

Lutz Leisering

Sozialstaat und demographischer Wandel

Wechselwirkungen, Generationenverhältnisse,
politisch-institutionelle Steuerung

Mit einem Vorwort von Franz-Xaver Kaufmann

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Gedruckt mit Unterstützung der Universität Bielefeld.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Leisering, Lutz:

Sozialstaat und demographischer Wandel : Wechselwirkungen,
Generationenverhältnisse, politisch-institutionelle Steuerung /
Lutz Leisering. Mit einem Vorw. von Franz-Xaver Kaufmann. –
Frankfurt/Main ; New York : Campus Verlag, 1992

(Forschungsberichte des Instituts für Bevölkerungsforschung und
Sozialpolitik (IBS), Universität Bielefeld ; Bd. 17)

ISBN 3-593-34390-8

NE: Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik <Bielefeld>:
Forschungsberichte des Instituts ...

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

Copyright © 1992 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt/Seemd

Printed in Germany

Inhalt

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder	IX
Danksagung	XI
Vorwort von Franz – Xaver Kaufmann	XIII
Einleitung: Demographische Risiken des Sozialstaats	1
A. Generationen und Sozialstaat	15
1. Veränderungen des Generationenzusammenhangs in der historischen Entwicklung zum Sozialstaat	15
1.1 Die politische Konstituierung von Altersgruppen	16
1.2 Wechselwirkungen zwischen sozialstaatlicher und demographischer Entwicklung	33
1.3 Generationen im Sozialstaat	42
2. Altersgruppen als gesellschaftliche Versorgungsklassen	57
2.1 Generationenversorgung als Determinante sozialstaatlicher Expansion	58

2.2	Ein soziologisches Modell der Analyse generationaler Versorgung im Sozialstaat	62
2.3	Junge und alte Menschen zwischen familialer, marktlicher und sozialstaatlicher Versorgung	69
3.	Öffentliche Versorgungsleistungen für junge und alte Menschen – Empirische Analysen und Projektionen für die Jahre 1960 – 2050	93
3.1	Die Zielgruppendifferenzdimension	95
3.2	Die Teilhabedimension	103
3.3	Die Bedarfsdimension	124
3.4	Die aggregierten Sozialausgaben	139
B. Probleme politisch – institutioneller Steuerung		151
4.	Kann sich das politische System auf die Bevölkerungsdynamik einstellen?	153
4.1	Eine Typologie politischer Lösungsstrategien	153
4.2	Die prekäre Wahrnehmung demographischer Probleme	157
4.3	Auswirkungen demographischen Wandels auf die Struktur politischer Willensbildung	162
5.	Strategien struktureller Transformation des Sozialstaats: Residualisierung oder Konstitutionalisierung?	173
5.1	Problem – Entsorgung durch Residualisierung?	175
5.2	Die Idee einer verstärkten Konstitutionalisierung sozialstaatlicher Sicherung durch Regelbindung	188
6.	Strategien institutioneller Anpassung an die Bevölkerungsdynamik – soziale Risiken zweiter Ordnung und intergenerationale Verteilungsgerechtigkeit	213

6.1	Soziale Risiken zweiter Ordnung	213
6.2	Probleme intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit	225
7.	Fallstudie: Politische Optionen der Rentenreform – demographischer Wandel und das Rentenreformgesetz 1992	253
C.	Epilog	287
8.	Sozialpolitische und soziologische Schlußfolgerungen	287
	Literatur	301

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

	Seite
Tabellen	
1. Ausgewählte soziodemographische Kennziffern für BRD und DDR im Vergleich (1987)	7
2. Eine Systematisierung soziodemographischer Kollektivbegriffe	48
3. Soziodemographische Kollektivbegriffe und sozialwissenschaftliche Disziplinen	54
4. Alte und junge Menschen nach überwiegendem Lebensunterhalt 1961 – 1988 (in % der jeweiligen Altersgruppe)	72
5. Haushaltsformen junger und alter Menschen: Allein – und Zusammenlebende 1971, 1981, 1989 (in % der jeweiligen Altersgruppe)	83
6. Haushaltsformen alter Menschen: Leben in Mehr – Generationen – Haushalten 1974 – 1988	84
7. Haushaltsformen junger und alter Menschen: Alleinlebende unter den Ledigen und Verwitweten 1972, 1981, 1989 (in % der jeweiligen Altersgruppe)	85
8. Expansion der Bildungsbeteiligung 1960 bis 1988	110
9. Rentenneuzugänge in der gesetzlichen Rentenversicherung nach Rentenarten 1966 – 1988 (in % der Gesamtneuzugänge) (Versichertenrenten)	120

10.	Wählerpräferenzen bei der Bundestagswahl 1987 nach Altersgruppen (in Prozent)	164
11.	Problembereiche der Rentenreform 1992 im Hinblick auf demographische Herausforderungen	257

Schaubilder

1.	Erwerbsbeteiligung nach Alter 1968, 1978 und 1988 (Erwerbstätige in % der jeweiligen Altersgruppe)	74
2.	Arbeitslosigkeit nach Alter 1988 (Arbeitslose in % der jeweiligen Altersgruppe)	79
3.	Demographische Lastquotienten 1950 – 2030 – empirische Werte und Projektionen	99
4.	Bevölkerung nach Altersgruppen: Der Wandel der Altersstruktur 1950 – 2030	100
5.	Armutrisiko nach Alter 1970 – 1988 (Anteil von Sozialhilfeempfängern in verschiedenen Altersgruppen in ‰; laufende Hilfe zum Lebensunterhalt)	105
6.	Bezug von Hilfe in besonderen Lebenslagen nach Alter 1970 – 1988 (Anteil der Hilfeempfänger in verschiedenen Altersgruppen in ‰)	108
7.	Bildungsbeteiligung nach Alter und Geschlecht 1988 (Schüler und Hochschul­er in % des jeweiligen Altersjahrgangs)	111
8.	Heterogene Determinanten der Bildungsexpansion 1960 – 1988: das Beispiel der Studienanfänger	113
9.	Renten­neuzugänge in der Arbeiterrentenversicherung (Männer) 1966 – 1988	120
10.	Das Standard – Netto – Rentenniveau 1957 – 1989 in %	127
11.	Öffentliche Ausgaben für Gesundheit nach Altersgruppen und Geschlecht (Baden – Württemberg 1983)	132
12.	Gliederung der Sozialausgaben nach Altersgruppen (Baden – Württemberg 1984)	142
13.	Projektion altersgruppenspezifischer Sozialleistungsquoten 1980 bis 2050 (Baden – Württemberg)	145
14.	Umverteilungsprozesse in der gesetzlichen Rentenversicherung	223

Danksagung

Dieses Buch ist das Ergebnis eines langwierigen Prozesses, an dem viele Personen unterstützend teilhatten. Die Komplexität des Buches, die Verbindung von Theoriebildung und umfangreichen empirischen Analysen sowie der Rekurs auf unterschiedlichste Disziplinen und Wissensbestände, haben die Arbeit mühsam und die Hilfe anderer umso dringlicher gemacht.

Ihnen allen danke ich herzlich: dem Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik (IBS) und seinen Direktoren, Franz – Xaver Kaufmann und Herwig Birg, für die großzügige Bereitstellung materieller Ressourcen und die zeitweise Aufnahme als Gast des Instituts und als freier Mitarbeiter im Forschungsprojekt "Demographische Entwicklung und Sozialstaat"; Annegret Gudereit vom IBS, die ein umfangreiches und schwieriges Manuskript trotz immer neuer Überarbeitung zu tippen und professionell zu gestalten verstand; Max Wingen, Präsident des Statistischen Landesamts Baden – Württemberg, der mir durch eine Vortragseinladung zu einer Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft die Möglichkeit gab, zentrale Gedanken des ersten Teils des Buches auszuarbeiten und zu diskutieren; Peter Linder, ebenfalls vom Statistischen Landesamt in Stuttgart, der mir eigene Arbeiten und Daten zur Sozialbudgetanalyse zugänglich machte, ohne die die Rolle der Altersgruppen als Klientel des Sozialstaats nicht hätte empirisch untermauert werden können; Frau Meth und Herrn Belzer vom Statistischen Bundesamt, die mir bereitwillig Daten und Schaubilder nach meinen Wünschen zur Verfügung stellten; Michael Zwick und Christian Erzberger, Universität Bremen, die die meisten Schaubilder erstellt haben; Gudrun Glahn und Marlene Golding – Bahi, Bremen, die unermüdlich Materialien besorgt und korrektur-gelesen haben; Günter Tempel und Susanne Borchers – Tempel, die nicht

weniger akkurat die letzte Hauptkorrektur besorgt haben; und Petra Buhr, Universität Bremen, die ein Kapitel kommentierte.

Ich danke auch meiner Frau Barbara, die manchen Abend und manches Wochenende mich lieber an ihrer Seite als am Schreibtisch gesehen hätte. Schließlich danke ich meinen Eltern für die fortwährende Ermutigung.

Vor allem gilt mein tiefer Dank Franz–Xaver Kaufmann, der nicht nur Initiator, spiritus rector und unermüdlicher Förderer dieses Buches, sondern mein akademischer Lehrer auf meinem Weg in die Soziologie war.

Bremen, im September 1991

Lutz Leisering

Vorwort

Die zunehmende Entfaltung und Differenzierung der Staatstätigkeit und ihre Legitimation mit Wohlfahrtszwecken stellt so sehr ein alle politischen und wirtschaftliche Konjunktoren überdauerndes Entwicklungsmoment der europäischen Geschichte im 20. Jahrhundert dar, daß von einem *Zeitalter des Wohlfahrtsstaates* zu sprechen nicht weniger sinnvoll erscheint als die Rede vom bürgerlichen Zeitalter, dem Zeitalter der Aufklärung, des Absolutismus oder der Reformation. Solche Epochenbezeichnungen und –abgrenzungen sind niemals eindeutig, sie vermögen aber schlagwortartig prägende Aspekte eines geschichtlichen Zeitraums zu beleuchten.

Im gleichen Zeitraum lassen sich in allen europäischen Ländern gleichsinnige demographische Veränderungen beobachten, welche die Bevölkerungswissenschaft als Phasen eines 'demographischen Übergangs' typisierend zu fassen gesucht hat, der im 19. Jahrhundert zunächst mit einer fortschreitenden Senkung der Sterblichkeit begann, der im 20. Jahrhundert ein Trend sinkender Geburtenhäufigkeit und damit verbunden einer Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung folgte. Diese zeitliche Koinzidenz von wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung und demographischem Altern besagt zunächst nicht viel, und aus der gegenwärtig vorherrschenden Bewußtseinslage erscheinen beide Prozesse als Teilaspekt eines noch globaleren Prozesses neuzeitlicher Umstrukturierung menschlichen Zusammenlebens, der zunächst meist als Industrialisierung, heute vor allem als Modernisierung bezeichnet wird.

In Abgrenzung von und gleichzeitig als Vertiefung zu dieser vorherrschenden Anschauung wird hier die These vertreten, daß ein spezifischer und systematischer *Zusammenhang zwischen der wohlfahrtsstaatlichen und der demographischen Entwicklung* besteht, dessen Aufhellung für das Selbstverständnis und die Zukunftsperspektiven sozialstaatlicher Politik von

zentraler Bedeutung ist. Insofern betrifft die vorliegende Arbeit nicht nur ein praktisches Problem europäischer Sozialpolitik im Übergang zum 21. Jahrhundert, sondern auch die Diskussion um ein angemessenes theoretisches Verständnis des Sozial- oder Wohlfahrtsstaates selbst.

Gegenüber allzu global ansetzenden gesellschaftstheoretischen Erklärungsversuchen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung, wie sie seit Mitte der siebziger Jahre in Gang gekommen sind, betont der Verfasser die Notwendigkeit, sich auf das von Land zu Land unterschiedliche institutionelle Ergebnis der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung einzulassen, wenn eine realistische Analyse der aktuellen Probleme beabsichtigt ist. Offensichtlich ist "der kurze Traum immerwährender Prosperität" (Lutz 1984) ausgeträumt, unter dem in den fünfziger und sechziger Jahren dieses Jahrhunderts in den meisten Ländern Westeuropas ein wachsender Teil des Volkseinkommens durch staatliche Interventionen bildungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen nutzbar gemacht wurde. Die Expansion des Sozialstaates ist seit dem ersten Ölpreisschock zunehmend in Frage gestellt worden, und auch das Wachstum der Sozialausgaben hat sich verlangsamt, wenngleich nicht in dem von mancher Seite erhofften Maße.

Daß auch ohne einen weiteren Ausbau der sozialpolitischen Maßnahmen mit einer *immanenten Wachstumstendenz der Sozialausgaben* zu rechnen ist, hat im wesentlichen zwei Gründe: Zum einen steigen die relativen Kosten personenbezogener Dienstleistungen mit der zunehmenden Rationalisierung der Sachgüterproduktion überproportional an (dies betrifft insbesondere das Bildungs- und das Gesundheitswesen), und zum anderen bewirkt das demographische Altern eine Verschiebung des Verhältnisses von Erwerbstätigen zu Rentnern und ein überproportionales Wachstum der krankheitsanfälligeren und im Grenzfall pflegebedürftigen Personengruppen. Der demographische Faktor schlägt sich somit vor allem im Bereich der Kosten für die Alterssicherung und die Gesundheitssicherung nieder.

Allerdings ist dies kein bloß naturwüchsiger Prozeß, der die sozialstaatlichen Einrichtungen quasi von außen mit ungewohnten Herausforderungen konfrontiert. Denn die Konzentration der Erwerbstätigkeit auf das Alter zwischen 20 und 60 Jahren und die zunehmende Freisetzung der Jugendlichen sowie der Älteren von der Erwerbstätigkeit ist im wesentlichen eine Folge sozialstaatlicher Maßnahmen: des Arbeitsschutzes, der Bildungspolitik und der Alterssicherung. Die sogenannten drei großen Altersgruppen sind zu sozialen Kategorien erst durch die staatliche

Rechtsordnung geworden, die am chronologischen Alter zur Regelung von z.B. der Schulpflicht, der Erwerbsmündigkeit, der Ausbildungsbeihilfen und der Rentenberechtigung ansetzt. *Durch diese am chronologischen Alter orientierte Ausgestaltung der Sozialordnung hat sich der Sozialstaat selbst von der demographischen Entwicklung abhängig gemacht.*

Aber nicht nur dies, vielmehr läßt sich auch zeigen, daß der Prozeß des demographischen Alterns selbst zu einem erheblichen Teil eine Folge sozialpolitischer Eingriffe gewesen ist. Plausibel und weitgehend anerkannt ist dies zunächst für den Bereich der Sterblichkeit: Seuchenpolizeiliche Maßnahmen, der Ausbau kommunaler Entsorgungssysteme, die Entwicklung des Gesundheitswesens und seine überwiegend öffentliche Finanzierung, all dies hat demographische Konsequenzen. Zunächst sank die Sterblichkeit im Kindes- und jungen Erwachsenenalter stärker, und dies mußte ohne willentliche Geburtenbeschränkung zu einer außerordentlichen Beschleunigung des Bevölkerungswachstums und zu einer tendenziellen Verjüngung der Bevölkerungsstruktur führen. Im zwanzigsten Jahrhundert ist auch die Sterblichkeit im reiferen Lebensalter immer mehr gesunken, und da das Niveau der Sterblichkeit in den jüngeren Lebensaltern schon sehr niedrig ist, fällt heute vor allem das Sinken der Alterssterblichkeit statistisch ins Gewicht. Das führt tendenziell zu einer Vergrößerung des Altenanteils; die unmittelbare Hauptursache für das demographische Altern ist aber im Geburtenrückgang zu suchen, also in der tendenziellen Verkleinerung der jeweils nachwachsenden Alterskohorten.

Auch die säkulare Tendenz zur Beschränkung der Geburten ist zu einem erheblichen Teil das – wenngleich unbeabsichtigte – Ergebnis sozialpolitischer Maßnahmen: So hat insbesondere das Verbot der Kinderarbeit und die Einführung der allgemeinen Schulpflicht das bis dahin bestehende ökonomische Interesse der Eltern an der Arbeitskraft ihrer Kinder ausgeschaltet, und der Ausbau kollektiver Alterssicherungssysteme hat die frühere Abhängigkeit der Eltern von der Unterstützung durch ihre Kinder im Falle der Erwerbsunfähigkeit überwunden. So können heute nur noch immaterielle Motive das Interesse an Elternschaft begründen, und diese sind zumeist schon mit ein bis zwei Kindern zu befriedigen. Ein wachsender Teil der Bevölkerung scheint zudem angesichts zunehmender alternativer Lebensoptionen mehr oder weniger freiwillig auf Kinder ganz zu verzichten, und dies erweist sich angesichts der dadurch gesteigerten Erwerbsmöglichkeiten für beide Partner einer Beziehung nicht nur als kostensparend, sondern auch als einkommenssteigernd. Indem die

meisten Sozialstaaten – und die Bundesrepublik in besonders ausgeprägter Weise – die ökonomische Alterssicherung kollektiviert, die Aufbringungskosten für die nachwachsenden Generationen dagegen überwiegend den Eltern überlassen haben, erscheint die zunehmende demographische Schiefelage der europäischen Wohlfahrtsstaaten als konsequenter Ausdruck individueller Interessenlagen unter den institutionellen Bedingungen des herrschenden sozialstaatlichen Umverteilungssystems.

Dieser Sachverhalt hat seit etwa 1985 wenigstens ansatzweise auch Eingang in die öffentliche Diskussion der Bundesrepublik gefunden und im Vorfeld der am 9. November 1989 verabschiedeten großen Rentenreform eine gewisse Rolle gespielt. Unter dem Eindruck der zufällig am gleichen Tage erfolgten Maueröffnung und der folgenden Einigungsprozesse ist die Bevölkerungsfrage wieder von der politischen Tagesordnung verschwunden. Die dank einer vergleichsweise konsequenten Bevölkerungspolitik in der DDR günstigere Altersstruktur der Bevölkerung führt auch zu einer realen Abmilderung der Bevölkerungsprobleme im geeinten Deutschland, allerdings vermutlich nur für kurze Zeit. Die Übertragung des bundesdeutschen Sozialsystems auf die neuen Bundesländer führt zu einer deutlichen Schlechterstellung vor allem der Mütter (vgl. Kaufmann 1991), und dies dürfte nicht ohne Konsequenzen für die dortigen Geburtenraten bleiben, deren Sinken allerdings auch aus anderen Gründen zu erwarten ist.

Auch wenn die vorliegende Publikation somit zu einem Zeitpunkt veröffentlicht wird, da die politische Aufmerksamkeit wieder anderen Themen gilt, hat sie an sachlicher Aktualität nichts eingebüßt. Vielmehr unternimmt es der Verfasser, aus der öffentlichen Diskussion zwischen 1985 und 1989 verallgemeinernde Schlußfolgerungen zu ziehen und auch das Ergebnis der großen Rentenreform von 1989 in dieser Perspektive zu beurteilen. Denn obwohl diese aus der Sicht der hier gegebenen Analysen einige Schritte in die richtige Richtung getan hat, blieb das theoretische Fundament der damaligen politischen Debatten vage und heterogen. Die vorliegende Arbeit stellt den ersten soziologischen Versuch dar, die demographischen Risiken des Sozialstaats in differenzierter Weise zu analysieren und ein begriffliches Instrumentarium zu entwickeln, welches eine genauere Unterscheidung verschiedener, in der politischen Diskussion immer wieder verwechselter oder vermengter Risiken gestattet. Ich weise insbesondere auf die Unterscheidung von Altersklassen, Altersgruppen, Kohorten und Generationen hin (Abschnitt 1.3), aber auch auf die Unter-

scheidung von Generationenbeziehungen und Generationenverhältnissen, die Dimensionierung öffentlicher Versorgungsleistungen nach Zielgruppen, sozialer Teilhabe und Bedarf (Abschnitt 2.2) sowie auf die Unterscheidung von sozialen Risiken erster und zweiter Ordnung (Abschnitt 6.1). Aus den grundbegrifflichen Unterscheidungen entwickelt der Verfasser sodann in einer subtilen Analyse unterschiedliche *Typen intergenerationaler Verteilungsprobleme* (Abschnitt 6.2), von deren Aufnahme in die praktische Diskussion manche Klärung erhofft werden darf.

Die Arbeit enthält aber nicht nur theoretische Beiträge zur Wohlfahrtsstaatstheorie, zur Steuerungsproblematik der Alterssicherung und zur intergenerationalen Verteilungsgerechtigkeit, sondern auch eine Fülle von empirischen Informationen. Das gilt zum einen für die Verteilungsmuster sozialpolitischer Leistungen zwischen den Generationen (Kapitel 2) und für die Entwicklungsperspektiven öffentlicher Versorgungsleistungen (Kapitel 3), zum anderen für die Rentenreform von 1989/1992 und die ihr zugrunde liegenden Argumentationen (Kapitel 7). Der Leser findet hier Informationen auf dem neuesten Stand und gleichzeitig eine synthetische Zusammenfassung des bisherigen Diskussionsstands, welche als Grundlage für weiterführende politische Erörterungen dienen kann.

Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang m.E. die Forderung nach einer verstärkten *Konstitutionalisierung sozialstaatlicher Sicherungen durch eine explizite Selbstbindung des Gesetzgebers an Gestaltungsmaximen des sozialen Sicherungssystems*. Dies ist der tragende Gedanke des ganzen Werkes, welcher insbesondere in Abschnitt 5.2 entwickelt wird. Und hierdurch unterscheidet sich die vorliegende Arbeit nicht nur inhaltlich, sondern auch konzeptionell von den zahlreichen Veröffentlichungen, die der Verfasser und ich zwischen 1983 und 1986 in intensiven Diskussionen erarbeitet und zum Teil gemeinsam veröffentlicht haben. Ich freue mich sehr, daß Lutz Leisering die Energie gefunden hat, dieses gemeinsam begonnene Projekt trotz vielfältiger anderer Aufgaben zu einem so überzeugenden monographischen Abschluß zu bringen.

Bielefeld, im Juli 1991

Franz – Xaver Kaufmann

Einleitung

Demographische Risiken des Sozialstaats

Ab Mitte der 70er Jahre bildete sich in der politischen Öffentlichkeit der Bundesrepublik Deutschland ein Bewußtsein aus, daß ein radikaler Bruch in der Entwicklung der Bevölkerung eingetreten war. Der mit der Industrialisierung und Modernisierung westlicher Gesellschaften einhergehende Geburtenrückgang hatte sich nicht auf einem niedrigen Niveau eingependelt wie allgemein angenommen, sondern ging ab 1967 in einen weiteren Absturz über. Zu Beginn der 80er Jahre begannen die Folgen aktueller und für die nächsten Jahrzehnte abzusehender Bevölkerungsveränderungen für Staat und Gesellschaft Besorgnis auszulösen. Der Bevölkerungsbericht der Bundesregierung, dessen erster Teil (1980) die demographische Entwicklung und dessen zweiter Teil (1984) die gesellschaftlichen und politischen Folgen analysierte,¹ spiegelt die Stufen öffentlicher Problemwahrnehmung wider. Ängste vor einer Überalterung der Gesellschaft und einer fiskalischen Überlastung von Rentenversicherung und Gesundheitswesen zirkulierten in den 80er Jahren, aber auch, in Reaktion darauf, Befürchtungen einer rücksichtslosen Entsorgung dieser Lasten in Form einer Vernachlässigung der Alten. Im Bildungsbereich machten sich die Umschichtungen der Bevölkerung schon früh bemerkbar in Form zurückgehender Schülerzahlen. Auf die geburtenstarken Jahrgänge, deren Quantität eben noch zum Problem der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen hatte, folgten die anders gearteten Probleme einer schwächer besetzten jungen Generation.

¹ Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1980, 1984.

Naturgemäß hat sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, aber auch der politischen Planung und der Wissenschaft primär an handgreiflichen Problemen einzelner sozialer Sicherungssysteme und einzelner Bevölkerungsgruppen (Alte bzw. Junge) festgemacht. Auf dieser Basis wurden Vorschläge institutionentechnischer Adjustierungen vorgelegt (besonders im Fall der gesetzlichen Rentenversicherung), mit denen man glaubte, der Probleme Herr zu werden. Demgegenüber soll in dieser Studie die These vertreten werden, daß die aktuell diskutierten Probleme grundsätzlicherer Art sind und nur durch eine Sicht auf den *Gesamtzusammenhang* aller relevanten Institutionen und Bevölkerungsgruppen verstanden werden können. Eine solche Perspektive soll hier erstmals theoretisch und empirisch ausgearbeitet werden. Bei den vorliegenden demographischen Problemen handelt es sich nicht um eine vorübergehende Störung, sondern um Manifestationen längerfristiger Strukturprobleme der sozialstaatlichen Ordnung als ganzer.

Der Blick auf das Ganze darf jedoch nicht dazu führen, die Strukturprobleme des Sozialstaats im Stile einer globalen neokonservativen Kulturkritik oder von marxistischen Theoremen einer einheitlichen Krisenlogik des Sozialstaats zu analysieren, wie sie unter dem Eindruck der ökonomischen und politischen Verwerfungen der 70er und frühen 80er Jahre auf Resonanz gestoßen sind. Vielmehr bleibt eine genaue Analyse institutioneller Strukturen eine Voraussetzung aussagefähiger Gesamtdiagnosen. Die lange vorherrschenden funktionalistischen und konflikttheoretischen Ansätze in der soziologischen und politikwissenschaftlichen Wohlfahrtsstaatstheorie² haben nach sozioökonomischen bzw. politischen Bedingungen sozialpolitischen Handelns gefragt, dabei aber in der Regel die institutionelle Binnenstruktur sozialer Sicherungssysteme als Erklärungsvariable systematisch vernachlässigt.³

Diese Studie versteht sich also auch als Beitrag zur *soziologischen Theorie des Wohlfahrtsstaats*. Noch heute ist zu konstatieren, daß dieser Theorienzweig das Phänomen demographischen Wandels kaum systematisch zur Kenntnis genommen hat.⁴ Eine Ausnahme bildet die empirische

2 Zu dieser Unterscheidung von Forschungsansätzen s. Alber 1982: 74. Überblicke ebenda (73–88) und bei Uusitalo (1984).

3 S. die zusammenfassende Kritik in Leisering 1989: 56–69; s.a. King 1987.

4 Vgl. die Kritik bei Leisering 1986.

Makrosoziologie in der Tradition von Peter Flora und Jens Alber sowie angelsächsische Beiträge.⁵ Bevölkerungsveränderungen scheinen zu wenig auf herkömmlich ideologische Frontstellungen links/rechts und entsprechende kapitalismuskritische bzw. liberalökonomische Forschungsorientierungen beziehbar zu sein, um größere Aufmerksamkeit unter Soziologen hervorzurufen. Stattdessen muß eine Studie wie die vorliegende wesentlich auf Arbeiten sozialwissenschaftlich orientierter Ökonomen und Bevölkerungswissenschaftler wie Winfried Schmähl, Gert Wagner und Peter Linder zurückgreifen. Im übrigen bleibt das Feld bevölkerungs- und familienpolitischen Aktivisten in Wissenschaft und Öffentlichkeit überlassen, die durchaus auf relevante Probleme aufmerksam machen, jedoch theoretisch und normativ kurzschlüssige Antworten geben. Davon später mehr. Überzeugungen und starke Gefühle können nicht überraschen, wenn es um so sensible und hautnahe Dinge wie 'Volk', Nachwuchs und Steuergelder geht.

Demographische Herausforderungen in Staat und Gesellschaft sind kein Spezifikum der Bundesrepublik Deutschland. In allen westeuropäischen Ländern mit der Ausnahme Irlands und auch in den nicht-europäischen Mitgliedsstaaten der OECD sind vergleichbare Probleme zu beobachten.⁶ In einigen Ländern haben die Debatten zu den neuen Problemen intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit bereits früher begonnen als in der BRD. Das gilt insbesondere für die USA und die dort bereits 1983 bewerkstelligte Rentenreform.⁷ Die Beschränkung auf die BRD in dieser Studie ist zunächst rein thematischer Art. Die Verhältnisse in der Bundesrepublik sind jedoch in besonderer Weise geeignet, zu einem Verständnis genereller Problemstrukturen beizutragen.

Die BRD hat unter den EG-Ländern zusammen mit dem Vereinigten Königreich die älteste Bevölkerung, d.h. den größten Anteil alter Menschen (15,3 % bzw. 15,5 % 65jährige und ältere, 1987), und wird wohl auch in Zukunft in dieser Hinsicht eine Spitzenstellung einnehmen, da der Geburtenrückgang seit 1967 in der BRD am ausgeprägtesten war (niedrigste Nettofortpflanzungsrate von 0,60 in 1985, 0,64 in 1987). Gleichzeitig bildet die institutionelle Struktur unseres Sozialstaats die Folgen demogra-

5 Alber 1989, Gough 1979, Kap. 5; Wilensky 1975

6 OECD 1989, Müller 1990

7 S. Prätorius 1988

phischer Umwälzungen besonders deutlich ab.⁸ Im Unterschied etwa zu Großbritannien sind die deutschen Sozialversicherungen relativ eigenständige Körperschaften mit eigenem Verwaltungsapparat und separatem Budget. Demographisch bedingte Veränderungen der Zahl der Beitragszahler oder der Leistungsempfänger schlagen sich daher unmittelbar und deutlich sichtbar nieder. Auch ist der Rechtscharakter von Sozialversicherungsansprüchen gemäß höchstrichterlicher Rechtssprechung stärker verankert, so daß Veränderungen im Leistungsrecht zum Zwecke der Abwälzung demographischer Lasten schwerer zu bewerkstelligen sind. Insoweit kann eine Analyse der deutschen Situation aufschlußreich sein für eine allgemeine, auch andere Länder abdeckende Theorie des Wohlfahrtsstaats.

Sprachlich soll der Ausdruck "Sozialstaat" für die BRD reserviert werden, in der diese Bezeichnung auch verfassungsrechtlich und im politischen Diskurs eingeführt ist, während das Wort "Wohlfahrtsstaat", das in unserem Land in bestimmten Kreisen immer noch pejorativ im Sinne eines überzogenen "Versorgungsstaats" verwendet wird, im theoretischen, länderunspezifischen Kontext gebraucht werden soll. Wir benutzen beide Begriffe in der engeren Bedeutung eines Staates, der eine Verantwortung für die Wohlfahrt seiner Bürger übernommen hat und diese in Form bestimmter Versorgungsleistungen realisiert (Schutzrechte, Geldzuwendungen, soziale Dienstleistungen). Regelungen der Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene, die Organisation der Teilhabe kollektiver Akteure (konzertierte Aktion) sowie staatliche Arbeitsmarktpolitik sind dabei nicht eingeschlossen. Eine weitere Beschränkung der Untersuchung besteht in einer Konzentration auf Veränderungen der Altersstruktur als der gewichtigsten makrostrukturellen Bevölkerungsvariable im Sozialstaat.

Daß Bevölkerungsveränderungen erst in der Folge des unerwartet ab 1967 eingetretenen Geburtenrückgangs zum politischen Thema geworden sind, bedeutet nicht, daß demographische Faktoren nicht schon früher wesentliche Determinanten öffentlicher Ausgaben gewesen wären. Seit die Wohlfahrtsfunktionen des Staates die Form umfassender Versorgungsinstitutionen und entsprechender individueller Anspruchsrechte angenommen haben, haben Sozialausgaben eine demographische Komponente. In der expansiven Phase des bundesdeutschen Sozialstaats, d.h. etwa bis 1975,

⁸ Vgl. Kaufmann/Leisering 1987: 23

ging diese Komponente unter in einem generellen Wachstum des Sozialstaats, dessen sichtbarstes Kennzeichen ein forciertes Ausbauen der Sozialgesetzgebung war und das durch günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen erleichtert wurde.

Beides änderte sich in der zweiten Phase sozialstaatlicher Entwicklung, der Zeit bis etwa 1985, in der eine restriktive Politik dominierte, obwohl man im Rückblick *summa summarum* auch von einer Phase der Konsolidierung sprechen kann.⁹ In dieser Zeit wurde bewußt, daß die Sozialausgaben auch steigen können, wenn die soziale Gesetzgebung stagniert. 'Strukturelle' Determinanten – wie die Zunahme des Anteils abhängig Beschäftigter in der Bevölkerung (die automatisch die Zahl der Sozialversicherten erhöht) und eben auch demographische Faktoren im engeren Sinne wie Verschiebungen der Altersstruktur – können zu vermehrten Ausgaben und verringerten Einnahmen führen (aber auch umgekehrt), ohne daß sich an den rechtlichen Regelungen bezüglich der Höhe von Leistungen und der Kriterien individueller Leistungsberechtigung irgendetwas geändert hätte. In einer solchen Situation treten aktuelle und zukünftig zu erwartende demographische Belastungen naturgemäß stärker in das öffentliche Bewußtsein.

Zur Einordnung der Entwicklung des Sozialstaats in der zweiten Hälfte der 80er Jahre fehlt die zeitliche Distanz, aber die Rede von einer "neuen Expansion" (Wolfgang Gehrman)¹⁰ mit Schwerpunkten in der Familienpolitik und im Rentenrecht erscheint durchaus plausibel. Es ist unverkennbar, daß die Politik in dieser Phase bereits auf demographische Herausforderungen reagiert hat, oft vermischt mit weltanschaulich begründeten familien- und frauenpolitischen Intentionen. Es spricht vieles dafür, daß der Übergang zu den 90er Jahren den Beginn einer weiteren neuen Phase des Sozialstaats markiert, in der demographische Faktoren anderer Art eine zentrale Rolle spielen. Der 9. November 1989, der Tag, an dem die große Rentenreform im Bundestag verabschiedet wurde und zugleich die Grenze zur DDR fiel, markiert den Wechsel in symbolischer Form. Die Einwanderer aus der DDR und die Vereinigung beider Staatsgebiete, aber auch die zu erwartenden gesteigerten Migrationsprozesse im Zuge des europäischen Binnenmarktes ab 1992, werfen erhebliche Anpassungs-

9 So Alber 1989: 295–299

10 In DIE ZEIT Nr. 44, 28.10.1988

und Finanzierungsprobleme auf. Zugleich regen beide Prozesse das Nachdenken über eine neue Sozialordnung an, sei es die europäische Sozialcharta oder die Forderung einer Festschreibung sozialer Grundrechte in einer neuen gesamtdeutschen Verfassung. Die Verfassung ist die höchste rechtliche Ebene der Kodifizierung sozialer Strukturen. Wie in Kap. 5 zu entwickeln ist, führt die Frage reflexiver Steuerung sozialstaatlicher Institutionen direkt zu Fragen der Verfassung, die in einer Verfassungsdiskussion Berücksichtigung finden könnten.

Die unmittelbaren sozialpolitischen Probleme des Vereinigungsprozesses sind Probleme des Übergangs: die Bewältigung der Wanderungen vor, aber auch nach der Vereinigung; die Vollendung der Sozialunion im neuen Gesamtdeutschland auf rechtlich-administrativer Ebene;¹¹ die Anpassung der gesamten, auch nicht-staatlichen Infrastruktur im Sozialbereich, insbesondere in Hinblick auf die Rolle betrieblicher Sozialpolitik in der früheren DDR und die Abwesenheit freier Wohlfahrtsverbände; und schließlich die Einstellung der vom Weststaat übernommenen institutionellen Grundstrukturen auf neue sozialstrukturelle Bedingungen, wie etwa die höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen in der früheren DDR. In zentralen sozialstrukturellen und soziodemographischen Kenngrößen unterscheidet sich die DDR-Bevölkerung von der Bevölkerung der alten BRD, es gibt aber auch ähnliche Trends und Strukturprobleme (Tabelle 1).

Die demographischen Strukturprobleme der früheren DDR sind in einem zentralen Punkt ähnlich gelagert, wenn auch weniger ausgeprägt, wie in der BRD. Auch in der DDR fand nämlich ab den späten 60er Jahren ein Rückgang der Geburtenzahlen statt, allerdings mit deutlicher Erholung und Einpendelung auf einem niedrigeren Niveau seit Mitte der 70er Jahre. Verbunden damit war ein Prozeß demographischen Alterns, d.h. eine Zunahme des Anteils der Alten in der Bevölkerung. In der Zukunft ist aufgrund bereits heute festliegender demographischer Determinanten mit einem weiteren Steigen des Altenlast- bzw. Rentnerquotienten zu rechnen.¹² Was die rechtlich-institutionelle Struktur des Kernbereichs des

11 Zur Sozialunion im Bereich der Rentenversicherung im Rahmen des am 1.7.1990 in Kraft getretenen Staatsvertrags s. BfA 1990.

12 Roloff 1990: 1, 8

Tabelle 1: Ausgewählte soziodemographische Kennziffern für BRD und DDR im Vergleich (1987)

	BRD	DDR
Anteil alter Menschen (65 J.u.m.)	15,3 %	13,6 %
Anteil junger Menschen (bis 18 J.)	18,5 %	23,2 %
Altenquotienten		
65 Jahre ¹	24,3	22,1
60/65 Jahre ²	36,1	28,0
Rentnerquotient ³	50,6	32,9
Lebenserwartung in Jahren		
Männer	71,8	69,7
Frauen	78,4	75,7
Restlebenserwartung im Alter von 60 J.		
Männer	17,3	15,9
Frauen	21,7	19,4
Nettoreproduktionsrate ⁴	0,64	0,83
Eheschließende je 1000 Nichtverheiratete		
Männer	26,7	36,7
Frauen	22,6	30,4
Durchschnittliches Heiratsalter		
Männer	30,8	28,4
Frauen	27,7	25,7
Ehescheidungen je 10000 verheirateter Frauen	87,8	124,2
Anteil der Einpersonenhaushalte	33,4 %	26,6 %
Erwerbsquote ⁵		
Männer	77,3	81,9
Frauen	53,0	83,6

Quelle: Zusammengestellt nach Barth/Hain/Müller 1990; Statistisches Jahrbuch 1989; Statistisches Taschenbuch der DDR 88

Anmerkungen:

- 1 Zahl der 65jährigen und Älteren pro 100 20– bis 65jährige
- 2 Wie ¹, aber mit differenzierten Altersgrenzen, die den faktischen durchschnittlichen Rentenzugangsaltern nahekommen: 60 Jahre für BRD, 60 bzw. 65 Jahre für Frauen bzw. Männer in der DDR
- 3 Zahl der Rentner pro 100 Versicherte (BRD) bzw. abhängig Erwerbstätige. Der niedrige Wert für die DDR ergibt sich aus der hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen sowie aus einer längeren Lebensarbeitszeit der Männer.
- 4 Eine Rate von 0,64 bedeutet, daß 36 % weniger Töchter geboren wurden als zur Bestandserhaltung der Bevölkerung notwendig gewesen wäre.
- 5 Anteil Erwerbstätiger an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Sozialstaats angeht, der Sozialversicherung, so scheint ohnehin das westdeutsche Modell mit Modifikationen auch mittel- und langfristig das Modell des neuen Gesamtdeutschlands zu sein.

Aus diesen Gründen kann die vorliegende, vor der deutsch-deutschen Annäherung konzipierte Studie Gültigkeit für die demographischen Probleme des vereinigten Deutschlands beanspruchen. Was Projektionen der zukünftigen Entwicklung angeht, insbesondere die Veränderungen des weiblichen Erwerbs-, Heirats- und Reproduktionsverhaltens, so ist die Lage weitgehend offen, da die Vereinigung ein bisher einmaliges gesellschaftliches Experiment darstellt. Die sozial- und gesellschaftspolitische Linie bzgl. Frauen, Familie und Bevölkerung ist ebensowenig antizipierbar. Aus diesem Grunde muß in Kap. 3 auf vorliegende Projektionen der Entwicklung von Bevölkerung und Sozialausgaben für die alte BRD zurückgegriffen werden. Dies erscheint vertretbar, da Projektionen ohnehin nur modellhafte Szenarien sind (und nicht Prognosen einer realen Entwicklung), die die Struktur und Dimension zu gewärtigender Probleme verdeutlichen sollen.

Wie im Untertitel dieser Arbeit angedeutet, sind es drei Zusammenhänge, von denen gezeigt werden soll, daß ohne sie die Probleme demographischen Wandels im Sozialstaat und Lösungsmöglichkeiten in diesem Bereich nicht verstehbar sind:

1. Sozialstaatliche Entwicklung und Bevölkerungsentwicklung stehen in einem systematischen gesellschaftsgeschichtlichen Zusammenhang, der sich seit dem 19. Jahrhundert entfaltet. Es sind zwei grundlegende Stränge der Modernisierung westlicher Gesellschaften, zwischen denen *Wechselwirkungen* bestehen. Der Sozialstaat ist also nicht nur passiv Betroffener externen demographischen Wandels, wie in der vorherrschenden sozial-technologischen Sichtweise unterstellt, sondern wirkt umgekehrt auf Bevölkerungsprozesse ein. Das bedeutet, daß die derzeit diskutierten Probleme zumindestens teilweise selbstinduziert sind.

2. Der Sozialstaat hat die moderne, relativ trennscharfe soziale Gliederung der Bevölkerung in Altersgruppen und Generationen wesentlich mitkonstituiert. Die Grenzen zwischen den drei großen Lebensphasen Kindheit/Jugend, Erwachsenenalter und Alter sind in hohem Maße politisch-rechtlich definiert. Durch komplexe Prozesse intergenerationaler Umverteilung prägt der Sozialstaat die soziale Gestalt von *Generationen* und schafft neue *Zusammenhänge* zwischen ihnen. Generationen werden zu aufeinander bezogenen Kategorien des Sozialstaats: als Leistungs-

empfänger und Inhaber von Rechtsansprüchen, als Steuer- und Beitragszahler, als Bedienstete in Wohlfahrtseinrichtungen und als relevante Wählergruppen. Durch den Bezug auf Altersgruppen hat sich der Sozialstaat an Bevölkerungsveränderungen angekoppelt. Generationen sind eine zentrale Schnittstelle zwischen Bevölkerungsentwicklung und Sozialstaat.

3. Wenn es richtig ist, daß der Sozialstaat bei demographischen Problemen wesentlich Opfer selbstinduzierter (und damit struktureller, prinzipiell anhaltender, wenn auch der Form nach wechselnder) Prozesse ist, so ist es wenig wahrscheinlich, daß begrenzte institutionelle Einzelmaßnahmen Abhilfe schaffen können, zumal wenn diese tagespolitisch motiviert sind. Eine neue Art von Sozialpolitik ist gefragt, die die Folgen ihres eigenen Handelns systematisch reflektiert und bei der Gestaltung sozialer Leistungssysteme berücksichtigt. Es erhebt sich allerdings die Frage, ob eine in diesem Sinne *"reflexive" politisch-institutionelle Steuerung* möglich ist. Kann sich der Sozialstaat überhaupt auf die Bevölkerungsdynamik einstellen? Zu leisten wäre eine systematische Abstimmung von demographischen Prozessen und sozialstaatlicher Entwicklung.

In dem Maße, wie diese drei Thesen erhärtet und spezifiziert werden können, werden herkömmliche Denkansätze und Kategorien der sozialpolitischen Praxis, aber auch der Sozialstaatstheorie in Frage gestellt.

Der in der ersten These konstatierte systematische wechselseitige Zusammenhang von Sozialstaat und Bevölkerungsentwicklung ist lange verborgen geblieben und auch in den 80er Jahren selten voll verstanden worden. Kaufmann, der den Zusammenhang als erster in dieser Form dargestellt hat, spricht von einer "demographischen Blindheit" der Sozialpolitik¹³ – eine Blindheit der Akteure aber auch der Institutionen gegenüber den demographischen Folgen und Bedingungen des Sozialstaats, die allerdings auch der geringen Augenfälligkeit dieser Folgen und Bedingungen zuzuschreiben ist. Nur wenige kluge Köpfe wie Oswald von Nell-Breuning haben z.B. im Fall der Rentenversicherung schon anlässlich der großen Rentenreform von 1957 auf latente demographische Funktionsbedingungen eines solchen Sicherungssystems hingewiesen. In der Theoriebildung war es Hans Achinger (1958), einer der Nestoren der deutschen Sozialpolitiklehre, der bereits früh die Blickrichtung auf die

13 Kaufmann 1990/1986: 17

Analyse der tiefgreifenden gesellschaftlichen *Folgen* eines umfassenden Systems staatlicher Daseinsvorsorge richtete.

Die vorherrschende Sicht der Sozialpolitiklehre blieb jedoch den *Ursachen* und Formen sozialstaatlichen Eingreifens verhaftet, verbunden allenfalls mit einem Blick auf die unmittelbaren und intendierten Folgen, deren Eintreten (d.h. die Effektivität sozialpolitischer Maßnahmen) oft einfach unterstellt wurde. Sozialpolitik galt als Antwort auf vorgegebene soziale Probleme und als deren mehr oder weniger erfolgreiche Lösung.¹⁴ Marxistisch orientierte Analysen der "Funktionen" von Sozialpolitik im (Spät-) Kapitalismus haben, obwohl der Ausdruck "Funktionen" eigentlich "Folgen" meint, auch nicht zu einer Erhellung der Folgen des Wohlfahrtsstaats beigetragen, da sie sich inhaltlich auf tradierte politökonomische Dimensionen beschränkten oder, im Fall von Claus Offe, ihren Gegenstand durch eine zu hoch aggregierte gesellschaftstheoretische Analyseebene methodisch verfehlten.¹⁵

Die zweite, die zentrale Rolle der Generationen im Sozialstaat betreffende These, knüpft zunächst an die schon weiter verbreitete Einsicht an, daß der Sozialstaat weniger vertikale als horizontale Umverteilung betreibt. Statt Ressourcen von oben nach unten zu verschieben, verteilt er primär zwischen verschiedenen Lebensphasen (individuelle intertemporale Umverteilung) bzw. – in aggregierter Querschnittbetrachtung – zwischen Altersgruppen, zwischen Kranken und Gesunden, zwischen Arbeitern und Arbeitslosen usw. Die bundesrepublikanische Lebenslauforschung der 80er Jahre¹⁶ hat begonnen wahrzunehmen, daß der Sozialstaat ein einflußreicher Gestalter der Lebenslaufmuster von Individuen und von ganzen Geburtsjahrgängen ist. Die aggregierte Rückwirkung dieser Gestaltungseffekte auf den Sozialstaat, insbesondere die so entstehende Abhängigkeit von demographischen Verschiebungen im Generationsgefüge, gerät in der Lebenslaufperspektive jedoch nicht ins Blickfeld. Zudem werden

14 Im angelsächsischen Sprachraum war Janowitz (1976) einer der ersten, der seine Analyse auf die Folgen von Wohlfahrtsstaatlichkeit abstellte.

15 Lenhardt/Offe (1977: 115f.) versuchen, den funktionalistischen *bias* ihres Ansatzes durch das Konzept des "Interesses des Staates an sich selbst" aufzuheben (s.a. Vorbruba 1983: 35–39). Demgemäß kommt dem Staat die Rolle einer internen Vermittlung von sozioökonomischen "Erfordernissen" und sozialpolitisch angemeldeten "Forderungen" zu.

16 Besonders K.U. Mayer/Schöpflin 1989, Mayer/ Müller 1988, Kohli 1985.

nur Unterschiede zwischen Geburtsjahrgängen thematisiert, nicht jedoch reale Zusammenhänge zwischen strukturell verbundenen Jahrgängen/Generationen.

Auch soziologische Analysen der Veränderungen der persönlichen Beziehungen zwischen den Generationen in Familie und Freizeit blenden die *makrostrukturellen*, oft systemisch–unpersönlichen und latenten Zusammenhänge zwischen den Generationen aus, die aus der Gesamtheit intergenerationaler Umverteilungsprozesse und Zuweisungen differentieller Rechtsansprüche im Sozialstaat resultieren. Der Unterschied wird verdeutlicht durch den im Untertitel dieses Buches verwendeten (subjektlosen) Ausdruck "Generationenverhältnisse" anstelle von (subjektbezogenen) "Generationenbeziehungen". Damit ist auch die Frage einer neuen Ethik zwischen den Generationen aufgeworfen. Es wird zu zeigen sein, daß gängige Interpretationen des 'Generationenvertrags' die Komplexität und die Eigenart dieser Zusammenhänge unterschätzen. Ein volles Verständnis der Bedeutung der Generationen für Funktionsweise und normative Begründung des Sozialstaats bleibt ein Desiderat. Umgekehrt bedarf es einer systematischen Berücksichtigung der Variable Sozialstaat, um Generationen in entwickelten Industriegesellschaften zu analysieren, ein Thema, das seit Karl Mannheims Generationenstudie (1928) zum Bestand soziologischer Fragestellungen zählt.

Die dritte These, die Unangemessenheit herkömmlicher sozialtechnologischer (nicht–reflexiver) politischer Steuerung, rührt direkt an elementare *Rationalitätsannahmen* der sozialpolitischen Akteure. Wenn unbeabsichtigte Nebenfolgen politischen Handelns derart massiv werden wie im Fall demographischen Wandels (der natürlich auch andere als sozialstaatliche Ursachen hat) und destabilisierend auf die Akteure zurückwirken, wird die Idee einer rationalen Verfolgung von 'Zwecken' anhand geeigneter 'Mittel' fraglich. In der soziologischen Theorie hat nur der Bielefelder Systemtheoretiker Niklas Luhmann diesen Sachverhalt zu erfassen versucht, indem er den Wohlfahrtsstaat als ein komplexes System beschrieb, das in einer sich rasch ändernden und ebenfalls hochkomplexen Umwelt operiert. In dem resultierenden Geflecht von Wirkungen und Rückwirkungen kann die für rationales Handeln notwendige Unterstellung eines relativ

stabilen Handelnden in einem relativ stabilen Handlungsfeld nicht mehr aufrechterhalten werden.¹⁷

Es ist der Frage nachzugehen, ob die zur Beherrschung einer solchen Situation erforderliche reflexive Steuerung des Sozialstaats nur auf der Ebene des Denkens Gestalt annehmen kann oder muß, wie Luhmann in einer anderen, bekannteren und optimistischeren Schrift zum Thema postuliert. Er schlägt dort eine neue "politische Theorie im Wohlfahrtsstaat" vor,¹⁸ die eine Reflexion des Staates auf seine eigenen Grenzen beinhalten soll. Demgegenüber ist zu fragen, ob nicht konkrete institutionelle Regelungsformen denkbar sind, die zumindestens Elemente materialer Reflexivität und Selbststeuerung realisieren. Eine Antwort auf diese Frage soll in Anknüpfung an vorhandene und historisch versuchte Formen partieller Selbststeuerung im System sozialer Sicherung gesucht werden. Das Umlageverfahren der Rentenversicherung und die Sozialversicherung generell enthält nämlich durchaus ein entsprechendes Potential.

Wenn sozialtechnologische Lösungsstrategien aufgrund nicht einzulösender Rationalitätsprämissen nicht greifen, so liegt es gleichermaßen nahe zu fragen, gerade nach einem neokonservativen Jahrzehnt der Deregulierung und Privatisierung, wie erfolgversprechend radikalere Lösungsangebote sind, die sich der Steuerungsdilemmata durch Systemveränderung, d.h. durch eine substantielle Reduktion des Sozialstaats, zu entziehen versuchen.

Der Problemanriß macht deutlich, daß im Zuge demographischen Wandels zentrale Kategorien der Sozialpolitik in Frage gestellt und unter veränderten Bedingungen neu begründet werden müssen. Dies gilt für herkömmliche Zielgrößen wie individuelle Lebenslagen und soziale Risiken, für Zielorientierungen wie Umverteilung und Abbau sozialer Ungleichheit, für normative Leitideen wie Verteilungsgerechtigkeit und Generationenvertrag, für institutionelle Strukturen wie die Sozialversicherung und ganz grundsätzlich für die Vorstellung politischer Rationalität. Die zukünftige Entwicklung der sozialstaatlichen Ordnung ist offen. Deuten die demographischen Herausforderungen auf ein Ende des gesellschaftsgeschichtlichen 'Projekts Wohlfahrtsstaat'? Ohne Zweifel sieht sich die überlieferte Sozialordnung ernstzunehmenden Problemen gegenüber. Sie

17 Luhmann 1983

18 Luhmann 1981

sind nicht zufälliger oder äußerer Art. Wenn die These dieser Studie richtig ist, handelt es sich um 'Risiken des Wohlfahrtsstaats', um geschichtlich und strukturell immanente Gefährdungen dieser Form von Staatlichkeit, und nicht nur um vorübergehende Risiken *im* Wohlfahrtsstaat.

Die Arbeit gliedert sich in die Teile A und B sowie einen kürzeren Teil C, in dem abschließend die Folgerungen skizziert werden, die sich aus der Untersuchung für Sozialpolitik und soziologische Theoriebildung ergeben. Teil A (Kap. 1–3) entwickelt den geschichtlichen und institutionellen Zusammenhang zwischen Generationen und Sozialstaat. Teil B (Kap. 4–7) analysiert die daraus resultierenden Probleme politischer und institutioneller Steuerung. Kapitel 1 entwickelt die These eines gesellschaftsgeschichtlichen Zusammenhangs zwischen Sozialstaat und Bevölkerungsentwicklung. Im zweiten Kapitel wird die zentrale Bedeutung von Altersgruppen und Generationen für Struktur und Wachstum des Sozialstaats dargestellt, und ein diesbezügliches desaggregiertes soziologisches Analysemodell entwickelt. Außerdem wird die Lage der Altersgruppen im Geflecht der drei wichtigsten Instanzen gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion – Sozialstaat, Arbeitsmarkt und Familie – anhand makroempirischer Daten umrissen. Kapitel 3 wendet das analytische Modell auf die Veränderungen sozialstaatlicher Leistungen für junge und alte Menschen im Zeitraum 1960 bis 2050 an. Es wird ein bisher nicht verfügbares umfassendes statistisches Bild der öffentlichen Versorgungsleistungen für die beiden großen Altersgruppen auf der Basis bekannter und weniger bekannter Daten gegeben.

Das erste Kapitel von Teil B (Kap. 4) wendet sich zunächst der grundsätzlichen Frage zu, ob entwickelte demokratisch–pluralistische politische Systeme wie das der Bundesrepublik Deutschland von ihrer Struktur her überhaupt in der Lage sind, sich in angemessener Weise auf das Problem anhaltender, strukturell bedingter demographischer Schwankungen vorgestellt. Es wird eine allgemeine Typologie von Lösungsstrategien abgeleitet. Die nächsten beiden Kapitel analysieren die zwei wichtigsten Strategien: radikale Systemveränderung, d.h. strukturelle Transformation des Sozialstaats (Kap. 5), und institutionelle Reform zwecks Adjustierung von sozialstaatlichen Institutionen und demographischem Wandel (Kap. 6). Kap. 5 untersucht zwei Typen der Transformationsstrategie. Die eine, Beschränkung des Sozialstaats auf eine Basissicherung oder eine Nothilfe für die Armen ("Residualisierung"), wurde in den 80er

Jahren von Neokonservativen in angelsächsischen Ländern propagiert, während sie in der BRD, wo sie besonders Ökonomen in der Debatte zur Rentenreform vorgeschlagen haben, nie auch nur annähernd mehrheitsfähig war. Die andere Strategie stellt eine konzeptuelle Ausarbeitung einer im politischen Raum nur partiell vertretenen Strategie dar, für die wir den Ausdruck "Konstitutionalisierung" des Sozialstaats vorschlagen. Sie setzt die Idee reflexiver Selbststeuerung des Sozialstaats auf Verfassungsebene um und zielt damit gerade auf eine Stabilisierung des vorhandenen nicht-residualen Sozialstaatsmodells.

Kap. 6 gibt eine neuartige Analyse der neuartigen Probleme, die mehr oder weniger implizit im Hintergrund der Reformbestrebungen in der Rentenversicherung und anderen Bereichen der sozialen Sicherung stehen. Zentral ist das Problem intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit unter veränderten demographischen Bedingungen und das Auftreten von "sozialen Risiken zweiter Ordnung" – ein Konzept, das wir aus einer Anwendung des systemtheoretischen Risikobegriffs von Niklas Luhmann auf demographische Zusammenhänge entwickeln. Kap. 7 ist eine Fallstudie der Rentenreform von 1989 unter dem Gesichtspunkt, inwieweit die dabei diskutierten Vorschläge und die schließlich vom Gesetzgeber gewählte Option – das "Rentenreformgesetz 1992" (RRG 1992) – dem strukturellen Charakter der demographischen Probleme der Rentenversicherung Rechnung tragen.

A. Generationen und Sozialstaat

1. Veränderungen des Generationenzusammenhangs in der historischen Entwicklung zum Sozialstaat

Die Kategorien Jugend und Alter erscheinen den Menschen als natürliche Gegebenheiten ihres Lebens, ebenso wie sich das Mit- und Gegeneinander der Alten und Jungen als ein Grundverhältnis menschlicher Gesellschaften darstellt. Aus soziologischer Sicht handelt es sich jedoch um gesellschaftlich konstruierte und wandelbare Kategorien. Was es bedeutet, Kind, Jugendlicher, Erwachsener oder ein alter Mensch zu sein – und inwieweit diese Differenzen überhaupt etwas Spezifisches bedeuten –, hängt von den kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Formen der jeweiligen Gesellschaft ab.

In diesem Kapitel soll ein wesentlicher, bisher unterschätzter Aspekt dieses Tatbestands dargestellt werden, der Einfluß staatlicher Politik. Altersgruppen, so argumentieren wir historisch–soziologisch, sind mehr als ein biologisches Phänomen und auch nicht reduzierbar auf kulturelle Deutungsmuster oder erwerbswirtschaftlich definierte Grenzen der Arbeitsfähigkeit. Vielmehr sind Altersgruppen in wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften wesentlich durch sozialpolitische Maßnahmen und Regelungen konstituiert (1.1). Dadurch, so argumentieren wir weiter, sind Bevölkerungsprozesse und politische Prozesse in ein Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit getreten. Fortan schlägt sich jede Änderung der Altersstruktur, aber auch der Geschlechtsstruktur und der Bevölkerungszahl insgesamt, in neuen Anforderungen an diejenigen Politikbereiche nieder, die

sich in spezifischer Weise auf Altersgruppen beziehen wie Bildungswesen, Kindergeld, Renten und Altenpflege. Umgekehrt werden demographische Merkmale wie Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit und Migrationen in ihrer Entwicklung wesentlich durch staatliche Maßnahmen und Leistungen beeinflusst (1.2). Im Zuge der politischen Konstituierung von Altersgruppen, so ein dritter Schritt (1.3), hat sich auch das *Verhältnis* zwischen den Generationen, zwischen jung und alt, verändert. Das 'Generationenproblem', wie es Mannheim formuliert hat, hat im Zeitalter des Sozialstaats eine neue, politisch-administrative Qualität bekommen.

1.1 Die politische Konstituierung von Altersgruppen

Nicht nur die Altersgliederung der Bevölkerung, sondern schon der Begriff 'Bevölkerung' selbst als elementarste demographische Kategorie ist historisch-sozial konstituiert. Erst im Zuge der Ausbildung des neuzeitlichen Territorialstaats im 16. und 17. Jahrhundert erlangte der Begriff eine präzise Bedeutung und wurde Gegenstand einer Bevölkerungsstatistik und "politischer Arithmetik".¹ Der grundlegende Zusammenhang zwischen Staat und Bevölkerung, zwischen politischer und demographischer Entwicklung, der sich damals zu entfalten begann, basiert auf der gesellschaftlichen Rolle von *Personen*. Personen erbringen militärische, ökonomische und kulturelle Leistungen, die für den Staat je nach den gesellschaftlichen Umständen von Interesse sind.²

Bereits in der Phase des Merkantilismus hatten Bevölkerungsprozesse den Status einer zentralen politischen Kategorie erlangt. Bevölkerungswachstum galt als eine Quelle wirtschaftlichen Wachstums und wurde durch eine aktive Bevölkerungspolitik gefördert. Zu Ende des 18. Jahr-

1 Vgl. Kaufmann/Leisering 1986: 103f.

2 Dazu grundlegend die Arbeiten von J.W. Meyer und Mitarbeitern (Thomas u.a. 1987). Im Unterschied zu Mayer/Schöpflin 1989 (193–195) ziehen wir den soziologisch offeneren Begriff 'Person' dem des 'Individuums' und des individuellen 'Akteurs' vor, da letztere nur einen spezifischen, im 19. und 20. Jahrhundert wichtiger werdenden Aspekt der gesellschaftlichen Rolle von Personen bezeichnen. Entsprechendes gilt für die Bezugsgröße 'Arbeitskraft'. Ausbaufähig erscheinen hingegen die höher generalisierten Begriffe "Humanvermögen" (Kaufmann 1990/1986: 18, in Anlehnung an H.G. Krüsselberg) und "human capital" (Meyer 1980: 67).

hunderts im Zuge der (zunächst noch nicht als solche erkannten) nie dagewesenen Bevölkerungsexplosion, zeigten sich im ökonomisch führenden Land, in Großbritannien, Brüche in dieser Tradition. Ergingen sich prominente Zeitgenossen wie William Pitt, Jeremy Bentham und Frederick Eden noch in den 90er Jahren in dem alten Lobpreis einer großen und wachsenden Bevölkerung, so stellte Thomas Malthus (1798) erstmals grundsätzlich die überkommene Sicht in Frage. In der sich entspinrenden Debatte vertraten auch Kritiker von Malthus, wie z.B. John Weyland, die die düsteren Zukunftsaussichten nicht teilen wollten, die Ansicht, daß es sich um ein Problem der *Koordinierung* ökonomischen und demographischen (sowie politisch-administrativen) Wachstums handle (Leisering 1989: 262, 267f.). Damit war ein relationales Steuerungsproblem in einem mehrdimensionalen Modernisierungsprozeß benannt, das die harmonistische Gleichsetzung von demographischer und wirtschaftlicher Expansion ablöste.

In der Nationalstaatsbewegung des 19. Jahrhunderts wurde die Bedeutung der Kategorien Volk und Bevölkerung verstärkt durch eine normative politische und kulturelle Aufladung. In dem damit verbundenen Kampf um Freiheitsrechte erschienen Personen nicht mehr nur als passive Objekte einer Oberschichtgelenkten Staatspolitik, sondern als Akteure, als aktive Teilhaber am politischen und gesellschaftlichen Leben. Bürgerliche Freiheitsrechte (civil rights in der Begrifflichkeit von T.H. Marshall (1964/1949). und erste politische Teilhaberechte (political rights) schufen den *Bürger* und den *Staatsbürger*. Von besonderer Bedeutung waren Gewerbe- und (Arbeits-)Vertragsfreiheit als Freiheitsrechte des *Wirtschaftsbürgers*.

Gesellschaftliche Differenzierung und die Dreiteilung des Lebenslaufs

In das 19. Jahrhundert fallen nicht nur die Anfänge von Freiheitsrechten, sondern auch die Vorläufer sozialer Teilhaberechte (social rights) in Form einer allmählichen Überwindung der überkommenen Armenfürsorge durch moderne Sozialpolitik. Damit begann der Aufstieg des *Sozialbürgers*.

Dies waren Anzeichen einer funktionalen Differenzierung der Gesellschaft und der damit verbundenen Veränderung des gesellschaftlichen Orts von Personen. Die Differenzierung in Funktionsbereiche wie Staat, Wirtschaft, Wissenschaftssystem, Familie usw. ersetzte und überlagerte die

älteren Unterscheidungen von Besitz und Stand, von Region und Verwandtschaft und Religion. Damit waren Personen aus unmittelbaren Zugehörigkeiten herausgelöst und zunächst ohne Ort in der neuen Gesellschaftsstruktur. Maßnahmen der *Inklusion* der Individuen in die einzelnen Funktionsbereiche wurden erforderlich (T. Parsons, N. Luhmann). Dies war die Funktion der Freiheitsrechte, die dem Einzelnen als Bürger, als Staatsbürger und als Sozialbürger die Teilhabe an sozioökonomischen, politischen und administrativen Zusammenhängen ermöglichten. Insoweit alle Bürger gleichen Zugang zu gesellschaftlichen Bereichen erhielten, bewirkte die Inklusion eine Egalisierung, wie sie im Gleichheitspostulat der bürgerlichen Revolutionen gefeiert wurde. Im gleichen Zuge entstanden aber auch neue soziale Unterscheidungen und Ungleichheiten.

Zu den neuen Differenzierungen zählte vor allem die Ausprägung von "Erwerbsklassen" (Max Weber), die sich nach den unterschiedlichen Chancen der Individuen bestimmen, auf den neu entstehenden Arbeits- und Kapitalmärkten ihre jeweiligen Ressourcen gewinnbringend einzusetzen. Generalisiert man das Kriterium 'Erwerb(sfähigkeit)', so wird jedoch eine noch grundsätzlichere Unterscheidung erkennbar, die in der klassischen Soziologie vernachlässigt worden ist, nämlich die *triadische Differenzierung der Bevölkerung in jungen (Noch-)Nicht-Erwerbstätige, Erwerbstätige mittleren Alters und alte Nicht-(mehr-)Erwerbstätige*. Erst damit gewinnen allmählich die Lebensphasen 'Kindheit' und 'Alter', wie wir sie heute kennen, an Konturen, nämlich als vom mittleren Erwachsenenalter deutlich getrennte, von Engagement im Erwerbsleben weitgehend bereinigte Phase. Es entsteht ein Drei-Phasen-Schema mit einer Vorbereitungsphase, einer Aktivitätsphase und einer Ruhephase (Kohli 1985: 3).

Diese hier zunächst in wirtschaftlichen Kategorien formulierte Trichotomisierung hat aber nicht nur ökonomische, sondern auch familienstrukturelle, kulturelle und vor allem politische Voraussetzungen und Folgen. Bevor wir dies näher ausführen, soll die moderne Altersstrukturierung anhand von Ergebnissen der neueren Lebenslaufforschung theoretisch analysiert werden.

In Abgrenzung gegen ältere Sozialstrukturanalysen, bei denen ökonomisch definierte Klassen und Schichten im Mittelpunkt standen, zielt die Lebenslaufforschung auf ein individuennäheres Merkmal mit physischem Substrat (Alter), ohne dieses jedoch als bloß biologische oder psychologische Eigenschaften von Individuen zu behandeln. Vielmehr wird

nachgewiesen, daß Lebenslauf und Lebensalter überindividuell gültige Strukturprinzipien entwickelter Gesellschaften sind, so daß von einer "Institutionalisierung des Lebenslaufs" gesprochen werden kann (Kohli 1985, bes. 1–3; J.W. Meyer 1986, bes. 244–247). Die Menschen sehen sich einer sozial organisierten Abfolge von Lebensphasen und einzelnen Lebensstufen gegenüber und richten ihre subjektiven Deutungen und Pläne auf eine strukturierte Lebenszeit aus.³ Auf der institutionellen Ebene entsteht ein 'Programm' lebensphasenspezifischer Institutionen wie Bildungssystem, Arbeitsmarkt und Rentenversicherung, auf der subjektiven Ebene darauf bezogene, dabei individuell variable Lebensentwürfe. Auf der Ebene der Sozialstruktur resultieren Altersgruppen mit altersspezifischen Rollen, kulturellen Deutungsmustern, einschlägigen Diskursen und Professionen wie Kinderärzte und Altenpfleger.

Einerseits impliziert die stärkere Konturierung schon früher vorhandener Lebensphasen eine Standardisierung und Uniformisierung dessen, was Kindheit, Erwachsenenalter und Alter bedeuten. Schulpflicht, Versicherungspflicht und Zwangspensionierung lassen dem Einzelnen keine Wahl. Andererseits eröffnen sich jedoch neue Chancen von Individualisierung und Pluralisierung, da die Institutionen einen schützenden Rahmen darstellen, in dem aus einer Vielfalt von Optionen individuell gewählt und fallweise auch vom Regelprogramm abgewichen werden kann. Die individuelle – nur alters –, nicht familien – oder betriebsbezogene – Auszahlung von Renten ermöglicht dem alten Menschen eine eigenständige Gestaltung des Lebensabends ohne Einmischung von Verwandten und früherem Arbeitgeber.⁴ Mit der schärferen Abgrenzung der Altersgruppen treten auch die Beziehungen zwischen ihnen in neuartiger Weise hervor. Die früher im Familienkreis durchaus geläufige Klage über die Last der Alten auf dem Rücken der jüngeren Generation – und bis ins 19. Jahr-

3 Kohli (1985: 2f.) macht die Institutionalisierung des Lebenslaufs fest an den Merkmalen Verzeitlichung des Lebenshorizonts der Menschen; Chronologisierung dieser Zeitlichkeit, d.h. Orientierung am chronologischen Alter; Individualisierung; Trichotomisierung des Lebenslaufs. Meyer (196: 244) hebt die kontinuierliche Sequenzierung des Lebenslaufs einschließlich institutionell vorgeformter 'Karriere'-Muster im Berufsleben hervor.

4 Zur Ambivalenz von Standardisierung und Pluralisierung s. Kohli (1985: 19–22), Mayer/Müller (1988: 41f., 57f.). Eine ähnliche Ambivalenz stellen Boli/Meyer (1978: 218) in Bezug auf Kinder/Kindheit fest.

hundert auch die Last der Kinder für die Eltern –⁵ erhält eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung. (Zum Wandel der Generationenbeziehungen s. Abschnitt 1.3.)

Wie ist die Veränderung von Lebenslauf und Altersstrukturierung gesellschaftsgeschichtlich zu erklären und zu interpretieren? Vieles deutet darauf hin, daß Wandlungsprozesse in *mehreren* gesellschaftlichen Bereichen – Familie, Wirtschaft, Kultur und Politik – zusammenwirkten.

Erst spät ist ein standardisierter *Familienzyklus* entstanden (Kohli 1985: 4–8). Lange war eine starke Fluktuation der Mitglieder des Familienverbandes vorherrschend, mit häufiger später (Wieder–)Heirat und großer Streuung von Heiratsalter und Altersabstand der Ehepartner. Schon die allgegenwärtige Möglichkeit eines plötzlichen Todes und die geringe Lebenserwartung wirkten der Idee regulärer Familienphasen und einem langfristigen biographischen Planungshorizont entgegen. Aspekte *kulturellen* Wandels sind insbesondere in sozialhistorischen Studien der Entstehung der Kindheit im modernen Sinne betont worden. Diese stand in engem Zusammenhang mit der Ausprägung pädagogisierender Sichtweisen im späten 18. Jahrhundert.

In *wirtschaftlicher* Hinsicht differenzierte sich im 19. Jahrhundert überhaupt erst ein Wirtschaftssystem aus. Durch die Industrialisierung, strukturgeschichtlich als Ausdifferenzierung des Produktionsbereiches in Form komplexer Arbeitsorganisationen zu interpretieren, wurde die sich schon seit den spätmittelalterlichen Handelsbetrieben ausbildende Trennung von Haushalt und Betrieb forciert und zugleich die Entstehung überregionaler Arbeitsmärkte initiiert. Besonders in England waren bereits im 17. Jahrhundert unfreie Beschäftigungsverhältnisse im Agrarbereich stark zurückgedrängt worden. Was den Wandel der gesellschaftlichen Rolle von Personen angeht, so bedeutete die Differenzierung und Komplexifizierung der Ökonomie den sozialen Aufstieg des Wirtschaftsbürgers. Auf Seiten der davon zunächst eher unbewußt–zwangsmäßig betroffenen abhängig Arbeitenden wurde die Qualität der Arbeitskraft (Qualifikation) wichtiger als bloße demographische Quantitäten. In dieser Situation gewann eine Unterscheidung von – im erwerbswirtschaftlichen Sinne – 'Produktiven' und 'Unproduktiven' an Bedeutung. Die scharfe Trennung von Erwerbstätigen (mittleren Alters) und (jungen und alten) Nicht–Erwerbstätigen

5 Göckenjan 1990a: 1

verdankt ihre historische Durchsetzung nicht zuletzt der Tatsache, daß sie sowohl im Interesse der Arbeitgeber liegt (höhere Produktivität der Arbeitskräfte) als auch im Interesse der Arbeitnehmer (Verknappung des Angebots an Arbeitskräften).⁶

Schließlich ist die moderne Trichotomisierung von Lebenslauf und Bevölkerung wesentlich *politisch* bedingt. Der Einfluß staatlicher Aktivitäten ist in der sozialgeschichtlichen und soziologisch – historischen Analyse in jüngerer Zeit unterbelichtet worden, da die Zeichen der Zeit auf Alltagsgeschichte, Geschichte 'von unten' und Mentalitätsgeschichte standen. In jüngster Zeit ist jedoch eine Gegenbewegung "Bringing the state back in" entstanden.⁷ Dies macht sich auch in der traditionell eher subjektiv – biographisch, familiensoziologisch oder bildungs – und arbeitsmarkt-orientierten Lebenslaufforschung⁸ bemerkbar.⁹ Allerdings scheint es zu kurz gegriffen, staatlichen Instanzen nur eine *regulierende* und *integrierende* Funktion in bezug auf Phasen und Übergänge in einer primär arbeitsmarktinduzierten Lebenslaufstruktur zuzuschreiben.¹⁰ Staatlicher Sozialpolitik kommt vielmehr eine wesentlich *konstituierende*, d.h. Differenzierungen von Lebenslauf und Altersstrukturen erst schaffende und prägende Rolle zu.

Schon im 16. Jahrhundert, der Entstehungsphase systematischer staatlicher Armenfürsorge in Westeuropa, spezifizierten die Armengesetze den Kreis der Hilfsberechtigten. So wurde im Elisabethanischen Armenrecht von 1598/ 1601, das mit Modifikationen bis 1834 in England Geltung hatte, zwischen den *impotent* (den Schwachen und Hilflosen), den *able-bodied* (in moderner Redeweise den Arbeitslosen) und den *idle* (arbeits-scheue Müßiggänger) unterschieden.¹¹ Nur ersteren sollte bloße Hilfe, ohne Zwangsarbeit oder Disziplinierung, zuteil werden. Gehörten in der Folge Kinder und Alte tendenziell zu den *impotent*, so richteten sich die

6 Kaufmann/Leisering 1984: 431

7 So der programmatische Titel von Evans/Rüschmeyer/Skocpol Hg. (1985).

8 Paradigmatisch Sonderforschungsbereich 186 (1991) und Mayer Hg. (1990).

9 Z.B. Mayer/Müller 1988, Mayer/Schöpflin 1989, Meyer 1986 sowie die unten angegebenen Untersuchungen zur historischen Soziologie von Alter und Jugend. Zu einer entsprechenden Kritik der soziologischen Mobilitätsforschung und der ökonomischen Humankapital – Theorie siehe Mayer/Müller 1988.

10 So Mayer/Schöpflin 1989.

11 Leisering 1989: 204

Anfänge sozialstaatlicher Politik im 19. Jahrhundert ganz explizit auf Kinder, Jugendliche und Alte. *Altersgruppen waren die ersten Wohlfahrts – bzw. Versorgungsklassen.* Die Geschichte der Entwicklung zum Sozialstaat ist auch die Geschichte der Überlagerung und Relativierung ökonomisch definierter Klassenstrukturen durch politisch konstituierte Versorgungsklassen,¹² und diese Geschichte begann mit nach Alterskriterien definierten Gruppen. Damit wurde die *Struktur* der Bevölkerung – nicht nur ihre Größe und ihr Wachstum, wie im Merkantilismus – zu einer politischen Kategorie.

Wenn wir in Anlehnung an Kaufmann (1982) drei Typen sozialpolitischer Intervention unterscheiden, die bis heute staatliche Sozialpolitik ausmachen, so können wir feststellen, daß sich historisch in allen drei Bereichen zentrale Maßnahmen auf spezifische Altersgruppen konzentrierten. Die Einräumung von *Schutzrechten* im Arbeitsbereich durch staatliche Fabrikgesetzgebung begann mit der Regulierung und dem Verbot von Kinderarbeit (1802/1819 in England, 1839 in Preußen). Die Einführung regulärer monetärer *Transfers* jenseits der überkommenen kommunal organisierten Armenfürsorge begann bei den alten Menschen (Bismarcksche Rentenversicherung 1889) durch Festlegung einer standardisierten, fallunspezifischen Altersgrenze (damals bei 70 Jahren) und durch die Verleihung von Anspruchsrechten an (zunächst sehr begrenzte) Teile der dadurch definierten Altersklasse. Im dritten Bereich, den sozialen *Dienstleistungen*, war es das Bildungswesen, basierend auf der Einführung der allgemeinen Schulpflicht (1825 in Preußen, erst im letzten Drittel des Jahrhunderts faktisch durchgesetzt; in England 1880), das das Leben der Kinder veränderte. In dem Maße, wie sich wichtige sozialrechtliche Vorschriften am chronologischen Alter der Adressaten festmachten und ihre Durchsetzung durch institutionelle Vorkehrungen (z.B. Fabrikinspektoren) sowie gesellschaftliche Rahmenbedingungen gefördert wurde, sind die Kategorien 'jung' und 'alt' in ihrer uns heute selbstverständlichen Bedeutung sozialpolitisch konstituiert. Der Arbeitsmarkt als solcher kennt keine natürlichen Grenzen der Erwerbstätigkeit, weder bei Kindern (ausgenommen Säuglinge) noch bei Alten. Bereits Smelsers (1959) Versuch einer funktionalistischen Reduktion der frühesten Fabrikgesetzgebung im England der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf produktionstechnische und

12 Dazu grundsätzlich Lepsius 1979, Alber 1984.

beschäftigungspolitische Notwendigkeiten ist von Fachhistorikern mit Zurückhaltung aufgenommen worden.¹³ In dem Maße, wie sich soziale Leistungen und Schutzzusagen des Staates von den obrigkeitsstaatlichen Modalitäten des Armenrechts gelöst haben und zu individuellen Anspruchsrechten geworden sind, sind Alte und Junge bevorzugte Sozialbürger.

Offenbar kann die moderne Altersstrukturierung nicht auf einen Differenzierungsprozeß in einem einzigen Bereich, etwa Wirtschaft oder Kultur, zurückgeführt werden. Plausibler erscheint es vielmehr, die Entstehung der Altersstruktur auf den Differenzierungsprozeß der Gesellschaft als solchen zu beziehen. Dies hat J.W. Meyer versucht.

Meyer (1986) stellt den modernen Lebenslauf in den Zusammenhang des modernen "institutionalisierten Individualismus" (Parsons) und des Erfordernisses der Inklusion von Personen in zunehmend hochorganisierte Institutionen und Funktionssysteme.¹⁴ Dieses Modell erklärt die Ausrichtung von Individuen auf Teilhabe an Systemen zu einem eigenständigen und mehrere Systeme übergreifenden Problem, das nur durch ein symbolisches Konstrukt jenseits der Funktionslogik der Einzelsysteme gelöst werden kann. Dieses Konstrukt ist bei Meyer das Selbst (*self*), mit dem sich Personen ihrer eigenen Identität als entwicklungsfähige Wesen in einer komplexen und dynamischen Gesellschaft vergewissern. *Die Institutionalisierung des 'Selbst' und des modernen Lebenslaufs ist ein strukturbildendes Korrelat und eigenständiger Strang neuzeitlicher Differenzierung und Rationalisierung, der gleichberechtigt neben die strukturelle Differenzierung und Rationalisierung sozialer, ökonomischer, politischer, religiöser usw. Systeme tritt und diese als ganze stützt.*

Dabei kommt der Politik jedoch eine besondere, systemübergreifende Rolle zu. Die Institutionalisierung des Selbst wird gestützt durch den Staat, insbesondere durch Bildungsplaner und einschlägige Professionen wie Entwicklungspsychologen, die im Rahmen eines weltweiten "kulturellen Projekts" Annahmen über die Bildbarkeit und lebenslange Sozialisierbarkeit bis hin in die Dritte Welt und deren Erziehungspraktiken tragen. Die Verschiebung ins Symbolische und Kulturelle bei Meyer vermag die Widersprüchlichkeit des modernen Lebenslaufs – die Ambivalenz von

13 Lovell 1978: xxx – xxxii

14 Meyer 1986: 246f., 243

Standardisierung und Pluralisierung, von Disziplinierung und individueller Emanzipation – plausibler zu machen. Allerdings ist das theoretische Modell von Kindheit und Jugend sowie dem Erwachsenenalter her konstruiert. Die Alten sind nur schwer darin einzuordnen sind.

Demgegenüber versucht Franz (1990) anhand des eher politik – als kultursoziologisch geschnittenen Begriffs des *”öffentlichen Interesses an Nachwuchs”* die politische Konstruktion von Jugend zu erklären. Dieses Interesse manifestiert sich in verschiedensten politischen Maßnahmen, die nicht als uniformer Reflex bestimmter Modernisierungsimperative gedeutet werden können. An die Stelle der Vorstellung eines intentionalen *”Projekts”* – die bei Meyer wohl aus seinem Erkenntnisinteresse an der weltweiten Verbreitung des westlichen Modells staatlich geförderten Individualismus resultiert – tritt ein inkrementalistisches Modell der Entwicklung politisch – rechtlicher Regelungen. Demgemäß ist die politische Konstituierung von Jugend das unintendierte Ergebnis einer *Kumulation* einzelner, nicht koordinierter politischer Maßnahmen und einer *Eigendynamik* einmal geschaffener Regelungen und Institutionen.

Meyer und Franz gemeinsam ist eine Kritik funktionalistischer Erklärungen, z.B. des Versuchs, die Entstehung einer pädagogisch kontrollierten Kindheit und eines Ruhestands für Arbeiter aus abstrakten Erfordernissen sozialer Disziplinierung und der Kontrolle des Arbeitsmarkts abzuleiten.¹⁵ Stattdessen betonen Sie die Rolle gesellschaftlicher und insbesondere politischer Akteure. Meyers Modell hat allerdings selbst funktionalistische Untertöne.

Die Institutionalisierung des modernen Lebenslaufs und des Drei – Phasen – Schemas bewirkt also eine *Verzeitlichung der Inklusion* von Personen in soziale Systeme. Teilweise geschieht dies in Form einer Sequenzierung von Inklusion, d.h. in jeder Phase bzw. Episode des Lebenslaufs partizipieren die Individuen an bestimmten phasentypischen Systemen. Die in der neueren Lebenslaufforschung anzutreffende These einer Korrespondenz zwischen funktionaler Differenzierung der Gesellschaft und Lebenslaufdifferenzierung, quasi einer sequenzierten Abarbeitung struktureller Differenzierung im individuellen Lebensverlauf (Meyer/Schöpflin 1989: 195) sollte jedoch nicht überzogen werden. Die

¹⁵ Vgl. die Kritik von Boli/Meyer (1978: 219f.; bzgl. Kindheit: 218) und Franz (1990: 23 – 25).

gesellschaftlichen Subsysteme Bildung und Familie – die den Lebensphasen Kindheit und Jugend entsprechen – und Wirtschaft – entsprechend der Erwachsenenphase – scheinen sich in diese Perspektive leicht einzuordnen. Das zentrale Subsystem Politik sowie weitere Bereiche wie Wissenschaft, Recht, Religion entbehren jedoch einer Entsprechung im Lebenslauf. Umgekehrt hat die Altersphase kein gesellschaftsstrukturelles Pendant. Weiterhin ist die Korrespondenzannahme am typischen männlichen Lebenslauf orientiert.

Am problematischsten ist jedoch der unterstellte reduktionistische Wirtschaftsbegriff. Die Ausdifferenzierung einer Erwerbsphase gegenüber Phasen des Nicht-Erwerbs spiegelt nicht eine Differenzierung Wirtschaft/Nicht-Wirtschaft, sondern eine *interne* Differenzierung wirtschaftlicher Aktivitäten in Produktion und (Nur-)Konsum. Die Wirtschaft besteht nicht nur aus Arbeitsmarkt und Produktion.¹⁶ Kinder, Rentner, Hausfrauen: sie alle sind Wirtschaftsbürger, die wesentlich zum Funktionieren der Ökonomie beitragen. Ohne das Entstehen des Massenkonsumismus im 19. Jahrhundert ist der Aufstieg der modernen Marktwirtschaft nicht verstehbar, und ohne die ökonomische Nachfragefunktion öffentlicher Sozialleistungen an Nicht-Produzenten ist die Erfolgsgeschichte des Sozialstaats unzureichend erklärt (Keynesianismus).

Die sozialpolitische Konstituierung von Jugend und Alter

Aktuelle, noch laufende Forschungen¹⁷ erlauben es, die ersten Konturen einer historisch-politischen Soziologie von Jugend und Alter zu zeichnen. Wie in allen Gebieten des säkulären gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses seit dem späten 18. Jahrhundert zeigen genauere Forschungen auch hier, daß globale Tendaussagen zu relativieren und zu differenzieren sind.

Was die Kategorie 'Alter' als politische und rechtliche Kategorie angeht, so zeigt Göckenjan (1991, bes. 362, 377), daß es bereits im 18. Jahrhundert, d.h. vor den Anfängen moderner Sozialpolitik, Rechtsnormen und darauf bezogene Diskurse gab, die explizit und implizit eine

16 Dazu aus systemtheoretischer Sicht Luhmann 1984: 321.

17 Göckenjan 1991, 1990, 1990b, Franz 1990, Litke 1990, Wall 1990, Conrad 1988

Altersphase umrissen. Im Unterschied zu dem kulturell – konventionellen "theologischen Lebenslaufregime", in dem die gebrechliche Phase des Alters als Vorbereitung zum ewigen Leben galt (dieses Bild wirkte bis ins 20. Jahrhundert), handelte es sich um "'innerweltliche', medizinisch – diätetisch fundierte, z.T. juristisch gefaßte Leistungsdiskurse" (ebenda 362). So sah bis Ende des 18. Jahrhunderts das Konzept der "Freiheiten des Alters" Altersgrenzen bei der Tortur – und Straffähigkeit und bei Ämtern und Diensten wie Pflugschaften, militärischen Pflichten u.ä. vor. Diese Befreiungen waren i.d.R. nicht zwingend, jedoch setzte ein Überschreiten der Grenze – die meist bei 60 Jahren lag – die Betroffenen sozialem Druck und Legitimationszwang aus. Als eigenständige vorindustrielle Form des Alters gab es außerdem das bäuerliche Altenteil, das jedoch immer umkämpft und dem Widerstreit der jeweils beteiligten Interessen ausgesetzt war (ebenda 378).

Der erste sozialpolitische Begriff von Alterssicherung tauchte lange vor der 1889 verabschiedeten und 1891 in Kraft getretenen Bismarckschen Gesetzgebung auf, nämlich im Beamtenrecht (Litke 1989: 4). 1818 führte Bayern eine fakultative Pensionierung mit 70 Jahren ein. Andere deutsche Länder folgten, verstärkt in den 80er und 90er Jahren (Preußen 1882) und schließlich das Reich 1886, wobei sich eine Altersgrenze von 65 Jahren durchsetzte. Der Begriff des Alters als Ruhestand war hier aus der staatlichen Fürsorgepflicht und dem Loyalisierungsinteresse gegenüber denjenigen erwachsen, die schon durch ihren beruflichen Status direkter staatlicher Beeinflussung unterstanden. Auch später knüpfte staatliche Alterssicherung nicht direkt an spezifische soziale Problemlagen des Alterns an, sondern an rechtlich gegebene 'ständische' Differenzierungen von Berufsgruppen (Beamte, Arbeiter, Angestellte), die sie dadurch ihrerseits verstärkte. Dies könnte als Beleg des ständestaatlichen Ursprungs des deutschen Sozialstaatsmodells (vgl. Leibfried/Ostner 1989: 13) gesehen werden, jedoch spielten die Staatsbediensteten auch in England und Frankreich eine Vorreiterrolle (Conrad 1988: 423f.).

Es entwickelte sich in der Folge eine breit gestaffelte berufsständisch definierte institutionelle Fragmentierung der öffentlichen Alterssicherung – Beamte, Soldaten, Arbeiter, Angestellte, Knappschaftsangehörige, Landwirte, freie Berufe –, die sich bis heute erhalten hat. Angleichungstendenzen – etwa zwischen Arbeitern und Angestellten, zwischen landwirtschaftlicher Altersversorgung und GRV und, zuletzt in Zusammenhang

mit dem RRG '92 versucht, zwischen GRV und Beamtenrecht – blieben begrenzt.

Während die vorherrschende Regelaltersgrenze seit den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts unverändert bei 65 Jahren liegt – die Bismarcksche Grenze von 70 Jahren zwischen 1891 und 1916 war nur ein "Zwischenspiel" (ebenda 14) –, fand in der Geschichte der Arbeiterversicherung ein qualitativer Wandel des zugrundeliegenden Altersbegriffs statt. Waren die Beamtenpensionen von vornherein Altersruhegelder im Sinne der Unterstellung einer vollständigen Aufgabe der Erwerbsarbeit, so waren die "Altersrenten" des "Invaliditäts- und Alterssicherungs-Gesetzes von 1889" genaugenommen "Alterserwerbsminderungsausgleichsrenten" (ebenda 7). Im Unterschied zu den auch anzahlmäßig weit überwiegenden "Invalidenrenten", dem zweiten 1891 geschaffenen Rententyp, handelte es sich um sehr niedrige Lohnzuschüsse.¹⁸ Alter wurde durch die Generalannahme verminderter, aber teilweise noch vorhandener Erwerbsfähigkeit definiert. Erst ab 1923 wurde die Altersrente wie die Invalidenrente berechnet und auch als solche bezeichnet, so daß zumindest semantisch Alter als (Voll-)Invalidität definiert wurde. Erst 1957 fand der Übergang zu einem rein chronologischen Altersbegriff statt und die endgültige Umkehrung des Status der Invalidenrente zu einer vorzeitigen, nicht-'normalen' Altersrente. 1965 wurde die Altersgrenze 'nach oben' flexibilisiert, d.h. die Höchst- in eine Mindestaltersgrenze umgewandelt.

Im Unterschied zu Kernbereichen der Sozialpolitik für junge Menschen erwuchs die Altenpolitik historisch nicht aus dem dominanten Sozialsystem der frühen Neuzeit, der kommunal getragenen Armenpflege. Im Gegenteil: im Bereich armer Alter ist sogar eine Gegenbewegung zur staatlichen Konstituierung von Alter als eigenständige Wohlfahrtsklasse festzustellen. Trotz des hohen – und unter Dauerbeziehern dominanten – Anteils an der Klientel der Armenpflege erreichten die Alten im 19. Jahrhundert nie den Status einer abgegrenzten Problemgruppe, waren nie Anlaß systematischer armenpflegerischer Diskurse (Göckenjan 1990b: 105f., 138). Vielmehr wurden sie unter die allgemeine Kategorie der Siechen und Gebrechlichen subsumiert – dabei ohne institutionelle Sonderbehandlung wie andere Teilgruppen, z.B. Irre, Blinde und Taubstumme (eben-

¹⁸ ebenda 6f.. In der Literatur (z.B. Conrad 1984: 151) wird hier oft nicht zwischen den beiden Rentenarten unterschieden.

da 107, 134). Göckenjan (1991: 378) spricht geradezu von einer "sozialpolitischen Vermeidung einer formalen Statuspassage" (ins Alter) und zitiert einen profilierten sozialpolitischen Autor, der 1882 im Vorfeld der Einführung der Rentenversicherung in dieser eine "gewisse ungesunde Sentimentalität" gegenüber dem hilfsbedürftigen hohen Alter sieht (zitiert bei Göckenjan 1990b: 137). Erst ab 1900 differenziert sich die Altersproblematik langsam aus. 1901 taucht der Terminus "Altersfürsorge" auf, noch kaum benutzt, und selbst 1903 ist "Altersheim" noch kein eigenständiger Fachbegriff (ebenda 106, 138).

Auch im Bereich von *Kindheit und Jugend* gab es – hier wohl weniger überraschend – vor-sozialpolitische Rechtsnormen im 18. Jahrhundert und früher, die diese Lebensphase(n) regulierten. Die Normen betrafen Mündigkeit, Geschäftsfähigkeit, Straffähigkeit, aber auch politische Teilhabe. Die eigentliche sozialpolitische Konstituierung von Jugend im 19. und 20. Jahrhundert vollzog sich, ausgeprägter als bei 'Alter', in mehreren, nicht direkt verbundenen Bereichen, die sich erst allmählich in kumulativer Weise zu einer 'Jugendpolitik' verdichteten, ohne jedoch jemals den Integrationsgrad einer einzigen zentralen Gesetzesmaterie zu erlangen. Nach Franz (1990: 12–22) handelte es sich um vier Politikfelder:

- Regelungen der individuell–familialen Stellung junger Menschen (bzgl. der genannten vor-sozialpolitischen Aspekte und elterlicher Sorgepflichten),
- Bildungswesen (Schulpflicht, Aufbau eines Schul- und Lehrerausbildungswesens),
- Arbeit (Arbeitsvertragsrecht, Arbeitsschutz)
- Armenpflege und fürsorgeartige Leistungen verschiedenster Art.

Dabei sind Arbeitsschutz und Bildung 'neue' Politikbereiche, im Unterschied zu den anderen beiden genannten Bereichen, die schon in der frühneuzeitlichen Politik vor 1800 eine wichtige Rolle spielten.

Während die ersten drei Bereiche Gegenstand allgemeiner, tendenziell auf alle Angehörigen der jeweiligen Altersgruppe zielender Jugendpolitik sind, betrifft der letztgenannte Bereich nur besonders benachteiligte oder sozial auffällig gewordene Jugendliche. Trotzdem wurden Armenpflege und Fürsorge, anders als bei der politischen Konstituierung von Alter, eine zentrale Quelle allgemeiner Jugendpolitik: Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts setzte ein grundsätzlicher Wandel der jugendbezogenen Fürsorgemaßnahmen ein. Zum einen fand eine Verstaatlichung statt, in

deren Zuge die Rolle der Kirchen und der privaten Wohltätigkeit (sowie der im 18. Jahrhundert einschlägig tätigen Polizei) zurückgedrängt wurde. Zum andern löste sich die Jugendfürsorge zunehmend vom Armenrecht. Kulminationspunkt war 1922 das Jugendwohlfahrtsgesetz, das ein allgemeines, nicht nur auf randständige Jugendliche bezogenes Recht auf Erziehung und staatliche Leistungen kodifizierte. Im Unterschied zum zentralen Leistungssystem für das Alter, der Rentenversicherung, hat die Jugendfürsorge jedoch bis heute einen fürsorgenahen Status bewahrt. Auch zentralstaatliche monetäre Leistungen wie das später geschaffene Kindergeld entbehren des für die GRV typischen Grades an Standardisierung, sind z.B. nicht regelhaft dynamisiert.

Die Entwicklung der Jugendwohlfahrt aus dem überkommenen Armen – und Fürsorgewesen belegt Franz' These einer eigendynamischen Intensivierung und Ausdehnung politischer Regelungen, die ursprünglich nur für eine beschränkte Problemstellung, mit beschränktem Adressatenkreis und beschränktem Gegenstandsbereich, gedacht waren. Ähnliches gilt für die arbeitsbezogenen Regelungen. Das Verbot der Kinderarbeit war der Ursprung einer sich letztlich auf alle Beschäftigtengruppen und alle Produktionszweige ausdehnenden umfassenden Arbeitsschutzgesetzgebung.¹⁹

Die Entwicklung zur Jugendwohlfahrt verweist aber auch auf die Komplexität der zugrunde liegenden Prozesse gesellschaftlicher Differenzierung. Parallel zur Ausdifferenzierung von Staat und Verwaltung und der zunehmenden Politisierung der Lebensverhältnisse differenzierten sich Markt und Familie als relativ freie, private Sphären aus, die sich gegen direktive staatliche Eingriffe sperrten. Die Parallelität von Expansion und Eingrenzung politischer Einflußnahme wird in den vier Bereichen deutlich, die in die moderne Jugendfürsorge einfließen:²⁰

- die *Waisenhäuser* des 18. Jahrhunderts machten nach 1800 bald einer staatlichen Förderung familialer Erziehung Platz;
- die staatliche Zwangserziehung *straffällig gewordener Minderjähriger*, noch im Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 teilweise vor-

19 Dies war auch und historisch früher in England der Fall (Leisering 1989, Kap. 6).

20 Franz (1990: 15–22). Franz blendet allerdings den naheliegendsten Bereich aus: die armen Kinder, d.h. diejenigen, die in Haushalten lebten, die Armenhilfe bezogen.

gesehen, wurde 1871 und im BGB von 1896 zugunsten eines Interventionsverzichts in die Privatheit der Familie abgeschafft;

- 1878 wurde die staatliche Finanzierung der Fürsorgeerziehung von Kindern anerkannt, die von ihren Eltern *vernachlässigt* worden waren, während vorher Eltern und private wie kommunale Wohltätigkeit zuständig gewesen waren.
- Erst im BGB wurde, nach Ansätzen im Preußischen Landrecht, die elterliche Gewalt für von *Verwahrlosung* bedrohte Kinder eingeschränkt.

Alles in allem beinhaltete die Politisierung der Jugendphase eine Differenzierung gegen wirtschaftliche Bezüge, insbesondere, wie im Fall der Altersphase, eine 'Bereinigung' von Erwerbstätigkeit (Kinderarbeitsverbot), aber auch eine Lösung des Nexus von Jugend und hauswirtschaftlicher Abhängigkeit, die nur durch Heirat und ökonomische Verselbständigung gelöst werden konnte (Franz 1990: 5f.). Hinzu kam eine gesellschaftsgeschichtlich nicht weniger wichtige Differenzierung gegen Religion und Kirche in Form eines grundsätzlich säkularen Bildungswesens und staatlicher Übernahme oder doch zumindest rechtlicher Regulierung christlicher Caritas im Sozialbereich.

Aus einer Zusammenschau der Entstehung von Jugend und Alter ergibt sich ein differenziertes Bild der politischen Konstituierung von Altersgruppen.²¹ Die entscheidenden Weichen wurden im 19. Jahrhundert gestellt. Ausgeprägte staatlich–rechtliche Regulierungen von Lebensphasen gab es jedoch schon im 18. Jahrhundert, während der eigentliche Konstituierungsprozeß erst im 20. Jahrhundert umfassende und gesellschaftlich strukturprägende Formen annahm. In einer ersten Annäherung können vier große historische *Phasen* der politischen Konstituierung von Altersgruppen unterschieden werden: die Zeit bis ins frühe 19. Jahrhundert, in der *hoheitsstaatliche* und rechtsstaatartige Normierungen und Maßnahmen vorherrschten; das 19. Jahrhundert, in dem *sozialpolitische*

21 Wir folgen hier der verbreiteten, aber nicht begründbaren Vernachlässigung der mittleren Altersgruppen. Eine politische Soziologie des aktiven Erwachsenenalters hätte mehr als nur die Veränderungen an den Grenzen zu Jugend und Alter zu untersuchen. In der Lebenslaufforschung hat besonders J.W. Meyer die Teilhabe Erwachsener an Organisationen und organisational verzeichneten "Karrieren" betont. Der Begriff einer – wesentlich sozialpolitisch induzierten (GRV) – "Normalbiographie" bietet einen (noch ausarbeitungsbedürftigen) makrosoziologischen Zugang zum Thema (Sonderforschungsbereich 186, 1991).

Regulierungen wesentliche Elemente der modernen Gestalt von Jugend bzw. Alter schufen; die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts, in der umfassendere und integriertere *sozialstaatliche* Regulierungen eine eigentliche Jugend – bzw. Altenpolitik konstituierten;²² und die *Expansion* des Sozialstaats nach dem 2. Weltkrieg mit der Schaffung einer am chronologischen Alter orientierten und auf Lohnersatz zielenden Rente und der Bildungsexpansion (zu dieser Phase s. empirisch Kap. 2 und 3). In diesem Rahmen traten nicht selten Ungleichzeitigkeiten auf, so die Marginalisierung des Altenbildes in der Armenpflege in den Jahrzehnten, in denen die Arbeiterrentenversicherung geschaffen wurde und expandierte.

Was die historischen Triebkräfte und *Ursachen* der Entwicklung angeht, so sind Alter und besonders Jugend als politische Kategorien wesentlich Ergebnisse einer Kumulation zunächst unkoordinierter Einzelmaßnahmen und einer eigendynamischen Expansion von Regulierungen und Einrichtungen mit anfangs begrenzter Reichweite. Eine wichtige Triebkraft war die Verallgemeinerung von Maßnahmen, die ursprünglich für besonders benachteiligte Subgruppen geschaffen worden waren. Dies gilt für die allgemeine Jugendwohlfahrtspflege, in anderer Weise aber auch für den Beginn der Rentenversicherung mit Schwerpunkt im Arbeiterbereich. Auch 'Staatsnähe' wie im Fall der Beamtenpensionen war historisch der Institutionalisierung einer modernen Altersruhephase zuträglich.

Die Konstituierung des *Alters* unterschied sich von der der *Jugend*. Alles in allem erfolgte sie später: die Politik für Kinder und Jugendliche war bis spät ins 19. Jahrhundert der Kern und Ursprung zentralstaatlicher Sozialpolitik (Franz 1990: 3). Im Bereich kommunaler Armenpflege herrschte noch etwas länger eine entsprechende Asymmetrie: "... während im Laufe des 19. Jahrhunderts unter großer öffentlicher Aufmerksamkeit alle Anstrengungen für eine umfassende Kindesfürsorge unternommen werden, werden die Alten stillschweigend irgendwie mitgeschleppt." (Göckenjan 1990b: 137) Schließlich spielen bis heute monetäre Transfers bei Alten eine größere Rolle als bei Jungen, worin sich u.a. der geringere Familienbezug des Altenbildes ausdrückt.

22 Dabei stechen die 20er Jahre heraus, in die das Jugendwohlfahrtsgesetz (1922), die Statusverbesserung der Arbeiterrenten (1923) und der Beginn der Auszahlungen der ersten Angestelltenrenten (1923/25) nach dem Gesetz von 1913 fallen.

Gesellschaftsgeschichtlich ist die Bedeutung zunehmender Politisierung der Gesellschaft näher zu erläutern. Die These einer fortschreitenden politischen Formierung von Altersgruppen bedeutet nicht, daß ein alles beherrschender Staatszugriff auf Jugendliche und Alte andere Einflüsse zurückdrängen würde. Mit N. Luhmann ist vielmehr davon auszugehen, daß in funktional differenzierten Gesellschaften *alle* gesellschaftlichen Bereiche dazu tendieren, sich auszudehnen. Zwischen Politik, Wirtschaft und Familie herrscht ein wechselseitiges Bedingungsverhältnis, so daß alle Bereiche gleichzeitig expandieren können. D.h., es handelt sich nicht um ein Null-Summen-Spiel. Verschiebungen und Spannungen zwischen sich überlappenden Zuständigkeitsansprüchen der jeweiligen Systeme sind freilich ein strukturelles Dauerproblem.

Wall (1990) weist für die englische Entwicklung seit dem 16. Jahrhundert einen Rückgang der Erwerbstätigkeit im Alter und eine Zunahme staatlicher Versorgungsleistungen nach, bei einem nur begrenzten Rückgang familialer Versorgungsbeziehungen und Kontakte. Letzteres liegt darin begründet, daß alte Menschen schon früher in recht hohem Maße materiell und sozialräumlich unabhängig von ihrer Familie lebten. Entscheidend für das Verständnis des säkularen Transformationsprozesses ist jedoch die Tatsache, daß die Expansion staatlicher Sozialpolitik seit dem 19. Jahrhundert wesentlich auf der Bereitstellung *zusätzlicher*, früher nicht zur Verfügung stehender Leistungen basiert. Dies gilt für Leistungen, für die früher ein geringerer Bedarf gesehen wurde (Arbeitsschutz, Bildungswesen), wie auch für Leistungen, für deren Erbringung früher die erforderlichen technisch-wissenschaftlichen Mittel fehlten (entwickelte medizinische Versorgung). Schon deshalb bedeutet Politisierung nicht Verdrängung familialer, wirtschaftlicher, kultureller usw. Einflüsse, sondern kann gerade eine Entfaltung in diesen Bereichen fördern.

Zudem bedeutet Politisierung nicht dasselbe wie Verstaatlichung. Typisch ist eine staatliche Rahmensteuerung von Institutionen, die selbst nicht staatlich sind. In der Jugend- und Altenpolitik spielen lokal operierende Wohlfahrtsverbände eine wichtige Rolle, und die staatliche Verantwortung für die Jugendlichen besteht wesentlich in einer materiellen Förderung und rechtlichen Absicherung der Familien. Wir haben anhand des Umgangs mit Waisen und mit straffällig gewordenen Minderjährigen gezeigt, daß im 19. Jahrhundert die direkte staatliche Problembearbeitung durch Waisenhäuser und Zwangserziehung gegenüber indirekten Lösungen zurückgeschraubt worden ist. In der Altenpolitik dominiert das Medium

Geld (Renten), das dem Empfänger einen Freiraum gibt, es so oder anders auszugeben.

Staatliche Regulierungen, ob direkter oder weniger direkter Art, sind in ihrer Wirksamkeit ohnehin daran gebunden, wie die Akteure in den betroffenen gesellschaftlichen Bereichen darauf reagieren. Dies gilt nicht nur für rechtliche Regelungen, für die es meist betont wird,²³ aber für diese ist es am offensichtlichsten. Der Arbeitsschutz konnte sich erst in einem langwierigen Prozeß gegen den Widerstand der privatbetrieblichen Praxis durchsetzen, und auch die Schulpflicht wurde erst Jahrzehnte nach ihrer gesetzlichen Einführung in allen Regionen und Schichten zur Realität.

Es bleibt jedoch die Tendenz zu einer politisch konstituierten und damit vereinheitlichteren, verrechtlichteren, bürokratisierteren und durch soziale Professionen stärker kontrollierten Dreiteilung des Lebenslaufs bzw. der Bevölkerung. Erst in jüngster Zeit sieht Kohli (1985: 22–24) umrißhaft Anzeichen einer Trendwende in Richtung einer Deinstitutionalisierung und "Destandardisierung des Lebenslaufs" im Sinne einer Aufweichung des Drei-Phasen-Schemas Kindheit/Jugend – Erwerbsphase – Ruhephase. Wie es scheint, ist dieser Prozeß seinerseits teilweise politisch induziert durch flexiblere Formen der Verrechtlichung.

1.2 Wechselwirkungen zwischen sozialstaatlicher und demographischer Entwicklung

Mit der Konstitution sozialpolitisch bedeutsamer Altersgruppen 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 sich

23 Z.B. bei Mayer/Schöpflin (1989: 198f.). – Zur Effektivitätsproblematik unterschiedlicher Typen sozialpolitischer Intervention s. grundsätzlich Kaufmann (1982).

sozialpolitische Leistungszusagen und Umverteilungsprozesse am chronologischen Alter von Personen festmachen, berührt jede wie auch immer bedingte Verschiebung des quantitativen Altersaufbaus der Bevölkerung unmittelbar die Funktionsweise der sozialpolitischen Systeme mit der Folge politischen Anpassungsdrucks. *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 und Leistungserbringung geworden.

Daß demographischer Wandel eine strukturelle Herausforderung des Sozialstaats ist, ist lange nicht wahrgenommen worden. Nur explizite Umlageverfahren wie die deutsche Rentenversicherung bilden den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsveränderungen und sozialer Sicherung deutlich ab, obwohl auch in diesem Bereich lange eine "demographische Blindheit" der Politik vorherrschte. Objektiv machte sich der demographische Faktor erst in dem Maße geltend, wie öffentliche Leistungen und Schutzrechte zu einem umfassenden und bevölkerungsweiten System sozialstaatlicher Daseinsvorsorge ausgebaut wurden. Seit dem 19. Jahrhundert hat sich der Bereich sozialpolitisch abgedeckter Risiken und Bedarfslagen zunehmend erweitert, sind Leistungssätze erhöht und der Adressatenkreis staatlicher Sozialpolitik schrittweise verbreitert worden. Ausgehend von den minoritären Gruppen der Armen und Hilfsbedürftigen wurden erst die Arbeiter erfaßt, sodann deren Angehörige und die Angestellten, auch Selbständige und Landwirte, bis hin zur heutigen Klientelisierung fast der gesamten Bevölkerung. Erst diese Ausdehnung führte dazu, daß globale demographische Verschiebungen sich unmittelbar auf soziale Sicherungssysteme und alle ihre Mitglieder auswirken.

Gleichzeitig gilt jedoch: Anpassungen an Veränderungen demographischer Parameter sind umso schwieriger, je mehr gewachsene Strukturen des Sozialstaats den Handlungsspielraum der Politiker und Verwaltungsfachleute beschränken. Rose (1984: 48) spricht von der "*inertia of established commitments*": Bürokratien und bürokratische Netze sind installiert und haben eine Eigendynamik entwickelt; normative und verfassungsrechtliche Bindungen (Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes) begründen eine Verantwortung des Staates für seine Bürger auch unter schwierigen Bedingungen; individuelle Anspruchsrechte verbieten eine willkürliche Reduzierung langfristiger Leistungszusagen, besonders im Fall von Altersrenten, die juristisch unter Eigentumsschutz stehen; schließlich schiebt in der

Demokratie die Kontrolle der Politiker durch sozialpolitische Interessenten (Klienten und Beitrags- /Steuerzahler) einer allzu leichten Abwälzung institutionellen Problemdrucks auf den Rücken der Bürger einen wirksamen Riegel vor.

Die Schwankungen der Jahrgangsstärken im Bildungsbereich – erst geburtenstarke Jahrgänge mit übergroßen Klassen und Lehrermangel, dann Ausdünnung der Geburten und Schulsterben –, die Erwartung eines Rentnerberges im nächsten Jahrhundert und die wachsenden Ausgaben für die medizinische Versorgung alter Menschen haben das Bewußtsein der politischen Folgen demographischen Wandels in den 80er Jahren geschärft. Der umgekehrte Tatbestand, daß politisches Handeln demographische Folgen zeitigen kann, ja zu den aktuell diskutierten problematischen demographischen Erscheinungen selbst beigetragen haben mag, ist dagegen weit weniger bewußt. Demographische Herausforderungen des Sozialstaats werden in der Regel als extern angesehen. *Demographischer Wandel ist jedoch nicht nur Ursache, sondern auch Folge wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen.* Hiermit sind grundsätzliche Fragen der Rolle von Wohlfahrtsstaatlichkeit in modernen Gesellschaften angesprochen, auf die die soziologische Wohlfahrtsstaatstheorie noch keine befriedigenden Antworten gegeben hat.

Folgen des Wohlfahrtsstaats

Der entscheidende Punkt ist, daß die Wohlfahrt gesellschaftliche *Folgen* hat, die weit über die unmittelbar intendierten Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen hinausgehen. Der Wohlfahrtsstaat produziert nicht nur Wohlfahrt. Die Erfolgsgeschichte des Aufkommens öffentlicher Sozialpolitik in den modernisierenden Ländern West- und Nordeuropas wäre gar nicht verständlich, wenn sie nur individuelle Nutzen stiften würde. Vielmehr war die soziale Befriedigung der Bevölkerung bereits in der Eingangsphase moderner Sozialpolitik im frühen 19. Jahrhundert in England ein deklariertes Ziel der Armengesetzgebung und der Arbeitszeitgesetzgebung, ja bereits in der Armenpolitik der Tudors taucht dieses Motiv auf. In Deutschland leitete Lorenz von Stein im Jahre 1850 das Eigeninteresse der herrschenden Besitzklasse an einer "socialen Demokratie" aus der Befriedigung der sozialen Bewegung der Arbeiter her, und Eduard Heimann

führte 1929 die zusätzliche Idee einer produktionstechnischen Notwendigkeit besonders der Arbeiterschutzgesetzgebung in die Debatte ein.

Daneben sind von sozialen Denkern immer schon *unerwünschte* – und von wohltätigen und kurzsichtigen Politikern nicht antizipierte – Folgen von Sozialpolitik hervorgehoben worden. Bereits 1723 wies Bernard Mandeville in seiner brilliant-zynischen Kritik der Blauäugigkeit barmherziger Bürger auf die Erosion der Arbeitsmoral durch überhöhte Armenunterstützung und Armenschulen hin. Erstmals ins Zentrum öffentlicher Debatten rückten derartige Argumente in der *Speenhamland*-Kontroverse in England im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts, als sich die Wirtschaft und speziell auch die überkommene Armenfürsorge in einem krisenhaften Übergang in eine neue Epoche befanden. In und an diesen Turbulenzen formierte sich die politische Ökonomie als moderne Wirtschaftswissenschaft. Ihr Verdikt – und das einiger anderer zeitgenössischer Denkrichtungen – war klar: Besonders die damals verbreiteten familiengrößeabhängigen Lohnzuschüsse an Arbeiter im Rahmen der Armenfürsorge (*'Speenhamland*-System') hatten in ihrer Sicht katastrophale Folgen für Lohnniveau, generatives Verhalten und die Moral der Armen (Leisering 1989: 214). Dies war die früheste und formative Debatte über den gesellschaftlichen Sinn und Unsinn staatlicher Sozialleistungen.

Wenn heute von den erwünschten und unerwünschten Folgen des Wohlfahrtsstaats für Wirtschaft und Arbeitsmarkt, für Familie und soziale Netze sowie für die Sicherung von Massenloyalität die Rede ist, so geschieht dies meist in wohlfahrtsstaatskritischer – oft ideologisch gefärbter neokonservativer oder marxistischer – Perspektive, bisweilen mit Untertönen eines generellen Kulturpessimismus, der den Triumph des unselbständigen Genußmenschen beklagt. Theoretische und makroempirische Studien des Wohlfahrtsstaats haben sich jedoch mehr den *Ursachen* und den Formen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung als deren Folgen zugewandt. Typisch für die Forschung der 70er Jahre und frühen 80er Jahre waren Ländervergleiche oder Längsschnittstudien des Wachstums der Sozialausgaben, zu dessen Erklärung funktionalistische oder konflikttheoretische Modelle herangezogen wurden. Konflikttheorien sehen die Entwicklung zum Sozialstaat als Resultante von Kämpfen gesellschaftlicher Gruppen – sei es 'von unten' (Parteien, Gewerkschaften), sei es 'von oben' (Führungseliten) – und struktureller Erweiterungen politischer Partizipationschancen z.B. durch Wahlrechtsausdehnungen. Funktionalisten führen die Expansion staatlicher Sozialpolitik dagegen auf Funktionserfordernisse

und Strukturbedingungen sich modernisierender Gesellschaften zurück (Zunahme abhängig Beschäftigter, Verstädterung, familialer Wandel usw.) bzw., in marxistischen Versionen, auf Funktionsbedingungen des Kapitalismus, primär Regulierung des Arbeitsmarkts und Pazifizierung der Lohnarbeiter.

Wie bereits in der Einleitung angedeutet, bekommen diese – partiell durchaus erklärungskräftigen – Theorietraditionen den ausgebauten Wohlfahrtsstaat als Bestimmungsfaktor seiner eigenen Entwicklung nicht in den Blick. Von daher können sie weder die institutionelle Eigendynamik des Wohlfahrtsstaats noch seine selbstinduzierten Folgen systematisch erfassen. Obwohl demographischer Wandel bei einigen funktionalistischen Modellen (Wilensky 1975) eine zentrale Rolle spielt, erscheint er ausschließlich als Ursache, nicht als Folge sozialpolitischer Entwicklung. Die Analyse von 'Funktionen' im Sinne von Funktionserfordernissen und 'Gründen' verdeckt gerade das Rationalitätsproblem, das aus der Spannung zwischen aktueller sozialpolitischer Zielorientierung und späteren unerwünschten Folgen erwächst. Die empirische Evaluations- und Wirkungsforschung kann mittlerweile auf eine breite Tradition der Folgenanalyse von Sozialpolitik zurückblicken, doch beziehen sich diese Studien auf einzelne politische Maßnahmen und deren Folgen, soweit sie in einem begrenzten Zeitraum auftreten und sich in einem eng gehaltenen Umkreis untersuchter Nebenwirkungen bewegen.

Wenige genuine Theoretiker wie Achinger und Janowitz haben den Wohlfahrtsstaat als ganzen systematisch unter dem Gesichtspunkt seiner Folgen analysiert. Zwei methodische Schwierigkeiten haben dazu beigetragen. Zum einen ist es schwierig, wenn nicht unmöglich, Folgen des Wohlfahrtsstaats und ihre Rückwirkungen in ein quantitatives multivariates Forschungsdesign einzubringen, wie es den erwähnten makroempirischen Analysen der Ursachen des Wohlfahrtsstaats zugrunde liegt. Zum andern bereitet die kausale Zurechnung Probleme, da heute zwar von einer Ausstrahlung der Sozialpolitik auf fast alle Gesellschaftsbereiche auszugehen ist, dabei aber ihr spezifischer Einfluß von dem Einfluß anderer gesellschaftlicher Kräfte schwer zu trennen ist.²⁴ Gesellschaftliche Wirkungen des Wohlfahrtsstaats, die in der Literatur diskutiert werden, sind eine

24 Vgl. Janowitz (1976: 100). – Zur Vielzahl verstreuter Überlegungen und Hypothesen, die selten empirisch basiert sind, s. Alber (1983: 538f.).

Aufweichung ökonomisch definierter Klassenstrukturen durch quer dazu verlaufende Ansprüche auf öffentliche Leistungen (Versorgungsklassen, z.B. Altersgruppen), eine Individualisierung von Lebensstilen und –aspirationen oder gar, wie von Janowitz für die USA behauptet, eine Destabilisierung demokratischer Herrschaftsformen durch eine Verwischung und Auflösung fester Interessenkonstellationen. Aufgrund einer umfassenden Sichtung vorliegender Befunde und Hypothesen kommt Alber (1989, Kap. IV) in Abgrenzung zu den dominant wohlfahrtsstaatskritischen Folgeanalysen zu dem Schluß, daß der Wohlfahrt summa summarum mehr konstruktiver "Gestalter" als destruktiver "Spalter" der modernen Gesellschaft ist.

Entscheidend bei der Betonung der Folgen des Wohlfahrtsstaats sind die Rückwirkungen auf den Wohlfahrtsstaat selbst. Der Wohlfahrtsstaat verändert die Wirklichkeit, auf die er einwirkt, über die unmittelbar intendierten Wirkungen hinaus und verändert damit laufend die Prämissen seines eigenen Handelns. Er ist eine Strukturkomponente moderner Gesellschaften geworden und kann nicht mehr als externe Instanz angesehen werden, die nur in vorgegebene Prozesse eingreift. Methodisch ergibt sich daraus die Konsequenz, daß bei der Erforschung der Ursachen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung der Wohlfahrtsstaat selbst als eine wesentliche Ursache in Rechnung zu stellen ist. Achinger (1958: 4) hat es so formuliert: "Es könnte sein, daß eine sorgfältige Wirkungsforschung zugleich ein vertiefender Beitrag zur Ursachenforschung würde." Auf der Ebene der Politik bedeutet dies, daß die Politiker es wesentlich mit Problemen zu tun haben, die Folgewirkungen früher ergriffener politischer Maßnahmen sind. Es ist dieser Zusammenhang, der das Rationalitäts- und Steuerungsproblem konstituiert, das uns im nun zu spezifizierenden Fall demographischer Folgen des Wohlfahrtsstaats dazu führt, von demographischen Problemen *im* Wohlfahrtsstaat und nicht nur *des* Wohlfahrtsstaats zu reden.

Demographische Folgen des Wohlfahrtsstaats

Demographische Folgen der Sozialpolitik waren bereits ein zentrales Thema der frühesten sozialpolitischen Grundsatzdebatte, der erwähnten *Speenhamland*-Kontroverse in England im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts. Besonders Thomas Malthus (1798) als ein früher politischer

Ökonom und Demograph stellte dabei die unerwünschten generativen Folgen der Armenhilfe heraus. Das Element des Familienlastenausgleichs, das im damaligen System der Lohnzuschüsse an arme Arbeiter enthalten war, erzeugte in Malthus' Augen gerade die Probleme, die es zu bekämpfen trachtete. Die Armen, so meinte er, würden angeregt, mehr Kinder in die Welt zu setzen, und dadurch noch mehr verarmen. Die theoretische Figur kontraproduktiver Folgen der Sozialpolitik, d.h. auf sie selbst negativ zurückschlagender Folgen, ist hier bereits voll entwickelt, auch wenn spätere Historiker die behaupteten geburtenfördernden Wirkungen der Armenhilfe empirisch widerlegen konnten.²⁵ Allerdings richtete sich Malthus' Unbehagen damals auf die Fertilität und die Größe der Bevölkerung und noch nicht auf ihre (Alters-)Struktur.

Generell wirft die Abklärung der demographischen Folgen der Sozialpolitik erhebliche empirisch-methodische und theoretische Probleme auf.²⁶ Angesichts der komplexen Multikausalität in bezug auf soziodemographischen Veränderungen ist der spezifische Einfluß des Staates nur schwer zu isolieren. Die kausale Zurechnung fällt umso schwerer, als sich die Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen typischerweise erst *langfristig-kumulativ* sowie im *Zusammenspiel* mehrerer Maßnahmen entfalten (Kaufmann 1990/1986: 5–10). "Die aggregierten Effekte staatlicher Politik sind weit umfangreicher und nachhaltiger als die Einzeleffekte bestimmter Maßnahmen, wie wir sie mit Hilfe der Evaluations- und Wirkungsforschung messen wollen." (ebenda: 8).

Trotz dieser methodischen Vorbehalte ist in bezug auf die Kernbereiche demographischen Wandels – Mortalität, Fertilität, Migration und Altersstruktur – von einem nachhaltigen Einfluß staatlicher Sozialpolitik auszugehen.²⁷ Die Analyse der Sterblichkeit ist ein traditionelles Gebiet der Bevölkerungswissenschaft, gleichwohl ist die Verlängerung der Lebenserwartung seit dem 18. Jahrhundert noch nicht zuverlässig erklärt. Eine Vielfalt sozialpolitischer Einflüsse ist hier in Betracht zu ziehen. Neben den unmittelbar überlebensbezogenen Leistungen wie medizinische

25 Dasselbe gilt für die behaupteten lohnsenkenden Wirkungen der Lohnzuschüsse. Zu beidem s. zusammenfassend Leisering (1989: 214–221).

26 Bahnbrechend zur systematischen methodischen und inhaltlichen Ausarbeitung des Theorems demographischer Folgen der Sozialpolitik war Kaufmann (1990/1986).

27 Zum Folgenden s. Kaufmann (1990/1986: 10–17), Kaufmann/Leisering (1987: 10–12).

Behandlung, Unfallversicherung und Rehabilitation ist auch an präventiv wirkende Faktoren wie öffentliche Hygiene und kommunale Abfall- und Abwasserbeseitigung sowie an Bildungswesen und Volksaufklärung zu denken. Die maximalen Gewinne an (Rest-)Lebenserwartung liegen in Kindheit und Alter, so daß dieser Faktor allein den Anteil unproduktiver Menschen in der Bevölkerung erhöht.

Die Determinanten der Fruchtbarkeit waren gerade im Zuge des Einbruchs der Reproduktionsraten nach 1967 Gegenstand komplexer ökonomischer und soziologischer Modellbildung. Ein wesentlicher Faktor scheint die Verteuerung von Kindern für Eltern zu sein, wozu die Sozialpolitik mit der scharfen Abtrennung der Kindheitsphase von der Erwachsenenphase durch Kinderarbeitsverbot und Schulpflicht – zwei sich gegenseitig verstärkende politische Einzelmaßnahmen – beigetragen hat. Zusätzlich verminderte die spätere Einführung der öffentlichen Altersversorgung den Wert von Kindern als Unterstützung der Eltern im Alter. Kaufmann (1990/1986: 13) spricht unter Verweis auf die Forschungen von Hans Linde von einer (m.W. kausal noch ungeklärten) "historischen Parallelität" der Einführung der Rentenversicherung durch Bismarck (1889) und der zunehmenden Nachwuchsbeschränkung in der Arbeiterschaft zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Wall (1990: 11) meldet aufgrund seiner historischen Befunde zu innerfamiliären Intergenerationsbeziehungen allerdings Zweifel an einer solchen These an, da alte Eltern früher eher ihre Kinder unterstützt hätten als umgekehrt. Wall bezieht sich auf England, wo die öffentliche Alterssicherung nie so ausgebaut war wie in Deutschland.

Direkte Auswirkungen auf generatives Verhalten sind anzunehmen bei kinderbezogenen monetären Transfers (Kindergeld, Kinderfreibeträge, Kinderberücksichtigung bei allgemeinen Sozialleistungen, Mutterschaftsgeld u.a.) und einschlägigen Dienstleistungen (Schulen, Kindergärten, Betreuungseinrichtungen) sowie bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die die Anreizstruktur für Frauen, erwerbstätig zu werden, beeinflussen. Insoweit monetäre Leistungen den Aufwand der Kinderaufzucht bei weitem nicht decken, ist generell von einer De-Motivierung zum Kinderkriegen auszugehen. In Teilbereichen wie der Anerkennung von Mutterschaft in Form von Sozialhilfeansprüchen Alleinerziehender sowie neuerdings des allgemeinen Erziehungsgeldes scheint eine gegenteilige Wirkung vorzuliegen. Neben die Kostenfaktoren treten soziokulturelle Momente, die teilweise auch mit dem Sozialstaat zusammenzuhängen scheinen, nämlich der Kon-

sumismus als wirtschaftsstrukturell nahegelegter und sozialstaatlich gestützter Lebensstil, der für Kinder als Lebensaufgabe weniger Platz läßt, und eine Änderung insbesondere weiblicher Lebensentwürfe in Richtung Individualisierung, gleichberechtigte Teilhabe und Nicht-Festlegung der langfristigen Lebensperspektive.

In Form von individuellen (d.h. meist familienunabhängig erbrachten) Leistungsansprüchen und einer Einkommensverstetigung im Lebenslauf durch intertemporale Umverteilung unterstützt und fördert der Sozialstaat die Verfolgung individualisierter Handlungsoptionen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß die (im Querschnitt gemessenen) jährlichen Geburtenziffern auch deshalb ein niedrigeres Niveau erreicht haben, weil sich der Zeitpunkt der Erstgeburt im Lebenslauf von Frauen nach hinten verlagert hat, verbunden mit einem relativ geringeren Rückgang der kohortenspezifischen Geburtenziffern (Längsschnittmessung).²⁸ Klein (1989) konnte anhand einer ereignisanalytischen Mikrosimulation auf Basis des sozioökonomischen Panels nachweisen, daß die Bildungsexpansion der 60er und 70er Jahre und damit der Sozialstaat wesentlich zu dieser biographischen Verlagerung wie auch zur völligen Kinderlosigkeit von Ehepaaren (weniger jedoch zur Gesamtzahl der Kinder bei Paaren mit Kindern) beigetragen hat. Der wesentliche Faktor war das gestiegene Bildungsniveau der Frauen.

Was Wanderungen angeht, so ist mit einer gewissen Anziehungswirkung hoher Sozialleistungen auf Einwanderer zu rechnen (Stichwort "Sozialtourismus"), jedoch erscheinen hier die Lohnhöhe und die Arbeitsmarktbedingungen als ausschlaggebender, wobei zwischen ökonomischem und sozialem Niveau eine gewisse Korrelation besteht.

28 S. z.B. Klein 1989: 484–487

1.3 Generationen im Sozialstaat

Die soziologische Klassik, angefangen von den Vorläufern Adam Smith und Karl Marx bis hin zu Tönnies und Durkheim, hat uns gelehrt, daß die sozialen Beziehungen der Menschen mit der Entwicklung der modernen Gesellschaft unpersönlicher, großräumiger und wechselhafter geworden sind. Dies trifft auch auf die Beziehungen zwischen den Generationen zu. Das Verhältnis der Generationen zueinander ist in allen Gesellschaften ein wichtiges Struktur- und Integrationsmoment gewesen und zugleich – und auch gerade dadurch – eine Quelle des Konflikts. In diesem Sinn hat jede Gesellschaft ein "Generationenproblem", dessen theoretische Klärung als "soziologisches Problem der Generationen" (Mannheim 1928) in die Soziologie Eingang gefunden hat. Herkömmlicherweise wird das Generationenproblem im Mit- und Gegeneinander von jung und alt in der Familie gesehen, oder makrosoziologisch, wie in der grundlegenden Studie von Karl Mannheim (1928), in unterschiedlichen Denkorientierungen und Wertvorstellungen der älteren und der nachwachsenden jüngeren Generation. Basierend auf der These der sozialpolitischen Konstituierung von Altersgruppen versuchen wir dagegen in diesem Abschnitt zu zeigen, daß *das Generationenproblem im Zeitalter des Sozialstaats eine neue, politische und administrative, Dimension gewonnen hat.*

Karl Mannheims Beitrag zur Soziologie der Generationen hatte eine doppelte Frontstellung. Naturalistisch-biologische wie auch geistesgeschichtlich-idealistische Auffassungen über das Wesen der Generationen, die damals verbreitet waren, sollten durch Aufzeigen des sozialen Charakters des Generationenphänomens kritisiert werden. Auch wenn diese Frontstellung heute an Bedeutung verloren hat, markiert der Beitrag einen Einstieg in die soziologische Analyse des Gegenstands. Mannheims Ansatz ist allerdings erweiterungsbedürftig, wie im Laufe der folgenden Darstellung zu belegen ist. Zum einen verfolgte er eine Fragestellung, die ihn zur Verwendung eines sehr speziellen Generationenbegriffs führte. Zum andern ging er primär wissens- und kultursoziologisch vor, betrachtete Generationen im Hinblick auf ihre kulturellen Hervorbringungen.

Wenn, wie in Abschnitt 1.1 gezeigt, junge und alte Unproduktive streng von der erwerbstätigen mittleren Generation geschieden werden, so entsteht ein gesellschaftsgeschichtlich neues Problem der *Verteilung* von

Ressourcen. Gesellschaftliche Versorgung ist nun nicht mehr nur ein Problem der marktwirtschaftlich – dezentralen Verteilung von Gütern an Einzelhaushalte, sondern wird zu einer Angelegenheit staatlicher Verteilung von Ressourcen zwischen ganzen Bevölkerungsgruppen. Indem der Sozialstaat Altersgruppen konstituiert, konstituiert er zugleich einen *Zusammenhang* zwischen ihnen, der vorher nicht bestanden hat. Dies ist offensichtlich in bezug auf das Verhältnis zwischen Gruppen, die primär Leistungen empfangen (Junge, Alte) und primär zahlenden Gruppen (Mittelalte). Aber auch zwischen Jungen und Alten wird ein Zusammenhang hergestellt, der spätestens in den sozialpolitischen Diskussionen der 80er Jahre explizit geworden ist. Im Kontext demographischer Lastverschiebungen wurde erstmals die Budgetkonkurrenz zwischen beiden Gruppen offenbar. Forderungen der Umwidmung zurückgehender Jugendausgaben zu dem wachsenden Altensektor stehen bis heute im Raume.

Im Zuge gesellschaftlicher Modernisierung hat die Familie an Bedeutung für die Generationenbeziehungen verloren.²⁹ Die sozialen Beziehungen im familialen und verwandtschaftlichen Kreis haben sich in einer Weise strukturell verändert, daß sie nicht mehr der selbstverständliche und maßgebliche Ort der Beziehungen zwischen den Generationen sind. Statistische Daten, die auf eine Auflösung intergenerationaler Beziehungen in den letzten Jahrzehnten hindeuten – Rückgang der Mehr-Generationen-Haushalte, Zunahme der alleinlebenden Alten (Zahlen in Kap. 2) – sind durch empirische Befunde einer hohen Kommunikationsdichte über räumliche Distanz ("innere Nähe bei äußerem Abstand") relativiert worden. Diese Interpretation darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß soziodemographische Veränderungen direkte persönliche Beziehungen zwischen den Generationen prekärer machen. Typische familiäre Prozesse haben durch den häufigeren Wechsel vorehelicher und ehelicher Partner an Kontinuität verloren³⁰ mit der Folge einer Schwächung der Beziehung der Partner zu den Kindern und zu den jeweiligen Schwiegereltern. Die angestiegene Kinderlosigkeit bzw. Kinderarmut führt zu einer Art 'demographischer Vereinsamung', weil es rein quantitativ weniger oder keine Kinder (und Geschwister bzw. Onkel und Tanten) gibt, zu denen Kontakte

29 Dies läßt sich sagen, ohne den Mythos der vorindustriellen Großfamilie wiederzubeleben. Vgl. die Ergebnisse von Wall (1990).

30 Vgl. Kaufmann 1986: 227

gepflegt oder von denen im Alter Hilfeleistungen erwartet werden könnten.

Schließlich hat sich der Bereich von Hilfen ausgedehnt, die familial nicht erbringbar sind, besonders bei der gesundheitlichen Versorgung. In dem Maße, wie derartige Hilfe zum selbstverständlichen individuellen wie gesellschaftlichen Anspruch werden, vermindern sie die relative Bedeutung familialer Unterstützung der alten und der jungen durch die mittlere Generation. Mit der weitgehenden Verbannung von Erwerbsarbeit aus Alter und Kindheit vermindert sich zudem die Möglichkeit anders herum gerichteter innerfamiliärer monetärer Transfers, die bis dato die intergenerationalen Unterhaltsbeziehungen symmetrischer gestaltete als sie es heute typischerweise sind.³¹

Während die familialen Beziehungen zwischen den Generationen sich also im beschriebenen Sinne reduzieren, nehmen die sozialstaatlich hergestellten Beziehungen zu. Sie sind jedoch grundsätzlich anderer Art und können nicht umstandslos als Ersatz fungieren. *Der Sozialstaat stiftet mittelbare, unpersönliche Beziehungen zwischen den Generationen, deren spezifischen Probleme bis heute noch nicht zureichend erkannt sind.* Kaufmann (1986) spricht von einer "Verschärfung des Generationenproblems". Die sozialstaatlichen Versorgungssysteme schaffen einen aus Sicht des Einzelnen anonymen makrostrukturellen Zusammenhang zwischen der jungen, der alten und der mittleren Generation eines Landes. Die dabei auftretenden institutionellen Steuerungs- und Umverteilungsprozesse sind wesentlich von Aggregatgrößen wie dem Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern abhängig und haben doch direkte Folgen für jeden Einzelnen. Der Mensch des 18. und 19. Jahrhunderts, der seine materielle Sicherung aus familialen Unterstützungssystemen, aus regionalen Arbeitsmärkten und örtlichen Hilfskassen bezog, brauchte sich nicht darum zu scheren, ob sich in anderen Landesteilen die Zahl der Kinder oder der Alten veränderte. Heute kann es einem Bayern nicht mehr egal sein, wieviele Kinder in Niedersachsen geboren werden, welche Fortschritte in der Gerontologie in Hamburg erzielt werden und in welchem Maße die Berliner Frauen erwerbstätig sind.

31 Gegenläufig ist allerdings die neuerdings bewußt werdende Tatsache zu interpretieren, daß die Wirtschaftwundergeneration im Alter ihren Kindern mehr als je zuvor zu vererben bzw. prospektiv zu verschenken hat.

Nicht nur die in der Regel als Paradigma herangezogenen Marktbeziehungen, sondern auch politisch-administrativ gestiftete Beziehungen zwischen den Menschen konstituieren also eine für moderne Industriegesellschaften typische unpersönliche Vergesellschaftung. Der im Untertitel des vorliegenden Buches gewählte Ausdruck "Generationenverhältnisse" soll den unpersönlichen, mittelbaren Charakter der sozialstaatlichen Vergesellschaftung betonen. *Generationenverhältnisse* drücken sich aus in Systemparametern intergenerationaler Umverteilung, nicht in unmittelbaren *Generationenbeziehungen* im Familienkreis.³²

Individualisierung und Anonymisierung sozialer Beziehungen in der Moderne sind in ihren Auswirkungen auf menschliches Zusammenleben durchaus ambivalent. Entfremdung und Ausgeliefertsein an unbegriffene Strukturen, aber auch die Eröffnung neuer Handlungschancen für den Einzelnen können die Folge sein. Auch im Fall der *Generationenbeziehungen* ist nicht nur mit einer *Ver-*, sondern auch mit einer *Entschärfung* herkömmlicher Spannungen und Konfliktmuster zu rechnen. Dies ergibt sich aus dem geringeren Grad sozialer Kontrolle bei familienunabhängig gewährten individuellen Sozialleistungen.

Angesichts der Nicht-Übertragbarkeit der die familialen Intergenerationsbeziehungen steuernden Normen wie Reziprozität und Sitte stellt sich in der Folge das Problem der Begründung einer neuen Ethik intergenerationaler Beziehungen. Kaufmann (1986: 227) benennt das Problem so: "Leistungen und Gegenleistungen sind in den Institutionen der sozialen Sicherung so mittelbar geworden, daß sie eine moralische Bindung immer weniger zu entfalten vermögen. So müssen die Grundsätze des Sozialstaats an ihre Stelle treten, und diese sind, was das Verhältnis zwischen den Generationen angeht, noch kaum ausformuliert." Diesen Fragen wird in Kap. 6 nachgegangen. Zuvor ist eine begriffliche Klärung des bis jetzt meist synonym mit dem Altersgruppenbegriff benutzten *Generationenbegriffs* erforderlich.

32 Der Terminus "*Generationenzusammenhang*" bezieht sich dagegen häufig, z.B. bei Mannheim, auf Zusammenhänge *innerhalb* einer Generation.

'Generationen': begriffliche Abgrenzungen und Präzisierungen

Drei soziodemographische Kollektivbegriffe sind im Zusammenhang gesellschaftlicher und politischer Entwicklung von Interesse: Kohorte, Altersgruppen und Generation. Die Kohortenanalyse, wie sie z.B. in der soziologischen Mobilitätsforschung und bei der Erklärung von Fertilitätsveränderungen benutzt wird, geht aus von einer methodischen Kritik von Querschnittsmessungen. Z.B. zeigt die Entwicklung der kohortenspezifischen Scheidungsziffern eine weniger dramatische Zunahme als jährlich gemessene Ziffern, die einen Querschnitt durch die kumulierte Überlagerung mehrerer Kohorten darstellen. Eine Längsschnittanalyse menschlichen Verhaltens eröffnet die Chance (aber auch das Problem), drei Arten von Effekten voneinander zu trennen, die allesamt mit dem Geburtsjahr einer zu untersuchenden Person gegeben sind, die jedoch soziologisch anders zu erklären und – sofern es sich um politisch relevante Sachverhalte handelt – politisch in anderer Weise zu bearbeiten sind: Alter (individuelles Alter) – Kohorte (kollektive Kohortenzugehörigkeit) – Periode (individuen- und kohortenindifferente gesellschaftliche Einflüsse in einer Periode).³³ Ein hoher Wissenstand einer Person kann z.B. auf ihr Alter zurückzuführen sein (Dauer des Schulbesuchs und Zeit für Fortbildung) oder auf die Zugehörigkeit zu einer Kohorte, die im Jugendalter besonders gute Bedingungen an den öffentlichen Schulen vorfand, oder aber auf einen aktuellen soziokulturellen Trend zu verstärkter Buchlektüre, der auch andere Kohorten erfaßt hat.

In verschiedenen Forschungsgebieten sind in jüngerer Zeit ähnliche methodische Differenzierungen entwickelt worden. Die Herausarbeitung der zeitlichen Variabilität sozialer Merkmale von Personen im Lebenslauf hat die Lebenslaufforschung zu der Unterscheidung von individueller, familialer und historischer Zeit geführt.³⁴ In der Alters- und Generationenforschung ist die erst von V. Marshall (1984: 213) methodisch ausgearbeitete Unterscheidung der drei Aspekte Alter (als individuelle Reifung), Generation und Altersgruppe grundlegend. Bei dieser begrifflichen

33 Eine zusammenfassende Würdigung des Erkenntnispotentials dieser Unterscheidung geben Mayer/Huinink (1990). Zugleich fordern sie eine Weiterentwicklung und Ergänzung darauf basierender Forschungen durch ereignisanalytische Ansätze.

34 Elder/Caspin 1989: 63

Präzisierung ist 'Altersgruppe' ein Querschnittskonzept, das auf den aktuellen sozialen Status der betroffenen Individuen abhebt, während 'Generation' ein Längsschnittkonzept ist, das die Summe der gesellschaftlichen Einflüsse ausdrückt, denen bestimmte Geburtsjahrgänge während ihrer Lebenszeit mehr oder weniger kollektiv ausgesetzt waren. Zur Illustration: Der derzeitige geringe Grad des Generationenkonflikts in der BRD kann auf individuelle Reifungsprozesse zurückzuführen sein (bei der Annahme von mit Alter und Lebenserfahrung zunehmender Friedfertigkeit), oder auf eine im Erlebnis der NS-Zeit begründete Entpolitisierung der heute alten Generation, oder aber auf die aktuell relativ hohen und gesicherten Renten als Hauptunterhaltsquelle alter Menschen.

Im alltäglichen und politischen Sprachgebrauch scheint der Zeitbezug des Begriffs 'Generation' dagegen durchaus ambivalent.³⁵ Zum einen wird er synonym mit 'Altersgruppe' benutzt, u.U. mit gewissen mehr oder weniger ausgeprägten lebenszeitlich-geschichtlichen Konnotationen. Zum andern zielen Begriffe wie "die skeptische Generation" oder aktuell "die demographisch benachteiligte Generation" oder "lost generation" auf Merkmale und Probleme bestimmter Geburtsjahrgänge, die den Lebensweg dieser Person kollektiv prägen.³⁶

Die letztgenannten Beispiele verdeutlichen zugleich den Unterschied zu dem ebenfalls längsschnittbezogenen Begriff 'Kohorte'. In Anlehnung an V. Marshalls (1984) begriffliche Rekonstruktion und wissenschaftspragmatische Rehabilitation des Generationenbegriffs, der aufgrund seiner diffusen Bedeutung in Mißkredit geraten war, erscheint es sinnvoll, den Kohortenbegriff als eine rein analytische Kategorie, als ein methodisches Instrument aufzufassen. Kohorten sind demnach Geburtsjahrgänge, die nach methodischer Zweckmäßigkeit ausgewählt und zusammengefaßt werden (meist in normierten Jahresabständen).³⁷ Generationen sind demgegenüber sinnhaft ausgewählte Gruppierungen (*cluster*) von Jahrgängen, denen aufgrund theoretischer Annahmen und empirischer Befunde bestimmte soziale Merkmale gemeinsam sind. Die Abgrenzung gegen andere

35 Schmähl 1988b: 222

36 S. z.B. den Beitrag von Horx (1988) im ZEIT-Magazin und die soziologische Analyse von Kudera (1985).

37 Z.B. basieren die Berliner Lebenslaufstudien auf den Geburtsjahrgängen 1929-1931, 1939-1941 und 1949-1951 (Mayer/Brückner 1989).

Generationen ist qualitativer, nicht (nicht nur) quantitativer Art. Wesentlich ist auch, daß man von *Verhältnissen* und *Beziehungen* zwischen verschiedenen Generationen sprechen kann (etwa zwischen der alten und der jungen Generation), während es zwischen Kohorten primär *Unterschiede* festzustellen gilt. Tabelle 2 faßt die vorgenommenen methodischen Differenzierungen zusammen.³⁸

Sozialstaat, Generationenlagen und Generationenverhältnisse

Aufgrund der vorgenommenen Differenzierung der Begriffe Altersgruppe und Generation i.e.S. können wir das Verhältnis zwischen Sozialstaat und Generationen präzisieren. Wir haben gezeigt, daß staatliche Sozialpolitik zur Konstituierung der sozialen Gestalt von *Altersgruppen* beiträgt. Wir können nun hinzufügen, daß auch *Generationen* i.e.S., d.h. Geburtsjahr-

Tabelle 2: Eine Systematisierung soziodemographischer Kollektivbegriffe

	zeitliche Perspektive	
methodischer Status	Querschnitt	Längsschnitt
methodisch – analytische Kategorie	<i>Altersklassen</i>	<i>Kohorten</i>
theoretisch – empirischer Begriff	<i>Altersgruppen</i>	<i>Generationen</i>

Quelle: Abgeleitet aus Marshall (1984)

³⁸ Zu einer weiteren Differenzierung des Generationenbegriffs in sich überlappende und sich nicht überlappende Generationen s. Kap. 6.2.

gänge mit gemeinsamen historischen Erfahrungen, wesentlich sozialstaatlich geprägt sind.

Es ist offensichtlich, wenn auch bisher wenig ausgearbeitet, daß ein zu großer gesellschaftlicher und individueller Bedeutsamkeit herangewachsener Bereich wie der der sozialstaatlichen Sicherung das Schicksal ganzer Generationen zu beeinflussen vermag. Geläufige Charakterisierungen von Generationen beziehen sich allerdings meist auf soziokulturelle Aspekte (Beispiel: "die skeptische Generation") oder auf ökonomisch definierte ausschlaggebende Ereignisse (für die BRD etwa "die Wirtschaftswundergeneration", für die USA "*Children of the Great Depression*").³⁹ Daß es noch keine geläufige Charakterisierung gibt, die sich an wohlfahrtsstaatsbezogenen Ereignissen festmachen, mag damit zusammenhängen, daß dieses Strukturprinzip westlicher Gesellschaften generell kulturell weniger verankert ist als die politischen und die ökonomischen Strukturprinzipien Demokratie, Rechtsstaat und freie Marktwirtschaft. Mit dem Ausdruck "geburtenstarke Jahrgänge" verbindet sich noch am ehesten eine entsprechende Assoziation, nämlich die Erinnerung an überfüllte Schulklassen und wegen Lehrermangel ausgefallene Unterrichtsstunden. Vielleicht bedarf es konzentrierter Veränderungen wohlfahrtsstaatlicher Strukturen wie etwa im Großbritannien des Jahres 1948, als "*the welfare state*" quasi über Nacht eingeführt wurde, um an einschlägige Begriffsbildungen zu denken (hier etwa '*children of the welfare state*').

Unabhängig von dem Stand der Semantik bleibt festzuhalten, daß das kollektive Schicksal und die 'Gestalt' von Generationen nicht mehr nur durch wirtschaftliche und kulturelle Faktoren, sondern auch durch den Wohlfahrtsstaat geprägt wird. Wohlfahrtsstaatlich geschaffene Lebensbedingungen sind zu einem maßgeblichen Teil der Mannheimschen "Generationenlagerung", der einer Generation gemeinsamen historisch-sozialen Wirklichkeit, geworden. Für Deutschland hat Rosenblatt (1987) aufgrund einer Lebenslaufstudie der Geburtsjahrgänge 1925–1955 gezeigt, daß diese Jahrgänge eine "glückliche Generation" (1987: 232) sind, insofern sie günstige sozioökonomische Umstände antrafen (Schwerpunkt der Erwerbsbiographie nach dem Zweiten Weltkrieg und vor den Arbeits-

39 So der Titel eines einflußreichen Werks der Lebenslaufforschung von Elder (1974).

marktproblemen der 70er und 80er Jahre) und von daher eine quantitativ wie qualitativ günstige Alterssicherung aufbauen konnten.

Neuerdings hat Thomson (1989) Generationen von "Gewinnern" und "Verlierern" des Wohlfahrtsstaats unterschieden, nämlich Generationen mit einem – auf ihren Gesamtlebenslauf bezogen – günstigen bzw. ungünstigen Beitrags–Leistungs–Verhältnis. Damit lenkt Thomson den Blick von punktuellen Einwirkungen des Wohlfahrtsstaats auf die Prägung der gesamten lebenslangen Wohlfahrtsbilanz von Generationen. In jeder Lebensphase ist die Wohlfahrt der Generationsmitglieder durch altersgruppenspezifische Interventionen des Staates wesentlich beeinflusst, so daß die Bilanzierung am Lebensende eine nicht vernachlässigbare Komponente der gesamten materiellen Lebensbilanzierung darstellt. Thomsons am neuseeländischen Beispiel gewonnene These bringt Vorstellungen auf den Begriff, die seit den 80er Jahren auch in der deutschen politischen Öffentlichkeit in bezug auf die Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) diskutiert und von der privaten Versicherungswirtschaft werbewirksam ins Feld geführt werden. Unter privatwirtschaftlich–individuellen Nutzensgesichtspunkten sei die Mitgliedschaft in der GRV bisher ein gutes Geschäft gewesen, aber das ändere sich jetzt. Eine Generation von Verlierern, so argumentiert Thomson, unterminiert potentiell die Legitimitätsbasis des Wohlfahrtsstaats. Der Wohlfahrtsstaat prägt Generationen, aber offenbar, so ist zu folgern, schafft deshalb das Generationenphänomen auch Probleme für den Sozialstaat.

Die Mitglieder einer Generation teilen per definitionem wichtige Erfahrungen und Prägungen. Insofern sind individuelle Lebenslagen immer auch Ausdruck kollektiver 'Generationenlagen'.⁴⁰ In Analogie zum Lebenslagebegriff soll dieser Begriff den strukturellen Spielraum einer Generation bezeichnen, der durch die 'Generationengestalt' (z.B. die demographische Größe einer Generation) und die externen sozialen Umweltbedingungen umrissen ist. Z.B. befanden sich die Lehrstellensuchenden Ende der 70er Jahre in einer doppelt ungünstigen Generationenlage: als geburtenstarke Jahrgänge schon demographisch benachteiligt (Generatio-

40 Diese naheliegende Begriffsbildung findet sich z.B. auch bei Mayer (1987: 62) (als "Kohortenlage") und, eher beiläufig, bei Mannheim (1928: 528, 551). Ähnlich der Terminus "Generationenlagerung", mit dem Mannheim den Generationenbegriff definiert, nämlich als gleiche Lage von Individuen im historisch–sozialen Raum.

nengestalt), trafen sie auf wirtschaftsstrukturell bedingt enge Verhältnisse am Arbeitsmarkt (Umweltbedingungen).

Zu den kollektiv vorgegebenen Umweltbedingungen einer Generation zählen wesentlich auch demographische Verhältnisse, im Sozialstaat insbesondere das Verhältnis zu anderen Generationen, zu denen Verbindungen in Form von Umverteilungsströmen und komplementären Rechtsansprüchen und – pflichten bestehen. So konkurrieren die arbeitssuchenden Jugendlichen mit den erwerbstätigen Erwachsenen um Arbeitsplätze und, weniger explizit, mit den Rentnern (sowie den erwachsenen Arbeitslosen und Kranken) um staatliche Transferzahlungen.

Hier verwischen sich die Begriffe. Zu einem gegebenen Zeitpunkt treten sich Generationen unmittelbar als Altersgruppen gegenüber. Insofern müßte man terminologisch streng formulieren, daß eine Generationenlage wesentlich durch 'Altersgruppenverhältnisse' bestimmt ist. Diese waren auch mit dem Ausdruck '*Generationenverhältnisse*' gemeint, mit dem zu Beginn dieses Abschnitts die neuen, abstrakten makrosozialen Generationenbeziehungen bezeichnet worden sind, die der Sozialstaat stiftet. Es gibt jedoch gute Gründe, in diesem Zusammenhang den Generationenbegriff in seiner unpräziseren, alltagssprachlichen Bedeutung zu benutzen, d.h. als nicht näher spezifizierte Verbindung der Bedeutungen 'Altersgruppe' und 'sinnhaftes *cluster* von Geburtsjahrgängen'. Die sozialstaatliche Konstitution des 'Altersgruppenverhältnisses' enthält nämlich neben der Querschnittsperspektive auch Längsschnittgesichtspunkte, bei denen die kollektive Biographie von Altersgruppen eine Rolle spielt. So bedeutet das Einrücken von Generationen bzw. Kohorten mit vollständigeren Erwerbsbiographien in das Rentenalter potentiell höhere Beitragspflichten für die Erwerbstätigen. Auch können fallweise einzelne Generationen (jüngstes Beispiel: die "Trümmerfrauen" in der GRV) explizit politisch prämiert werden. Obwohl wir in Kap. 6 argumentieren werden, daß im Sozialstaat altersgruppenbezogene Normen und Regelungen einen Primat vor generations– und kohortenbezogenen Normen haben, erscheint es zweckmäßig, bis dahin den Generationenbegriff in beiden Bedeutungen zu benutzen.

Wir können also resümieren: *Zur 'Lage' einer Generation, die das Leben der ihr Angehörigen wesentlich prägt, zählt im Wohlfahrtsstaat in neuartiger Weise das makrosoziale Verhältnis zu anderen Generationen.* Diese relationale Komponente der Generationenlage ist in den vorliegenden Kohortenstudien, z.B. von Mayer, i.d.R. unterbelichtet.

Abschließend können wir die Grenzen der Mannheimschen Generationssoziologie näher bestimmen. 'Generation' bezieht sich bei Mannheim immer auf Geburtsjahrgänge, nicht auf Altersgruppen. Diese Einschränkung scheint zunächst durch seine Fragestellung gerechtfertigt, die Erhellung der elementarsten Grundlagen soziokulturellen Wandels. Die Differenzierung in Generationen ist in seiner Sicht eine Kernstruktur der Gesellschaft, die sozialen Wandel und Neuerung durch steten Wechsel der Generationen gewährleistet. Die jeweils nachwachsende Generation fungiert dabei als Träger neuer Denk- und Werthaltungen.

Mannheims Grenzen liegen in der Beschränkung auf kulturelle Aspekte von Generationen, auf das, was er "Generationsstil" (ebenda: 550) nennt. Zwar grenzt er sich gegen die älteren, literatur- und kunstgeschichtlichen Generationentheorien ab, setzt aber den Schwerpunkt auf die politische Ideengeschichte. Basierend auf seiner eigenen wissenssoziologischen Studie des Konservatismus, betrachtet er z.B. die romantisch-konservative Generation des frühen 19. Jahrhunderts und die ihr folgende liberal-rationalistische.

Dabei handelt es sich um mehr als eine thematische Beschränkung. Die politische Ideengeschichte gilt Mannheim vielmehr als "Orientierungszentrum für die Übersicht des Gesamtgefüges" (ebenda: 557, FN 52). Politische Prägungen von Generationen durch politische Regelungen, Rechtsnormen und Verwaltungshandeln kommen dagegen nicht vor. Könnte dies noch als Ausdruck einer historischen Phase gedeutet werden, in der der Interventionsstaat weniger entwickelt war – so daß z.B. die Idee eines Zusammenhangs zwischen hohen staatlichen Sozialleistungen und einem hedonistischen Generationsstil noch nicht aufkommen konnte –, so fällt doch auf, daß auch familiäre Aspekte der Generationenbildung fehlen. Die Ausblendung von Politik und Familie verweist auf Mängel der Mannheimschen Analyse der Beziehungen zwischen den Generationen.

Dort, wo es nicht nur um die soziale Gestalt einzelner Generationen, sondern ganz zentral um *Relationen* zwischen (aufeinanderfolgenden) Generationen geht, bei der – soziologisch interessanten und innovativen – These fortlaufender kultureller Neuerung durch generationalen Wechsel, erweist sich sowohl die kultursoziologische Ausrichtung als auch die Beschränkung des Generationenbegriffs auf Geburtsjahrgänge als prekär. So anregend Mannheims Analyse der soziokulturellen Gestalt von Generationen, ihres inneren Zusammenhangs, ist, so unbefriedigend ist die Ana-

lyse der Relationen zwischen Generationen. Dabei geht es Mannheim primär um eine Klärung des Phänomens des *Generationenwechsels*. †

Mannheim argumentiert auf zwei Ebenen: Auf einer formal – soziologischen Ebene fragt er abstrakt – funktionalistisch nach den *Folgen* des fortlaufenden Generationenwechsels, verglichen mit einer fiktiven Situation, in der es keine Generationen und keinen Generationenwechsel gibt (ebenda: 529 – 541). Diese Folgen, z.B. das notwendige kollektive 'Vergessen' älterer Kulturformen, treten quasi 'von selbst' ein, d.h. ohne spezifische Kommunikation zwischen den Generationen. Ihre Wirkung auf und durch den Einzelnen ist wesentlich unbewußter Art.⁴¹

Auf einer zweiten, konkreteren Ebene geht es um die *Ursachen* und die Dynamik des Generationenwechsels, d.h. um die Frage, unter welchen Umständen sich neue Geburtsjahrgänge überhaupt zu einer soziokulturellen Generationengestalt verdichten und in welchen Zeitabständen dies geschieht. Mannheim benennt drei "einheitsstiftende Faktoren" als soziale Triebkräfte (ebenda: 544 – 555): Wissenssysteme (grundlegende kognitive Kategorien, Annahmen und Denkfiguren); soziale Trägergruppen bestimmter Wissenssysteme; und eine vage gelassene "gesellschaftlich – geistige Dynamik". Die gesellschaftliche Dynamik, nicht naturalistisch abgeleitete biologische Rhythmen von z.B. 30 Jahren, bestimmt, in welchen Zeitabständen es jeweils zu einem neuen Generationsstil kommt. Der biologische Generationenwechsel ist nur Einfallstor für potentiell sich an ihn knüpfende externe gesellschaftliche Wirkkräfte.

Die von Mannheim bewußt umfassend angelegte, dabei nicht näher spezifizierte Kategorie "gesellschaftliche Dynamik" könnte prinzipiell auch politische Einflüsse erfassen. Entscheidend ist jedoch, daß politische Faktoren nicht nur – wie Mannheim (1928: 552f.) es von den Kräften der gesellschaftlichen Dynamik annimmt – als externe Katalysatoren darauf Einfluß nehmen, ob und wann sich eine "schlummernde" soziokulturelle Generationengestalt aktualisiert, sondern diese Gestalt und auch die Art des Generationswechsels konstitutiv mitprägen. Die 'Übergabe' zwischen Generationen kann sich in einem gegebenen historischen Zeitpunkt nämlich nur als konkretes Verhältnis zwischen *Altersgruppen* realisieren. Dabei definieren politisch festgesetzte Altersgrenzen die quantitative Ge-

41 Mannheim bezieht sich hier bereits auf Sigmund Freud (ebenda: 533, FN 28, s.a. 536 – 538).

stalt von Altersgruppen in Relation zu anderen; die Rechte und Pflichten der Altersgruppen im Rahmen sozialstaatlicher Umverteilungsprozesse prägen ihre materielle 'Gestalt' und ihr Verhältnis zueinander, d.h. kollektive Ressourcen, Interessen und Aktionsformen.

Altersgruppen treffen auch aufeinander in Familien, Arbeitsmärkten, Organisationen und im öffentlichen Leben. Die generelle Vernachlässigung der konkreten sozialen Relationen zwischen den Generationen bei Mannheim ist wohl die tiefere Ursache dafür, daß er auch die Rolle innerfamiliärer Generationenbeziehungen gänzlich ausblendet. Familienstruktureller Wandel kann Generationengestalten prägen, z.B. könnte man teilweise von einer aktuell heranwachsenden Einzelkindergeneration sprechen, deren Beziehung zur älteren Generation in der eigenen Familie, d.h. zu den Eltern, sich schwieriger gestaltet als im Fall von mehreren Geschwistern.

In diesem Kapitel haben wir gezeigt, wie der Sozialstaat der Bevölkerung eine soziale Altersstruktur aufgeprägt und zugleich neue Beziehungen, genauer: abstrakte 'Verhältnisse' zwischen den Generationen geschaffen hat. Die verschiedenen Disziplinen und Forschungsansätze der Sozialwissenschaften haben diese Strukturbildungsprozesse in unterschiedlichem Ausmaß reflektiert. Dies zeigt sich in den zentralen Begriffen der jeweiligen Disziplin (Tab. 3). Neben der weiter existierenden herkömmlichen Betrachtungsweise der Sozialpolitiklehre, die auf unmittelbare Wirkungen politischer Maßnahmen auf Individuen und Risikogruppen beschränkt ist, haben neuere Forschungszweige wie Kohortenanalyse und Lebenslauffor-

Tabelle 3: Soziodemographische Kollektivbegriffe und sozialwissenschaftliche Disziplinen

<u>Begriffe</u>	Individuen Risikogruppen (inkl. Altersgruppen)	Lebensläufe	(1) Altersgruppen (2) Kohorten (3) Generationen	(1) Generationenbeziehungen (2) Generationenverhältnisse
<u>Disziplinen</u>	Sozialpolitiklehre Sozialpädagogik Theorie sozialer Probleme policy studies	Lebenslauforschung (Soziologie, Psychologie) life – investment economics	Gerontologie (1) Alters – u. Jugendforschung (1) Kulturgeschichte (3) Sozialgeschichte (1) Demographie (1, 2) Mobilitätsforschung, Lebenslauforschung (2) Soziologie der Generationen (3)	Familiensoziologie (1) Transferökonomie/ Theorie der Rentenversicherung (2) Ethik (Theorie intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit) (1, 2) Theorie des Wohlfahrtsstaats (1, 2)

schung den strukturbildenden Charakter von Altersdifferenzierungen herausgearbeitet. Spezielle Diskurse zur Transferökonomie der Sozialversicherung (Wirtschaftswissenschaft), zur Ethik intergenerationaler Beziehungen (Sozialphilosophie) und zur Theorie des Wohlfahrtsstaats im Wandel (Soziologie, Politologie) haben darüber hinaus begonnen, das neuartige Problem der Regelung von *Generationenverhältnissen* zu thematisieren. Ergebnisse aus mehreren dieser Bereiche fließen in die Analyse der folgenden Kapitel ein.

2. Altersgruppen als gesellschaftliche Versorgungsklassen

Wir haben gezeigt, daß staatliche Sozialpolitik seit dem 19. Jahrhundert durch das Verbot von Kinderarbeit, die Einführung einer öffentlichen Alterssicherung und den Aufbau eines allgemeinen Bildungswesens sowie weitere Maßnahmen Jugend und Alter in politische Kategorien und Klienten öffentlicher Versorgung verwandelt hat. Dadurch wurde ein umfassender Prozeß in Gang gesetzt, der die gesellschaftliche Versorgung von Personen und Personengruppen tiefgreifend verändert hat. Die drei großen Systeme gesellschaftlicher Versorgung, Familie, Arbeitsmarkt und nicht zuletzt der Staat selbst, wurden im Verlauf dieser Entwicklung strukturell transformiert. Versorgung und Sicherung der alten und jungen Generation wurden zu einem maßgeblichen Bestimmungsgrund der Expansion des Sozialstaats. Die Resultate dieses Prozesses und sein Fortgang in den letzten 30 Jahren sollen in diesem und im nächsten Kapitel empirisch rekonstruiert werden.

Während das 3. Kapitel auf der konkreten Ebene einzelner sozialstaatlicher Systeme ansetzt, wird in diesem Kapitel das Problem der Versorgung von Generationen im Kontext aller drei großen Systeme gesellschaftlicher Versorgung analysiert. Zunächst rekonstruieren wir die Rolle generationaler Versorgung bei dem empirisch zu beobachtenden Wachstum des Sozialstaats (2.1). Dann wird (zur Anwendung in Kap. 3) ein soziologisches Modell zur quantitativen Analyse des Wandels generationenbezogener sozialstaatlicher Versorgungsleistungen entwickelt (2.2), das den demographischen Problemaspekt in den größeren Zusammenhang sozialstrukturellen und institutionellen Wandels einbettet. In Abschnitt 2.3 wird schließlich der Frage nachgegangen, wie sich die Gesamtstruktur gesell-

schaftlicher Versorgung, d.h. die Rollenverteilung zwischen Familie, Arbeitsmarkt und Sozialstaat, im Hinblick auf die verschiedenen Altersgruppen verändert hat.

2.1 Generationenversorgung als Determinante sozialstaatlicher Expansion

Bis in die 70er Jahre stand in der Bundesrepublik eine politisch gesteuerte Expansion des Sozialstaats im Mittelpunkt der Sozialpolitik. Getragen von allen großen Parteien, erschloß die Sozialgesetzgebung neue Problemfelder, schuf neue Leistungsansprüche und Sicherungssysteme, erhöhte bereits existierende Leistungen und erweiterte bei wichtigen sozialen Sicherungssystemen und sozialen Diensten den Kreis der Anspruchsberechtigten. Im Zeichen fiskalischer Knappheit kam diese Entwicklung zum Stillstand und wurde teilweise sogar rückläufig. Verbunden damit waren wirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungsprobleme und ein ideologischer Umschlag in der Politik.

Der Sozialstaat schien in seine nachexpansive Phase eingetreten zu sein. Doch der Eindruck täuschte. Politische Bemühungen wie die 'Kostendämpfung' im Gesundheitswesen reagierten auf eine anhaltende Entwicklungsdynamik des öffentlichen Sozialsektors, die durch Einfrieren oder begrenzte Einschränkung individueller Leistungsansprüche nicht gestoppt worden war. In der damals anlaufenden Diskussion um den zukünftig zu erwartenden 'Rentenberg' ging es um die Probleme, in die die gesetzliche Rentenversicherung gerade bei Beibehalt ihrer damaligen Form durch demographischen Wandel geraten würde. Dies waren erste manifeste Indizien für das Wirksamwerden *"externer" Determinanten sozialstaatlichen Wachstums*, d.h. von Prozessen sozialen Wandels und institutioneller Eigendynamik, die unabhängig von sozialgesetzgeberischen Veränderungen des Leistungsrechts, auch bei bloßem Bestandserhalt, quasi-automatisch die Ausgaben in die Höhe treiben (fallweise aber auch vermindern können).¹ Bestehende Leistungssysteme geraten in Fluß,

1 Zum Begriff externer Determinanten s. Alber 1982: 205.

wenn die Nachfrage wächst, der Erbringungsaufwand steigt oder soziale Prämissen ihrer Funktionsweise sich ändern. Als "extern" können diese Determinanten freilich nur relativ zu aktuellen politischen Maßnahmen und Gegenreaktionen gelten, denn sie sind Implikate der Etablierung sozialstaatlicher Leistungssysteme in der Vergangenheit oder gar direkt durch frühere sozialpolitische Maßnahmen mitbedingt, wie wir für den Fall demographischen Wandels in Abschnitt 1.2 gezeigt haben.

Externe Determinanten in diesem Sinne sind so verschiedene Faktoren wie demographischer Wandel, Veränderungen der Erwerbsstruktur, medizinisch-technischer Fortschritt, veränderte soziale Problemlagen und gesteigerte Inanspruchnahme existierender Leistungsangebote durch selbstbewußter gewordene Klienten. Schon in der bisherigen Entwicklung des Sozialstaats hat externer Wandel einen – meist wenig beachteten, aber nachhaltigen – Einfluß auf das Wachstum der Sozialanalysen gehabt. Wilensky kam in seiner bahnbrechenden empirischen Analyse der Sozialausgaben in 60 Ländern zu dem Schluß: "If there is one source of welfare spending that is most powerful – a single proximate cause – it is the proportion of old people in the population" (1975: 47). Ein anderer großer externer Faktor ist die Zunahme der abhängig Erwerbstätigen in der Bevölkerung, die je nach politischem Standort als "Trend zur Arbeitnehmergesellschaft" (Alber 1989: 253) oder als fortschreitende "Proletarisierung" (Gough 1979: 32) bezeichnet werden kann. Durch sie wird automatisch der Kreis der Sozialversicherten vermehrt. Bis in die 70er Jahre waren derartige Triebkräfte jedoch eingebettet in die generelle Expansion des Sozialstaats, die durch politische Initiativen vorangetrieben wurde und auf ein stetiges Wirtschaftswachstum bauen konnte.

In der restriktiven Phase des Sozialstaats 1975–1985 erhielten externe Determinanten allmählich einen neuen Stellenwert im sozialpolitischen Handeln. Nicht mehr der politisch-rechtliche *Ausbau* der Leistungssysteme des Sozialstaats stand auf der politischen Tagesordnung, sondern *die Sicherung des Bestandes unter sich ändernden Bedingungen wurde zum Problem*. Dies war der Sinn der Rede vom "Umbau" des Sozialstaats auf Seiten derer, die das Wohlfahrtsengagement des Staates auch unter widrigen Umständen durch institutionelle Anpassungen erhalten wollen. Aber auch Strategien eines mehr oder weniger verhüllten 'Abbaus' sozialer Leistungen mußten sich bald der Einsicht stellen, daß das Zurückschneiden von in ihrer Sicht ausgefertigten Leistungsangeboten des Staates die Expansionsdynamik des öffentlichen Sozialsektors allein nicht stoppen

konnte – sofern sie nicht auf eine prinzipielle Abschaffung des Sozialstaats zielten. Der Sozialstaat expandierte weiter, aber die Art der Expansion war eine qualitativ andere. Auch wenn nach 1985 wieder ein substanzieller politisch–gesetzgeberischer Ausbau stattfand, so gehört die Bewältigung 'extern' induzierter Dynamik seither zu den drängendsten Aufgaben der Politik. Auch das Gesundheitsreformgesetz ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Die Öffentlichkeit hat diesen Wandel bis heute kaum, die Wissenschaft erst spät registriert.²

Zugleich verweist das Hervortreten externer, nicht unmittelbar politischer Einflußfaktoren auf operative Strukturen des Sozialstaats, die durch verbreitete Ansichten einer zu weit getriebenen Gleichmacherei und Belohnung des Nichtstuns verschüttet worden sind. Entgegen einer gängigen liberalen und neokonservativen Kritik der Nivellierung ist der Sozialstaat seit seinen Ursprüngen im 19. Jahrhundert immer schon wesentlich auf *horizontale Umverteilung*, d.h. auf intertemporale und intergenerationale Redistribution angelegt. Die Sozialversicherung basiert auf der Idee einer Umverteilung im Lebenszyklus zwischen Phasen der Krankheit und Phasen der Gesundheit, zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung und zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand, angereichert um Elemente sozialen Ausgleichs. Letztere sind besonders ausgeprägt im Fall der gesetzlichen Krankenversicherung, die prinzipiell egalitäre Leistungen bei differentieller Beitragserhebung gewährt. Alle anderen, nicht–versicherungsartigen Leistungen, die speziell an Kinder und Jugendliche sowie Alte gerichtet sind, implizieren eine globale Umverteilung zwischen Altersgruppen. Insgesamt machen intergenerationale Verteilungsströme das Gros der Sozialbudgets aus, selbst wenn man dabei, wie üblich, den großen Posten der Bildungsausgaben nicht mitrechnet. Am explizitesten ist der "Generationenvertrag" in der gesetzlichen Rentenversicherung, aber auch das Gesundheitswesen hat aufgrund erhöhter Bedarfe alter Menschen eine starke altersbezogene Komponente. Nur so werden die zurückliegenden und zukünftigen Auswirkungen des demographischen Alterns der Bevölkerung auf die Entwicklung des Sozialstaats überhaupt verständlich.

In der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung wird die Struktur sozialstaatlicher Umverteilung in der Unterscheidung von Sicherheit und Gleichheit als konkurrierende Wertideen öffentlicher Wohlfahrt reflek-

2 Gough 1979, Beller mann 1979, Alber 1982

tiert, von denen im Fall der Bundesrepublik erstere dominiert.³ Als rechte und linke Kritiker des Wohlfahrtsstaats auf diesen Befund aufmerksam geworden sind, haben sie ihn häufig als Entlarvung des Wohlfahrtsstaats interpretiert, dessen Aktivität nur einen "Griff in die eigene Tasche" darstelle⁴ bzw. das eigentliche Ziel einer Interklassenumverteilung zu einer Intraklassenumverteilung habe verkommen lassen.⁵ In der praktischen Sozialpolitiklehre und in der öffentlichen politischen Diskussion sind demgegenüber die Probleme, die mit der Versorgung der jungen und alten Generation verbunden sind, 'normale' Themen, insbesondere seit in den 80er Jahren das zu erwartende demographische Altern der Bevölkerung die Aufmerksamkeit breiterer Kreise auf sich gezogen hat.⁶ "Rentenberg", Finanzierungsprobleme der Altenpflege, Einsamkeit als Problem alter Menschen, aber auch "Bildungsboom" und dann das Einrücken geburten-schwacher Jahrgänge in die Schulen, Jugendarbeitslosigkeit und neue soziale Probleme wie Drogenkonsum bei den jungen Menschen – all dies wurde und wird gesehen und diskutiert.

Weniger klar gesehen wird in der Regel der systematische Zusammenhang dieser diversen Problemlagen, die intergenerationale Verteilungslogik des Sozialstaats. Ein Indiz hierfür ist, daß *das regierungsamtliche Sozialbudget bis heute keine Aufgliederung der Sozialausgaben nach Altersgruppen zuläßt*. Selbst der Posten "Alter" gibt nicht die Ausgaben für alte Menschen wieder, enthält z.B. nicht die Gesundheitsausgaben für Alte. Moderne Sozialpolitik ist aber wesentlich eine Angelegenheit der Versorgung von Generationen; umgekehrt sind Generationen im Sozialstaat nicht mehr nur soziale und kulturelle Phänomene, sondern politische Kategorien. Dabei geht es nicht nur um demographische Quantitäten und Relationen zwischen 'aktiven' und 'inaktiven' Altersgruppen. Auch erschöpfen sich die aufgeworfenen politischen Probleme nicht in einer Erinnerung der derzeitigen mittleren Altersgruppe an ihre reproduktiven 'Pflichten' in der Längsschnittdimension des Generationenvertrags, ein unter bevölkerungs-

3 Flora u.a. 1977: 720ff., Alber 1980: 316

4 Merklein 1980, zuerst als Spiegel-Serie

5 Heinze u.a. 1981: 235

6 Vgl. z.B. die Zeit-Serie "Weniger Deutsche – mehr Probleme?", Die Zeit, Nr. 23ff, 42. Jg. 1987, sowie "Den Alterskassen ein Baby schenken?", Der Spiegel Nr. 52, 39. Jg. 1985 – Nr. 2, 40. Jg. 1986; "Kampf der Generationen. Jung gegen Alt", Der Spiegel Nr. 31, 43. Jg. 1989.

politisch Engagierten beliebter und häufig normativ aufgeladener Topos. Die konkreten Herausforderungen sozialstaatlicher Entwicklung hängen vielmehr von den *institutionellen Arrangements* der betroffenen Bereiche sozialer Sicherung und sozialer Dienste ab. Grundlage der Analyse ist daher eine analytische Dimensionierung des institutionellen Orts der Generationen im Sozialstaat im nächsten Abschnitt.

Damit schließt sich die theoretische Skizze. Politisch gesteuerte Expansion des Sozialstaats, 'externe' Determinanten und institutionelle Arrangements sind Elemente eines integrierten politisch—sozio—institutionellen Erklärungsansatzes, wie er in der Wohlfahrtsstaatstheorie zunehmend als Ziel der Theoriebildung angesehen wird, um die Einseitigkeit funktionalistischer wie konflikttheoretischer Ansätze zu überwinden.⁷ Er läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß öffentliche Versorgungsleistungen und die Probleme ihrer Erbringung im Sozialstaat Resultate eines komplexen gesellschaftlichen Prozesses sind, in dem politische Akteure, soziale Institutionen und unpersönliche, strukturelle gesellschaftliche Entwicklungstrends zusammenwirken.

2.2 Ein soziologisches Modell der Analyse generationaler Versorgung im Sozialstaat

In der allgemeinen Rede von der Expansion des Wohlfahrtsstaats wird leicht übersehen, daß es durchaus heterogene Dimensionen sind, in denen der Wohlfahrtsstaat expandiert. Ausmaß und Zeithorizont verschiedener Expansionsdimensionen können erheblich differieren, ebenso die jeweils dahinterstehenden politischen Akteure und sozialstrukturellen Wirkkräfte. Aus diesem Grunde wird in diesem Kapitel ein *desaggregiertes* analytisches Modell vorgestellt, an dessen drei Dimensionen sich die empirischen Analysen in Kap. 3 orientieren. Erst am Ende werden die herkömmlicherweise bei Makroanalysen im Vordergrund stehenden aggregierten

⁷ Neben den bereits genannten Arbeiten von Flora, Alber, Gough und Uusitalo sind als Vertreter integrierter Ansätze besonders Jones (1985: Kap. 5, bes. S. 77) und Kohl (1985: 132–135) zu nennen (s. dazu Leisering 1989: 58).

Sozialausgaben betrachtet. Das Modell ist einerseits hinreichend institutionennah, um Wandel differenziert und empirisch erfassen zu können, andererseits aber auch hinreichend analytisch, um latente, von politischen Akteuren häufig nicht so gesehene Zusammenhänge, Ursachen und Folgen zu identifizieren.

Drei Dimensionen öffentlicher Versorgungsleistungen

Wohlfahrtsstaatliche Versorgungsleistungen können zunächst rein rechnerisch aus drei Komponenten rekonstruiert werden: der Art der erbrachten Leistungen, d.h. der bestimmten sozialen Problemen und Risiken entsprechenden Leistungssysteme (Programme); dem Empfänger – oder Adressatenkreis der einzelnen Leistungen (Ausdehnung); der Höhe der auf einen Empfänger entfallenden Leistung (Bedarfe). Die gesamte öffentliche Versorgungslast stellt sich dar als Produkt von Ausdehnung und Bedarfen, aufsummiert nach den verschiedenen Arten der Versorgungsleistungen. Zerlegt man die Ausdehnungskomponente analytisch in zwei Teilkomponenten, so ergeben sich in Anlehnung an Alber (1982: 205) und die OECD (1976: 19f) drei Dimensionen öffentlicher Versorgungsleistungen, die quer zur institutionellen Programmstruktur liegen:

- Die *Zielgruppendifimension*: Die Zielgruppe eines Programms ist der demographisch oder sozialstatistisch definierte Bevölkerungsanteil, der potentiell Träger des Risikos bzw. der sozialen Probleme ist, auf das sich das Programm richtet. Im Fall der Rentenversicherung sind dies die alten Menschen, im Fall der Arbeitslosenunterstützung die Arbeitslosen. Die Relevanz der Zielgruppendifimension ergibt sich daraus, daß im Sozialstaat demographische Verhältnisse eine politisch – institutionelle Dimension öffentlicher Versorgung geworden sind. Insoweit Bevölkerungsgruppen Zielgruppen umfassender Leistungssysteme geworden sind, induzieren quantitativ – demographische Änderungen dieser Gruppe politisch – administrativen Wandel und damit eine Änderung der Lebensverhältnisse der betroffenen Gruppen.
- Die *Teilhabledimension*: Bei dieser Dimension geht es darum, welche Personen aus der Zielgruppe einen rechtlichen Leistungsanspruch besitzen bzw. effektiv Leistungen in Anspruch nehmen. Bei der Rentenversicherung sind dies die Rentner, bei der Arbeitslosenversicherung die Anspruchsberechtigten bzw. die Empfänger von Arbeitslosen-

geld oder -hilfe. Bei der Analyse von Wandel in der Teilhabedimension müssen Änderungen des Empfängerkreises sozialpolitischer Programme, die sich aus einem rein demographischen Wandel der Zielgruppe ergeben, analytisch ausgeblendet werden. Dies geschieht in Form gruppenspezifischer Teilhabequoten, z.B. des Verrentungsgrades der über 65jährigen oder der Bildungsbeteiligung der 15- bis 20jährigen. Auf diese Weise kann z.B. unterschieden werden, ob die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund einer Zunahme alter Menschen in der Bevölkerung oder aufgrund einer Einbeziehung neuer Anspruchsberechtigter steigen.

- Die *Bedarfsdimension*: Diese Dimension bezeichnet die Höhe der auf einen individuellen Leistungsempfänger entfallenden Leistungen, d.h. seinen Bedarf. Dabei geht es nicht um einen 'eigentlichen' Bedarf, wie er sich aus der Gesamtheit der individuell vorliegenden Bedürfnisse und Problemlagen anhand normativer Maßstäbe ergibt, sondern um den rechtlich-organisational zugeschriebenen und faktisch realisierten Leistungssatz. Zur Bedarfs- bzw. Leistungsdimension zählt die Bedarfsnormierung im engeren Sinne, d.h. Leistungsrecht und erbrachte Leistungen der sozialen Sicherungssysteme und soziale Dienste, aber auch der rechnerisch auf die Empfänger umlegbare Erbringungsaufwand innerhalb der Leistungsorganisation, z.B. die Fixkosten für Schul- und Krankenhausbauten.

Entscheidend für den Erklärungswert dieser Unterscheidung ist die *relativ unabhängige Entwicklung in jeder der drei Dimensionen*. Drängende sozialpolitische Probleme aufwerfender Wandel in einer Dimension kann von entlastenden Entwicklungen in einer anderen Dimension begleitet sein oder aber durch parallele Entwicklungen verstärkt und verschärft werden. Alber (1982: 165) fand bei einer Korrelation von Ausdehnungsgrad (Teilhabledimension) und Leistungsvolumen (Bedarfsdimension) der Sozialversicherung in zwölf westeuropäischen Ländern für 1974 nur die schwache Korrelation von $r = 0,18$. Die Studie der OECD (1976), die die monetären Transfersysteme in OECD-Ländern untersucht hat, schreibt im Zeitraum 1962 - 1972 etwas mehr als ein Drittel des Wachstums der Sozialausgaben dem Wandel in der demographischen Zielgruppendifferenzdimension und fast zwei Drittel der Teilhabedimension zu, während Leistungserhöhungen keinen wesentlichen Einfluß hatten. Eine Folgestudie (OECD 1985) stellt sehr unterschiedliche kausale Gewichte der drei Einflußfaktoren in den Bereichen Alterssicherung und Gesundheit fest, sowohl inner-

halb jedes Bereiches als auch zwischen den Bereichen sowie zwischen den drei untersuchten Zeiträumen 1960 – 1975, 1975 – 1981 und 1981 – 1990.⁸ Für die BRD führt Alber (1989: 247) das Wachstum der Rentenausgaben als Anteil des Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 1950 – 1980 zu 49 % auf Steigerungen in der Teilhabedimension und zu 28 % auf den wachsenden Anteil alter Menschen in der Bevölkerung zurück; hinzu kommen Interaktionseffekte zwischen diesen und anderen Variablen.⁹

Gerade auch altersgruppenspezifische Sozialausgaben unterliegen Änderungen in allen drei Dimensionen. Griffige Ausdrücke in der politischen Diskussion sind geeignet, diese Komplexität zu überdecken. Z.B. beinhaltet der 'Bildungsboom' der 60er und 70er Jahre das Auftreten geburtenstarker Jahrgänge, eine nicht weniger massive Zunahme der Bildungsbeteiligung sowie eine Steigerung der Pro-Kopf-Ausgaben für Schüler und Studenten – drei gänzlich verschiedene, wenn auch in diesem Fall in gleicher Richtung wirkende Prozesse. In anderer Weise, wie noch zu zeigen sein wird, sind auch die Probleme des erwarteten 'Rentnerbergs' nicht nur demographischer Natur. *Die Herausforderung generationalen Wandels im Sozialstaat ist nicht nur demographischer Art; demographischer Wandel ist Teil eines komplexen Bündels sozialen und institutionellen Wandels.*

Wesentlich für den Erklärungswert der Unterscheidung (aber auch die kausale Interpretation erschwerend) ist ferner, daß in jeder der drei Dimensionen sowohl politisch-rechtliche Änderungen als auch struktureller demographischer und sozialer Wandel, d.h. politikexterne Faktoren, eine Rolle spielen. Zwar gibt es eine gewisse Affinität der Zielgruppendifferenzdimension zu externen Determinanten und der beiden übrigen Dimensionen zu intern-politischen Determinanten – so auch tendenziell die Interpretation in den OECD-Studien –, aber der jeweils andere Determinantentyp ist in keinem Fall zu vernachlässigen (zudem ist der Übergang von der Zielgruppen- zur Teilhabedimension fließend). Die Leistungshöhe ist wesentlich durch den Gesetzgeber fixiert, ändert sich aber auch durch

8 Siehe die Darstellung in Kaufmann/Leisering 1987: 15f.. Ähnliche Analysen in OECD (1988, z.B. S. 63).

9 Aus dem Einfluß des demographischen Faktors ergeben sich nicht unerhebliche regionale Differenzen der Entwicklung der Sozialausgaben. Zu einer nach Bundesländern differenzierenden statistischen Analyse s. Linder (1988: 81–83).

Einkommensänderungen bei einkommensabhängigen monetären Transferleistungen und im Bereich sozialer Dienste durch Änderung individueller Problemlagen sowie durch Wachstum von Personalkosten. Eine demographische Vergrößerung der Zielgruppe senkt zunächst die infrastrukturellen Fixkosten pro Kopf eines Empfängers, die ein Teil des Leistungsbedarfs im hier gemeinten Sinne sind. Der abgedeckte Personenkreis ist zunächst rechtlich definiert, etwa in Form versicherungspflichtiger bzw. –berechtigter Berufs– und Nichterwerbstätigengruppen, unterliegt damit aber dem Einfluß von Änderungen der Erwerbsstruktur und auch von Einkommensänderungen im Fall von Versicherungspflichtgrenzen. Bei sozialen Diensten, aber auch bei monetären Systemen mit individuellen Zugangsprozeduren wie Sozialhilfe und Invaliditätsrenten, kommt dem individuellen Inanspruchnahmeverhalten und dessen sozialen Determinanten eine große Bedeutung zu. Schließlich gibt es auch in der Zielgruppendifferenzdimension interne Determinanten, sofern man z.B. die Einbeziehung von Familienangehörigen aktiv Versicherter hierunter einordnet.¹⁰

Aus den empirischen Daten zur Ziel–, Teilhabe– und Bedarfsdimension kann im Prinzip der gesamte Versorgungsaufwand öffentlicher Stellen, üblicherweise gemessen als Sozialausgaben, berechnet werden. Die OECD–Studien gingen gerade von einer multiplikativen Zerlegung der Sozialausgaben in diese drei Komponenten aus, ohne allerdings an einer Aufgliederung nach Altersgruppen interessiert zu sein. Eine unmittelbare Zusammenführung der Befunde in den drei Dimensionen zu einer integrierten Aufwandsrechnung ist in der vorliegenden Arbeit aufgrund der unvermeidbaren Selektivität einer differenzierten institutionellen Analyse jedoch nicht möglich und auch nicht angestrebt. Stattdessen wird auf vorliegende Sozialbudgetberechnungen zurückgegriffen, primär auf das 'integrierte Sozialbudget' von Linder, da das offizielle Sozialbudget der Bundesregierung für unsere Zwecke ungeeignet ist.

10 Alber 1982: 205

Generationenversorgung als politisch – administrativer Generationenzusammenhang

Die verschiedenen Generationen sind nicht nur gesonderte sozialpolitische Zielgruppen mit spezifischen Teilhabequoten und Bedarfen bezüglich öffentlicher Leistungen. Ihr Status als Wohlfahrtsklassen impliziert auch, wie wir im ersten Kapitel gesehen haben, daß systematische politische und institutionelle Zusammenhänge zwischen ihnen bestehen. Im Sozialstaat sind Generationen Akteure bzw. Gruppen von Akteure, denen – subjektiv bewußt oder nicht – komplexe interdependente 'Rollen-Sets' zugemutet werden: Generationen sind Konkurrenten um öffentliche Gelder; Nehmende und Gebende im Prozeß politischer Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen; Klienten und Leistungserbringer im System sozialer Sicherheit und sozialer Dienste; und Glieder im Prozeß der Reproduktion der Bevölkerung, der die demographische Basis sozialpolitischer Umverteilung bildet.

In der öffentlichen Diskussion demographischer Probleme der sozialen Sicherung, insbesondere in bezug auf Finanzierungsfragen wird dieser relationale und zugleich politische Charakter der Versorgung von Generationen selten voll erkannt, d.h. die Tatsache, daß es um *Zusammenhänge* zwischen den Generationen geht und daß diese Zusammenhänge *politisch – administrativer* Art sind. Die Probleme generationaler Versorgung unter veränderten Rahmenbedingungen sind weder *wirtschaftspolitisch* noch rein *fiskalpolitisch* zu lösen; vielmehr handelt es sich um genuin *sozialpolitische* Probleme, die Entscheidungen über die Gestaltung von Umverteilungssystemen, über individuelle Anspruchsrechte auf öffentliche Leistungen und über Bedarfsvermessungen an Empfängergruppen erfordern. Wir wollen diese Sichtweise in Abgrenzung gegen zwei gängige ökonomische bzw. fiskalistische Argumentationen näher verdeutlichen.

Das aufgrund steigender Produktivität zu erwartende wirtschaftliche Wachstum, so wird zum einen argumentiert, stelle genug gesellschaftliche Ressourcen zur Verfügung, um auch einen wachsenden Anteil Inaktiver in der Bevölkerung zu unterhalten (Produktivitätsargument). Eine andere Auffassung sieht die Lösung der Probleme eines anschwellenden Rentnerbergs in einer Umschichtung von Ressourcen von der demographisch abnehmenden jungen Generation zu der anwachsenden alten (Kompensationsargument). Beide Ansichten unterschätzen die Komplexität und den

politisch – institutionellen Charakter der Versorgungszusammenhänge zwischen der jungen, der mittleren und der alten Generation.

Das *Produktivitätsargument* wirft schon ökonomisch erhebliche offene Fragen auf. Jede Veränderung der Allokation des gesellschaftlichen Mehrprodukts greift in ökonomische Zusammenhänge und Verhaltensformen ein. Ein erhöhter Transfer von Geld und Ressourcen von den Aktiven zu den Inaktiven hat auf der Seite der Aktiven Auswirkungen auf die Bereitschaft zu wirtschaftlichen Betätigung (Problem der *incentives*) sowie auf die objektiven Möglichkeiten dazu. Gleichzeitig haben die Inaktiven ein anderes Nachfrage – , Investitions – und Sparverhalten. Und politisch ist vermehrte Umverteilung von einer schrumpfenden mittleren zu einer wachsenden alten Generation ein prekäres Unterfangen, das durch Wachstum des zu verteilenden Kuchens zwar erleichtert wird, aber erhebliche institutionelle Anpassungsprozesse im finanz – und sozialpolitischen Bereich erfordert. Die Angehörigen der mittleren Generation sind nicht nur global Produzenten wachsender gesellschaftlicher Ressourcen, sondern individuelle Einkommensbezieher und finanzpsychologisch sensible Steuerzahler; sie sind außerdem reproduktive Basis des zukünftigen aktiven Bevölkerungsteils, eine ebenfalls prekär gewordene Funktion; und sie stellen das Reservoir an Arbeitskräften, das unabhängig von gesteigerter Produktivität im Falle wachsender Bedarfe an sozialen Dienstleistungen für Alte und Junge knapp werden kann;¹¹ schließlich, was leicht vergessen wird, sind sie auch selbst Empfänger von Sozialleistungen.

Auf zwei weitere Argumente, die analog zum dargestellten Produktivitätsargument die politischen Probleme intergenerationaler Umverteilung unterschätzen, kann hier nur am Rande verwiesen werden. Dies ist zum einen der Vorschlag der Einführung eines (partiellen oder totalen) Kapitaldeckungsverfahrens in der Alterssicherung. Damit wird die Idee individueller Vorsorge, in guten Zeiten Ressourcen für schlechte Zeiten zurückzulegen, auf kollektive Sparvorgänge übertragen. Auch dieses Argument muß eine erhöhte Produktivität zu Zeiten eines Rentnerberges unterstellen, da nur so die dann notwendigen massenhaften Entsparevorgänge auf eine entsprechende Nachfrage stoßen. Unabhängig davon tritt die Problematik deflationierender Effekte derartiger ökonomischer Transfers auf. Ein zweites Argument nimmt an, daß ein Wandel der Erwerbs – und Fami-

11 Zu letzterem vgl. Wingen/Cornelius 1986: 80

lienstrukturen die Auswirkungen demographischer Umschichtungen kompensieren könnte, so daß z.B. eine verstärkte Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen oder vermehrte Einwanderung das numerische Verhältnis der Inaktiven zu den Aktiven entscheidend verbessern würde.¹² Aufgrund von Modellrechnungen von Grohmann (1981: 63f) sind allein schon an der quantitativen Dimension derartiger Entlastungseffekte Zweifel erlaubt.

Das *Kompensationsargument* übersieht, daß Junge und Alte sozialpolitisch heterogene Klientengruppen im Sozialstaat sind, zwischen denen eine Umverteilung nicht ohne weiteres möglich ist. In Kap. 3 wird die Entwicklung öffentlicher Leistungen nicht nur getrennt für Alte und Junge dargestellt, sondern beide Posten werden *verglichen*. Auf dieser Basis kann festgestellt werden, welche Leistungsarten für alte Menschen typisch sind und welche für junge, und inwieweit Umschichtungsmöglichkeiten bestehen. Dabei ist auch nach strukturellen Lastverschiebungen zwischen den Altersgruppen zu fragen, die politischen Umschichtungsstrategien u.U. entgegenstehen. Neben den demographischen Verschiebungen findet nämlich gerade auch in der Teilhabe – und der Bedarfsdimension ein Wandel statt, der quasi untergründig und unkontrolliert die Schwerpunkte des öffentlichen Sozialaufwands verschiebt.

2.3 Junge und alte Menschen zwischen familialer, marktlicher und sozialstaatlicher Versorgung

Bei der gesellschaftlichen Versorgung wirken eine Mehrzahl unterschiedlicher Systeme zusammen. Die Vorstellung einer gemischten Struktur gesellschaftlicher Versorgung entspricht dem sozialwissenschaftlichen Paradigma der "Wohlfahrtsproduktion" (Zapf 1980) (*welfare production, 'mixed economy of welfare'*).

Das wechselnde Verhältnis staatlicher und nicht-staatlicher Versorgungssysteme interessiert in unserem Zusammenhang insbesondere in der Teilhabedimension, da Verschiebungen in dieser Dimension die gesellschaftliche Definition der Altersgruppen selbst verändern. Die Sichtweise

12 Z.B. Berghman 1984: 241 – 243

gemischt – systemischer gesellschaftlicher Versorgung impliziert auch, daß entgegen einer verbreiteten Praxis sozialstatistischer Analyse wesentlich personenbezogene (nicht haushaltsbezogene) Daten verwendet werden müssen. Die Adressaten gesellschaftlicher Versorgung sind Individuen, so daß die Rolle von Haushalten und Familien als Orte der Verteilung von Ressourcen selbst ein Gegenstand der Untersuchung ist.

Die Rollenverteilung der drei großen gesellschaftlichen Allokationssysteme Familie, Markt und Staat bei der Versorgung der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten verändert. Zur empirischen Identifikation des Wandels der Teilhabe von Personen an gesellschaftlichen Versorgungssystemen benutzen wir gruppenspezifische Teilhabequoten, d.h. wir fragen z.B., wieviel Prozent der 60 – bis 65jährigen sich noch aktiv am Erwerbsleben beteiligen. Teilhabequoten an öffentlichen Versorgungssystemen messen wir durch Quoten der Anspruchsberechtigten bzw. Empfänger öffentlicher Leistungen in bestimmten Altersgruppen, Erwerbsbeteiligung durch Erwerbsquoten und Teilhabe an familialer und haushaltlicher Versorgung durch die Verteilung von Haushaltstypen und des Familienstandes.

Einen Überblick über das Zusammenwirken aller drei großen Bereiche gesellschaftlicher Versorgung geben Daten des Statistischen Bundesamtes, die Teilhabe anhand des Konzepts "überwiegender Unterhalt" messen. Es wird unterschieden, ob eine Person ihren überwiegenden materiellen Lebensunterhalt aus Erwerbstätigkeit bezieht – und das bedeutet bei diesen personenbezogenen Daten: aus eigener Erwerbstätigkeit – oder von Familienangehörigen (z.B. im Fall von Kindern und nicht-erwerbstätigen Ehefrauen) oder aus "Rente und dergleichen" (d.h. aus öffentlichen Zahlungen wie Renten und Sozialhilfe) oder (in geringem Umfang) aus privaten Kapitaleinkünften.¹³ Hinzu kommt die Unterhaltsquelle Arbeitslosenunterstützung.

¹³ Der Anteil privater Kapitaleinkünfte an der Kategorie "Renten und dergleichen" beträgt weniger als 3 % (Alber 1989: 338, Anm. 15).

Die Unterhaltsstatistik des Statistischen Bundesamtes

Die Unterhaltsstatistik des Statistischen Bundesamtes stellt eine instruktive, aber erst seit den 80er Jahren breiter genutzte Informationsquelle in bezug auf die Versorgung mit monetären Ressourcen dar. Sie ist für die Zeit ab 1961 verfügbar (Tab. 4).¹⁴ Der Anteil der Personen, die ihren Unterhalt überwiegend aus Erwerbstätigkeit bestreiten, fiel von 43,6 % (1961) kontinuierlich auf 38,6 % (1975), um danach zu stagnieren bzw. wieder leicht anzusteigen. Noch stärker sank die Quote der überwiegend durch Familienangehörige unterhaltenen Personen (primär Kinder und Ehefrauen), nämlich (nach einem vorübergehenden Anstieg bis 1967) linear von 44,7 % (1967) auf 34,3 % (1988), d.h. hier hält der Abwärtstrend noch an. Komplementär dazu nahm die Kategorie 'Rente und dergleichen' linear von 14,2 % (1965) auf 21,9 % (1988) zu, während die vierte Kategorie 'Arbeitslosenunterstützung' naturgemäß entsprechend der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen oszilliert.

Die personenbezogene Unterhaltsstatistik bestätigt also unseren theoretischen Ausgangspunkt des Zusammenwirkens verschiedener Versorgungssysteme. Insofern *Markt, Familie und soziale Sicherung alle drei wesentliche, aber nicht dominante Quellen unmittelbarer Versorgung sind* (ungefähre Relation 8 : 7 : 5), werden sowohl einseitig arbeitsmarktorientierte Theorien sozialer Lebenslagen als auch Thesen eines überbordenden Versorgungsstaats relativiert. Die Tendenz ist ein deutlicher Rückgang bei familialer Versorgung sowie ein ebenso deutlicher Anstieg des öffentlichen Bereichs. Seit 1982 gibt es in der BRD mehr Sozialleistungsempfänger (überwiegend von öffentlichen Transfers Lebende) als Arbeiter (Alber 1989: 134). Die direkte Rolle des Staates als Versorgungsinstanz wird dabei noch unterschätzt, da die Kategorie 'Erwerbstätigkeit/Markt' auch die große Gruppe der Staatsbediensteten umfaßt.

14 Ein Beispiel, wie Tabelle 4 zu lesen ist: 1961 bestritten 79,6 % der 20–25jährigen ihren Lebensunterhalt überwiegend aus eigener Erwerbstätigkeit. Bei den Frauen gleichen Alters waren dies nur 69,2 %.

Tabelle 4: Alte und junge Menschen nach überwiegendem Lebensunterhalt 1961 – 1988¹
(in Prozent der jeweiligen Altersgruppe)

überwiegender Unterhalt durch ...	Altersgruppe	unter 15	15-20	20-25	55-60	60-65	65 und mehr	Wohnbevölkerung	
Erwerbstätigkeit	1961	1,0	58,1	79,6 (69,2)	54,9	39,0	9,1 (4,9)	43,6 (28,8)	
	1970 ²	0,0	45,6	74,9 (64,5)	53,3	36,1	5,1 (3,0)	40,2 (25,8)	
	1976	0,0	32,9	68,8 (62,7)	53,0	26,2	3,5 (2,2)	38,6 (25,6)	
	1979	0,0	32,9	69,7 (62,5)	51,4	19,6	2,6 (1,7)	39,6 (26,3)	
	1982	0,0	26,4	67,1 (61,8)	52,3	22,1	2,1 (1,3)	40,2 (27,4)	
	1985	0,0	29,4	65,9 (61,5)	50,6	16,8	1,8 (1,1)	41,1 (28,9)	
	1988	0,0	27,8	68,1 (63,8)	50,6	17,6	1,5 (0,8)	41,7 (29,4)	
	Arbeitslosenunterstützung ²	1961	0,0	0,1	0,2 (0,2)	0,3	0,3	0,0 (0,0)	0,1 (0,1)
1976		0,0	1,0	2,4 (2,2)	1,5	0,7	0,0 (0,0)	0,9 (0,7)	
1979		0,0	0,5	1,5 (1,7)	1,4	0,5	0,0 (0,0)	0,7 (0,6)	
1982		0,0	0,9	3,6 (3,4)	2,2	0,9	0,0 (0,0)	1,4 (1,1)	
1985		0,0	1,0	4,3 (4,2)	3,3	0,6	0,0 (0,0)	1,9 (1,4)	
1988		0,0	0,7	3,6 (3,5)	4,7	1,0	0,0 (0,0)	2,0 (1,6)	
Rente und dergl. ³		1961	0,8	1,5	1,5 (1,1)	18,9	37,0	75,7 (70,6)	14,5 (16,7)
		1970	1,3	1,9	2,8 (2,0)	20,8	40,4	81,6 (75,8)	16,6 (18,8)
	1976	2,1	2,8	6,0 (4,9)	18,2	49,6	82,7 (75,8)	18,4 (19,9)	
	1979	1,9	2,9	5,9 (5,1)	19,1	56,7	83,4 (76,7)	18,8 (20,5)	
	1982	2,2	3,5	7,1 (6,5)	18,4	53,9	84,7 (78,5)	19,7 (21,6)	
	1985	1,7	2,2	4,6 (4,4)	20,5	60,7	86,4 (81,2)	20,5 (22,6)	
	1988	3,2	3,0	5,8 (6,4)	20,3	59,3	87,4 (82,2)	21,9 (24,0)	
	Angehörige	1961	98,2	40,3	18,7 (29,1)	26,0	23,8	15,3 (24,5)	41,8 (54,4)
1970		98,7	52,6	22,3 (33,4)	25,9	23,5	13,2 (21,3)	43,2 (55,4)	
1976		97,9	63,3	22,8 (30,1)	27,3	23,5	13,8 (22,0)	42,1 (53,8)	
1979		98,1	63,8	22,9 (30,6)	28,0	23,2	14,0 (21,5)	40,9 (52,6)	
1982		97,8	69,3	22,2 (28,4)	27,2	23,1	13,2 (20,1)	38,7 (50,0)	
1985		98,3	67,3	25,1 (29,9)	25,6	21,9	11,8 (17,7)	36,5 (47,2)	
1988		96,8	68,5	22,5 (26,3)	24,4	22,1	11,1 (16,9)	34,3 (45,0)	

Quelle: Berechnet nach Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1964: 150; 1974: 134; Fachserie 1, Reihe 4.1.1., 1976: 64; 1979: 30; 1982: 35; 1988: 39; Bevölkerung und Kultur, Heft 10

- (1) Personenbezogenes Unterhaltskonzept. – In Klammern: Werte für die weibliche Bevölkerung.
- (2) Für 1970 schließen die Erwerbsunterhaltsquoten die Personen, die sich überwiegend durch Arbeitslosenunterstützung unterhalten, mit ein.
- (3) Die Kategorie umfaßt neben Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auch Pensionen und sonstige öffentliche Sozialleistungen sowie Erträge aus privatem Vermögen.

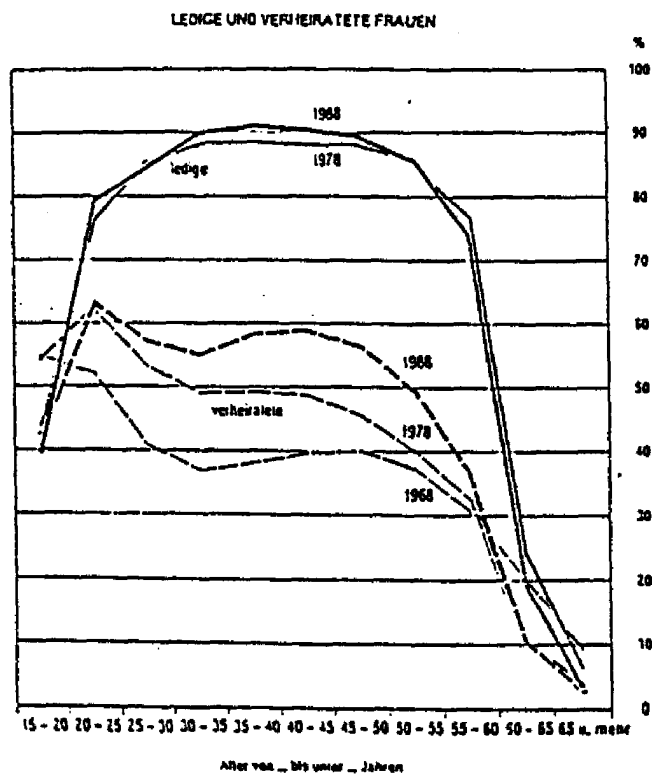
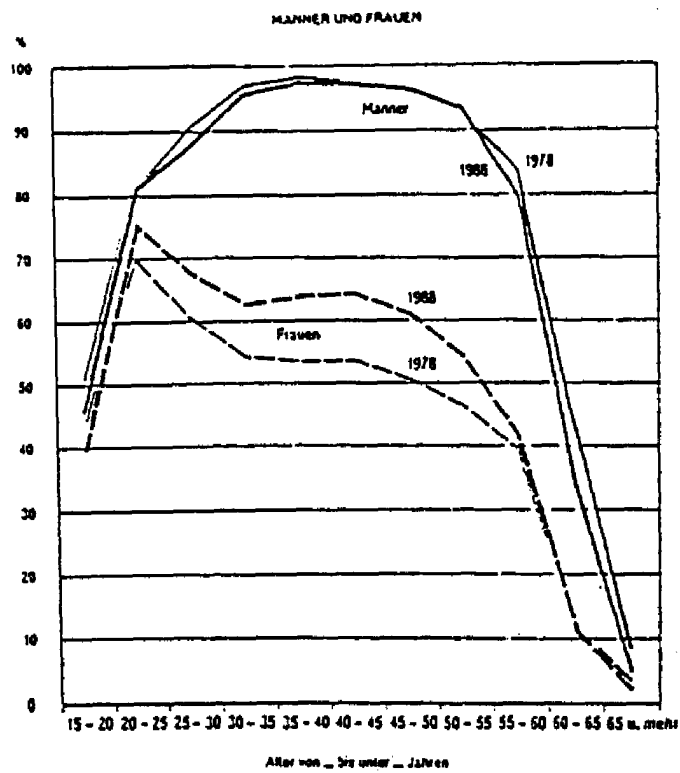
Die eigentliche Dynamik und Struktur dieses Prozesses tritt jedoch erst durch eine Betrachtung der altersgruppenspezifischen Unterhaltsdaten hervor. Hier treten auch kurzfristig weitaus stärkere Veränderungen von Teilhabequoten auf als in der Gesamtbevölkerung. Der zentrale Befund ist

ein massiver Rückgang der Unterhaltsquelle Erwerbstätigkeit zugunsten öffentlicher, aber auch familialer Versorgung an den Rändern des Altersspektrums, d.h. bei den Jungen (15 bis 20 Jahre, 20 bis 25 Jahre) und bei den Alten (65 und mehr Jahre, 60 bis 65 Jahre). Bei den ganz Jungen und den ganz Alten (15 bis 20 bzw. 65 Jahre und mehr), bei denen dieser Trend am ausgepägtesten ist, fiel allein in den 12 Jahren von 1970 bis 1982 die Erwerbsunterhaltsquote fast um die Hälfte bzw. noch etwas mehr. Komplementär wuchs im gleichen Zeitraum bei den 15–20jährigen der Anteil der von Familienangehörigen Unterhaltenen und bei den Alten der Anteil der Bezieher von Renten und dergleichen (auch und noch stärker bei der Gruppe der 60–65jährigen). Der verzögerte Eintritt in bzw. der vorgezogene Austritt aus dem Erwerbsleben führt also bei den Jungen in die Familie und bei den Alten in die Rente. Nicht zu vernachlässigen ist allerdings die steigende Quote junger Bezieher von Renten und dergleichen, wobei es sich zu einem großen Teil um Sozialhilfeempfänger handeln dürfte. Der Anstieg der altersgruppenspezifischen Rentenunterhaltsquote belegt im übrigen, daß die Zunahme der Rentenbezieher in der Gesamtbevölkerung nicht allein auf das demographische Altern zurückzuführen ist. Die Entwicklung bei den Jugendlichen ist wesentlich auf die Bildungsexpansion zurückzuführen. Am oberen Rand des Altersspektrums hielt der Trend zum Rückgang des Erwerbsunterhalts in den 80er Jahren voll an.

Bevor wir auf die sozialstaatlichen und sozialstrukturellen Ursachen und Folgen dieses Wandels genauer eingehen, soll anhand der Unterhaltsstatistik die *Versorgungskonstellation der Altersgruppen* am unteren und oberen Ende des Altersspektrums in einer ersten Annäherung charakterisiert werden. Zusätzlich sollen dazu Erwerbsquoten aus der Erwerbsstatistik herangezogen werden. Ihr Entwicklungstrend entspricht im großen und ganzen dem der Erwerbsunterhaltsquoten, sie erfassen jedoch auch Erwerbstätigkeit mit geringer Bezahlung – etwa Teilzeitarbeit oder Auszubildendenstellen – sowie Arbeitslosigkeit (Schaubild 1).¹⁵

15 Quelle der im folgenden genannten Erwerbsquoten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1964; Fachserie A, Reihe 6, I, 1971 – 1975; Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 1976 ff.

Schaubild 1: Erwerbsbeteiligung nach Alter 1968, 1978 und 1988 (Erwerbstätige in % der jeweiligen Altersgruppe)



Quelle: Heidenreich 1989: 332, Schaubild 3 (Mikrozensus)

Die *unter 15jährigen* stellen bereits seit 1961 unverändert und sozialpolitisch wohl unumstritten zu fast 100 % eine Domäne familialer Versorgung dar. Immerhin ernährte sich aber noch 1961 1 % dieser Gruppe dominant durch eigene Erwerbsarbeit. Bei den *15–20jährigen* ist der Verbleib in oder zumindest doch der Unterhalt durch die Familie, überwiegend zum Zweck des Besuchs von Schulen im Sekundarbereich, fast schon zur gesellschaftstypischen Lebensform geworden (69,3 % 1982), während dieser Anteil noch Ende der 60er Jahre weniger als die Hälfte der Altersgruppe ausmachte. Die Erwerbsquote fiel bei den Männern dieser Gruppe von 1961 bis 1982 fast linear von 81,3 % auf 46,0 %, bei den Frauen ganz ähnlich von 78,2 % auf 39,2 %; insgesamt betrug sie 1982 42,7 %. In den 80er Jahren stagnierten die Quoten.

Da der tertiäre Bildungsbereich bei aller Expansion nur einen minoritären Personenkreis erfaßt, ist bereits für die Gruppe der *20–25jährigen* die Erwerbsarbeit der vergleichsweise nur wenig zurückgegangene und dominante Fall (68,1 % 1988). Diese Altersgruppe nimmt eine charakteristische Zwischenstellung zwischen Herkunftsfamilie und Erwerbssystem ein. Einem Teil von ihnen hat die Ausweitung von Bildungsangeboten eine hinausgezögerte Adoleszenz ermöglicht. Bei einem anderen Teil, einer in den 70er Jahren beachtlich angewachsenen Minderheit von 10,7 % (1982), die dominant aus öffentlichen Kassen finanziert wird (Unterhalt durch Arbeitslosenunterstützung und 'Rente und dergleichen'), scheint dagegen eher eine individuell nicht gewollte, strukturell aufgezwungene Verhinderung oder Unterbrechung des Übergangs vom Jugendalter in eine eigenständige Erwachsenenexistenz vorzuliegen.

Anders als bei den *15–20jährigen* gibt es bei den *20–25jährigen* deutlichere geschlechtsspezifische Unterschiede. Der geringere Rückgang des Unterhalts durch Erwerb und der komplementäre Rückgang familialer Versorgung bei den Frauen dieser Altersgruppe sind u.a. darauf zurückzuführen, daß die Erwerbsbeteiligung der *20–25jährigen* Frauen, im Gegensatz zu den Männern, seit Anfang der 70er Jahre leicht zugenommen hat und im selben Zeitraum ihre Heiratsquote drastisch gefallen ist.¹⁶ Diese beiden Tendenzen sind partiell gegenläufig, insofern die Ledigen unter den Frauen dieses Alters zugenommen haben, ihre Erwerbsquote im Gegensatz

16 Die Kategorie 'Unterhalt durch Angehörige' erfaßt ja außer der Herkunftsfamilie auch die eigenen Familien und Ehen der Jungen.

zu der der Verheirateten jedoch kaum angestiegen ist. Außerdem spielt die geringere Bildungsbeteiligung des weiblichen Bevölkerungsteils eine Rolle.

Obwohl die *55–60jährigen* von dem bis Anfang der 80er Jahre zu verzeichnenden Trend zur Frühverrentung und der anschließenden Trendwende mitbetroffen waren, hat sich die Versorgungskonstellation in dieser Gruppe seit 1970 nur wenig verändert. Dies gilt gerade auch für die rentenartigen Bezüge, die 1988 bei nicht mehr als 20,3 % der Altersgruppe dominierten. Eine nach Geschlechtern differenzierte Betrachtungsweise offenbart allerdings etwas stärkere Bewegungen, nämlich einen leichten Fall der Erwerbsquote bei den Männern und einen Anstieg bei den Frauen.

Bestreitet die knappe Mehrheit dieser Altersgruppe ihren Unterhalt heute wie früher hauptsächlich aus Erwerbstätigkeit, so fällt bereits bei den *60–65jährigen* seit den späten 70er Jahren den rentenartigen Bezügen die vorherrschende Rolle zu (59,3 % in 1988). Diese Altersgruppe hat sich mit bis heute ungebrochenem Trend seit 1961 ungleich stärker verändert. So hat sich ihre Erwerbsunterhaltsquote in dem Zeitraum mehr als halbiert. Schon zu Beginn des Berichtszeitraums, d.h. Anfang der 60er Jahre, bildeten die Erwerbstätigen in dieser Gruppe eine Minderheit. Ab 1966 ist der Anteil weiter deutlich gefallen, und zwar gleichermaßen bei Männern und Frauen, wenn auch ausgehend von unterschiedlichen Ausgangsniveaus.¹⁷ Der rapide Anstieg der Rentenunterhaltsquote verlief komplementär zum Fall der Erwerbsunterhaltsquote. Eine wachsende Mehrheit in dieser Altersgruppe muß also in einem sozialen Sinne der Altersbevölkerung zugerechnet werden.

Die Altersbevölkerung im engsten Sinne bilden die *65jährigen und älteren*. Mehr als vier Fünftel von ihnen verfügten 1988 über eine eigene Altersversorgung (wozu bei dieser Betrachtungsweise auch abgeleitete Rentenansprüche zählen) unabhängig von ihrer Familie, durch die nur 11,1 % versorgt wurden, und unabhängig von Erwerbsarbeit, von der nur verschwindende 1,5 % lebten (nur 2,9 % sind überhaupt noch erwerbstätig, das sind 4,9 % bei den Männern und 1,8 % bei den Frauen). Diese Versorgungskonstellation war in hohem Umfang schon im Jahre 1961 erreicht. Die Unterhaltsquelle 'Rente und dergleichen' hatte damals bereits

¹⁷ Von 1966 bis 1988 von 78,7 % auf 34,5 % bei den Männern und von 24,1 % auf 11,1 % bei den Frauen, mit zwischenzeitlichem Anstieg in den frühen 80ern.

einen Deckungsgrad von drei Viertel der Altersgruppe, wenn auch noch 22,3 % der Männer erwerbstätig waren, und schon damals spielte die Familie eine randständige Rolle (15,3 %). Der eigentliche massive Zuwachs an Rentenbeziehern hat sich also in der Gruppe der 60–65jährigen vollzogen: Die Quote von 1988 ist hier um drei Fünftel höher als die von 1961, obwohl selbst auf dem schon lange hohen Niveau bei den 65jährigen und älteren weiterhin Zuwachs zu verzeichnen ist.

Bei den alten Frauen fällt zunächst auf, daß sie in bezug auf rentenähnliche Versorgung den Männern nur wenig nachstehen. Dies ist primär auf die Existenz von Hinterbliebenenrenten zurückzuführen. Allerdings haben Sozialhilfeleistungen an den rentenähnlichen Bezügen einen größeren Anteil als bei den Männern. Dies ist, wie auch die häufigere Versorgung durch Angehörige, vermutlich auf die geringeren nicht–abgeleiteten Rentenansprüche alter Frauen zurückzuführen, durch die sie auf die Rente ihres Ehemannes als Hauptunterhaltsquelle verwiesen sind.

Einige Ursachen von Wandel und Kontinuität

Der beschriebene Wandel der Rollenverteilung zwischen Märkten, Familien und öffentlichen Systemen bei der Versorgung der Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten hat politische, ökonomische und soziale Ursachen.

Eine wesentliche Grundlage des Wandels ist in der Expansion des *Sozialstaats* in der hier untersuchten Dimension der Teilhabe von Personen an sozialen Sicherungssystemen und sozialen Diensten zu sehen. Überblickt man die ausgabenmäßig größten Einzelposten des Sozialbudgets (erweitert um den Bildungsbereich), so wird erkennbar, daß die Expansion des Sozialstaats in der Teilhabedimension *auf einer Ausweitung der Adressatenkreise sozialstaatlicher Leistungssysteme mit primär junger und alter Klientel beruht*. Von den drei großen Posten des Gesamtbudgets: Bildung, Renten/Alter und Gesundheit, zielen zwei von der Natur der erbrachten Leistungen her auf untere bzw. obere Altersgruppen ab. Im Teilbereich der monetären Transferleistungen mit Lohnersatzfunktion sind dieselben Schwerpunkte festzustellen. Neben dem mit Abstand dominierenden Komplex der Renten/Pensionen/Versorgungsrenten sind die Sozialhilfe und die Arbeitslosenunterstützung zwei expandierende Systeme, deren Leistungen zwar prinzipiell altersgruppenspezifisch sind, die jedoch einen erhöhten Anteil alter und junger Leistungsempfänger aufweisen.

Alte (65 Jahre und mehr) beziehen überhaupt häufiger und in größerer Anzahl monetäre Transfers als andere Altersgruppen, nämlich zu 87,3 % und mit durchschnittlich 1,6 Transferleistungen.¹⁸ Ferner hat die Unterbringung in Heimen und Anstalten ihre Schwerpunkte in Jugend und Alter.¹⁹ Wir skizzieren die Entwicklung in den wichtigsten Bereichen in Kap. 3.

Die Ausdehnung der sozialen Sicherungssysteme und der sozialen Dienste ist zum einen auf gesetzgebende Erweiterungen des Kreises der Anspruchsberechtigten zurückzuführen, zum anderen aber auch auf den direkten Einfluß sozialen Wandels. Hierzu zählt insbesondere Wandel im Betrieb und am Arbeitsmarkt, ein Strukturwandel der Familie und Veränderungen individueller Verhaltensmuster. Struktureller Wandel und Verhaltensänderungen wirken dabei zusammen.

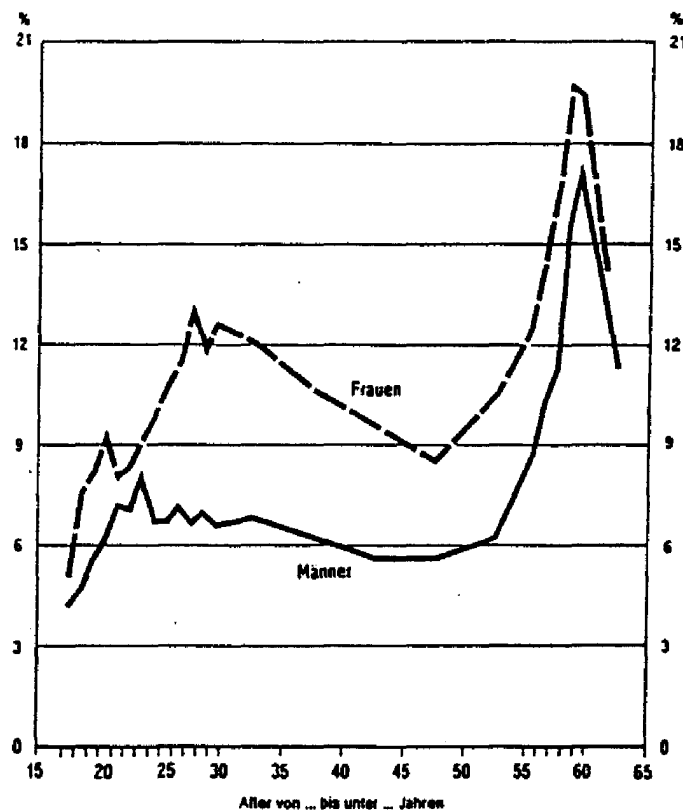
Seit nunmehr fünfzehn Jahren ist die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit eine Kostenbelastung des sozialen Sicherungssystems. Dabei weisen Jugendliche, vor allem die 20–25jährigen, und Alte (55 bis 65 Jahre) besonders hohe Arbeitslosenziffern auf (Schaubild 2). Neuere Theorien erklären dies durch eine Segmentierung des Arbeitsmarktes, die Bestandteil seiner 'normalen' Funktionsweise sei und spezifische 'Problemgruppen des Arbeitsmarkts' erzeuge, zu denen auch die Alten und die Jungen zählen. Im Fall der Rentenversicherung hat die anhaltende Zunahme des Anteils abhängig Erwerbstätiger (1989 89,1 % aller Erwerbstätigen), zu einer "automatischen" Vergrößerung des Kreises Versicherter geführt. Im Bildungsbereich ging die politisch-administrativ vorangetriebene Expansion der 60er und 70er Jahre Hand in Hand mit einer wachsenden Nachfrage nach Chancen beruflichen Aufstiegs und persönlicher Entfaltung durch Bildung. Die auf Expansion drängenden politischen Initiativen waren in wesentlichen Teilen eine Antwort auf eine defizitäre Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen, die die internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu beeinträchtigen drohte.

18 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978, ausgewählte Transferzahlungen, Euler 1981: 646; bei dem Vergleich mit anderen Altersgruppen ist Kindergeld den jeweiligen Eltern zugeordnet.

19 Vgl. das Diagramm in Statistisches Bundesamt 1977: 11

Schließlich ist eine wesentliche Grundlage veränderter Versorgungsstrukturen in einem Wandel der *Familie* zu suchen, der sich auf die Verbreitung, die Formen und die Funktionen familialen Zusammenlebens erstreckt. Wenn konservative Beobachter den Verfall familialer Werte beklagen, so ist damit eine Auflösung traditioneller Bindungen zugunsten einer fortschreitenden Individualisierung und Atomisierung von Sozialbeziehungen angesprochen. Die sozialwissenschaftliche Forschung hat gegenüber derartigen eher kulturkritischen als strukturanalytisch orientierten Diagnosen ein differenziertes Bild der Entwicklung sozialer Nahbe-

Schaubild 2: Arbeitslosigkeit nach Alter 1988
(Arbeitslose in % der jeweiligen Altersgruppe)



Quelle: Mayer 1990: 19 (Statistisches Bundesamt, Mikrozensus)
Basis: abhängige Erwerbspersonen, ohne Schüler und Studenten

ziehungen gezeichnet.²⁰ Demgemäß haben sich in der Tat seit den 60er Jahren ehe- und familienrelevante Verhaltensweisen wie Heirat, Kinderwunsch und Zusammenleben in Haushalten massiv abgeschwächt (1). Dieser Wandel ist jedoch nicht pauschal gleichzusetzen mit einem Rückgang sozialer Beziehungen im Familienkreis und im sozialen Nahbereich (2). In bezug auf bestimmte Bevölkerungsgruppen und bestimmte Bereiche sozialer Beziehungen zeichnen sich allerdings problematische Folgen ab (3). Als empirischer Anhalt dient dabei eine Kontrastierung der Unterhaltsstatistik (Tab. 4), die Informationen zu Punkt 2 enthält, mit der Haushaltsstatistik, die Informationen zu Punkt 1 liefert.

(1) Wandel der Haushaltsformen

Sozialstatistisch sichtbar werden die Folgen der Schwächung ehe- und familienrelevanter Verhaltensweisen zunächst als veränderte Verteilung von Haushaltstypen. Der Anteil Alleinlebender und unvollständiger Familien nimmt zu, und gleichzeitig werden Zwei- und Dreigenerationenhaushalte seltener. Zugrunde liegt die Tendenz, daß weniger Familien gebildet werden und daß Mitglieder von Familien seltener zusammenleben. Man kann diesen soziodemographischen Prozeß anhand von drei Situationstypen rekonstruieren, die in individuellen Lebensläufen nacheinander oder iteriert auftreten.

Auf der ersten Stufe muß eine Eheentscheidung getroffen werden. Die diesbezüglichen sozialen Indikatoren, die Heirats-, Scheidungs- und Wiederheiratsziffern, zeigen einen Rückgang von Entscheidungen für die Ehe an. Auf einer zweiten Stufe ist über einen Kinderwunsch zu befinden. Die Daten dokumentieren eine Zunahme kinderloser Ehepaare und kinderarmer Familien. Bei den für die erste und die zweite Stufe relevanten statistischen Kennziffern deutet sich seit Mitte der 80er Jahre eine gewisse, noch nicht klar konturierte oder stabilisierte Abflachung bzw. gar Wende des Trends an.²¹ Auf einer dritten Stufe geht es um die Art haus-

20 Vgl. aktuell z.B. die anregende Analyse von Diewald (1990).

21 Die Zahl der Eheschließungen pro 1000 Einwohner ging von 9,4 (1960) auf 5,8 (1981) zurück und erholte sich danach geringfügig, seit 1987 deutlicher (1988: 6,5). Letzteres ist allerdings primär auf größere Jahrgangsstärken im heiratsfähigen Alter zurückzuführen und nicht auf einen Wiederanstieg der Heiratsneigung.

haltsförmigen Zusammenlebens. Diese Situation tritt primär bei Jugendlichen auf (Verlassen des Elternhauses, nicht-eheliches Zusammenleben mit einem Partner) und im Alter (Verwitwung, wieder zu den Kindern ziehen), aber auch in der mittleren Lebensphase (verheiratet Getrenntlebende). Auch hier weist der Trend teilweise in Richtung eines Rückgangs gemeinschaftlicher Lebensformen. Entscheidungen auf einer Stufe haben Folgen für den Handlungsspielraum auf der folgenden. Gerade bei der dritten Stufe ist ein Präferenzwandel bezüglich des Zusammenlebens mit anderen Menschen von einer vorgängigen strukturellen Verengung des Entscheidungsspielraums zu unterscheiden. Alte haben weniger Auswahl an Haushalts- und Lebensformen, wenn sie in ihrem Leben keine oder nur wenig Kinder aufgezogen haben und wenn weniger Geschwister und Neffen existieren ('demographische Vereinsamung').

Methodisch bedeutet dies, daß Aggregatzahlen die zugrunde liegende gesellschaftliche Dynamik oft verdecken. Z.B. kann die Zunahme alleinlebender Witwen auf soziologisch sehr verschiedene Ursachen zurückzuführen sein: auf die rein demographische Zunahme alter Frauen, auf demographische Vereinsamung oder auf den wachsenden Wunsch alter Frauen, allein zu leben.

Aufgrund der immer noch hilfreichen Analyse von Schwarz (1983) können die Folgen des soziodemographischen Wandels für die Entwicklung der Haushaltsformen anhand der *Alleinlebenden* näher beleuchtet werden. Hierbei handelt es sich ganz dominant um (meist alte) Witwen und (meist junge) Ledige beiderlei Geschlechts. Der Anteil Alleinlebender

Forts. von letzter Seite

wie eine altersgruppenspezifische Betrachtung zeigt (Statistisches Jahrbuch 1989: 60, Wirtschaft und Statistik 1988: 677, Lengsfeld/Linke 1988: 343–345). Die Zahl der Scheidungen pro 10.000 bestehender Ehen stieg von 35 (1960) linear auf 69 (1976), um nach einem durch das neue Scheidungsrecht (1977) bedingtem Einbruch weiter auf 87 (1984) zu steigen und danach auf dem erreichten Niveau zu oszillieren (Braun 1989: 508f). Die Anzahl der Wiederverheiratungen bezogen auf die Zahl der Scheidungen der letzten 5 Jahre fiel bei den Männern von 91 % (1960) auf 57 % (1988) mit einem Zwischenhoch, das rechnerisch durch den Knick in der Scheidungskurve nach 1977 bedingt ist (ebenda 512, Tab. 8). Zur Geburtenentwicklung: Die Nettofortpflanzungsrate, die mißt, ob eine nachfolgende Töchtergeneration die Müttergeneration numerisch ersetzen kann, steigt seit 1986 wieder (erster Tiefstand 1978 mit 0,65, dann ein leichtes Zwischenhoch um 1980, Tiefstand 1985 mit 0,60, zuletzt 0,64 in 1987) (Lengsfeld/Linke 1988: 356–363; Statistisches Jahrbuch 1989: 60). Ein Wert von 0,64 bedeutet immer noch, daß die Töchtergeneration um 36 % kleiner ist als die Müttergeneration.

in der Bevölkerung hat sich allein seit 1961 von 7,2 % auf 15,5 % in 1988,²² wobei rund die Hälfte des Wandels seit Beginn des Jahrhunderts auf das Konto des demographischen Alterns der Bevölkerung geht.²³ Da junge Alleinstehende formell oft zum Haushalt ihrer Eltern zählen, unterschätzt die Haushaltsstatistik noch die Zahl der Alleinlebenden. Bei den Frauen ist die Alleinlebendenquote des alten Bevölkerungsteils etwa zwei- bis dreimal so hoch wie die des jungen, während sich bei den Männern beide Quoten in derselben Größenordnung bewegen; in den letzten zwanzig Jahren gewann die Quote der jüngeren Jahrgänge bei den

**Tabelle 5: Haushaltsformen junger und alter Menschen:
Allein- und Zusammenlebende 1971, 1981, 1989
(in % der jeweiligen Altersgruppe)¹⁾**

Alters- gruppe	alleinlebend		allein- erziehend		verheiratet zusammen- lebend		ohne Part- ner, ohne Kind, aber mit anderen Personen					
	1971 m	1971 w	1981 m	1981 w	1989 m	1989 w	1981 m	1981 w	1981 m	1981 w		
15-20			2	3			0	3	97	93		
20-25	9	8	14	16	17	20			14	34	71	49
25-30	11	6	17	12	24	19	0	5	51	71	32	12
60-65	8	30	7	31	9	26	1	5	89	58	3	6
65-70	10	39	10	43	10	40	1	5	86	45	3	7
70-75	14	46	13	52	13	55	1	4	81	34	5	10
75 u.m.	21	51	22	61	24	65	1	5	66	18	11	16

1) m = männlich; w = weiblich

Quelle: Schwarz 1983: 245, Tab. 5. Werte für 1971 berechnet nach: Statist. Bundesamt, FS A, R. 5, 1971; für 1989 nach unveröff. Informationen des Statist. Bundesamtes

²² Pöschl 1989: 628, Schwarz 1983: 242

²³ ebenda 243

Frauen etwas, bei den Männern deutlicher an Gewicht bei insgesamt stärkerer Ausprägung des Akzents auf den unteren und den oberen Altersgruppen (Tab. 5).²⁴

Trotz der Zunahme bleiben die Alleinlebenden unter den Alten und Jungen außer in der Teilgruppe der alten Frauen in der Minderheit. Es dominieren familiale Formen des Zusammenlebens: bei Jugendlichen bis zwanzig Jahren praktisch ganz und selbst noch bis zum dreißigsten Lebensjahr unter den Ledigen. Die alten Männer leben bis ins hohe Alter ganz überwiegend mit ihren Ehepartnern zusammen; jedoch fast nie mit

**Tabelle 6: Haushaltsformen alter Menschen:
Leben in Mehr-Generationen-Haushalten 1974 – 1988¹⁾**

in Mehrpersonenhaushalten mit					
	alleinlebend	1 Generation	2 Genera- tionen	3 u.m. Gene- rationen	sonstige Mehrperso- nenhaushalte ²⁾
1974	34,6	41,3	14,2	6,9	3,0
1979	38,1	41,3	12,3	5,3	3,0
1982	39,3	41,6	11,5	4,7	2,9
1985	40,5	40,9	11,1	4,6	3,0
1988	40,6	42,0	10,9	3,7	2,8
1989	41,0	42,0	10,9	3,2	2,8

1) Verteilung alter Menschen (65 Jahre und älter) auf Haushaltstypen in %

2) Haushalte mit nicht-geradlinigen Verwandten oder ohne Verwandte

Grundgesamtheit: Bevölkerung in Privathaushalten (Personen)

Quelle: Berechnet auf der Basis von Stat. Bundesamt, FS A, R. 5, 1975; FS 1, R. 3, 1981 – 1990; unveröff. Tabellen des Stat. Bundesamts

²⁴ S.a. Schwarz (1983: 245, Tab. 5, und 247, Abb. 1).

ihren Kindern und nur minoritär mit anderen Personen, falls ein Ehepartner nicht (mehr) verfügbar ist. Die sehr alten Frauen sind die einzige Gruppe, bei der das Alleinleben vorherrschende Lebensform ist, zugleich leben aber etwas mehr alte alleinstehende Frauen mit Kindern oder anderen Personen zusammen als im Fall der Männer. *Alleinleben ist also vor allem ein Problem alter und sehr alter Frauen.* Dies gewinnt sozialpolitisch an Gewicht durch den demographischen Tatbestand, daß Frauen etwa zwei Drittel der Altersbevölkerung ausmachen und der Anteil Hochbetagter mittelfristig steigt. Insgesamt leben 1988 nur noch 10,9 % der 65jährigen und älteren in Zwei-Generationen-Haushalten und nur noch 3,7 % in Drei- und Mehr-Generationen-Haushalten, ein Rückgang, der offenbar weiterhin fortschreitet (Tab. 6).²⁵

**Tabelle 7: Haushaltsformen junger und alter Menschen:
Alleinlebende unter den Ledigen und Verwitweten 1972,
1981, 1989 (in % der jeweiligen Altersgruppe)**

Alters- gruppe	Ledige						Verwitwete					
	Männer			Frauen			Männer			Frauen		
	1972	1981	1989	1972	1981	1989	1972	1981	1989	1972	1981	1989
20-25	14	16	18	21	24	24						
25-30	31	33	36	38	43	43						
60-65	56	66	69	60	71	71	56	60	63	67	73	77
65-70	52	63	69	62	69	75	61	72	70	72	79	80
70-75	52	62	68	63	69	74	60	74	78	71	81	84
75 u.m.	45	53	69	59	69	75	51	67	75	60	75	79

Quelle: Schwarz 1983: 251, Tab. 9. Werte für 1989 berechnet nach unveröff. Informationen des Statist. Bundesamts

²⁵ Bezogen auf die Gesamtbevölkerung lebten 1988 3,8 % der Menschen in Drei- und Mehr-Generationen-Haushalten (Pöschl 1989: 631).

Die Gründe zunehmenden Alleinlebens unterscheiden sich bei Jungen und Alten (vgl. Tab. 7): Bei den Jungen ist es die nach dem Höchststand Anfang der 60er Jahre zurückgehende Neigung zu heiraten, und die wachsende Neigung Lediger, das Elternhaus zu verlassen. Da letzteres den Anteil der nicht—ehelich mit einem Partner Zusammenlebenden weitaus mehr steigerte als den Anteil Alleinlebender, sind Alleinlebende unter den Ledigen heute nur wenig häufiger anzutreffen als früher; aber es gibt eben insgesamt mehr Ledige.²⁶ Bei den Alten spielten demgegenüber Familienstandsänderungen, d.h. hier primär: Veränderungen der Verwitwetenquoten, nur eine untergeordnete Rolle. Ausschlaggebend waren die Verhaltensänderungen innerhalb dieser Gruppe, d.h. die zunehmende Entscheidung für das Alleinleben, sei es aus Neigung, sei es aufgrund des Mangels an verwandten oder nicht—verwandten potentiellen Wohnungsgenossen oder aufgrund sozialer Zwänge. Bei den alten Ledigen traten solche Verhaltensänderungen ebenfalls auf, und der Anteil Lediger unter den Alten wird sich infolge zurückgegangener Heiratsziffern langfristig erhöhen.

(2) Wandel und Kontinuität familialer Versorgungsfunktionen

Es liegt nahe, den Wandel von Haushalt und Familie unmittelbar als Rückgang der Versorgungsfunktion von Primärgruppen mit einem daraus sich ergebenden erhöhten Erfordernis sozialpolitischer Intervention und Lastenübernahme zu interpretieren. Dieser Schluß ist jedoch nicht zulässig. Die Folgen des Wandels sind durchaus ambivalent. *Der Rückgang des Zusammenlebens in Haushalts— und Familiengemeinschaften hat nicht notwendig belastende Folgen für die sozialstaatlichen Versorgungssysteme.* Die teilweise Lastneutralität ergibt sich aus zwei im folgenden zu erläuternden Entwicklungssträngen des Wandels der Versorgungsfunktion der Familie, nämlich einer bereits früher stattgefundenen Auslagerung von Versorgungsfunktionen aus der Familie in Form einer Individualisierung von Versorgungsquellen; und aus der Ausdehnung familialer und verwandtschaftlicher Sorge auch auf räumlich getrennt wohnende Angehörige. Als dritter, hier nicht näher auszuführender Faktor tritt die gewachsene

26 Schwarz 1983: 251

Rolle nicht – familialer sozialer Nahbeziehungen bei kleinen Dienstleistungen im Alltag hinzu (nichteheliche Lebensgemeinschaften, Freunde und Bekannte).²⁷

Einerseits sind die Versorgungsaufgaben von Familien und Haushalten seit dem 19. Jahrhundert reduziert und in Teilen durch marktliche und sozialstaatliche Versorgung substituiert worden. Der Rückgang familialen Zusammenlebens in den letzten dreißig Jahren induziert dann nicht notwendig einen Neu- und Mehrbedarf an sozialstaatlichen Leistungen, sondern kann umgekehrt gerade durch bereits geschaffene soziale Sicherungssysteme ermöglicht worden sein. Andererseits erweitert sich in einer räumlich mobilen Gesellschaft die Reichweite familialer Sorge, indem sie häufiger über den Kreis der zusammenlebenden Familiengenossen hinausgreift. Eine Zunahme des Alleinlebens und Alleinerziehens bedeutet dann nicht notwendig ein Kappen familialer Unterhalts- und Kommunikationsströme. *Der Wandel der Haushaltsformen geht nicht einher mit einem gleichgerichteten Wandel familialer Versorgung; die Haushaltsstatistik (Tab. 5–7) zeigt andere Trends als die Unterhaltsstatistik (Tab. 4).* Alte Menschen leben häufiger allein, werden aber nur etwas seltener familial unterhalten. Junge Menschen leben ebenfalls mehr allein, werden aber nicht seltener, sondern teilweise sogar häufiger familial unterhalten. Wie sind diese Befunde gesellschaftsgeschichtlich zu interpretieren?

Die Durchsetzung von Märkten für Arbeit und Konsumgüter als gesellschaftliche Strukturprinzipien hat die Versorgungsquellen der Menschen individualisiert.²⁸ Erwerbseinkommen ist Individualeinkommen, so sehr die erwerbstätigen Ernährer von Frauen und Kindern in den Lohnkämpfen des 19. und 20. Jahrhunderts dieser Auffassung zu Hungerzeiten entgegengetreten sind. Die Beamten, deren Besoldung explizit familienabhängige Komponenten enthält, stellen charakteristischerweise einen quasi – verstaatlichten Sondersektor des Arbeitsmarkts dar. Dasselbe gilt aber auch für Sozialeinkommen. Sie basieren ebenso wie die Inanspruchnahme öffentli-

27 Diewald 1990: 4, 7. Schaubild 1 bei Diewald dokumentiert eine Zunahme der Rolle von Freunden von 1984 auf 1988.

28 Zu Prozessen der Individualisierung und ihrem Zusammenhang mit Sozialstaatlichkeit siehe Zapf u.a. 1987. Im Rahmen einer empirisch basierten Analyse der Pluralisierung von Lebensstilen wird von den Autoren auch der Wandel von "Lebensformen" (definiert durch Familien-, Haushalts- und Erwerbsvariablen) behandelt und typisierend nach Altersgruppen dargestellt (S. 30 – 34).

cher sozialer Dienste in wesentlichen Teilen auf individuellen, familienunabhängigen Rechtsansprüchen. *Auch und gerade der Sozialstaat hat dazu beigetragen, die Versorgungsquellen der Menschen zu individualisieren.* Es ist irreführend, Sozialstaatlichkeit pauschal mit individuenfeindlichem Kollektivismus gleichzusetzen. Liegt ein Individualeinkommen vor, so ändert das Verlassen einer Haushalts- und Familiengemeinschaft daran nichts; lag keines vor, so entstehen keine neuen Ansprüche auf ein solches.

Bei den Jungen handelt es sich primär um Erwerbseinkommen, und ein Vergleich von Unterhalts- und Haushaltsstatistik zeigt, daß offenbar eine große Zahl der Jugendlichen, die in Familien leben, ein eigenes auskömmliches Erwerbseinkommen erzielt. Bei den Alten ist das gesellschaftlich dominante Individualeinkommen ein Sozialeinkommen, mit der Einschränkung, daß verheiratete Frauen ohne eigene Pensions- und Versicherungsansprüche erst mit dem Tod ihres Ehemannes ein (abgeleitetes, aber in dem diskutierten Sinne dann individuelles) Altersgeld beziehen. Bei Jungen wie Alten hat also ein häufigeres Alleinleben nicht notwendig einen Mehrbedarf an sozialen Sicherungsleistungen zur Folge. Alleinleben muß nicht Quelle sozialer Probleme sein, sondern kann bei Alten gerade Ausdruck einer gelungenen sozialpolitischen Problemlösung sein, nämlich wenn gesicherte Transfereinkommen und sozialstaatlich ermöglichte Aufrechterhaltung eines hinreichenden gesundheitlichen Zustands bis ins hohe Alter (i.e.S. pflegebedürftig sind ganz überwiegend nur über 75jährige) dem persönlichen Wunsch nach autonomer Lebensführung Raum geben (Schwarz 1983: 254f.). Wesentlich war hier der historisch frühe Ausbau des Systems öffentlicher Altersrenten. Zumindest was die materielle Lebenssituation angeht, kann die These einer erst durch den wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus geschaffenen Dependenz der Alten (Townsend 1981) für die Bundesrepublik nicht bestätigt werden. Der aktuellste Beleg ist der Rückgang der Sozialhilfeabhängigkeit im Alter seit 1980 (s. Kap. 3.2).

Erweitert hat sich der Bereich familialer Sorge über den unmittelbaren Kreis der Zusammenlebenden hinaus, weil erhöhte räumliche Mobilitätsanforderungen von Arbeitsmarkt, Bildungssystem und urbanen Siedlungsstrukturen einer Zersplitterung des Familienverbandes Vorschub leisten, zugleich aber *rechtlich und moralisch an familialen Unterhaltungspflichten über Distanz festgehalten wird.* Wingen/Cornelius (1986: 79) sprechen paradox-treffend von einem "räumlich getrennten Zusammenleben", das

durch "innere Nähe bei äußerer Distanz" geprägt ist". Das Verlassen eines familialen Lebensverbandes reißt also nicht per se eine Versorgungslücke, die durch öffentliche Leistungen gefüllt werden müßte. Dies gilt primär für in auswärtiger Ausbildung befindliche Jugendliche und für junge Arbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, da Ausbildungsförderung und Sozialhilfe nur nachrangig zum Unterhalt durch Familienangehörige einspringen (die Sozialhilfe seit 1974 nur nachrangig zu Angehörigen ersten Grades). Auch geschiedene Alleinerziehende haben zunächst Unterhaltsansprüche an ihren früheren Partner, die der Staat nur durch Unterhaltsvorschußkassen absichert. Ansprüche alter Menschen auf Sozialhilfe werden nur wirksam, wenn die Renten und Pensionen, die die meisten von ihnen beziehen, unter der Sozialhilfegrenze liegen. Die Bedeutung familialer Beziehungen bei getrennten Haushalten geht aber über materielle Unterhaltspflichten hinaus: Häufig wohnen die Angehörigen ganz in der Nähe, und moderne Verkehrsmittel, die das funktionale Komplement zu den gesteigerten Mobilitätsanforderungen bilden, erlauben auch bei weiteren Entfernungen die Pflege von Kontakten.

Aufgrund dieser Überlegungen kann nun erklärt werden, wie die anhand der Unterhaltsstatistik festgestellte enorme Ausdehnung familialer Sorge für junge Menschen einhergehen kann mit der anhand der Haushaltsstatistik festgestellten Auflösung und Verkleinerung familialer Lebensformen. Es ist die zugunsten der Bildungsbeteiligung massiv reduzierte Erwerbsbeteiligung, die bei den 15–20jährigen vermehrt familialen Unterhalt erforderlich gemacht hat, ohne daß die schon vorher fast ausschließliche Zugehörigkeit dieser Altersgruppe zum Haushaltsverband ihrer Eltern gestiegen wäre bzw. hätte steigen können. Bei den 20–25jährigen fiel der Anteil familial Versorgter in den 70er und 80er Jahren nicht, obwohl immer mehr aus dem Haushaltsverband ausscheren, dabei aber weiter familial unterhalten wurden oder bereits vorher über ein eigenes Einkommen verfügten hatten.²⁹

²⁹ Vermutlich ist der Anteil der durch die Herkunftsfamilie Versorgten sogar gestiegen, denn die Kategorie 'überwiegender Unterhalt durch Angehörige' erfaßt auch Unterhaltsbeziehungen zwischen Jungverheirateten, und deren Anteil ist in dieser Altersgruppe stark gesunken.

(3) *Verlierer und Problemzonen*

Obwohl also der Rückgang von Haushalts- und Familiengemeinschaften nicht in allen seinen Erscheinungsformen die Versorgungslage der Menschen beeinträchtigt, sondern zum Teil sogar Ausdruck einer Individualisierung der Lebensführung und einer Pluralisierung von Lebensformen ist, treten bei spezifischen Gruppen und Versorgungsbereichen doch strukturelle und längerfristige Probleme auf. Es bleibt die Ambivalenz der gesellschaftlichen Folgen familialen Wandels, die Diewald auf die Formel einer "gleichzeitigen Pluralisierung und Polarisierung informeller wie formaler Hilfpotentiale" (1990: 11, Herv. L.L.) bringt. In zwei Versorgungsbereichen ist in besonderem Maße eine Verschiebung von der Familie zum Sozialstaat, d.h. ein Mehrbedarf an sozialpolitischen Leistungen festzustellen bzw. abzusehen.

Zum einen sind dies die *sozialen Dienste*. Trotz aller professionellen Systeme erfüllen die existierenden Haushalte und Familien in diesem Bereich weiterhin alltäglich umfangreiche und vielfältige Aufgaben, die bei einem Rückgang des Zusammenlebens in Familien anderweitig abgedeckt werden müssen. Soziale Dienstleistungen erfordern einen persönlichen Kontakt mit dem jeweiligen Hilfsbedürftigen, der bei räumlicher Distanz nur begrenzt möglich ist. Hier ist mit einer Zunahme der öffentlichen Altenlast relativ zur Jugendlast zu rechnen, da alte Menschen verstärkt auf Betreuung und Pflege angewiesen sind und Alternativen zum Staat nur begrenzt gangbar sind. Als Alternativen werden von konservativen bzw. liberalen Politikern nicht-familiale informelle Leistungen durch Freunde und ehrenamtliche Helfer sowie von den Alten selbst zu bezahlende privatwirtschaftlich organisierte Dienste favorisiert. Das Reservoir ehrenamtlicher Helfer ist allerdings durch denselben strukturellen Faktor zunehmend begrenzt, der auch den Notstand bei den verwandtschaftlichen Hilfen verschärft, nämlich die wachsende Erwerbstätigkeit von Frauen, die die traditionellen Helfer sind.

Alle Alternativen zu Familie - staatliche, ehrenamtliche und privatwirtschaftliche Hilfen - sind jedoch mit einem weiteren Problem konfrontiert, das gleichfalls schon der strukturellen Gefährdung familialer Sorge für alte Menschen zugrunde liegt: Der demographischen Ausdünnung verwandtschaftlicher Netze entspricht auf der Ebene der Gesamtbevölkerung die Ausdünnung der mittleren, aktiven Altersgruppen, die wir für die nächsten Jahrzehnte zu erwarten haben. Aber gerade aus diesen Gruppen

wäre eine wachsende Zahl von Pflegern und Betreuern zu rekrutieren. Hier machen sich die Folgen der Umschichtung der Altersstruktur also nicht bei der Empfänger – oder Finanzierungsseite bemerkbar, sondern im Bereich der Leistungsanbieter bzw –erbringer.³⁰ Damit ist insbesondere die Idee privater Vorsorge und selbst finanzierter Hilfen, die aufgrund des wachsenden Wohlstands der heutigen Alten realistischer geworden ist, auf besonders vermögende Personen beschränkt, die sich in diesen Hochpreismarkt einkaufen können.

Bedarf für psychosoziale Hilfen besteht auch bei Jugendlichen, aber bei deren sozialen Problemen wie Verhaltensstörungen und Drogenkonsum scheint er nicht so stark an die Tatsache des Alleinlebens gebunden wie bei den Alten in Form von Einsamkeit und Pflegebedürftigkeit. Außerdem ist die alte Bevölkerung in größerer Breite betroffen, da die Kinder und Jugendlichen bis zum 20. Lebensjahr ja fast alle bei den Eltern leben. Nach Diewald (1990: 7) sind die Alten – die kinderlos gebliebenen Ehepaare, die Verwitweten, die älteren Ledigen – die eigentlichen Verlierer, die Opfer der Polarisierung in einer – jetzt auch im psychosozialen Sinne – 'Zwei-Drittel-Gesellschaft'. Im jungen Erwachsenenalter geht eine mangelnde familiäre Einbindung nicht in dem Maße mit psychosozialer Isolation einher.

Zum anderen bedingt der familiäre Wandel eine erhöhte Nachfrage nach *selektiven monetären Transferleistungen*, d.h. nach Zahlungen, die an eine einzelfallspezifische Bedürftigkeitsprüfung und an Einkommengrenzen gebunden sind wie Sozialhilfe, Wohngeld und Ausbildungsförderung. Denn in einer relativ zur Gesamtbevölkerung kleinen, aber sozialpolitisch und fiskalisch relevanten Zahl von Fällen ist der Unterhalt Alleinlebender durch familiäre Unterstützungszahlungen (bei Jungen und Alten) oder durch Renten (primär bei Alten) nicht ausreichend gesichert. Dies wird durch die hohen Quoten bekämpfter Armut (Empfang laufender Hilfe zum Lebensunterhalt) bei den Alleinstehenden beiderlei Geschlechts, bei alten Frauen, bei Jugendlichen gerade im Alter von 21 – 25 Jahren, aber auch und besonders bei Alleinerziehenden belegt. Wohngeld wird bei Nachweis bestimmter Voraussetzungen familienunabhängig gewährt, und ein Teil der Jugendlichen hat einen selbsterworbenen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Unterhaltsstatistik dokumentiert die Ausweitung

30 Zum strukturellen "Pflegenotstand" s. z.B. Schwarz 1989: 244f.

derartiger Transferleistungen deutlich in den Kategorien 'Arbeitslosenunterstützung' und 'Rente und dergleichen' bei den Jugendlichen, besonders bei den 20 – 25jährigen.

3. Öffentliche Versorgungsleistungen für junge und alte Menschen

– Empirische Analysen und Projektionen für die Jahre 1960 – 2050

Die öffentlichen Leistungen für junge und alte Menschen haben sich in den letzten dreißig Jahren erheblich gewandelt. Dadurch ist die soziale Gestalt der Altersgruppen transformiert worden. Für den Einzelnen hat sich die biographische Bedeutung der verschiedenen Phasen des Lebens und die gesamte Lebensperspektive geändert. Für die Politik stellen sich Probleme institutioneller Steuerung und Anpassung.¹

In diesem Kapitel geht es nicht um eine übliche Darstellung der Entwicklung der Sozialausgaben für Alte und Junge, gegliedert nach institutionellen Bereichen wie Rentenversicherung, Bildungssystem und Krankenversorgung. Vielmehr wird, entsprechend dem in Abschnitt 2.2. entwickelten Analysemodell, der Wandel von Jugend- und Altenlasten in drei analytischen Komponenten bzw. Dimensionen rekonstruiert, die quer zu institutionellen Unterscheidungen liegen:

- die Zielgruppendifferenzdimension, d.h. die rein demographische Veränderung des Adressatenkreises öffentlicher Sozialleistungen (Abschnitt 3.1),

¹ Zur Beschreibung der unmittelbaren politischen Probleme verwenden wir gelegentlich den in der Öffentlichkeit gebräuchlichen Ausdruck "Last" (Altenlast, Jugendlast). Dieser Sprachgebrauch soll keine negative Bewertung oder gar apokalyptische Visionen steigender Versorgungserfordernisse des alten Bevölkerungsteils implizieren, sondern nur in anschaulicher Weise auf die mit einem Lastwandel verbundenen sozialpolitischen Aufgaben verweisen. Der sozialpolitische Lastbegriff soll auch nicht ausschließen, daß demographische Veränderungen wie der Rückgang der Geburtenzahlen in anderer, etwa ökonomischer Hinsicht auch *entlastend* wirken können.

- die Teilhabedimension, d.h. die Entwicklung der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen und Einrichtungen durch potentielle Adressaten (3.2), und
- die Bedarfsdimension, d.h. die Entwicklung des Leistungsumfangs bzw. –niveaus pro Klient (3.3).

Dabei werden die wichtigsten sozialen Sicherungssysteme unter jedem der drei Gesichtspunkte untersucht. Durch die Differenzierung der drei Dimensionen können wir zeigen, daß die rein demographischen Probleme direkt verkoppelt sind mit Entwicklungen in anderen Problembereichen, die den demographischen Druck z.T. verstärken, z.T. aber auch abschwächen. Erst dann folgt eine Analyse der aggregierten Sozialausgaben und des auf Junge und Alte entfallenden Anteils, zusammen mit Projektionen zukünftiger Entwicklungen (3.4).

Neben der getrennten Untersuchung der beiden Posten Jugend- und Altenlasten soll in diesem Kapitel auch danach gefragt werden, ob es *Verschiebungen zwischen Jugend- und Altenlasten* gegeben hat. Eine solche Verschiebung in bezug auf die Aufteilung des von den mittleren Altersgruppen geschaffenen Sozialprodukts auf die unproduktiven Klassen bedeutet de facto, wenn auch von den Betroffenen alltäglich nicht notwendig wahrgenommen, eine Veränderung des makrostrukturellen Verhältnisses zwischen den Generationen. Wenn diese Veränderungen offensichtlich werden und es zu manifesten Entscheidungen zugunsten einer bestimmten Gruppe kommt – z.B. Einsatz aller medizinischen Möglichkeiten bei den Jungen, aber nicht bei den Alten –, so stellen sich grundsätzliche Fragen intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit. Im Fall der USA hat Preston (1984) auf eine massive Verschiebung des "Altersprofils" öffentlicher (und privater) Versorgungsaufwendungen zugunsten der Alten auf Kosten der Kinder und Jugendlichen hingewiesen. Dieser Sachverhalt ist in den USA breit diskutiert worden (vgl. Johnson/Conrad/Thomson 1989: 7f.). Die Gültigkeit dieser These für die Bundesrepublik ist zu prüfen.

Auch für den Vergleich generationaler Lasten ist es entscheidend, nicht nur Ausgabenposten als ganze zu betrachten – z.B. die Bildungsausgaben als typische Jugendlast mit den Altersrenten als typische Altenlast zu vergleichen –, sondern dies getrennt in den drei Dimensionen Zielgruppen/Teilhabe/Bedarfe zu tun. Nur so kann geklärt werden, ob eine Verschiebung zwischen den Generationen – etwa eine Zunahme der Altenlast relativ zur Jugendlast – darauf zurückzuführen ist,

- daß die Zahl der Alten relativ zur Zahl der Jungen zunimmt (Zielgruppendifferenz); oder darauf,
- daß die Inanspruchnahme bereits existierender Leistungssysteme durch Alte (bzw. die Verbreitung rechtlicher Ansprüche auf Leistungen z.B. in der gesetzlichen Rentenversicherung) schneller zunimmt als die Inanspruchnahme jugendspezifischer Systeme (z.B. von Schulen und Hochschulen) durch junge Menschen; oder darauf,
- daß die für alte Menschen typischen Bedarfe wie z.B. Pflegeleistungen kostenmäßig schneller wachsen als jugendtypische Bedarfe wie etwa Unterricht für Schulkinder.

Ohne ein solches Wissen greifen Strategien der Bewältigung demographischer Herausforderungen ins Leere. Insbesondere kann in diesem Kapitel die Triftigkeit des Kompensationsarguments geprüft werden, dem zufolge die Lösung demographischer Probleme in einer Umwidmung von Aufwendungen für die zurückgehende jüngere Generation an die wachsende alte Generation zu sehen ist.

3.1 Die Zielgruppendifferenz

Die Entwicklung der Altersstruktur in Deutschland in diesem Jahrhundert ist gekennzeichnet durch eine relativ stetige Zunahme des Anteils der alten Menschen in der Bevölkerung und eine tendenzielle Abnahme des Anteils junger Menschen. In den letzten Jahrzehnten gab es vorübergehende Abweichungen von dem generellen Trend. Bei den Jungen bildete sich infolge der geburtenstarken Jahrgänge, d.h. der hohen Geburtenzahlen vom Ende der 50er Jahre bis nach Mitte der 60er Jahre ein 'Jugendberg' aus, der sich etwa von 1962 bis 1976 erstreckte (Gruppe der bis 18jährigen); und der Anteil der Alten sank 1976 bis 1980 leicht, um Anfang der 80er wieder anzusteigen und dann zu stagnieren (60jährige und ältere). Hatte das Diagramm des Altersaufbaus noch 1910 eine fast reine Pyramidenform, so hat es sich in der Folge auf die Form einer Birne zuentwickelt, die durch Kriegs- und Kriseneinflüsse mehrfach eingekerbt ist. Die demographischen Ursachen dieses Wandels sind im wesentlichen der Rückgang der Mortalität und der Fertilität.

Das Größenverhältnis von alter zu junger Bevölkerung hat sich im Verlaufe dieses Prozesses umgekehrt: Die Alten (60 Jahre und älter) verdreifachten ihren Anteil von 7 % (1910 im Deutschen Reich) auf 21,8 % (1988) der Bevölkerung, während die Jungen (unter 20 Jahre) im selben Zeitraum um die Hälfte von 44,7 % auf 20,9 % zurückgingen.² Die Kurven der beiden Quoten haben sich Mitte der 80er Jahre x-förmig gekreuzt. Würden die Kurven von nun an exakt scherenförmig divergieren, so würde der Anstieg der Altenquote durch die Abnahme der Kinder- und Jugendlichenquote kompensiert und die demographische Gesamtlastquote bliebe konstant. Diese Konstellation ist jedoch so gut wie ausgeschlossen. Anhand von Bevölkerungsprojektionen können Entwicklungen demographischer 'Lasten' untersucht werden, die unter bestimmten modellhaften Annahmen eintreten.

Die letzten Projektionen des Statistischen Bundesamtes (1985) unterscheiden sich danach, ob sie von einer Konstanz der Geburtenhäufigkeit ab 1986 ausgehen (Modell 1), von einem weiteren Rückgang bis auf ein sehr niedriges, dann anhaltendes Niveau (Modell 2) oder von einem gewissen Wiederanstieg auf ein höheres, aber immer noch relativ niedriges Niveau (Modell 3).³ Die folgenden Aussagen gelten im Rahmen aller drei Modelle des Statistischen Bundesamtes, wobei modellspezifische Abweichungen fallweise angemerkt werden. Wir beschränken uns dabei auf den deutschen Bevölkerungsteil, da die Entwicklung der ausländischen

2 Heidenreich 1989: 329, Tab. 3; Statistisches Bundesamt 1972: 95.

3 Fertilitätsannahme in Modell 1: Nettoproduktionsrate 0,631; in Modell 2: Rückgang auf 0,51 bis 1993, dann konstant (Basisjahr 1983); Modell 3: Anstieg auf 0,81 bis 1993; Mortalitätsannahme: Rückgang um 10 % im Durchschnitt aller Altersgruppen bis 2003, dann konstant; Wanderungsannahme (deutsche Bevölkerung): positives Saldo (Statistisches Bundesamt 1985: 1. Alle Angaben in diesem Abschnitt sind dieser Quelle entnommen bzw. aus ihr berechnet.).

Andere Projektionen finden sich z.B. bei Rorarius (1985) mit einer weniger optimistischen Mortalitätsannahme sowie bei Umbach (1989) und Grohmann (1981). Die Projektionen unterscheiden sich erheblich bezüglich der absoluten Höhe der resultierenden demographischen Lastquoten und -quotienten, jedoch nur wenig bezüglich der Form der entsprechenden Kurven. Die Modellrechnung des Bundesministers des Innern (1987) führt zu sehr ähnlichen Lastquotienten wie die des Statistischen Bundesamtes von 1985. Neuere Projektionen des Statistischen Bundesamtes sind für 1991 geplant. Zu Sinn und Zweck demographischer Projektionen siehe die Bemerkungen in der Einleitung. – Eine Übersicht über die Bevölkerungsprojektionen seit 1975 findet sich in Höhn/Schulz 1987: 174–179, seit 1949 in Bretz 1986: 256f..

Bevölkerung spezifischen politischen Bedingungen unterliegt und vorliegende Projektionen, die die Ausländer einbeziehen, bezüglich der hier untersuchten Fragestellung keine wesentlichen Veränderungen bringen.⁴ Uns interessieren nicht die genauen Zahlen der Bevölkerungsszenarien, sondern Größendimensionen, Phasen und die Relation der Entwicklung bei dem jungen und dem alten Bevölkerungsteil.

Alle vorliegenden Bevölkerungsprojektionen rechnen mit einem massiven Wandel der Altersstruktur, verbunden mit einer erheblichen Abnahme der deutschen Bevölkerung. Die Bevölkerungszahl fällt von 56,7 Millionen (1983) über 54,2 Millionen (2000) auf 41 Millionen (2030) (Modell 1; Modell 2: 37,2 Millionen, Modell 3: 46,9 Millionen). Hauptursache dieses – demographisch gesehen – relativ kurzfristigen Wandels ist die nach 1967 radikal gefallene Fertilität, entgegen landläufiger Auffassung in der Öffentlichkeit weniger die kontinuierlich zurückgehende Mortalität. Nach einer vorübergehenden leichten Erholung hat die Fertilität 1985 einen Tiefststand erreicht und steigt seitdem wieder. Der Umschwung nach 1967 war so krass, daß er unabhängig von der weiteren Entwicklung noch für viele Jahrzehnte demographische Wellen schlagen wird.

Durch die hier benutzten Projektionen des Statistischen Bundesamtes ist jedoch klar geworden, daß eine stetig wachsende Lebenserwartung doch ein nicht unerheblicher Faktor des zu erwartenden demographischen Wandels ist, der bis dato in der Wissenschaft unterschätzt worden ist. Z.B. war die absolute Zahl der alten Menschen (60 Jahre und älter) in der vorhergehenden Projektion des Statistischen Bundesamtes (1980/1984)⁵ für das Jahr 2030 auf 13,5 Millionen veranschlagt worden, während jetzt aufgrund günstigerer Mortalitätsannahmen der Wert 15,4 Millionen resultiert (zum Vergleich: 1988 waren es 13,3 Millionen). Andere, politikbezogene Projektionen (u.a. Rorarius, Grohmann, Linder) müßten bei entsprechender Änderung der Parameter zu noch problematischeren demographischen Schlußfolgerungen kommen. Dabei ist der Optimismus der neuen Modellannahmen des Statistischen Bundesamtes nicht unplausibel, denn der Zuwachs der Lebenserwartung hat sich in den 70er und 80er Jahren gegenüber den 60er Jahren wieder beschleunigt (Gewinn von 4 1/2 Jahren bei Neugeborenen und von mehr als 2 Jahren bei den 60jäh-

4 Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1980: 53f.; 1984: 60, Abb. 4.

5 Siehe ebenda: 56, Abb. 1, und Anhang, S. 136f., Tab. 7.

rigen von 1970 bis 1987).⁶ Generell zeichneten die Bevölkerungsprojektionen ab 1975 die zu erwartende demographische Alterung der Bevölkerung in zunehmend besorgniserregenderen Zahlen.⁷

Um Quellen potentieller politisch-institutioneller Probleme in der demographischen Dimension zu identifizieren, sind primär Quoten (Anteile) und Quotienten von Interesse. Da die Gesamtbevölkerung gemäß den Projektionen stark abnehmen wird, geben sie ein deutlich anderes Bild als absolute Zahlen; als relationale Größen spiegeln sie intergenerationale Zusammenhänge im Sozialstaat. So unterschätzt selbst die nunmehr höher veranschlagte absolute Zahl der Alten im Jahre 2030 noch das Ausmaß der demographischen Herausforderung. In den älteren Modellrechnungen war das zu erwartende demographische Altern der Bevölkerung sogar fast ausschließlich relationaler Art, mit nur unwesentlicher absoluter Zunahme der Zahl der alten Menschen.

Insgesamt steigt der Altenanteil im Projektionszeitraum bis 2030, und der Anteil der Kinder und Jugendlichen fällt, so daß sich für das Jahr 2030 ein Diagramm des Altersaufbaus ergibt, das eine gewisse Ähnlichkeit mit einer auf dem Kopf stehenden Birne oder einem Pilz hat. Der *Altenquotient* bleibt bis 1990 in etwa konstant, zeigt dann in den 90er Jahren einen ersten Anstieg, um danach kaum noch zu wachsen, und schießt erst nach 2020 explosionsartig nach oben (Schaubild 3).

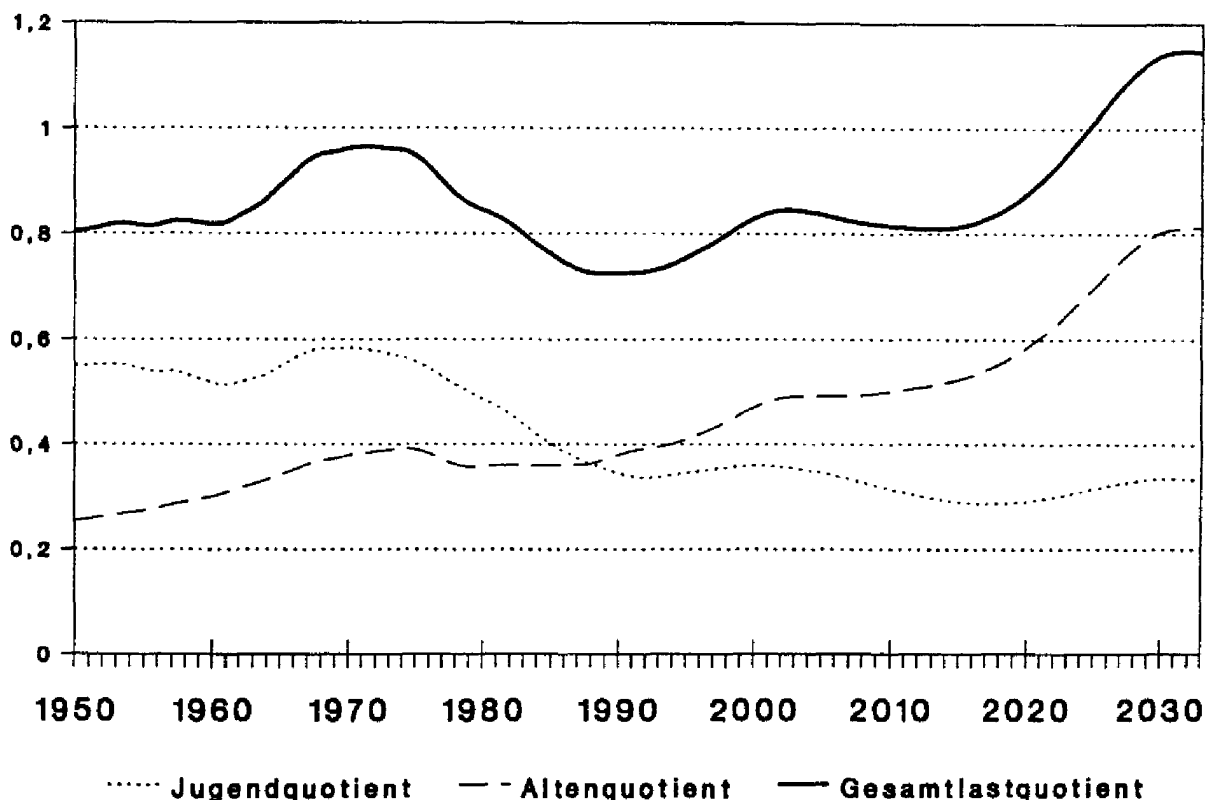
Dies ist der gefürchtete 'Rentenberg', und er ergibt sich, wie bereits angemerkt, bei allen vorliegenden Projektionen, wenn auch in verschiedenen Höhen. Er übertrifft den Rentenberg vom Ende der 60er bis Ende der 70er Jahre, der in der sozialpolitischen Literatur der 50er Jahre stark diskutiert wurde, bei weitem. Nach dem Jahr 2030 folgt ein leichter Abschwung mit einer Stabilisierung auf dem erreichten hohen Niveau.⁸ Die demographischen Probleme im Bereich der Altenlast, d.h. ein hoher und schnell steigender Altenquotient, beginnen also massiv erst in 30 Jahren. Gerade die hohe Geschwindigkeit des sich kurzfristig beschleunigenden Wandels wirft besondere Probleme für das politische System auf. Entfie-

6 Sterbetafel 1960/62, 1970/72, 1985/87 (Statistisches Jahrbuch 1989: 67).

7 Höhn/Schulz 1987: 175–177

8 Dies ist z.B. aus der bis 2050 reichenden Projektion von Rorarius (1985: 437) ersichtlich.

**Schaubild 3: Demographische Lastquotienten 1950 – 2030
– empirische Werte und Projektionen**



Jugendquotient: Verhältnis Altersgruppe 0–20 J. zu Altersgruppe 20–60 J.; Altersquotient: Altersgruppe 60 J. u.m. zu Altersgruppe 20–60 J.; Gesamtlastquotient: Jugend- plus Altenquotient

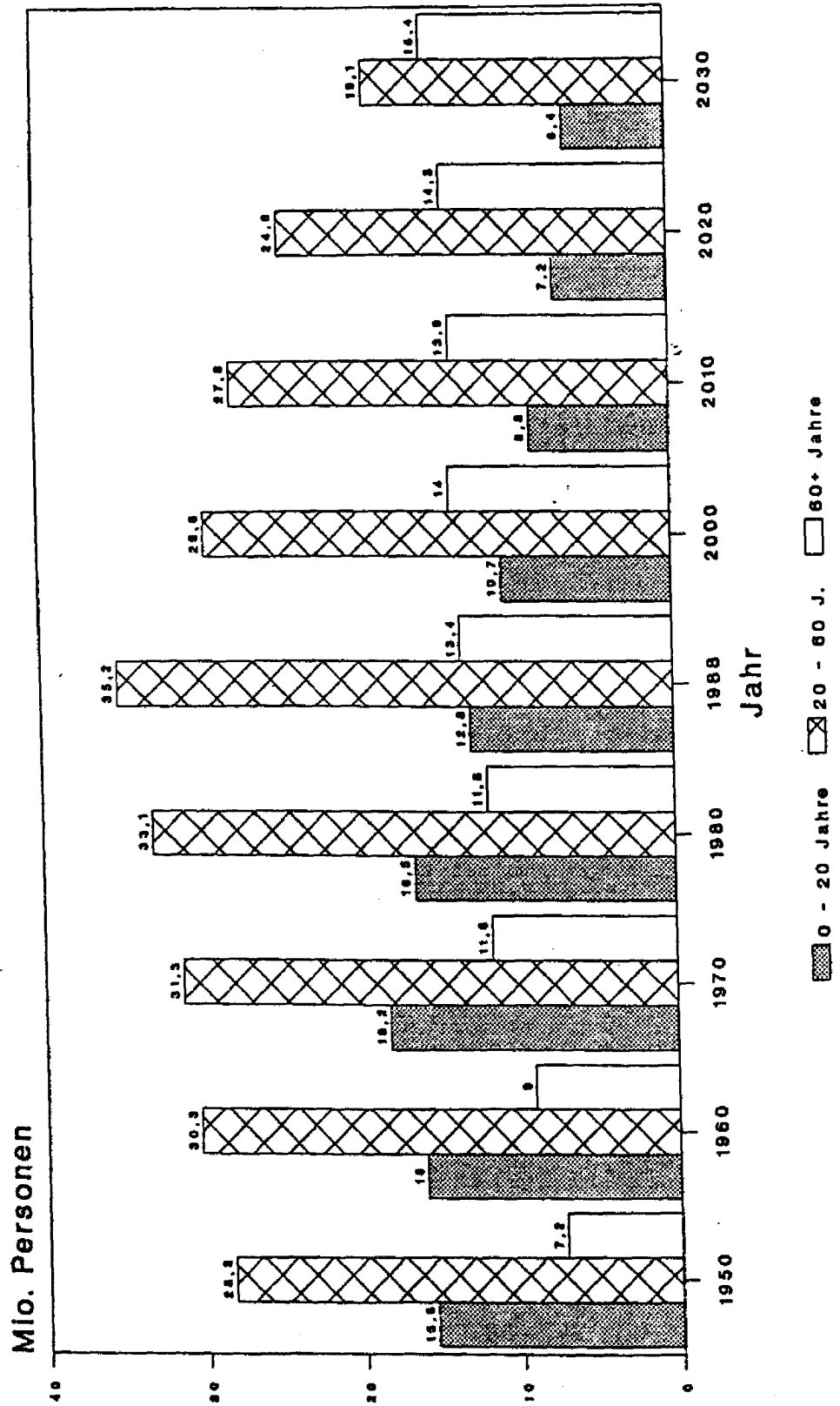
Grundgesamtheit: Wohnbevölkerung (bis 1988), danach deutsche Bevölkerung (alte BRD)

Basis der Projektionen: Modell 1 des Statistischen Bundesamts (eingehende Annahmen s. Text)

Quelle: Erstellt auf Basis von Statistisches Bundesamt (1985) sowie Zeitreihen des Statistischen Bundesamts

len 1988 38 alte Menschen auf 100 Bürger im erwerbsfähigen Alter, so sind es im Jahre 2030 81 alte Menschen gemäß Modell 1, das derzeit am realistischsten erscheint; gemäß Modell 2 sogar 90, gemäß Modell 3 'nur' 71) (Schaubild 4). Ein Aktiver müßte dann also doppelt so viele alte Menschen versorgen wie heute. Die Alten würden dann 38 % der Bevölkerung ausmachen bei einem Anteil von Personen im erwerbstätigen Alter von nur noch 47 % (Modell 1) (Werte für 1988: 22 % und 57 %). In absoluten Zahlen betrachtet ist diese Entwicklung stärker auf den Rückgang der mittleren und unteren Altersstufen aus auf den Zuwachs bei den

Schaubild 4: Bevölkerung nach Altersgruppen:
 Der Wandel der Altersstruktur 1950 – 2030
 (Berechnungsbasis: wie Schaubild 3)



Alten zurückzuführen. Übersetzt in Probleme der Rentenversicherung: Die Lücke, die sich bei Beibehaltung der bestehenden Regelungen theoretisch zwischen Rentenausgaben und Beitragseinnahmen auftut, ist stärker auf die Entwicklung der letzteren zurückzuführen.

Bei dem *Jugendquotienten* fand demgegenüber der starke und kurzfristige Wandel in den 80er Jahren statt: Statt 49 unter 20jährigen auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (1980) waren es 1988 nur noch 37. Statt 27 % machen dann die Jungen nur noch 21 % der Bevölkerung aus. In der Zukunft finden beim Jugendquotienten im großen und ganzen keine dramatischen Änderungen mehr statt: Mit leichter Abwärtstendenz geht es auf dem erreichten niedrigen Niveau auf und ab.

Für das Verhältnis von demographischer Alten- und Jugendlast ergibt sich hieraus: *Tendenziell nimmt die Altenlast zu und die Jugendlast ab, ohne daß jedoch in größerem Umfang die demographische Möglichkeit einer Kompensation des Zuwachses bei den Alten durch den Rückgang bei den Jungen bestünde.* Dies liegt zum einen daran, daß die Altenlast einfach stärker steigt als die Jugendlast fällt. Zum anderen vollzieht sich die Divergenz von Jugend- und Altenquotient in den Jahren 1985 – 2050 *asynchron*: In der einzigen Phase, in der der Jugendquotient stark und schnell fällt, nämlich bis 1990, ist der Altenquotient nahezu konstant und induziert keinen Kompensationsbedarf. In der Phase hingegen, wo ein solcher Bedarf nachhaltig besteht (nach 2020), sinkt der Jugendquotient nicht entsprechend, ja steigt sogar leicht an. Allein in der nur begrenzt problematischen Zwischenphase von 1990 bis 2020 findet eine mehr als partielle Kompensation statt. Die Asynchronizität verweist darauf, daß der Fertilitätsrückgang der 60er und 70er Jahre, der dem beschriebenen Wandel der Altersstruktur zugrunde liegt, verschiedene Politikbereiche – Rentenversicherung und Gesundheitswesen bei den Alten, Bildungswesen bei den Jungen – zu verschiedenen Zeitpunkten tangiert, so daß allein schon demographisch eine Umschichtung öffentlicher Versorgungslasten nur sehr begrenzt möglich ist.

Für den *Gesamtlastquotienten* bedeutet dies eine Abnahme in den 80er Jahren, danach ein Auf und Ab mit nur leicht steigender Tendenz, noch ohne das Niveau von 1980 wesentlich zu übersteigen, und schließlich ein explosionsartiger Anstieg in der Phase 2020 – 2030. Auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter entfallen dann 114 alte und junge (Modell 1), die damit in der Bevölkerung überwiegen (53 %) (1988: 100:74 und 43 %). Bezüglich der demographischen Gesamtlast zur Zeit des erwarteten Rent-

nerberges kommen alle drei Modelle zu sehr ähnlichen Zahlen. Da es die Altenlast ist, die die Gesamtlast langfristig hochtreibt, wandelt sich die Gesamtlast auch qualitativ.

Die Herausforderung, die der Wandel der Altersstruktur für die sozialen Sicherungssysteme und das Bildungswesen darstellt, ist evident. Die Rentenversicherung wird langfristig belastet und müßte ihren Beitragssatz *ceteris paribus* von gegenwärtig 18,7 % bis 2030 mehr als verdoppeln oder das Bruttorenteniveau müßte fast auf die Hälfte sinken. Für das Bildungswesen zeigt die demographische Entwicklung eine Entlastung an. Der auf die geburtenstarken Jahrgänge zurückzuführende Schülerberg hat nacheinander die verschiedenen Stufen des Bildungssystems passiert. Im Primarbereich hatte er seinen Zenit in der ersten Hälfte der 70er Jahre, im Sekundarbereich I im zweiten Drittel der 70er Jahre, im Sekundarbereich II um und kurz nach 1980. Im Hochschulbereich wurde der Höhepunkt erst vor wenigen Jahren überschritten.⁹ Langfristige Wellen werden jedoch weiterhin für Fluktuationen im Bildungsbereich sorgen.

Verstärkt werden die lasterhöhenden Folgen des beschriebenen Altersprozesses der Bevölkerung durch einen Wandel der internen demographischen Struktur der Altenbevölkerung: Der Anteil von sehr Alten und von Frauen steigt mittelfristig.¹⁰ Beide Gruppen sind besondere Problemgruppen der Sozialpolitik, die potentiell Interventions- und Leistungserfordernisse induzieren. Alte Frauen stellen aufgrund niedriger oder nicht vorhandener eigener Rentenansprüche eine erhöhte Belastung der gesetzlichen Rentenversicherung und der Sozialhilfe dar; z.B. sind Frauen die ganz überwiegenden Nutznießer der 1972 eingeführten "Rente nach Mindesteinkommen". Eine besondere Problemgruppe stellen die alleinstehenden alten Frauen dar. In bezug auf gesundheitliche Versorgung ist bei alten Frauen jedoch eher ein gewisser Minderbedarf anzunehmen. Bezogen auf die Struktur von Lebensläufen bedeutet die Zunahme der Restlebenserwartung eine Verlängerung der Altersphase am oberen Ende.

Diese Überlegungen leiten bereits über zu den nächsten Abschnitten. Mit der demographischen Betrachtung sind die konkreten Herausforderungen der Politik noch nicht erfaßt. Die Tendenzen des demographischen

⁹ Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1984: 78, Abb. 7

¹⁰ Wingen/Cornelius (1986: 76f.) gehen von einer Zunahme der über 80jährigen auf 2,4 Millionen Mitte der 90er Jahre aus.

Wandels werden durch Veränderungen in der Teilhabedimension und in der Leistungsdimension des Systems sozialer Sicherung und sozialer Dienste modifiziert. Z.B. ist der Rentenfallquotient (die numerische Relation von Rentenfällen und Pflichtversicherten) im Gegensatz zum Altenquotient in den 80er Jahren gestiegen, was wesentlich auf eine veränderte Rentnerdichte der entsprechenden Alterskohorten und auf einen Wandel der Rentenneuzugänge zurückzuführen ist.¹¹

3.2 Die Teilhabedimension

Die Grenzen der Jugendphase und der Altersphase im Leben des heutigen Menschen werden wesentlich durch das Bildungswesen bzw. die gesetzliche Rentenversicherung bestimmt. Diese beiden sozialstaatlichen Leistungssysteme bilden daher den Schwerpunkt dieses Abschnitts. Zur Erfassung von Lastverschiebungen zwischen jung und alt, die auf Veränderungen in der Teilhabedimension zurückzuführen sind, wird dabei ein zunächst intuitiv nicht naheliegender direkter Vergleich der Entwicklungstendenzen der Teilhabe in den beiden Bereichen vorgenommen.

Zunächst einige Daten zum Gesundheitsbereich. Im Jahre 1988 gehörten 87,7 % der Bevölkerung einer gesetzlichen Krankenkasse an, weitere 2,5 % waren anderweitig öffentlich abgedeckt (z.B. als Sozialhilfeempfänger oder als Angehörige der Polizei), und 9,7 % waren privat versichert, wobei im Fall der Beamten in Form von staatlichen Beihilfen auch hier eine öffentliche Komponente enthalten ist. Nur 0,2 % waren unversichert.¹² Diese Zahlen haben sich in letzter Zeit wenig verändert (z.B. waren schon 1977 nur noch 0,4 % unversichert), bis auf den bemerkenswerten Anstieg privat Versicherter (1976: 7,3 %, 1985: 8,4 %), der den Anteil der in einer gesetzlichen Kasse Versicherten hat rückläufig werden lassen (1976: 90,4, 1985: 89,3 %). Es ist zu vermuten, daß der Schwerpunkt

11 VDR 1990: 41. Eine systematische Analyse der Abweichungen des Rentner- bzw. Rentenfallquotienten vom Altenquotienten findet sich bei Schmähl (1981: 152–154).

12 Statistisches Jahrbuch 1989: 55. Zeitreihen ab 1977 in Statistisches Bundesamt, FS 13, R. 1, 1987: 60. S.a. Sommer (1987: 253).

der Zunahme privater Krankenversicherung bei den höheren Angestellten mittleren Alters liegt. Ob bei einem Einrücken dieser Jahrgänge in die Altersphase eine Entschärfung des Altenproblems durch die Entlastung der öffentlichen Hand zu erwarten ist, führt zur generellen Frage der Brauchbarkeit der Privatisierungsstrategie als Mittel der Bewältigung demographischer Herausforderungen (dazu Kap. 5).

Teilhabeveränderungen im Gesundheitswesen aufgrund veränderter individueller Inanspruchnahme (z.B. erhöhter Arztbesuch) sind empirisch schwerer greifbar. Ansonsten gehen jedoch im Gesundheitsbereich Lastveränderungen mehr von der Entwicklung der Bedarfe (Behandlungskosten) als von einem Wandel in der Teilhabedimension aus.

Vor Bildungssystem und Renten soll noch die Sozialhilfe analysiert werden, deren ausgeprägt altersspezifischen Wandlungstendenzen einen Einblick in generationale Marginalisierungsprozesse erlauben. Entsprechend der Idee der Unterscheidung einer Teilhabedimension ist es im folgenden methodisch entscheidend, Veränderungen des Deckungsgrads sozialer Leistungssysteme und des individuellen Inanspruchnahmeverhaltens anhand altersspezifischer *Teilhabequoten* von demographischen *Größenveränderungen* der jeweiligen Zielpopulation zu unterscheiden.

Sozialhilfe

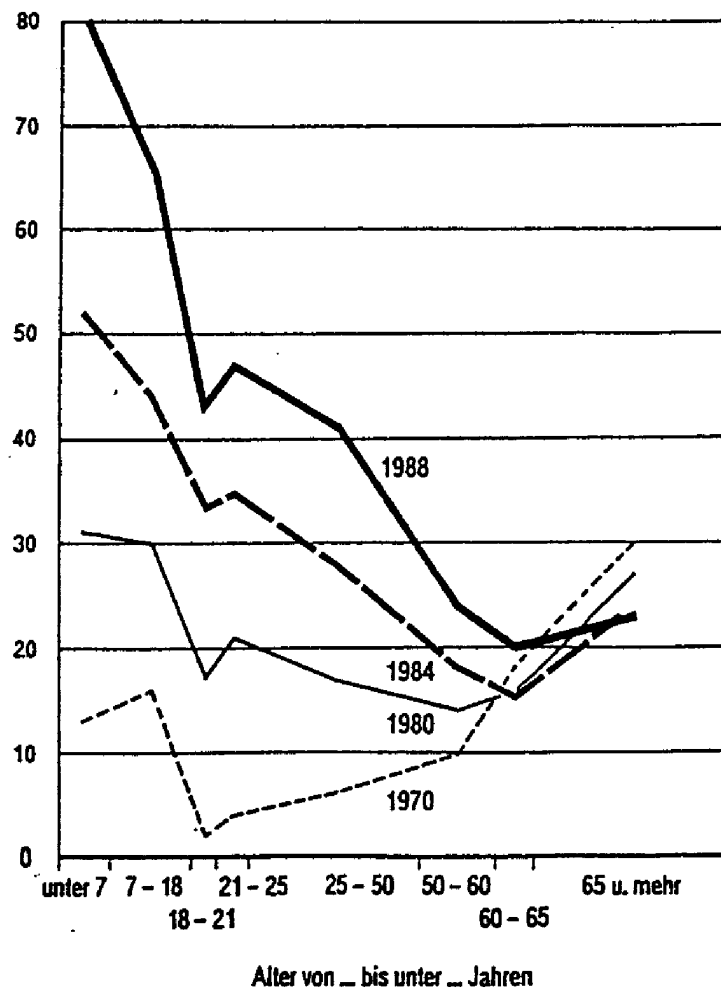
Gerade bei der Analyse von Sozialhilfezahlen wird nur selten der Anteil einer Gruppe an den Hilfsempfängern systematisch in Beziehung zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung gesetzt. Nur so ist jedoch eine sinnvolle Bezifferung gruppenspezifischer Armutsbetroffenheit (Armutrisiko, Armutsgrad) möglich. Dies leisten gruppenspezifische Quoten.¹³ Solange z.B. die Zahl junger Menschen abnimmt, nimmt automatisch die Zahl junger Sozialhilfeempfänger ab – es sei denn, die Lebensbedingungen junger Menschen verändern sich gleichzeitig auf eine Weise, daß Armut in jungen Jahren wahrscheinlicher wird, d.h. das Armutsrisiko oder die

13 Kohl/Leisering 1982: 417f.. Eine nicht nur auf Altersgruppen beschränkte Analyse des Wandels der Klientel der Sozialhilfe anhand der Unterscheidung von Armutszahlen und Armutsquoten findet sich in Leisering (1989a).

Armenquote der Jungen steigt. Eine statistische Zunahme der Armut kann also sehr verschiedene Ursachen haben.

Seit Einführung der Sozialhilfe im Jahre 1962 sind junge und alte Menschen relativ zu ihrem Bevölkerungsanteil am stärksten von allen Altersgruppen in der Klientel der Sozialhilfe vertreten. Besonders interessiert die *laufende Hilfe zum Lebensunterhalt* (Schaubild 5), da seit 1970 mehr als die Hälfte der Sozialhilfeempfänger diesen Hilfetyp bezieht mit steigender Tendenz (1988: 75 %).¹⁴ In den 70er Jahren ist ein rasanter

Schaubild 5: Armutsrisiko nach Alter 1970 – 1988
(Anteil von Sozialhilfeempfängern in verschiedenen Altersgruppen in ‰; laufende Hilfe zum Lebensunterhalt)



Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 13, R. 2, 1988, S. 16

¹⁴ Hilfe in besonderen Lebenslagen: 40 % (Deiningner 1990: 421).

und in den 80er Jahren geradezu explosiv fortschreitender Wandel eingetreten, der den Empfang laufender Hilfe *massiv von den Alten zu den Jungen verlagert* hat.¹⁵ Schaubild 5 muß richtig interpretiert werden: Das Maximum der Kurve für 1988 bei den unter 7jährigen Kindern besagt nicht, daß die *Zahl* dieser Kinder unter den Armen am höchsten ist, sondern daß in dieser Altersgruppe der *Anteil* Armer höher ist als in allen anderen Altersgruppen, nämlich bei 8 % liegt im Unterschied etwa zu 2 % bei den 60–65jährigen. In kurzer Zeit ist Armut in Deutschland ein Problem der Kinder geworden.

Der Wandel altersspezifischer Teilhabequoten hat zur Folge, daß sich der 1970 noch etwa gleich große Anteil ganz Junger und ganz Alter an der Gesamtheit der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (32,5 % bzw. 31,1 %) bei ersteren trotz abnehmenden Bevölkerungsanteils in etwa stabilisierte, bei letzteren jedoch trotz stagnierendem Bevölkerungsanteils scharf abfiel (28,0 % bzw. 8,7 % in 1988). Das Beispiel der Sozialhilfe macht also deutlich, daß *der rein demographische Anstieg der Altenlast relativ zur Jugendlast durch andere Faktoren* — hier: bei den Jungen stärker wachsende Hilfebedürftigkeit — *mehr als konterkariert werden kann*.

Interpretiert man den Empfang der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt als "Armut", wie es besonders in der politischen Öffentlichkeit und mit der Spezifikation "bekämpfte Armut" auch in der wissenschaftlichen Literatur (Hauser u.a. 1981) getan wird, so ist die *gängige Rede von einem erhöhten Armutsrisiko im Alter seit etwa 1980 nicht mehr gerechtfertigt*, ja muß ins Gegenteil verkehrt werden. Freilich sind relevante Untergruppen wie alte alleinstehende Frauen weiterhin überproportional häufig arm. Außerdem ist in Rechnung zu stellen, daß es unter den Alten nur etwa weniger Arme gibt als früher; primär sind es weniger relativ zu der gestiegenen Armutsbetroffenheit in der Gesamtbevölkerung. Dies mag ein Indiz dafür sein, daß die Alten aufgrund relativ stabiler sozialer Sicherungssysteme von den Folgen der wirtschaftlichen Kalamitäten seit 1974 weniger betroffen sind als die Jungen.

Die gegebene Darstellung bezieht sich auf faktischen Leistungsempfang und nicht auf vorliegende Rechtsansprüche. Nach empirischen Untersu-

¹⁵ Die folgenden Angaben basieren auf Deininger (1990), Statistisches Bundesamt, FS 13, R. 2, 1988, sowie auf Deininger (1987, 1984).

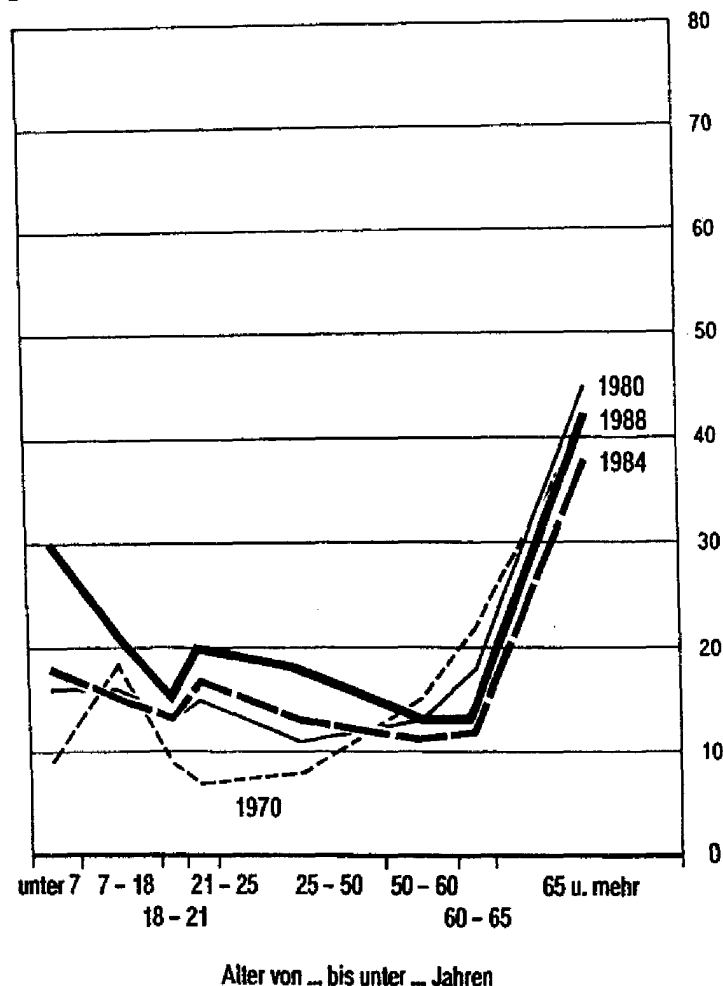
chungen zur selektiven Inanspruchnahme von Sozialhilfe gibt es jedoch eine "latente Armut", die bis zu 50 % der Anspruchsberechtigten ausmacht. Eine volle Ausschöpfung der Rechtsansprüche würde zu einer Verdoppelung der Zahl der Leistungsempfänger führen. Interessanterweise zeigte sich bei der Untersuchung von Hartmann (1981), die auf einer 1979/80 durchgeführten Erhebung basiert, daß sich die gruppenspezifischen Dunkelziffern zwischen verschiedenen sozialen Gruppen deutlich unterscheiden, daß dies jedoch nicht in bezug auf die Altersgliederung der Bevölkerung gilt: nur unter den Alleinstehenden wiesen die Alten eine besonders niedrige Dunkelziffer auf. Hauser u.a. (1981) fanden anhand anderer Daten für 1973 eine leicht erhöhte Dunkelziffer der Alten. Insgesamt würde sich wohl auch bei einer vollen Ausschöpfung von Rechtsansprüchen ein ähnliches Bild des Wandels altersspezifischer Teilhabequoten ergeben haben wie das oben skizzierte.

Allerdings ist die isolierte Betrachtung der Sozialhilfe unter Lastaspekten nicht unproblematisch. Verminderte Sozialhilfelasten im Altenbereich sind u.a. eine Folge erhöhter Leistungsaufbringungen durch die Rentenversicherung; umgekehrt hat bei den Arbeitslosen teilweise eine bloße Lastverschiebung von der Arbeitslosenversicherung zur Sozialhilfe stattgefunden.

Bei der *Hilfe in besonderen Lebenslagen*, auf die weniger Empfänger, aber mehr Ausgaben als auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt entfallen, hat in den 70er und 80er Jahren ebenfalls eine Verlagerung von den Alten zu den Jungen stattgefunden, jedoch in wesentlich geringerem Ausmaß. Dies liegt primär an dem anhaltend hohen Anteil alter Menschen in Anstalten unter den Hilfeempfängern. Hierbei handelt es sich in hohem Umfang um Pflegebedürftige. 1965/70 sah die Verteilung der altersgruppenspezifischen Empfängerquoten ganz ähnlich aus wie die bimodale Verteilung bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt. Danach ergab sich neben einem Rückgang der Quote bei den jungen Alten (60–65 Jahre) primär eine Veränderung im mittleren Bereich (18–60 Jahre), wo sich die Altersproportionalität des Hilfeempfangs gerade umkehrte, sowie ein Anstieg bei den Kleinkindern unter sieben Jahren (Schaubild 6). Anders als bei der Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen die ganz Alten aber immerhin noch zwei- bis dreimal so häufig Hilfe wie die anderen Altersgruppen.

Es ist allerdings überraschend, daß der Anteil der Hilfebezieher unter den ganz Alten seit 20 Jahren praktisch nicht gestiegen ist. Die in den

Schaubild 6: Bezug von Hilfe in besonderen Lebenslagen nach Alter 1970 – 1988
 (Anteil der Hilfeempfänger in verschiedenen Altersgruppen in ‰)



Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 13, R. 2, 1988, S. 16

80er Jahren intensivierte Diskussion zur Reorganisation von Pflegeleistungen findet hier keinen Anhalt. Das könnte darauf verweisen, daß es eben primär die wachsenden Erbringungskosten sind, d.h. Probleme in der Bedarfsdimension, die in diesem Bereich politische Anpassungsmaßnahmen erforderlich machen. Auf jeden Fall zeigt ein Vergleich der Schaubilder 5 und 6, daß der Rückgang des Bezugs laufender Hilfe zum Lebensunterhalt bei den Alten kaum auf eine Verschiebung zur Hilfe in besonderen Lebenslagen zurückzuführen sein kann.

Der Anteil der in Anstalten untergebrachten Alten insgesamt – unabhängig von der Art ihres Unterhalts durch Sozialhilfe oder andere Einkommensquellen – stieg von 2,8 % (1971) auf 4,4 % (1981) (65jährige

und ältere), wobei die Ältesten erwartungsgemäß am stärksten vertreten sind (6,9 % der 75jährigen und älteren in 1975).¹⁶ Von Deinstitutionalisierungsprozessen kann hier keine Rede sein. Bei den minderjährigen Jugendlichen vollzog sich hingegen in den 70er Jahren eine deutliche Verschiebung von Heimerziehung zu Unterbringung in Pflegefamilien.

Bildungswesen

Im Zuge der Expansion des Bildungswesens seit Anfang der 60er Jahre hat sich die Bildungsbeteiligung in der Bevölkerung in einem historisch einmaligen Ausmaß erhöht. Der Begriff 'Bildungsbeteiligung' bezeichnet dabei den Prozentsatz junger Menschen einer bestimmten Altersgruppe, der Schulen oder Hochschulen besucht. Parallel zum Anstieg der Bildungsbeteiligung sind seit den 60er Jahren die geburtenstarken Jahrgänge sukzessive in die verschiedenen Stufen des Bildungssystems eingerückt. Das Zusammenwirken dieser beiden systematisch zu unterscheidenden Faktoren, des Teilhabe- und des demographischen Faktors, resultierte in einer enormen Steigerung der Schüler- und Studentenzahlen. Dabei machte sich die Ausweitung der Bildungsbeteiligung im höheren Schul- und Hochschulwesen bereits in den 60er Jahren bemerkbar, bevor die demographische Welle diesen Bereich erreichte. In den 70er Jahren wirkten dann beiden Faktoren zusammen und produzierten im Resultat den Bildungsboom.

Die Bezeichnung "Bildungsboom" ist insofern gerechtfertigt, als es sich in der Tat um einen relativ schlagartig einsetzenden und mit hoher Geschwindigkeit voranschreitenden Prozeß handelte. Gemessen in gewonnenen Prozentpunkten und noch deutlicher bei Messung in Prozent des noch Möglichen (d.h. der Differenz zu 100 % Beteiligung) gab es nie zuvor einen vergleichbar schnellen Wandel. Allerdings sollte dadurch früheres Wachstum der Bildungsbeteiligung nicht unterschätzt werden; gemessen in Prozent des zuvor Erreichten ist es teilweise durchaus vergleichbar.¹⁷ Die Chance zu studieren hat sich seit 1960 mehr als verdrei-

16 Berechnet nach Statistisches Bundesamt 1977: 22, Fachserie A, Reihe 5, 1971, S. 39; Presse- und Informationsamt 1982: 313.

17 Historische Zeitreihen bei Schneider 1982: 223f..

facht, die Gesamtquote der Studenten sogar verfünffacht, und die Chance eines höheren Schulbesuchs hat sich verdoppelt (Tabelle 8). Bis zum Alter von 18 Jahren verweilte die große Mehrheit der Jugendlichen im Jahre 1988 im Bildungssystem, bei den 19jährigen war es noch fast die Hälfte, und erst ab dem 23. Lebensjahr wird das Viertel unterschritten (Schaubild 7).

Es war zeitweise davon die Rede, daß sich eine Stagnation der Bildungsexpansion abzeichne. Diese Aussage trifft zu in bezug auf das allmähliche Durchlaufen des demographischen Schüler- und Studentenbergs durch die Bildungseinrichtungen. Auch in bezug auf die Bildungsbeteiligung zeigten die Daten Mitte der 80er Jahre eine gewisse Bildungsmüdigkeit an (Tab. 8), die sich bei der Studierwilligkeit schon einmal in der

Tabelle 8: Expansion der Bildungsbeteiligung 1960 bis 1988

	Schüler ¹							Abitu- rienten ³	Studenten ⁴	
	13 ²	16	17	18	19	20	21		Studien- anfänger	insge- samt
1960	26,3	93,0	65,5	31,9	16,5	7,2	2,8	7,3	7,9	4,3
1965	29,2	95,1	74,1	39,0	20,3	9,7		6,9	13,3	6,6
1970	38,9	94,6	84,1	46,8	20,7	9,6	3,2	11,3	15,4	9,5
1975	44,7							19,4	19,5	14,1
1979	50,4	96,7	90,9	69,9	38,3	16,8		19,3	18,2	15,3
1980	52,1	96,5	89,3	70,1	41,4	18,9	9,4	22,0	19,1	15,9
1981	52,6	92,1	89,3	71,5	41,8	21,1	8,8	23,8	20,9	16,4
1983	54,2	92,3	90,9	73,3	42,8	22,0	10,1	28,8	21,5	18,2
1984	52,6	98,8	90,8	78,4	48,8	25,3	12,6	28,7	20,6	18,0
1985	53,2	99,4	96,2	80,7	51,0	27,2	14,0	29,4	19,5	18,1
1986	54,1	102,1	97,1	80,6	52,0	27,8	14,8		20,2	18,3
1987									22,9	19,1
1988									27,4	20,7

1 Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in % des jeweiligen Altersjahrgangs

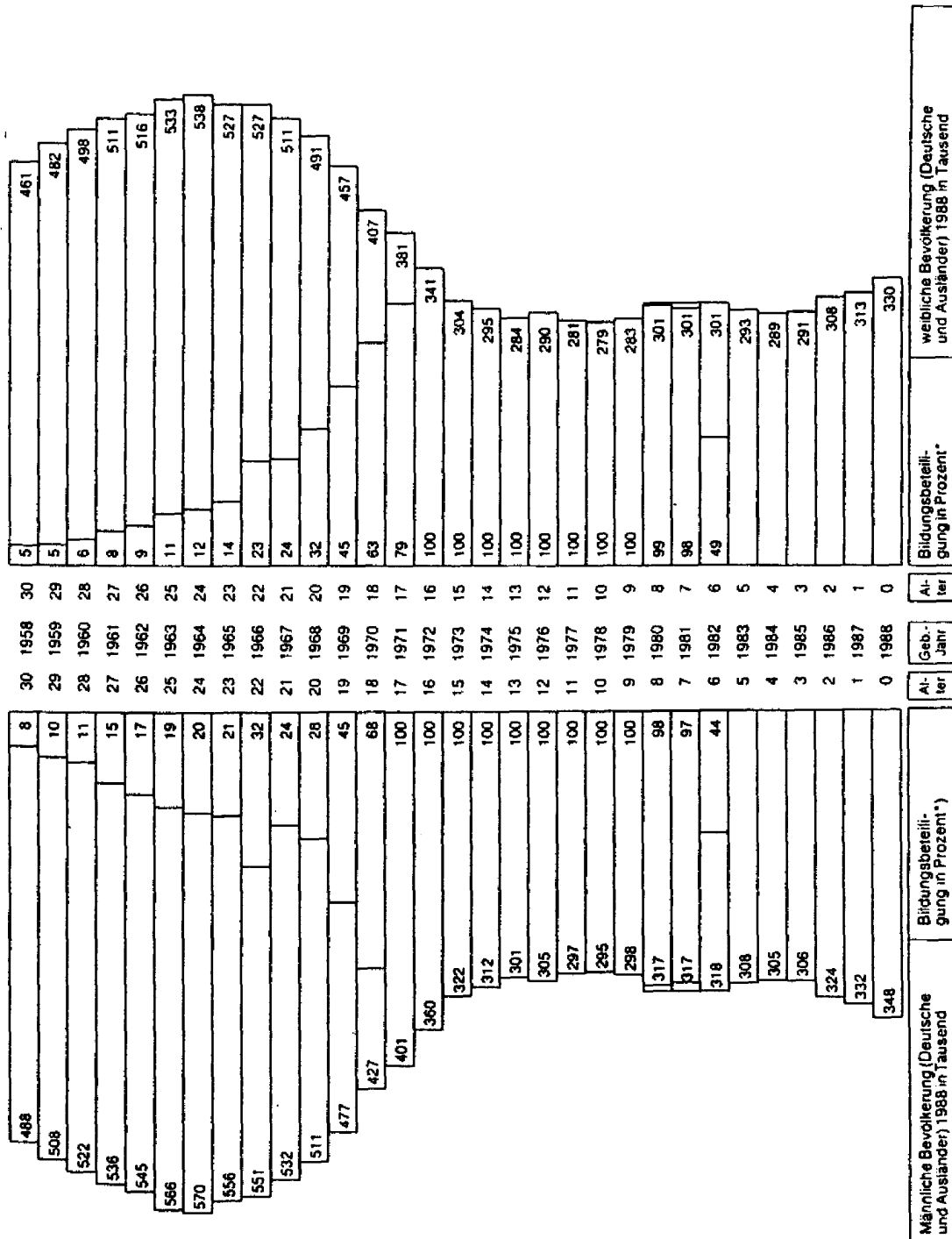
2 Nur Real- und Gymnasialschüler (ohne Gesamtschüler)

3 Schulabgänger mit Hoch- oder Fachhochschulreife in % der 18jährigen Bevölkerung

4 Studenten an Hochschulen und Fachhochschulen. Studienanfänger: in % des Durchschnittsjahrgangs der 19- bis unter 21jährigen Bevölkerung. Insgesamt: in % der 19- bis unter 26jährigen Bevölkerung

Quelle: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1978 - 1989

Schaubild 7: Bildungsbeteiligung nach Alter und Geschlecht 1988
(Schüler und Hochschul­er in % des jeweiligen Altersjahrgangs)



(Quelle: BBW 1990)

zweiten Hälfte der 70er Jahre bemerkbar gemacht hatte. Indizien für eine Verhaltensänderung der Betroffenen, die Meulemann anhand von Umfragen zu Bildungsvorstellungen in einem 1982 erschienen Aufsatz identifiziert hat, lassen in der Tat eher eine abnehmende Bildungsbeteiligung erwarten.

Meulemann konstatiert zwei Paradoxien im Verhältnis von Bildungsexpansion und individuellen Einstellungen zu Bildung. Zum einen hat die Vermehrung höherer Bildungsabschlüsse deren traditionelle Berufsstatusgarantie geschwächt. Gleichzeitig sehen die jungen Menschen Bildung immer weniger als Selbstwert und immer mehr instrumentell in ihrer berufsqualifizierenden Funktion. Zum andern ist die Chancengleichheit innerhalb des Bildungssystems drastisch gesteigert worden; und doch wird sie im gleichen Zuge zunehmend kritisch eingeschätzt. Insgesamt resultiert eine anwachsende Skepsis gegenüber dem Sinn eines Besuchs von höheren Schulen und Hochschulen, die zum Teil durch die stattgefundenen individuellen Bildungsprozesse selbst induziert ist. Sie stellt somit eine unantizipierte selbstnegatorische Folge wohlfahrtsstaatlicher Politik dar.¹⁸

Wie Tabelle 8 zeigt, ist die empirische Bildungsbeteiligung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre jedoch wieder steil angestiegen. Das zeigt sich auch bei Umfragedaten zur Studierwilligkeit von Abiturienten. Der in den Medien früher oft berichtete Rückgang der Studierneigung von Abiturienten war bis 1982 mehr auf einen Anstieg der Zahl Unentschlossener bei den entsprechenden Befragungen zurückzuführen als auf den begrenzten Anstieg der Zahl definitiv nicht Studierwilliger, die von 5,6 % in 1971 kontinuierlich auf 12,3 % in 1978 stieg, um nach niedrigeren zwischenzeitlichen Werten nach 1982 auf den bis dato höchsten Stand von 17,2 % (1985) zu schnellen.¹⁹ Seitdem ist sie stetig zurückgegangen und hat 1989 wieder das Niveau von 1978 erreicht.

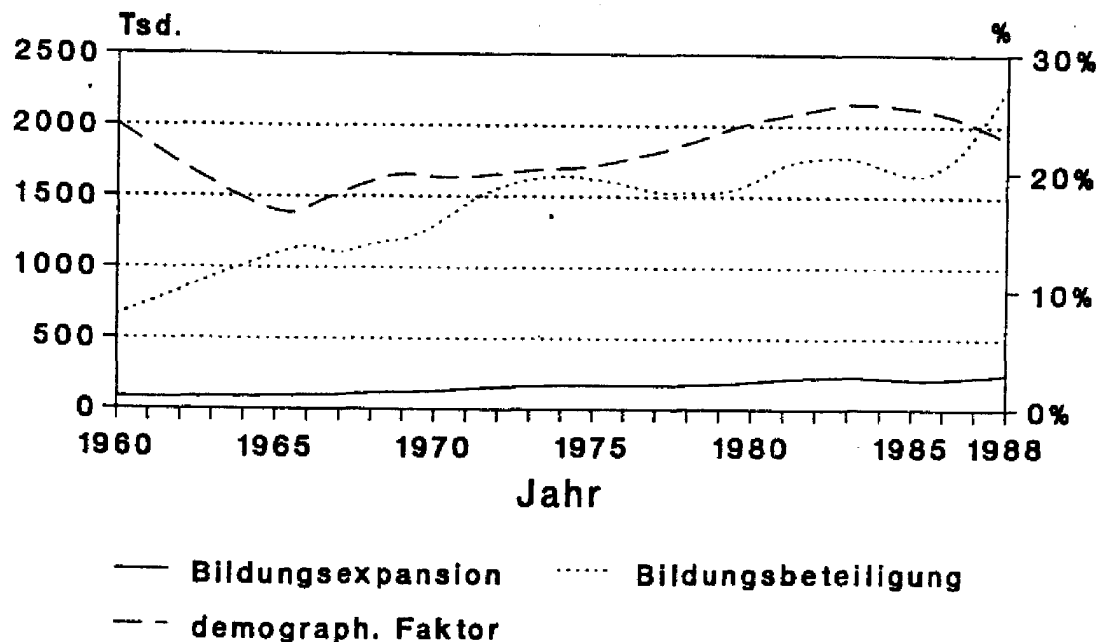
Ob sich der jüngste Aufwärtstrend der Bildungsbeteiligung fortsetzt, hängt von nicht vorhersehbaren politischen Faktoren und Verhaltensänderungen der Heranwachsenden im neuen Gesamtdeutschland ab. Im internationalen Vergleich scheint zumindest auf dem Gebiet der alten BRD kein wesentlicher Nachholbedarf mehr zu bestehen. Was den generellen Fortgang der Bildungsexpansion angeht, so ist festzustellen, daß der demogra-

18 Meulemann 1982: 249f.

19 Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1983: 56, 1986: 60, 1989: 68

phische Rückgang der Schüler- und Studentenzahlen derzeit durch weiter steigende Bildungsbeteiligung in seinen Auswirkungen abgeschwächt wird, nachdem der demographische und der Teilhabefaktor zuvor 25 Jahre lang gleichgerichtet waren und sich in ihren Wirkungen gegenseitig verstärkt hatten. Schaubild 8 läßt anhand der Entwicklung der Studienanfängerquote die Stadien dieses Prozesses erkennen: Zuerst stieg nur die Bildungsbeteiligung, dann stiegen sowohl Bildungsbeteiligung als auch Jahrgangsstärken und schließlich schlagen beide Größen eine gegenläufige Entwicklung ein. Noch ergeben sich im Resultat wachsende absolute Zahlen von Studienanfängern, doch geht die Kultusministerkonferenz in ihren jüngsten Projek-

Schaubild 8: Heterogene Determinanten der Bildungsexpansion 1960 – 1988: das Beispiel der Studienanfänger



Bildungsexpansion: Zahl der Studienanfänger an Hochschulen und Fachhochschulen
Bildungsbeteiligung: Studienanfänger an Hochschulen und Fachhochschulen in % des Durchschnittsjahrgangs der 19- bis unter 21jährigen Bevölkerung
Demographischer Faktor: Gesamtzahl (Jahrgangsstärke) aller 19- bis unter 21jährigen
Quelle: Erstellt aufgrund von Daten in Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1978, 1989 (Werte für 1961 – 1964 linear interpoliert)

tionen von einem Rückgang um ein gutes Fünftel bis Mitte der 90er Jahre aus.²⁰

Alterssicherung

Eine sinnvolle Darstellung der Entwicklung des Adressatenkreises öffentlicher Alterssicherungssysteme ist aufgrund der häufigen *Kumulation von Leistungen* mit teilweise verschwindend niedrigen Teilleistungen recht schwierig. Einen ersten Überblick über den Ist-Zustand gibt eine Infra-test-Umfrage von 1982. Dabei wurde festgestellt, wieviel Prozent der 61–80jährigen Deutschen bestimmte monetäre Transfers aus öffentlichen Kassen beziehen: Gesetzliche Rentenversicherung 84 % der Männer (72 % der Frauen), Beamtenversorgung 11 % (7 %), Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes 10 % (5 %), Kriegsopferversorgung 10 % (8 %), Altershilfe für Landwirte 5 % (4 %) und Unfallversicherung 4 % (1 %); an nicht-öffentlichen Leistungen: betriebliche Altersversorgung 27 % (8 %) und private Lebensversicherung 1 % (1 %).²¹ Selbst die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) verfügt in ihren Geschäftsstatistiken nur über Renten-, nicht Rentnerzahlen,²² so daß auf Mikrozensus-Daten zurückgegriffen werden muß. Zum einen enthält der Mikrozensus seit 1957 differenzierte Fragen zur sozialen Sicherung, zum anderen scheint auch die in Kap. 2 benutzte Unterhaltsstatistik durchaus eine brauchbare Operationalisierung der Verbreitung öffentlicher Versorgungsleistungen im Alter zu liefern, obgleich die Kategorie 'Rente und dergleichen' in geringfügigem Umfang auch Erträge aus privatem Kapital erfaßt. Diese Daten beruhen wie alle Daten, die nicht aus den Geschäftsstatistiken der Alterssicherungsinstitutionen gewonnen sind, auf Angaben der Betroffenen und unterliegen wegen der Unklarheit alter (und nicht nur alter) Menschen über die Art monetärer Transfers besonderen Unsicherheiten.²³

20 Ebenda 1989: 148, 156

21 Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme 1983: 115

22 Genzke 1989: 511f.

23 Vgl. dazu bezüglich der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) Euler 1981: 641.

Auch bei der Ausdehnung des Adressatenkreises der Rentenversicherung zeigt sich, daß sich hinter dem globalen Befund einer Expansion des Sozialstaats eine Mehrzahl von Dimensionen verbirgt, in denen Wachstum stattfindet. Wir können drei Teildimensionen identifizieren, in denen recht unterschiedliche Entwicklungstrends, unterschiedliche Wirkkräfte sowie entsprechend unterschiedliche politische Problemkonstellationen vorliegen. Änderungen finden statt in bezug auf

- (1) den *Anteil Versicherter* in der Erwerbsbevölkerung oder, zeitverschoben, die Rentnerquote in der Altersgruppe 65 Jahre und mehr; hier wirken gesetzliche Erweiterungen des Versichertenkreises mit erwerbsstrukturellen, aber auch individuellen Faktoren zusammen;
- (2) die formellen *Eintrittsalter* in die Sicherungssysteme (Altersgrenzen), wodurch die Länge der Altersphase und der soziale Begriff des Alters selbst verändert wird; diese Dimension ist durch den Gesetzgeber bestimmt;
- (3) die faktische *Verteilung der Rentenneuzugänge* auf alternative Eintrittsalter und Eintrittstypen; hier sind individuelle Verhaltensänderungen im Kontext sozioökonomischen Wandels ausschlaggebend, aber auch die Entwicklung betrieblicher Vorruhestandsregelungen und der Rechtsprechung im Falle von Invaliditätsrenten sowie fallweise gesetzgeberische Veränderungen der Zugangsvoraussetzungen für bestimmte Rententypen.

Alle drei Dimensionen sind analog auf das Bildungswesen übertragbar und zu Vergleichen geeignet. Zunächst zur ersten Dimension.

(1) Wir hatten gesehen, daß die Teilhabe 65jähriger und älterer an der überwiegenden Unterhaltsquelle 'Rente und dergleichen' von 75,7 % in 1961 über 81,6 % in 1970 auf 87,4 % in 1988 gestiegen ist. Die Expansion war also deutlich, aber begrenzt und abflachend. Die Entwicklung des Mitgliederkreises der gesetzlichen Rentenversicherung weist in dieselbe Richtung. Dieser Indikator ist zeitverschoben zum eigentlichen Rentenbezug und gibt insofern Anhaltspunkte für die in Zukunft zu erwartende Entwicklung. Der Mitgliederkreis der GRV hat sich seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland von 70 % der Erwerbsbevölkerung (1950) über 82 % (1959) auf 88,7 % (1985) ausgedehnt.²⁴

²⁴ Alber 1982: 238; für 1985 berechnet nach Sommer 1987: 257, Tab. 7. Meßgröße: Pflichtversicherte, freiwillig Versicherte und latent Versicherte (aktuell keine Beiträ-

Die Verbreitung öffentlicher Alterssicherung ist zum einen auf gesetzgeberische Erweiterungen des Adressatenkreises zurückzuführen.²⁵ Im Berichtszeitraum war dies primär der Wegfall der Versicherungspflichtgrenze für Angestellte (1968), durch den auch höhere Angestellte versicherungspflichtig wurden, und die generelle Öffnung der GRV auch für Selbständige (1972) sowie die Aufnahme selbständiger Künstler und Publizisten in die Angestelltenversicherung (1981). Zum anderen trieb der Wandel der Erwerbsstruktur (Zunahme der abhängig Erwerbstätigen, erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen) den Deckungsgrad der GRV gleichsam automatisch in die Höhe. Bezieht man die staatlichen Pensionen für Beamte, deren Anteil an der Erwerbsbevölkerung zugenommen hat, in die Betrachtung ein, so ergibt sich ein noch höherer Deckungsgrad der öffentlichen Alterssicherung. Insgesamt hat sich das deutsche Alterssicherungssystem, das von seiner Konstruktion her stark fragmentiert ist, *de facto* zu einer Quasi-Volksversicherung entwickelt – und dies auf einem höheren Leistungsniveau als in den Ländern, in denen von vornherein eine formelle Staatsbürgerversorgung für alte Menschen, d.h. eine allgemeine Basisrente, eingeführt worden ist.

Trotzdem muß man aus den Zahlen folgern, daß im Berichtszeitraum in dem die Bildungsbeteiligung explosiv anstieg mit Zuwächsen im Bereich von 10 – 50 Prozentpunkten, die Rentenbeteiligung nur begrenzt zunahm. In dieser Hinsicht hat sich also das Verhältnis von Jugend – und Altenlasten zugunsten der Jungen verschoben. Wie ist die divergente Entwicklung in den Bereichen Alterssicherung und Bildung zu erklären?

Sieht man sowohl die Schaffung einer Altersversorgung zumindest für die sozialpolitisch als hilfsbedürftig geltenden Gruppen der abhängig Erwerbstätigen, selbständigen Handwerker und Landwirte einschließlich ihrer Familienangehörigen als auch die Vermittlung einer höheren Schul- und Fachbildung als modernisierungspolitische Aufgaben in einer fortgeschrittenen wohlfahrtsstaatlichen Industriegesellschaft an, so ist für die Zeit um 1960 ein *"Modernitätsrückstand des Bildungswesens"* (Meulemann 1982: 228) zu konstatieren. Das Bildungssystem hatte zu diesem Zeitpunkt

Forts. von letzter Seite

ge Entrichtende) in der Erwerbsbevölkerung (Erwerbstätige und Erwerbslose ohne Nichterwerbspersonen). Basis: Mikrozensus.

25 Vgl. z.B. Lampert 1985: 169, 182f.

einen evolutionären Nachholbedarf, während in der Rentenversicherung große gesetzliche Einbeziehungen neuer Gruppen schon vor dem Zweiten Weltkrieg stattgefunden hatten (1911 die mittleren Angestellten und die Hinterbliebenen, 1938 die selbständigen Handwerker); 1957 wurde eine eigene Sicherung für die Landwirte gegründet. Für die absehbare Zukunft ist mit einer Verstärkung der Divergenz und einer weiteren relativen Erhöhung der Jugendlast zu rechnen.

Während die Expansion der Bildungsbeteiligung anhält und quasi-natürliche Grenzen nicht in Sicht sind, nähert sich die Rentenversicherung bereits seit einigen Jahrzehnten *immanenten Grenzen ihres Adressatenkreises*. Abgesehen von den Beamten ist die ursprüngliche Zielgruppe, die abhängig Erwerbstätigen, praktisch ganz ausgeschöpft, für Selbständige und nicht-erwerbstätige Hausfrauen wurden 1972 günstige Zugangsregelungen geschaffen, und das gegliederte System der Alterssicherung für Landwirte erreichte ebenfalls Anfang der 70er Jahre eine der Rentenversicherung vergleichbare Geschlossenheit.²⁶ Nur der Übergang zu einer formellen Staatsbürgerversorgung könnte hier noch wesentlich weiterführen. Auch von seiten der externen sozialstrukturellen Ausdehnungsursachen ist kein Ausdehnungsschub zu erwarten, da der Anteil der abhängig Beschäftigten an den Erwerbstätigen seit 1980 nur noch wenig und langsam steigt.²⁷

Im Gegensatz zu den Schüler- und Studentenbergen der 70er und 80er Jahre wird der demographische Rentenbergr der Zukunft nicht durch anwachsende Teilhabequoten (Versicherungsgrad) verstärkt werden. Die Kritik eines uferlosen Wucherns sozialstaatlicher Leistungen greift also in diesem Punkt aufgrund eingebauter Expansionsgrenzen ins Leere. Mehr Zeichen anwachsender öffentlicher Versorgung in jüngster Zeit finden sich in den anderen beiden Dimensionen der Ausdehnung der Rentenversicherung.

(2) Die 1916 eingeführte starre Altersgrenze von 65 Jahren ist seitdem durch zwei Typen vorzeitiger Verrentung mit je zwei Untertypen durchbrochen worden: durch das in der Rentenreform 1957 eingeführte vorgezogene Altersruhegeld ab dem 60. Lebensjahr für Frauen und für

26 Schewe 1977: 131; vgl. allgemein die instruktive, aber wenig rezipierte Analyse der Ausdehnung der Sozialversicherung von Bellermann 1979: 74 – 79.

27 1970: 83,4 %, 1980: 88,3 %, 1989: 89,1 %, berechnet nach VDR 1990: 20

Arbeitslose und durch die im Rentenreformgesetz 1972 geschaffene "flexible Altersgrenze" von 60 Jahren für Schwerbehinderte sowie Berufs- und Erwerbsunfähige und von 63 Jahren für alle Versicherten wahlweise.²⁸ Es ist ein *gestaffeltes System frühzeitiger Verrentung* und damit Verlängerung des Rentenbezugs entstanden. Der Einstieg in eine Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente kann weitgehend hierunter subsumiert werden, insoweit er den Übergang in den Altersruhestand einleitet. Diese gesellschaftliche Funktion wird unterstrichen durch die Rolle, die die Sozialrechtsprechung der Arbeitsmarktlage bei Verrentungen dieses Typs einräumt.²⁹

Entsprechende rechtlich verfügte Verlängerungen der Verweildauer im Bildungswesen sind demgegenüber gering (z.B. Einführung des 10. Schuljahres an Hauptschulen) oder führten im politischen Raum gerade zu Kritik und Gegenbewegungen (z.B. Regelstudienzeiten und Kurzstudiengänge kontra Verlängerung von Studienzeiten an Universitäten, Vorschlag von zwölf statt dreizehn Jahren Schulbesuch bis zur Hochschulreife). In diesem Punkt hat sich also das Verhältnis von Jugend- und Altenlasten zugunsten der Alten verändert. Das Rentenreformgesetz (RRG) 1992 hat jedoch die Weichen für eine Wende gestellt. Zum einen sollen die vorgezogenen Altersgrenzen ab 2001 allmählich hinausgeschoben werden, zum andern wird die Möglichkeit einer teilweisen, sukzessiven Verrentung eröffnet. Wir kommen in Kap. 7 darauf zurück. Dabei geht das Konzept einer Teilrente noch über die festgestellte Auflösung einer fixen Altersgrenze hinaus, indem es das Prinzip einer dichotomen Trennung in eine Nur-Erwerbs- und eine Nur-Renten-Phase selbst auflöst.

(3) Bei der faktischen Verteilung der Rentenneuzugänge lassen sich vier Phasen unterscheiden: bis Mitte/Ende der 60er Jahre, bis Anfang der 80er Jahre, 1981/84 bis etwa 1988 und die noch unklare Entwicklung danach. Nach einem Anstieg später Verrentungen in den 60er Jahren zeigte sich von den späten 60er bis in die frühen 80er Jahre eine *rapide*

28 Jeweils bei Erfüllung bestimmter versicherungsrechtlicher Voraussetzungen (Lampert 1985: 170f.; Schewe 1977: 81). Flexible Altersgrenze für Schwerbehinderte bis 1978 62 Jahre, 1979 61 Jahre. Die 1957 getroffenen Regelungen hatten 1929 bzw. 1942 Vorläufer (Litke 1989: 15, 17f.; ebenda 4-27 eine soziologische Rekonstruktion der Geschichte von Altersgrenzen im Gesamtbereich öffentlicher Alterssicherung). Vgl. Kap. 1.1.

29 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung 1984: 107

zunehmende Präferenz für die frühen Rentenzugangsformen bei den alten Menschen. Die verglichen mit den 65jährigen und älteren starke Zunahme der Unterkategorie 'Rente und dergleichen' in der Altersgruppe 60 – 65 Jahre (Tab. 4, Kap. 2) müßte wesentlich hierauf zurückzuführen sein. In der Arbeiter – wie in der Angestellten – Rentenversicherung ist die 1916 eingeführte und bis heute gültige 'Regelaltersgrenze' von 65 Jahren empirisch weitgehend aufgelöst. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter (Versichertenrenten) fiel von den frühen 70er zu den frühen 80er Jahren um drei Jahre auf 59 Jahre.³⁰

Im einzelnen zeigten sich bis 1981/84 folgende Trends (Tabelle 9, Schaubild 9): Der vordem "normale" Rententyp mit Altersgrenze 65 Jahre schien weitgehend zu verschwinden und stellte 1982 nur noch bei den männlichen Angestellten mehr als 10 % der Zugänge. Die männlichen Arbeiter lagen hier bereits 1966 unter der 50 % – Grenze. Aber auch die flexible Altersgrenze mit 63 Jahren drittelte ihren Anteil in den ersten acht Jahren nach ihrer Einführung im Jahre 1972 fast und machte noch früheren Verrentungstypen Platz. (Dies und das Folgende bezieht sich auf die Männer in der Arbeiterversicherung.) Gegenläufig verdoppelte die andere Version der flexiblen Rente (60 Jahre und schwerbehindert oder BU/EU) ihren Anteil etwa alle zwei Jahre. Zusammengenommen fiel der Anteil der flexiblen Altersgrenze leicht, so daß sie nicht der quantitativ bedeutendste Motor der Vorverlegung des Renteneintritts war. Dieser ist vielmehr in der Vermehrung der Erwerbsunfähigkeitsrenten zu sehen, die – abgesehen von dem abrupten Fall nach der Rentenreform 1972 – anhaltend ihren Anteil vergrößerten. *Insgesamt spielten die BU – / EU – Renten damit eine größere Rolle bei der Zunahme vorzeitiger Verrentungen als die 1972 eingeführte flexible Altersgrenze.*

In bezug auf die Verrentungsursachen wird erkennbar, daß *die vorzeitigen Verrentungen, die auf gesundheitliche Defizite zurückzuführen sind, klar und zunehmend dominieren.* Neben den expliziten BU – / EU – Fällen dürften auch bei den anderen drei Arten vorzeitiger Verrentung (deren Inanspruchnahme auch nach 1984 anhält) solche Fälle eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen. Die Kategorie '63 Jahre' sog bei ihrer Einführung im Jahre 1972 einen großen Teil der EU – Renten auf, wie der Zahlensprung von 1972 auf 1973 unschwer erkennen läßt. Ob gesundheit-

30 Litke 1989: 46, Abb. 15

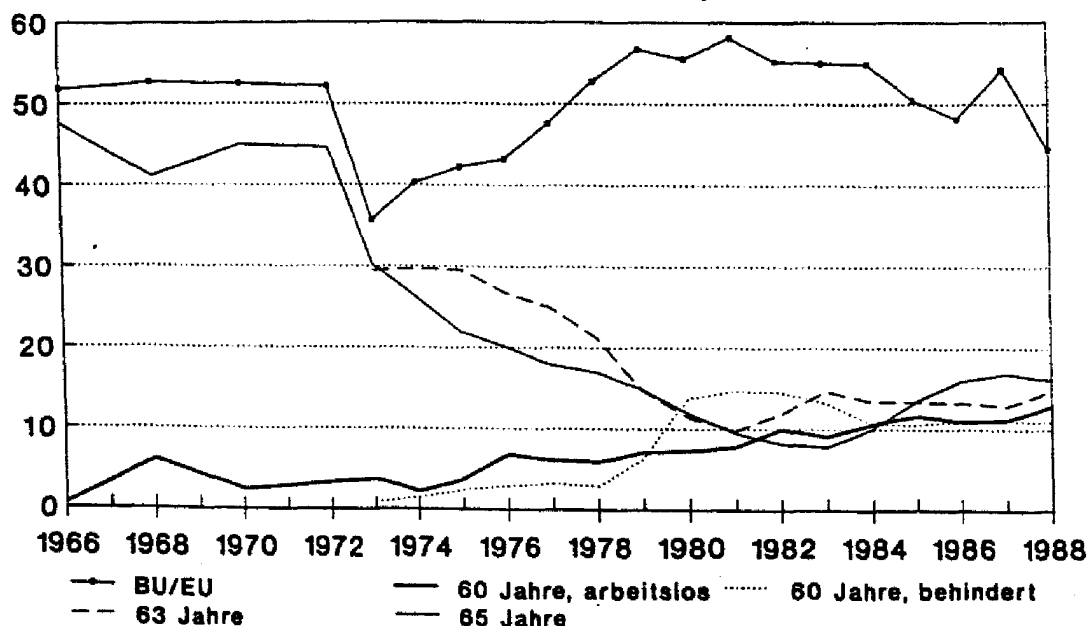
Tabelle 9: Rentennewugänge in der gesetzlichen Rentenversicherung nach Rentenarten 1966 – 1988 (in Prozent der Gesamtnewugänge) (Versichertenrenten)

Rentenart	Arbeiter ¹ Männer						Frauen	Angestellte	
	BU-Rente	EU-Rente	60 Jahre und erbeitslos	60 Jahre ² und schwerbehindert oder BU/EU	63 Jahre	65 Jahre	65 Jahre	Männer	Frauen
Jahr									
1966	17,0	34,8	0,6	-	-	47,6	31,0	66,0	31,0
1968	16,8	35,9	6,1	-	-	41,1	28,9	60,2	28,0
1970	13,6	38,9	2,4	-	-	45,0	28,4	59,4	27,7
1972	6,8	45,3	3,3	-	-	44,6	26,6	60,8	26,4
1973	5,0	30,7	3,7	0,8	29,5	30,2	27,1	40,2	27,6
1974	5,9	34,4	2,2	1,5	29,7	26,2	25,5	39,3	27,2
1975	6,2	36,0	3,7	2,4	29,6	21,9	24,1	34,1	24,7
1976	6,3	36,9	6,8	2,9	26,8	20,1	26,0	29,8	27,1
1977	6,5	41,1	6,1	3,2	25,0	17,9	24,8	27,1	24,1
1978	7,0	45,8	5,9	2,9	21,3	17,0	24,3	26,8	23,9
1979	7,0	49,7	7,1	6,3	14,8	14,9	21,0	24,6	22,3
1980	7,3	48,2	7,3	13,8	11,4	11,9	14,5	19,9	15,6
1981	7,7	50,4	7,8	14,7	9,8	9,5	10,6	16,7	11,9
1982	8,1	47,1	10,0	14,6	11,9	8,2	8,8	13,1	9,5
1983	8,9	46,1	9,1	13,2	14,7	7,8	8,8	12,3	10,0
1984	8,4	46,5	10,7	10,7	13,4	10,1	21,1	16,4	16,4
1985	7,6	42,9	11,7	10,6	13,4	13,6	35,8	23,2	27,0
1986	7,3	40,9	11,0	11,1	13,3	16,0	49,8	24,3	34,5
1987	6,9	40,4	11,2	11,1	12,9	16,9	54,3	25,4	38,7
1988	6,8	37,6	12,9	10,9	14,8	16,1	54,0	22,7	39,7

Quelle: Berechnet nach den Rentenanpassungsberichten 1983 – 1989; bis 1978 z.T. nach Bäcker u.a. 1980: 331

- (1) BU = Berufsunfähigkeit; EU = Erwerbsunfähigkeit
- (2) bis 1978: 62 Jahre, 1979: 61 Jahre

Schaubild 9: Rentennewugänge in der Arbeiterrentenversicherung (Männer) 1966 – 1988 (Basis: Tab. 9)



liche Schädigungen de facto als Erwerbsunfähigkeit anerkannt werden, ist dabei teilweise von der Arbeitsmarktlage abhängig. Obwohl eine politische Neuregelung der Invaliditätsproblematik im Rentenrecht überfällig ist, ist sie aufgrund der damit verbundenen strittigen Grundsatzfragen im RRG 1992 ausgeklammert worden.³¹

Allerdings hat der Gesetzgeber im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 eine pragmatische Bremse gezogen, die, zusammen mit anderen gesetzlichen Veränderungen, einen massiven Wandel des Rentenzugangs eingeleitet hat. Seit 1984 werden BU-/EU-Renten nur gezahlt, wenn in den letzten fünf Jahren mindestens drei Jahre Pflichtbeiträge abgeführt worden sind – eine Regelung, die primär Frauen betrifft, die nach längerer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt früh in die Rente gehen wollen. Tabelle 9 und Schaubild 9 weisen diesen Einbruch durch einen Rückgang im BU-/EU-Bereich und eine komplementäre Wiederzunahme 'normaler' Verrentungen im Alter von 65 Jahren deutlich aus. Auch das empirische Durchschnittszugangsalter stieg wieder um 1 1/2 Jahre. Andere Faktoren wirkten in dieselbe Richtung wie die Erschwerung des BU-/EU-Zugangs. Die 1984 – 1988 gültige Vorruhestandsregelung, die es Beschäftigten erlaubte, vom 58. Lebensjahr bis zum frühestmöglichen Renteneintritt mit mindestens 65 % des Bruttoarbeitsentgeltes aus dem Betrieb auszuschneiden (finanziert vom Arbeitgeber mit einem öffentlichen Zuschuß von 35 %), verzögerte den Renteneintritt und führte u.a. zu einem Anstieg der Inanspruchnahme der flexiblen Altersgrenze mit 63 Jahren, eine Wirkung, die sich noch bis 1993 bemerkbar machen wird.³² Ferner ist die sog. "59er Regelung", die eine Art Vorruhestand als Arbeitslosengeldempfänger bis zur Verrentung mit 60 Jahren ermöglichte, de facto zu einer '57-Jahre – und – 4 – Monate – Regelung' geworden. Bei den Frauen sind es die seit 1986 bei der Rentenbemessung anzumerkenden Zeiten der Kindererziehung und die von 15 auf 5 Jahre verkürzte Wartezeit auf eine Rente mit 65 Jahren, die ebenfalls die Zahl der Rentenzugänge im Alter von 65 Jahren erhöht hat.³³ Schließlich ist anzumerken, daß die BU-/EU-Fälle bereits zwei Jahre vor dem Haushaltsbegleitgesetz '84 anfangen zurückzugehen.

31 Ruland 1990

32 Tenbusch 1989: 128

33 ebenda 130, Litke 1989: 43

Bis Anfang der 80er Jahre hat sich also die Erwerbsphase im Leben der Westdeutschen am oberen Ende verkürzt, bedingt durch eine *Ausdehnung der – durch Rentenbezug definierten – sozialen Altersphase nach vorne*. Diese trat zu der gleichzeitigen Verlängerung der Altersphase nach hinten hinzu, die sich aus der Zunahme der Restlebenserwartung alter Menschen ergab. Im Effekt führte diese Entwicklung zu einer Verlängerung der Bezugsdauer in der gesetzlichen Rentenversicherung.³⁴

Es scheint nicht gerechtfertigt, generell von einer Trendwende seit 1984 zu sprechen. Denn bei den Männern ebbten die Folgen des Haushaltsbegleitgesetzes '84 bereits ab, und auch der – bei den Männern sowieso begrenzte – Wiederanstieg der normalen Verrentung mit 65 Jahren scheint sich weit unter dem Wert von 1966 einzupendeln (bei weniger als einem Viertel aller Zugänge, entsprechend einem Drittel des Wertes von 1966). Die mittleren Rentenzugangsformen mit 60 bzw. 63 Jahren waren ohnehin kaum zurückgegangen und steigen zuletzt sogar wieder. Bei den Frauen wirken das Haushaltsbegleitgesetz sowie die anderen Regelungen allerdings weiter fort, u.a. aufgrund der abnehmenden Bedeutung einer bisher die Folgen abschwächenden Übergangsregelung. Die Regelverrentung mit 65 Jahren ist gar erstmals seit Jahrzehnten empirisch zum Regelfall geworden (54 % bei den Arbeiterinnen, 39,7 % bei den weiblichen Angestellten), was weit über den Werten von 1966 liegt.

Die lebenslauf- und generationentheoretische Gesamtinterpretation des jüngsten Wandels ist zur Zeit noch unsicher. Die 80er Jahre haben den Trend zur Vorverlegung des Beginns der Rentenphase im Lebenslauf begrenzt umgekehrt. Die genaue Prüfung der Ursachen zeigt jedoch, daß die soziale Altersphase dabei in vielen Fällen nicht zugunsten der Erwerbsphase reduziert worden ist, da die seit 1984 nicht mehr BU-/EU-Berechtigten ohnehin weitgehend aus dem Erwerbsprozeß ausgegliedert waren. Die Nutznießer des Vorruhestands und der 59er Regelung sind gleichfalls schon als 'Alte' in einem sozialen Sinne anzusehen, auch wenn sie noch keine Rente beziehen.³⁵ Insgesamt ergibt sich für die letzten 25 Jahre das Bild einer fortschreitenden *Diversifizierung der Grenze*

34 Der Effekt ist erst zeitverschieben meßbar. Von 1959 bis 1989 trat bereits eine Verlängerung von 9,7 auf 13,4 Jahre in der Arbeiterrentenversicherung ein (Männer; bei den Frauen von 10,7 auf 17,5 Jahre; gemessen im Jahr des Rentenwegfalls) (VDR 1990: 54).

35 Vgl. Schürkmann u.a. 1987: 125f.

zwischen aktiver Phase und Ruhephase im Leben der Bürger der BRD. Das starre Drei-Phasen-Schema des Lebenslaufs löst sich auch in dieser Hinsicht auf.

Auch in bezug auf den Wandel der Verteilung des Rentenzugangs gibt es im Bildungswesen ein Pendant, nämlich den Wandel des Besuchs weiterführender Schulen wie Realschule, Gymnasium und Gesamtschule sowie von Hochschulen. Während eine vorgezogene Verrentung die soziale Altersphase verlängert, bedeutet ein längerer Schulbesuch eine Verlängerung der Adoleszenz. Die psychologischen Folgen eines längeren Verweilens im geschützten Raum von Erziehung und Bildung vor Eintritt in das reguläre Erwerbsleben sind in den letzten 15 Jahren ausgiebig diskutiert worden. Quantitativ nahm der Besuch weiterführender Schulen seit 1960 in der Tat dramatisch zu mit Zuwächsen, die nur wenig unter dem Anstieg vorzeitiger Verrentungen bis in die frühen 80er Jahre lagen. In dieser Dimension bewegen sich Jugend- und Altenlast also in gleicher Richtung. Allerdings ist bei dem Verbleib junger Menschen im Bildungswesen in den 80er Jahren keine Trendwende erkennbar. Es wird immer noch mehr und länger zur Schule bzw. Hochschule gegangen. Das bedeutet, daß derzeit die Jugendlast relativ zur Altenlast zunimmt.

Über die politischen Ursachen dieser Diskrepanz kann man nur spekulieren, zumal in der praktischen Politik beide Politikfelder sowieso nur selten im Zusammenhang gesehen werden. Ein Grund könnte darin liegen, daß die aktuelle demographische Entlastung im Bildungsbereich den anhaltenden Anstieg der Bildungsbeteiligung politisch und verwaltungsmäßig tragbar macht, ja angesichts von Schulschließungen und geographischer Ausdünnung der Bildungsversorgung geradezu wünschenswert erscheinen läßt. Ein anderer Grund könnte darin gesehen werden, daß bislang das Problem der Jugendarbeitslosigkeit noch virulent war und ein kollektiv verzögerter Eintritt in den Arbeitsmarkt Entlastung versprach. Im Rentenbereich hat der jüngste Abbau vorzeitiger Verrentungen aus den angegebenen Gründen hingegen den Arbeitsmarkt kaum belastet. Eine substantielle Hinausschiebung des Austritts aus dem Erwerbsleben ist im RRG 1992 denn auch erst für die Zeit einer demographischen Entlastung der Arbeitsmärkte nach dem Jahr 2000 geplant.

3.3 Die Bedarfsdimension

Für die Bedarfsdimension ist es wichtig, daran zu erinnern, daß es nicht um physiologisch—psychologisch oder normativ definierte 'Bedürfnisse' geht, sondern um von Politikern und Bürokraten definierte und faktisch erbrachte Leistungen. Nur in dieser gleichsam gebrochenen Form machen sich individuelle Bedürfnisse als öffentliche Versorgungslasten geltend. Auch kollektiv im politischen Prozeß artikulierte Bedürfnisse sind in ihren Durchsetzungschancen an die institutionelle Realisierung von Bedarfen gebunden. Bedarfe in diesem Sinne bestehen aus einem mehr oder weniger normierten Leistungssatz und einem vorgelagerten organisationalen Erbringungsaufwand pro Kopf eines Leistungsempfängers. Gemäß dieser Definition unterscheiden sich die Leistungsbedarfe alter und junger Menschen nicht nur nach Art und Höhe, sondern auch nach der rechtlichen und organisatorischen Typik der Versorgungssysteme, in die sie involviert sind. Unterschiedliche institutionelle Kontexte begründen unterschiedliche Entwicklungsdynamiken. So erhält z.B. der geläufige Hinweis auf erhöhte Leistungsbedarfe alter Menschen in der medizinischen Versorgung eine zusätzliche Brisanz durch die Tatsache, daß diese Leistungsbedarfe in einem Sektor des Sozialbereichs anfallen, dem, wie zu spezifizieren sein wird, eine besondere institutionelle Expansionsdynamik gerade in bezug auf die Formen und Kosten der Bedarfsdeckung eigen ist.

Es wäre zu einfach, Bedarfe nur in den Kategorien hoch/niedrig bzw. wachsend/fallend beschreiben zu wollen. Im Wohlfahrtsstaat gibt es eine fein abgestimmte Systematik institutioneller Formen und normativer Begründungen, aus der sich eine differenzierte Typik unterschiedlicher Bedarfszuschreibungen ergibt. Diese Typik kann in drei Dimensionen rekonstruiert werden:

(1) *Monetäre Transfers vs. soziale Dienstleistungen* bzw. Realtransfers: Letztere involvieren meist eine offeneren Bedarfsnormierung als erstere. So ist die Leistungserbringung im Gesundheitswesen und in der Sozialarbeit innerhalb eines allgemeinen rechtlichen Rahmens auch von den konkreten Problemlagen der Klienten abhängig. Leistungsorganisationen im Bereich sozialer Dienstleistungen unterscheiden sich von Trägerorganisationen monetärer Transferzahlungen durch eine ausgedehntere bauliche Infrastruktur und höhere Personalintensität, was sich aus dem Erfordernis sozialökologischer Nähe und unmittelbaren Kontaktes mit dem Klienten

ergibt. Nur selektive monetäre Transfersysteme mit Publikumsverkehr wie die Sozialhilfe haben ebenfalls einen erhöhten Personalbedarf.

(2) *Lohnersatzleistungen vs. subsidiäre Leistungen*: Erstere sind monetäre Transfers, die auf eine Vollsicherung der individuellen Existenz abzielen, z.B. die Beamtenpensionen und im Prinzip auch die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, insofern eine Modellrente nach einer angenommenen "normalen" Erwerbslaufbahn ein individuelles Auskommen gewährleisten soll. 'Subsidiär' im hier gemeinten Sinne des Wortes sind ergänzende Leistungen wie Wohngeld und Kindergeld.

(3) *Minimalstandards – Äquivalenzstandards – Optimalstandards*: Wohlfahrtsstaatlichkeit bedeutet nicht Gleichmacherei. Entsprechend der differenzierten normativen Programmatik des Sozialstaats stellen die sozialstaatlichen Leistungssysteme ein gegliedertes System mit unterschiedlichen Bedarfsstandards dar. Egalitäre Zielvorstellungen konkurrieren mit dem Leitwert Sicherheit, der im bundesrepublikanischen Fall insgesamt dominiert. Die Sicherheitsmaxime schlägt sich zum einen nieder in der rechtlichen Garantie eines Existenzminimums für alle Bürger durch die Sozialhilfe und durch subsidiäre Leistungen wie Wohngeld und Rente nach Mindesteinkommen; zum anderen in der Sicherung eines im Erwerbsleben erworbenen Status in Form des Äquivalenzprinzips der gesetzlichen Rentenversicherung und der Bemessung von Beamtenpensionen gemäß der früher bekleideten Dienststellung. Demgegenüber ist das Gesundheitswesen und in gewisser Weise auch das Bildungswesen stärker egalitär orientiert. Hier wird prinzipiell von der Vorstellung ausgegangen, die beste verfügbare Leistung für jeden Klienten zu erbringen.

Die Entwicklung der Leistungshöhe folgt bei Äquivalenzleistungen typischerweise der Steigerung der Löhne der Erwerbstätigen (Dynamisierung), während Optimalleistungen keine solche Bindung kennen und stärker von dem technisch und sozialtechnisch Möglichen abhängen. Die Dynamisierung gewährleistet über die im Äquivalenzprinzip eigentlich gemeinte Entsprechung relativer Positionen in Erwerbsleben und Ruhestand hinaus eine Leitlinie für die absolute Leistungshöhe. Minimalleistungen sind häufig, so im Fall der Sozialhilfe mehr oder weniger, durch regelmäßige Erhöhungen quasi-dynamisiert. Leitbegriffe wie "notwendiger Lebensunterhalt" (Bundessozialhilfegesetz § 12) begrenzen dabei die Bedarfsnormierung, während Optimalleistungen an unlimitierten Begriffen wie "Gesundheit" orientiert sind.

Monetäre Transfers

Die bei den Alten dominierenden Transferzahlungen, die Renten und Pensionen, sind als Lohnersatzleistungen wesentlich höher als das subsidiäre Kindergeld. Die Trivialität dieser Feststellung ist in sich Beleg für die selbstverständlich gewordene Verstaatlichung des Unterhalts der Alten bei weitgehender Privatisierung der Versorgung der Jungen. Nach den Geschäftsstatistiken betrug die Versichertenrente in der Arbeiterrentenversicherung 1990 im Durchschnitt 1393 DM bei den Männern und 532 DM bei den Frauen und die Witwenrente 793 DM.³⁶ Die Gesamtheit monetärer Transfers an alte Menschen liegt um einiges höher und stellt mit Abstand die höchste Transfersumme aller Altersgruppen dar.³⁷ Demgegenüber erreichte das Kindergeld selbst im Jahr seiner maximalen Höhe (1981) nur 50 DM für das erste, 120 DM für das zweite und 240 DM für jedes weitere Kind. Das 1986 eingeführte Erziehungsgeld von 600 DM während der ersten sechs Monate ändert an dieser Situation wenig.

Entscheidend für die Entwicklung der Bedarfsrelation zwischen jung und alt ist jedoch die unterschiedliche Entwicklungsdynamik: Während die Höhe des Kindergeldes und seine Kombination mit Steuerfreibeträgen sich eher erratisch entwickelt, jeweils politisch legitimiert durch verschiedenste bevölkerungspolitische, familienpolitische, ideologische und auch fiskalische Gesichtspunkte, und weder bedarfsdeckend noch dynamisiert ist, gibt das Prinzip der Dynamisierung den Rentenzahlungen eine relativ klare Schiene der Leistungsexpansion vor. So sehr die Einführung der dynamischen Rente im Jahre 1957 unter normativen Gesichtspunkten als sozialpolitische Errungenschaft gewertet werden kann, insofern sie eine Steigerung gemäß den Einkommensfortschritten der Erwerbsbevölkerung garantiert, so wird doch leicht übersehen, daß damit zugleich eine *Steigerungsbegrenzung* der Renten institutionalisiert ist, die die Entwicklung der Leistungssätze abschätzbar macht. Faktisch hat das Netto-Rentenniveau, bezogen auf eine Modellrente mit vierzig anrechnungsfähigen Versiche-

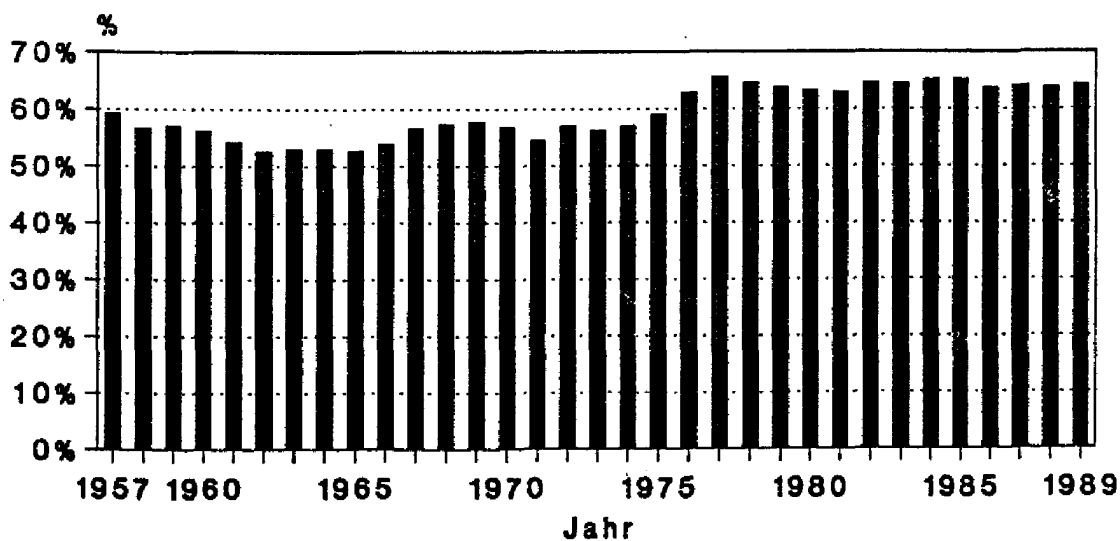
36 VDR 1990: 30

37 Neuere Zahlen sind nicht verfügbar. S. Euler 1981: 641, 647 und die Berechnung von Transfersalden bei Alber 1989: 197, Tab. 23.

rungsjahren, bis 1975 den Ausgangswert von 1957 nicht überschritten und bewegte sich danach auf einem etwas höheren Niveau (Schaubild 10).

Das bedeutet: Im Unterschied zur langfristigen demographischen Belastung und der Zunahme vorzeitiger Verrentungen *stellt die Leistungshöhe als solche in der Rentenversicherung keine systematische Quelle politisch problematischer und schwer zu kontrollierender Ausgabenexpansion dar.*

Schaubild 10: Das Standard – Netto – Rentenniveau 1957 – 1989 in %



Altersrente eines Versicherten mit 40 Versicherungsjahren und durchschnittlichem Einkommen in % des durchschnittlichen Netto-Einkommens aller Versicherten.

Quelle: Erstellt auf der Basis von VDR 1990: 43

Angesichts der langwierigen Debatte um die Art der Rentendynamisierung in Relation zu den Löhnen – Netto-Anpassung, Brutto-Anpassung und verschiedenste Variationen der beiden Grundoptionen – bedarf diese zunächst überraschende These der Erläuterung.

Sicherlich stellen sich bei der Frage der Festlegung der Rentenhöhe im Zeitverlauf nicht unerhebliche Probleme. Geringfügige Unterschiede zwischen verschiedenen Anpassungsformeln können langfristig erhebliche Mehr- bzw. Minderausgaben der Rentenversicherungsträger zur Folge haben. Wir gehen darauf in Kap. 7 näher ein. Dabei handelt es sich jedoch nicht um exogene Wachstumsquellen, auf die der Gesetzgeber keinen direkten Einfluß hätte. Vielmehr kann die Rentenhöhe im Prinzip unmittelbar rechtlich festgelegt werden. Kriterien der Festlegung sind immanente Parameter der Rentenversicherung, primär das relative Niveau der Renten im Vergleich zu den Löhnen, betrachtet unter dem normativen Aspekt intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit und dem funktionalen Aspekt eines langfristigen finanziellen Gleichgewichts der GRV. Eine einseitige Expansivität des Rentenniveaus stößt bald auf Grenzen, die im Rentensystem selbst angelegt sind, und kann – rein technisch gesehen – durch Änderung systeminterner Kenngrößen ausgeglichen werden. Dies geschah z.B. im RRG 1992, zu dessen zentralen Anliegen es gehörte, die Brutto-Anpassung der Renten und die aus ihr folgende langfristige einseitige Erhöhung der Renten durch eine neue Anpassungsformel abzulösen.

Der endogene, im Prinzip beherrschbare und limitierbare Charakter der Bedarfsentwicklung im Rentensystem wird deutlicher im Vergleich zum Bereich sozialer Dienstleistungen, in dem Bedarfe wesentlich durch exogene, politisch nicht direkt beeinflussbare Größen und Entwicklungsdynamiken bestimmt werden.

Soziale Dienstleistungen

Der eigentliche Motor einer absoluten wie relationalen Veränderung generationaler Lasten in puncto Bedarf ist im Gesundheitsbereich zu sehen, und zwar aus vier Gründen. Erstens ist dieser Bereich sehr personalintensiv und unterliegt dem Trend der *relativen Verteuerung sozialer Dienstleistungen*. Hierbei handelt es sich um ein grundlegendes Phänomen der modernen Dienstleistungsgesellschaft, auf das insbesondere der ameri-

kanische Ökonom *Baumol* in einem epochemachenden Aufsatz (1967) hingewiesen hat. Aufgrund der – im Vergleich zur industriellen Produktion von Gütern – prinzipiell begrenzteren Möglichkeit der Einsparung von Personal gibt es im Dienstleistungssektor geringe Rationalisierungsreserven. Die Folgen sind ein langsamerer Fortschritt der Arbeitsproduktivität und stetig steigende Kosten. Gleich im ersten Satz seines Artikels spricht Baumol die Steuerungsproblematik an, die diese Entwicklungsdynamik für politisches Handeln aufwirft: "There are some economic forces so powerful that they constantly break through all barriers erected for their suppression" (1967: 415).

Im Gesundheitsbereich fällt aufgrund des Bedarfs an baulicher Infrastruktur zusätzlich die relative Verteuerung im ebenfalls personalintensiven Bausektor ins Gewicht. Dem Phänomen relativer Verteuerung ist es zuzuschreiben, daß, bezogen auf den ganzen öffentlichen Sektor, Zuwächse der nominalen Staatsquote über den weit geringeren Zuwachs bzw. die Stagnation realer Staatsquoten schon in den 70er Jahren hinwegtäuschen. Für 1970 bis 1983 berechnete Linder (1985: 23) einen Mengenanteil von ca. 30 % am Wachstum der – in einem umfassenden Sinne definierten (s.u.) – Gesundheitsausgaben, d.h. 70 % waren bloßes nominales Wachstum aufgrund von Preis- und Lohnsteigerungen. Bei der gerade für alte Menschen einschlägigen Komponente stationärer und Kurzbehandlung lag der Mengenanteil sogar nur bei ca. 10 %.³⁸

Für sich genommen verändert dieser Faktor allerdings das Lastverhältnis nicht einseitig zugunsten der Alten, da bei den Hauptposten der Jugendlast, dem Bildungsbereich, dasselbe Phänomen anzutreffen ist. In der Studie für den Zeitraum 1970 bis 1979 kommt Linder (1981: 184) sogar zu einem geringeren Mengenanteil im Bildungswesen (ein Fünftel gegenüber einem Drittel bei Gesundheit), d.h. hier lag sogar eine stärkere relative Verteuerung vor. Bei derartigen Angaben sind allerdings die konzeptuellen Schwierigkeiten einer Deflationierung von Gesundheitsausgaben in Rechnung zu stellen. Die für diesen Bereich typischen 'Produktveränderungen' – neue und bessere medizinische Leistungen zu höheren Preisen – sind nämlich kaum quantifizierbar.

Diese sind zurückzuführen auf den zweiten großen preistreibenden Faktor im Gesundheitswesen, den rapiden *medizinisch-technischen Fort-*

38 Ähnliche Berechnungen für andere Länder finden sich in OECD 1988: 63.

schritt sowie auch den sozialtechnologischen Fortschritt. Dieser Befund scheint zunächst der These zurückbleibenden Produktivitätswachstums zu widersprechen. Jedoch wirkt der technische Fortschritt wesentlich in Richtung einer Ausweitung des Leistungsangebots, die den Effekt einer unter Umständen gleichzeitig bewirkten Arbeitsrationalisierung mehr als ausgleicht.³⁹ Der entsprechende Fortschritt im Bildungsbereich erscheint vergleichsweise viel geringer. Er unterscheidet sich auch qualitativ vom medizinisch-technischen Fortschritt, insofern er stärker staatlich steuerbar und begrenztbar ist, als dies in einem gemischt öffentlich-privaten Gesundheitssystem möglich ist. Zudem impliziert er keine erheblichen und prinzipiell unbegrenzten Ausweitungen des Leistungsangebots. Sicherlich haben im Zuge der Bildungsexpansion bauliche, personelle und unterrichtstechnologische Verbesserungen in Schulen und Hochschulen stattgefunden, aber heute ist eher von einer Verlangsamung dieses Wandels auszugehen.⁴⁰ Auch ist in den 80er Jahren der Trend zu einem höheren Schulbesuch bei den 10-14jährigen, der eine erhebliche Verteuerung der Pro-Kopf-Aufwendungen mit sich bringt, schwächer geworden.

Drittens sind die *Bedarfe* alter Menschen an medizinischer Fürsorge ungleich höher als die junger Menschen. Da die zugänglichen Geschäftsstatistiken keine Aufschlüsselung der Gesundheitsausgaben nach Altersgruppen erlauben – ein erneutes Indiz für die geringe gesellschaftliche Wahrnehmung der Bedeutung von Altersgruppen im Sozialstaat –, ist man auf verschiedene divergierende Schätzungen dieser als solcher unbestrittenen Tatsache angewiesen.⁴¹ Am originärsten sind die Daten einer Sonderauswertung einzelner bayerischer Ortskrankenkassen von 1975,

39 Auch Linder (1985: 23) vertritt in seiner empirischen Ausgabenanalyse die Hypothese eines eher preistreibenden als produktivitätserhöhenden Effekts medizinisch-technischen Fortschritts.

40 Z.B. halbierte sich die durchschnittliche Zahl der Schüler pro Lehrer an allgemeinbildenden Schulen von 1960 (30,7) bis 1988 (15,0) mit einer Verlangsamung seit 1985 (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1989: 16f.).

41 Aufgrund der Morbiditätsstatistik und der Häufigkeitsverteilung der Inanspruchnahme gesundheitlicher Dienste aus dem Mikrozensus kam z.B. Wander (1983: 352) zu einer geschätzten Bedarfsrelation in der Gegend von 2:1 bis 2,5:1. Linder (1981a: Tab. 2) geht von einer Relation von 4:1 bei der Krankheitsbehandlung und 1:1 bei der Prävention aus. Die Transfer-Enquête-Kommission kam bei ihrer Verteilungsanalyse öffentlicher Realtransfers bezüglich der gesamten alten und jungen Bevölkerung auf eine Pro-Kopf-Relation von etwa 1,5:1 (berechnet nach Hanusch u.a. 1982: 37, Tab. 1).

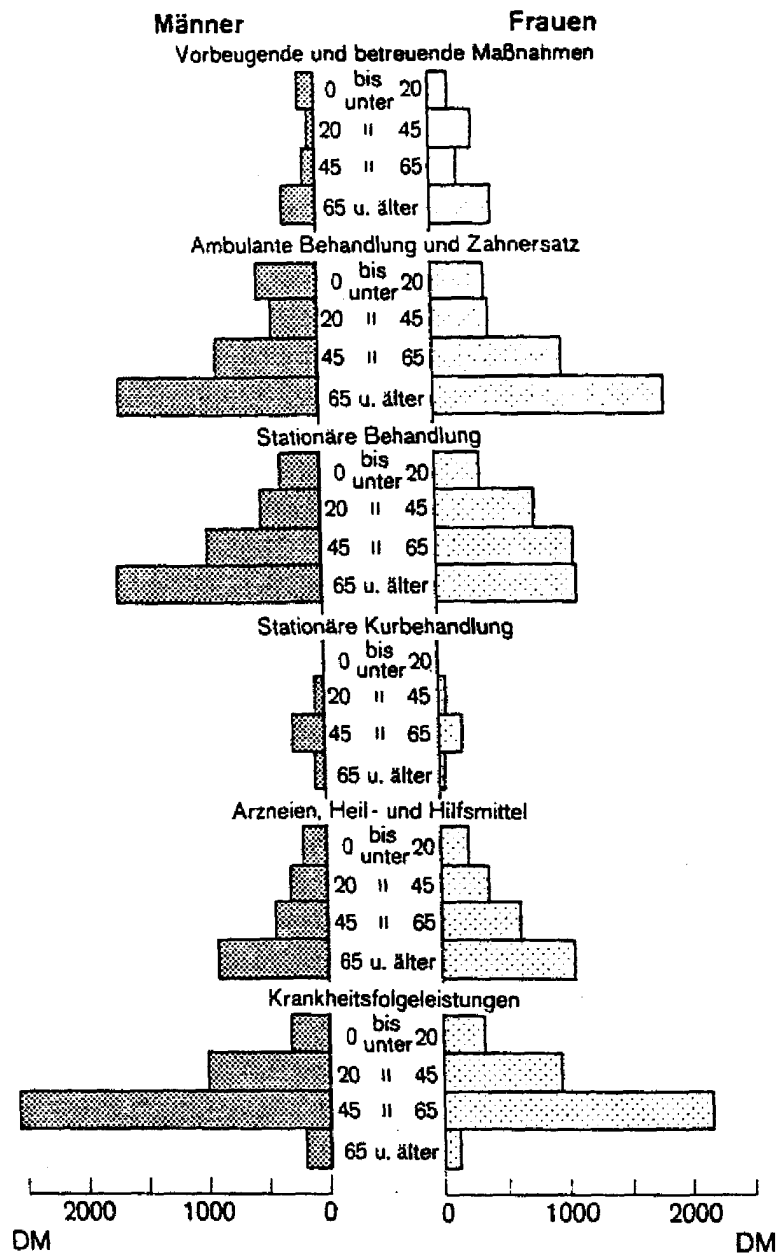
gemäß der die Pro-Kopf-Ausgaben der AOK für Versicherte und mitversicherte Familienangehörige in etwa proportional mit dem Alter steigen.⁴² Eine Ausnahme bilden die bis Fünfjährigen, deren Bedarf über denen der 5–15jährigen liegt, die die geringsten Pro-Kopf-Aufwendungen aller Altersgruppen verursachen. Die Bedarfe steigen jenseits dieser Altersstufe linear bis zur Gruppe der über 75jährigen mit dem Fünffachen der Kosten der 5–15jährigen. Hierbei ist der Pflegebereich, der bei den Alten besonders ins Gewicht fällt, nicht einmal miterfaßt bzw. nur insoweit er über die AOK abgewickelt wird. Der Einfluß des Geschlechts auf die Bedarfshöhe variiert mit dem Alter, wobei die Frauen in den unteren und den oberen Altersstufen eher unter den Männern liegen. Offen bleiben muß hier, ob für die Zukunft eine Verstärkung der Bedarfsdifferenz von alter und junger Bevölkerung zu erwarten ist.

Stellt man die Ausgaben der Krankenkassen in den umfassenden fiskalischen und gesundheitspolitischen Kontext des von Linder (1985) konstruierten integrierten "Gesundheitsbudgets" für Baden-Württemberg, so verschiebt sich das Bild. Die Ausgaben der GKV machen nur 45,4 % (1983) dieses Budgets aus, das – wie das noch zu behandelnde allgemeine "integrierte Sozialbudget" von Linder – Leistungen öffentlicher Stellen aus institutionell getrennten Bereichen rechnerisch zusammenführt, die im politisch-planerischen Raum nicht als Einheit behandelt werden. Im Linderschen Gesundheitsbudget zieht die mittlere Altersgruppe der 45–65jährigen etwas höhere Pro-Kopf-Ausgaben auf sich als die über 65jährigen (DM 5442 gegenüber DM 4934).⁴³ Dies liegt primär an den beträchtlichen Ausgaben für Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (die bei den 20–45jährigen sogar noch höher liegen) und an den Invaliditätsrenten. Letztere sowie die von Linder gewählte Altersgrenze von 65 Jahren verweisen allerdings darauf, daß die Gruppe der 45–65jährigen einen großen Teil von Leistungsempfängern enthält, die in einem sozialen Sinne als Alte zu bezeichnen sind. Auf die Jungen (0–20 Jahre) entfällt bei diesen Berechnungen DM 1696 pro Kopf, also ein gutes Drittel der Ausgaben für einen Alten. Auf einen 20–45jährigen entfallen DM 2965.

42 Siehe dazu Becker (1985) sowie Bericht über die Bevölkerungsentwicklung (1984: 68); Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (1983: 68). Internationale Daten in OECD (1988: 33) (Aufwandrelation Alte zu Nicht-Alte im OECD-Schnitt um 1980 bei 4,3 für die Gruppe 65 J. u.m. und 5,9 für 75 J. u.m.).

43 Linder 1985: 32, Tab. 17

Schaubild 11: Öffentliche Ausgaben für Gesundheit nach Altersgruppen und Geschlecht (Baden – Württemberg 1983)



Basis: Geschäftsstatistiken verschiedener Institutionen, zum Teil mit der Krankheits- und Unfallstatistik des Mikrozensus zu informierten Schätzungen kombiniert (siehe Linder 1985: 30f.)

Quelle: Linder 1985: 33, Schaubild 9

Schaubild 11 zeigt, wie sich die Altersabhängigkeit der Bedarfe im Gesundheitsbereich nach Leistungsposten differenziert. Das Schaubild gibt zugleich die Hauptbereiche des Gesundheitsbudgets wieder.

Der entscheidende und vierte Motor der Lastentwicklung, der die Dynamik relativer Verteuerung und medizinisch – technischen Fortschritts in Kombination mit der Bedarfsasymmetrie zwischen jung und alt überhaupt erst zum Tragen kommen läßt, ist die Leistungstypik der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Krankenhäuser und Arztpraxen, nämlich die eingangs erläuterte Orientierung an *Optimalstandards* der zu erbringenden Leistungen. Aus der offen formulierten Zielgröße "Gesundheit" kann keine spezifische Einschränkung medizinischer Behandlung abgeleitet, keine Versagung neuer apparativer Behandlungsmöglichkeiten prinzipiell begründet werden. Wenn auch in den letzten Jahren Abstriche politisch – rechtlich durchgesetzt worden sind und weitere vehement gefordert werden, so hat doch gerade die Blümsche Gesundheitsreform gezeigt, wie schwierig der Versuch ist, systematische Anhaltspunkte für einen Standard medizinischer Versorgung unterhalb der Maxime bestmöglicher Behandlung zu finden, zumindest dann, wenn behauptet werden soll, daß die vorgeschlagenen Einschränkungen das Ziel der Wiederherstellung und Erhaltung der Gesundheit nicht substantiell beeinträchtigen. Anders als im Bereich monetärer Transfers, in dem Bedarfsstandards unterhalb des Bestmöglichen operational definierbar und politisch legitimierbar sind – nämlich Minimalstandards in der Sozialhilfe und Äquivalenzstandards in der Rentenversicherung –, sind im Bereich gesundheitlicher Versorgung kaum systematisch begründbare und praktisch umsetzbare Sub – Optimal – Standards erkennbar.

Im Zeitverlauf bindet die Art der Bedarfsorientierung im Gesundheitswesen die Leistungen an den sich beschleunigenden Zuwachs des medizinisch Möglichen, der aufgrund egalitärer Prämissen den Alten nicht grundsätzlich vorenthalten werden kann. Nur eine prinzipielle Abkehr vom Optimalitätsprinzip könnte hier eine langfristig wirksame Änderung herbeiführen. Eine solche Wendung wäre aber politisch und gesellschaftlich höchst brisant und vermutlich kaum durchsetzbar. Allerdings melden sich bereits Stimmen, die Leistungseinschränkungen speziell für alte Menschen zu begründen versuchen. Dabei ist es nur folgerichtig, wenn dies in Form eines Plädoyers für einen anderen Gesundheitsbegriff für alte Menschen

geschieht.⁴⁴ In der Praxis findet das, was z.B. von *Dießenbacher* zuge-
spitzt als "Gerontozid" bezeichnet wird, ohnehin tagtäglich statt, etwa in
Form von nach Alter gestaffelten Wartelisten im Rehabilitationsbereich.

Neben die sogenannten Standardrisiken des industriell – kapitalistischen
Erwerbslebens – Alter, Krankheit, Invalidität, Unfall und Arbeitslosig-
keit – sind in den letzten Jahrzehnten verstärkt 'neue' soziale Probleme
getreten, die einen veränderten Bedarf an spezifischen persönlichen
Dienstleistungen induzieren. Die sozialen Probleme im Jugendbereich
haben in der Wissenschaft dazu geführt, die Jugendphase *in toto* als sozia-
les Problem zu begreifen, was bisher nur in bezug auf das Alter der Fall
war.⁴⁵ Zu den 'neuen' Jugendproblemen zählen der Drogenkonsum, ver-
schiedene Formen abweichenden und subkulturellen Verhaltens, aber auch
die Jugendarbeitslosigkeit in ihrer neuen quantitativen und sozialen Dimen-
sion. Bei den alten Menschen steht unter den neuen sozialen Problemen
an erster Stelle die Pflegebedürftigkeit, die zu einem sozialpolitischen
Thema ersten Ranges geworden ist, sowie auch hier psychosoziale Pro-
bleme wie Vereinsamung und die Gestaltung der Freizeit. M.E. spricht
vieles dafür, daß sich auch im Bereich der neuen sozialen Probleme –
wie bei den Standardrisiken – bei den Alten eine stärkere Belastung
öffentlicher Versorgungssysteme abzeichnet als bei den Jungen. Denn die
vorwiegend sozialpädagogischen Aktivitäten des Sozialstaats im Jugend-
bereich fallen gegenüber der explosiven Ausgabenentwicklung im Pflege-
bereich weit zurück. Die neuen Jugendprobleme scheinen mehr Probleme
sozialer Desintegration und politischen Protests aufzuwerfen als fiskalisch
drängende Versorgungsprobleme. Ähnliches gilt für die zunehmende Zahl
von Einzelkindern. Für die Kinder in unvollständigen Familien sind die
sozialintegrativen Probleme nicht minder drückend als die materiellen.

Hinzu kommt für den gesamten Dienstleistungsbereich ein Problem der
Personalrekrutierung. Die parallel zum Wachstum der Altenbevölkerung
demographisch zurückgehende mittlere Generation ist nicht nur Finanzier
der Sozialausgaben, sondern stellt gleichzeitig das Reservoir der *Arbeits-
kräfte*. Eine wachsende Nachfrage nach personalen Dienstleistungen könn-

44 So z.B. Prof. Michael Arnold auf einem Kongreß der Bundesärztekammer (FAZ
vom 14.3.1988).

45 Brusten/Malinowski 1983

te daher zu Engpässen führen, ganz unabhängig von finanziellen Problemen.

Die aggregierte Bedarfsstruktur

Nachdem wir die spezifischen Bedarfe von jung und alt in den wichtigsten Einzelbereichen öffentlicher Versorgung dargestellt haben, sollen nun die Gesamtbedarfe junger und alter Menschen an öffentlichen Leistungen beziffert und verglichen werden. Solche zusammenfassenden Berechnungen werden im politischen Raum in der Regel nicht angestellt, obwohl sie zur genauen Erfassung der Folgen demographischer Verschiebungen zwischen den Generationen unerlässlich sind. Altersspezifische Gesamtbedarfe an öffentlichen Leistungen sind nicht zu verwechseln mit altersspezifischen Sozialausgaben. Denn was der Staat für eine bestimmte Altersgruppe ausgibt, hängt nicht nur ab von individuellen Bedarfen, sondern auch von der Größe der Altersgruppen (demographischer Faktor) und dem Anteil der Leistungsberechtigten in der Gruppe (Teilhabefaktor).

Gesamtbedarfe junger bzw. alter Menschen werden durch Pro-Kopf-Sozialausgaben gemessen. Allerdings ist das bereits eine durch den Mangel an differenzierten Daten erzwungene Kompromißlösung. Denn die Umlegung der Ausgaben für eine Altersgruppe auf die Zahl ihrer Mitglieder ist weiterhin durch den Teilhabefaktor verzerrt. Selbst der demographische Faktor ist nicht gänzlich eliminiert, da z.B. bei einem Rückgang der Zahl der Jugendlichen aufgrund nicht in gleichem Maße zurückgehender Fixkosten (Verwaltungsinfrastruktur, Schulgebäude und -grundausstattungen usw.) die Pro-Kopf-Ausgaben steigen, ohne daß für den einzelnen Leistungsempfänger höhere Leistungen erbracht würden.

Ebenso wie im nächsten Abschnitt (Abschnitt 3.4), in dem es um die Aufgliederung der aggregierten Sozialausgaben nach Altersgruppen geht, muß im folgenden auf ältere Zahlen zurückgegriffen werden. Diese können immerhin ein generelles Bild geben, um das es hier primär geht. Zudem sind die im Mittelpunkt stehenden Sozialbudgetberechnungen von *Linder* nur schwer zugänglich und bisher kaum rezipiert, aber soziologisch wesentlich aufschlußreicher als das konventionelle Sozialbudget der Bundesregierung. Ein weiteres Manko liegt darin, daß Zeitreihen über die Bedarfsentwicklung in den letzten 30 Jahren nicht verfügbar sind. Der

methodische Ansatz und die zugrundeliegenden Annahmen der verwendeten Datenquellen werden in Abschnitt 3.4 näher erläutert.

Die Bedarfsrelation zwischen jung und alt in bezug auf die Gesamtheit öffentlicher Sozialleistungen inklusive Sozialinvestitionen gemäß dem integrierten Sozialbudget von Linder für Baden – Württemberg bewegte sich in den Jahren 1975 – 1984 zwischen 1:3 und 1:4. 1984 entfielen 9.683 DM auf eine junge und 34.136 DM auf eine alte Person.⁴⁶ Eine Studie für Österreich kommt für 1986 zu einem sehr ähnlichen Altersprofil öffentlicher Sozialausgaben.⁴⁷ *Ein alter Mensch stellt also eine drei- bis viermal so hohe Belastung für den Fiskus und die Parafiski dar wie ein junger Mensch.* Nur deshalb zieht jede demographische Verschiebung in der Zusammensetzung der Bevölkerung zugunsten der Alten *ceteris paribus* erhöhte öffentliche Ausgaben nach sich. Gleichzeitig bedeutet dies, daß von einem demographischen Rückgang der Jugendlast schon rein quantitativ eine geringere Entlastungswirkung ausgeht, als zur Kompensation eines gleich hohen Zuwachses der demographischen Altenlast erforderlich wäre.

Auch der Rückgang der öffentlichen Aufwendungen für die mittleren Altersgruppen kann den wachsenden Aufwand für Alte nicht kompensieren. Die Pro – Kopf – Ausgaben für Alte sind gut fünfmal so hoch wie für Erwerbspersonen und gut neunmal so hoch wie für Nicht – Erwerbspersonen zwischen 25 und 65 Jahren (auf erstere entfielen 1984 6.683 DM pro Kopf, auf letztere DM 3.978). Damit ist die überragende Rolle der Inaktiven als Klienten des Sozialstaats belegt.

Die Gesamtbedarfe junger und alter Menschen sind jedoch nicht nur verschieden hoch, sondern auch qualitativ verschieden. Ihre Schwerpunkte liegen in verschiedenen institutionellen Bereichen des Sozialstaats (1), unterliegen verschiedenen Entwicklungsdynamiken im Zeitverlauf (2), und verweisen auf einen unterschiedlichen 'Wohlfahrtsmix' bei den beiden Altersgruppen, d.h. auf das unterschiedliche Gewicht privater und staatlicher Instanzen in den Gruppen (3). Quantitative Verschiebungen zwischen den Altersgruppen werfen also nicht nur Probleme des Finanzierungsvolumens auf, sondern ganz wesentlich auch Fragen institutioneller Koordination und ordnungspolitischer Gestaltung.

46 Linder 1987: 101, Tab. 13; 1991

47 Findl u.a. 1987: 86f.

(1) Aufgrund des umfassend definierten integrierten Sozialbudgets von Linder für Baden – Württemberg für das Jahr 1979 und der Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMJFG für die gesamte BRD für 1974 können genauere Angaben zur *Bedarfsstruktur* von Jungen und Alten sowie zur Relation der Bedarfe beider Gruppen gemacht werden. Die Hauptposten der Jugendausgaben im integrierten Sozialbudget waren 1979 der Bildungs – und Ausbildungsbereich mit einem Anteil von 45 %, die kinder – und jugendspezifischen Leistungsarten (primär monetärer Art) wie Kindergeld, Waisenrente und Jugendhilfe mit 26 % und der Gesundheitsbereich mit 13 %.⁴⁸ Der Wissenschaftliche Beirat kommt für 1974 zu den immerhin in den Größenordnungen vergleichbaren Anteilen von 55 % für Bildung, 12 % für Wohnung, 11 % für Nahrung und Bekleidung (Umlegung monetärer Transfers) und 18 % für Gesundheit und Mutterschaft.⁴⁹ Für Alte weist Linder 49 % für (primär monetäre) Alten – und Hinterbliebenenleistungen aus und 16 % für Gesundheit ohne den Bereich Invalidität, der 4 % ausmachte.⁵⁰

Daraus ist ersichtlich: *Bei den Jungen dominieren die sozialen Dienstleistungen, während bei den Alten die monetären Transfers mit Lohnersatzfunktion den größten Posten stellen.* Und bei den Jungen dominieren staatliche, bei den Alten parastaatliche Leistungen. Es folgt, daß die zu erwartende Zunahme des alten Bevölkerungsteils *ceteris paribus* den Trend einer wachsenden Bedeutung sozialer Dienstleistungen im Sozialstaat⁵¹ abschwächt und daß der parastaatliche, zumindest dem Anspruch nach relativ autonom und selbstverwaltete Sektor der sozialen Sicherung an Gewicht gewinnt. Es folgt auch, daß mögliche Einsparungen bei der jungen Generation in anderen institutionellen Bereichen anfallen als die Mehrbedarfe für die alte Generation. In dem hochfragmentierten sozialstaatlichen System der Bundesrepublik würden Lastverschiebungen erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen. So sind z.B. Umwidmungen von Geldern vom Bildungsbereich, der von den Ländern und dem Zentralstaat

48 Berechnet nach Linder 1981a: 350f., Tab. 2.

49 Berechnet nach Wissenschaftlicher Beirat 1979: 62, Tab. 12c.

50 Zur Bedarfsstruktur der Alten gemäß dem herkömmlichen Sozialbudget der Bundesregierung siehe Scheil/Schreyer 1980: 272.

51 Badura/Groß 1976

organisiert wird, zum Rentenbereich, der parastaatlichen Versicherungsträgern untersteht, nicht ohne weiteres möglich.

(2) Zum anderen implizieren die unterschiedlichen Bedarfe unterschiedliche *Entwicklungsdynamiken*. Wegen des höheren Dienstleistungsanteils kommt bei den Jungen der kostentreibende Effekt relativer Verteuerung stärker zum Tragen. Linders (1981a: 353) Deflationierungen ergaben, daß von dem hohen Wachstum öffentlicher Leistungen für Junge 1970 bis 1979 nur 28 % ein reales Mengenwachstum darstellten gegenüber 42 % bei den Alten.

Ein weiteres Problem des Bedarfswandels ergibt sich als Nebenfolge demographischen Wandels. Nachdem die demographischen Schüler- und Studentenberge das Bildungswesen durchlaufen haben, stellt sich das Problem institutioneller Fixkosten. Eine Ausdünnung von Schulklassen zieht nicht im gleichen Umfang Einsparungen der Schulbudgets nach sich, da die administrative und bauliche Infrastruktur nicht in gleichem Maße abgebaut werden kann. Die infrastrukturellen Fixkosten scheinen also bei den Jungen stärker zu steigen als bei den Alten.

(3) Schließlich verweist die Heterogenität der Bedarfsstrukturen von jung und alt auf die Dominanz der Familie in bezug auf den materiellen Unterhalt der Heranwachsenden und die des öffentlichen Sektors bei den Alten. Anhaltender Kritik aus bevölkerungs- und familienpolitischen Kreisen zum Trotz ist in unserer Gesellschaft nach wie vor der *Unterhalt der Alten verstaatlicht bei weitgehender Privatisierung des Aufziehens der heranwachsenden Generation*. Auch hieraus ergeben sich im Zeitverlauf ordnungspolitische Konsequenzen, die in der Diskussion über den 'drohenden Rentenberg' i.d.R. nicht gesehen werden. Der quantitative Zuwachs der Alten bedeutet *ceteris paribus* mehr Staat und weniger private, familiäre Versorgung in der Gesamtbevölkerung.

Anhand der vorliegenden Untersuchungen kann das Verhältnis von öffentlicher zu familialer Versorgung in beiden Gruppen annäherungsweise quantifiziert werden. Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1979: 102) berechnete im Rahmen eines komplexen Untersuchungsansatzes, daß 53 % aller auf Junge entfallenden öffentlichen und privaten Ausgaben öffentliche Gelder sind (unter Einschluß der Wohlfahrtsverbände) und 47 % von den privaten Haushalten aufgebracht werden. Bei Berücksichtigung der in Haushalten erbrachten Dienstleistungen, gemessen in Zeiteinheiten, die durch mittlere Frauenlöhne monetär bewer-

tet wurden, verdreifachten sich die familialen Leistungen, und es ergab sich eine klare Dominanz der Familie mit 26 % : 74 %.⁵²

Allerdings sollte bei der geläufigen Kritik der Privatisierung der Kinderaufzucht nicht der beträchtliche Aufwand der öffentlichen Hände im Dienstleistungsbereich vergessen werden, der sich ja auch in den genannten Zahlen des Wissenschaftlichen Beirats und von Linder niederschlägt. Leistungen wie Bildung und Gesundheit, die in der typischen hoch professionalisierten und differenzierten Form gar nicht familial erbracht werden könnten, verweisen auf eine prinzipielle funktionale Beschränkung der Familie in modernen Gesellschaften.

3.4 Die aggregierten Sozialausgaben

Der gängige Begriff "Sozialausgaben" ebenso wie der Begriff "Sozialbudget" ist als aggregierter Maßstab öffentlicher Versorgungsaufwendungen durchaus problematisch. Beide stellen Konstrukte dar, denen kein abgegrenzter und einheitlicher politisch—institutioneller Bereich entspricht. Das "Sozialbudget" ist kein Budget einer öffentlichen Körperschaft, sondern eine *a posteriori* Zusammenstellung einschlägiger Ausgaben (und Einnahmeverzichte) verschiedener staatlicher und parastaatlicher (sowie auch bestimmter privater) Stellen durch Planer des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. So sehr der Übergang zu einer regelmäßigen Sozialbudgetierung Ende der 60er Jahre ein wichtiges Zeichen zunehmender integrierter Planung im Sozialbereich war, ist das offizielle Sozialbudget des Bundes in mehrfacher Hinsicht kritisierbar.⁵³

Ein Manko ist, daß das Sozialbudget den gesamten Bereich der Sozialinvestitionen, z.B. den Krankenhausbau, außer acht läßt, da dieser von Ländern, Gemeinden und freien Trägern ohne unmittelbaren gesetzlichen

52 Eine Bewertung anhand der Lohnkosten sozialer Fachkräfte hätte zu einem noch höheren familialen Anteil geführt (vgl. die Kritik einer Überschätzung des familialen Anteils in diesen Berechnungen bei Dinkel 1984: 271f.). Ähnlich kommt Linder (1982: 285, Tab. 2; 286, Tab. 3) zu einem öffentlichen Anteil von 50 % bei den Jungen und wesentlich mehr bei den Alten.

53 Zu einer generellen Kritik und Analyse des Sozialbudgets siehe Kohl (1986).

Bundesauftrag bestritten wird.⁵⁴ Eine angemessene Berücksichtigung von Investitionen ist generell schwierig, da zahlreiche öffentliche Leistungen gerade im Bereich von Realtransfers auf Investitionen früherer Perioden basieren, die in den Haushalten des Bezugsjahres nicht als Ausgaben erscheinen, und eine entsprechende Kapitalstockrechnung nicht verfügbar ist.⁵⁵ Eine weitere Kritik richtet sich auf den Kreis der abgedeckten Bereiche. Die Ausklammerung des Bildungssektors blendet den größten staatlichen Ausgabenblock für Jugendliche aus. Immerhin verwendet das Sozialbudget insofern einen weiten Ausgabenbegriff, als es auch staatliche Einnahmeverzichte erfaßt, die gerade im Bereich der Sozialpolitik eine wichtige und aktuell wichtiger werdende Rolle spielen (z.B. Kinderfreibeträge). Im Sozialbudget 1985 machte dieser Posten immerhin 9 % aus.⁵⁶ Eine grundsätzlichere Kritik wendet sich generell gegen monetäre Maßzahlen.

Auch wenn man die skizzierten Mängel des herkömmlichen Sozialbudgets in Kauf zu nehmen bereit wäre, so erlaubt es doch keine Aufgliederung der Ausgaben nach Altersgruppen. Abhilfe bieten die seit Anfang der 80er Jahre vorliegenden Sozialbudgetrechnungen von *Peter Linder*. Sie basieren auf dem neuentwickelten Konzept eines *"integrierten Sozialbudgets"*, das das herkömmliche Sozialbudget um die Leistungen von Ländern und Gemeinden erweitert, die nicht im Auftrag von Bundesgesetzen erbracht werden, sowie um andere wichtige, im Bundeskonzept fehlende oder vernachlässigte Posten (Linder 1981, 1984, 1987). Die Erweiterungen betreffen insbesondere drei Aspekte: die Funktionen Bildung und Gesundheit; allgemeine, nicht unmittelbar Klienten zurechenbare vorgelagerte Infrastruktur; sowie die Investitionen. Insgesamt hat das integrierte Sozialbudget eine deutlich andere, öffentliche Lasten angemessener wiedergebende Struktur als das herkömmliche Sozialbudget.

Da es angesichts der immensen methodischen und Datenprobleme einer integrierten Lastrechnung nur darum gehen kann, einen Eindruck von Größenordnungen und groben Entwicklungstrends zu gewinnen, kann die Beschränkung der Linderschen Analysen auf das Land Baden-Württemberg (wobei der Bundesanteil des integrierten Sozialbudgets regionalisiert ist) nicht als wesentliches Manko gelten. Linder hat als

54 Vgl. Linder 1981: 176

55 Transfer-Enquête-Kommission 1981: 64

56 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1986: 12

m.W. erster Autor eine systematische Aufgliederung der Sozialausgaben nach Altersgruppen vorgenommen. (Linder 1981a, 1982, 1984, 1987, 1988). Daneben liegt eine weniger ausgearbeitete Skizze von Wander (1983) vor. Eine datenmäßig ebenso tiefgestaffelte Berechnung wie die von Linder hat der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1979) für Kinder und Jugendliche vorgelegt, wobei zusätzlich die Aktivitäten der öffentlichen Wohlfahrtsverbände einbezogen sind.⁵⁷

Methodische Probleme und *Kontingenzen* altersgruppenspezifischer Sozialbudgetierungen ergeben sich aus den verfügbaren Datenbasen und methodischen Instrumenten sowie aus dem zugrunde liegenden Erkenntnisinteresse. Insbesondere sind folgende Punkte zu nennen:

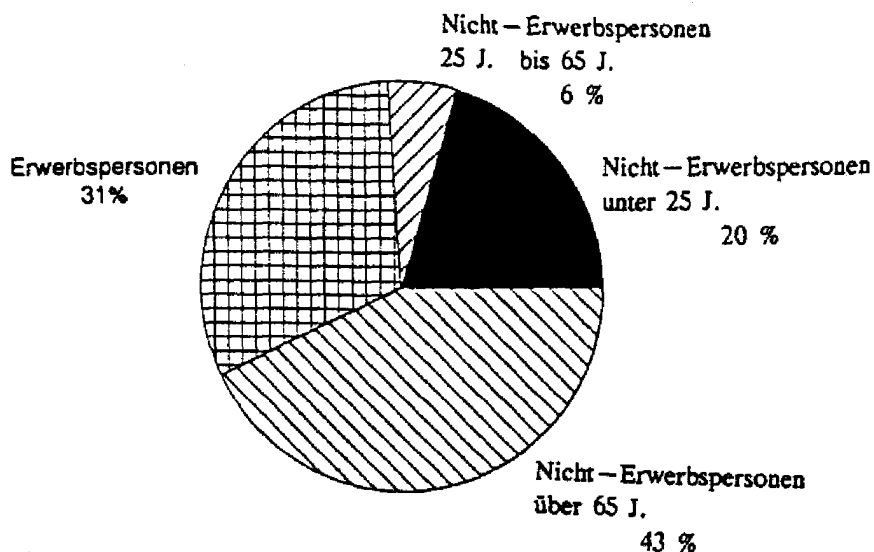
- Die Definition von Jugend und Alter: Linder definiert die Altersgruppen als Nicht-Erwerbstätige unter 25 Jahren bzw. über 65 Jahren, Wander wählt die Altersgrenzen 20 und 60 Jahre, und der Wissenschaftliche Beirat kombiniert 'jünger als 18 Jahre' mit 'jünger als 28 Jahre und in Ausbildung'.
- Der Lastbegriff: Neben der hier primär interessierenden öffentlichen Last wird in der Literatur auch die gesellschaftliche Soziallast (öffentlicher Sozialausgaben plus privater Verbrauch) untersucht (Wander; Linder 1982) sowie die gesamte volkswirtschaftliche Last, d.h. eine Umlegung des gesamten Bruttosozialprodukts auf Altersgruppen (Wander).
- Die Abgrenzung des staatlichen bzw. "öffentlichen" Bereichs.
- Die Abgrenzung des Sozialbereichs: Eine wesentliche und gerade für die Bezifferung von Jugendlasten unerläßliche Erweiterung des herkömmlichen Sozialbudgets durch Linder ist in der Einbeziehung des Bildungs- und Ausbildungsbereichs zu sehen. Allerdings enthält das integrierte Sozialbudget auch weniger einschlägige Bereiche wie Umwelt und öffentliche Sicherheit.
- Die Erfassung öffentlicher Investitionen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Bildung und Gesundheit.
- Datenbasis: Linder stützt sich neben dem Bundessozialbudget auf die Landeshaushaltsrechnungen und -pläne und die Gemeindefinanzstatistik (Linder 1981: 175f.). Wander kombiniert die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit amtlichen Teilbereichsstatistiken.
- Bedarfe: Auch Linder bleibt hier teilweise (z.B. im Gesundheitsbereich) auf informierte Schätzungen der Bedarfsrelationen zwischen jung und alt angewiesen.
- Ursachen: Ferner unterscheiden sich die Studien danach, welche Ursachen

⁵⁷ Ferner sei verwiesen auf Lastberechnungen für den alten Bevölkerungsteil von Scheil/Schreyer (1980) auf der Basis des Bundes-Sozialbudgets sowie auf Überschlagsrechnungen von Schmähl (1980). - Zu Linder vgl. auch das in Abschnitt 3.3 verwendete Konzept des "Gesundheitsbudgets".

des Lastwandels im Modell untersucht werden können. Linder betrachtet neben dem demographischen Wandel auch den Faktor relative Verteuerung sowie politische Einflüsse, sieht sich aber aufgrund unüberwindbarer Informations- und Theoriedefizite bei Projektionen im wesentlichen auf einen demographischen Partialansatz verwiesen.

Im integrierten Sozialbudget von Linder beträgt die Relation von Jugend- und Altenlast in etwa 1:2 (1984) (Schaubild 12).⁵⁸ Auf junge und alte Inaktive zusammen entfallen 63,3 % der Sozialausgaben, mit den Inaktiven der mittleren Jahrgänge sogar 68,8 %. Die Inaktiven ziehen einen weit überproportionalen Anteil von etwa zwei Drittel des Sozialbudgets auf sich (wobei eine niedrigere als die hier zugrunde liegende Altersgrenze von 65 Jahren zu einem noch höheren Anteil geführt hätte). Insbesondere liegt der Ausgabenanteil für alte Menschen ungefähr dreimal so hoch wie ihr numerischer Anteil an der Bevölkerung. In diesem Sinne sind die Inaktiven und vor allem die Alten unter ihnen die Gewinner im sozialpolitischen Umverteilungsprozeß.

Schaubild 12: Gliederung der Sozialausgaben nach Altersgruppen (Baden – Württemberg 1984)



Basis: integriertes Sozialbudget (Linder 1991)

⁵⁸ Hier ist anzumerken, daß die baden-württembergische Bevölkerung relativ jung ist. – Wander kommt hier zum entgegengesetzten Ergebnis eines wesentlich höheren Ausgabenanteils der Jungen, das auch durch die unterschiedlichen eingehenden Annahmen und die Ausklammerung monetärer Transfers nicht voll plausibilisiert werden kann (Wander 1983: 351, Tab. 2).

Projektionen des zukünftig zu erwartenden Lastwandels sind in der Regel auf eine isolierte Betrachtung der Auswirkungen demographischen Wandels verwiesen, da komplexere theoretische Erklärungsmodelle sowie die datenmäßigen Voraussetzungen fehlen. Dies gilt selbst für Teilbereiche wie die Gesundheitsversorgung, für die komplexere Modelle nur in Ansätzen verfügbar sind.⁵⁹ Eine Analyse des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, die die Wirkung des demographischen Wandels auf die Gesundheitsausgaben unter Konstanthaltung aller anderen Parameter auf dem heutigen Niveau untersucht hat, kam insgesamt zu dem Ergebnis eines Anstiegs der Ausgaben um 7 % bis 8 % von 1980 auf 2020.⁶⁰ Der Ausgabenzuwachs quantifiziert die Folgen der Bedarfsasymmetrie zwischen jung und alt im Gesundheitsbereich unter den Bedingungen des zu erwartenden demographischen Wandels, d.h. der Veränderung der Altersstruktur, aber auch der Geschlechtsstruktur und der absoluten Bevölkerungszahl. Der Zuwachs von 7 % bis 8 % erscheint zunächst gering, erhält aber einen anderen Stellenwert, wenn man die im Projektionszeitraum drastisch zurückgehende Bevölkerungszahl in Rechnung stellt. Diese vermindert sowohl die Zahl der Empfänger gesundheitlicher Leistungen als auch und mehr noch die Zahl der Erwerbstätigen, die die Lasten durch ihre Beiträge zu finanzieren haben.

Bei der Modellrechnung von Linder (1982) für die Entwicklung der gesamten Sozialausgaben bis zum Jahr 2050 (Projektionsbasis: 1979), die sich ebenfalls im wesentlichen auf demographische Partialprojektionen beschränkt, zeigt sich das ähnliche Phänomen, daß erst eine relationale, d.h. intergenerationale Betrachtungsweise die eigentlichen Herausforderungen für die Politik verdeutlicht. Die im Zuge demographischen Wandels erforderlich werdenden absoluten Ausgaben sinken langfristig sogar und übersteigen nur im Zeitraum 2005 bis 2015 das Niveau von 1979 (real, in konstanten Preisen von 1970).

Bei Berücksichtigung der drastischen Verringerung der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter – der Steuer- und Beitragszahler –, d.h. bei Bildung von Lastquotienten, wird der laststeigernde Effekt des

59 Z.B. noch Meierjürgen (1989). Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (1983: 6, 41, 219). Ein relativ komplexes Szenario bis zum Jahre 2000 findet sich bei Linder (1985: 33 – 36).

60 Bericht über die Bevölkerungsentwicklung (1984: 64 – 74, bes. 73); ausführlich Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (1983: 181 – 220).

Wandels der Altersstruktur jedoch offenbar.⁶¹ Der *Gesamtlastquotient* verdoppelt sich von 1970 bis 2040. Das bedeutet, daß die theoretische Verdoppelung der Beiträge zur Rentenversicherung bei Erhalt des Rentenniveaus eine korrekte Vorstellung von den insgesamt auf die Erwerbstätigen zukommenden Soziallasten gibt. Von 1970 bis 1979 verandert halbfachte sich der Gesamtlastquotient, und in den 80er Jahren geht er zwischenzeitlich etwas zurück. Der *Altenlastquotient verdreifacht sich von 1970 bis 2040*, aber auch der *Jugendlastquotient verdoppelt sich immerhin fast von 1970 bis 2050*. Der Anteil öffentlicher Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt (soziale Staatsquote) müßte sich von 32 % im Jahr 1979 auf 43 % im Jahre 2050 erhöhen, wobei die gesamtwirtschaftlich überdurchschnittliche Inflation im Sozialsektor in diesem Modell mit konstanten Preisen von 1970 nicht einmal berücksichtigt ist. Hauptmotor des Wachstums ist die zunehmende Sozialleistungsquote der Alten sowie die der Jungen (Schaubild 13).

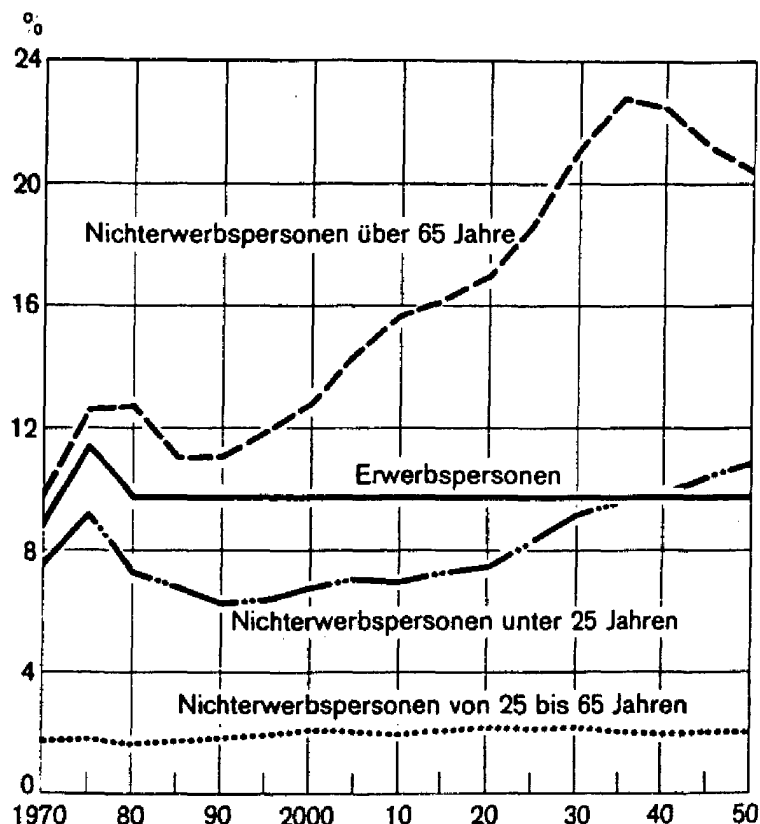
Hinter der monetären Quantifizierung dieser nicht unerheblichen Umallokation gesellschaftlicher Ressourcen verbergen sich komplexe Verschiebungen zwischen Personen, Institutionen und gesellschaftlichen Sektoren, die nicht ohne politische und soziale Kämpfe vonstatten gehen werden, die aber auch 'stille' Veränderungen von Lebensbedingungen und institutionellen Strukturen mit sich bringen. In dem Maße, wie Politiker und gesellschaftliche Gruppen sich der bevorstehenden generationalen Wandlungsprozesse im fortgeschrittenen Sozialstaat bewußt werden, ist auch mit Maßnahmen zu rechnen, die die Annahmen und Parameter derartiger Projektion zu beeinflussen trachten.

Fazit: Sozialstaat und Altersgruppen

Wir können nun ein Fazit des Wandels staatlicher Leistungen für Inaktive ziehen. Die soziale Bedeutung von Jugend und Alter – als Lebensphasen und als Altersgruppen – hat sich in den letzten 30 Jahren unter dem Einfluß sozialstaatlicher Maßnahmen massiv verändert. Staatliche Sozialpolitik hat also nicht nur, wie in Kap. 1 gezeigt, die Altersgruppen histo-

61 ebenda 320

Schaubild 13: Projektion altersgruppenspezifischer Sozialleistungsquoten¹⁾ 1980 bis 2050 (Baden – Württemberg)



¹⁾ Anteile der Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt in %

Basis: integriertes Sozialbudget; demographische Partialprojektion mit Berücksichtigung infrastruktureller Fixkosten im Jugendbereich und zu konstanten Preisen

Quelle: Linder 1982: 230, Schaubild 4

risch konstituiert, sondern ist bis heute eine maßgebliche formende und verändernde Einflußgröße.

Die sozialstaatliche Entwicklung hat zu einer bisher historisch einmaligen *Verlängerung der Jugend- und Altersphase* geführt, so daß heute statistisch annähernd *die Hälfte des Lebens ökonomisch inaktive Zeit ist*. Dies ergibt sich aus Veränderungen der Teilhabe alter und junger Menschen an öffentlichen Versorgungssystemen und an familialem Unterhalt, wenn man den Verbleib im Sorgebereich der Herkunftsfamilie und den Besuch öffentlicher Bildungseinrichtungen als soziale Definitionsmerkmale von Kindheit und Jugend sowie den Bezug öffentlicher Altersruhegelder als Merkmal von Alter interpretiert. Der gleichzeitig ablaufende demogra-

phische Prozeß einer weiteren Verlängerung der Lebenserwartung ist verstärkend hinzugetreten. Die 'unproduktiven' Lebensphasen haben individuell und gesellschaftlich massiv an Gewicht gewonnen. Sie machen in etwa das erste und letzte Viertel des Lebens aus (0 bis 20 Jahre, 60 bis 80 Jahre). Zugleich sind die Übergänge zwischen den produktiven und den unproduktiven Phasen differenzierter und variabler geworden. Gerade auch die Schwelle zum Alter, obwohl vergleichsweise stärker rechtlich institutionalisiert, hat an Eindeutigkeit verloren.

Jung bzw. alt zu sein, bedeutet heute mehr denn je, Klient öffentlicher Leistungssysteme zu sein. Der Bildungsboom hat breite Kreise der Bevölkerung erfaßt, die Rentenversicherung hat ihren ohnehin schon hohen Deckungsgrad noch erweitert, und die medizinische Versorgung alter Menschen ist in bislang ungekanntem Maße intensiviert worden. Das bedeutet jedoch nicht, daß im "Wohlfahrtsmix" der drei großen gesellschaftlichen Versorgungssysteme – Familie, Staat, Erwerbsarbeit – staatliche Aktivitäten die anderen Sektoren verdrängt hätten. Vielmehr fand, anders als bei einem Null–Summen–Spiel, ein simultanes Wachstum in mehreren Bereichen statt.

Das gilt insbesondere in bezug auf das Verhältnis von Sozialstaat und Familie, das kulturkritisch vielfach als einseitiges Verdrängungsverhältnis aufgefaßt wird: Der Besuch von Bildungseinrichtungen macht die Jugendlichen länger von fremden Unterhaltsquellen abhängig, und dies ist im Regelfall die Familie. *Die familiäre Sorge für Heranwachsende hat sich in einem bisher nie gekannten Ausmaß verlängert.* Die Bildungsexpansion basiert also auf einer Ausnutzung vorstaatlicher Ressourcen, ohne daß die Belastungen für die betroffenen Sozialsysteme und deren Folgen einkalkuliert würden.

Bei den alten Menschen ist die Expansion öffentlicher sozialer Sicherungssysteme eher neutral in bezug auf die Familie, da bei ihnen der primäre Unterhalt schon zu Beginn des Berichtszeitraums mehrheitlich verstaatlicht war. Der gestiegene Verrentungsgrad der 60–65jährigen findet dementsprechend sein Korrelat im Rückgang des Unterhalts durch Erwerbstätigkeit bei Konstanz des Anteils familial Unterhaltener. Das bedeutet: *Bei den Jungen hat die Expansion des Sozialstaats zu einer parallelen Expansion familialer Versorgung geführt, während sie sie bei den Alten im wesentlichen unberührt ließ.*

Sozialstaatliche Expansion ist auch deshalb kein Null–Summen–Spiel, da sie wesentlich auf der Bereitstellung *neuartiger* (und nicht nur

vermehrter alter) Ressourcen und der Erreichung neuer Bevölkerungskreise beruht, die bisher von keinem gesellschaftlichen Versorgungssystem angeboten bzw. erfaßt worden sind. Das gilt insbesondere für den Bildungsbereich, in dem qualitativ verbesserte und diversifizierte Leistungen historisch erstmalig breitere Bevölkerungsschichten erreichten, und mehr noch für den Gesundheitsbereich, in dem ein rapider medizinisch-technischer Fortschritt die Grenzen des Möglichen fortwährend hinausschiebt. Diese Leistungen werden in Familien nicht erbracht und können es in komplexen Gesellschaften typischerweise auch nicht.

Neben diesen Gemeinsamkeiten gibt es jedoch erhebliche *Unterschiede* zwischen alten und jungen Inaktiven, was ihre Stellung im Sozialstaat angeht. Zugespitzt formuliert, ist die Versorgung der Alten weitgehend verstaatlicht, während die der Jungen weiterhin in hohem Maße privatisiert ist. Die staatlichen Leistungen für die Altersgruppen unterscheiden sich auch qualitativ: Bei den Alten dominiert als Leistungstyp der monetäre Transfer – Renten machen etwa die Hälfte der Altenlast aus –, bei den Jungen die sozialen Dienstleistungen, primär Bildung. Und Alte beziehen mehr parastaatliche, Junge mehr staatliche Leistungen.

Hat sich das relative Gewicht von Alten und Jungen als Bezieher staatlicher Sozialleistungen im Zeitverlauf verändert? Sind etwa die alten Menschen zunehmend die Gewinner der Expansion des Sozialstaats? Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, *daß die für die USA prominent von Preston (1984) vertretene These einer Verschiebung der öffentlichen Sozialausgaben zugunsten der Alten und zu Lasten der Jungen für die BRD keine Geltung beanspruchen kann. Vielmehr wird die rein demographisch-quantitative Verschiebung zugunsten der Alten durch Entwicklungen in anderen Lastdimensionen – altersspezifische Bedarfe und altersspezifische Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen – eher abgeschwächt.* Im einzelnen ist das Bild allerdings vielschichtig und uneinheitlich.

Was die *Bedarfsdimension* angeht, d.h. die Pro-Kopf-Aufwendungen für Leistungsempfänger, so wuchsen in den 70er Jahren die Bedarfe junger Menschen stärker als die Bedarfe alter. Die weitere Entwicklung ist ungewiß. Im 'altenlastigen' Gesundheitsbereich werden die Pro-Kopf-Ausgaben wohl schneller steigen als im Bildungswesen (in dem in den 70er Jahren der Faktor relative Verteuerung aber stärker war). Und im Bereich 'neuer' sozialer Probleme induziert die Pflegebedürftigkeit alter Menschen voraussichtlich stärkere Finanzbedarfe als psychosoziale

Dienste für junge Menschen. Der höhere Dienstleistungsanteil am Gesamtbedarf der Jungen, die begrenzte Expansivität der Leistungen der Rentenversicherung – 'begrenzt' durch das Wachstum der Löhne im Unterschied zur prinzipiell unlimitierten Expansivität medizinischer Technik und Versorgungsstandards – weisen jedoch eher in die andere Richtung. Ambivalent ist auch die Umkehrung des Altersprofils der Armut, gemessen am Sozialhilfebezug, in den letzten 20 Jahren. Zugrunde liegt u.a. eine materielle Besserstellung der Alten durch höhere Renten, was aber zugleich geringere Sozialhilfeausgaben für Alte zur Folge hat.

In der *Teilhabledimension*, d.h. der Inanspruchnahme zustehender Leistungen durch potentielle Adressaten, ist die Abschwächung der demographischen Lastdivergenz zwischen jung und alt deutlicher. In den 60er und 70er Jahren konnte aufgrund eines Modernitätsrückstands des Bildungswesens eine Expansion der Bildungsbeteiligung stattfinden, der auf der Seite der Alten bei dem für sie größten Ausgabenposten, den Renten, ein historisch früher erreichter hoher Deckungsgrad (Versicherungsgrad) gegenüberstand, der sich der quasi-natürlichen Grenze einer Ausschöpfung des Adressatenkreises (der abhängig Erwerbstätigen) nähert. Allerdings nahmen parallel sowohl die rechtlichen Möglichkeiten als auch die faktische Inanspruchnahme eines vorzeitigen Rentenzugangs nicht weniger massiv zu als die Bildungsbeteiligung.

Für die Zukunft sind im Rentenreformgesetz '92 bzw. schon 1984 die rechtlichen Weichen gegen eine weitere Zunahme vorzeitiger Verrentungen gestellt, und bei der Inanspruchnahme ist seit 1982/84 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Ferner kann der Anteil abhängig Erwerbstätiger (und damit Pflichtversicherter) in der Erwerbsbevölkerung nur noch wenig zunehmen. Dagegen gibt es Teilhabesteigerungstrends bei der demographisch zurückgehenden jungen Generation. Die Expansion der Bildungsbeteiligung ist noch in vollem Gange.

Aus den unterschiedlichen Rollen von Jungen und Alten im Sozialstaat ergibt sich auch eine negative Einschätzung der Kompensationsstrategie, die vielfach zur Bewältigung der demographischen Lasten der Zukunft vorgeschlagen wird. *Eine wesentliche problemschärfende Umschichtung öffentlicher Mittel von den zurückgehenden Jugendaufwendungen zu den wachsenden Altenaufwendungen ist aus demographischen, institutionellen und sozialpolitischen Gründen nicht möglich.* Dies folgt allein schon aus der Tatsache, daß die Schere zwischen effektiver Alten – und Jungenlast geringer ist als die demographische Schere zwischen den Altersgruppen.

Darüber hinaus betrifft der Wandel bei Alten und Jungen unterschiedliche Sicherungs- und Politikbereiche. Eine Umwidmung von Mitteln von sozialen Dienstleistungen (die bei Jungen dominieren) zu monetären Transfers (die bei den Alten im Vordergrund stehen) ist nicht ohne weiteres möglich; ebenso, damit einhergehend, von steuer- zu beitragsfinanzierten Leistungen. In diesem Rahmen ist die Tendenz von Organisationen und Professionen, Bestände zu wahren und womöglich zu vergrößern, in Rechnung zu stellen. Ein Beispiel hierfür ist das derzeitige Engagement deutscher Universitäten bei der Einrichtung von Postgraduierten- und Weiterbildungsstudiengängen. Wo sich aber Möglichkeiten zu einer Einsparung von Kinder- und Jugendaufwendungen bieten, wie im Fall des aus demographischen Gründen automatisch zurückgehenden Kindergeldes, werden diese angesichts der allseits beklagten fiskalischen Knappheit zunächst "still" genutzt. Ähnliches ist auch bei den Parafisci anzunehmen, so im Fall der gesetzlichen Krankenversicherung, in der die Zahl familial mitversicherter Kinder aus demographischen Gründen kurzfristig radikal zurückgegangen ist (vgl. Sommer 1987: 253).

Eine volumenmäßig relevante Umschichtung von Mitteln könnte überhaupt nur vom familial-privaten Sektor ausgehen, da dieser bei der Versorgung der Kinder und Jugendlichen dominiert. Bei all dem werden leicht die rein demographischen Hindernisse einer Kompensation altersspezifischer Lasten übersehen. Der Rückgang der demographischen Jugendlast ist nämlich quantitativ zu gering zur Kompensation, und er vollzieht sich zeitverschoben und asynchron zum Zuwachs bei den Alten. Im politischen Prozeß scheinen die Kompensationsaussichten eher offen. Einerseits werden die Alten in diesen Jahren zunehmend zu einem Faktor der politischen Willensbildung. Andererseits ist jedoch Kinder- und Jugendpolitik weniger als Altenpolitik auf Versorgungsaspekte abgestellt, sondern von einer Vielzahl bevölkerungspolitischer, familienpolitischer und ideologisch-weltanschaulicher Motive geprägt. Diese könnten durchaus in Richtung einer quantitativen und qualitativen Steigerung des Aufwands für die Heranwachsenden wirken, was sich derzeit bereits abzeichnet.

B. Probleme politisch – institutioneller Steuerung

Die Erfolgsgeschichte des Wohlfahrtsstaats hat sich in enger Wechselwirkung mit säkularen Bevölkerungsveränderungen entfaltet; sollten nun gerade demographische Faktoren die evolutionäre Aufgabe des 'Projekts Wohlfahrtsstaat' erzwingen? Seit ihren Anfängen im 19. Jahrhundert hat die soziale Gesetzgebung den Bevölkerungsprozeß beeinflusst, quantitativ durch Verlängerung der Lebenserwartung und eine Verschiebung der Bevölkerungsstruktur zugunsten alter Menschen, qualitativ durch die Schaffung einer sozialen Strukturierung von Altersgruppen und eine Veränderung der Bedingungen und Motive der Erzeugung von Nachwuchs. Umgekehrt hat demographischer Wandel den sozialen Sicherungssystemen große Teile ihrer Klientel beschert und damit eine Grundlage ihrer Expansion gelegt. Wird der Wohlfahrtsstaat jetzt Opfer seines eigenen Erfolges?¹ Erweist sich die bisher produktive gesellschaftsgeschichtliche Wechselwirkung zwischen Wohlfahrtsstaat und Bevölkerungsentwicklung als Falle gesellschaftlicher Modernisierung? Präziser gefragt: Gibt es Möglichkeiten politisch – institutioneller Steuerung, welche Probleme sind damit verbunden und welche konkreten Lösungsstrategien bieten sich an?

Wir haben es mit Strukturproblemen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung zu tun, zu deren Lösung mehr als finanztechnische Änderungen und tagespolitische Eingriffe in die gewachsenen Strukturen öffentlicher Siche-

¹ Einen ähnlichen Zusammenhang – demographischer Wandel als wesentliche bisherige Expansionsdeterminante des Wohlfahrtsstaats, und jetzt als Gefährdung seines Erhalts – formuliert Myles (1984: 104), um ihm seine eigene These des politökonomischen und nicht demographischen Charakters der aktuellen Krise staatlicher Alterssicherung entgegenzustellen.

runssysteme erforderlich sind. Die Grundlagen staatlicher Sozialpolitik – Begründungszusammenhänge, institutionelle Ordnungsprinzipien, politische Rationalitätsvorstellungen – sind zu überdenken und umzugestalten. Es wäre zu einfach, das Problem in der Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen, an neue demographische Parameter zu sehen. Vielmehr geht es darum, daß sich Politik und Institutionen auf die Tatsache immer neuer Änderungen einstellen, auf eine anhaltende, strukturell bedingte Bevölkerungsdynamik, die zudem durch den Sozialstaat selbst mit vorangetrieben wird.

Diesen Fragen soll auf drei Ebenen nachgegangen werden. Auf der Ebene politische Reformmaßnahmen (*policy*–Ebene, Kap. 6, 7) geht es um die normativen und institutionellen Probleme einer Umgestaltung sozialstaatlicher Leistungsorganisationen. Auf der Ebene des Sozialstaats als ganzen geht es um die Frage eines grundsätzlichen Umbaus des Sozialstaats als Antwort auf demographische Herausforderungen (Kap. 5). Dem vorgelagert ist jedoch die Frage, inwieweit sich das politische System von seinen Strukturen her überhaupt auf demographische Probleme einstellen kann (Problemwahrnehmung und –thematisierung), und ob es nicht selbst durch demographischen Wandel transformiert wird (Strukturwandel politischer Willensbildungsprozesse durch Bevölkerungsumschichtungen). Dieser Fragenkomplex stellt daher den ersten Schritt der Untersuchung dar (*politics*–Ebene, Kap. 4).

4. Kann sich das politische System auf die Bevölkerungsdynamik einstellen?

4.1 Eine Typologie politischer Lösungsstrategien

Wenn sich demographische Probleme im Sozialstaat als Resultante einer wechselseitigen Beeinflussung von Politik und Bevölkerungsentwicklung darstellen, wie wir es im ersten Kapitel begründet haben, so ergeben sich rein logisch vier Möglichkeiten, die prekär gewordene Beziehung zwischen den beiden Variablen Sozialstaat und demographischer Wandel zu adjustieren:

- Institutionelle Reform des Sozialstaats zwecks Anpassung an den demographischen Wandel, der damit als vorgegebene Größe akzeptiert und für bewältigbar gehalten wird. Das 'Projekt Sozialstaat' gilt in dieser Sicht als überlebensfähig auch in Zeiten tiefgreifenden, z.T. selbstinduzierten Wandels.
- Einsatz geeigneter politischer Maßnahmen zur aktiven *Beeinflussung* der Bevölkerungsentwicklung, um demographisch günstigere Bedingungen für die staatlichen Sicherungssysteme zu schaffen.
- Kappung der problematischen Beziehung zwischen den beiden Größen durch Abschaffung oder doch substanzielle Reduktion der einen, des Sozialstaats, der damit als evolutionär nicht durchhaltbar (oder schon von jeher nicht wünschenswert) angesehen wird (*Residualisierung*).
- Reduktion der anderen Größe, d.h. selektive Dezimierung der Bevölkerung als eine spezifische und extreme Version von Beeinflussung.

Die vier logischen Optionen legen auch politisch unterschiedliche Strategien nahe. Die letztgenannte logische Option ist in zivilisierten Gesell-

schaften nachhaltig moralisch diskreditiert und daher nicht ohne weiteres verfügbar. Gleichwohl sollte man das Humanitätspotential unserer Gesellschaft nicht überschätzen. Die aktuelle Forderung einer bewußten Einschränkung medizinischer Behandlung speziell für alte Menschen, die bereits unter dem Stichwort Gerontozid diskutiert wird, ist ein Ansatz in Richtung der vierten Option, ebenso die selektive Auswanderungspolitik für Rentner früher in der DDR.

✱ Die Strategie einer *Residualisierung* des Sozialstaats in Richtung einer Entstaatlichung der sozialen Sicherung, wie sie etwa in Großbritannien in der zweiten und dritten Amtsperiode von Margret Thatcher virulent war, erklärtermaßen auch in Hinblick auf wachsende demographische Lasten, mag zunächst naheliegen. Abschaffung bald nicht mehr gangbarer Sicherungssysteme scheint sich als 'Entsorgung' der Probleme anzubieten und womöglich zugleich präventiv diejenigen Wirkeffekte des Sozialstaats zu reduzieren, die zu der heutigen und zukünftigen demographischen Malaise beigetragen haben. Wir zeigen in Kap. 5, daß diese Strategien keine erfolversprechendere evolutionäre Alternative plausibel machen können.]

Der Reformdiskussion zur gesetzlichen Rentenversicherung, die schließlich im Rentenreformgesetz 1992 mündete, lag die Strategie der institutionellen *Anpassung* an demographischen Wandel zugrunde, die wir in den Kap. 6 und 7 behandeln. Die Anpassungsstrategie kann Ausdruck einer Sichtweise sein, die eine politische Beeinflussung der quantitativen Bevölkerungsentwicklung für nicht wünschenswert oder nicht durchführbar hält. Aber auch bei Erwägung von Beeinflussungsversuchen werden Anpassungsmaßnahmen nicht entbehrlich, da nach mehr als zwanzig Jahren drastischen Geburtenrückgangs selbst kurzfristige bevölkerungspolitische Erfolge die für die nächsten Jahrzehnte zu erwartende Umwälzung des Altersaufbaus der Bevölkerung nicht mehr grundsätzlich verhindern könnten.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Idee einer Regelbindung sozialer Sicherungssysteme im Zeitverlauf diskutiert. Sie läuft auf eine Institutionalisierung sozialpolitischer Anpassung an soziodemographischen Wandel zur Erhöhung individueller und systemischer Sicherheit hinaus. Eine Regelbindung impliziert wie Entstaatlichung eine gewisse Entpolitisierung gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion, zielt aber durch Hebung sozialpolitischer Grundsatzentscheidungen auf die Verfassungsebene gerade auf eine festere politische Verankerung. Das existierende sozialstaatliche System enthält bereits Vorformen und flankierende Elemente einer Regel-

bindung, z.B. einen Eigentumschutz versicherungsartiger Sozialleistungsansprüche und die Dynamisierung der Renten. Eine systematische Einführung von Regeln würde eine stärkere *Konstitutionalisierung* des bundesrepublikanischen Sozialstaats bedeuten und wäre insofern als eine strukturelle, nicht mehr nur adaptive Veränderung des Systems anzusehen. Aus diesem Grunde erscheint eine Behandlung der Konstitutionalisierungsstrategie zusammen mit der gegenläufig gerichteten Residualisierungsstrategie in Kap. 5 als sinnvoll.

Eine wichtige Rolle in der Diskussion um konkrete institutionelle Anpassungsmaßnahmen spielen Vorschläge, denen bei aller Verschiedenheit ihres Ansatzpunktes eine Wirkung gemeinsam wäre, nämlich ohne Eingriffe in den quantitativen Bevölkerungsprozeß gesellschaftliche Lastquotienten zu vermindern bzw. in ihrer Problematik zu entschärfen. Hier sind zu nennen so heterogene Vorhaben wie

- eine Veränderung der Altersgrenzen für den Übergang in den Altersruhestand
- eine (mindestens teilweise politisch herbeizuführende) Veränderung der Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen sowie
- neue Formen der Finanzierung: Ersetzung oder Ergänzung des Umlageverfahrens durch Kapitaldeckung; Einführung einer Wertschöpfungsabgabe, der sogenannten "Maschinensteuer", die den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen ablösen oder ergänzen soll; Verbreiterung der Beitragszahlerbasis, insbesondere um verheiratete Frauen und temporär beitragszahlungsunfähige Personen, durch fingierte Beiträge Dritter; Beitragszahlungen durch Rentner an die GKV; Besteuerung von Renten; Einbeziehung der Selbständigen in die Sozialversicherung.

Diese Maßnahmen nehmen ebenfalls den demographischen Wandel als gegeben hin, liegen aber insofern zwischen den Typen politischer Anpassung und politischer Beeinflussung der Bevölkerungsentwicklung, als daß sie eine Transformation der sozialen Altersstrukturierung zur Folge haben würden. Die sozialpolitische Dreiteilung der Bevölkerung in junge und alte Inaktive und Aktive mittleren Alters würde in einer Weise umgestaltet, daß demographischer Wandel in seinen Auswirkungen abgeschwächt oder gar irrelevant gemacht würde. Diese Überlegungen sind Teil einer Neudefinition der gesellschaftlichen Verteilung von Arbeit, Muße und familialer Aktivität im Lebenslauf. Sie reagieren auf verschiedene Tendenzen sozialen Wandels in den letzten Jahren, ohne in jedem Fall direkt

oder ausschließlich auf Probleme der Bevölkerungsentwicklung bezogen zu sein.

Die Option der Bewältigung demographischer Probleme im Sozialstaat durch gezielte staatliche *Beeinflussung* der quantitativen Bevölkerungsentwicklung stößt in einer auf Freiheit und Privatheit bedachten Gesellschaft vielfach auf Bedenken, obwohl manche Bevölkerungswissenschaftler und organisierte Gruppen, die das Wohl von Kindern und Familien auf ihre Fahnen geschrieben haben, seit längerem beharrlich auf bevölkerungspolitische Initiativen drängen. Einige frauen- und familienpolitische Maßnahmen der Regierung Kohl können in diesem Sinne interpretiert werden. Ob das Instrumentarium herkömmlicher geburtenfördernder Politik überhaupt wirksam ist und ob die vielfältigen, u.a. auch ökologischen Folgen einer solchen Politik normativ vertretbar sind, soll in der vorliegenden Studie nicht näher untersucht werden. Ein Einsatz dieses Instrumentariums zur Korrektur sozialpolitischer Ungleichgewichte erscheint jedoch recht eindimensional gedacht. Gleichwohl sind eventuelle Abmilderungen demographischer Probleme des Sozialstaats als intendierte oder nicht – intendierte Nebenwirkungen in Rechnung zu stellen.

Dasselbe gilt für neuere Formen und Vorschläge von Familien- und Frauenpolitik. Dabei geht es darum, Veränderungen in Lebensentwürfen und Familien- und Erwerbsstrukturen der letzten Jahre konstruktiv aufzugreifen. Diese neuen Formen von Sozialpolitik könnten zugleich die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen und somit als Nebenwirkung einen Beitrag zur gesellschaftlichen Anpassung an demographischen Wandel leisten.¹ Generell sind Frauen und Frauenpolitik eng mit demographischen Fragen der Sozialpolitik verknüpft. Die Frauen sind mindestens in drei Rollen mit Änderungen von Altersstruktur und Bevölkerungszahl verbunden: als Mehrheit in der alten Bevölkerung und als schlechtergestellte zudem; als Mütter, deren Gebärtätigkeit von vielen Seiten zur Problemlösung immer wieder angemahnt wird; und zunehmend als Erwerbstätige, die als solche den Bestand der Beitragszahler stärken, aber zugleich dadurch ihre Gebärfunktion einschränken. Fragen der Bevölkerungsent-

1 In anderer Form kombiniert auch der Vorschlag von nach Kinderzahl gestaffelten Beitragssätzen in der GRV die Beeinflussungs- und die Anpassungsstrategie. Zunächst primär bevölkerungspolitisch und sozialetisch begründet, zielt er gleichzeitig auf eine selektive Erhöhung des Beitragsaufkommens (s. Kap. 7).

wicklung und des Generationenverhältnisses im Sozialstaat sind daher immer auch Geschlechterfragen.

4.2 Die prekäre Wahrnehmung demographischer Probleme

Politische Themen durchlaufen 'Karrieren'. Die Prominenz demographischer Probleme in der sozialpolitischen Diskussion der späten 80er Jahre läßt nur allzu leicht vergessen, daß es lange Zeit ganz anders bestellt war. Zudem ist auch heute die Perzeption demographischer Probleme durch die Politik selektiv und von allerlei weltanschaulichen Sichtweisen durchwirkt. Es lohnt sich also, der Karriere des Gegenstands der vorliegenden Studie als *issue* im politischen Raum nachzuspüren. Eine ganze Reihe sachimmanenter, historischer und aktuell – politischer Bedingungen haben die Wahrnehmung und ein angemessenes Verständnis demographischer Probleme lange torpediert, und noch heute hinterlassen sie ihre Spuren.

Unter normalen Bedingungen ist der Einfluß von Bevölkerungsveränderungen auf sozialpolitische Prozesse und Institutionen eher *latent*. Demographischer Wandel ist eine urpersönliche Kraft, die ohne Tätigwerden von Politikern oder Administratoren das Volumen staatlicher Leistungen verändern kann, allein durch veränderte Jahrgangsstärken leistungsberechtigter Altersgruppen. Demographischer Wandel ist auch eine nicht – ökonomische Kraft und paßt von daher nicht so einfach in die Schubladen prokapitalistischer bzw. kapitalismuskritischer politischer Ideologien. Sein Einfluß auf die Nachfrage nach öffentlichen Sozialleistungen ist nur analytisch von gleichzeitig auftretender individueller Mehrnachfrage (z.B. zunehmender Wunsch, in den Genuß einer höheren Schulausbildung zu kommen) zu trennen, gerade auch in den Bereichen Bildungswesen und Alterssicherung, in denen seine Auswirkungen noch am relativ klarsten hervortreten. Demographischer Wandel betrifft in einer Art von Streuwirkung praktisch alle Bereiche und Institutionen des Sozialstaats gleichzeitig, dabei häufig mit gegenläufigen Effekten und zu verschiedenen Zeitpunkten. Schließlich vollziehen sich demographische Umwälzungen graduell und langfristig – dies gilt teilweise sogar für die Folgen des abrupten Fertilitätswandels seit 1967.

Die genannten Merkmale demographischer Veränderungen sperren sich gegen vorherrschende Perzeptions- und Thematisierungsmuster des politisch-administrativen Systems, insbesondere gegen die Kurzfristigkeit und Ereignisorientiertheit politischen Handelns, die Fragmentierung nach Institutionen und Politikbereichen und die immer noch wesentlich ökonomisch definierten ideologischen Frontlinien.

Historisch ist daran zu erinnern, daß die meisten Einrichtungen der sozialen Sicherung ursprünglich nicht für die gesamte Bevölkerung gedacht waren, sondern nur die Risiken bestimmter Bevölkerungsgruppen abdeckten, die als besonders hilfebedürftig angesehen wurden. Erst in dem Maße, wie ihre Leistungen auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt wurden, konnte der demographische Faktor in seiner eigenständigen Wirkung sichtbar werden. Erst seitdem ist die Versorgungslage jedes einzelnen Leistungsempfängers mit Strukturveränderungen in der Gesamtbevölkerung aufs engste verbunden. Betrachtet man ganz allgemein die Wirkung eines Geburtenrückgangs auf die Entwicklung der gesamten Versorgungslasten eines Landes, so ist etwa während der ersten 40 Jahre eine Verringerung der gesamten Versorgungslast die Folge, da zunächst die Aufwendungen für die junge Generation unter sonst gleichbleibenden Bedingungen sinken, ohne daß diejenigen für die ältere Generation schon steigen. In den meisten industrialisierten Ländern erfolgte die Einführung sozialer Sicherungssysteme etwa parallel zu der säkularen Nachwuchsbeschränkung im 20. Jahrhundert, so daß sich die demographische Entwicklung zunächst überwiegend vorteilhaft auf den Gesamtumfang der Sozialausgaben auswirkte.

Als Besonderheit der deutschen politischen Kultur kommt hinzu, daß Bevölkerungsfragen nicht die positive Rolle gespielt haben wie z.B. in Frankreich im Rahmen der traditionell stark ausgebauten Familienpolitik oder in den USA aufgrund ihrer Eigenschaft als klassisches Einwanderungsland. Die Epoche deutscher Geschichte schließlich, in der Bevölkerungsfragen eine unheilvolle Prominenz erlangten, wirkt bis heute fort als vielleicht wirkmächtigste Tabuisierung wissenschaftlicher und politischer Beschäftigung mit dem Thema. Aber auch das generelle liberale Erbe neuzeitlicher westlicher Gesellschaften, in denen Fortpflanzung und Familienleben als Privatsache angesehen werden, wirkt als eine nicht auf Deutschland beschränkte Thematisierungssperre. Aktuell ist die Frauenbewegung die wohl prononcierteste politische Kraft, die bei der Analyse und

politischen Bearbeitung demographischen Wandels regelmäßig kritische Fragen stellt.

Schließlich tut sich die deutsche Sozialdemokratie merklich schwer mit demographischen Themen. Der Verdacht, hier werde von den eigentlichen sozioökonomischen Strukturproblemen am Arbeitsmarkt und von Fragen sozialer Ungleichheit abgelenkt, ist bis heute in der SPD nicht ganz verschwunden. Auch wo die Folge demographischen Wandels als quasi-normale Punkte in programmatische Äußerungen Eingang gefunden haben, folgt häufig immer noch der bemühte Hinweis, daß es sich dabei nur um einen von vielen Faktoren handle.² Ganz gegenstandslos sind die innerhalb der SPD gehegten Verdachtsmomente freilich nicht, findet sich die Nicht-Normalität des Themas Bevölkerung doch in entgegengesetzter Form innerhalb der Unionsparteien gespiegelt. Die relativ größere Nähe dieser Parteien zu dem Thema scheint zum einen im Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und Familie begründet zu liegen. Traditionell nimmt die Familie einen zentralen Platz im konservativen Gesellschaftsbild ein. Zum anderen klingen immer wieder mythisch überhöhte Auffassungen an über den Wert einer großen und wachsenden Bevölkerung und, in Verbindung mit den liberalökonomischen Komponenten des christdemokratischen Gedankenguts, über die Wünschbarkeit eines aktiven Volkes von Produzenten. Auch auf diese Weise kann die Sicht demographischen Wandels als eines normalen Faktors der Funktionsweise und Entwicklung sozialer Sicherungseinrichtungen verdrängt werden. In der Bevölkerungsfrage stoßen wir also auf Indizien der fundamentalistischen Einschläge der deutschen politischen Kultur, in Kontrast etwa zu einem angelsächsischen Pragmatismus, für den Bevölkerungsveränderungen und ihre Erforschung zu den selbstverständlichen und folgenreichen *'facts of life'* gehören.

Trotz aller widrigen Bedingungen einer politischen Identifikation demographischen Wandels und seiner problematischen Folgen ist unverkennbar, daß der Themenkomplex seit etwa Mitte der 70er Jahre Karriere gemacht hat. Mehrere Anlässe und Bedingungen wirkten dabei zusammen. Zunächst war dies der drastische Geburtenrückgang, seit 1967, der ab 1971 vermehrt öffentlich mit Sorgen registriert wurde. Der verstärkend hinzutretende Rückgang der Heiratsziffern und die Zunahme der Schei-

2 Z.B. SPD 1986: 9

dungen wurden ab Mitte der 70er Jahre zum Thema.³ Institutionelle Folgeprobleme wurden identifiziert im Zuge der Gegenwärtigung aktueller und zukünftig zu erwartender krisenhafter Gefährdungen einschlägiger sozialer Sicherungsbereiche (GRV, GKV, Altenpflege). Im beobachtenden und planerischen Vorfeld politischen Handelns schlug sich dies seit Mitte der 70er Jahre in einer Serie von Arbeitsgruppen, Gremien, Berichten und Modellprognosen zu demographischen Problemen nieder.⁴ In der Programmatik der hohen Politik nahmen die Probleme in den 80er Jahren eine konkretere Gestalt an.

Eine allgemeine Bedingung der sozialpolitischen Diskussion demographischer Phänomene war schließlich die Debatte über eine Krise des Sozialstaats ab Ende der 70er Jahre. Soweit diese im wissenschaftlichen Bereich auf holistische apokalyptische Szenarien abhob, behinderte sie eher eine angemessene Perzeption des problemerzeugenden Anteils des demographischen Faktors. Auch die Zentrierung der öffentlichen Aufmerksamkeit auf Probleme des Arbeitsmarkts wirkte in ähnlicher Richtung, während das generelle Thema finanzieller Engpässe zumindest einen fiskalpolitischen Zugang zum demographischen Problembereich eröffnete.

Diecks (1987) Inhaltsanalyse der großen Regierungserklärungen seit 1949, die jeweils bei Regierungsantritt abgegeben wurde, vermittelt ein anschauliches Bild der Problemkarriere des demographischen Faktors. Die Regierungserklärung Schmidt von 1976 erwähnt zum ersten Mal den Geburtenrückgang und einige seiner Folgen, nachdem der vorangegangene Wahlkampf der erste war, in dem der Geburtenrückgang eine gewisse Rolle spielte.⁵ Jedoch stellte erst die Regierungserklärung Kohl im Jahre 1983 den systematischen Zusammenhang zwischen demographischem Wandel und Rentenreform her. Die Regierungserklärung des Jahres 1987 sprach schließlich die volle Breite der betroffenen Politikbereiche an, darunter erstmals auch das Problem der Pflegebedürftigkeit alter Menschen.

So scheint vieles darauf hinzudeuten, daß wir auf eine gelungene Karriere demographischer Probleme der Sozialpolitik zu einem kognitiv

3 Zu den zeitlichen Verortungen siehe Schmid (1987: 3).

4 Siehe z.B. die Aufzählung bei Schmid (1987: 12f). Hinweise auf Überblicke über Bevölkerungsprognosen s. Kap. 3.1.

5 Dieck (1987: 195), Schmid (1987: 10).

klar erkannten, politisch – programmatisch 'normalen' und politisch – administrativ aufgegriffenen *issue* zurückblicken können. Dies ist jedoch voreilig.

Die bloße Tatsache einschneidenden demographischen Wandels und seiner generellen sozialen und politischen Problemhaftigkeit ist heute in der politischen Wahrnehmung sicherlich fest verankert. Dieck führt ein bemerkenswertes Zitat aus der Regierungserklärung Adenauers von 1953 an, das bereits damals in aller Klarheit den säkularen Alterungsprozeß der Bevölkerung identifiziert und seine Hauptdeterminanten, Mortalitäts – und Fertilitätsrückgang, korrekt benennt. Enthalten ist eine betonte Negativbewertung des Prozesses, die sich durch alle folgenden Regierungserklärungen durchzieht bis hin zu Kohls Rede von der "katastrophalen demographischen Entwicklung" bzw. genauer ihren "katastrophalen Folgen".

Dieck weist ideologiekritisch treffend darauf hin, daß die Beschwörung einer unerträglichen Altenlast offenbar unabhängig von den demographischen Zahlen erfolgen kann (Adenauer bezog sich auf einen Bevölkerungsanteil von nur 9 % Alten zu seiner Zeit). Der ideale Bezugspunkt einer "richtigen" oder "optimalen" Bevölkerung erweist sich als historisch variabel und nicht wissenschaftlich bestimmbar. Es gibt in unserer Kultur keine Wertgesichtspunkte, die sich unmittelbar auf Bevölkerungsprozesse beziehen.⁶

Neben einer kulturkritisch gefärbten Negativbewertung des demographischen Wandels ist die entscheidende Schranke einer adäquaten Wahrnehmung demographischer Probleme des Sozialstaats jedoch auf einer sehr viel handgreiflicheren Ebene zu finden, nämlich in der Organisation der sozialpolitischen Leistungssysteme selbst. Kaufmanns Diagnose einer "demographischen Blindheit" der Sozialpolitik bezieht sich ganz wesentlich auf diesen Sachverhalt und nicht nur auf die Sichtweisen politischer Akteure. Demographische Blindheit meint, daß zentrale sozialpolitische Umverteilungssysteme, besonders die Rentenversicherung, in ihrer Funktionsweise auf impliziten demographischen Prämissen beruhen – etwa eine stabile Altersverteilung der Bevölkerung unterstellen –, ohne daß der demographische Faktor und sein möglicher Wandel in ihre Konstruktion Eingang gefunden hätte. Dies ist umso kritischer, da der Sozialstaat selbst zu dem demographischen Wandel beiträgt, der die einschlägigen

6 Systematisch dazu Kaufmann 1983.

sozialen Sicherungssysteme unvorbereitet trifft. Demographisch blind ist darüber hinaus auch der Sozialstaat als ganzer, da Bevölkerungsprozesse keine selbständige und selbstverständliche Größe sozialer Budgetierung und Planung ist. Auf die mangelnde Aufgliederung des Sozialbudgets nach Altersgruppen haben wir bereits hingewiesen. Es ist diese *institutionelle Nicht – Wahrnehmung* und Nicht – Berücksichtigung, die demographischen Wandel im Sozialstaat immer noch zu einer strukturellen Randvariable der Sozialpolitik macht.

4.3 Auswirkungen demographischen Wandels auf die Struktur politischer Willensbildung

Ein knappes Drittel der Wahlberechtigten ist heute über 60 Jahre alt; im Jahre 2030 könnten es bereits fast die Hälfte sein. Demographischer Wandel wirft nicht nur Probleme für verschiedene Politikbereiche auf (*policies*); er verändert den politischen Prozeß und die politischen Strukturen selbst (*politics*). Er tritt gleichsam auf zwei Seiten auf: ein demographisch verändertes politisches System sieht sich demographisch induzierten neuen Problemlagen gegenüber. Beide Entwicklungen konvergieren nicht notwendig harmonisch. Eine wachsende Altenmacht könnte zwar die politischen Hebel in Bewegung setzen, die erforderlich sind, um staatliche Mehrausgaben und Reformen in einer alternden Gesellschaft durchzusetzen. Eben diese Erfordernisse könnten aber auch ein Protestpotential mobilisieren, das die Stärke der Alten im politischen Raum zu konterkarieren sucht. Eine dritte logische Möglichkeit ist, daß demographischer Wandel auf beiden Seiten Folgen hat, die in keiner unmittelbaren Beziehung stehen. Dies sind heute noch offene Fragen.

Die "Quantitätsthese" (Tews 1987: 142), die einen direkten Umschlag demographischer Quantitäten in politische Macht postuliert, ist offensichtlich zu einfach. Doch ist es schwer vorstellbar, daß numerische Änderungen dieser Größenordnung folgenlos bleiben sollten. Zu fragen ist vielmehr, in welchen Bereichen, in welcher Form und in welchem Ausmaß mit Verschiebungen im Gefüge politischer Macht und demokratisch – pluralistischer Willensbildung zu rechnen ist. Empirische Indizien gibt es seit mehreren Jahren.

Ganz unabhängig von dem Einfluß der Alten ist zunächst zu fragen, *ob ein demographisch bedingter Anstieg der Soziallasten zu einer generellen Akzeptanzgefährdung des Sozialstaats führen könnte.* Unter den demographischen Umständen der nächsten 50 Jahre gilt dies insbesondere in bezug auf eine Generation von 'Sozialstaatsverlierern', deren Angehörige ein ungünstigeres Kosten-Nutzen-Verhältnis haben als heutige Bürger des Sozialstaats. Graf von der Schulenburg/ Kleindorfer (1986) schlagen eine Änderung der Finanzierung der GKV vor, um eben diesem Problem zu begegnen. Eine erhöhte institutionelle Verteilungsgerechtigkeit wird von ihnen als Mittel zur Sicherung von Akzeptanz auch in Zeiten demographischer Verschiebungen gesehen.

Die Debatte um demographische Probleme der Sozialpolitik kann jedoch auch eine entgegengesetzte Wirkung haben, nämlich zu einer Neudurchdenkung und Weiterentwicklung des Sozialstaats führen. Die Strategie, die wir als Konstitutionalisierung des Sozialstaats bezeichnen, exemplifiziert diesen Gedanken. Der Reformdruck zwingt zu einer expliziteren Reflexion und Begründung der Prinzipien sozialstaatlicher Verteilungsgerechtigkeit.

Wachsende Altenmacht

Seit den 70er Jahren und verstärkt in den 80ern nimmt die Präsenz alter Menschen im Prozeß politischer Willensbildung zu. Graue Panther, Seniorenbeiräte, Seniorenbeauftragte, die Senioren-Union der CDU (konstituiert am 20.4.1988), aber auch ein kritischeres Auftreten älterer einschlägiger Organisationen wie der VDK sind Zeichen dieses Wandels. Entstehen hierdurch relevante Machtverschiebungen in unserer Gesellschaft, und wenn ja, wie ist die neue Altenmacht beschaffen? Ist es eine Gewichtsverschiebung innerhalb des organisatorischen und programmatischen Spektrums herkömmlicher politischer Willensbildung, oder schälen sich neue und altenspezifische Repräsentationsorgane und -inhalte heraus? Überwiegt Selbstorganisation oder Fremdorganisation der Alten?

Die Szenerie ist bunt. Die Grauen Panther sind eine autonome, unkonventionelle Kraft, die zeitweise gewisse Verbindungen zu den Grünen pflegte, mit denen ihre unermüdliche Vorsitzende, Trude Unruh, 1987 in den Bundestag einzog. Aber nur 1,6 % (2,2 %) der über 60jährigen Frauen (Männer) gegenüber 8,3 % der Gesamtbevölkerung wählten in

dieser Bundestagswahl grün. Die Senioren – Union ist demgegenüber eine parteistrategische Organisierung der Alten durch andere. Die SPD lehnt die Einreihung der Kategorie der Alten in ihre Liste von Arbeitsgemeinschaften derzeit weiterhin ab. Zwischen Selbstorganisation und parteipolitischem Organisiertwerden liegen die Seniorenbeiräte, die auf kommunaler Ebene formell bereits etwa ein Drittel der älteren Bevölkerung vertreten, bei geringem faktischen Bekanntheitsgrad unter den Alten. Durch die Verwaltungen initiiert und oft auch besetzt, wurde die Zahl im Jahre 1986 auf 160 geschätzt.⁷

Die unmittelbarste Übersetzung demographischer Quantitäten in politische Macht findet in Wahlen statt. In allen Bundestagswahlen seit 1953 haben die Alten in überdurchschnittlichem Maße die Unionsparteien gewählt (Tabelle 10).⁸ Dabei ist die SPD allerdings im Laufe der Jahrzehnte für Alte etwas wählbarer geworden. Da sie zusätzlich in den 80er Jahren ihre traditionelle Bastion der Jungwähler an die Grünen verloren hat, stellt sie sich heute als eine erstaunlich ausgeglichene Partei aller Altersgruppen dar. Außer in ihrer Wahlpräferenz sind Alte konservativ in dem Sinne, daß sie stärker an einer einmal eingegangenen Parteibindung festhalten.⁹

Tabelle 10: Wählerpräferenzen bei der Bundestagswahl 1987 nach Altersgruppen (in Prozent)

Partei	18–24 Jahre		25–34 Jahre		35–44 Jahre		45–59 Jahre		60 Jahre und mehr		Gesamtbevölkerung ³⁾
	m	w	m	w	m	w	m	w	m	w	
SPD	37,5	38,7	39,0	39,0	37,6	36,6	39,4	38,1	38,0	37,2	37,0
CDU/CSU	37,0	34,8	34,7	34,4	40,6	42,5	45,2	47,4	50,1	53,5	44,3
FDP	8,6	8,0	7,9	7,3	10,7	10,5	10,3	9,4	7,9	6,9	9,1
Grüne	14,5	16,5	16,9	17,9	9,9	9,3	3,7	3,9	2,2	1,6	8,3
Sonstige	2,3	1,9	1,5	1,5	1,2	1,1	1,4	1,1	1,7	0,8	1,4

Quelle: TEWS 1987: 1988 (nach Riner/Niehuss)

- 1) Repräsentativauszählung gültiger Zweitstimmen, ohne Briefwähler
- 2) m = Männer, w = Frauen
- 3) Die Zahlen für die Gesamtbevölkerung geben das tatsächliche amtliche Wahlergebnis wieder, das geringfügig von der Repräsentativauszählung abweicht.

⁷ Eine zusammenfassende Darstellung gibt Tews (1987: 178–182).

⁸ Für die Wahlergebnisse seit 1953 nach Altersgruppen siehe die Schaubilder und Tabellen in Bürklin (1987: 132–140) und Tews (1987: 187f.).

⁹ Ergebnisse empirischer Wahlanalysen nach Bürklin (1987: 119f., 123f.).

Um Aussagen – oder besser: plausible Hypothesen – über zukünftig zu erwartendes Wahlverhalten der alten Menschen machen zu können, wenn sie annähernd die Hälfte der Wähler stellen werden, ist zunächst nach den Determinanten des Wahlverhaltens zu fragen. Warum haben Alte bisher verstärkt konservativ gewählt? In der Literatur hierzu konkurrieren die *Lebenszyklus-These* und die *Generationen-These*,¹⁰ die der generellen begrifflichen Unterscheidung von "Altersgruppen" und "Generationen" entspricht, die wir in Kap. 1 entwickelt haben. Empirisch ist über die relative Erklärungskraft beider noch nicht entschieden, aber es gibt einige Indizien für die Lebenszyklus-These. Sie besagt, daß lebensgeschichtliche Prozesse wie sozioökonomische Etablierung und kognitive Anpassung an den Status Quo einen gewissen politischen Konservatismus begünstigen. Demgegenüber oder auch im Zusammenspiel damit postuliert die Generationen-Hypothese eine generationsspezifische politische Sozialisation. Demgemäß wäre das heutige Wahlverhalten der Alten wesentlich durch die spezifischen historischen Umstände ihrer kollektiven Lebensgeschichte und durch früher einflußreiche soziale Milieus geprägt. Diese sind primär religiöser und sozioökonomischer Art (Katholizismus/Protestantismus, Klassenkulturen). Da Milieuprägungen in der heute jungen und mittelalten Wählerschaft fortschreitend gegenüber individuellen Wahlentscheidungen zurücktreten, wäre demzufolge anzunehmen, daß die Alten der Zukunft andere Wahlverhaltensmuster an den Tag legen.

Um Einfluß im politischen Leben zu erlangen, müssen soziale Gruppen organisationsfähig und konfliktfähig sein.¹¹ Um die *Organisationsfähigkeit* der Alten scheint es zumindest derzeit schlecht bestellt. Einige empirische Befunde belegen die These eines Disengagements, d.h. einer geringeren Partizipation in Gewerkschaften, Bürgerinitiativen und Vereinen im höheren Altern. Dabei ist die Beteiligung an Bundestagswahlen nur leicht unterdurchschnittlich und liegt deutlich über der der Jungen.¹²

Die Frage ist jedoch, inwieweit die Altersklassen jenseits der 60 Jahre-Schwelle überhaupt in den politischen und gesellschaftlichen Eliten unseres Landes vertreten sind. Wenn sich die Eliten per se überwiegend aus jüngeren Personenkreisen rekrutieren, müßte eine Zunahme

10 Bürklin 1987: 120f..

11 Offe 1969.

12 Tews 1987: 161–163 (Disengagement), 185 (Wahlbeteiligung).

alter Menschen keine große Änderung bedeuten. Was politische Eliten angeht, so ist empirisch sogar ein Rückgang der Repräsentation Alter festgestellt worden: Seit 1961 hat der Anteil über 65jähriger unter den Abgeordneten des Deutschen Bundestages kontinuierlich abgenommen. In den Parlamenten der Länder gehörten 1980 nur noch 1,2 % der Abgeordneten dieser Altersgruppe an. Die innerparteilichen Chancen einer Kandidatur für die Partei gelten bei einem solchen Alter als minimal.¹³ In dem Maße, wie dies Ergebnisse generalisierbar sind, folgt insbesondere, daß der demographische Alterungsprozeß nicht notwendig eine gerontologische Schwächung gesellschaftlicher Dynamik und Innovationsfähigkeit impliziert. Aufgrund des generellen Bevölkerungsrückgangs, der eine Ausdünnung der mittleren Altersklassen einschließt, ist allerdings mit einem langsameren Austausch von Eliten zu rechnen, was innovationshemmende Folgen haben könnte.¹⁴

Aber auch wenn Alte mehr Einfluß im politischen Raum gewinnen sollten, bleibt die Frage, ob Interessenvertretung *durch* Alte auch Interessenvertretung *für* Alte bedeutet, d.h. ob eine 'Altenfärbung' der *politics* eine solche der *policies* nach sich zieht. Anhand einer Untersuchung der Bundestagsdebatten von 1976 bis 1983 konnte nachgewiesen werden, daß ältere Politiker sich keineswegs häufiger Altenthemen zuwandten als jüngere.¹⁵

Eine weitere prinzipielle Verunklarung dessen, was Alteninteressen und ihre Vertretung eigentlich beinhalten, ergibt sich aus der sozialpolitischen Zusammensetzung der alten Bevölkerung. Die meisten Alten sind Frauen. Die Altenfrage ist wesentlich eine Frauenfrage. Zwar werden die kriegsbedingten Ausdünnungen der alten Männergeneration, die 1980 noch zu einem Geschlechtsverhältnis von 64 Frauen zu 36 Männern unter den 65jährigen und Älteren beitrug, nach und nach bedeutungslos werden, aber die höhere Lebenserwartung der Frauen wird eine Asymmetrie bestehen lassen. Programmatisch wie organisatorisch wird die Entwicklung von Altenmacht wesentlich vom Verhältnis zwischen Frauenbewegung und

13 Siehe die Darstellung entsprechender Forschungsergebnisse bei Tews (1987: 172).

14 Dazu grundsätzlich Kaufmann 1975.

15 Siehe Tews (1987: 173), der eine Untersuchung von Wilbers zitiert. Bei jüngeren Abgeordneten und 'jungen' Themen lag hingegen eine solche Korrelation vor.

Alten abhängen, d.h. davon, inwieweit etablierte und autonome Frauenaktivistinnen die Probleme alter Frauen 'entdecken' und systematisch mit Altenbewegungen kooperieren können. Dies gilt im besonderen Maße für Frauenpolitikerinnen in den konservativen Parteien, da alte Frauen noch mehr als alte Männer konservativ wählen (noch häufiger CDU/CSU, noch seltener Grüne) (siehe die Tabelle).

Eine objektive Basis eines vermehrten Interesses von Frauen an Altenpolitik liegt sicherlich in der zunehmenden Einbeziehung von Frauen in öffentliche Alterssicherungssysteme. Haben noch 43 % der heutigen Rentnerinnengeneration keine eigenständige Alterssicherung (einschließlich Altenversorgung des öffentlichen Dienstes), so wird dieser Anteil schon in der nächsten Generation auf etwa 30 % zurückgehen. Hinzu kommen steigende Versicherungszeiten, ein höheres Verdienstniveau der nach 1935 geborenen Frauen (trotz zunehmender Teilzeitbeschäftigung) und die Zunahme des Anteils der Frauen mit Alterssicherung des öffentlichen Dienstes von derzeit 5 % auf 10 % und später 15 %. Ab 1995 bis 2005 entfallen auch die Rentenminderungen, die für diese Frauengenerationen aufgrund der uns rückblickend als befremdlich erscheinenden Beitragsrückerstattung im Heiratsfall möglich waren.¹⁶

Als Fazit der hier unterbreiteten theoretischen Spekulationen und empirischen Anhaltspunkte erscheint die gelegentlich anzutreffende Vision einer *Gerontokratie* als überzogen und auch in sich als zu einfach. Die politische Vertretung alter Menschen ist auch bei zunehmender Zahl durchaus prekär, und gewonnene Machtpositionen (*politics*) sind nicht gleichzusetzen mit altenfreundlicheren Veränderungen der Politik (*policies*). Allgemeiner ist jedoch zu fragen, welche Rolle altersbezogene Themen und Machtkonstellationen überhaupt im Spektrum gesellschaftlicher Auseinandersetzungen spielen werden.

16 Die Daten basieren auf den ersten Ergebnissen einer Kohortenanalyse von Befragungs- und Versicherungsdaten von 9.100 Personen im Jahre 1980 (Rosenblatt 1987: 235f.).

Generationenkonflikt oder Klassenkampf?

Im Rahmen des Konzeptes der "Neuen Sozialen Frage", einer programmatischen Initiative der CDU mit parteipolitischer Stoßrichtung gegen die SPD und Gewerkschaften, hat bereits 1975/76 der damalige rheinland-pfälzische Sozialminister Heiner Geißler (1976) anhand von Sozialhilfe-Statistiken eine Ablösung der "alten" sozialen Frage – des Gegensatzes von arm und reich, von Kapital und Arbeit – durch Ungleichheiten und Gegensätze zwischen den Generationen, den Geschlechtern und den Familien (kinderreiche vs. kinderarme) postuliert. 1969 hatte Claus Offe in einer neo- bzw. postmarxistischen Variante ebenfalls die Entstehung neuer, "horizontaler Disparitäten" festgestellt, die auf einer mangelnden Repräsentation von Bevölkerungsgruppen mit geringer Organisations- und Konfliktfähigkeit im demokratisch-pluralistischen System politischer Willensbildung beruhe. Beiden Autoren ging es um einen *neuen Gegensatz zwischen Produzenten und Nicht-Produzenten*.

Dabei wurde die Benachteiligung der Nicht-Produzenten als Ergebnis unzureichender politischer Vertretung gesehen – sei es durch die Produzenten-Orientierung der Gewerkschaften und der SPD, sei es aufgrund immanenter Selektivität der Strukturen und Formen pluralistischer Willensbildung. Eine Übersetzung sozialer Benachteiligung in politische Kämpfe findet demnach für Nicht-Produzenten nicht statt. Entwicklungen seit den späten 70er Jahren haben die früheren Diagnosen von Offe und Geißler in Frage gestellt. Die politischen Parteien, das Parteiensystem als Ganzes und die Palette außerparlamentarischer Partizipationsformen wie neue soziale Bewegungen und *single issue movements* haben die bisher verdrängten Themen und Ungleichheitsstrukturen wie die Umwelt- und die Frauenfrage aufgegriffen. Inwieweit begründet auch die Generationenfrage eine neue gesellschaftliche Konfliktlinie, die alte Konfliktlinien überlagert?

Ein prominenter Kritiker der These eines unter demographischem Druck wachsenden intergenerationalen Konflikts ist John Myles in seiner Studie *"Old age in the Welfare State. The Political Economy of Public Pensions"* (1984), der m.W. erste systematische Versuch einer theoretischen

schen und zugleich institutionenbezogenen Untersuchung des Gegenstands. Wir können Myles' Argumentation in drei Schritten rekonstruieren:¹⁷

- Der zu erwartende demographische Wandel stellt nicht die allgemein behauptete fiskalische Belastung dar. Damit ist bereits das empirische Substrat eines potentiellen Generationenkonflikts geleugnet.
- Die Probleme der öffentlichen Sicherungssysteme für alte Menschen sind nicht demographischer und institutioneller Art, sondern nur Teil einer allgemeineren ökonomischen und politischen Krise des wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus. "Minor technical adjustments" und "innovative fiscal managements practices" (S. 114, 105) können keine Abhilfe versprechen, wenn es um die prinzipielle Kollision einer kapital- und profitorientierten Organisation der Wirtschaft mit den egalitären und bedarfsorientierten Prinzipien öffentlicher Alterssicherung ("citizen's wage") geht.
- Es entsteht ein Kampf um die gesellschaftliche Verfügungsgewalt (*control*) über Ressourcen, bei dem die Ansprüche des demokratischen Wohlfahrtsstaats auf wachsende Anteile am Sozialprodukt und ihre egalitäre Verwendung in Konflikt treten mit den Ansprüchen und Erfordernissen des Kapitals und Steuerung des Marktes. "The result is not an intergenerational class struggle but simply an expression of the traditional struggle between labor and capital" (S. 114).

Myles' Argumentation hat theoretische und empirische Defizite. Die Auseinandersetzung damit lohnt sich, da hier anhand eines an sich differenziert argumentierenden Autors die Vorstellung kritisiert werden kann, *demographischer Wandel stelle keinen eigenständigen Problemstrang neben ökonomischen und politischen Problemen dar*. Der erste der drei aufgezählten Punkte ist empirisch absurd und kann nur durch fadenscheinige Belege und unsaubere Argumentation gestützt werden (Myles 1984: 107ff.). Myles selbst konzediert im Zusammenhang des dritten Punktes demographisch induzierte staatliche Mehrausgaben, sieht sie jedoch nur in ihrem Effekt der Verschiebung gesellschaftlicher Macht (*control*) als wirklich kritisch an.

Das zweite Argument von Myles beinhaltet eine gesellschaftstheoretisch fragwürdige Strukturanalyse des wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus, die sich zu unrecht auf den englischen Soziologen T.H. Marshall beruft.

17 Vgl. insbesondere Myles 1984, Kap. 5

Zwar weist Marshall in den letzten Sätzen seines viel rezipierten Aufsatzes *"Citizenship and Social Class"* (1964/1949) in der Tat darauf hin, daß die innere Widersprüchlichkeit der westlichen Nachkriegsgesellschaften mit der für diese typischen konfligierenden Verbindung bürgerlicher, politischer und sozialer Rechte – der Typ der "Bindestrich-Gesellschaft", *democratic welfare-capitalism*, wie Marshall sie in einer Weiterentwicklung seiner Gedanken 1981/1972 nannte – möglicherweise eines Tages nicht mehr gangbar sein könnte. Seine theoretische These war jedoch gerade, daß diese strukturelle Inkonsistenz aus den Grundprinzipien unserer Sozialordnung erwächst und eine produktive, ja stabilisierende Funktion für die Gesellschaft hat.

Myles' Analyse, auch seinem dritten Argument, liegt eine systematische Unterschätzung der Eigenkomplexität des sozialstaatlichen Institutionengeflechts und der daran geknüpften Interessen zugrunde. Konflikte erwachsen aus der Beteiligung einer Vielzahl einschlägiger Akteure: Politiker, Verwaltungsfachleute, soziale Professionen, wissenschaftliche Beratungsstäbe und, nicht zuletzt, die Klienten bzw. Leistungsempfänger öffentlicher Dienste und Transfers (d.h. in unserem Fall die Altersgruppen bzw. die Generationen und ihre individuellen Mitglieder). In verschiedenen institutionellen Bereichen stellen sich dabei verschiedene Probleme, deren Lösung nicht durch Positionen im Klassenkampf präjudiziert ist. Konflikte zwischen verschiedenen sozialstaatlichen Rollen einer Person sind der Normalfall, etwa zwischen der Rolle als Leistungsempfänger und als Beitrags- und Steuerzahler und u.U. zusätzlich als Bediensteter öffentlicher Sicherungssysteme.

Myles' Bild der drei möglichen Wege aus der Krise staatlicher Alterssicherungssysteme – geringfügige technische Anpassungen ohne wesentliche Änderungen, Zurückschrauben der Renten mit stärkerer Anpassung an die Verteilungskriterien des Marktes, 'sozialdemokratische' umfassende politische Steuerung und Ausrichtung der ganzen Gesellschaft an Bedarfskriterien – blendet denn auch die Ebene der im politischen Raum diskutierten komplexen institutionellen Reformen gerade aus. Der dritte, vom Autor offenbar mit Sympathie bedachte Weg, enthält unter anderem die Vision einer *Aufhebung der sozialen Altersstrukturierung*.¹⁸ Alte Menschen sollen Arbeit und Ruhestand aufgrund einer entsprechenden Organi-

18 Myles 1984: 114ff, zum dritten Weg insbesondere S. 118.

sation von Produktion und Freizeitbereich frei nach Wünschen und Bedürfnissen wählen können. Diese Vision, die die Vorstellung des frühen Marx einer Aufhebung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung spezifiziert und erweitert, macht das institutionelle Defizit der Analyse explizit. Bei realen Versuchen einer Annäherung an diese Utopie durch die deutsche Sozialdemokratie (Einführung der flexiblen Altersgrenze 1972), durch die Handhabung vorzeitiger Verrentung bei Frühinvalidität bis 1984, durch das Experiment der Vorruhestandsregelung 1984 bis 1988 sowie in der Neuregelung der Altersschwelle im RRG 1992 – bei all diesen Anläufen zeigte sich, daß sich gerade hierbei schwierige Probleme institutioneller Konzeptualisierung und nicht nur technischer Implementation stellen, ohne daß die Palette der Lösungsvorschläge eine Reduktion auf Konfliktlinien des Klassenkampfes zuließe.

Also ein Generationenkonflikt? Aus denselben Gründen ist eine Rekonstruktion der bei einschlägigen Reformen auftretenden Interessenkonflikte entlang der Linien eines Generationenkonflikts oder auch nur eines Generationengegensatzes – 'gegen die Interessen der Alten, für die Interessen der Produzenten' oder umgekehrt – gleichfalls unplausibel. Angesichts der institutionellen Komplexität der Rentenversicherung schieben sich *Systemprobleme* in den Vordergrund, die eine Klassifizierung von Reformvorschlägen als 'altenfreundlich' oder gegenteilig als 'produzentenfreundlich' nicht mehr ohne weiteres erlauben. Auch die dargelegte Repräsentationsschwäche und Interessenheterogenität der Alten läßt kaum klare Generationenfronten erwarten.

Im Effekt spricht vieles dafür, daß bei der politischen Abarbeitung demographischer Belastungen wesentliche Entscheidungsprobleme aufgrund ihres systemtechnischen Charakters unterhalb der Ebene des öffentlichen Diskurses verbleiben. Sofern sie an eine breitere politische Öffentlichkeit durchdringen, ist damit zu rechnen, daß eine Mehrzahl diffus verbundener gesellschaftlicher Konfliktlinien gleichzeitig aktiviert werden. Dazu gehört sicherlich auch der Geschlechterkonflikt, und das heißt vor allem: die Frauenfrage. Schließlich induzieren demographische Umwälzungen auch einen neuen Typ sozialer Spaltung, nämlich eine Ungleichheit der kollektiven Lebenslage von Kohorten. Demographisch benachteiligte Kohorten (z.B. die Jugendlichen der geburtenstarken Jahrgänge im Arbeitsmarkt der 70er Jahre) stehen demographisch begünstigten Kohorten gegenüber. Noch allgemeiner kann die gesamte Bevölkerung in einer spezifischen demographischen Phase (z.B. um 2030) benachteiligt sein, da Alte *und* Junge dann

mit Wohlfahrtseinbußen aufgrund einer geringeren Zahl ökonomisch Aktiver zu rechnen haben. Eine solchermaßen asynchrone Frontstellung im historischen Zeitablauf zwischen zeitlich versetzten Kohorten bzw. Populationen kann naturgemäß nicht unmittelbar einen Konflikt zwischen sozialen Gruppen konstituieren. Dazu mehr in Kap. 6.

5. Strategien struktureller Transformation des Sozialstaats: Residualisierung oder Konstitutionalisierung?

Richard Titmuss, der 1973 verstorbene Nestor der britischen Sozialpolitiklehre (*social administration*), hat drei Typen von Wohlfahrtsstaatlichkeit unterschieden, die unterschiedlichen Graden der Institutionalisierung staatlicher Wohlfahrtsproduktion entsprechen. Die Typologie ist im deutschen Sprachraum nur wenig rezipiert. Dies mag unter anderem daran liegen, daß sie wesentlich als normative Stilisierung der Erfolgsgeschichte der britischen Sozialpolitik vom Armengesetz von 1834 zum *welfare state* der Ära Beveridge/Attlee verstanden werden kann. Zudem kommt das westdeutsche Modell des Wohlfahrtsstaats in der Typologie schlecht weg. Titmuss sieht folgende Modelle staatlich organisierter Wohlfahrt vor (Titmuss 1974: 30f.):

- Ein *residuales* Modell, in dem sich der Staat auf soziale Nothilfe beschränkt und gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion primär nicht-staatlichen Instanzen wie Märkten, Familien und karitativen Verbänden und Einzelpersonen überläßt. Die typische Form staatlicher Hilfe sind selektive Leistungssysteme, die nur einen kleinen Teil der Bevölkerung erfassen und Hilfestellung i.d.R. an eine individuelle Bedürftigkeitsprüfung knüpfen, paradigmatisch die Sozialhilfe. Sozialpolitik im residualen Modell ist Armenpolitik.
- Ein *institutionelles* Modell, in dem der Staat in wichtigen Sicherungsbereichen universale – d.h. alle Bürger des jeweiligen Landes ohne Bedürftigkeitsprüfung erfassende – Leistungssysteme unterhält. Die zentrale Verkörperung dieses Konzepts sah Titmuss im Wohlfahrtsstaat seines Heimatlandes, insbesondere im Nationalen Gesundheitsdienst.

Im institutionellen Modell, dessen eigentliche Realisierung im schwedischen Wohlfahrtsstaat zu finden ist, knüpfen sozialpolitische Maßnahmen an die Staatsbürgereigenschaft an. Zwischen das residuale und das antipodisch konstruierte institutionelle Modell, auf die die Typologie in der Rezeption häufig verkürzt wird, tritt

- ein *industrial achievement*– oder auch 'Magd'–Modell (*handmaiden model*), dem die bundesrepublikanische Sozialordnung am nächsten steht. Der Ausdruck 'Magd' verweist hier mit kritischem Unterton auf eine Form staatlicher Organisation sozialer Sicherheit, die sich den Gesetzmäßigkeiten und Verteilungsnormen des Marktes unterwirft, paradigmatisch die Sozialversicherung. Sozialpolitik ist in diesem Modell primär Arbeiterpolitik.¹

Die Typologie enthält unter anderem Annahmen über die Stabilität und Sicherheit staatlicher Wohlfahrtszusagen im Zeitverlauf. Im residualen Modell entkoppelt sich der Staat weitgehend von der Verantwortlichkeit für soziale Folgen gesellschaftlichen Wandels. Die Typik selektiver Leistungssysteme erleichtert dabei ein flexibles, wenn auch nicht unbegrenztes Abfedern wachsender Soziallasten.² Als Inbegriff stabiler staatlicher Leistungsangebote erscheint in der Typologie das institutionelle Modell. Je nach den zugrundegelegten Prämissen erscheinen also das residuale Modell und das institutionelle Modell als Wege, den Instabilitäten demographischer Umwälzungen strukturell zu begegnen. Wir argumentieren in diesem Kapitel, daß die Problemlösungskapazität des residualen Modells trügerisch ist (Abschnitt 5.1) und daß das *industrial achievement*–Modell in Form einer zu erläuternden "Konstitutionalisierung" ein spezifisches Potential aufweist, auf fortdauernde Veränderungen sozio–demographischer Rahmenbedingungen zu reagieren (Abschnitt 5.2).

Im Endeffekt erweist sich Titmuss' Typologie als zu einfach, als normativ und statisch (Leisering 1989: 81f). Sie kann weder die interne institutionelle Komplexität sozialer Sicherungsformen noch problematische institutionelle Entwicklungen im Zeitverlauf angemessen erfassen. Entsprechendes gilt im übrigen für die verwandte Unterscheidung zwischen Für-

1 Zur Unterscheidung von "Armenpolitik" und "Arbeiterpolitik" s. Leibfried/Tennstedt 1985: 17.

2 Für den typischen Fall der USA vgl. z.B. Piven/Cloward 1977 und Leibfried 1977.

sorge, Versorgung und (Sozial-)Versicherung in der deutschen Sozialpolitiktradition. Beiden Trichotomien ist gemeinsam, daß jeder der konstruierten Typen eine spezielle – idealisierte oder in einem historischen Zeitpunkt annäherungsweise vorgefundene – Kombination von Merkmalen sozialer Sicherungssysteme darstellt (in Dimensionen wie Leistungskriterien, Leistungshöhe, Anspruchsberechtigung, Finanzierung, Verwaltung), die auch anders kombiniert werden können und unter sich ändernden Bedingungen und Problemstellungen auch anders kombiniert werden.

So hat die deutsche Sozialversicherung durch eine Ausdehnung ihres Adressatenkreises und (im Fall der GKV) durch ihre Leistungsnormen quasi-universalistische Züge angenommen, ohne dabei jedoch zu einer erhöhten Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln überzugehen. Gleichzeitig wird aktuell der Einbau von Basissicherungselementen (Mindestrente) diskutiert. Im Zeitverlauf stellt die Dynamisierung der Renten ein bereits vorhandenes Element flexibler institutionalisierter Anpassung an sozialen Wandel dar. Baut man diese Möglichkeiten, wie es in der jüngsten sozialpolitischen Literatur geschieht, zur Idee einer Regelbindung der Sozialversicherung auf Verfassungsebene aus (Konstitutionalisierung), so entsteht ein Grad von Institutionalisierung, der die Absetzung des 'Magd-Modells' von einem "institutionellen" Modell begrifflich endgültig als verfehlt erscheinen läßt.

5.1 Problem – Entsorgung durch Residualisierung?

Gerade Großbritannien war in den 80er Jahren einer der Vorreiter eines *roll-back* des Wohlfahrtsstaats. In Frontstellung gegen die im akademischen Raum eben durch Titmuss verkörperte *labour*-Tradition wurde in Richtung eines residualen Modells gesteuert. Die Expansionsdynamik staatlicher Sozialleistungen aufgrund demographischen Wandels, wachsender Kosten sozialer Dienstleistungen und medizinisch-technischen Fortschritts diente (und dient) Neoliberalen als willkommener Anlaß, das schon immer mit Mißtrauen bedachte Projekt Wohlfahrtsstaat evolutionär aufzugeben. Dazu gehört auch die Forderung einer ersatzlosen Streichung des erst 1975 eingeführten lohnbezogenen Zusatzrentensystems (State

Earnings – Related Pensions Scheme), das die niedrigen Einheitsrenten ergänzt.

Wenn in der Bundesrepublik Forderungen nach einer Abschaffung des existierenden Systems lohnbezogener Renten zugunsten privatwirtschaftlicher Systeme in den politischen Parteien auch auf Minderheiten beschränkt sind (z.B. das Modell einer einheitlichen Grundrente auf Sozialhilfeniveau von Biedenkopf und Miegel/Wahl (1985)), so werden doch verschiedenste Formen "privater Vorsorge" als Teile eines neuen Gesamtkonzepts diskutiert,³ gerade als ergänzende Entlastung in Zeiten demographischen Drucks. Darüber hinaus ist nicht zu vergessen, daß private Vorsorge in einem personenmäßig und mehr noch finanzvolumenmäßig nicht unerheblichen Ausmaß bereits praktiziert wird.⁴ Relevante Optionen sind:

- Betriebliche Alterssicherungssysteme. In diesem Bereich haben seit Ende der 70er Jahre Reduktionen von Seiten der Firmen stattgefunden.
- Individuelle private Vorsorge durch naturales Sparen (etwa in Form von Wohnungen) oder Anlage in Sach- und Geldvermögen am Kapitalmarkt außerhalb des Rahmens einer privaten Lebensversicherung. Dieser mit besonderer Unsicherheit behaftete Sektor, in dem z.B. Selbständige stark vertreten sind, ist quantitativ nicht zu unterschätzen, aber empirisch schwer differenziert erfaßbar.
- Familialer Unterhalt durch Angehörige, insbesondere die eigenen Kinder. Wir haben in Abschnitt 2.3 gezeigt, daß dieser Bereich nicht in dem Maße abgenommen hat, wie es der Rückgang des Zusammenlebens in Mehr-Generationen-Haushalten hätte vermuten lassen.
- Private Lebensversicherungen, insbesondere private Kapital-Lebensversicherungen mit Rentenzahlungen, sei es als Aufstockung einer staatlichen Rente oder als eigenständiger Unterhaltspfeiler im Alter.⁵

3 Ein früher Hinweis findet sich z.B. im Gutachten des Sozialbeirats 1979.

4 Vgl. die Zahlen in Abschnitt 3.2.

5 In aktuellen Werbeanzeigen der Versicherungswirtschaft fällt auf, daß von vornherein auf eine Ergänzungsfunktion privater Versicherungen in Zeiten demographischer Belastung des nicht grundsätzlich in Frage gestellten staatlichen Rentensystems abgehoben wird.

Zusammenhänge zwischen privater und staatlicher Vorsorge

Bei näherem Hinsehen zeigt sich, daß es irreführend wäre, diese Versorgungsformen als schlichtweg "nicht-staatlich" oder "privat" zu bezeichnen. Schon seit langem und, wie es scheint, zunehmend macht es sich der Staat zum Anliegen, sie zu regeln und zu stützen. Private Versorgungsaufwendungen werden steuerlich begünstigt, der Kalkulationszinsfuß der Lebensversicherungen ist gesetzlich festgelegt (mit vorsichtigen 3 %), und 1974 wurden die betrieblichen Renten vom Gesetzgeber einem einheitlichen regulativen Rahmen unterworfen. Unter sozialpolitischen Gesichtspunkten kann die staatliche Intervention als Reaktion auf Sicherungsdefizite der nur mehr in eingeschränktem Sinne 'privaten' Systeme gedeutet werden. In entwickelten wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften besteht keine Alternative zwischen staatlichen und rein privaten Sicherungsformen. Im Normalfall geht es um verschiedene *Mischformen* staatlicher und privater Regelungen. Die bisher auf die Jahre 1984 bis 1988 befristete Vorruhestandsregelung z.B. stellt eine explizite Verknüpfung staatlicher und betrieblicher Sicherung dar.

Im Zeitalter prinzipiell unlimitierter Verantwortlichkeit des demokratischen Sozialstaats für das Wohl seiner Bürger verwischen sich die Grenzen zwischen dem privaten und öffentlichen Bereich (vgl. dazu Kaufmann 1986a). Kein sozial problematischer Vorgang in der Gesellschaft ist per se von politischer Intervention oder doch zumindest politischer Thematisierung ausgeschlossen. *In dem Maße, wie staatliche Maßnahmen private Versorgungssysteme finanziell, organisatorisch, rechtlich oder programmatisch flankieren, nehmen diese Systeme einen 'öffentlichen' Charakter an*, und es wird eine Frage des ideologischen Bekenntnisses, ob man auf einem angeblich 'privaten' Charakter insistieren will. In diesem Sinne haben 'private' Systeme im Sozialstaat immer einen mehr oder weniger *mandatorischen* Charakter.

Kritisch wird dieser Sachverhalt im Fall des hier interessierenden Wandels der sozialen Rahmenbedingungen und der Funktionsweise der Sicherungssysteme selbst. Dann kann es nämlich zu vermehrten Regelungsbemühungen der Politik kommen, die sich aus wachsenden sozialpolitisch unerwünschten Effekten privater Sicherung ableiten. Damit relativiert sich die politische Entlastungsfunktion, die sich die Befürworter 'privater' – aber eben realiter nur mandatorisch-öffentlicher – Lösungen erhoffen, gerade in Zeiten, in denen ein Entlastungsbedarf besteht. *Im*

Sozialstaat induzieren Dysfunktionen privater Sicherungsformen potentiell politische Interventions- und Anpassungsbedarfe. Wir untersuchen im folgenden die Anpassungsbedingungen privater Lebensversicherungen in Perioden sozialen Wandels.

Zunächst ist die Diskussion private vs. öffentliche (bzw. Sozial-) Versicherung von der Diskussion Kapitaldeckung vs. Umlageverfahren zu unterscheiden. Zwar basieren private Lebensversicherungen auf einer Deckung der Ansprüche der Versicherten durch Anlagevermögen, aber es gibt auch Zweige der Privatversicherung, die Umlageelemente beinhalten. Umgekehrt können öffentliche Systeme einen Kapitalstock ansammeln (Anwartschaftsdeckungsverfahren). Im Vorfeld der Sozialversicherungsreform von 1983 in den USA ist dort die Debatte über die Vor- und Nachteile privater und kapitaldeckender Alterssicherung erneut aufgeflammt. Auch in der Bundesrepublik ist das Thema inzwischen aufgekommen (Felderer 1987).

Staatliche Sozialpolitik ist als Antwort auf spezifische Formen von "Marktversagen" in bezug auf die Versorgung von Personen interpretiert worden. Thomas Humphrey Marshall (1981/1972: 108) z.B. geht von einer zeitlichen und sozialen (zu ergänzen wäre: räumlichen) Fehlallokation von Ressourcen durch den Markt aus. Die private Marktwirtschaft kann in dieser Sicht zwar potentiell ein ausreichendes Volumen an Gütern und Dienstleistungen hervorbringen, aber nicht immer zum richtigen Zeitpunkt, am richtigen Ort und für alle Bevölkerungsgruppen und ihre konkreten Bedürfnisse. Die Sozialversicherung mit ihrem Prinzip der Umverteilung von Mitteln im Lebenslauf basiert wesentlich auf der Annahme eines *Marktversagens in der Zeitdimension*.

Gleichzeitig gab und gibt es Versuche von Seiten der Wirtschaftswissenschaft, durch bestimmte theoretische und praktische Konstruktionen das Zeitproblem doch innerhalb des Marktmodells zu lösen. Im Bereich der Theoriebildung versucht dies die Lebenszyklus-Theorie des Konsums.⁶ Sie zielt darauf ab zu zeigen, daß das Problem der zeitlich angemessenen Allokation von Ressourcen im Lebenslauf innerhalb des ökonomischen

⁶ Vgl. Schmähl (1980: 385–387). Bereits in der Frühphase der industriellen Revolution in England, während der krisengeschüttelten Hungerjahre 1795 bis 1820, nahm die Idee der Einrichtung von Sparkassen für die abhängig erwerbstätige Bevölkerung theoretisch und praktisch Gestalt an (Poynter 1969: 39, 289–294).

Modells marktmäßiger Koordination und nutzenrational handelnder individueller Akteure gelöst werden kann. Durch geeignetes Sparen können die Wirtschaftssubjekte eine für sie optimale biographische Verstetigung des Einkommens erreichen.

Soziologische Aspekte der privaten Lebensversicherung

Eine praktische Konstruktion, die eine effiziente Konsumverteilung im Lebenszyklus verspricht, ist die private Lebensversicherung. Durch sie wird die im Marktgeschehen nicht per se gewährleistete Sicherheit in zeitlicher Dimension selbst zu einer am Markt handelbaren Ware. Damit ist die liberale Ökonomie in die Lage versetzt, ihrerseits ein 'Staatsversagen' im Fall öffentlicher Sicherungssysteme zu Zeiten demographischen Wandels zu postulieren und durch ein positives Alternativmodell zu untermauern. Die Privatversicherung wird in der Vorstellung der Anbieter, aber auch zahlreicher Versicherungswilliger traditionell mit einer Aura von Sicherheit und Solidarität umgeben, die gerade in Zeiten einer Gefährdung der gesetzlichen Rentenversicherung durch Verschlechterung des numerischen Verhältnisses von Aktiven und Inaktiven und damit verbundener politischer Verteilungskämpfe eine feste Basis zu garantieren verspricht. Als Beleg der Stabilität im Zeitenwandel werden mehrere Argumente angeführt:

- Kollektiv sind Sicherungsansprüche durch reale Güter im Rahmen versicherungsmathematischer Kalkulation fundiert, und nicht bloß durch formelle Rechtstitel im Rahmen eines akzeptanzgefährdeten Zwangsumlagesystems, das zudem durch ausufernde Umverteilungsambitionen der Politiker überfremdet und finanziell destabilisiert wird.
- Individuell sichert das für die Versicherungsleistungen konstitutive Prinzip der "Beitragsäquivalenz" der Versicherungsleistungen die durch eigene Leistungen erworbenen Ansprüche für die Zukunft.
- Schließlich wirken die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Privatversicherung präventiv in bezug auf das Phänomen des Rentnerberges, da ein gesetzliches Umlagesystem das private Sparen mindert und somit investive Wachstumsimpulse der Wirtschaft hemmt.⁷

⁷ Schmähl (1980: 381) referiert neben den hier beschriebenen wachstums- und

– Außerdem bietet die Privatversicherung gerade im Fall einer schrumpfenden Bevölkerung eine höhere individuelle Kapitalverzinsung als Umlagesystem.

Insgesamt zeichnen sich die Konturen eines ökonomistischen, politikkritischen Steuerungsmodells ab. Von einer solchen Warte erscheint eine quasi–naturwüchsige Abwicklung der Umwälzung des Alteraufbaus der Bevölkerung im nächsten Jahrhundert, d.h. eine politische Entscheidungen und Verteilungskonflikte entbehrlich machende Anpassung, sowohl gangbar als auch wünschenswert.

Nun haben aber neuere sozialwissenschaftlich orientierte Autoren das herkömmliche Selbstverständnis der Privatversicherungswirtschaft nachhaltig in Frage gestellt. Im Lichte dieser Analysen erscheinen die Aktivitäten von Versicherungen nicht als eindeutig vorgegebene mathematisch–wahrscheinlichkeitstheoretische Ausgleichsmechanismen von Prämien und späteren Leistungen, sondern als *Entscheidungsprozesse* in und von *Unternehmen*, die das Gut Sicherheit anbieten und dabei bestimmte Marketing–Strategien verfolgen. Der Kunde kauft mit dem Abschluß eines Versicherungsvertrages Sicherheit (und erhält sie auch, selbst wenn der Schadensfall nicht eintritt, der Betreffende z.B. vorzeitig stirbt).

Bereits über die Definition der Begriffe 'Versicherung', 'Versicherungsprinzip', 'versicherungsgemäß' usw. herrscht keine Einigkeit. Es gibt verschiedene, meist unvollständige Definitionen (Wagner 1984: 6). Gerade der Begriff der *"Beitragsäquivalenz"* (*actuarial fairness* im englischen Sprachraum), der häufig als Charakteristikum genannt wird – und als Stabilität garantierende Richtschnur auch der gesetzlichen Rentenversicherung anempfohlen wird –, erweist sich bei näherem Hinsehen als wenig instruktiv zum Verständnis der Funktionsweise von Versicherungsfirmen. Zunächst: Nur ex post, wenn der letzte einer betrachteten Versicherungskohorte gestorben ist und der Verlauf der zwischenzeitlichen demographischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung bekannt ist, kann überhaupt festgestellt werden, ob eine bei Versicherungsabschluß unterstellte und als Zukunftssicherung geschätzte Entsprechung von Prämien und Leistungen vorlag; wenn sie vorläge, wäre dies reiner Zufall (Dinkel

Forts. von letzter Seite

verteilungs–/wohlfahrtspolitischen Begründungen privater Kapitalansammlung auch konjunkturpolitische und ordnungspolitische Gesichtspunkte.

1985: 347 – 350). Lebenserwartung, prämienrelevante Struktur der Klientel, Kapitalrendite und andere Faktoren sind für derartige Zeiträume nicht antizipierbar.

Aber auch als Annäherungsgröße, deren Verfehlung unausweichlich ist, ist die versicherungstechnische Äquivalenz nur einer von mehreren Faktoren bei der Bestimmung der Relation zwischen Prämien und Leistungen in Versicherungsunternehmen. Sie ist, wie Wagner (1984: 10–17) klarstellt, "nur ein Instrument des Preisbildungsprozesses für einen versicherungsgemäßen Risikoausgleich" (S. 298).

Unerlässlich sind Äquivalenzüberlegungen offensichtlich für die Bestimmung der erwarteten Betriebskosten, obwohl auch hier andere relevante Posten wie fixe Betriebskosten, Kosten der Informationsbeschaffung (aktuelle und zu erwartende Risikomerkmale der Klientel) und ein Sicherheitszuschlag zum Ausgleich zufallsbedingter Schwankungen einzukalkulieren sind. Schließlich ist die dominierende Determinante der Kostensituation, der Anlageerfolg der Versicherung (Kapitalrendite), hoch kontingent und vielerlei Einflüssen unterworfen.

Die entscheidende unternehmensstrategische Überformung der mathematischen Äquivalenz liegt im Angebotsverhalten des Versicherungsunternehmens, das mit dem Verkauf des Gutes Sicherheit Gewinn machen will, und dem darauf bezogenen Nachfrageverhalten derer, die an einem solchen Gut interessiert sind. Auf dem Markt stellt sich eine variable Äquivalenz von *Nutzen* her: der Kunde zahlt, was ihm das Gut gemäß seinen Präferenzen und beschränkten Kenntnissen wert ist, und nicht, welche *Kosten* seine Erstellung im anbietenden Unternehmen verursacht (worauf sich die versicherungstechnische Äquivalenz bezieht) (Wagner 1984: 10).

Soziologisch gesehen zeigt sich hier die Komplexität eines Arrangements, das erforderlich ist, um das Problem der zeitlichen Fehlallokation des Marktes innerhalb des Marktmodells selbst zu lösen. Im Sinne des Luhmannschen Begriffs "reflexive Mechanismen" (vgl. Luhmann 1970) ist eine reflexive, zweistufig iterierte Anwendung des Vermarktungsprozesses erforderlich: Die Versicherungswilligen geben Geld, aus für rechtlich umschriebene, aber material nicht genau bestimmbare Ansprüche am zukünftigen Vermögensbestand eines Unternehmens, das seinerseits am Kapitalmarkt auftritt und gemäß betrieblich und zeitlich variabler Kriterien langfristig auf Maximierung sowohl des Kapitalertrags als auch des eigentlichen Unternehmensertrags abzielt.

Hinzuzufügen ist, daß betriebliche und Marketingaspekte privater Versicherungsunternehmen auch unmittelbar in die technische Definition von Prämien – Leistungen – Äquivalenz eingehen. Die betrieblich unumgängliche und rationale Beschränkung der Informationskosten beeinflusst die Abschätzung der zu erwartenden Risikoentwicklung und begrenzt die Differenzierung von Risikogruppen. Überhaupt ist die Unterscheidung von Risikogruppen und eine daraus abgeleitete Staffelung der Prämien nicht objektiv gegeben. Die Prämienstruktur reflektiert vielmehr auch Überlegungen, wie möglichst viele und möglichst solvente Kunden angeworben werden können. So schlägt sich ein höheres Einkommen eines Versicherten nicht in höheren Prämien nieder, obwohl die bekannt höhere Lebenserwartung Gutverdienender dies unter Äquivalenzgesichtspunkten erforderlich machen würde. Für Frauen wurde, in diesem Fall allerdings aufgrund gesetzlicher Vorschriften, bis 1977 die Sterbetafel für Männer zugrundegelegt, was wegen des geringen Anteils weiblicher Versicherter bis dato betrieblich durchaus nicht irrational war (Wagner 1984: 18).

Damit ist auch der für Versicherungen konstitutive Begriff des "Risikoausgleichs" als entscheidungsabhängig und im Zuge sozialen Wandels variabel nachgewiesen. Im Selbstverständnis der Versicherer gern gegen eine nur ideologisch begründete und unkontrollierbare politische Umverteilung abgesetzt, ist der 'versicherungsmäßige Risikoausgleich' in der Praxis eine Variable der Unternehmenspolitik (Wagner 1985). Wenn Gruppen mit bekannt unterschiedlicher Risikoerwartung gleiche Prämien zahlen müssen, so gleicht die Versicherung eben nicht nur, wie es der Idee nach sein sollte, zufällige und unvorhersehbare Differenzen zwischen Glücklichen und Unglücklichen aus.

Die Betroffenheit privater Lebensversicherungen durch soziodemographischen Wandel

Die Sicherheit, die Privatversicherungen versprechen können, ist nicht nur durch mikroökonomische Unternehmensvariablen gebrochen, sondern auch durch makroökonomische Kontexteinflüsse. *Private Kapital – Lebensversicherungen sind grundsätzlich ebenso wie öffentliche Umlagesysteme – und in mancher Hinsicht mehr – von einer Veränderung ökonomischer, sozialer und demographischer Rahmenbedingungen betroffen.*

Dies gilt zunächst in bezug auf die offensichtliche und gerade auch in Deutschland in diesem Jahrhundert vertraute Gefahr der Kapitalvernichtung durch einschneidende zeitgeschichtliche Ereignisse wie wirtschaftlicher Zusammenbruch, galoppierende Inflation oder Krieg. Demgegenüber ist eine nach dem Umlageverfahren arbeitende öffentliche Alterssicherung vom Typ der GRV prinzipiell immer finanzierbar, gerade auch während Krisen und bei einem Neuanfang nach gesellschaftlichen Zusammenbrüchen (vgl. Dinkel 1985: 357).

Die Betroffenheit von anderen Formen sozialen Wandels teilt die Privatversicherung mit der GRV, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Steigt die Lebenserwartung der Versicherten mehr als erwartet, müssen *ceteris paribus* die monatlichen Rentenzahlungen im insgesamt längeren Altersruhestand sinken. Eine private Versicherung versichert gegen individuelle Abweichungen vom Durchschnittsrisiko – dieser Risikoausgleich ist gerade ihr Sinn –, aber sie versichert nicht gegen eine unvorhergesehene Veränderung des Durchschnittsrisikos. Daß die GRV letzteres in Form nur ihr zur Verfügung stehender Anpassungsmaßnahmen im Prinzip leisten kann, ist in Kap. 6 noch näher zu analysieren.

¶ Wieweit Privatversicherungen von einem Umbau der Altersstruktur der Bevölkerung betroffen sind (ähnlich im Fall eines Wandels der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbsstruktur), hängt von der Größe der Versicherungen ab. Je umfangreicher der private Versicherungssektor ist, desto weniger sind makroökonomische Kreislaufeffekte zu vernachlässigen und desto ähnlicher werden kapitalgedeckte und Umlageverfahren in bezug auf ihre realwirtschaftlichen Auswirkungen für Beitragszahler und Leistungsempfänger (Wagner 1984a: 442, Dinkel 1985: 349). In Zeiten eines Rentnerberges notwendig werdende vermehrte Kapitalauflösungen privater Versicherungen sind nämlich volkswirtschaftlich Entsparevorgänge, die ein entsprechend vermehrtes Sparen (d.h. Konsumverzichte) bei potentiellen Käufern (d.h. im wesentlichen den Erwerbstätigen einschließlich der Nicht-Versicherten) voraussetzen. Finden sich nicht genug Käufer, sinkt der reale Wert der Kapitalien und damit die Höhe der Altersruhegelder. Erhöhen die Erwerbstätigen hingegen ihre Sparquote, so erfahren sie eine ähnliche Belastung wie durch eine Erhöhung der Beitragssätze in der

GRV.⁸ Rentensenkung und Beitragserhöhung – oder, realistischer, eine Kombination von beiden – sind also Phänomene, die in beiden Sicherungstypen unter demographischem Druck auftreten.]

Die sozialpolitische Schlußfolgerung aus diesen schon oft beschriebenen Zusammenhängen ist, daß *eine größere Resistenz privater, kapitalgedeckter Alterssicherungssysteme gegen destabilisierende und individuell verunsichernde Veränderungen soziodemographischer Rahmenbedingungen nur erwartet werden kann, wenn sich die Privatversicherung auf eine Minderheit beschränkt*. Die gemäß sozialpolitischer Zielsysteme im Vordergrund stehende Sicherung breiter Bevölkerungskreise (Universalität) würde für private Systeme vergleichbare Probleme wie für die GRV aufwerfen. Wenn sich ein beschränkter Kreis privat Versicherter von den Wechselfällen demographischer Schwankungen erfolgreich abschottet, so geschieht dies indirekt auf Kosten derer, die dies nicht tun können. Dinkel spricht von den "Rosinen" kapitalgedeckter Sicherung für kleine Gruppen.

Wir können folgern, daß trotz aller Suggestionen absoluter Gegenwerte für eingezahlte Beträge auch in der privaten Alterssicherung, wie in der gesetzlichen, nur eine Teilhabe – oder Anteilsäquivalenz möglich ist (vgl. Wagner 1984a: 440f.), d.h. die realen Rentenzahlungen von den soziodemographischen Konstellationen zum Zeitpunkt der Zahlung abhängen. Es bleibt die Frage, wie sich die Privatversicherung, da sie prinzipiell von den Folgen soziodemographischen Wandels betroffen ist, an diese anpaßt.

Anpassung privater Lebensversicherungen an soziodemographischen Wandel

Zunächst ist festzuhalten: Anpassungsmaßnahmen finden statt. Auch die kapitalgedeckte Privatversicherung kann Veränderungen wie die demographische Alterung der Bevölkerung nicht quasi – automatisch abwickeln. Ein Rückgang der Neuzugänge und ein Anstieg des Durchschnittsalters des Versichertenbestandes vergrößert ceteris paribus den Anteil der Kapitalverzinsung und des Kapitalbestandes an Einnahmen bzw. Vermögen der Versicherungsgesellschaft relativ zu den Beitragseinnahmen. Darauf ist

⁸ Eine differenzierte Analyse dieser hier stark vereinfacht dargestellten Vorgänge gibt z.B. Schmähl (1980: 398–401).

unternehmenspolitisch zu reagieren, sei es durch eine Marktoffensive zur Werbung neuer Mitglieder, durch Versuche, eine höhere Verzinsung des Anlagekapitals zu erreichen, durch Kapitalauflösung oder durch Veränderungen bei Prämien und Leistungen. Der Unterschied zu öffentlichen Sicherungssystemen liegt im *nicht-politischen* Charakter der dabei anstehenden Entscheidungsprozesse. Sie finden unternehmensintern statt, ohne die Legitimationsbedarfe und Anforderungen an die Rechtsform des Verfahrens und der einzelnen Entscheidungen, die für politische Prozesse typisch sind. In der Regel erfordern Anpassungsmaßnahmen keine juristischen Eingriffe in die mit den Kunden abgeschlossenen Versicherungsverträge, da diese erhebliche eingebaute Pufferelemente beinhalten. Folgen für Dritte (Externalisierung) bedürfen a fortiori keiner Einbeziehung der Betroffenen in die Entscheidungsprozesse.

Im einzelnen sind folgende Anpassungsformen von Bedeutung:

1. Verbesserung der versicherungsmathematischen Vorausschätzungen der Risikoentwicklung und des Versichertenbestandes. Modelltheoretische Aussagen über die Zukunft sind naturgemäß fehlerbehaftet, dies ist ja gerade Anlaß der Anpassungsüberlegungen.
2. Ein eingebauter, für den einzelnen Versicherten in seiner Relevanz im allgemeinen nicht voll durchschaubarer Puffer ist zum einen der Sicherheitszuschlag, der der nach Äquivalenzberechnungen eigentlich erforderlichen Prämie hinzugefügt wird. Zum andern kann eine verringerte Kapitalverzinsung in guten Zeiten weit über dem Kalkulationszinsfuß von 3 % liegen, die gesetzlich für Versicherungsverträge vorgeschrieben sind.
3. Individuell sind damit Leistungssenkungen ohne Verletzung des Versicherungsvertrages möglich. Sofern es sich um eine private Alterssicherung auf Leibrentenbasis handelt, kann dies z.B. bei einer unerwartet starken Erhöhung der Lebenserwartung erforderlich werden, ein angesichts der derzeitigen Mortalitätsentwicklung realistischer Fall. Umgekehrt kann es unter unerwartet günstigen Bedingungen auch zu Leistungserhöhungen kommen. Was auch immer eintritt, die kapitalmäßig angesparte Summe wird in der Regel zu groß oder zu klein sein, d.h. eine Feinadjustierung eines definierten Bedarfs im Altersruhestand ist nicht möglich. Wagner (1985: 154, 145) charakterisiert dies als mangelnde Bedarfsgerechtigkeit der privaten Versicherung im Unterschied zu einem öffentlichen Umlageverfahren. Aus demselben Grund ist eine genaue Lohndynamisierung privater Renten im Sinne der GRV nicht erreichbar (Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1984: 63).

4. Schließlich kann auch der behauptete Effekt einer überlegenen Förderung ökonomischen Wachstums und Produktivität durch private Kapitalstockansammlungen als – präventive – Anpassungsmaßnahme interpretiert werden, da dann im Falle demographischer Ungleichgewichte ein größeres Verteilungsvolumen verfügbar wäre. Abgesehen von der in diesen Überlegungen enthaltenen Unterschätzung des Umverteilungsproblems zwischen Aktiven und Inaktiven, das als relationales Problem bestehen bleibt (vgl. die Kritik in Abschnitt 2.2), ist schon die zugrundeliegende ökonomische Annahme einer Senkung der volkswirtschaftlichen Sparquote durch Erhebung von Beiträgen im Umlageverfahren (d.h. einer stärkeren Förderung der Spar- und Investitionsneigung durch private Kapitalansammlung) brüchig.⁹ In jedem Fall setzen zu Zeiten eines Rentner- bzw. Altenberges *Entsparvorgänge* ein, die inflationäre Entwicklungen und damit Vermögensverluste zur Folge haben.

Die Privatversicherung ist also wie die GRV zu Reaktionen gezwungen, diese verlaufen in privaten Systemen aber eher latent, politischen Willensbildungsprozessen entzogen, für die Betroffenen wenig durchschaubar und institutionell nicht genau prognostizierbar. Sozialpolitisch ist mit unerwünschten Effekten selektiver Begünstigung zuungunsten Nicht-Privatversicherter zu rechnen und mit mangelnder Bedarfsgezieltheit für die Versicherten. Es gibt keine expliziten und institutionell durchhaltbaren Verteilungsnormen. Bezogen auf die selbst vorgegebene und sozialpolitisch zentrale Leitgröße 'Sicherheit' erweist sich die Funktionsweise der privaten Versicherung im Lichte dieser Befunde als prekär. Defizite sind erkennbar im Hinblick auf die Sicherheit der realen wie der relativen Substanz der Leistungszusagen, die Regelmäßigkeit institutioneller Abwicklung demographischer Belastungen (institutionelle Verlässlichkeit) und die Transparenz und Vorhersehbarkeit für die Betroffenen (subjektive Erwartungsgewißheit). Eine unter bestimmten Bedingungen mögliche größere Stabilität der Leistungszusagen setzt eine selektive Beschränkung des Begünstigtenkreises auf Minoritäten voraus.

9 Eine differenzierte methodische, empirische und theoretische Kritik der These einer Senkung der Sparquote, die unter anderem die soziale Komplexität des Sparverhaltens gegenüber der Lebenszyklus-Theorie des Sparens aufzeigt, gibt Schmähl (1980: 385–393). Für eine ebenso differenzierte Kritik des Mehrsparens als Instrument der Wachstumsförderung siehe ebenda (402–405).

Die Annahme liegt nahe, daß die Folgen des Anpassungsmodus privater Versicherungen in Belastungszeiten politische Interventionsbedarfe induzieren, falls private Vorsorgeformen sich in breitere Bevölkerungsschichten ausdehnen würden. *Der spezifisch unpolitische institutionelle Modus der Anpassung an soziodemographischen Wandel im Rahmen privater Kapital-Lebensversicherungen ist politisch durchaus problematisch.* Damit ist die Idee marktinterner Produktion von Sicherheit im Zeitablauf endgültig gescheitert.

Wagner nimmt diese Defizite zum Ausgangspunkt der These, daß die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung, wie sie in der BRD institutionalisiert ist, für die Bewältigung von Verschiebungen ökonomischer und soziodemographischer Parameter besser gerüstet ist (ähnlich Helberger 1988: 397). Diese These ist im Abschnitt über Strategien institutioneller Anpassung zu prüfen. Als ein gewisses Indiz hierfür mag gelten, daß auch in bestimmten Zweigen der privaten Versicherungswirtschaft Umlageelemente und die damit verbundenen Möglichkeiten regelhafter Adjustierung von Leistungen und Beiträgen genutzt werden. Dies gilt für Versicherungszweige, in denen aufgrund erhöhter Unsicherheit und Streuung des zu versichernden Risikos (sowie aufgrund von naheliegenderem *moral hazard*) Änderungen der durchschnittlichen Risikowahrscheinlichkeit besonders offensichtlich sind bzw. kurzfristiger auftreten und damit stärker in den normalen Erfahrungshorizont Eingang finden. Zu denken ist an private Krankenversicherungen und die Autohaftpflicht (Wagner 1984: 12, 68).

Was die individuellen Erträge aus einem privaten Versicherungskontrakt angeht, so können diese in der Tat höher sein als die unter Ertragsgesichtspunkten interpretierte Beitrag-Renten-Relation in der GRV. Dies hängt von gesellschaftlichen und institutionellen Bedingungen ab, von denen der in naher Zukunft zu erwartende Bevölkerungsrückgang in dieser Richtung wirkt. In den letzten Jahrzehnten war die deutsche Rentenversicherung mit Abstand die bessere Kapitalanlage (retrospektiv für die Neurentner dieser Jahre), wobei in den zwanzig Jahren nach Einführung der dynamischen Rente von 1957 die maßgeblichen Lohnsteigerungen in etwa auf bis leicht über dem Niveau der Rendite festverzinslicher Wertpapiere lagen.¹⁰ Generell führt ein Wachstum der Bevölkerung und Erwerbs-

¹⁰ Vgl. Dinkel (1985: 362f.) und die dort zitierten empirischen Studien für die BRD.

beteiligung in Umlagesystemen durch kontinuierliche Verbreitung der Umlagebasis zu günstigeren Beitrag – Renten – Relationen. Ebenso bietet ein neugeschaffenes Umlagesystem in der Einführungsphase glänzende Erträge, sofern schon Renten an Personen mit geringen Versicherungszeiten ausgeschüttet werden.

Die Frage nach den individuellen *returns* führt jedoch letztlich ins Abseits. Methodisch ist sie weitgehend fiktiv, da – wenn überhaupt – die GRV mit einer ebenso bevölkerungsweiten privaten Kapital – Lebensversicherungen verglichen werden müßte, die es nicht gibt, deren Rendite volkswirtschaftlich nicht bestimmbar ist und die bei demographischem Druck eben auf vergleichbare Probleme sinkender Leistungen stoßen würde wie das realwirtschaftlich äquivalente Umlageverfahren. Zudem greift eine individualökonomische Ertragsbetrachtung systematisch kürzer als die sozialstaatliche Leitgröße 'soziale Sicherheit'.

5.2 Die Idee einer verstärkten Konstitutionalisierung sozialstaatlicher Sicherung durch Regelbindung

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine sozialen Rechte mit Verfassungsrang. Das Wort "Sozialstaat" kommt im Grundgesetz nicht vor. Das von Juristen als Sozialstaatsprinzip bezeichnete Postulat leitet sich aus dem unscheinbaren Adjektiv "sozial" in der Verbindung "sozialer Rechtsstaat" und "sozialer Bundesstaat" ab (Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG). Während bürgerliche Freiheiten und die demokratische Ordnung des politischen Systems durch Allgemeinbegriffe, Institutionen und individuelle Rechtspositionen in der Verfassung festgeschrieben sind, stellt die Sozialstaatsklausel nur eine äußerst allgemeine Verpflichtung des Staates dar, für soziale Gerechtigkeit und Schutz gegen soziale Not zu sorgen. Nicht nur fehlen institutionelle Festlegungen – selbst die Sozialversicherung genießt keinen Verfassungsschutz –, sondern, noch grundlegender, das Sozialstaatspostulat begründet als solches keinerlei individu-

Forts. von letzter Seite

Zum Vergleich von Lohnentwicklung und Wertpapieren s. Wagner (1984: 58 und 59, Abb. 4.2).

elle Ansprüche und Rechte. Es gibt, wie Stober (1982: 12) es formuliert, keine "rechtsbegründende Sozialverfassung".¹¹

Soziale Rechte und Verfassungsstaat

Obwohl die Weimarer Verfassung – sowie noch heute einige Länderverfassungen – in differenzierter Weise ein ganzes Spektrum staatlicher sozialer Institutionen, Maßnahmen und Rechte einforderte¹², ist das Manko des bundesrepublikanischen Grundgesetzes gesellschaftsgeschichtlich nicht überraschend. Das Mittel der Verfassung wurde im späten 18. und 19. Jahrhundert vom aufstrebenden Bürgertum zur Eindämmung nicht mehr als tolerierbar angesehenen Staatseinflusses eingesetzt. Der liberale Verfassungsstaat begründete individuelle Freiheitsrechte als *Abwehrrechte* gegen den Staat sowie gegen ältere partikularistische Ordnungen der Gesellschaft.¹³ Die Grundpfeiler der Freiheit waren Eigentum und Familie. Im Laufe des 19. Jahrhunderts und nachdrücklich im 20. Jahrhundert stellte sich jedoch die Frage eines ganz anderen Typs von Rechten, nämlich nach staatlich zu verbürgenden sozialen *Teilhaberechten* der Massederer, die nur ihre Arbeitskraft ihr Eigentum nennen konnten.¹⁴ Soziale Rechte zielten auf materiale Vorgaben für eine aktive Tätigkeit des Staates zum Wohle oder auch zur gesteigerten Arbeits- und Friedensfähigkeit seiner Bürger – eine Aufgabe, für die die Mittel des Verfassungsstaats, Recht und Hoheitsverwaltung, nicht geschaffen waren.

Dies ist freilich eine idealtypische Rekonstruktion, da sich der liberale Rechtsstaat von Anbeginn den Regelungsbedarfen sozialer Sicherung und auch der ureigenst als 'frei' konzipierten Sphäre der Wirtschaft gegen-

11 Vgl. die juristische Analyse bei Stober (1982: 12f.) sowie Grimm (1982: 234).

12 Zur Weimarer Sozialverfassung und ihrer aktiven politischen Umsetzung s. Lampert (1985: 80f). Zu den Sozialverfassungen der Länder s. Stober (1982: 12) und Stolleis (1982: 114).

13 Zur Entwicklung in Deutschland s. z.B. Stolleis (1982: 106f.).

14 Für den Fall von England s. die nun schon klassische Analyse von T.H. Marshall (1964/1949), die insbesondere die Ungleichartigkeit und Konflikthanfälligkeit der – wie er es nennt – bürgerlichen (*civil*), politischen und sozialen Rechte betont. Die Entwicklung in Deutschland und ihre verfassungsgeschichtliche Problematik analysiert Grimm (1983).

übersah. Die Idee des liberalen Verfassungsstaats wirkte jedoch in den Köpfen gesellschaftlicher Akteure.

Steuerungstheoretisch formuliert stellen und stellen sich zwei evolutionäre Probleme. Zunächst galt es, rechtliche, politische und administrative *Instrumente* zu schaffen, die in der Lage waren, den besonders im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts im Deutschen Reich zunehmenden Eingriffserfordernissen gerecht zu werden. Interventions- und Verfassungsstaat begannen ein bis heute andauerndes spannungsgeladenes Verhältnis.

In dem Maße, wie der Interventionsstaat expandiert und sich ein umfassender öffentlicher Sektor entwickelt, tritt ein zweites Problem hinzu, ein Problem 'zweiter Ordnung'. Die geschaffene interventionsstaatliche Infrastruktur wird selbst zum Problem. Sicherung und flexible Anpassung einmal geschaffener sozialer Rechtsansprüche und Leistungsorganisationen im Zuge sozialen Wandels werden zu drängenden Handlungsimperativen für das politische System. Dieses Problem wurde in den staatlichen Sozialgarantien der Weimarer Verfassung nicht berührt.

Da sowohl die existenzielle Bedeutung für die Individuen als auch die objektive Störungsanfälligkeit öffentlicher Institutionen im entwickelten Wohlfahrtsstaat gestiegen ist, wird die '*Sicherung der sozialen Sicherung*' zu einem vordringlichen sozialpolitischen Problem – ein für moderne Gesellschaften typisches Phänomen sozialer Reflexivität (N. Luhmann), das den herkömmlichen Rahmen des liberalen Rechts- und Verfassungsstaats überschreitet. In dieser verfassungsgeschichtlichen Problemlage stellt sich die Frage, ob die noch immer ihre andere Herkunft verratenden rechtlichen Institute des Verfassungsstaats weiterentwickelt werden können, um die geforderte Funktion einer Sicherung der sozialen Sicherung zu erfüllen, sei es durch eine juristische Uminterpretation ihrer Grundbegriffe oder durch Ergänzung um neuartige Normen und Regelungstypen.

Die Rechtssprechung der höchsten deutschen Gerichte, des Bundesverfassungsgerichts, des Bundesgerichtshofs sowie des Bundessozialgerichts, und die darauf bezogene juristische Interpretationsliteratur hat diese Frage seit den 70er Jahren bereits positiv beantwortet. In Anknüpfung an den schon im 19. Jahrhundert eingesetzten Wandel des Eigentumsbegriffs wird der Ansatzpunkt eines verfassungsrechtlichen Schutzes existierender sozia-

ler Rechtspositionen im *Eigentumsschutz* des Artikels 14 des Grundgesetzes gesucht.¹⁵

Eigentumsschutz sozialer Rechte als Lösung?

Zugrunde liegt eine – vom Bundesverfassungsgericht erstmals 1975 explizierte – funktionale Betrachtung des Eigentumsbegriffs. In Anerkennung real stattgefundenen Wandels wird gesehen, daß Löhne und öffentliche Sozialleistungen für die Mehrheit der Bürger die Rolle der Existenzsicherung spielen, die im liberalen Modell dem Sach- und Investitionsvermögen zukam. Entwickelt wurde diese Deutung primär in Fragen der GRV und des Versorgungsausgleichs.¹⁶ Die Fortbildung des Eigentumsbegriffs erscheint zunächst folgerichtig, da dem Wandel gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion Rechnung getragen wird und Sozialleistungsempfänger nun auch in den Genuß des Kerns der Sicherungsgarantie des liberalen Staates kommen sollen. Eine soziologische wie auch eine juristische Kritik kann jedoch zeigen, daß der Eigentumsbegriff zur spezifischen Sicherung sozialer Rechte ungeeignet oder doch zumindest problembehaftet ist. Soziologisch führt die Kritik zu den Wurzeln des liberalen Modells und den in ihm enthaltenen Fiktionen.¹⁷

Die klassische Idee des Privateigentums sieht in Frontstellung gegen mittelalterliche und frühmoderne Formen der Verflechtung von Zugangsrechten eine eindeutige Beziehung zwischen einzelnen Personen und Sachen vor, ein exklusives Verfügungsrecht. In dem Maße, wie Organisationen statt Privatpersonen als dominante Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft auftreten, verliert diese Vorstellung an Realitätsgehalt. Nicht Verfügung über Sachen, sondern die *Teilhabe an Organisationen* wird zum Imperativ für die individuelle Lebensführung und damit zur Zielgröße staatlicher und gesellschaftlicher Maßnahmen. Die soziale Existenz des

15 Vereinzelt wird ein solcher Schutz auch in anderen Grundgesetzartikeln gesucht, z.B. in Art. 3 oder Art. 12 Abs. 1 (s. Stober 1982: 68, FN 8).

16 Eine umfassende Analyse der einschlägigen Rechtsprechung bis 1982 gibt Stober (1982 insbes. S. 13f., 66). Eine Auswahl einschlägiger Gerichtsurteile bis 1985 findet sich bei Hoffmann (1987: 43–71). Rüb (1990) konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

17 Vgl. zum Folgenden systematisch Kaufmann (1982a).

Einzelnen nimmt die Form einer Vielzahl von Teilhaberechten an, die ihm eine Beteiligung an privatrechtlichen und öffentlichen Organisationen, Unternehmen, Verbänden und Leistungssystemen erlauben, an denen auch andere Zugangsrechte haben. Diese Verfügungsrechte an Vermögen in einem weiten Sinne sind nicht mehr exklusiv, sondern in einer neuen Weise verflochten.

Sozialpolitisch ergeben sich zwei Folgerungen. *Wenn verflochtene Verfügungs- und Teilhaberechte typisch sind, so verliert der Eigentumsbegriff seine Instruktivität zur Klärung konfligierender Ansprüche von Personen und Personengruppen.* Alle Beteiligten können sich auf Eigentumstitel berufen, Konflikte sind vorprogrammiert. Wessen Ansprüche haben bei strukturell schrumpfenden Renteneinnahmen Priorität: die der Rentner, die der Versicherten und Beitragszahler, die der Steuerzahler (die via Staatszuschuß zur GRV und Steuerfinanzierung der Sozialhilfe als Ausfallbürgen niedriger Renten involviert sind), die der Hinterbliebenen von Rentnern, ... usw.? Zweitens tendiert eine, wie auch immer abgeschwächte, eigentumsanalogue Auffassung von Sozialleistungen zu einer Benachteiligung der sozial und ökonomischen Schwachen. Die Unterscheidung von 'Eigenleistung' (paradigmatisch durch eigene Beitragszahlung in der GRV) und 'staatlicher Gewährung', wobei erstere als höherwertig eingestuft wird, bildet den Grundpfeiler der einschlägigen Rechtssprechung.¹⁸ Die Bevölkerungsgruppen, die in diesem Sinne weniger 'geleistet' haben, wie die Hausfrauen und Mütter oder der Sozialhilfeempfänger, der nur seine Staatsbürgereigenschaft geltend machen kann, geraten systematisch ins Hintertreffen, obwohl gerade sie besonderer Gegenstand sozialstaatlicher Hilfezusagen sind.¹⁹

Juristisch schlägt sich diese Sachlage in nicht zu verleugnenden Schwierigkeiten, Inkonsistenzen und Aporien der Rechtssprechung nieder.²⁰ Probleme ergeben sich gerade im vermeintlich eindeutigsten Fall, bei durch eigene Beitragszahlungen erworbenen Ansprüchen auf Leistungen

18 Stober (1982: 33).

19 Ansprüche auf rein finale Leistungen gelten nicht als Eigentum (Rüfner 1982: 171).

20 Nachweise bei Stober (1982: 32, 48, 37, 38). Siehe auch den scharfsinnigen Hinweis Stobers (1982: 34), daß das Eigentum im klassischen Sinne selbst nicht leistungsbezogen begründet wird, wie an der Zulässigkeit von Erbschaften und Schenkungen erkennbar ist.

der GRV. Hier zeigt sich, daß eine Sicherung der Rentenversicherung in Zeiten demographischer Umwälzungen in der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes keinen Anhalt finden kann. *Der Eigentumsbegriff erweist sich als zu statisch, um soziale Positionen im Wandel der Zeit zu schützen.* Das Problem besteht darin, daß es im deutschen Rentensystem keine fiskalischen Beziehungen zwischen Beitrag und Rente gibt, nur eine Entsprechung relativer Positionen in der Hierarchie früherer Erwerbseinkommen und aktuell zu beziehender Renten. Was ist also das verfassungsrechtlich zu schützende (Quasi-)Eigentum eines Versicherten bzw. Rentners? Eine rechnerische Ermittlung einer privatwirtschaftlichen Rendite der Beiträge scheidet aus, da die ausgezahlte Rente keine Rendite darstellt und, wie wir im vorangegangenen Abschnitt im Rahmen der Kritik der Privatversicherung gezeigt haben, eine solche Rendite ökonomisch fiktiv und methodisch nicht ermittelbar wäre. Im strengen Sinn eigentumsanalog wäre der Schutz des Nominalwerts der Beiträge – privates Sachvermögen ist rechtsstaatlich nicht gegen Wertverfall geschützt –, eine offensichtlich absurde Vorstellung.

Dementsprechend blieb der Rechtssprechung wenig anderes übrig, als die Realitäten des Umverteilungsmechanismus der GRV juristisch anzuerkennen und das Prinzip des Generationenvertrages und des sozialen Ausgleichs, auch in Abweichung von dem (fiktiven) Grundsatz einer beitragsbezogenen Rente, ausdrücklich zuzulassen. Weitere Einschränkungen des Konzeptes eines Eigentumsschutzes sozialer Rechte wurden via Gemeinwohlpostulat aus den systemischen Funktions- und Stabilitätsbedingungen der GRV abgeleitet (Haushaltsslage, generelle Wirtschaftsslage, Zustand des Bundesbudgets, wirtschaftspolitische Zielsetzungen). Auch wurden Veränderungen im Rentenrecht, die in laufende Anwartschaften eingreifen – ein alltäglicher Fall –, zwar juristisch als "unechte Rückwirkung" eingestuft, aber meistens als verfassungsgemäß zugelassen. Anwartschaft schließe Unsicherheiten ein.²¹

Damit ist deutlich geworden, daß die Berufung auf Eigentumspositionen im sozialen Bereich erhebliche juristische Kontingenzen und individuelle Unwägbarkeiten in sich birgt. Dies ist der gesellschaftsgeschichtliche

²¹ Zu den Abweichungen von der Eigentumsidee siehe Stober 1982: 55 – 59, 63 – 65.

Ort der aktuellen Vorschläge zur Regelbindung des Systems der gesetzlichen Alterssicherung.

Die Idee einer Regelbindung

Entsprechende Konzepte wurden seit den 80er Jahren von der Wissenschaft und im politischen Raum entwickelt, wobei die vorgeschlagene Regelbindung explizit auf Verfassungsebene angesiedelt wird (z.B. Berthold/Külp 1984, 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 sind.²² Die Regelidee wurde zuerst 1984 von der SPD in den parlamentarischen Beratungsprozeß eingebracht.

Vergessen ist heute, daß bereits im Vorfeld der Rentenreform 1957 die Idee eine wichtige Rolle spielte, allerdings nicht unter demographischem Vorzeichen. Die '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 gefordert.²³ Der ähnlich angelegte Regierungsentwurf schrumpfte zuletzt zu einer "halbautomatischen Lösung" (Hockerts 1980: 410), die als Kompromiß den engagierten Gegnern der Rentendynamisierung angeboten worden war.

Das Problem der Anpassung an sozialen Wandel stellt sich nicht nur in demographischer Hinsicht. Seit dem Ende der Selbstverständlichkeit kontinuierlichen wirtschaftlichen Wachstums im Jahre 1974 ist das Problem *konjunktureller* Krisenanfälligkeit der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe ein Dauerbrenner im politischen System. Veränderungen von Löhnen, Beschäftigungsstand, Preisen (Inflation), aber auch der Wochenarbeitszeit sorgen für andauernde Anpassungsprobleme. Wie im Fall

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

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

langfristigen demographischen Alterns bei gleichzeitigem Rückgang der Bevölkerung stellt sich bei kurzfristigen Schwankungen, z.B. einer Erhöhung der Arbeitslosenquote, das Problem eines Anstiegs der Ausgaben bei gleichzeitigem Rückgang der Einnahmen. Im Fall konjunktureller Einflüsse kommt komplizierend hinzu, daß in einer Art Kettenreaktion via Beitragsaufkommen und Rentenzugang Veränderungen gleich auf mehrere Sicherungssysteme durchschlagen (Arbeitslosenversicherung, GRV sowie GKV und Sozialhilfe). Aufgrund einer systematischen politisch-ökonomischen Analyse fordert Helberger (1986) zum Abbau der konjunkturellen Störungsanfälligkeit eine Strategie der "eingebauten Krisenneutralisierung" (1986: 228), die er in Form einer Liste von Vorschlägen regelhafter Bedingungen verschiedener Aspekte der Ausgaben- und Einnahmenpolitik der Sozialversicherungen und des Bundes konkretisiert. Ziel ist es, die Sozialversicherungen "so zu dynamisieren, daß Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Daten von ihnen möglichst problemlos aufgefangen werden" (1986: 235).

Die Vorschläge einer Regelbindung sind nicht nur systemtechnisch konzipiert, sondern haben eine politische Stoßrichtung gegen eine unangemessene Handhabung sozialen Wandels 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' in dieser Hinsicht²⁴ war die Rentenreform von 1972. Hohe Prognosen eines Anwachsens der Überschüsse der GRV auf über 200 Milliarden DM in den folgenden fünfzehn Jahren verleiteten Regierung – wie 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 Verschiebeoperation zwischen Sicherungssystemen und –haushalten, mit der Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre konjunkturelle und strukturelle Verschiebung ökonomischer Kennziffern bewältigt werden sollte. Tagespolitisch motivierte Eingriffe in die sozialen Sicherungen stellen in der Sicht der Regelbindungsstrategie eine unangemessene Reaktion auf die Störungsanfälligkeit

24 So Berthold/Roppel (1983: 301) und Helberger (1986: 228).

der Sicherungssysteme unter dem Einfluß sich wandelnder gesellschaftlicher Bedingungen dar.

Einige Vertreter des Regelbindungskonzepts leiten 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 Entpolitisierung. Eine verwandte Idee klingt bereits bei Zöllner (1963: 26f.) an, der anhand der rechtstheoretischen Unterscheidung von induktiver und adaptiver Rechtssetzung im Sozialbereich dafür plädiert, letztere in die Verwaltung abzuschieben, um sie dem ideologisierten politischen Tagesgeschäft zu entziehen.

Sicherung der sozialen Sicherung durch Konstitutionalisierung

Aus der Kritik der Eigentumsfigur als Instrument der Sicherung sozialer Rechtspositionen und der Idee einer Regelbindung werden Bedingungen einer rechtlichen Sicherung der sozialen Sicherung in Umrissen deutlich. Wenn individuelle soziale Rechte Ansprüche auf Teilhabe an staatlichen (und nicht – staatlichen) Leistungssystemen sind, so können sie nur durch Normen und Kontrollmechanismen gesichert werden, die sich in spezifischer Weise auf die Institutionen der sozialen Sicherung und ihre – wandelbaren – sozioökonomischen Rahmenbedingungen beziehen. Es zeigt sich, daß *hierbei durchaus an die Idee des Verfassungsstaates angeknüpft werden kann, wenn auch nicht an den Eigentumsbegriff*. Wir nennen das im folgenden zu entwickelnde Konzept "Konstitutionalisierung", da es auf Grundgedanken der liberalen Verfassung zurückgreift, diese aber den Bedingungen entwickelter wohlfahrtsstaatlicher Gesellschaften anpaßt durch Generalisierung und Respezifikation.

Das liberale Verfassungsmodell enthält ein Konzept gesellschaftlicher Steuerung, das wesentlich auf der Idee einer *Selbststeuerung* gesellschaftlicher Teilbereiche basiert. Der Staat setzt basale Rechtsnormen und –institute, in deren Rahmen sich die Aktivitäten von Individuen entfalten und – der Idee nach – zu wohlgeordneten Handlungsmustern verdichten. Auf der makrosozialen Ebene ist der Markt das Paradigma einer solchen Ordnung. Der marktmäßige Zusammenhang dezentral agierender Wirtschaftssubjekte zeichnet sich durch eine hohe Anpassungsfähigkeit und

Umweltoffenheit in bezug auf Veränderungen sozioökonomischer Rahmenbedingungen aus. Generell bietet Selbststeuerung gegenüber hierarchischer bzw. staatlicher Fremdsteuerung den Vorteil, komplexere Informations- und Kommunikationsströme stabilisieren zu können.

Im öffentlichen Sektor gibt es kein dem Markt analoges, auf einen einfachen Nenner zu bringendes Steuerungsmodell. Die hierarchische Steuerung in staatlichen Bürokratien ist nur eine von mehreren im politisch-administrativen System anzutreffenden Steuerungsformen. Zugleich ist aber bekannt, daß Steuerung im öffentlichen Sektor faktisch stattfindet. Neuere Untersuchungen haben gezeigt, daß dies Resultante einer Vielfalt uneinheitlicher und sich überlappender Koordinations- und Kontrollmechanismen ist (Wirth 1986). Hierzu zählen verschiedenste Formen nicht-hierarchischer (Selbst-)Steuerung wie Verhandlungssysteme, Wahlen und der Rekurs auf Professionen. In diesem Sinne ist auch in der Sozialpolitik Selbststeuerung in Teilbereichen möglich.

Das Postulat der Selbststeuerung in der Sozialpolitik ist nicht neu. Wie noch zu zeigen sein wird, beinhaltet die Sozialversicherung und andere Institutionen des Sozialstaats entsprechende Ideen. In den 80er Jahren wurde aus linker, grüner wie auch rechter Warte die Forderung einer gesellschaftlichen Selbststeuerung im sozialen Bereich propagiert. Selbsthilfegruppen, örtliche Initiativen und dezentrale Unterstützungseinrichtungen wie z.B. Sozialstationen galten als bedürfnisgerechtere und zugleich effektivere Alternativen zur zentralstaatlich-bürokratischen Hilfe (Heinze u.a. 1988). Derartige Maßnahmen können im entwickelten Sozialstaat jedoch nur als Ergänzung, nicht als Ersatz für große, mehr oder weniger bürokratisierte öffentliche Institutionen der sozialen Sicherung fungieren. Die Idee einer Selbststeuerung durch Regelbindung setzt daher nicht im gesellschaftlichen, sondern im staatlich-institutionellen Bereich an.

So wie marktmäßige Steuerung immer rückgebunden ist an individuelle Freiheitsrechte der Akteure, so kann es auch bei Selbststeuerung im Sozialbereich nicht um ein selbstgenügsames, quasi subjektloses 'Funktionieren' von Institutionen gehen. Orientierungspunkt sind individuelle soziale Rechte, einklagbare Ansprüche auf Teilhabe am sozialen Leben der Gesellschaft. Im Effekt muß eine Institutionalisierung von Selbststeuerung sozialer Sicherungssysteme drei Elemente beinhalten: basale Individualrechte (1), institutionenbezogene Normen (2) und institutionelle (Selbst-) Steuerungsmechanismen (3). Die dynamische Anpassungsfähigkeit in Zeiten sozialen Wandels, die sich im Markt aus der dezentralen Koordina-

tionslogik ergibt, muß in diesem Fall explizit in den institutionellen Normen und Regelungsmechanismen vorgesehen werden.

Ad (1): Basis einer Konstitutionalisierung wäre eine Verankerung sozialer Grundrechte im Sinne der Artikel 22ff der Allgemeinen Menschenrechtserklärung und der Artikel 1 – 10 des Sozialgesetzbuches, Allgemeiner Teil, in der Verfassung.²⁵ Damit erhielte der programmatische Kernbestand des Sozialstaats eine rechtliche Sicherung, deren Rang dem des herkömmlichen liberalen Schutzes privaten Sacheigentums gleichkommt.

Ad (2): Aufgrund des erreichten umfassenden Ausbaugrades öffentlicher monetärer Transfersysteme und sozialer Dienstleistungen gewinnen die Bedingungen des Funktionierens und der Wirksamkeit öffentlicher Leistungen an Bedeutung für die effektive Realisierung sozialer Rechte. Daher sind soziale Rechte durch *prozedurale Normen* zu ergänzen. Die Praxis der Rechtssprechung zieht bereits allgemeine Funktionsprinzipien sozialer Sicherungssysteme heran, um individuelle Sozialansprüche näher zu bestimmen (s.o.). Prozedurale Normen können z.B. den Finanzierungsmodus sozialer Sicherungssysteme und grundlegende Optionen der Lastverteilung zwischen verschiedenen öffentlichen Trägern und Klientengruppen regeln.

Ad (3): Angesichts einer gesteigerten internen und externen Dynamik des Wohlfahrtsstaats können soziale Grundrechte und die Effektivität sozialer Leistungssysteme über die Zeit nur gesichert werden, wenn flexible *Anpassungsmechanismen* an neue Bedingungen institutionalisiert werden. Zur Begründung sind prozedurale Normen heranzuziehen, die im Hinblick auf Parameteränderungen in der Umwelt sozialer Systeme formuliert worden sind. Eine Rentenformel, die auf demographische Veränderungen reagiert, wäre ein Beispiel eines solchen Regelmechanismus. Die Vorkehrungen des Rentenreformgesetzes '92 sind ein Schritt in diese Richtung. Auch das 1989 in Kraft getretene Gesundheitsreformgesetz (GRG) enthält die "Vorstellung eines sich selbst regulierenden Systems", insoweit es wesentliche Steuerungsbefugnisse an die verbandlichen Akteure des Gesundheitssystems delegiert (Schewe 1989: 157).

²⁵ Zu entsprechenden Forderungen und kritischen Stimmen von juristischer Seite s. Stober (1982: 68f., FN 10).

Prozedurale Normen und institutionelle Anpassungsmechanismen sind die Bereiche, in denen die Idee einer Regelbindung sinnvoll Anwendung finden kann, rechtlich verankert in der Verfassung oder in grundlegenden regulativen Gesetzeswerken. Regeln tragen bei zur 'Sicherung der sozialen Sicherheit' in den drei Dimensionen politische Verlässlichkeit, System-sicherheit und individuelle Orientierungssicherheit. Die erste Dimension verweist auf die bereits angesprochene kritische Distanz zum Modell diskretionären politischen Handelns. Die Dimension der Systemsicherheit verweist auf die Stabilisierung von Systemen in Zeiten sozialen Wandels.

Ebenso wichtig wie 'objektive' Sicherheiten gerade in der mit vielerlei Ängsten und politischer Benützung von Ängsten besetzten Alterssicherung, ist die subjektive Dimension. Geeignet formulierte Regeln können institutionelle Verläufe für die Betroffenen – Leistungsempfänger ebenso wie Beitrags –/Steuerzahler – transparenter machen und das Vertrauen in ihre Verlässlichkeit erhöhen. Die resultierende subjektive Erwartungsgewißheit über zukünftige Lebensbedingungen ist selbst ein Element sozialer Sicherheit.²⁶ Subjektive Sicherheit hat auch Implikationen für politisches Verhalten. Die Befürworter einer Regelbindung versprechen sich eine höhere Akzeptanz staatlicher Sozialsysteme und eine generelle Stärkung der Legitimation des politischen Systems. Orientierungssicherheit kann auch wichtig sein für organisierte Akteure, d.h. juristische Personen. Z.B. muß die GRV für ergänzende betriebliche Alterssicherung kalkulierbar sein.²⁷

Ob Regeln die an sie geknüpften Erwartungen erfüllen können, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab, die spezifischen Anforderungen des jeweiligen Bereichs sozialer Sicherung zu genügen hat. Es können aber einige allgemeine Bedingungen und Grenzen der langfristigen Wirksamkeit von Regeln formuliert werden:

- (a) Jenseits ihrer systemtechnischen Stimmigkeit ist eine einigermaßen ausgewogene 'Nutzenstiftung' erforderlich, d.h. sie dürfen keinen der Beteiligten in nachhaltiger und offensichtlicher Weise benachteiligen.
- (b) Wie 'gerecht' eine Regelung ihrem Inhalt nach auch sein mag, sie muß normativ eindeutig, einsehbar und *klar* formuliert sein. Beide Krite-

26 Kaufmann 1973: 300f.

27 So hat das 1971 gegründete Altersversorgungswerk der BASF sich 1985 von der GRV abgekoppelt (Schmähl 1988a: 174).

rien scheinen z.B. für die Regel einer Gleichverteilung demographisch induzierter Lasten der Rentenversicherung auf Rentner, Beitragszahler und Steuerzahler (Staatszuschuß) erfüllt zu sein. (c) *Zielkonflikte* und *Nebenfolgen* für andere Systeme sind zu berücksichtigen. Weil Regeln sich im allgemeinen auf einzelne Systeme beziehen, ist die Gefahr eines Übersehens von Nebenwirkungen besonders groß. Z.B. wird von Befürwortern der Gleichverteilungsregel demographischer Lasten häufig übersehen, daß sinkende Renten und steigende Beiträge armutsträchtig sind mit unmittelbaren Folgen für die Sozialhilfe. Dies zeigt sich im RRG '92 (s. Kap. 7). (d) Der notwendig allgemeine und systembezogene Charakter von Regeln darf nicht zur Vernachlässigung von *Differenzierungen* innerhalb des Systems und der betroffenen Klientengruppen führen. Dies spricht z.B. gegen die dominante Orientierung rentenpolitischer Leitlinien an der standardisierten Figur des Eckrentners.

Die Idee einer Konstitutionalisierung durch Regelbindung weist also neben dem Vorteil eines Sicherheitsgewinns auch immanente Nachteile und Grenzen auf. Eine operationale Regel ist zwangsläufig *selektiv*: sie ist i.a. nur geschaffen zur Bewältigung einer bestimmten Art von Instabilität (hier: demographischen Schwankungen) und für ein bestimmtes staatliches Leistungssystem. Die Einwirkung anderer Instabilitäten sowie Interaktionen mit anderen, ebenfalls betroffenen Systemen können die gewünschte Wirkung auf individuelle Wohlfahrtspositionen konterkarieren. Regeln sind auch in normativer Hinsicht notwendig selektiv.²⁸

Elemente regelgebundener Anpassung im existierenden Sozialsystem

Die Idee einer regelgebundenen Anpassung an sich ändernde sozioökonomische Größen – im angelsächsischen Sprachraum *indexation* genannt – 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 Vorzeigebeispiel institutionalisierter Anpassung im Zeitverlauf ist die *dynamische Rente* von 1957. Sie zielt darauf ab, Rentner am

²⁸ Zur Selektivitätsproblematik von Anpassungsregeln s. die grundsätzliche ökonomische Modellanalyse von Hauser (1988, bes. S. 156, 192f.).

Wachstum des Volkswohlstands zu beteiligen durch Zuwächse in Einklang mit dem Anstieg der Löhne der Erwerbstätigen (und nicht etwa nur mit der Inflation).²⁹ Im großen und ganzen hat sie das auch geleistet. Gleichwohl hat die Anpassung empirisch nicht in dem Maße stabilisierend gewirkt, wie man es unter dem Leitaspekt sozialer Sicherheit für wünschenswert halten kann, und sie verlief auch nicht vollständig regelhaft. Was das Verfahren der Rentenanpassung angeht, so war ohnehin 1957 durch die CDU-Fraktion eine 'halbautomatische Lösung' durchgesetzt worden, die eine jährliche Anpassung unter Beteiligung von Bundesregierung und Sozialbeirat vorsah.

Schaubild 10 (Kap. 3) zeigt, daß von einem gleichbleibenden Prozentsatz der Renten an den Löhnen (*replacement ratio*) keine Rede sein kann – obwohl eine fixe Relation bei monetären Transferzahlungen mit offizieller Lohnersatzfunktion eine sinnvolle Zielgröße wäre und im Fall der Arbeitslosenunterstützung wie auch bei der Hinterbliebenenversorgung innerhalb der GRV (Unterhaltersatzfunktion) Realität ist.³⁰ Nimmt man das Niveau des Ersatzquotienten von 1957 als politische Zielgröße, so ist dieses nach beträchtlichem Rückgang erst Mitte der 70er Jahre wieder erreicht worden. Die Regelbindung der GRV manifestiert sich in der Rentenformel, in deren alter Version der Faktor "allgemeine Bemessungsgrundlage" die Anknüpfung an die Entwicklung der Löhne repräsentiert.³¹ Dies galt jedoch unmittelbar nur für die Rentennewuzugänge; die Bestandsrenten mußten jährlich durch ein besonderes Gesetz angepaßt werden. Um 1980 geriet die Dynamisierung in politische Schwierigkeiten und wurde Opfer diskretionärer Eingriffe. Die jährliche Anpassung wurde um ein halbes Jahr verschoben (1978, 1983), und die regelhafte Anpassung zugunsten niedrigerer singulärer Erhöhungen gänzlich suspendiert (1979 – 1981). Ab 1984 galt eine "aktualisierte Anpassung", die sich am Lohnniveau des Vorjahres und nicht mehr der drei letzten Jahre orientierte.

29 Bei bloßer Anpassung an Preissteigerungen betrüge die durchschnittliche Rente eines 1957 verrenteten Rentners im Jahre 1985 nur 42 % der faktisch gezahlten Rente (Heine 1988: 443f.).

30 Zum Folgenden s. die Analyse von Kohl (1985: 8–11).

31 Zum Vergleich der alten Rentenformel mit der neuen nach dem RRG '92 s. Ruland (1989: 764f.).

Die *Sozialhilfe* kennt keine formelle Dynamisierung. Die maßgebliche Norm der Sicherung eines Existenzminimums ist nicht per se dynamisch formuliert wie die Lohnersatzfunktion der Altersrenten. Zusätzlich scheint es politische Gründe zu haben, daß *residualen und einkommensabhängig gewährten Leistungen eine geregelte Stabilisierung im Zeitverlauf eher verwehrt wird*, obwohl gerade im unteren Einkommensbereich kleine Schwankungen größere Folgen für die Lebenslage der betroffenen Individuen haben. Eben bei diesen Leistungen greift auch der Eigentumsschutz sozialer Ansprüche weitgehend ins Leere. Neben der Sozialhilfe zählen hierzu z.B. die Ausbildungsförderung (BaFöG) und das Wohngeld.³²

Aber selbst im Fall der Sozialhilfe gibt es Elemente einer Regelbindung, die zu einer faktischen Dynamisierung der Leistungssätze (Hilfe zum Lebensunterhalt) bei etwa 40 % der durchschnittlichen Haushaltseinkommen geführt haben. Ein solches Element ist bereits in der Orientierung am Existenzminimum enthalten, insofern sie im Prinzip eine Anpassung an die Inflation am Konsumgütermarkt impliziert.³³ Der gegenüber den Fürsorgebestimmungen von 1924 erweiterte Begriff eines soziokulturellen (statt physischen) Existenzminimums im Bundessozialhilfegesetz von 1961 hat darüber hinaus, besonders auch in der Rechtsprechung, als Motor einer Anpassung an wachsende Entfaltungserfordernisse und –bedürfnisse in unserer Gesellschaft gewirkt. Einer formellen Dynamisierung am nächsten kam der Warenkorb, anhand dessen die Regelsatzverordnung von 1962 das Existenzminimum operationalisierte. Er ging auf einen ersten Warenkorbentwurf von 1955 zurück (Leibfried u.a. 1987: 57). Die These von Leibfried u.a. (1987) einer bedarfsorientierten Regelbindung der Hilfe zum Lebensunterhalt in den Jahren 1962 bis etwa 1981 wäre allerdings empirisch zu prüfen. Zu fragen ist, ob der Warenkorb im Entscheidungsprozeß von Bund, Kommunen und Deutschem Verein für öffentliche und private Fürsorge wirklich die maßgebliche Rolle bei der Leistungsfestsetzung spielte. Jedenfalls konnte er die realen Wohlstandsminderungen der Sozialhilfeempfänger zwischen 1977 und

32 Probleme der Dynamisierung 'negativ einkommensabhängiger' Leistungen untersucht generell Hauser (1985).

33 An dieser Stelle sei an die bemerkenswerte Tatsache erinnert, daß bereits zwischen 1795 und 1834 in weiten Teilen Englands die örtlichen Unterstützungszahlungen an Arbeitslose im Rahmen des Armenrechts formell an den (damals stark fluktuierenden) Brotpreis gekoppelt waren (s. z.B. Fraser 1984: 36).

1986 (Anpassung unterhalb der Inflationsrate) nicht verhindern, wobei er 1982–1985 auch formell außer Kraft war. Das 1989 in Kraft getretene "Statistik – Modell" stellt eine explizite Dynamisierung der Leistungssätze dar, freilich auf eine zirkulär beschränkte Weise, denn die Bedarfszumesung orientiert sich an den faktischen Ausgaben eines durchschnittlichen Renten – und Sozialhilfeempfängerhaushalts.

In wirtschaftlichen und politischen Schlechtwetterzeiten hat mithin die Abwesenheit systematischer Regeln eine politische Instrumentalisierung von Sozialleistungen zuungunsten sozial Schwacher ermöglicht. Selbst in Relation zu den in dieser Zeit ebenfalls nicht verschont gebliebenen Altersrenten setzten die Sozialhilfesätze ihren von Anbeginn (1962) ablaufenden Verfallsprozeß fort, der sie kontinuierlich – mit zwischenzeitlichem Wiederanstieg in den frühen 70er Jahren – von 40,2 % der Standardrenten (1962) auf 27,8 % (1983) sinken ließ. Diese von Kohl (1985: 21, Tab. 2) aufgedeckte recht massive Verschiebung verweist zugleich auf generelle Probleme und Grenzen einer Regelbindung. Die auf ein einziges Sicherungssystem, die GRV, beschränkte Dynamisierung konnte nicht verhindern, daß sich im Laufe der Jahre eine Wohlstandsschere zwischen den bessergestellten Rentnern und den Kleinrentnern, die auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind, aufgetan hat.

Es drängt sich die Frage auf, *warum der Gesetzgeber nicht auch formell zum Leitkonzept eines relativen Existenzminimums verbunden mit einer formellen Dynamisierung übergeht, wo doch die Praxis der Hilfgewährung nicht so weit davon entfernt ist.* Die politische Schwäche der Anwälte der Armen, die kommunale Finanzierung und die fiskalische Ausbeutung der Sozialhilfe durch Abwälzung anderer Lasten auf sie scheinen in dieser Richtung gewirkt zu haben, obwohl trotz steigender Sozialhilfeausgaben die Finanzierungsmasse immer noch wesentlich geringer ist als die von GRV oder GKV.

Warum die Leistungen des Familienlastenausgleichs nicht dynamisiert sind, erscheint demgegenüber schwieriger erklärbar. Ein Antrag des Leiters der Familienkommission der CSU an den CSU – Parteitag am 19./20.10.1984 forderte eine solche Dynamisierung (Schmid 1987: 17). Allerdings sind die indirekten Leistungen in Form von kinderbezogenen Steuerfreibeträgen an das Familieneinkommen gekoppelt und damit dynamisiert.

Die bisher diskutierten Elemente regelhafter Normierung sozialer Sicherheit im Zeitablauf bezogen sich auf die Höhe der erbrachten Leistungen. Möglich ist aber auch die Regelbindung anderer Größen. Eine

Schlüsselrolle kommt dabei naturgemäß der Finanzierungsseite zu. So weist Helberger (1986: 231) darauf hin, daß der Bundeszuschuß zur GRV de jure dynamisiert ist, der Bund sich nur nicht daran gehalten habe. Die Verpflichtung des Bundes zu Zuschüssen zu den Kriegsfolgelasten der Sozialversicherungen ist bereits im Grundgesetz verankert (Artikel 120). 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) schlagen 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 (1986a) konzipiert 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.

Sozialversicherung als Regelsystem

Die meisten der beschriebenen 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 normati-

ven Implikationen gegeben. Wir haben zu Beginn dieses Abschnitts bereits auf den statischen und normativen Charakter der Titmuss'schen Wohlfahrtsstaatstypologie und der verwandten deutschen Unterscheidung zwischen Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge hingewiesen. Bereits eine Definition des Sozialversicherungsprinzips erweist sich als nicht einfach, wenn man über die idealtypische Abgrenzung gegenüber Versorgung und Fürsorge hinausgehen will.

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 nur von bzw. an aktuelle und potentielle Leistungsempfänger getätigt; Ergänzungen aus externen Finanzquellen sind – idealtypisch – nur in rechtlich fixierter und kanalisierter Form vorgesehen. Die sozialpolitische Zielvorstellung ist eine Sicherung und Verstetigung von Einkommen oder immateriellen Lebenslageaspekten im Lebensverlauf. Daraus ergibt sich eine intertemporale Betrachtungsweise. Diese beinhaltet jedoch nicht, wie oft angenommen, eine intertemporale Umverteilung im Sinne einer realen Verschiebung von Ressourcen im Zeitverlauf, sondern eine *zeitliche Stabilisierung individueller Ansprüche*.

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. Wie im nächsten Kap. zu spezifizieren ist, kann eine politisch tragbare Regelbindung des Finanzausgleichs ganze Klassen sozialstruktureller Störfaktoren (Parameterveränderungen) *uno actu*

system – und akzeptanzverträglich abwickeln. *Die Sozialversicherung ist von ihrer Konstruktion her prinzipiell geeignet, sich regelhaft an soziodemographische Dynamik anzupassen.*

Selbstverständlich verbleiben Folgeprobleme bei derartigen Anpassungsprozessen – politische und sozioökonomische Auswirkungen einer Beitragserhöhung, soziale Probleme (Armut) usw. –, aber die Sozialversicherung als Regelsystem bildet sie deutlich ab, statt sie mit anderen fiskalischen und politischen Problemlagen zu vermischen oder sie gar in das Dunkel individueller Problembewältigung abzuschieben, wie es die Strategie der Residualisierung des Wohlfahrtsstaats zur Folge hätte. 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. Einen Versuch, den Gedanken einer 'Stärkung des Versicherungsprinzips' in einer Weise neu zu beleben, die Statik und normative Kurzschlüsse vermeidet, hat Schmähl (1985c) vorgelegt. Wir diskutieren die auftretenden Probleme anhand dieses Modells.

Im Kern geht es Schmähl darum, versicherungsfremde Leistungen nicht aus der Sozialversicherung zu verbannen, sondern innerhalb der Sozialversicherung Leistungsstruktur und Finanzierungsmodus nach versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Komponenten zu *differenzieren*. "Versicherungsfremd" bedeutet also nicht "sozialversicherungsfremd". Folgerter z.B. Wilfrid Schreiber aus dem Versicherungsgedanken die Eliminierung des Staatszuschusses aus der GRV als systemfremd, so ergibt sich in Schmähls Modell gerade eine Erhöhung des staatlichen Finanzierungsanteils aufgrund des hohen Anteils versicherungsfremder Leistungen. Die Differenzierung innerhalb der Sozialversicherung sichert auch ihre Differenzierung nach außen als Institution, insbesondere ihr getrenntes Budget, da externe Finanzaufwendungen einer Regelbindung gemäß interner Kriterien unterliegen sollen. Diese Kriterien sind konsensbedürftig, da die Abgrenzung versicherungsgemäßer (auf einer Entsprechung von Leistung und Gegenleistung beruhender Leistungen von versicherungsfremden (über Risikoausgleich hinaus interpersonell umverteilen-

den) Leistungen nicht eindeutig gegeben ist.³⁴ Schmähl begründet sein Modell mit den Zielgrößen erhöhter Akzeptanz der GRV einschließlich der Folgewirkung verminderte Abwanderung in die Schattenwirtschaft sowie mit erhöhter Transparenz und subjektiver Erwartungssicherheit. Zentrale regulative Wertidee ist der Leistungsgedanke.

Im Lichte der Basisoption einer internen Differenzierung der Sozialversicherung begründet Schmähl Optionen zu allen wichtigen Aspekten der Sozialversicherung, insbesondere zu einer "ausgabenadäquaten" Wahl von Finanzierungsarten. Dazu zählen eine Regelbindung des Bundeszuschusses – unter Umständen auf Verfassungsebene verankert – und die Idee fingierter Beiträge. Letztere hätten die verschiedensten Behörden (wie bisher etwa schon die Bundesanstalt für Arbeit im Fall von Arbeitslosigkeit) oder der Bund als Ganzer an die GRV zu entrichten, wenn es politisch gewünscht ist, beitragslose Zeiten rentensteigend wirksam werden zu lassen (z.B. durch die Ausbildungsförderungsämter für Schul- und Ausbildungszeiten). Damit würden versicherungsfremde Leistungen in finanzpolitisch kontrollierbarer Weise in versicherungsgemäße transformiert (s.o. Kap. 7). Eine weitere Folgerung ist die Beschränkung der Rentenbesteuerung auf versicherungsgemäße, auf monetärer Eigenleistung beruhende Anteile.

Insgesamt stellt der Schmählsche Entwurf ein Reformkonzept dar, das eine klare Zurechnung institutioneller Zuständigkeiten und politischer Verantwortlichkeit ermöglichen soll. Dieselbe Idee liegt dem bereits zitierten Modell von Helberger (1986) zugrunde, wobei in seinem Fall die Arbeitslosenversicherung im Mittelpunkt steht. Die Vorstellung ist hier, das politische Problem der Arbeitslosigkeit institutionell in der Arbeitslosenversicherung zu konzentrieren.

Stellt das Konzept von Schmähl (sowie von Helberger) ein tragfähiges Modell einer konstitutionellen bzw. parakonstitutionellen Sicherung sozialstaatlicher Leistungsangebote dar? Die Frage ist differenziert zu beantwor-

34 Berechnungen verschiedener Autoren variieren zwischen 20 % und 35 % Fremdanteil an den Rentenausgaben (Schmähl 1985c: 217, Rehfeld/Luckert 1989). Der größte interpretationsfähige Posten ist die Hinterbliebenenversorgung. Auch bei inhaltlichem Konsens variiert der Fremdanteil in der GRV von Jahr zu Jahr und in Abhängigkeit von makrohistorischen Konstellationen, er ist also nicht nur systembedingt. So sinkt der Fremdanteil bei Bereinigung um historische Besonderheiten wie Kriegsfolgen auf etwa 15 % (s. Literaturnachweise bei Schmähl 1985c: 217).

ten. Bezogen auf die oben formulierten drei *essentials* der Sicherung der sozialen Sicherung – soziale Grundrechte, prozedurale Normen, Anpassungsmechanismen im Zeitverlauf – scheint die Stärke der hier betrachteten Konzepte im Bereich prozeduraler Normen zu liegen, während die Sicherung unter Bedingungen sozialen Wandels und der Bezug auf Sozialrechte prekär bleiben. Dies ist zu erläutern.

An der Störanfälligkeit sozialer Sicherungssysteme bei demographischem und sozioökonomischem Wandel ändert das vorgeschlagene Regelwerk der GRV nichts. Dies liegt im Umlageverfahren der GRV begründet, in dem es, wie bereits festgestellt, keine direkte Beziehung zwischen Beitrag und späterer Rente gibt. 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 abhängt. 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. Dies gilt auch für die erweiterten Äquivalenzkriterien des Schmählischen Modells.

So kann es z.B. vorkommen, daß fingierte Beiträge der Ausbildungsförderungsämter für Ausbildungszeiten zu einem Zeitpunkt in den Rentenkassen eingehen, an dem sie aufgrund einer guten allgemeinen Haushaltslage gar nicht gebraucht werden, während zum späteren Zeitpunkt der Realisierung der dadurch erworbenen Rentenansprüche zu wenig Beiträge eingehen, etwa weil die dann in Ausbildung befindlichen Jahrgänge demographisch derart ausgedünnt sind, daß die für sie zu zahlenden Beiträge unzureichend sind. Die Längsschnittperspektive individuell erworbener Rentenansprüche ist nicht übersetzbar in die Querschnittperspektive fiskalischer Verteilungsprobleme in einem gegebenen Zeitpunkt. Die verbreitete Forderung einer 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.

Lösungen des Anpassungsproblems bei sozialem Wandel sind nahtlos an die Vorschläge von Schmähl anschließbar und offenbar auch vorgese-

hen.³⁵ *Die Anpassungsproblematik offenbart aber die steuerungstheoretische Beschränktheit der prozeduralen Normen, die auf dem "Versicherungsprinzip" und der darin enthaltenen Entsprechung von Leistung und Gegenleistung beruhen. Das konzeptuell und normativ bestechende Prinzip "ausgabenadäquater" Finanzierung (d.h. im Kern Finanzierung 'erworbener' Rentenansprüche aus Beiträgen und nicht-erworbener aus Staatszuschüssen) greift in Zeiten tiefgreifender demographischer Verschiebungen systematisch zu kurz. Wenn sich eine weite Kluft zwischen Einnahmen und Ausgaben in der GRV auftut, würde eine rein "versicherungsgemäße" Neubemessung von Beiträgen, Renten und Bundeszuschuß zur Schließung der Lücke zu sozialpolitisch unvertretbaren Belastungen der Betroffenen (sowie nachrangiger sozialer Sicherungssysteme) führen.*

Sind diese normativ-regulativen Grenzen des Versicherungsprinzips bewußt, so kann man den Sachverhalt auch positiv so formulieren, *daß die Auswirkungen demographischen Wandels durch die Sozialversicherung besonders deutlich abgebildet werden.* Dadurch rückt der verteilungspolitische Konflikt zwischen Rentnern, Beitragszahlern und Steuerzahlern (sowie verschiedensten indirekt Beteiligten wie z.B. Hinterbliebenen und Beamten) in den Vordergrund. "Die Konzeption der Teilhabeäquivalenz macht den Diskurs über Normen der Produktion, Umverteilung und Zuteilung von Sicherheitseinkommen zu keiner Zeit überflüssig" (Heine 1988: 451). Damit kommen wir zurück auf unseren Ausgangspunkt einer Kritik des Eigentumsschutzes sozialer Rechte. Die steuerungstheoretischen Grenzen des "Versicherungsprinzips" verweisen auf die zugrundeliegenden Grenzen des Eigentumsbegriffs in bezug auf soziale Ansprüche.

Grenzen der Regelbindung und die Frage des Politikbegriffs

Die Analyse des Modells der Sozialversicherung hat die realen Möglichkeiten, aber auch die Schwierigkeiten einer Institutionalisierung von Anpassungsmechanismen im System sozialer Sicherheit verdeutlicht. Grenzen regelgebundener Anpassung ergeben sich aus rechts-, politik-, steue-

35 S. Schmähl (1985c: 224 – 227 sowie S. 216 zur Differenzierung von Längsschnitt- und Querschnittsperspektive). S. a. Helberger (1986: 233).

rungs- und gesellschaftstheoretischen Überlegungen zu dem Politikbegriff, der der Idee systematischer Regelbindung zugrundeliegt.

1. Regeln legen zukünftige Generationen fest. Dies ist generell ein Problem gesetzmäßiger und besonders verfassungsrechtlicher Fixierung gesellschaftlicher Verhältnisse. Es ist besonders brisant im Fall des Sozialstaats, der nicht mit gleichermaßen universeller Akzeptanz rechnen kann wie die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie.

2. Regeln implizieren eine Entpolitisierung der Sozialpolitik. Was auf Verfassungsebene juridifizierte Regeln und Sozialrechte angeht, so wird besonders von juristischer Seite vor einer zu weitgehenden Ersetzung parlamentarisch-pluralistischer Willensbildungsprozesse durch Gerichtsentscheidungen und gerichtliche Rechtsfortbildung gewarnt.³⁶ Rechtssprechung und -deutung durch Richter, erwachsend aus den Traditionen der juristischen Profession und juristischer Staatslehren, träte an die Stelle der Politik.

Generelle Kritik am Entpolitisierungspotential üben Nullmeier und Rüb (1989, 1991) aus politikwissenschaftlicher und politikgeschichtlicher Sicht. 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. Diese Kritik verweist zutreffend auf Nachteile einer Regelbindung, die wir oben als unhintergehbare Selektivität von Regeln bzgl. eingehender Ziele und zu bearbeitender Instabilitäten bezeichnet haben. 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 absottete 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

36 Z.B. Stolleis (1982: 123f.), Grimm (1982: 232)

vorher durch die maßgebliche Rolle interner ministerieller Zirkel bei der Rentengesetzgebung forciert worden war.

Aus konflikttheoretischer Sicht kann die Entpolitisierung durch Regelbindung umgekehrt auch unter dem Gesichtspunkt kritisiert werden, daß sie im Grunde illusionär sei, da gesellschaftliche Machtverhältnisse, und nicht formelle institutionelle Regeln, im Endeffekt ausschlaggebend seien (so etwa Myles 1984 in bezug auf die Sozialversicherung; s.o. Kap. 4.3). Dieses Argument, wenn so allgemein gehalten, unterschätzt die Beharrungskraft von Recht und Institutionen im Kräftespiel der Interessen.

3. Sachimmanente Grenzen einer Regelbindung ergeben sich auch aus der unterschiedlichen Steuerungstypik sozialpolitischer Interventionen. Nicht alle Bereiche und Aspekte der Sozialpolitik sind gleichermaßen für Regelbindungen geeignet. Finanzierungsfragen monetärer Transfersysteme scheinen einer Regelung in besonderem Maße zugänglich zu sein.

4. Schließlich kann gefragt werden, 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*? Welche anderen politischen Ziele könnten damit in Konflikt liegen?

Kohl (1985: 8) weist z.B. darauf hin, daß die bis 1978 durchgeführte verzögerte Rentenanpassung (Anpassung an die Lohnentwicklung der zurückliegenden drei Jahre) wegen ihrer anti – zyklischen Wirkungen wirtschaftspolitisch geschätzt war. Von neoliberaler Seite wird nicht selten eine restriktive Handhabung der Arbeitslosenunterstützung zur Disziplinierung der Arbeiterschaft gerade in Krisenzeiten gefordert.³⁷ Gemäß Berthold/Külpe (1984: 42) erfordert das wohlfahrtsökonomische Kriterium der Pareto – Optimalität eine Überwälzung demographischer Lasten auf die Rentner, also einen Bruch mit den Leistungszusagen des Sozialstaats ihnen gegenüber. Sozialtheoretisch gewendet findet sich das Argument auch im

37 Siehe auch die These von Piven/Cloward (1977) einer klassenpolitischen Funktionalisierung der Armenfürsorge in den USA, die eine sozioökonomischen Zyklen folgende Dynamik produziere.

demographischen Schrifttum, wenn Wohlfahrtseinbußen der zukünftigen alten Generation als durch mangelnde frühere Reproduktionsleistungen 'verdient' angesehen und akzeptiert werden. Die Verschlechterung der gesellschaftlichen Funktionsbedingungen des Sozialstaats kann auch als Zeichen seiner bisher nur latent gebliebenen grundsätzlichen Verfehltheit gedeutet werden und zu Residualisierungsstrategien Anlaß geben.

Regeln sind angewandte Reflexivität politischen Handelns. Sie reflektieren die Folgen politischer Maßnahmen und Institutionen in einer nicht näher bekannten Zukunft und stellen bereits heute Weichen, den dann zu erwartenden Unsicherheiten zu begegnen. Mit Augenmaß auf angebbare Systemprobleme angesetzt, können Regeln die Problemlösungskapazität des politischen Systems erhöhen. Vielleicht ist ein aufgeklärter Systemtechniker wie Grohmann am realistischsten, wenn er eine "halbautomatische" Lösung (in der GRV) für am gangbarsten hält (1984: 363). Regeln können hilfreich sein, aber Sozialpolitik bleibt ein Handlungsbereich, in dem immer neue soziale Wertentscheidungen in einer sich stetig verändernden Gesellschaft anstehen. Die normativen Probleme der Regelkonstruktion und anderer institutioneller Anpassungsmaßnahmen sind Gegenstand des nächsten Kapitels.

6. Strategien institutioneller Anpassung an die Bevölkerungsdynamik

- soziale Risiken zweiter Ordnung und intergenerationale Verteilungsgerechtigkeit

6.1 Soziale Risiken zweiter Ordnung

Bezugspunkte sozialpolitischen Handelns sind individuelle Lebenslagen. Insbesondere die Sozialversicherung hat sich in ihren Anfängen als Schutz des Einzelnen gegen Wechselfälle des industriell – kapitalistischen Lebens verstanden. Ihr Gegenstand waren und sind die sogenannten 'Standardrisiken' des industriellen Erwerbslebens: Alter, Krankheit, Unfall, Invalidität und Arbeitslosigkeit. Entwicklungen der letzten drei Jahrzehnte haben die Prämissen der überkommenen Definition und Bearbeitung von Risiken in Frage gestellt. In dem Maße, wie sozialstaatliche Leistungssysteme zu einem umfassenden öffentlichen Wohlfahrtssektor ausgebaut worden sind, können soziale Risiken nicht mehr als extern vorgegeben verstanden werden, sondern sind wesentlich durch die Art ihrer sozialstaatlichen Bearbeitung formiert: geprägt, verschärft oder überhaupt erst erzeugt. *Soziale Risiken sind wesentlich vom Sozialstaat selbst produziert.* In Teilbereichen ist dies schon seit längerem beobachtet worden. Zu denken ist z.B. an jugendliche Delinquenten und psychiatrische Patienten, die durch die Einwirkung von Instanzen sozialer Kontrolle und durch totale Institutionen in eine abschüssige Risikokarriere geraten können, aber auch an das zuletzt von Ivan Illich beschriebene Phänomen der Iatrogenese von Krankheiten. Diese Beispiele beziehen sich auf *individuelle Lebenslagen*.

Der Sozialstaat produziert jedoch auch *kollektive* Risiken. Wir haben im ersten Kapitel gezeigt, daß sozialstaatliche Regelungssysteme schon in ihren Ursprüngen im 19. Jahrhundert sich auf Individuen als Mitglieder von Kollektivitäten – wesentlich Altersgruppen – bezogen. Die Lebenslage eines Individuums ist insoweit geprägt durch die Lage der Generation, der er angehört, in der doppelten Bedeutung des Begriffs 'Generation': als Angehöriger einer bestimmten Altersgruppe hat er die Rechte (z.B. Recht auf Schulbildung oder auf Rente), aber auch die Pflichten (z.B. Beitragszahlung an die Sozialversicherung), die der Sozialstaat seiner Altersgruppe zuschreibt; als Angehöriger einer bestimmten Kohorte (Geburtsjahrgang) ist er den historischen sozialrechtlichen Regelungen unterworfen, die zu Lebzeiten seiner Kohorte gelten. Insoweit sind individuelle Lebenslagen Ausfluß kollektiver '*Generationenlagen*'.

Indem der Sozialstaat die Generationen in institutionalisierte Versorgungszusammenhänge – Rechte, Pflichten, Umverteilungskreisläufe – einbindet, setzt er die Mitglieder dieser Generationen kollektiv den Anfälligkeiten der entsprechenden Institutionen aus, z.B. der fiskalischen Instabilität der Rentenversicherung bei Schwankungen der Altersstruktur der Bevölkerung oder der Erwerbsbeteiligung der potentiellen Beitragszahler. Wenn derartige Schwankungen auftreten, so hat dies in einem bundesweiten Umlageverfahren zur Folge, daß sich – je nach rentenpolitischer Reaktion – die Rente jedes einzelnen Rentners (und/oder der Beitrag jedes Beitragzahlers) ändert, ohne daß sich das Risiko, alt, invalide oder Witwe zu werden, im Einzelfall verändert hätte.

Demographischer und ökonomischer Wandel induziert also, vermittelt durch die Funktionslogik der Institutionen sozialer Sicherung, Risiken eines neuen Typs für die Sozialbürger. Wir nennen diese Risiken '*Risiken zweiter Ordnung*'. Während die Standardrisiken, wie sie herkömmlicherweise Gegenstand der Sozialpolitik sind ('Risiken erster Ordnung'), gesellschaftlich vorgegebene und je individuell anfallende Problemlagen darstellen, sind Risiken zweiter Ordnung sozialstaatlich produziert und betreffen ganze Kollektive. Risiken zweiter Ordnung sind eigentlich systemische Risiken der sozialstaatlichen Institutionen, sie wirken sich jedoch unmittelbar auf die Lebenslagen der Menschen aus, die sich den Institutionen anvertraut haben, um Abhilfe bei Risikolagen erster Ordnung zu erfahren.¹

¹ Der Begriff '*Risiken zweiter Ordnung*' deckt also nicht alle sozialstaatlich produ-

Die überkommenen Bezugspunkte der Sozialpolitik – individuelle Lebenslagen und Risiken erster Ordnung – verlieren damit an Instruktivität. Die Problematik von 'Generationenlagen' und sozialstaatlich induzierter 'Risiken zweiter Ordnung' überlagert die älteren Problemstellungen, die im Ursprung des Sozialstaats im Vordergrund standen. Risikobearbeitung ist selbst riskant, sowohl für die entsprechende Institution als auch für die Personen, die sich in ihre Obhut begeben (oder als Beitragszahler zur Teilhabe gezwungen werden). Die sozialpolitische Problematik demographischen Wandels kann also dahingehend charakterisiert werden, daß *demographische Herausforderungen soziale Risiken zweiter Ordnung darstellen bzw. in sich bergen*.

Der demographische Faktor ist nicht die einzige Quelle von Risiken zweiter Ordnung. Unerwartete Veränderungen von 'Generationenlagen' können auch andere Ursachen haben. Dies kann wieder am Fall der GRV demonstriert werden. Die Breite der Faktoren zeigt, wie sehr die sozial-technologische Vorstellung einer Bearbeitung vorgegebener sozialer Risiken – 'Risiken erster Ordnung' – durch ein externes Steuerungszentrum kybernetisch naiv ist. Soziale Risiken zweiter Ordnung stellen eine neue und nicht zu umgehende Herausforderung der heutigen und zukünftigen Sozialpolitik dar. Bei der GRV bestehen die Risiken zweiter Ordnung in einer – zum Zeitpunkt des Versicherungsbeginns nicht voll antizipierbaren – Veränderung relevanter Parameter. Die wichtigsten sind:

- *Sozialstrukturell*: Veränderungen der Häufigkeit von Risiken erster Ordnung, d.h. Veränderungen der durchschnittlichen Lebenserwartung (d.h. des 'Risikos', alt zu werden), Verwitwungshäufigkeit und Invalidisierungshäufigkeit.
- *Ökonomisch*: Veränderungen der Erwerbsbeteiligung (besonders von Frauen), der Erwerbsstruktur (z.B. des Ausmaßes von Teilzeitarbeit und instabiler Beschäftigung) sowie des Geldwertes (Inflation).
- *Familial*: Veränderung des Heiratsverhaltens, des durchschnittlichen

Forts. von letzter Seite

zierten Risiken ab, z.B. nicht den Fall der Iatrogenese von Krankheiten, bei der die 'Opfer' nicht kollektiv, sondern je individuell betroffen sind. Die folgenden Ausführungen zum Risikobegriff im Sozialstaat treffen jedoch zu einem großen Teil auch auf diese Risiken zu. Das Konzept der Risiken zweiter Ordnung ist als ein Versuch zu verstehen, am spezifischen Beispiel demographischer und struktureller Instabilitäten die allgemeine Diagnose zu erhärten, daß der Sozialstaat zunehmend mit der Abarbeitung eigener Folgeprobleme beschäftigt ist.

Altersabstands zwischen Ehepartnern (relevant für die Bezugsdauer von Hinterbliebenenrenten) und der durchschnittlichen Kinderzahl.

- *Demographisch*: Veränderungen des Altersaufbaus der Bevölkerung und von Teilpopulationen (z.B. des Anteils der ganz Alten unter den Alten) sowie der Geschlechterverteilung.
- *Politisch – sozial*: Veränderungen der sozialen Altersstrukturierung, d.h. der politisch definierten Alters- und Jugendschwellen und ihrer faktischen Inanspruchnahme durch die Bevölkerung.

Wie man sieht, sind einige dieser Parameter 'technischer', nur mehr statistisch bestimmbarer Art. Gleichwohl stellt ihr Wandel ein nicht unerhebliches Risiko für Versicherte und Rentner dar. Unabhängig von ihrer individuellen Rentenbiographie wird die Höhe ihrer Beiträge bzw. Renten von kollektivem generationalem Wandel in den genannten Dimensionen beeinflusst. Im Unterschied zu den herkömmlichen sozialen Risiken erster Ordnung sind Risiken zweiter Ordnung eher unpersönlicher Natur, im Verborgenen wirkend und individuell nicht beeinflussbar, dabei jedoch nicht weniger nachhaltig in ihren Auswirkungen auf die individuellen Lebenslagen. Aufschlüsse über die gesellschaftstheoretische Bedeutung von Risiken erster und zweiter Ordnung können anhand eines dritten, allgemeineren Risikobegriffs gewonnen werden, wie er in der aktuellen Diskussion zur Risikogesellschaft verwandt wird.

Risikogesellschaft und Sozialstaat

Risiken sind ein Merkmal unserer Epoche, so erfahren wir aus neueren Zeitdiagnosen. Wir leben in einer "Risikogesellschaft" (Beck 1986). Die inzwischen schon stark angeschwollene empirische Forschung sowie kulturkritische Interpretation des Risikophänomens hat öffentliche Aufmerksamkeit und Interesse politisch Handelnder bisher primär im Zusammenhang technischer und naturwissenschaftlicher Innovationen und Erkenntnisse erweckt, wie z.B. der Atomkrafttechnik, Genmanipulation und gefährlicher Stoffe in der Nahrung.² Obwohl der Risikobegriff in der Sozial-

2 Z.B. Luhmann (1987); Schuh (1988). Beck behandelt dagegen gleichgewichtig technische und sozioökonomische Risiken (darunter jedoch nicht sozialpolitische) und trifft in bezug auf moderne Institutionen generell die unseren Überlegungen

politiklehre Tradition hat, wurde bisher erst in Ansätzen³ gesehen, daß der moderne Sozialstaat wesentlich dazu beigetragen hat, daß unsere Gesellschaft zu einer Risikogesellschaft geworden ist. Die ausufernde Verwendung des Risikobegriffs hat sicherlich etwas Modisches an sich. Im Fall der Sozialpolitik erweist sich ein Blick auf die ersten Ergebnisse der Risikoforschung aber als durchaus instruktiv, um die Probleme sozialpolitischer Risiken zweiter Ordnung zu verdeutlichen.

Risiken sind eine institutionelle Form des Umgangs mit Unsicherheit. Risikosteigerung ist eine notwendige Bedingung der Entwicklung komplexerer, mit mehr Unsicherheiten behafteter Gesellschaften. Je mehr der Bereich des Möglichen durch Neuschaffung und Differenzierung von Institutionen erweitert wird, desto mehr Unsicherheiten und Fehlermöglichkeiten entstehen – eine der grundlegenden Ambivalenzen der Modernisierung. Nicht, daß es früher weniger Gefahren gab; aber Risiken im Sinne einkalkulierbarer (wenn auch häufig nicht einkalkulierter) möglicher nachteiliger Folgen eigener Entscheidungen, so argumentiert Luhmann (1987: 63f.), haben zugenommen, weil in komplexeren Gesellschaften mehr und komplexere Entscheidungen getroffen werden. Risiken sind selektiv wahrgenommene, gesellschaftlich geformte und begrenzte, erwartbar und berechenbar gemachte Gefahren.

Im Bereich der Sozialpolitik war der konventionelle Ausdruck 'Standardrisiken des industriellen Erwerbslebens' insoweit treffend, als er den Ursprung sozialer Risiken erster Ordnung in den historisch neuen Institutionen des Arbeitsmarktes und der Fabrik verortete. Durch sozialpolitische Definition und Bearbeitung wurden die Unsicherheiten der Erwerbsgesellschaft kanalisiert und der neue Gesellschaftstyp gangbar gemacht. Für den Einzelnen wurden die (in vorindustrieller Zeit teilweise durchaus bekannten) 'Gefahren' so zu einem doppelten 'Risiko'. Wer schwarz arbeitet, kann seitdem wissen, daß er bei einem Unfall ohne Versicherungsschutz dasteht.⁴

Forts. von letzter Seite

verwandte Aussage: "mit dieser Institutionenabhängigkeit wächst die Krisenanfälligkeit der entstehenden Individuallagen" (1986: 214). Neuere Darstellungen geben Blanke (1990) und Brock (1991).

3 Z.B. bei Evers/Novotny 1987, Kap. III; Blanke 1990, Abschnitt 3

4 Vgl. das Beispiel der Verwandlung der Gefahr des Naßwerdens bei Regen in ein Risiko durch die Erfindung des Regenschirms bei Luhmann (1987: 63f.).

Aber auch die Teilhabe an sozialpolitischen Institutionen wie Sozialversicherungen ist riskant. Denn Institutionen sind störungsanfällig, bergen ihrerseits Risiken, d.h.: produzieren sekundäre Risiken. Risikobewältigung führt zu Risikosteigerung.⁵ Durch Aufgreifen und Bearbeitung der Standardrisiken des industriellen Erwerbslebens trägt der Sozialstaat also nicht nur zur Risikobewältigung, sondern auch zur Risikosteigerung bei. Es stellt sich dann die Frage, wie die Gesellschaft sich dazu verhält. Die sozialpolitische Bearbeitung sozialer Risiken erster Ordnung ist institutionalisiert. Sie sind als Gegenstand politischen Handelns anerkannt. Bei sozialpolitischen Risiken zweiter Ordnung ist dies nicht ohne weiteres der Fall. *Können, ja sollen soziale Risiken zweiter Ordnung überhaupt politisch bearbeitet werden?*

Zunächst könnte man argumentieren, daß hier untrennbar mit dem menschlichen Sein verbundene makrosoziale Unwägbarkeiten vorliegen, die schlechthin jenseits des ohnehin überspannten Zuständigkeitsanspruchs staatlicher Sicherung liegen. Wer in einer Zeit mit einem ungünstigen Altersquotienten lebt, habe eben Pech. Nur durch kluge Voraussicht könne ein Einzelner sich individuell für solche Situationen wappnen. Dem Plädoyer für private Vorsorge jenseits einer öffentlichen Basissicherung sind derartige Überlegungen implizit. Sie sind freilich illusionär. Auch private Versicherungen sehen sich, wie wir in Abschnitt 5.1 gezeigt haben, bei einem Wandel makrosozialer Parameter zu Anpassungsmaßnahmen gezwungen. In öffentlichen Sicherungssystemen ist dies aufgrund der institutionellen und politischen "inertia of established commitments" (R. Rose) noch expliziter der Fall. In der GRV induziert demographischer oder erwerbsstruktureller Wandel Budgetungleichgewichte, auf die politisch reagiert werden muß. Dabei ist mit Verteilungskämpfen und einer wie auch immer gearteten Systemanpassung zu rechnen.

In der Risikoforschung ist herausgearbeitet worden – meist in bezug auf technische Risiken –, daß der gesellschaftliche Umgang mit Gefahren

5 Blanke (1990: 141). Evers/Novotny (1987: 33) machen die verwandte Beobachtung, daß das, was zunächst ein Risiko war – etwa die der Kernenergie –, unter veränderten Bedingungen wieder zu einer unbestimmten, nicht mehr kontrollierbaren Gefahr werden kann. Im uns interessierenden Fall der Sozialversicherung beschränken sie sich aber erklärtermaßen (1987: 181) darauf, die Genese versicherungsmäßig abgedeckter Risiken nachzuzeichnen, ohne die dadurch geschaffenen neuen Risiken zu untersuchen.

bzw. Risiken wesentlich auch von der öffentlichen Risikowahrnehmung und der Risikoakzeptanz abhängt.

Empirisch ist eine enorme – soziologisch nicht überraschende – Inkongruenz von *Risikowahrnehmung* und Realität des Risikos (Eintrittswahrscheinlichkeit, Schadensausmaß) belegt worden. Z.B. liegt die Zahl der Unfälle im Haushalt mit Todesfolge in derselben Dimension wie die Zahl der Verkehrstoten, ohne daß man in Tagesschau oder Heute etwas von ihnen erfahren würde. Im Fall demographischer Risiken der sozialen Sicherung herrschte lange eine unangemessene Ignoranz vor. In den späten 80er Jahren schien das Pendel zum anderen Extrem auszuschlagen. Die Angstbesetztheit der Sicherung im Alter ließ zum Teil apokalyptische Beunruhigungen anschwellen, die von Politikern nur allzu gern für sich mobilisiert wurden. Dabei stehen die darin zum Ausdruck kommenden Befürchtungen in keinem Verhältnis zu dem realen Anpassungspotential der Sozialversicherung in Zeiten demographischen Drucks, wie auch zu der Breite des politischen Konsenses bzgl. einer langfristigen Fortführung des Systems. Insbesondere wird in weiten Kreisen der Bevölkerung die Logik des Umlageverfahrens in der GRV verkannt und bei vorübergehenden Budgetungleichgewichten gleich ein Verwirschaften lebenslang eingezahlter Beiträge ganzer Generationen beschworen. In Deutschland scheint dabei die Sorge um die "Sicherheit" der Renten im Vordergrund zu stehen und weniger die strikt ökonomische Überlegung einer zurückgehenden Rendite der Beitragszahlungen.

Empirisch ist auch gezeigt worden, daß die *Akzeptanz* von Risiken wesentlich davon abhängt, ob das betreffende Risiko selbst eingegangen worden ist (Beispiele: Zigarettenrauchen, Autofahren) oder ob es von außen auferlegt worden ist (Beispiel: Atomkraftwerke) und von daher den Betroffenen als 'Gefahr' erscheint. Diese Unterscheidung könnte, wenn sie auf die Alterssicherung übertragbar ist, unerwartete politische Schlußfolgerungen nahelegen, nämlich ein Umschalten von der (para-)staatlichen Zwangsversicherung auf freiwillig einzugehende Privatversicherungen. Volkswirtschaftlich – und bei hinreichender regulierender Rahmengesetzgebung und flankierender Stützung im Krisenfall durch den Bund auch in sozialer Hinsicht – wären beide Sicherungssysteme äquivalent, und das formell 'private' hätte den Akzeptanzvorteil. Doch dies bleibt eine Spekulation.

Die Abwicklung von Risiken zweiter Ordnung in der GRV

Wie können nun Folgerisiken der Risikobearbeitung politisch bewältigt werden? Für erneut problematisch – 'gefährlich' – gewordene alte Risiken (wie Kernkraft) schlagen Evers und Novotny, so der Tenor ihres Buches (1987: bes. S. 85, 288), eine Strategie "gemeinschaftlicher" Bewältigung vor. Soziale Lernprozesse, basierend auf sozialem Wissen, getragen durch soziale Bewegungen und Aufklärungs- wie Aushandlungsprozesse, sollen die prekär gewordene technisch-naturwissenschaftliche Rationalität im Umgang mit Risiken überwinden. Es erscheint jedoch fraglich, ob dieses am Beispiel technischer Risiken gewonnene Rezept generelle Gültigkeit beanspruchen kann. Die Anfälligkeit hochkomplexer Systeme kann nur durch systembezogene Strategien angegangen werden. Jenseits einer kommunikativen Rationalität öffentlicher sozialer Kompetenz, aber auch jenseits einer technisch-maschinellen Rationalität erfordert die Steuerung von Großorganisationen und interorganisationalen Agglomerationen eine Systemrationalität, die sich in der Bildung neuer, komplexerer Systeme manifestiert.

Dies mag so aussehen, als wolle man Teufel mit Beelzebub austreiben, und ein Stück weit ist es auch so. Aber Risikogesellschaften bleibt zur Überwindung von Instabilitäten nur die Strategie weiterer Risikosteigerung und Komplexifizierung, wie Blanke (1990: 141) ganz Luhmannsch argumentiert.⁶ Das in Kap. 5.2 diskutierte Modell einer Regelbindung der Sozialversicherung stellt eine solche Strategie dar, eine Institutionalisierung systemischer Reflexivität.

Interessanterweise sind bereits in der Konstruktion der GRV die Bedingungen angelegt, Risiken zweiter Ordnung zu bearbeiten, insbesondere Risiken, die sich aus Veränderungen der Generationenlage von Rentnern bzw. Beitragszahlern ergeben. Risiken zweiter Ordnung werden in der GRV auf eine Weise bearbeitet, daß ungünstige Generationenlagen in ihrer Folge für die Wohlfahrtsposition von Rentnern und Beitragszahlern abgeschwächt werden. Das bedeutet: *Ein gewisser Ausgleich sozialpolitisch produzierter Ungleichheiten zwischen den Generationen ist in der GRV bereits institutionalisiert.* Daß ein solcher Ausgleich sich in der GRV alljährlich vollzieht, ist nicht evident, da er – in 'normalen' Zeiten – im

⁶ Vgl. die programmatische Aussage bei Luhmann (1967: 80).

Rahmen des generellen Budgetausgleichs bewerkstelligt wird. Normen der Bedarfsrelationierung zwischen Erwerbstätigen und Alten sorgen für eine Bemessung und Anpassung von Renten und Beitragssätzen, die verhindert, daß sich eine ungünstige Generationenlage und ein daraus resultierendes Ungleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben einseitig zum Nachteil der Rentner oder der Beitragszahler auswirkt.

Der beschriebene 'Ausgleich' zwischen den Generationen verweist auf die Vielfalt der Umverteilungs- und Ausgleichsprozesse, die sich im Rahmen der GRV vollziehen. Diese Prozesse sollen im folgenden rekonstruiert werden.

Fiskalisch bzw. parafiskalische Basis der GRV ist eine Umverteilung von Steuer- und Beitragszahlern zu Anspruchsberechtigten, d.h. eine *intergenerationale Umverteilung* von der erwerbstätigen zur alten Generation. Das in der BRD verwendete Umlageverfahren spiegelt diesen Prozeß deutlich wieder. Da sich die Renten in Art und Höhe nicht nur an Marktkriterien (früher gezahlten Beiträgen) orientieren, findet außerdem eine sozialpolitisch gewollte *intragenerationale Umverteilung* innerhalb der Gruppe der Rentner statt. Dies ist z.B. der Fall bei der Berücksichtigung beitragsloser Zeiten und der Rente nach Mindesteinkommen. Ein weiterer, eher latenter Prozeß kommt hinzu. Der Risikofall tritt nicht bei allen, die Beiträge zahlen, gleichermaßen ein. Mancher stirbt vor oder schon früh nach Erreichung einer gesetzlichen Altersgrenze; wird nicht oder überdurchschnittlich spät invalide; oder – relevant aufgrund der Hinterbliebenenversorgung in der Leistungspalette der GRV – verliert früh seinen Ehepartner, so daß dieser nicht in den Genuß einer Witwenrente kommen kann. Der aus diesen statistischen Streuungen resultierende *intragenerationale Risikoausgleich* stellt nicht selbst eine sozialpolitische Zielgröße und 'Umverteilung' dar, ist aber in öffentlichen Transfersystemen vom Typ Sozialversicherung (nicht nur in der GRV) immer impliziert. Risikoausgleich ist die Leitidee der privaten Versicherung und ihres Modells einer 'Risiko- oder Gefahrengemeinschaft'.⁷

Gert Wagner (1984) hat in einer grundlegenden, theoretischen und empirischen Analyse, auf die wir bereits in der soziologischen Kritik der Privatversicherung zurückgegriffen haben, die mangelnde konzeptuelle Abgrenzbarkeit und die historische Variabilität der Anteile eines 'versiche-

⁷ S. Müller 1988: 131, Abb. 1.

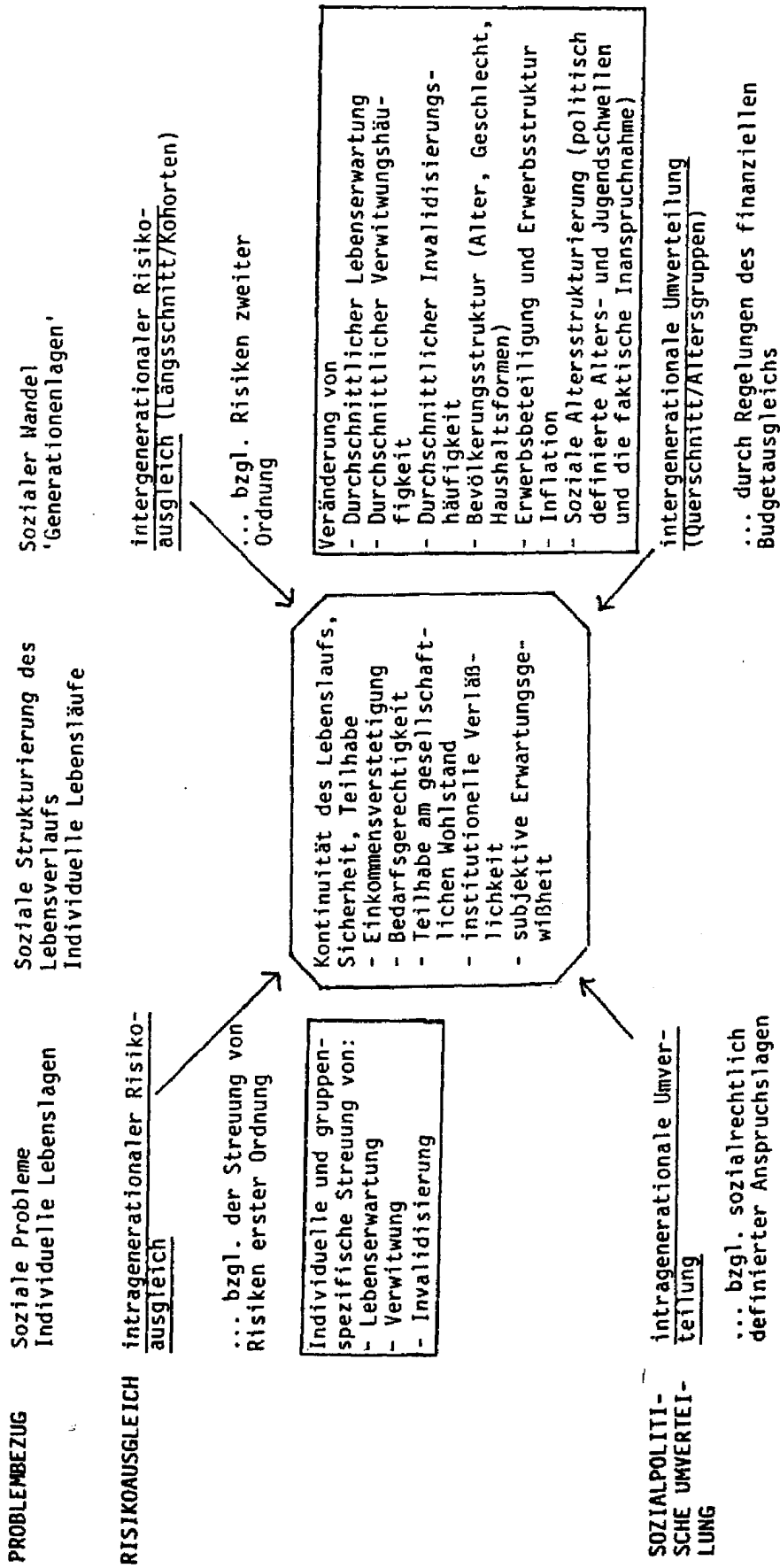
rungsgemäßen Risikoausgleichs' und einer 'sozialpolitischen Umverteilung' nachgewiesen.⁸ So ist z.B. die Zuordnung der Hinterbliebenenversorgung eine Bewertungsfrage, bei deren Beantwortung u.a. empirische Entwicklungen der 'Normalität' von Ehen ohne relevanten eigenständigen Rentenanspruch der Ehefrau eine Rolle spielen. Der Risikoausgleich hat zur Folge, daß z.B. zwischen zwei Rentnern mit unterschiedlichem Altersabstand zu ihrem jeweiligen Ehepartner *ceteris paribus* eine nicht unerhebliche interpersonelle (intragenerationale) Umverteilung unbemerkt stattfindet.

Wir können nun den oben angesprochenen 'Ausgleich' zwischen den Generationen begrifflich präziser verorten. In Analogie zu dem Begriff des eines 'versicherungsgemäßen Risikoausgleichs', der sich auf *intragenerationalen* (interpersonellen) Ausgleich der statistischen Streuung von Risiken erster Ordnung bezieht, kann von einem "*intergenerationalen Risikoausgleich*" (Wagner 1985: 157) gesprochen werden, der auf individuell nicht beeinflussbare Schwankungen makrosozialer Generationenlagen, d.h. Risiken zweiter Ordnung, abzielt. *Nur umlagefinanzierte Pflichtversicherungen*, so die zentrale These von Wagner (1985: 155), *können einen intergenerationalen Risikoausgleich effektiv bewerkstelligen*. In privaten Systemen bleibt ein solcher Ausgleich partiell, intransparent und nicht bedarfsgerecht (vgl. Abschnitt 5.1).

Wir können nun die Rolle sozialer Risiken erster und zweiter Ordnung und die darauf bezogenen Umverteilungs- und Ausgleichsprozesse in der GRV schematisch zusammenfassen (Schaubild 14). Es wird erkennbar, daß die Rentenversicherung eine Stabilisierung risikobehafteter individueller Lebensläufe unter Bedingungen sozialen Wandels leistet. Die Übersicht gibt ein Bild der in der GRV vorstatten gehenden Umverteilungsprozesse, strukturiert nach ihrem Problembezug (Lebenslagen – Generationenlagen – Lebensläufe) und unterschieden in Prozesse des Risikoausgleichs (intragenerational bzw. interpersonell – intergenerational/ Längsschnitt) und Prozesse sozialpolitischer Umverteilung im engeren Sinne (intragenerational – intergenerational/Querschnitt). Das Schaubild verdeutlicht die

⁸ Wagner (1985) gibt eine kürzere, dabei in manchem deutlichere Darstellung der Ergebnisse der Studie von 1984.

Schaubild 14: Umverteilungsprozesse in der gesetzlichen Rentenversicherung



Quelle: Eigene Konzeptualisierung auf der Basis von Wagner (1985: 147, Übersicht 1)

Probleme und zugleich das Lösungspotential der GRV in Zeiten soziodemographischen Wandels.

Erstens wird die *komplexe Umverteilungsstruktur* in der GRV erkennbar, die über die offensichtliche Umlage von Erwerbstätigen zu Alten hinausgeht. Die einzelnen Umverteilungs- und Ausgleichsprozesse unterliegen jeweils verschiedenen Zielsystemen und Anfälligkeiten in Zeiten sozialen Wandels. Insbesondere wird klar, daß es in der GRV keine intertemporalen Umverteilungsprozesse gibt im Sinne eines realen Ressourcetransfers über die Zeit, sondern nur eine intertemporale Zielorientierung (individuell – biographische Einkommenssicherung) und darauf bezogene Legitimationsmuster ('beitragsbezogene Rente').

Zweitens zeigt sich, daß die GRV systemtechnisch und verteilungspolitisch im Prinzip die Voraussetzungen bietet, den neuen Herausforderungen sich wandelnder Generationenlagen zu begegnen. Dieses *Anpassungspotential* basiert auf Mechanismen intergenerationalen Risikoausgleichs im Zeitablauf, die ihrerseits auf explizit definierten, dabei offen gehaltenen Normen intergenerationaler Umverteilung in der Querschnittdimension, auf Umlagefinanzierung und auf einer Maximierung der Versichertengemeinschaft (Pflichtversicherung) beruhen.

Drittens wird die Vielfalt relativ unabhängiger, potentiell konfligierender verteilungspolitischer *Wertentscheidungen* deutlich, ohne die ein solches System nicht operieren kann. Beschwörungen von Äquivalenzprinzip und beitragsbezogener Rente greifen systematisch zu kurz. Bei Reformen des Systems sind insbesondere folgende Aspekte zu bedenken:

- Intragenerationaler Risikoausgleich: Was ist noch 'versicherungsgemäßer', quasi – technischer Risikoausgleich, was schon politisch zu legitimierende Umverteilung?
- Intragenerationale Umverteilung: Fragen personen – und gruppenspezifischer Ansprüche; Abweichungen vom Äquivalenzprinzip; neue Fragen z.B. einer Mindestrente.
- Intergenerationale Verteilung (Querschnitt): Fragen intergenerationaler Bedarfsrelationierung (Verhältnis Erwerbseinkommen – Renten und seine zeitliche Anpassung), Frage der Umverteilungsbasis (Versichertengemeinschaft/Beiträge – Bevölkerung/Bundeszuschüsse – Integrie-

zung von Sozialversicherung und Beamten systemen), rentenbezogene Regelungen, z.B. Rentenbesteuerung.

- Intergenerationaler Risikoausgleich (Längsschnitt, Risiken zweiter Ordnung).

Der letztgenannte Aspekt stellt die aktuelle Problemzone dar, die auch auf die anderen Problemaspekte zurückwirkt. Der bisher unter 'normalen' Bedingungen reibungslos und ohne explizite Normen bewerkstelligte intergenerationale Risikoausgleich ist kritisch geworden. Bei Beibehaltung des derzeitigen Verfahrens der Relationierung von Renten, Beitragssätzen und Erwerbseinkommen in der Zukunft ergäben sich politisch unerwünschte intergenerationale Ungleichheiten sowohl in der Querschnitt– wie in der Längsschnittperspektive. In dieser Situation müssen die verwendeten Verteilungsregeln explizit gemacht und neu durchdacht werden.

6.2 Probleme intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit

Bei der bisherigen Diskussion der 'Risiken zweiter Ordnung', der sich Menschen als Angehörige von Generationen ausgesetzt sehen, haben wir den Begriff 'Generationen' in einem diffusen Sinn benutzt, der die drei Bedeutungen Altersgruppe, Kohorte und Generation i.e.S. (als historisch – sozial geprägte Gruppierung von Geburtsjahrgängen) abdeckt. Der unspezifische Wortgebrauch war insoweit sinnvoll, als die Risikoproblematik Generationen in mehreren, oft miteinander verschlungenen Bedeutungen betrifft. Zur Klärung der normativen Probleme von Verteilung und Umverteilung zwischen den Generationen ist es jetzt erforderlich, die im ersten Kapitel getroffene begriffliche Unterscheidung von Altersgruppen, Kohorten und Generationen wieder aufzugreifen. Die Frage einer gerechten Verteilung von Ressourcen zwischen Altersgruppen ist eine andere als die Frage der Verteilung zwischen Kohorten, die wiederum anders gelagert ist als die Frage intergenerationaler Verteilung im engeren Sinne. Unterschiede sind nicht nur erwartbar bzgl. der Art der zu begründenden Normen, sondern auch im Hinblick darauf, ob die jeweilige Frage überhaupt normativ geregelt werden kann oder soll. Es wird zu zeigen sein,

daß die drei Fragen zusammenhängen, aber um dies formulieren und spezifizieren zu können, bedarf es zunächst der sorgfältigen begrifflichen Differenzierung.

Alte und neue intergenerationale Verteilungsprobleme

Altersgruppen. Die Frage gerechter Versorgungsbeziehungen zwischen den Altersgruppen, zumindest zwischen den Alten und den mittleren Jahrgängen, ist in Wohlfahrtsstaaten mit hohem Bevölkerungsanteil alter Menschen und entwickelten Alterssicherungssystemen geläufig. Basisnormen existieren, wobei allerdings nicht voreilig angenommen werden sollte, daß diese durchgängig an Gleichheit als Wert orientiert sind. In der BRD könnte man dies in bezug auf die Einkommensdimensionen überhaupt erst ab 1957 behaupten. Seit den 80er Jahren zeigen sich im Bereich medizinischer Versorgung erste Risse im impliziten Konsens einer ungefähren Gleichbehandlung. Altersgruppenbezogene Verteilungsnormen werden aktuell in Frage gestellt, weniger, so scheint es, aufgrund eines endogenen kulturellen Einstellungs- und Wertwandels, sondern weil Alte im Gesundheitswesen immer teurer zu stehen kommen (vgl. die Analyse in Kap. 3.3) und weil auch bei den monetären Transfers vielen die bisherigen Verteilungsnormen in Zukunft angesichts einer drastisch alternden Bevölkerung nicht mehr tragfähig erscheinen. Das Alter unterscheidet sich von anderen soziodemographischen Merkmalen, die Probleme der Gleichbehandlung und Diskriminierung aufwerfen (wie Geschlecht und abgeschwächt auch Klasse), dadurch, daß jeder potentiell alle Merkmalsausprägungen – sprich: Altersstufen – durchläuft (Daniels 1989: 61). Diese subjektiv bewußte Lebenszyklus-Perspektive kann nicht ohne Einfluß auf Bewertungen des Anspruchs der verschiedenen Altersgruppen auf Anteile am Sozialprodukt sein.

Kohorten. Kriterien der vergleichenden Bewertung der kollektiven Lage von Kohorten sind bisher kaum bzw. nur in der wissenschaftlichen Literatur (Thomson 1989: 35f.) entwickelt. Allerdings ist hier zu differenzieren. Zeitlich begrenzte kollektive Benachteiligungen von Kohorten, z.B. die Probleme der geburtenstarken Jahrgänge am Lehrstellenmarkt in den

70er und frühen 80er Jahren, werden wahrgenommen und auch politisch angegangen. Diese Reaktionen leiten sich aber aus generellen Bedarfsnormen des Sozialstaats ab, die ohne Ansehen einer bestimmten Kohortenzugehörigkeit anwendbar sind. Das massenhafte Auftreten der Problemlage könnte höchstens die politische Wahrnehmung sensibilisiert haben.

Das eigentliche Problem der Ungleichheit zwischen Kohorten, das uns in der weiteren Diskussion beschäftigen wird, betrifft jedoch die kollektive Lebensbilanz von Kohorten, das lebenslange Verhältnis von Leistungen und Gegenleistungen. Wir wollen dafür den Ausdruck "Wohlfahrtsbilanz" verwenden. Die Frage ist, ob das Schicksal von Kohorten in diesem umfassenden Sinne Gegenstand sozialstaatlicher Politik sein kann. Dabei kann sich die Bilanzierung auf ein breites Spektrum von 'Leistungen' und 'Gegenleistungen' beziehen oder nur auf einen eng definierten Ausschnitt, z.B. die Relation zwischen Beitragszahlungen zur GRV und späterer Rente. Schon die zweite, weniger komplexe Version ist problemträchtig. Verteilungsnormen zwischen Kohorten sind prekär, weil die kollektive Lebensspanne von Kohorten jenseits des eher gegenwartsorientierten Zugriffs des politischen Systems liegt, aber vielleicht auch deshalb, weil zeitgeschichtliche 'Diskriminierungen' von Kohorten (bzw. dann "Generationen"), etwa durch Kriegsjahre, als naturhafte, politisch nicht gesondert zu kompensierende Konstellationen angesehen werden.

Generationen. Für Generationen gilt zunächst dasselbe, was auch für Kohorten gesagt wurde. Hinzu kommt die Frage, ob und wie bei der Erstellung der Wohlfahrtsbilanz einer Generation generationsspezifische kollektive Aktivitäten und Erfahrungen (wie Krieg oder der wirtschaftliche Wiederaufbau nach 1950) normativ als Verdienste (oder als Negativleistung) in Anschlag zu bringen sind. Soll etwa die Kriegsgeneration wegen der von ihr erlittenen Opfer bei staatlichen Leistungen bevorzugt, quasi prämiert werden? Oder soll umgekehrt ihre kollektive Schuld negativ sanktioniert werden? Oder sollen individuelle Bedarfslagen ohne Bezug auf die spezifische kollektive Biographie sozialpolitisch bearbeitet werden? Immerhin gab es nach dem Zweiten Weltkrieg das Phänomen des "Lastenausgleichs".

Bezogen sich die bisherige Diskussion auf sich überlappende Kohorten und Generationen, die zu einem Zeitpunkt koexistieren, so spielt in der

sozialethischen Diskussion noch ein anderer, bisher noch nicht angesprochener Generationenbegriff eine Rolle. Wenn alltagssprachlich von der "Verantwortung für zukünftige Generationen" die Rede ist, so meint man damit 'entfernte', sich nicht mit den gegenwärtig lebenden überlappende Generationen (Daniels 1989: 59f.: "non-proximate generations"). *Obwohl derzeit primär im Hinblick auf die Umweltzerstörungen diskutiert, die wir unseren Nachkommen hinterlassen, wirft das Verhältnis zu 'entfernten', zukünftigen Generationen auch im Bereich Sozialpolitik ethische Probleme auf.* Das liegt u.a. an der Abhängigkeit von demographischen Entwicklungen, in die sich der moderne Sozialstaat begeben hat, und der Eigenart demographischer Prozesse, in langen Wellen zu verlaufen. Das generative Verhalten von heute zeitigt kumulative Effekte über Jahrzehnte hinweg.

Für eine Ethik des Verhältnisses entfernter Generationen wiegt das Problem der langen Zeiträume noch schwerer als schon im Fall sich überlappender Generationen. Rawls (1971: 284) schreibt zur Frage der Gerechtigkeit zwischen (entfernten) Generationen: "There ist no need to stress the difficulties that this problem raises. It subjects any ethical theory to severe if not impossible tests." Das Besondere an einer hier zu entwerfenden Verteilungsethik ist ihr prinzipiell nicht-kommunikativer Charakter. Die Zukünftigen können ihre Stimme nicht erheben, Konflikte können nicht ausgetragen, Lösungen nicht ausgehandelt werden. Eine gewisse Entschärfung des Problems ergibt sich in der Praxis dadurch, daß der Übergang von heutigen zu zukünftigen Generationen durch eine kontinuierliche Abfolge sich überlappender Zwischengenerationen vermittelt ist.⁹

Die anstehenden Fragen sind Gegenstand moralphilosophischer und ethischer Theoriebildung, insbesondere in der Debatte zur vertragstheoretischen vs. utilitaristischen Begründung gesellschaftlicher Normen und Strukturen (z.B. Rawls, Höffe s.u.). Im folgenden soll jedoch ein empirisch-sozialwissenschaftlicher Zugang gewählt werden, der an faktisch vorfindbare Werte, Normen und Zielorientierungen sozialstaatlicher Institutionen sowie an faktisch vorhandene Moralvorstellungen der Sozialbür-

⁹ So schon Mannheim 1928: 540f.

ger anknüpft. Die zentrale normative Leitfigur im Bereich intergenerationaler Beziehungen im Sozialstaat ist die Idee des Generationenvertrags.

'Generationenvertrag' – zur Instruktivität einer politischen Leitvorstellung

„... trägt der Versicherte mit seinen Beiträgen zur Finanzierung der zur Zeit der Beitragsentrichtung fälligen Rentenzahlungen bei. Er erwirbt dafür einen staatlich garantierten Anspruch gegen die Versichertengemeinschaft, nach Erreichen der Altersgrenze durch die dann Erwerbstätigen ebenfalls versorgt zu werden ('Generationenvertrag')". Dies ist die quasi offizielle Definition des Konzepts des Generationenvertrags, formuliert vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 1980.¹⁰ Es ist eine deskriptiv-institutionelle Fassung der zentralen normativen Leitidee der Rentenversicherung, desjenigen Konzepts, das – je nach Sichtweise – im Zeichen demographischen Wandels zum Problem geworden ist oder das die Versorgungsbemühungen zwischen den Generationen gerade auch in schweren Zeiten zuverlässig regeln soll.

Das Konzept des Generationenvertrags geht auf die Diskussion zur großen Rentenreform 1957 zurück, bei der explizit zu einem Umlageverfahren der Rentenfinanzierung übergegangen wurde. Oswald von Nell-Breuning (1981: 29) schreibt das Konzept Wilfrid Schreiber zu. In der angelsächsischen Diskussion geht die Idee auf einen Aufsatz von Samuelson von 1958 zurück.¹¹ Bei näherer Analyse erweist sich die Vorstellung eines Generationenvertrags als durchaus vielschichtig und diffus. Ist sie geeignet, angesichts der neuartigen Problemlagen weiterhin normative und institutionelle Orientierungen zu geben?

Beide Bestandteile des Terminus 'Generationenvertrag' sind nicht wörtlich zu nehmen. Der Begriff bezieht sich primär auf *Altersgruppen*, nicht auf Kohorten oder gar Generationen. Die Normen, die den Generationenvertrag spezifizieren, regeln zunächst die soziale Teilhabe der Altersgruppen am gesellschaftlichen Reichtum zu einem gegebenen Zeitpunkt, d.h. die Rechte und die komplementären Pflichten der Sozialbürger in Abhän-

¹⁰ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1981: 28. Ähnlich VDR 1987: 9f.

¹¹ Petersen 1986: 410f. Petersen stellt dar, daß es im Dänemark der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts theoretische Vorläufer gab.

gigkeit von ihrem Alter. Besondere Verdienste oder besondere Disqualifikationen, die eine bestimmte historische Altersgruppe in ihrem kollektiven Lebenslauf als Generation erworben haben mag, bleiben grundsätzlich unberücksichtigt. Insoweit liegt eine Querschnittsperspektive zugrunde – manifest in der GRV – Regelgröße 'Rentenniveau', die das Einkommensverhältnis zwischen jung und alt bestimmt, und in der prinzipiellen Gleichheit medizinischer Versorgung der Altersgruppen. Verwoben mit der Querschnittsperspektive auf Leistungs – und Finanzierungsebene¹² ist eine Längsschnittsperspektive auf der Ebene der Teilhabeberechtigung: Der Generationenvertrag legt fest, daß ein Ressourcenaustausch zwischen den Altersgruppen heute und in Zukunft stattfindet, und wird dadurch zum Vertrag, dem aktuell Gebende in Erwartung zukünftigen Nehmens zustimmen können.

In einem steuerfinanzierten, rein als 'Versorgung' organisierten System der Alterssicherung – 'Versorgung' hier im Sinne der Unterscheidung Versorgung/(Sozial –)Versicherung/Fürsorge, z.B. in Form einer allgemeinen Staatsbürgerrente – ist der Begriff 'Generationenvertrag' streng genommen sinnlos. Hier gehen die kollektiven Ansprüche der Altersgruppen auf in jeweils neu zu verhandelnden und politisch durchzusetzenden Unterhaltsbedarfen, ohne spezifische ethische Anbindung an frühere kollektive Leistungen und ohne eine eigenständige Institution des direkten Finanzausgleichs zwischen jung und alt (dem Sozialversicherungsbudget). Obwohl durch den expliziten Übergang von kapitalgedeckten zu umlagefinanzierten Sicherungssystemen eine Bewegung in diese Richtung stattgefunden hat, stellt die Figur des Generationenvertrags gerade den Versuch dar, das Umlageverfahren doch noch in der Längsschnittdimension normativ zu fundieren, und zwar in Analogie zum älteren Versicherungsgedanken als (jetzt kollektiver und staatlich vermittelter) Zusammenhang zwischen den Lebensphasen. Petersen (1986: 406), der diese These aus einer vergleichenden Sicht der deutschen, skandinavischen und US – amerikanischen Sozialpolitikgeschichte ableitet, spricht sogar von einer 'Ratio-

12 Auch auf dieser Ebene fließt *innerhalb* der Altersgruppe, d.h. in Bezug auf *individuelle* Leistungsansprüche, eine Längsschnittsperspektive ein in Form des Äquivalenzprinzips. Dieses bewertet jedoch verschiedene Erwerbsbiographien von Individuen nach gleichen, kohortenunabhängigen Regeln.

nalisation' (im Sinne des Unterschiebens einer Rationalität) des Umlageverfahrens.

Es wäre jedoch irreführend, Umlageverfahren, Generationenvertrag und das Konzept der Sozialversicherung generell als ideologische Verhüllungen ganz anders determinierter Prozesse zu begreifen. Wie wir schon oben argumentiert haben, bildet die deutsche Version des Sozialversicherungsprinzips – mit getrenntem Budget und formellen individuellen Beiträgen und Leistungsansprüchen – die Probleme des Sozialstaats, die sich aus ökonomischem und demographischem Strukturwandel ergeben, besonders deutlich ab. Entsprechend verweist der normative 'Überbau', die Figur des Generationenvertrags auf die Probleme der Ausgestaltung und Stabilisierung grundlegender Wertorientierungen im Zeitenwandel, die sich bei einem reinen 'Versorgungs' – Modell des Wohlfahrtsstaats mit ausschließlicher Querschnittsperspektive im Prinzip mit gleicher Härte, aber verdeckter stellen.

Der Generationenvertrag ist auch kein Vertrag im Sinne einer von den Beteiligten getroffenen formellen Vereinbarung. Der Terminus weckt vielmehr Assoziationen an den aufklärerischen Begriff des Gesellschaftsvertrags, der die Grundregeln des Zusammenlebens der Menschen betraf und die damals in ihren Grundzügen entstehenden neuen Sozialordnungen legitimieren sollte. Der Gesellschaftsvertrag war partiell schriftlich kodifiziert und in Form verfassungsgebender Versammlungen von einer Generation für die nachfolgenden Generationen explizit angenommen. Kann der Generationenvertrag den vollen Rang eines Sozialvertrages beanspruchen? So versucht etwa Höffe (1987: 373f., 392f., 26f.),¹³ die Generationenbeziehungen philosophisch als zeitliche Dimension der Figur des Gesellschaftsvertrags zu definieren, nämlich als wechselseitigen Freiheitsverzicht von Individuen zum höheren gemeinsamen Nutzen, hier aber nicht zur Begründung des Staates in einer bürgerlichen Gesellschaft, sondern in zeitlicher Perspektive zur Begründung des Verhältnisses aufeinander folgender Generationen. Der "diachrone Freiheitstausch" zwischen Eltern und Kindern sichert in gerechter Weise die lebenslangen Vorteile beider Seiten. Aus einer empirisch – sozialwissenschaftlichen Warte sieht Kohli (1989) den Generationenvertrag als Kern der "Moralökonomie" der Arbeitsgesellschaft und damit als "wesentlichen Teil des modernen Gesell-

13 Vgl. Götting 1989: 13

schaftsvertrags" (Schürkmann u.a. 1987: 118), denn die sozialstaatliche Altersgruppenstrukturierung definiert die Grenzen der Erwerbsarbeit im Lebenslauf der Menschen.¹⁴

Oder ist der Generationenvertrag doch nur eine "ideologische Leerformel", die die "nüchterne Normensprache des Sozialrechts" und die "anspruchsscharfe Interessensprache des Sozialleistungssystems" (Baier 1987: 6f.) demagogisch vernebelt? Mit einem entgegengesetzten Argument – daß der Generationenvertrag nicht ideologischer, sondern gerade empirischer Natur sei – kritisieren v. Nell–Breuning (1981: 29) und Wingen (1986: 7) die Vorstellung eines Vertrages. Die Idee des Generationenvertrages ziele nicht auf eine zwischen Vertragspartnern disponible Norm, sondern bezeichne zu allererst ein in allen historischen Gesellschaften anzutreffendes Grundverhältnis der gegenseitigen Versorgung. Man könnte dies als einen anthropologischen oder auch funktionalen, die faktischen Versorgungskreisläufe in einer Gesellschaft beschreibenden Begriff des Generationenvertrags nennen. Beide Autoren bevorzugen stattdessen den Ausdruck "Solidarität" zwischen den Generationen. Während die Rede von 'Generationensolidarität' bei politischen Parteien, die 'Solidarität' traditionell als Wert auf ihre Fahnen schreiben, nicht überrascht (SPD 1986: 9), ist die Wahl dieser Semantik bei v. Nell–Breuning und Wingen eher unplausibel, da 'Solidarität' ein normativer handlungstheoretischer Begriff par excellence ist. Höffe (a.a.O.) argumentiert aus inhaltlichen Gründen gegen diesen Begriff. Er versteht ihn als Leitformel der Hilfe des Stärkeren gegenüber dem Schwächeren, und plädiert für den Vertragsbegriff, da dieser einen gerechten Ausgleich zwischen gleichgestellten Partnern zum beidseitigen materiellen Vorteil impliziere. Kaufmann (1986: 227) spricht immerhin von der leichten Ideologisierbarkeit des Ausdrucks 'Solidarität der Generationen'.

Unklar ist auch, wer eigentlich die Vertragspartner des Generationenvertrags sind. Sind es die beitragszahlenden Erwerbstätigen und die Rente beziehenden Alten, wie gemeinhin angenommen wird, oder – so etwa Dinkel (1986: 174) – die heutigen Erwerbstätigen (die die Rentner von morgen sind) und die zukünftigen Erwerbstätigen?

Angesichts dieser begrifflichen Unklarheiten stellt sich die Frage, inwieweit die Idee des Generationenvertrags geeignet ist, die neuen, ab-

14 Kohli 1989: 535; vgl. Buttler 1989: 20f.

strakter gewordenen Generationenbeziehungen im fortgeschrittenen Sozialstaat normativ anzuleiten und – nicht weniger wichtig – in den realen Moralvorstellungen der Menschen wirksam zu fundieren.

Die im folgenden zu leistende soziologische Rekonstruktion der Idee des Generationenvertrages stellt das Problem der *Zeitlichkeit* individueller und kollektiver Versorgungsbeziehungen in den Mittelpunkt. Das Konzept des Generationenvertrages enthält Annahmen in bezug auf Wohlfahrtsverläufe: zum einen in bezug auf die Kontinuität individueller Wohlfahrtspositionen im Lebenslauf, zum andern in bezug auf kollektive Versorgungsbeziehungen zwischen aufeinanderfolgenden Generationen. Zur Präzisierung der dynamischen Perspektive ist es wesentlich, das *'Altersgruppenproblem'* und das *'Kohortenproblem'* zu unterscheiden.¹⁵ Der Generationenvertrag enthält in Grundzügen eine Lösung des *Altersgruppenproblems*, d.h. eine Regelung der Versorgungsbeziehungen zwischen den Altersgruppen. Die Versorgungsrelationen zwischen Kohorten, d.h. das *Kohortenproblem*, sind nicht Gegenstand des Generationenvertrags. Gleichwohl – und dies gilt es im folgenden zu entwickeln – können Verteilungsgrundsätze in bezug auf das Altersgruppenproblem nur unter Rekurs auf das Kohortenproblem gewonnen werden (und umgekehrt). Als erstes stellt sich einer soziologischen Analyse die Frage, *inwieweit es im Sozialstaat empirisch überhaupt institutionelle Normen und individuelle Moralvorstellungen gibt, die sich auf individuelle oder – von besonderem Interesse – auf kollektive Verlaufsprozesse beziehen.*

Sozialstaatliche Normen und Wohlfahrtsverläufe

Obwohl Kohorten als solche nicht Gegenstand sozialstaatlicher Politik sind, besteht ein enges Wechselverhältnis zwischen Kohorten und der Funktionsweise sozialer Sicherungssysteme. Zum einen prägen die Sicherungssysteme jeder Kohorte wechselnde Rollen in ihrem kollektiven Lebenslauf auf. In der Kindheits- und Jugendphase sind sie primär Empfänger staatlicher (und mehr noch familialer) Zuwendungen, in der Erwachsenenphase sind sie vor allem Zahler, und im Alter werden sie erneut zu Empfängern. Je nach den sozialrechtlichen Regelungen, die in

¹⁵ Ähnlich Daniels 1989: 57–59.

jeder der drei Phasen herrschen, ergeben sich insgesamt günstigere oder ungünstigere Lebensbilanzen. Eine Kohorte etwa, die mit ihren Beiträgen die politischen Geschenke an Selbständige im Rahmen der Rentenreform von 1972 mitzutragen hatte, verschlechterte dadurch ceteris paribus ihre lebenslange Wohlfahrtsbilanz. Eine Kohorte mit hoher Frauenerwerbstätigkeit in ihrer mittleren Altersphase hat eine günstigere Wohlfahrtsbilanz, da sie relativ niedrigere Beiträge zu entrichten hatte bei größeren späteren Rentenansprüchen. Umgekehrt wirken sich Kohortenveränderungen – besonders in bezug auf die durchschnittliche Erwerbsbeteiligung und die Kinderzahl – kurz – wie langfristig auf die Funktionsweise der sozialen Sicherungsinstitutionen aus.

Nur wenige kritische Stimmen wie Wilfrid Schreiber (1955, 1957) und Oswalt von Nell-Breuning (1979, mit Beiträgen von 1955–1978) haben bereits im Zuge der Rentenreform 1957 vor der Störungsanfälligkeit eines demographisch blind konzipierten Umlageverfahrens gewarnt und auch später immer wieder angemahnt (Schreiber 1971, v. Nell-Breuning 1986). Ihre Folgerung war ein *„Drei-Generationenvertrag“* (v. Nell-Breuning 1979: 75–80, 86) statt der bis heute herrschenden Vorstellung eines Vertrages zwischen zwei Generationen.¹⁶ Damit war gemeint, daß die Erwerbstätigen nicht nur mit den Rentnern, sondern auch (bei v. Nell-Breuning sogar primär) mit den Kindern und Jugendlichen in einem impliziten Vertragsverhältnis stehen, insofern sie diese versorgen und dafür im Alter von ihnen unterhalten werden. Hier sind die beiden oben genannten Versionen einer Zwei-Vertragspartner-Interpretation des Generationenvertrags (Erwerbstätige–Alte; heutige–zukünftige Erwerbstätige) integriert. In dieser Sicht handelt es sich um einen lebenslangen Vertrag zwischen aktuell koexistierenden (sich überlappenden) Kohorten (nicht Altersgruppen), wobei sich im geschichtlichen Zeitablauf immer neue Kohorten kontinuierlich ablösen.

16 V. Nell-Breuning (1979: 75–80, 86). Der Gedanke wird von v. Nell-Breuning (1981: 29) Wilfrid Schreiber zugeschrieben. Allerdings taucht der Begriff in dessen bekannter Denkschrift zur Rentenreform (Schreiber 1955) noch nicht auf. Zwar bezieht die Analyse systematisch alle drei Generationen ein, verteilt jedoch das Problem in zwei Zwei-Generationen-Verträge, der eine zwischen Erwerbstätigen und Alten im Rahmen der GRV, der andere zwischen Eltern und Kindern in Form einer theoretisch konzipierten *„Kindheits- und Jugendrente“*, die durch eine eigene Abteilung einer *„Rentenkasse des Deutschen Volkes“* zu verwalten ist (Schreiber 1955: 28, 31f.).

Das Konzept des Drei-Generationen-Vertrags ist freilich kein real vorfindbares Legitimationsmuster im Sozialstaat. Während es zutreffend auf wesentliche *funktionale* Bedingungen der Stabilisierung des Generationenvertrags verweist, nämlich auf die Rolle monetärer und 'natürlicher' Beiträge für die Funktionsweise der GRV, spricht wenig dafür, daß die Erwerbstätigen empirisch-moralisch ihre Unterhaltungspflicht gegenüber den Alten als Abgelten ihrer früheren Erziehung als Kinder verstehen. Die Idee des Generationenvertrags im Sinne eines moralisch wirksamen Austausches von Vorteilen zwischen gesellschaftlichen Akteuren kann mithin nur in abstrakter Weise bestimmt werden, nämlich als *eine in bezug auf Zeitpunkt und Beteiligte generalisierte implizite Vereinbarung über altersgruppenspezifische Versorgungspflichten und -rechte*, d.h. – in Analogie zum generellen Gesellschaftsvertrag, aber anders als bei Höffe – als ein auch für zukünftige Bürger als geltend unterstellter Konsens über eine Gesamtordnung, die trotz lebensphasenabhängiger 'Opfer' insgesamt für alle Beteiligten Vorteile bringt.

Welchen realen normativen Rückhalt hat ein derartiges Konstrukt im Sozialstaat? Empirisch lassen sich durchaus verschiedene zeitbezogene Normen identifizieren, und zwar sowohl auf der Ebene der Institutionen als auch bei den Bürgern des Sozialstaats:

- (a) Die Zielformeln und die faktischen Leistungen sozialstaatlicher Systeme sind wesentlich auf individuelle Lebensverläufe gerichtet.
- (b) Bei den Individuen selbst sind entsprechende lebenslaufbezogene Wertvorstellungen und Handlungsorientierungen empirisch identifizierbar.

(a) *Sozialstaat und individuelle Lebensverläufe.* Unmittelbare Bezugspunkte sozialpolitischen Handelns sind individuelle *Lebenslagen* in einem statischen Sinne. In einem älteren Verständnis des Sozialstaats ging es dabei wesentlich um vertikale Umverteilung von Ressourcen mit dem Ziel des Abbaus von Ungleichheit. In den 70er Jahren ist im Zuge der Soziologisierung der Sozialpolitiklehre jedoch zunehmend herausgearbeitet worden, daß neben Gleichheit die Zielformel *Sicherheit* gerade im bundesrepublikanischen Sozialstaat einen mindest gleichwertigen Rang beansprucht (vgl. Kap. 2.1). Für den Sicherheitsbegriff ist die Zeitdimension *konstitutiv*. Sicherheit bedeutet zum einen die Garantie eines Basisstandards – primär in Form der Sozialhilfe –, zum anderen die Sicherung eines einmal erreichten Status, primär durch die Sozialversicherungen.

Paradigmatisch ist die GRV auf Verstetigung der lebenslangen Einkommensverhältnisse gerichtet.

Die neuere Lebenslaufforschung hat diese Befunde dahingehend spezifiziert, daß der Sozialstaat wesentlich auf die Kontinuität des menschlichen Lebenslaufs gerichtet ist (Gross 1981, Kohli 1989: 537f.). Gerade hierauf beruht nach Kohli die legitimatorisch – absichernde Funktion des Generationenvertrags in der Arbeitsgesellschaft. Dazu ist allerdings anzumerken, auch gegen Überzeichnungen der angeführten Autoren, daß 'Lebenslauf' und 'Kontinuität' wissenschaftliche Rekonstruktionen der Auswirkungen sozialstaatlicher Aktivitäten sind, während 'Sicherheit' ein expliziter, empirisch vorfindlicher Teil der sozialstaatlichen Programmatik und institutionellen Regelungstypik ist. Mit der Sicherheitsformel weiß sich der Sozialstaat rückgebunden an die generelle Bedeutung von Sicherheit als zentrale "Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften" (Kaufmann 1973).

(b) *Langfristige individuelle Wohlfahrtsorientierungen.* Der moderne Mensch hat einen weiten Zeithorizont des Handelns. Individuelle Lebensentwürfe werden in einer subjektivistischen Kultur gepflegt und durch diverse 'Karriere' – Erwartungen in Beruf und Familie sozial nahegelegt. Woran orientieren die Individuen ihre Lebenspläne, soweit sie ihre materielle Wohlfahrt betreffen? Sind Sicherheit und Kontinuität auch für die Individuen soziale Leitwerte? Finden die institutionellen Zielgrößen des Sozialstaats in den individuellen Orientierungen der Sozialbürger einen Anhalt? Oder lassen sich, wie in einfachen ökonomischen Modellen des Sparens und Investierens im Lebenszyklus unterstellt, versorgungsbezogene individuelle Lebensorientierungen auf Kalküle der lebenslangen Maximierung von Einkommen, Sach- und Dienstleistungen, Gesundheit usw. reduzieren?

Schon Kaufmann (1973)¹⁷ hat theoretisch und empirisch den meta-ökonomischen Charakter der Sicherheitsorientierung herausgearbeitet. Demgemäß sind die Erwartungen eines gesicherten Lebensabends bei Rentnern und mehr noch bei Erwerbstätigen relativ unabhängig von der Höhe des erwarteten Alterseinkommens. Wesentlich sind vielmehr generelle Einstellungen zu Staat und Großorganisationen und psychische Dispositionen wie Fatalismus. In dem Maße, wie die zuständigen öffentlichen Alterssicherungsangebote deutlich wahrgenommen werden oder gar Teil

17 Abschnitt 5.4.5, bes. S. 339, s.a. Abschnitt 5.1.2

des sozialen Status sind (knappschaftliche Sozialversicherung, Beamtenversorgung), werden die Sicherheitserwartungen im Alter gesteigert.

In einer Kritik, genauer: Relativierung 'utilitaristischer' Erklärungen menschlichen Handelns legt neuerdings auch Kohli (1989) dar, daß hier neben nutzen- und interessenbezogenen Orientierungen allgemeinere Deutungsmuster und normative Bestände wirksam sind. Dies ist nach Kohli der Ort des Generationenvertrags als Kern einer "Moralökonomie" der Arbeits- und Wohlfahrtsgesellschaft. Bereits hier ist einzuschränken: diese Diagnose ist kulturabhängig. In einer individualistischeren und ökonomistischeren Gesellschaft wie der USA ist mit einem größeren Gewicht individueller Nutzenkalküle zu rechnen, wie die amerikanische Debatte über die geringen individuellen *returns* der Rentenversicherung der Zukunft belegt.

Die nächste Frage ist aber: welcher Art sind diese Deutungen und normativen Grundlagen? Auf der Basis von Befragungen älterer Arbeitnehmer kommt Kohli (1989: 538) zu der Feststellung, daß bei den Individuen "lebenszeitliche Reziprozitätsidealisationen" wirksam sind. Nicht allein die Erwartung betriebswirtschaftlich kalkulierbarer *returns*, sondern Vorstellungen eines 'gerechten' Abgeltens von 'Lebensleistungen', eines 'verdienten Ruhestands', bestimmen Einstellungen und Verhalten.

Kohlis moralökonomische Interpretation des Generationenvertrags verunklart eine wichtige Folgerung aus seiner eigenen Analyse: Die subjektiven lebenszeitlichen Wohlfahrtsbilanzierungen beziehen sich auf *individuelle* Lebensläufe; von ihnen führt kein direkter Weg zu *intergenerationalen* Versorgungsbeziehungen. *Reziprozität im Lebenslauf bedeutet nicht per se Reziprozität zwischen den Generationen.* Wer in seinem eigenen Leben eine langfristige moralische Entsprechung von Leistung und Gegenleistung sichern will, fühlt sich damit nicht automatisch einer kollektiven Generationensolidarität verpflichtet.

Daran ändert auch Kohlis an sich interessanter Hinweis nichts, daß sich der Ausdruck Generationenvertrag im politischen Diskurs gelegentlich doch auf Generationen im engeren Sinne (d.h. auf soziokulturell sinnhaft abgegrenzte Kohorten – bzw. Jahrgangsgruppen) bezieht und nicht nur auf Altersgruppen. Die große Rentenreform von 1957 war auch ein Geschenk an die "Kriegsgeneration", die Vorruhestandsregelung 1984–1988 sogar in offizieller Lesart des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung "ein Stück Wiedergutmachung und Anerkennung" für die "Aufbaugeneration", und die Sonderregelung der Anerkennung von Kindererziehungs-

zeiten galt bekanntlich den "Trümmerfrauen" (Schürkmann u.a. 1987: 119). Hier ist besonders deutlich belegt, daß die öffentlichen Moralvorstellungen bzgl. einer gerechten Lebensbilanz über versicherungstechnische Äquivalenz hinausgehen. Die Begründungslogik in diesen Fällen ist jedoch nicht regulärer Bestandteil des Konzepts des Generationenvertrags.

Die empirische Studie des Vorruhestands durch Kohli und Mitarbeiter (Schürkmann u.a. 1987) ist in diesem Zusammenhang gleichfalls irreführend. So bestechend die Idee ist, das Wirken des Generationenvertrags in den kognitiv – normativen Deutungsmustern der Menschen empirisch zu beobachten, so untypisch ist die Vorruhestandsregelung. Wenn ein älterer Arbeitnehmer in seinem Betrieb einem jüngeren Platz macht und mit gemischt betrieblich – staatlichen Bezügen in den vorzeitigen Ruhestand geht, so befindet er sich in einer Situation relativ direkten Kontaktes und Austauschs zwischen den Generationen. Diese Situation ist im Zeitalter der Mediatisierung der Generationenbeziehungen durch staatliche Transfersysteme gerade nicht die Regel. Und selbst bzgl. des Vorruhestands bleiben die empirischen Befunde wirkmächtiger Generationenreziprozität und –solidarität (s. die Analyse qualitativer Interviews, ebenda 126 – 129) vage und wenig überzeugend.

Die Wohlfahrtsmoral des Sozialbürgers scheint eher individuell und lebenslaufbezogen als auf andere Generationen ausgerichtet zu sein. Dies wäre im einzelnen anhand empirischer Diskursanalysen nachzuweisen. Ein Anhaltspunkt ist darin zu sehen, daß die GRV in der Öffentlichkeit vielfach noch wie ein Anwartschaftsdeckungsverfahren gedeutet wird und nicht als Umlageverfahren. Anders ist die immer wieder aufbrausende Sorge um die eigene zukünftige Rente bei aktuellen Finanzengpässen der Rentenkassen nicht zu verstehen. Allerdings verrät die neuerliche Beunruhigung über die ungünstige Beitragszahler – Rentner – Relation im nächsten Jahrtausend zumindest kognitive Einsichten in die Versorgungsbeziehungen zwischen den Generationen bzw. den Altersgruppen.

Wir können zusammenfassen, daß zeitbezogene, auf Wohlfahrtsverläufe und –erwartungen gerichtete Normen und Moralvorstellungen eine tragende Rolle im entwickelten Sozialstaat spielen. Auf beiden Seiten – den sozialstaatlichen Institutionen und ihren Adressaten – beziehen sie sich jedoch primär auf individuelle Lebensverläufe, nur abgeleitet auf Generationen und intergenerationale Beziehungen. Außerdem sind diese Normen offen formuliert: maßgeblich ist nicht versicherungsmäßige Äquivalenz, wirtschaftliche Rendite o.ä., sondern soziale und politische Krite-

rien wie Sicherheit, Teilhabe, Universalismus (auf der Seite der Institutionen) und normative Vorstellungen von Sicherheit, Gerechtigkeit und Reziprozität (auf der Seite der Individuen). Die Anwendung dieser Kriterien ist historisch variabel, folgt keinem festen Kalkül.

Normative Folgerungen für die lebenslange Wohlfahrtsbilanz von *Kohorten* ergeben sich nur indirekt, insofern die kollektive Wohlfahrtsbilanz einer Kohorte Aggregation einer Vielzahl individueller Wohlfahrtsbilanzen ist. Entgegen der bei Thomson (1989: 36) zentralen Annahme sind Ungleichheiten zwischen verschiedenen Kohorten kein Gegenstand sozialstaatlicher Politik: es gibt keine expliziten Normen, die Ansprüche ganzer Kohorten regeln, und die implizit ableitbaren Normen erlauben Variationen der Wohlfahrtsposition von Kohorten zur Sicherung individueller Wohlfahrtsziele unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

Entsprechendes gilt, wenn auch abgeschwächt, für *Altersgruppen*. Die Versorgung sozialer Altersgruppen, so die sicherlich ungewohnte Sicht, die aus unseren Überlegungen folgt, entbehrt einer eigenen, in sich begründeten Legitimationsbasis. Die Bedarfsnorm in der GRV basiert auf der Lohnersatzfunktion der Altersrenten und damit auf lebenslaufbezogenen Kriterien. Die Versicherten scheinen die Versorgung der Alten wesentlich aufgrund generalisierter individuen- und lebenslaufbezogener Moralvorstellungen zu stützen – "jeder wird einmal alt" bzw. allgemeiner "jeder Mensch verdient Achtung".¹⁸ Die *eigentliche Basis ihrer Moral* scheint jedoch die Unterstützung eines öffentlichen Sicherungssystems zu sein, das ihre individuelle Lebenskontinuität sichert und dabei – quasi als Nebenprodukt – auf mehr oder weniger durchschaute Weise einen Austausch zwischen den Altersgruppen bewirkstelligt.

→ Damit kommen wir zurück zur Ausgangsthese dieser Studie, daß der Staat heute der maßgebliche Mittler zwischen den kaum mehr direkt miteinander konfrontierten Generationen ist. Die Gerechtigkeitsvorstellungen im Sozialstaat beziehen sich weniger auf unmittelbare Solidarität und

18 Insofern hat Daniels' (1989: 60–68) vertragstheoretische Begründung prinzipiell gleicher Versorgung der Altersgruppen einen empirischen Anhalt. Durch die Rawlsche Figur eines fiktiven rationalen Akteurs, der unter einem Schleier des Unwissens (insbesondere bzgl. seines Alters) über eine gerechte Sozialordnung zu befinden hat, wird die Kontinuitätsnorm des individuellen Lebenslaufs (*prudential life span account*) in die Norm des *fair share* zwischen den Altersgruppen transformiert.

Austausch zwischen den Generationen, sondern auf politisch-administrative Systeme. Deren Legitimität beruht dabei nicht auf eng definierten Nutzenkalkülen. Damit kann der Kaufmannsche Befund (1973: 174f.) einer dominant sekundär-systemischen, hier: staatlich-administrativen, Verbürgung von Sicherheit in hochdifferenzierten Gesellschaften bestätigt werden.

Wenn aber Generationen und Generationenbeziehungen wesentlich 'verstaatlicht' sind, erhält die Rede von einem 'Generationenvertrag' einen anderen Sinn, wird dadurch aber nicht bedeutungslos. Unter diesen Bedingungen wird die Frage des *Systemerhalts* der Institutionen des Generationenvertrags selbst zu einem normativen Problem. Soll das bestehende System (der Alterssicherung, der Krankenversicherung usw.) in Zeiten demographischer 'Störungen' beibehalten bzw. geeignet reformiert werden, und unter welchen Prämissen und akzeptablen Nebenfolgen?

Vier normative Kriterien institutioneller Anpassung an demographischen Wandel Prozess

Systemerhalt (was im folgenden immer systemkonforme Modifikationen und Anpassungen einschließen soll) ist zunächst ein Wert in sich, insoweit er die langfristige Erwartungssicherheit der Bevölkerung stabilisiert. Auch würde jeder Systemwandel per se massive Umstellungskosten mit sich bringen. Aufgrund der Langfristigkeit demographisch-generationaler Prozesse ergäben sich jahrzehntelange Auslauf-, Übergangs- und Anlaufphasen alter und neuer gesellschaftlicher Transfersysteme. Mit neuen Systemen würde man sich auch neue systemtypische Nebenkosten einhandeln, die bei dem alten System nicht anfielen.

Diese Argumente für einen Systemerhalt können natürlich keine ausreichende Rechtfertigung einer reformistischen gegenüber einer systemtransformierenden Strategie sein. Geht man aber von der Prämisse aus, daß der Generationenvertrag in seiner aktuellen institutionellen Ausformung das Altersgruppenproblem und das – wie wir gesehen haben – zugrundeliegende Problem der Kontinuitätssicherung von Lebensverläufen *bisher* befriedigend bzw. besser als alternative Systeme gelöst hat (vgl. die Analyse der Privatversicherung in Kap. 5.1), so ist die Frage, welche Kosten (im umfassenden, nicht nur monetären Sinne) institutioneller Anpassung an demographischen Wandel man bereit ist zu akzeptieren. Welcher Grad von Abweichungen von den bisherigen Zielgrößen und welche

Nebenfolgen dürfen auftreten? Institutionelle Anpassungsmaßnahmen werden erleichtert durch die oben dargestellte Offenheit und Flexibilität der Normen, die es in schweren Zeiten durchzuhalten gilt, im Kern soziale Teilhabe und Sicherheit im Lebenslauf. Diese Normen können gewisse Adjustierungen individueller Wohlfahrtsverläufe durchaus verkraften.

Wir skizzieren im folgenden vier Kriterien, die politische Anpassungsmaßnahmen erfüllen müssen, um die maßgeblichen sozialstaatlichen Normen zu respektieren und die empirische Akzeptanz von Reformen in der Bevölkerung wahrscheinlich zu machen: Kontinuität von Änderungen, Begrenzung des Ausmaßes von Änderungen, gerechte Verteilung der Anpassungskosten auf die Altersgruppen, interpersonelle Verteilungsgerechtigkeit. Die ersten drei dieser im folgenden zu umreisenden Kriterien werden im Bereich der Rentenreform vom RRG '92 in einem gewissen Grade erfüllt.

(1) *Kontinuität von Änderungen.* Diskontinuierliche Einbrüche im Wohlfahrtsverlauf von Personen sollen vermieden werden, d.h. Renten, Beitragssätze, Steuerbelastungen (via Staatszuschüsse) und soziale Dienstleistungsangebote in Gesundheitswesen und Altenpflege dürfen nicht sprunghaft umgesteuert, gesenkt bzw. erhöht werden. Diese Bedingung erscheint aufgrund der "Kontinuierlichkeit im Generationswechsel" (Mannheim 1928: 540) realisierbar. Es "stehen zunächst nicht älteste und jüngste Generationen, sondern die einander näherstehenden 'Zwischengenerationen' sich gegenüber. ... die stete Wechselwirkung zwischen Jung und Alt blendet die Differenzen ab und die Kontinuierlichkeit der Übergänge macht in stillen Zeiten die Transformation reibungslos" (ebenda 540f.) – und, so wäre zu ergänzen, in demographisch bewegten Zeiten zumindest tragbar. Die Regelung des RRG '92 einer schrittweisen Hinausschiebung der Altersgrenze ist hierfür ein Beispiel, ebenso die in jährliche kleinere Zuwächse aufgeteilten Beitragssteigerungen in GRV und GKV in der Zukunft.

(2) *Begrenzung von Änderungen.* Bei aller Glättung des Übergangs zu veränderten Wohlfahrtsparametern darf das Ausmaß der Änderungen nicht zu groß sein. Im RRG '92 ist auch dieses Postulat tendenziell erfüllt, da die Kombinierung einer Vielzahl gleichzeitiger Parameteränderungen dafür sorgt, daß jeder einzelne Parameter – darunter die unter Akzeptanzgesichtspunkten so wichtigen Größen Beitragssatz und Bundeszuschuß – nur begrenzt verändert wird. Mit ähnlicher Intention schlagen verschiede-

ne Autoren eine subsidiäre Anlage eines Kapitalstocks in der Rentenversicherung vor, ein Modell, das mit der Kritik an einer dominant kapitalgedeckten öffentlichen oder privaten Alterssicherung durchaus kompatibel ist.

(3) *Gerechte Verteilung der Anpassungskosten.* Es bleibt das Problem, daß Folgekosten einer Veränderung von Systemparametern anfallen. Die Idee einer Verteilung der Änderungen auf mehrere strategische Größen der Sozialversicherung enthält bereits im Kern eine Antwort auf die Frage der Verteilung der Lasten auf die Bevölkerung. Der Generationenvertrag regelt primär die Beziehungen zwischen Altersgruppen, und so stellt sich als erstes das Problem einer gerechten Verteilung der Lasten auf diese.

Geht man weiterhin von der Prämisse aus, daß die bisherige Lösung des Altersgruppenproblems – die eine prinzipielle Gleichheit der Wohlfahrtspositionen aller Altersgruppen vorsieht – normativ erwünscht ist, so folgt hieraus eine Gleichverteilung der anfallenden Kosten der Bewältigung soziodemographischen Wandels. So würden, wie im RRG '92 auch vorgesehen, zu Zeiten des 'Rentnerberges' in den nächsten Jahrzehnten die Renten relativ sinken und gleichzeitig die Beitragssätze und der steuerfinanzierte Bundeszuschuß steigen. Obwohl dies Wohlfahrtseinbußen für alle Beteiligten einschliesse, wäre die sozialstaatliche Maxime der sozialen Teilhabe aller Bürger am gesellschaftlichen Leben gewahrt. Die effektiven Verteilungsfolgen derartiger Maßnahmen werden allerdings durch die angegebenen Systemparameter nicht hinreichend abgebildet (vgl. Kap. 7).

Das Gleichverteilungspostulat mag als naheliegend, ja selbstverständlich erscheinen. Seine Erfüllung kann aber einhergehen mit Ungleichheiten zwischen *Kohorten*, da der punktuelle Eingriff in die Wohlfahrtspositionen von Rentnern und Beitragszahlern deren zurückliegenden Wohlfahrtsbiographien nicht berücksichtigt. Die lebenslange Wohlfahrtsbilanz verschlechtert sich *ceteris paribus* für beide Gruppen, sie wird aber je nach den Umständen für eine Gruppe unausgewogener. Hier steht also die Gleichheitsnorm zwischen Altersgruppen mit dem denkbaren Postulat einer Gleichbehandlung von Kohorten im Konflikt. Eine Schlechterstellung von Kohorten könnte im politischen Prozeß zu Akzeptanzproblemen führen, etwa in Form politischen Drucks der heutigen Beitragszahler, wegen zu erwartender niedriger Renten im Jahre 2030 jetzt aus der Zwangsgemeinschaft der Versicherten entlassen zu werden. Daniels (1989: 70f.) argumentiert an dieser Stelle, daß alle Kohorten ein gleiches Interesse an der Erhaltung eines sozialen Sicherungssystems haben (sollten), das das

Altersgruppenproblem zur allseitigen Zufriedenheit löst. Insofern müßten benachteiligte Kohorten bereit sein, ihre Benachteiligung als 'Systemkosten', als Übernahme von Risiken zweiter Ordnung, zu akzeptieren, um die Existenz eines insgesamt präferierten Systems zu sichern. Voraussetzung dazu ist allerdings eine Beschränkung der Schlechterstellung auf das systemisch Notwendige.

Trotzdem gibt es lautstarke, wenn auch minoritäre Stimmen, die das Postulat der Kohortengleichheit, auch gegen die Altersgruppengleichheit, einklagen. Zugrunde liegt die Idee, daß jede Kohorte das Recht habe, ihre lebenslange Bilanz von Leistungen und Gegenleistungen auszugleichen. Im folgenden wird versucht, die Fragwürdigkeit derartiger Auffassungen aufzuzeigen. Zwei Modelle der Gerechtigkeit zwischen Kohorten können unterschieden werden: Besonders Demographen, Versicherungsmathematiker und familienpolitische Aktivisten, aber auch die intellektuellen Väter der (nicht ganz nach ihren Vorstellungen vollzogenen) Rentenreform von 1957 – besonders Wilfrid Schreiber und Oswald von Nell-Breuning – plädier(t)en dafür, Kohorten, die nicht genügend Nachwuchs als Beitragszahler für die Rentenversicherung aufgezogen haben, in der einen oder anderen Weise zu 'bestrafen'.

In einer anderen Variante, die primär von liberalen Ökonomen wie z.B. den Angehörigen des Kronberger Kreises (1987, 1988) propagiert wird, wird die hypothetische Rendite privater Geldanlage als Maßstab genommen, um die zu erwartende 'Rendite' heutiger Beitragszahler der GRV als defizitär und ungerecht für die betreffenden Kohorten einzustufen. Die daraus gezogene Folgerung einer Abschaffung öffentlicher Alterssicherung oder ihrer Reduktion auf eine Basissicherung kalkuliert Versorgungsungleichheiten zwischen Alten und Erwerbstätigen systematisch ein. Derartige Modelle verbinden sich meist – in nicht immer konsistenter Weise – mit einer generellen, ordnungspolitisch gemünzten ökonomischen Kritik der GRV.¹⁹

Gemeinsam ist den beiden genannten Grundvarianten – die wir verkürzt '*demographisches*' und '*ökonomisches*' Modell nennen wollen, da sie primär auf demographische bzw. ökonomische 'Leistungen' von Kohorten abstellen –, daß sie ein Verschuldensprinzip für Kohorten in die Sozialpolitik einführen wollen. Verschuldensprinzipien sind dem Sozial-

19 Siehe die Ausführungen zum "Produktivitätsargument" in Kap. 2.2.

recht durchaus nicht fremd. Wer selbst seine Stelle kündigt, muß mit Wartezeiten beim Arbeitslosengeld rechnen, und sogar das letzte Auffangnetz im Sozialstaat, die Sozialhilfe, verweigert demjenigen die Unterstützung bzw. kürzt sie, der die Hilfsbedürftigkeit vorsätzlich herbeiführt (§ 25 BSHG). Hierbei handelt es sich jedoch um eigenes Verschulden bei herkömmlichen individuellen Risiken erster Ordnung, nämlich Arbeitslosigkeit und Armut. Neu und fraglich ist jedoch, ob für Risiken zweiter Ordnung ein kollektives, kohortenbezogenes Verschuldensprinzip sinnvoll begründbar ist. Können und sollen sozialpolitische Risiken zweiter Ordnung, d.h. wohlfahrtsmindernde Folgen von Verschiebungen der Altersstruktur einzelnen Kohorten zugerechnet werden?

Objektiv ist es offensichtlich möglich, fiskalische Ungleichgewichte der GRV kausal mit kohortenspezifischen sozioökonomischen Merkmalen in Verbindung zu bringen. Weniger Kinder führen später zu weniger Beitrags- und Steuerzahlern, und eine höhere Erwerbsbeteiligung etwa von Frauen impliziert *ceteris paribus* die Möglichkeit von Senkungen des Beitragssatzes. Die Frage ist jedoch, ob derartige Phänomene als strukturelle, der GRV extern vorgegebene Änderungen von Rahmenbedingungen angesehen werden oder als das Ergebnis intentionalen Handelns kollektiver Akteure, die dadurch ihre kollektive Lebensbilanz verbessern wollen.

Neben parawissenschaftlichen Arbeiten mit politischer Stoßrichtung hat im wissenschaftlichen Schrifttum vor allem Dinkel (1985, 1986) dezidiert die Deutung demographisch-ökonomischer Verschiebungen als willentliches Handeln von Kohorten vertreten. Wenn z.B., wie in der BRD in den letzten Jahrzehnten geschehen, die Erwerbsquote verheirateter Frauen zunimmt, die durchschnittliche Kinderzahl aber abnimmt, so senken diese Kohorten in ihren mittleren Jahren ihre Beitrags- und Erziehungsbelastung bei gleichzeitiger Erhöhung ihrer Rentenansprüche im Alter gegenüber einer dann dünner besetzten Schicht von Beitragszahlern. Dinkel (1986: 192, 211), nennt derartige Phänomene "intergenerationale Lastverschiebung" mit der Konnotation von Intentionalität.

Soziologisch erscheint eine handlungstheoretische Interpretation des aggregierten Verhaltens von Kohortenangehörigen als fraglich, da Kohorten analytische Kategorien, nicht reale Entitäten oder gar soziale Gruppen sind. Zudem ist schon auf der Ebene der Individuen mehr als fraglich, ob die zugeschriebenen Intentionen des generativen und des Erwerbsverhaltens wirklich die ausschlaggebenden waren. Der Verhaltenswandel hat wahrscheinlich wenig mit Überlegungen zur Besserstellung in der GRV zu

tun. Die Verschiebungen von Beitrags- und Leistungsparametern, die Dinkel als "intergenerationale Lastverschiebung" wertet, sind nichts anderes, als was wir in Abschnitt 6.1 mit Wagner als "intergenerationalen Risikoausgleich" bezeichnet haben. Dinkels personalisierende, intentional zurechnende Interpretation trägt dazu bei, den systemischen Charakter der zur Rede stehenden Ungleichgewichte zu leugnen. Verzichtet man auf die fragwürdige Zurechnung, so erscheint der intergenerationale Risikoausgleich als positive Leistung der GRV, als normativ plausible und systemtechnisch gelungene Abarbeitung selbst induzierter Risiken (zweiter Ordnung), und nicht als negativ zu bewertende Lastabwälzung.

Thomsons (1989, 1989a) Theorie der Verlierer- und Gewinnergenerationen des Wohlfahrtsstaates geht noch weiter als Dinkel, insofern er eine Ausbeutung des gesamten Wohlfahrtsstaats – d.h. nicht nur der Alterssicherungssysteme – durch eine Gewinnergeneration nachzuweisen versucht. Während sich Dinkels Analysen auf die spezifische institutionelle Ausgestaltung der deutschen Rentenversicherung beziehen, beansprucht Thomson eine gewisse allgemeinere Relevanz seiner Analyse des neuseeländischen Wohlfahrtsstaats. Auch hier bleibt die intentionale Deutung (Buchtitel Thomson 1989a: "Selfish Generations") prekär und wird von Thomson selbst relativiert (1989: 36f.). Allerdings ließen sich die errungenen komparativen Vorteile bestimmter Kohorten bei Thomson noch eher auf zielgerichtetes Handeln zurückführen, da er im Unterschied zu Dinkel primär auf *politische* Veränderungen des Generationenverhältnisses abstellt, sprich legislativ durchgesetzte Modifikationen des Beitrags- und Leistungsrechts jugend- und altenbezogener Wohlfahrtssysteme.

Entscheidend bei der Zurechnung sozialer Risiken zweiter Ordnung zu bestimmten Kohorten ist neben der intentionalen Deutung die daraus abgeleitete selektive *Sanktionierung*. Praktisch-politisch wird hierfür ein buntes Spektrum von Maßnahmen vorgeschlagen, die zum Teil auch präventive Wirkungen entfalten sollen. Gedacht ist u.a. an eine Staffelung der Beiträge zur GRV nach der Zahl der Kinder, an Sonderleistungen für das Aufziehen von Kindern, an die Etablierung eigenständiger beitragsfinanzierter Ausgleichskassen für den Unterhalt von Kindern und Jugendlichen, an ein pauschales Ausdünnen öffentlicher Leistungen für 'schuldig' gewordene Kohorten oder an eine spezifizierte Begrenzung von Beitragssteigerungen in Zeiten eines 'Rentnerberges' (s. Kap. 7). Einige dieser Maßnahmen sanktionieren Kohorten kollektiv, einige sanktionieren nur die

'schuldigen' Kohortenangehörigen (z.B. der Vorschlag der Beitragsstaffelung).

Die Zurechnungsmodelle tendieren zu einer *Normativierung des Konzepts des Generationenvertrags*. Deutlich ist dies bei der Version des *Drei-Generationen-Vertrags*, die wesentliche Bedingungen der Funktionsweise der GRV *analytisch* treffend klärt, durch intentionale Zurechnung und Sanktionierung gemäß demographisch/generativer 'Leistungen' einer Kohorte jedoch unvermittelt *präskriptive* Züge annimmt. Dies geschieht in Form der genannten Reformvorschläge, die als zwingend vorgestellt werden. Der kurzschlüssige Übergang von einem empirisch-analytischen zu einem normativ-präskriptiven Begriff des Generationenvertrags, der gelegentlich auch bei Kaufmann und Linder anklingt, deutet sich bei v. Nell-Breuning (1981: 29) bereits auf der begrifflichen Ebene an, wenn er gegen Schreiber begründet, warum er lieber von "Solidarität" der Generationen als von einem "Vertrag" spricht: "es (handelt) sich hier um einen Vorgang, ein Verhältnis, das durch die Natur der Sache gegeben und erfordert ist, wobei es nur darauf ankommt, daß die Menschen bereit sind, das anzuerkennen und den Weg suchen, auf dem es realisiert werden kann."

Eine kurze Betrachtung zeigt jedoch, daß eine Zurechnung demographischer Risiken zweiter Ordnung zu bestimmten Kohorten nicht nur methodisch-theoretisch, sondern auch normativ fragwürdig ist und institutionell fiktiv zudem. Die Idee einer 'Leistungsbilanz' einer Kohorte erweist sich bei näherer Prüfung als normativ beliebig, da das Spektrum der in Betracht zu ziehenden Leistungen überkomplex ist.²⁰ Einer Bewertung einzelner Leistungsarten, z.B. generativer oder wirtschaftlicher Leistungen bei Ignorierung anderer, haftet immer eine willkürliche Selektivität an. Bewertet man Kinderlosigkeit negativ (beitragssteigernd oder rentenmindernd), so müßte man eigentlich auch berücksichtigen, daß Kinderlose durch größere Aktivität im Beruf sowie durch Zweitverdiener u.U. mehr zum Wirtschaftswachstum und damit zur finanziellen Basis der GRV beitragen.²¹ Die Liste der Risiken zweiter Ordnung der GRV (s.o. Abschnitt 6.1) führt eine Vielzahl weiterer Parameter auf, deren Veränderung gleichfalls als Leistung bzw. Fehlleistung der entsprechenden Kohor-

20 Ein ähnliches Überkomplexitätsargument findet sich bei Daniels (1989: 71).

21 Ähnlich Pagenstecher 1981: 153, FN 83.

te bewertet werden könnte. Das gilt z.B. für eine Zunahme des durchschnittlichen Altersabstands zwischen Ehepartnern, die in höheren Hinterbliebenenrentenansprüchen resultiert, aber auch für die sinkende Mortalität, die nach einer versicherungsgemäßen Zurechnungslogik eine Hinausschiebung der Altersgrenze oder eine Senkung des Rentenniveaus zur Folge haben müßte. Ferner stellt sich das Problem der Inkommensurabilität. Wie sollen etwa monetäre Beiträge zur GRV und 'naturale Beiträge' (Kinder) verrechnet werden?

Auf eine grundsätzliche Schräglage präskriptiver Konzeptionen des Generationenvertrags stößt man, wenn man fragt, welche soziodemographischen Verhältnisse es eigentlich sind, die bestimmten Kohorten negativ zugerechnet werden. Zugrunde liegt nämlich eine *Normalitäts- und Gleichgewichtsannahme* in bezug auf demographische Verhältnisse und die Finanzlage der Rentenversicherung. Bestimmte Konstellationen der Altersstruktur der Bevölkerung und der Beitragssatzhöhe gelten als 'unnormale' und Anlaß zu Gegensteuerung. Welche Verhältnisse jedoch 'normal' sind und als normativer Bezugspunkt der Sanktionierung von Abweichungen fungieren können, ist schlechthin nicht angebar. Schon längst vor der Beunruhigung über eine demographische Alterung der Bevölkerung hatte der Altersaufbau die reine Pyramidenform verloren, die er noch 1910 im Deutschen Reich hatte. Selbst die Pyramidengestalt mag demomathematisch sehr befriedigend sein, gibt aber ebensowenig einen normativen Bezugspunkt ab. Bei anderen genannten Risiken zweiter Ordnung wie z.B. dem Altersabstand bei Ehepaaren sind Normalitätsstandards erst recht unbegründbar.

Völlig außer Betracht bleiben die nicht unwesentlichen Folgen GRV-relevanten Verhaltens von Kohorten oder Individuen für andere gesellschaftliche Bereiche. Ein Rückgang der Kinderzahlen kann z.B. aus arbeitsmarktpolitischen Überlegungen (demographische Entlastung), aber auch aus ökologischen Motiven (Verringerung der Besiedlungsdichte) gerade erwünscht sein.²²

Hier macht sich ein grundsätzliches Dilemma jeder Theorie sozialpolitischer Gerechtigkeit bemerkbar. Ein Gerechtigkeitsbegriff im strengen Sinne muß sich auf die Sozialordnung als ganze beziehen, zugleich müs-

22 Vgl. die Kritik Kaufmanns (1983, bes. S. 41) an einer kurzschlüssig normativen Bevölkerungspolitik.

sen aber für spezifische Institutionen operationale Gerechtigkeitsnormen entwickelt werden. Dabei werden Nebenfolgen, die andere, u.U. weit entlegene Bereiche von Politik und Gesellschaft betreffen, tendenziell schwächer beleuchtet. In einer freiheitlichen und pluralistischen Gesellschaft sind die meisten der hier diskutierten 'Leistungen' ohnehin Privatsache. Ein Verzicht auf Kinderkriegen z.B., so könnte argumentiert werden, ist als Ausdruck der persönlichen Lebensgestaltung zu akzeptieren und nicht im Hinblick auf die Folgen für die Rentenkassen zu bewerten.

(4) *Interpersonelle Verteilungsgerechtigkeit.* Kriterien der Verteilung zwischen den Generationen sagen explizit noch nichts aus über *intragenerationale* (interpersonelle) Verteilung, d.h. über die klassischen sozialpolitischen Fragen der Umverteilung zwischen arm und reich, zwischen oben und unten. Es macht Sinn, allgemeine Verteilungsgrundsätze für Generationen und für Individuen zunächst analytisch getrennt zu formulieren, wie wir es in diesem Abschnitt auch getan haben. *Institutionelle Lösungen des intergenerationalen Verteilungsproblems implizieren jedoch Vorentscheidungen in bezug auf Fragen interpersoneller Verteilung und Umverteilung.*

Dies kann wiederum am Beispiel der Rentenreform demonstriert werden. Mögen relative Rentensenkungen zu Zeiten eines Rentnerberges noch so sehr den Kriterien (1) – (3) genügen – d.h. begrenzt sein, stufenweise eingeführt werden und auf gerechte Weise mit gleichzeitigen Wohlfahrtseinbußen der Beitragszahler verbunden sein –, so drücken sie doch das untere Segment des Ungleichheitsspektrums der Rentner *ceteris paribus* in den Armutsbereich. Die Regelungen des RRG '92 sind in dieser Hinsicht problemträchtig (s. Kap. 7). Eine Mindestrente, die diese Entwicklung abfedern könnte, gibt es im bundesrepublikanischen Rentensystem bekanntlich nicht, und auch die vorübergehend als "Sozialzuschlag" belassene Mindestrente in der früheren DDR wird 1996 auslaufen. Auch die Verteilung zwischen Mann und Frau ist betroffen von dem Modus intergenerationaler Verteilung.

Die 'alte' soziale Frage, d.h. die Ungleichheit zwischen Klassen und Schichten, und die Frauenfrage sind unhintergehbare Herausforderungen jeder Ethik intergenerationaler Beziehungen, ohne jedoch in den derzeitigen Fassungen des Generationenvertrags explizit als Problemzonen Eingang gefunden zu haben. Nur unter dem Druck der Öffentlichkeit wurde das RRG '92 in der Endphase etwas "frauenfreundlicher" gestaltet. Allerdings ist hieraus nicht zu folgern – wie es Kritiker demographisch orientiert

tierter Problemanalysen nicht selten tun – , daß die Generationenfrage in der Klassen– bzw. Geschlechterfrage aufginge. Vielmehr sind die drei Problemstränge als verbundene, aber nicht aufeinander reduzierbare Dimensionen des Problems sozialer Ungleichheit anzusehen.

Risiken zweiter Ordnung und Generationenvertrag: ein Fazit

Wir können nun ein Fazit der strukturellen und normativen Probleme institutioneller Anpassung des Sozialstaats am demographischen Wandel ziehen. Obwohl die Idee des Generationenvertrags, besonders in der emphatischen Formulierung einer "Generationensolidarität", an fraglich gewordene moralische Ressourcen appelliert, hat eine soziologische Rekonstruktion ihrer heutigen sozialen Bedeutung gezeigt, daß sie durchaus in angemessener Weise auf den gesellschaftsgeschichtlich gewachsenen Zusammenhang von Generationen und modernem Sozialstaat reagiert. Für die in diesem Zusammenhang angelegten Risiken, die jetzt offenbar werden, enthält die Idee Perspektiven der Bewältigung.

Die soziologische Rekonstruktion förderte zunächst mehrere recht unterschiedliche Versionen des Generationenvertrags zutage. In einer institutionellen Version meint der Begriff einfach die GRV und ihre Funktionslogik, das Umlageverfahren. Eine anthropologische Version zielt auf gesellschaftlich universale Austauschbeziehungen zwischen den Generationen, während eine funktional–demographische Variante die demographischen Prämissen der gegenseitigen materiellen Unterstützung der Generationen betont. Eine Kombination der letzten beiden mündet bei einigen Autoren in eine präskriptive Version, die eine *Drei–Generationen–Solidarität* einfordert und dazu sehr spezifische institutionelle Realisierungsformen (die das Erzeugen von Nachwuchs auf die eine oder andere Weise prämiieren) sozialetisch für geboten hält.

Die Analyse der sozialen Grundlagen der Vertragsidee in den Generationenbeziehungen führte zu dem Ergebnis, daß der Generationenvertrag im entwickelten Sozialstaat eine – in bezug auf ihre normativ–moralischen Prämissen und ihre zeitliche Bindungskraft – *hochgeneralisierte* und *staatlich vermittelte* Form der Sicherstellung des Unterhalts des jeweils alten, ökonomisch unproduktiven Bevölkerungsteils ist. Dabei treten die Generationen (Altersgruppen) sich nicht mehr direkt gegenüber. Die generelle Legitimität von Staat und Sozialstaat macht eine spezifische

personale Moral der Generationenreziprozität in hohem Maße entbehrlich. *Derart umgedeutet ist das Konzept des Generationenvertrags weiterhin ein instruktives Interpretament der heute vorherrschenden Versorgungsbeziehungen zwischen den Generationen.*

Analog kann unter diesen Bedingungen nur noch der Solidaritätsgedanke zur Legitimation der vonstatten gehenden Austauschprozesse zwischen den Generationen herangezogen werden (Kaufmann 1984: 180). Solidarität im eigentlichen Sinne ist als Steuerungstyp auf überschaubare Zusammenhänge mit kurzen Handlungsketten beschränkt, in denen Altruismus und ein Gefühl von "Gemeinschaft" aus einer direkten Begegnung von Personen erwächst (ebenda). Der Ausdruck 'Generationensolidarität' muß nicht ideologisch sein, wenn bewußt gehalten wird, daß es sich um eine generalisierte Form von Solidarität handelt.

Die Normen, die die Versorgungspflichten und –rechte zwischen den Altersgruppen betreffen, leiten sich primär aus einem verzeitlichten Lebenslagebezug, der Kontinuitätssicherung *individueller* Lebensläufe, ab. Die hier dominante Wertidee der 'Sicherheit' schreibt die sozialstaatliche Teilhabeprogrammatik in die Zukunft fort. Hierbei liegen flexible, sozial definierte Bedarfsstandards zugrunde, die sich systematisch von einer ökonomischen Rationalität der Renditemaximierung individueller Daseinsvorsorge unterscheiden. Ökonomisch begründete Kriterien der sozialpolitischen Bewältigung generationaler Umschichtungen, aber auch bevölkerungswissenschaftliche Kriterien, die auf eine Sanktionierung der Vernachlässigung reproduktiver 'Pflichten' (niedrige Geburtenzahlen) abstellen, führen teilweise zu einer Ethik kollektiver Verteilungsgerechtigkeit zwischen *Kohorten*. Demgegenüber sind die Wertvorstellungen des Sozialstaats im Individuum zentriert und verlieren mit einem weiter ausgreifenden Horizont – von individuellen Lebensläufen zu Kohorten oder gar zukünftig lebenden Generationen – an Bindungskraft.

Das Modell des Generationenvertrags, richtig verstanden, stellt also einen institutionellen und normativen Rahmen bereit, in dem Anpassungen an neue soziodemographische Situationen möglich sind. In diesem Rahmen sind aber – im Gegensatz zu den Annahmen der präskriptiven Interpretation des Generationenvertrags – *zusätzliche Normen* erforderlich, um die konkreten Versorgungsbeziehungen zwischen den Generationen zu regeln und zu begründen. Dies gilt auch in demographisch 'normalen' Zeiten – nur bleiben dann diese Normen mehr oder weniger implizit.

In demographisch 'bewegten' Zeiten ändert sich das. Zum einen mehren sich dann die Stimmen, die die Normen der Verteilung zwischen Altersgruppen wieder hinterfragen. Hier legt unsere Analyse nahe, daß die basale Norm der Gleichheit zumindest im Einkommensbereich – manifest in Lohnersatzfunktion und Dynamisierung der Renten – grundsätzlich nicht aufgegeben werden muß. Zum ändern können Adjustierungen der intergenerationalen Umverteilungsmechanik auch brisante Folgen für die *intragenerationale*, d.h. interpersonelle Umverteilung haben. Hier ergibt sich der Zwang – aber auch die Chance –, überkommene Normen und Formen der Umverteilung zwischen oben und unten, zwischen Mann und Frau, neu zu durchdenken.

Inter- und intragenerationale Verteilungsmodelle beziehen sich auf den gewünschten Zielzustand sozialpolitischer Reformen. Aber auch der Weg dorthin ist normierungsbedürftig, d.h. die Frage, wie *Anpassungs- und Übergangsprozesse* zu neuen Regelungen sozial gerecht zu gestalten sind. Hierzu konnten wir vier Lösungskriterien spezifizieren, die im Rahmen der Programmatik des Sozialstaats erfüllbar erscheinen.

Schließlich ist auf einen weiteren Normierungsbereich hinzuweisen, der im Zuge der institutionenorientierten Analyse in den Hintergrund getreten ist. Nicht-staatliche Einkommensquellen spielen auch im Alter eine erhebliche Rolle (s. die Zahlenangaben in Kap. 3.2). Eine Reform der staatlichen Transfersysteme muß daher gleichzeitig quantitative und strukturelle Änderungen betrieblicher, familialer und individuell-privater Wohlfahrtsproduktion in Rechnung stellen. Dies bedeutet eine Problemverschärfung, denn beide Sektoren – staatliche und nicht-staatliche Leistungen – sind gleichzeitig von soziodemographischem Wandel betroffen.

Insgesamt ergibt sich die Folgerung, *daß der Sozialstaat – im Unterschied zu früher vorherrschender familialer Sorge, aber auch zur modernen Privatversicherung – den Individuen auch für ökonomisch oder demographisch ungünstige Zeiten Sicherheit versprechen kann*. Es kann aber keine vollständige 'Versicherung' gegen die Wechselfälle der Geschichte geben, zumal gegen solche, zu denen der Sozialstaat selbst beigetragen hat und fortwährend beiträgt. Es bleibt ein Moment von *Gefahr*, das nicht als *Risiko* bewältigt werden kann. Soziale Risiken zweiter Ordnung sind sozialstaatlich produziert, aber nicht gleichermaßen politisch eliminierbar. Sie bleiben Verbindlichkeiten früherer Politik. Die heutige Politik kann aber auf unterschiedliche Weise mit ihnen umgehen, Institutionen auf sozial akzeptable Weise anpassen. Die Reformdiskussion, die zum

RRG '92 geführt hat, belegt aber, wie groß die Möglichkeiten einer pragmatischen 'Zähmung' demographischer Risiken auch in der Praxis, nicht nur im theoretischen Diskurs, sind.

7. Fallstudie: Politische Optionen der Rentenreform – demographischer Wandel und das Rentenreformgesetz 1992

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. Während die britische *Tory*-Regierung im neokonservativen Jahrzehnt konsequent den weitgehenden Abbau staatlicher Alterssicherung betrieb, schickte sich die Bonner Koalition vergleichbarer politischer Couleur in ihrer zweiten vollen Amtsperiode an, das ohnehin schon umfassendere deutsche System weiter zu stärken und für kommende Generationen zu sichern. In Verbindung mit anderen, insbesondere familienpolitischen Initiativen der Regierung Kohl wurden hierin schon bald Anzeichen einer "neuen Expansion" des Sozialstaats gesehen.

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. Weitere Spezifikationen waren in den Koalitionsvereinbarungen enthalten. Die bereits in der zweiten Hälfte der 70er Jahre angelaufene und Anfang der 80er Jahre intensiviertere 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 wurde.¹ 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.² In der Rentendiskussion der 80er Jahre, zu deren Resultaten auch die Neuregelung der Hinterbliebe-

1 Zu den juristisch-institutionellen Aspekten s. umfassend Heft 12 (1989) der "Deutschen Rentenversicherung" und Hefte 1, 2 (1990) von "Die Angestelltenversicherung". Zur Geschichte der politischen Willensbildung s. Kannengießer 1987-1990. Politisch-konzeptuelle Analysen haben Nullmeier/Rüb (1989) und Schmähl (1990) vorgelegt.

2 Nullmeier/Rüb 1989: 1f., Ruland 1989: 741.

nenversorgung und die Anerkennung von Kindererziehungszeiten (1985) 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: 34f.). 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: 3f., 79).

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 vier Bereichen nach:

- "Rentenanpassung" im engeren Sinne (Formen der Leistungsdynamisierung)
- Harmonisierung mit der Beamtenversorgung
- Finanzierungsformen
- Altersgrenzen.

Demographisch induzierte Lasten können dabei in dreifacher Hinsicht durch politische Bearbeitung erleichtert werden: durch eine Reduzierung des *Belastungsvolumens*, d.h. durch Verminderung der Ausgaben oder eine geeignete Erhöhung der Einnahmen; *institutionell* günstigere administrative Bearbeitung und Verteilung von Laststeigerungen (z.B. durch Einbeziehung der Beamtenysteme); und Ausgestaltung der Maßnahmen in einer Weise, die die perzipierte Verteilungsgerechtigkeit und *Akzeptanz* erhöht. Wichtige Ergebnisse der Analyse sind in Tabelle 11 resümiert.

Rentenanpassung

Rentenanpassung stellt sich zunächst dar als Problem der Festlegung von Bedarfen. Drei Bereiche müssen normiert werden:

- Das Verhältnis der Renten zu den Löhnen der derzeit Erwerbstätigen in einem gegebenen Zeitpunkt ("*Rentenniveau*", *intergenerationale Bedarfsrelationierung*)
- die Entwicklung dieses Verhältnisses im Zeitverlauf ("*Rentenanpassung*", *temporale Anpassung*)
- die Leistungsabstufungen zwischen den Rentnern bzw. Renten selbst (*intragenerationale Bedarfsrelationierung*).

Bezüglich der ersten Dimension besteht in der bundesrepublikanischen Politik ein Konsens, daß die Renten nicht wesentlich unter den Nettolöh-

Tabelle 11: Problembereiche der Rentenreform 1992 im Hinblick auf demographische Herausforderungen

Bereiche	Modelle ¹⁾	Konsens	Anpassung an demographische Dynamik		Probleme	
			Anpassungs-kapazität	Steuerungs-modus	politisch-gesellschaftlich	technisch-institutionell
<u>Renten-anpassung</u>	gleichgewichtige Entwicklung von Renten und Löhnen 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
<u>Erziehungszeiten</u>	Anerkennung a: als Ausfallzeiten b: als <u>Beitragszeiten</u> c: durch fingierte Beiträge	Basis-konsens	keine/negativ (potentielle Beeinflussungsstrategie)		Finanzierung Politische Instrumentalisierung	
<u>Beitrags-staffelung</u>	Individuelle Beitragsstaffelung nach Kinderzahl	gering (Einzelpersonen)	keine (Beeinflussungsstrategie)	demographische Rückkopplung	Politische Zielkonflikte Gesamtgesellschaftliche Verteilungsgerechtigkeit	erheblich
<u>Wertschöpfungs-abgabe</u>	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
<u>Bundeszuschuß</u>	a: Erhöhung b: Dynamisierung (gemäß Rentenausgaben und Beitragssatz) c: <u>Dynamisierung (gemäß Löhnen und Beitragssatz)</u>	Basis-konsens	b: hoch c: begrenzt	a: diskretionär b, c: Regelbindung	Ordnungspolitische Implikationen Budgetkonkurrenz mit anderen Bundesausgaben Überproportionales Wachstum im Budget	gering
<u>Altersgrenze</u>	Verlängerung der Lebensarbeitszeit a: <u>höhere Altersgrenze</u> b: <u>variable Altersgrenze</u> c: <u>gleitender Übergang (Teilrente)</u>	Basis-konsens	hoch/begrenzt	diskretionär u.U. Korporatismus	Wirksamkeit rechtlicher Änderungen (Einfluß von Arbeitsmarkt, individuelle Inanspruchnahme) Koordinationsbedarfe mit gesellschaftlichen Akteuren Verteilungsfolgen	relativ gering
<u>Harmonisierung</u>	Harmonisierung von GRV und Beamtenversorgung	prekär (Beamtenlobby; FDP; CDU)	potentiell hoch		Verfassungsrecht (§ 33 Abs. 5 GG) Ordnungsprinzip gegliederter sozialer Sicherung	Beamtenrecht Übergangsregelungen
<u>Armutsbekämpfung</u>	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 ARG '92

nen der Erwerbstätigen liegen sollen, und – damit zusammenhängend, aber genaugenommen eine weitere eigenständige Dimension der Bedarfsrelationierung darstellend – daß auch der frühere individuelle Lohn bzw. Lebensstandard nicht wesentlich unterschritten wird. Ob das derzeit realisierte und langfristig geplante Rentenniveau von etwas über 70 % diesem Kriterium genügt, erscheint nicht ohne weiteres evident, wird in der Reformdebatte jedoch i.a. unterstellt und höchstens am Rande diskutiert. Die zweite Dimension, der Problemkomplex Rentenanpassung und Dynamisierung, bildet einen expliziten Schwerpunkt der Reformbemühungen. Der dritte Problemkreis ist in der GRV im Grundsatz durch das Äquivalenzprinzip geregelt, das eine Reproduktion der Ungleichheit der Erwerbseinkommen im Rentensystem vorsieht. Der Grad der Abweichung davon, d.h. die politisch gewollte vertikale Umverteilung, ist dabei immer erneut kontrovers.

Entscheidend ist nun, daß es systematische Zusammenhänge zwischen den drei Dimensionen der Bedarfsnormierung gibt, die in den relativ getrennten jeweiligen Strategiediskursen verloren zu gehen drohen.

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 Regierungsprogrammatische 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. Sie ist kein Gegenstand systematischer Sozialberichterstattung. Die aktuellen Probleme der Rentenanpassungsverfahren sind dadurch bedingt, daß ein Anpassungsverfahren, das eine Stabilisierung des gewünschten Rentenniveaus bezweckte, dieses langfristig verschoben hat. Wie wir zeigen werden, haben alternative Anpassungsmechanismen problematische Folgen für die Ungleichheitsstruktur der Renten.

Die Dynamisierung der Renten stellte eine explizite Regelbindung der Rentenanpassung dar, die in vorausschauender Weise im Jahre 1957 im Hinblick auf zu erwartende Lohnsteigerungen institutionalisiert wurde (vgl. Kap. 5.2 und Schaubild 10 in Kap. 3). Sie meint es gut mit den Alten. Das verwendete Verfahren der Brutto-Anpassung bewirkt 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. Dies geschah primär durch Verschiebung von Anpassungsterminen, durch Änderungen der Lohnanbindung und sukzessive Einführung eines eigenen Beitrags der Rentner zur gesetzlichen Krankenversicherung. Wären diese Maßnahmen unterblieben, so hätte das Netto-Rentenniveau im Jahre 1987 90,7 % statt realiter 72,1 % betragen.³ Das alte Anpassungssystem hätte also zu politisch und ökonomisch unerwünschten einseitigen Belastungen der Beitragszahler geführt. Der GKV-Beitrag der Rentner stellt de facto bereits einen institutionalisierten Baustein einer modifizierten Brutto-Anpassung dar. Nachdem er in den Jahren 1983 bis 1987 allmählich den Zielwert der Hälfte des durchschnittlichen Krankenkassenbeitrags der Nicht-Rentner erreicht hatte, machen sich steigende GKV-Beiträge seitdem sowohl bei den verfügbaren Löhnen der Erwerbstätigen als auch bei den verfügbaren Renten bemerkbar.

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. Dies bedeutet auch, *daß entgegen verbreiteter Ansicht der Anpassungsmodus von 1957 keine spezifisch demographischen Defekte*

³ Müller 1988a: 272. Bei der Einführung von GKV-Beiträgen der Rentner wurde im entsprechenden Bundesgesetz ausdrücklich das Ziel einer gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Erwerbseinkommen genannt (vgl. Balluseck u.a. 1987: 194f.).

aufweist. Die resultierende ungleichgewichtige Entwicklung von Renten und Löhnen hätte auch in Abwesenheit demographischer Umwälzungen problematische Folgen; demographischer Druck wird in seinen Auswirkungen 'nur' verschärft. Daß sich Verschiebungen der Altersstruktur unmittelbar in der GRV niederschlagen, ist eine Folge des Umlageverfahrens zwischen Rentnern und Erwerbstätigen, unabhängig davon, ob man entstehende Ungleichgewichte durch Änderungen des Anpassungsmodus oder anderer Parameter abfängt. Im Modell einer auf dem Umlageverfahren basierenden Versicherung gilt bei ausgeglichenem Budget die Gleichung (vgl. RVO § 1383)

$$B \cdot DL \cdot b = R \cdot DR$$

mit B = Zahl der Beitragszahler
 DL = durchschnittlicher Bruttolohn
 b = Beitragssatz
 R = Zahl der Rentner
 DR = durchschnittliche Renten

Daraus ergibt sich unmittelbar:

$$b = \frac{R}{B} \cdot \frac{DR}{DL}$$

$$= x \cdot y$$

Die Größe x ist offensichtlich der Rentnerquotient, während y das Brutto-rentenniveau darstellt. Der modellhaft erforderliche Beitragssatz hängt also von einer wesentlich demographisch beeinflussten Größe und von der Bedarfsrelationierung zwischen Erwerbstätigen und Rentnern ab. Soll letztere demographischem Druck nicht geopfert werden, d.h. soll an der bisherigen Leitvorstellung gleichgewichtiger Entwicklung von Renten und Löhnen festgehalten werden, so kann die zukünftig zu erwartende demographische Belastung des Rentensystems nur bewältigt bzw. abgeschwächt werden, indem die anderen Variablen in der Gleichung (Beitragssätze, Zahl der Beitragszahler, Zahl der Rentenempfänger) sowie weitere, im

reinen Umlagemodell nicht enthaltenen Größen wie der Bundeszuschuß politisch beeinflußt werden.

Die Leistung von Rentenanpassungsformeln in demographischer Hinsicht liegt also 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 allen drei wesentlichen Dimensionen: 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 sind.*⁴ Die Reform des Anpassungsmodus der Renten konnte sich also auf institutionelle Änderungen innerhalb des bestehenden Systems beschränken.

Man muß sich klarmachen, daß die in diesem Zusammenhang oft zitierte Kritik von Wilfrid Schreiber an der demographischen Kurzsichtigkeit der Rentenreform von 1957 in eine ganz andere Richtung wies. Schreibers Bedenken wären durch die korrigierte Rentenanpassung keineswegs zerstreut. Seine Überlegungen von 1966 gingen vielmehr dahin, in die intergenerationale Bedarfsrelationierung einzugreifen durch eine pauschale Begrenzung von Beitragssteigerungen (auf 1/20 pro Jahr) und

⁴ 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.

eine damit verbundene relative Kürzung der Renten (Schreiber 1966: 115f., 119, 125). Der ursprüngliche Schreiber – Plan von 1955 war durch die Komponente einer "Kindheits- und Jugendrente" präventiv darauf angelegt, eine solche Situation gar nicht erst entstehen zu lassen, nahm jedoch ebenfalls ein Zurückbleiben der Renten in demographisch ungünstigen Zeit in Kauf (damals war an die Jahre 1965 – 1980 gedacht, Schreiber 1955: 25). Jegliche Fixierung eines politisch gewünschten Rentenniveaus erscheint in dieser Perspektive eher als Mechanik unbeschränkter Beitragserhöhung.

Gerade das Postulat einer "gleichgewichtigen" *Entwicklung von Renten und Löhnen* hat jedoch breiten Konsens in 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, ist es auch in der Reichsversicherungsordnung verankert (RVO § 1272 (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. Das Bundesverfassungsgericht verhielt sich allerdings zurückhaltender. Es hat bisher relativ offen gelassen, ob der Eigentumsschutz von Rentenansprüchen eine gleichgewichtige Anhebung gebietet.⁵

Primär von Seiten wirtschaftlicher Verbände und einzelner Wirtschaftswissenschaftler wird das Gleichgewichtspostulat jedoch regelmäßig in Frage gestellt, allerdings ohne durchschlagende Resonanz in den ideologisch nahestehenden politischen Parteien. Wir haben die Ansichten dieser Ökonomen und die zugrundeliegende ökonomische Rationalität in Kap. 6.2 beschrieben und gezeigt, daß auch Demographen anhand einer Hypostasierung der demographischen Logik des Dreigenerationenvertrags zu ähnlichen Schlußfolgerungen kommen.

⁵ Siehe Maier (1988: 402). Belege des Postulats gleichgewichtiger Entwicklung finden sich z.T. bei Kannengießer (1987: 185) (Koalitionsvereinbarungen), Kannengießer (1988: 39) (Denkschrift der EKD) und SPD (1988: 23).

Geht man von der Zielvorstellung einer gleichgewichtigen Steigerung der Renten und Löhne aus, so bleibt das Problem, sie zu operationalisieren. 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 liegt, 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 wird in der Begründung der Nettoanpassung ausdrücklich auf die Stabilisierung eines "Netto-Standard-Rentenniveaus" (VDR 1987: 96) abgehoben; individuelle Rentenniveaus seien nicht Teile des Zielsystems von Versicherungssystemen. Damit wird 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 Abhilfe bot sich eine modifizierte Bruttoanpassung an, die sich vom bisherigen Bruttomodell durch Absetzen der GRV-Beträge (und u.U. der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, aber nicht der Steuern) vom Bruttolohn unterscheidet. Mathematische Spezifikationen einer solchen Formel fanden sich z.B. bei Grohmann (1984) und, davon abweichend, bei Berthold/Külpe (1984: 23-40). Hinzukommen kann dann eine individuelle Differenzierung der Rentenanpassung zur angemessenen Simulation differentieller Steuerbelastung der Erwerbstätigen (vgl. Sozialbeirat 1986: 6-9).

Neben dem Problem einer Vermeidung unerwünschter Formen der *Ungleichheit* unter den Rentnern durch individuell differenzierte Rentenanpassung ist eine weitere, mehr oder weniger latente Verteilungsfolge nicht zu vergessen, das Problem der *Armut*. Dieses tritt auf, da die Renten bei

In puncto Akzeptanz wirken gegenläufige Kräfte. Das Beamtentum ist eine typisch deutsche, juristisch, administrativ und mental in unserer Staatstradition tief verwurzelte Einrichtung. Sozialpolitisch ist die Versorgung der Beamten Bestandteil des sakrosankten Ordnungsprinzips der Ungleichartigkeit von Versorgung, Sozialversicherung und Fürsorge. Gleichzeitig gibt es verbreitete Ressentiments in der Bevölkerung gegen "die Beamten" – gerade auch in Bezug auf eine "Übersorgung" –, die dem ubiquitären Einfluß der Beamtenlobby innerhalb und außerhalb des Parlaments entgegensteht. Juristisch ist die Lage eindeutig: Verfassungsrechtlich muß die Beamtenversorgung als getrennte Institution bestehen bleiben (GG Art. 33 Abs. 5) (dazu Ruland 1988: 133f.). Eine organisatorische Fusion mit der GRV oder eine Einmündung in eine neue Einheitssicherung ist nicht zulässig. Es sind jedoch *versicherungsanaloge Anpassungen* in wesentlichen, wenn auch nicht allen Bereichen möglich (ebenda: 137–142). Dazu zählen insbesondere die Regelungen der Altersgrenze und sogar eine Einführung expliziter Beiträge. Damit wäre eine geeignete Koordination mit den Sozialversicherungen in Zeiten sozialen Wandels möglich. Zugleich liegen hier Ansatzpunkte, die Beamtenversorgung in sich stärker transparent und regelhaft steuerbar zu machen. Die Selbstverpflichtung der das RRG '92 tragenden Parteien, im öffentlichen Dienst eine analoge Reform der Alterssicherung vorzunehmen, wurde im Gesetzgebungsprozeß jedoch nur ansatzweise eingelöst (Nullmeier/Rüb 1991).

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;

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 anspruch relevanter 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 wurde.¹ 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.² In der Rentendiskussion der 80er Jahre, zu deren Resultaten auch die Neuregelung der Hinterbliebe-

1 Zu den juristisch-institutionellen Aspekten s. umfassend Heft 12 (1989) der "Deutschen Rentenversicherung" und Hefte 1, 2 (1990) von "Die Angestelltenversicherung". Zur Geschichte der politischen Willensbildung s. Kannengießer 1987-1990. Politisch-konzeptuelle Analysen haben Nullmeier/Rüb (1989) und Schmähl (1990) vorgelegt.

2 Nullmeier/Rüb 1989: 1f., Ruland 1989: 741.

- 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. 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. Eine zeitlich gezielte Initiative könnte fiskalisch entlastend wirken, jedoch wäre eine solche Instrumentalisierung der Ausländerpolitik im Kontext allgemeinerer ökonomischer und politischer Zielsysteme und Folgeprobleme zu sehen.

Die Universalisierung, die von der SPD (1988: 22f) in bezug auf die Selbständigen gefordert wird, wäre in analoger Weise eine fiskalisch nur einmal wirksame Maßnahme, deren Potential eher bei der Verteilung von Lasten liegt. Die Akzeptanz einer solchen Erweiterung ist schwer antizipierbar. Angesichts des aktuellen und ab 1992 sich wohl verstärkenden Aufschwungs der privaten Versicherungswirtschaft auf europäischer Ebene, der sich in Deutschland z.B. im Einstieg der Banken in diesen Wirtschaftszweig niederschlägt, träfe eine solche Änderung wahrscheinlich auf massiven Widerstand ökonomischer Interessen und ihrer Vertreter in den Unionsparteien und der FDP. Wir gehen im folgenden näher auf die Finanzierungstypen Beiträge, fingierte Beiträge, Beitragsstaffelung, Bundeszuschuß und Wertschöpfungsabgabe ein.

(1) Beiträge

Beitragssatzerhöhungen werfen zunächst ordnungspolitische Fragen auf, da sie den Verfügungsfreiraum und die Kapitalbildung privater (und staatlicher) Unternehmen beschränken und ihnen dabei noch administrative Aufgaben auferlegen. Insbesondere verteuern sie die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit. Diese Effekte sind nur schwierig empirisch greifbar und bewertbar. Dasselbe gilt für die Frage der Akzeptanz wachsender Beiträge auf Seiten der Arbeitnehmer. Der Verweis auf das komplexe Phänomen der Schattenwirtschaft reicht nicht aus, um die These eines *"welfare backlash"* mit Substanz zu füllen. Zumindest scheint eine politische Konsensschwächung des Sozialstaats nicht erkennbar. Jenseits allgemeiner Ordnungsprinzipien stellt sich die Frage nach der Rolle des Beitrags innerhalb der sozialstaatlichen Ordnungsvorstellungen. In diesem Zusammenhang werden in der Debatte regelmäßig Begriffe wie "Versicherungsprinzip", "Beitragsäquivalenz" und "versicherungsgemäße" vs. "versicherungsfremde" Leistungen aktiviert, um Beitragserhöhungen abzuwehren. So erscheint z.B. bei Berthold und Kulp (1984: 78) demographischer Wandel als Quelle einer Durchbrechung des Äquivalenzprinzips, insofern er politisch zu nichtäquivalenten Rentenbezügen führt. Während der hier unterstellte Äquivalenzbegriff an den Selbstinterpretationen der Privatversicherung orientiert bleibt (ebenda 51), liegt der Rentenversicherung (und in eingeschränkter Form auch der privatwirtschaftlichen Lebensversicherung), wie wir in Kap. 5.1 gezeigt haben, ein Begriff von Teilhabeäquivalenz zugrunde. *Das Prinzip der Teilhabeäquivalenz ist mit massiven Veränderungen der Altersstruktur und damit verbundenen Beitragssatzsteigerungen kompatibel.*

(1a) Fingierte Beiträge

Die Idee fingierter Beiträge (vgl. Abschnitt 5.2), im Fall der Arbeitslosen durch Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit bereits verwirklicht, kann als Form der Überwindung von Grenzen des traditionellen Sozialversicherungsmodell mit seinen eigenen Mitteln gesehen werden. Sie hat sicherlich ein erhebliches Innovationspotential und könnte im Zusammenhang der Debatte zum Wandel der Arbeitsgesellschaft zur positiven gesellschaftlichen Bewertung bestimmter Formen und Phasen der Nicht-

Erwerbstätigkeit herangezogen werden. Das umfassendste Konzept eines Systems fingierter Beiträge stellt das sog. "Voll Eigenständige System" einer Pflichtversicherung für alle Erwachsenen von Krupp und Wagner dar, das damit unter anderem die Frauenfrage und die Armutproblematik in der Rentenversicherung löst. Die Idee ist: "Wer über kein eigenes Einkommen verfügt, muß seine Beiträge von demjenigen bezahlen lassen, der auch ansonsten für den Lebensunterhalt aufkommt." (Wagner 1986a: 150) Systematisch und fiskalisch vermögen Beitragszahlungen durch Dritte mehr zu überzeugen als das alte Modell der Ersatz- und Ausfallzeiten, bei dem die Finanzierungszuständigkeit für erwachsene Leistungsansprüche nicht klar begründet werden kann.

Die systemische Eleganz des Konzepts fingierter Beiträge darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es zur *Abmilderung demographischer Lasten nicht geeignet ist* (und auch zu ihrer Verteilung nur bedingt beiträgt). Das liegt daran, daß es in der GRV fiskalisch keinen direkten Zusammenhang zwischen Beitragszahlungen und späterer Rente gibt. Beitragszahlungen durch Dritte sind irrelevant für die Finanzierung der erst Jahrzehnte später anfallenden Leistungsansprüche (vgl. 5.2).

(1b) *Beitragssatzstaffelung*

Die Idee einer Staffelung der Beitragssätze nach der Zahl der Kinder eines Versicherten übt eine starke Faszination auf bestimmte engagierte Einzelkämpfer der Rentenreform sowie auf familienpolitische Verbände aus. Das Spektrum reicht 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).⁷ Die Idee als solche ist alt. Bereits in den ersten Jahrzehnten der Ausbreitung örtlicher Hilfskassen (*friendly societies*) in England empfahl Joseph Townsend in einer einflußreichen Streitschrift gegen die kommunale Armenhilfe, daß Junggesellen 25 % ihres Lohnes als Beitrag

⁷ 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).

zahlen sollten, Familienväter mit vier Kindern aber höchstens $3 \frac{1}{3} \%$ (Townsend 1971/1786: 64). Stand damals die geringe Liquidität kinderreicher Familien im Vordergrund, so ist die Beitragsstaffelung heute Ausdruck einer Kritik an dem monetär verengten Begriff intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit in der Rentenversicherung (s. Kap. 6.2).

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). 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 in Kap. 6.2 bereits dargestellt worden. 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*. Sozialpolitisch könnte eine integrierte Konzeptualisierung des Familienlastenausgleichs, die auch den Status der Hinterbliebenenversorgung neu zu durchdenken hätte, mehr überzeugen.⁸

⁸ Vgl. z.B. das Plädoyer von Schmähl (1988).

(2) Bundeszuschuß

Der Bundeszuschuß ist neben den Beiträgen die zentrale Finanzierungsquelle der Renten. Diese Tatsache sowie der umfassende Konsens im politischen Raum, den Zuschuß in Zukunft zu erhöhen, ist bei einer marktwirtschaftlich orientierten Regierung nicht selbstverständlich. Der Konsens hat jedoch Grenzen. 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 ist 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 ist der Bundeszuschuß bereits dynamisiert. Daß sich sein Anteil an den Ausgaben der Rentenversicherung trotzdem seit 1957 fast halbiert hat (von 32 % auf 17 % 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 Sozialausgaben. Gemessen als Anteil des allgemeinen Staatshaushalts, der die parastaatlichen Sozialversicherungsausgaben nicht enthält, ist der Bundeszuschuß nämlich seit 1957 in etwa konstant geblieben.⁹

⁹ Sie dazu z.B. VDR (1987: 119f.)

Im Unterschied zum Rentenanpassungsmodus von 1957 bedarf die alte Definition des Bundeszuschusses grundsätzlicherer Korrekturen, um auf demographische Umwälzungen reagieren zu können, ebenso wie auf Veränderungen anderer Ausgabe- und Einnahmeposten, die bereits in den letzten 30 Jahren den Zuschuß unzureichend haben werden lassen.

Die Forderung des Sozialbeirats (1986: 10) und des VDR (1987: 130) nach einer Ankopplung an Rentenausgaben und Beitragssatz kam dieser Vorstellung am nächsten, da im Modell gleichgewichtiger Entwicklung von Löhnen und Renten dem sich ergebenden Beitragssatz eine demographische Indikatorenfunktion 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.¹⁰ 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.¹¹ Im Effekt setzte sich ein schwächeres Modell durch, das den Zuschuß bis 1992 auf ca. 17,5 % anhebt (20 % 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" (vgl. Kap. 5.2). Da diese auf mehr als 20 % der Rentenausgaben geschätzt werden, wäre aus dieser Sicht eine moderate Erhöhung des Zuschusses indiziert und insoweit auch die demographische Last er-

10 SPD (1988: 23); Kannengießer (1988: 76)

11 Kannengießer (1987: 186)

leichtert – falls nicht, wie teilweise von Vertretern dieser Position gefordert, der Anteil sozialen Ausgleichs generell zurückgeschraubt werden soll. Ein demographisch argumentierendes Modell¹² 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 Vorstellung zugrunde, daß gerade zur Realisierung einer sozial akzeptablen Ausprägung von Beitragsäquivalenz der Bund eine allgemeine Sicherungsfunktion übernehmen muß.¹³ Es wird implizit anerkannt, daß es sich um Risiken zweiter Ordnung handelt, zu deren Bewältigung der Bund explizit und systematisch beizutragen hat – eine Art 'sozialen Ausgleichs zweiter Stufe'.

Die Interventionsstrategie einer Dynamisierung des externen Zuschusses ist vergleichbar dem Konzept "marktkonformer" Eingriffe in der Wirtschaftspolitik. Es ist auffällig, daß auch Autoren, die eine systematische Anhebung des Bundeszuschusses befürworten, es häufig im Unklaren lassen, daß *das herkömmliche Ordnungsmodell einer Entsprechung von Bundeszuschuß und versicherungsfremden Leistungen im Falle demographischer Umwälzungen nicht mehr trägt*.¹⁴ Bei Autoren, die von vornherein dem Bundeszuschuß keine substantielle Entlastungsfunktion zuordnen, scheinen dagegen die steuerungstheoretischen und verteilungspolitischen Konsequenzen dieser ordnungspolitischen Option nicht in vollem Umfang klar zu sein. Man beschränkt sich auf einen Hinweis auf die Auffangfunktion der Sozialhilfe und anderer subsidiärer Hilfsquellen (z.B. ZdK) oder setzt bewußt auf das Einspringen der privaten Versicherungswirtschaft (z.B. BDA) (Kannengießer 1988: 75f.).

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

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

14 So bei Maier (1988: 393f.), Sozialbeirat (1986: 11f.), ZdK (s. Kannengießer 1988: 85) und auch Schmähl (z.B. 1987: 85). Anders dagegen Doetsch (1988: 38), Müller (1988a: 274f.) und VDR (1987: 122).

(3) *Wertschöpfungsabgabe*

Die Idee einer Wertschöpfungsabgabe als Ersatz oder Ergänzung des Arbeitgeberbeitrags zur Rentenversicherung (und zur Arbeitslosenversicherung) ist schillernd. Sie greift auf bisher nicht erprobte Weise nachhaltig in gesamtwirtschaftliche Strukturen ein und bezieht von daher ihre Anziehungskraft wie ihre Risiken. Heute primär von der SPD vertreten, mit Anklängen zuletzt aber auch bei CDU–Politikern wie Späth und Albrecht, kam der Vorschlag ursprünglich aus den Kreisen des Mittelstandes. Dominierten in den 60er Jahren entsprechende wettbewerbs– und mittelstandspolitische Begründungen, so traten Ende der 70er Jahre beschäftigungspolitische Argumente in den Vordergrund und bald auch fiskalische Überlegungen, nicht zuletzt in bezug auf die zu erwartende Veränderung der Altersstruktur.¹⁵ Mittlerweile stößt die kontinentaleuropäische Diskussion auch auf Interesse in England.¹⁶

Die Idee ist, einer "Auszehrung der Sozialversicherung" (SPD 1988: 22) infolge wirtschaftsstruktureller Veränderungen entgegenzuwirken. Beschleunigter technischer Wandel und betriebliche Arbeitsrationalisierung können zu Arbeitslosigkeit führen, vermindern den Anteil des Faktors Arbeit in der Produktion und begünstigen ungeschützte selbständige Tätigkeiten außerhalb der Betriebe – all dies verändert das auf Personen basierende Beitragsaufkommen. Die demographische Ausdünnung der Gruppe der Erwerbstätigen wird verstärkend hinzutreten. In dieser Situation wirkt eine Wertschöpfungsabgabe in bezug auf soziodemographische Verschlechterungen des Rentnerquotienten als eine *Mischung von Beeinflussungs– und Anpassungsstrategie*:

- *Beeinflussung* durch eine relative Begünstigung arbeitsintensiver Produktionsformen in der Wirtschaft und eine davon erhoffte Verbesserung der Beschäftigungs– und Versichertenstruktur;
- *Anpassung* durch teilweise Entkopplung der Rentenfinanzierung von der demographisch beeinflussten personalen Basis;
- außerdem wird ins Feld geführt, daß eine weniger sichtbare Abgabe wie die Wertschöpfungsabgabe *Akzeptanzvorteile* hat, also eine Anpassung an höhere Finanzbedarfe sozial erleichtert.

¹⁵ Schmähl 1987: 77f.

¹⁶ Siehe z.B. Peeters 1988.

Die ökonomischen Folgen einer solchen Abgabe neuen Typs sind umstritten. Schmähl (1987: 80–82) moniert z.B. eine mögliche Beeinträchtigung von Investitionen und Wachstum und die relative Begünstigung des Staatssektors. Wie auch immer man dazu Stellung beziehen mag, so läßt sich doch sagen, daß die Folgen einer Wertschöpfungsabgabe in besonderem Maße *ungewiß* und nicht antizipierbar sind. Bei Erhöhung personaler Beiträge und des Bundeszuschusses liegen immerhin gewisse Erfahrungen und Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Ländern vor. Was das Anpassungspotential im Fall demographischen Wandels angeht, so *impliziert die erfolversprechend klingende Strategie einer partiellen Entkopplung von Rentenfinanzierung und demographischen Größen gerade eine steuertheoretische Schwäche bei der Koordinierung beider Faktoren im Zeitverlauf*. Die statistische Soziallast pro Kopf der erwerbstätigen Bevölkerung steigt mit der Kopflastigkeit der Altersstruktur – wie auch immer sie finanziert wird. Dies wirft zunächst die Frage nach den – dann latenten – interpersonellen Verteilungsfolgen auf. So geht z.B. Schmähl (1987: 82) von einer regressiv wirkenden Abwälzung der neuen Abgabe durch die Unternehmen auf die Verbraucher aus. Welche demographischen Finanzierungsmehrbedarfe überhaupt anfallen, ist aufgrund des Ausstiegs aus dem als Indikatorsystem fungierenden Umlageverfahren von Beiträgen und Renten nicht mehr bestimmbar. Mehrbedarfe legen sich vielmehr ungesteuert und undurchschaubar auf die Akteure im Wirtschaftssystem um.

Das bedeutet, daß die Wertschöpfungsabgabe demographisch unspezifisch ist, insbesondere kaum regelhaft demographisch dynamisierbar. Auch aus anderen Gründen ist damit zu rechnen, daß die Abgabe typischerweise durch diskretionäre Entscheidungen im politischen System gehandhabt werden würde. Damit wird der behauptete Durchsetzungs- und Akzeptanzvorteil gleichfalls fraglich. Das Selbststeuerungspotential der Institution Sozialversicherung wird partiell verschenkt. Allerdings ist im Auge zu behalten, daß der "Wertschöpfungsbeitrag", wie die SPD ihn nennt, bei ihr nur als Ergänzung des Arbeitgeberbeitrags, quasi als drittes Bein (bzw. viertes Bein bei Einbezug des Bundeszuschusses), vorgesehen ist. Zur Beurteilung seines möglichen Nutzens in diesem beschränkten Umfang erscheint es freilich sinnvoller, ihn als das zu diskutieren, was er eigentlich ist, nämlich als (zweckgebundene) Steuer. Dann könnte man ihn als Stütze des Bundeszuschusses einsetzen und in bezug auf seine Wünschbarkeit mit anderen Steuerformen vergleichen.

Altersgrenze

Nachdem die wichtigsten Finanzierungsformen und ihr Anpassungspotential in bezug auf Bevölkerungsverschiebungen diskutiert worden sind, erhebt sich die Frage: Ist eine Mobilisierung spezieller Geldquellen überhaupt notwendig? Ist nicht eine Hinausschiebung der Altersgrenze im Rentensystem der naheliegende Königsweg, in einem Zuge die Einnahmen der Rentenkassen zu erhöhen und die Ausgaben zu vermindern?¹⁷ Das Potential einer Veränderung des Rentenzugangs als Hebel an einer strategischen Stelle des Systems ist zweifellos hoch. Angesichts der anhaltenden zunehmenden Lebenserwartung der alten Menschen und einer sich abzeichnenden demographischen Entlastung des Arbeitsmarkts erscheint die Idee eines späteren Rückzugs aus dem Erwerbsleben durchaus aktuell. Gerade wenn man, entsprechend den theoretischen Annahmen dieser Studie, 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. Vom Interventionstyp her wäre eine Veränderung von Altersgrenzen eine einzigartige soziodemographische Beeinflussungsstrategie und, da sofort wirksam (im Unterschied zu anderen, präventiven Beeinflussungsstrategien), zugleich eine demographische Anpassungsstrategie.

Es gab um Mitte der 80er Jahre eine überraschende Wende und schließlich einen weitreichenden politischen Konsens, daß die Erwerbsphase verlängert werden soll.¹⁸ Jenseits dieser grundsätzlichen Übereinstimmung ist die Diskussion jedoch offener als in den anderen hier behandelten 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

17 So erschien etwa dem CDU-Wirtschaftsrat eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit als Alternative zu einer unerwünschten Steigerung der Beitragsbelastung von Arbeitern und Unternehmen (Kannengießer 1988: 76).

18 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).

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.¹⁹ 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
- 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 % pro Jahr bzw. Zuschlägen von 6 % pro Jahr bei Verrentung nach dem 65. Lebensjahr (Kolb 1989: 730f.). Zudem existieren die BU – und EU – Renten weitgehend unreformiert fort. Schließlich gibt es – schon ab 1992 – die Option einer Teilrente von wahlweise 1/3, 1/2 oder 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 versicherungsmathemati-

¹⁹ Dazu Kannengießer 1988: 127f.

sche 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 Regellebensarbeitszeit 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 geht 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) (vgl. Kap. 3.2). 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.

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 Ineinssetzung 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 (1988a: 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 Akteure.

Anhand zweier Modellstudien von Hain (1986) und Müller (1988) sowie einer empirischen Studie des Vorruhestandes von Naegele u.a. (1987) – eine der wenigen Möglichkeiten, empirische Anhaltspunkte für Funktionsprobleme neuer Formen des Übergangs in den Ruhestand zu gewinnen²⁰ – können die skizzierten Probleme der Reform belegt und spezifiziert werden. Hains Modellrechnung im Rahmen des VDR-Rentenmodells relativiert das Entlastungspotential einer Altersgrenzenerhöhung grundsätzlich. Es besteht die Möglichkeit eines Überwälzungseffekts von Alters- zu Invaliditätsrenten. Hains Ansatz basiert allgemeiner auf

20 Andere Möglichkeiten bestehen in einer Evaluation der Regelungen von 1972 (z.B. Hermann 1988) und in Vergleichen mit anderen Ländern. Z.B. sind Teilrenten in Skandinavien bereits eingeführt (Böhm u.a. 1988: 37f.).

dem Tatbestand, daß die Altersgrenzenregelung für Altersruhegelder nur eine von mehreren Determinanten der Entwicklung des realen Lastquotienten ist. Weitere Determinanten sind die empirischen Zugangsalter im Bereich von Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten (z.B. steigt bei letzteren das Zugangsalter von selbst infolge erhöhter Lebensdauer der Ehegatten) sowie der Wandel der soziodemographischen Zusammensetzung der Versicherungsgemeinschaft, der ceteris paribus ebenfalls von selbst zu einem statistischen Anstieg des Eingangsalters führen würde (um gut zwei Jahre bis 2035).

Von Politikern der FDP 1985 vorgeschlagen, wurde die Einführung eines Teilrentensystems 1987 in Kreisen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, insbesondere von dessen Vorstandsvorsitzenden Walter Quartier, näher spezifiziert und fand im Frühjahr 1988 anlässlich der Kontroverse innerhalb der CDU/CSU um die Zugrabetragung der Vorruhestandsregelung als eine mögliche Alternative Eingang in die Überlegungen der Regierungskoalition.²¹ (Diese Kontroverse führte gleichzeitig zu einer veränderten Neuauflage des Vorruhestands in Form eines für die Unternehmen billigeren "Teilruhestands" ab 1.1.1989). Die Diskussion und Modellrechnung von Müller (1988) stellen klar, daß bei dem Teilrentenvorschlag eine 'normale' Altersgrenze als Orientierungsgröße gewählt werden muß, in bezug auf die versicherungsmathematische Ab- und Zuschläge berechnet werden. Die Kalkulation ist so angelegt, daß das Teilrentensystem relativ zur unterstellten Regelaltersgrenze kostenneutral ist. Das bedeutet eben, daß eine reale Entlastung nur durch eine reale Erhöhung der impliziten Altersgrenze erreicht werden kann.

Auch die Armutproblematik und der sich daraus ergebende enge Spielraum bei der Ausgestaltung eines Teilrentenschemas wird in den Modellanalysen deutlich. Bei unvollständigen oder Niedriglohnbiographien würde eine frühe Einstiegsschwelle nicht nur relative, sondern auch absolute Verarmung implizieren. Quartier sieht für bestimmte Konstellationen Härtefallregelungen vor, macht allerdings auch den armutsträchtigen Vorschlag, Abschläge auch auf zugehörige Hinterbliebenenrenten auszudehnen (1988: 394f.). 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 fiska-

21 Müller 1988: 378, 394f.; Kannengießer 1988: 128.

lisch ohne Belang ist. Dies ist ein erheblicher Steuervorteil, 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.²² 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.

Bei der *Vorruhestandsregelung* konnten die Probleme einer Altersgrenzenreform empirisch beobachtet werden. Die Akzeptanz bei den Unternehmen, besonders bei Klein- und Mittelbetrieben, war prekär. Das Vorruhestandsgeld mußte meist tariflich von den gesetzlich zugestandenen 65 % auf 75 % erhöht werden, um überhaupt Interesse bei den Arbeitnehmern zu mobilisieren, und selbst dieses Niveau war noch kritisch, besonders bei Nicht-Berücksichtigung unregelmäßiger Lohnbestandteile und für Niedrig- und Alleinverdiener (Naegele 1987: 305).

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 (1986a) einer regelhaft iterierten Hinausschiebung des Rentenzugangsalters in Abhängigkeit von der ansteigenden Restlebenserwartung nachfolgender Kohorten ist bereits erläutert worden (Kap. 5.2). Es ist nicht überraschend, daß die rein demographische Modellogik dieses Konzepts bald auf Kritik gestoßen ist, wobei auf die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bedingungen einer Altersgrenzen-erhöhung hingewiesen worden ist (Wagner 1986). Der Hinweis Dinkels (1986a: 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.

22 Müller 1988: 398f. und passim

Fazit: Reflexivität in der Alterssicherung?

Wir können nun ein thesenhaftes Fazit ziehen, inwieweit die staatliche Sozialpolitik in der Lage ist, die gesetzliche Rentenversicherung in Zeiten selbstinduzierter Risiken zweiter Ordnung zu sichern.

1. *Es gibt institutionelle Lösungen der bevorstehenden demographischen Probleme der Rentenversicherung.* 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, und dies in einer Form, die mit Akzeptanz rechnen kann. Bei allen Mängeln verspricht das RRG '92, rechtliche Voraussetzungen eines praktikablen Umgangs mit den anstehenden Problemen geschaffen zu haben. Reformmargen sind eng, statt eines Königswegs geht es um eine Kombination mehrerer Anpassungsmaßnahmen im Rahmen des bestehenden Systems. Die effektive Wirkung der rechtsverändernden Maßnahmen wird sich erst in der Zukunft zeigen, abhängig von den dann vorliegenden gesellschaftlichen Bedingungen. In einer Modellprojektion rechnet Schmähl (1990: Übersicht 4, nach S. 32) mit einer Reduktion der ohne Rechtsänderung notwendigen Beitragssatzsteigerung auf 36,3 % um knapp 10 Prozentpunkte.
2. *Eine Regelbindung wichtiger Variablen der Rentenversicherung – modifizierte Dynamisierung der Rentenhöhe gemäß Lohnentwicklung, Dynamisierung des Bundeszuschusses – wurde durchgesetzt.* 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 Regelbindung der Sozialhilfesätze, die erforderlich wäre, um angesichts zu erwartender relativer Rentensenkungen (s. These 3) und entsprechend zunehmenden Sozialhilfebezugs ein angemessenes Existenzminimum zu stabilisieren.
3. *Sozial unververtretbare Verteilungsfolgen stellen ein wesentliches, oft vernachlässigtes Problem der Reform dar.* 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 Folgekosten 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 Gegenkräfte.²³ Eine mögliche versicherungsinterne Lösung durch Differenzierung von Risikogruppen, die z.B. Niedriglohnbezieher und Invaliditätsrentner besser stellen würde, wird nur in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert.²⁴ Das "Voll Eigenständige System" von Krupp/Wagner einer Pflichtversicherung aller Erwachsenen mit Mindestbeiträgen, das Armut im Alter ausschließt, konnte sich politisch in keiner Partei durchsetzen.

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 % werden von den Rentnern bestritten, 48 % von den Beitragszahlern und 15 % vom Bund²⁵ – deutet darauf hin, jedoch kann sie kaum als Indikator der effektiv sich ergebenden Belastung von Personen interpretiert werden. Es ist zu folgern, daß eine Ethik intergenerationaler Verteilung im Sozialstaat schwer operationalisierbar und evaluierbar ist.

4. Trotz verteilungspolitischer Problemzonen wurde die Reformdebatte

23 Kannengießer (1988: 162f., 247f.). 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: 159f.). Der Sozialbeirat (1986: 5) blieb in diesem Punkt vage.

24 Siehe z.B. Bäcker (1987: 304) und Wagner (1986: 249, FN 20).

25 Berechnet nach Schmähl (1990: Übersicht 4, nach S. 32; unter Korrektur der Werte in Zeile 10) im Rahmen der oben erwähnten Modellprojektion.

grundsätzlich unter sozialstaatlichen Prämissen geführt. *Sozialstaatlich begründete Normen generationaler Verteilungsgerechtigkeit setzten sich gegen Vorstellungen einer Abarbeitung der Probleme soziodemographischen Wandels anhand einseitig ökonomisch oder demographisch begründeter Kriterien durch.* Die Leitwerte Sicherheit/Gleichheit/Teilhabe für alle Altersgruppen dominierten gegenüber investiven, reproduktiven und aktuarischen Normen. Entsprechende Vorschläge, die zur Förderung von Wirtschafts- bzw. Bevölkerungswachstum einseitige Opfer der Rentner (je nach Modell auch bestimmter Gruppen von Beitragszahlern) für nötig hielten, kamen aus Kreisen der Wirtschaftswissenschaft und Demographie sowie aus wirtschaftsnahen politischen Gruppierungen und familienpolitischen Verbänden. Sie waren auch in ihnen politisch nahestehenden Parteien nicht konsensfähig. Wenn Nullmeier und Rüb (1989: 3f, 79) im RRG '92 insgesamt eine Tendenz zu markt- und erwerbsarbeitsorientierten Regelungen feststellen, so ist festzuhalten, daß sich diese, anders als etwa in Großbritannien, im Rahmen einer Konsolidierung sozialstaatlicher Alterssicherung bewegt.

5. Eine Analyse der Probleme institutioneller Reform zeigt, daß *herkömmliche Ordnungsmaximen der sozialen Sicherung zur Bewältigung demographischer Lasten nicht ausreichen.* In den Debatten wurde häufig auf sozialordnungspolitische Prinzipien Bezug genommen (Versicherungsprinzip, gegliedertes System, Beitragsäquivalenz u.a.), besonders im Hinblick auf Beitragserhöhungen, Bundeszuschuß und das Verhältnis von GRV zu Sozialhilfe und Beamtenpensionen. Dabei wurde selten voll erkannt, daß demographische Probleme Anzeichen neuartiger Risiken zweiter Ordnung sind, die die überkommenen Maximen der Bearbeitung sozialer Risiken erster Ordnung in Frage stellen.

6. *Das Reformkonzept enthält eine bedingt wirksame Anpassungsstrategie an demographischen Wandel, ist sozialpolitisch – konzeptuell jedoch wenig innovativ.* In bezug auf konzeptuelle Neuerungen gestaltete sich die von beiden Seiten immer wieder beschworene große Koalition in Sachen Rentenreform als schwierig. In den Debatten wurde das deutsche Modell der Sozialversicherung neu durchdacht. Während die Regierung sich dabei strukturkonservativ zeigte und eine historische Chance der Überwindung struktureller Geburtsfehler der Bismarckschen Sozialversicherung vergab

(Trennung von Arbeiter- und Armenpolitik,²⁶ Ausgrenzung von Frauen, Absonderung der Beamtenversorgung), zielte das Programm der SPD auf eine systematische Fortentwicklung der Sozialversicherung in allen ihren Zweigen durch Generalisierung ihrer Formprinzipien.

7. In der Rentengesetzgebung der 80er Jahre sind *Ansätze einer Transformation der sozialstaatlichen Strukturierung von Lebensläufen* erkennbar, die jedoch keinen klaren gemeinsamen Nenner haben: Zum einen scheint die moderne Dreiteilung des Lebenslaufs Kindheit/Jugend-Erwerbsphase-Ruhephase an Konturen zu verlieren: Der Übergang in den Ruhestand ist *differenzierter* geworden durch die Einführung von Teilrenten und verstärkte Flexibilisierung. Erwerbs- und Altersphase sind feiner abgestimmt (*integriert*) worden in Form eines neuen Rentenanpassungsmodus und von Krankenkassenbeiträgen der Rentner. Zum anderen gab es eine erstmalige Umkehr des säkularen Trends einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch eine Erschwerung des EU/BU-Zugangs und die Erhöhung der Altersgrenzen.

Sind dies Belege für die von Kohli umrißhaft identifizierte Trendwende in Richtung einer "Destandardisierung des Lebenslaufs" im Sinne einer Aufweichung und Pluralisierung des Dreiphasenmodells des Lebenslaufs? Oder ist mit Nullmeier/Rüb (1989: 48) aufgrund der Neuregelungen in den Bereichen Rentenanpassung, Altersgrenze und beitragslose Zeiten zu folgern, daß "die Tradition der starren Lebenslaufmodellierung fortgesetzt" wird? "Statt des 'Endes der Arbeitsgesellschaft'" im Sinne eines Bedeutungsverlustes der Erwerbsphase, so ihr Fazit, "droht eine Intensivierung der Arbeitsgesellschaft." Das Bild scheint unklar, gegenläufige Trends koexistieren. Ob standardisiert oder pluralisiert: In jedem Fall kann von einer *Deinstitutionalisierung* des Lebenslaufs, verstanden als verminderte politisch-rechtliche Strukturierung von Lebenslauf und Altersschichtung, keine Rede sein. Die politische Konstituierung der sozialen Altersstrukturierung hat sich intensiviert.

In bezug auf das Steuerungspotential des Sozialstaats können wir folgern, daß sich der Sozialstaat nur fragmentarisch als reflexiv erwiesen hat. Drängender fiskalischer Druck ist durch Reformmaßnahmen abgemildert, die historisch gewachsene Gliederung des Systems sozialer Sicherung hat den gesamtgesellschaftlich wirkenden Herausforderungen demographi-

26 Vgl. Leibfried/Tennstedt 1985

scher Umwälzungen widerstanden, aber der Reformanlaß ist nur in engen Grenzen zu gesellschaftspolitisch richtungweisenden Neubewertungen gesellschaftlicher Formen der Aktivität und Inaktivität genutzt worden.

C. Epilog

8. Sozialpolitische und soziologische Schlußfolgerungen

Daß demographischer Wandel eine Herausforderung des Wohlfahrtsstaats darstellt, ist in den 80er Jahren, insbesondere in den Debatten zum 1989 verabschiedeten Rentenreformgesetz '92, in das allgemeine Bewußtsein getreten. Wie sehr die Bewältigung demographischer Probleme eine grundsätzliche Neudurchdenkung und Neubegründung des Wohlfahrtsstaats erfordert, ist im politischen Raum allerdings nur bruchstückhaft wahrgenommen worden. Entsprechendes gilt für die soziologische Theoriebildung. Bis heute haben einseitig orientierte Theorien – mit ökonomischer, politischer, umfassend gesellschaftstheoretischer oder eingeschränkt rechtlich – institutioneller Blickrichtung – den demographischen Faktor nicht in angemessener Weise aufgegriffen. Demographischer Wandel ist auch eine Herausforderung der Wohlfahrtsstaatstheorie. Die vorangehenden Kapitel sollten gezeigt haben, daß dieses Teilproblem wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung, dieses zunächst technisch klingende, erst in jüngerer Zeit aufgekommene und jetzt schon von anderen Entwicklungen in den Hintergrund gedrängte Thema, ein Schlüssel zur Identifikation genereller Strukturprobleme des Wohlfahrtsstaates ist. *Demographischer Wandel, so unsere These, ist instruktiv für die sozialpolitische Grundsatzdiskussion und für die soziologische Theoriebildung* (vgl. Leisering 1986).

Im vorliegenden Buch konnten die Implikationen demographischen Wandels erst in Form systematischer Bereitstellung empirischer Daten und begrifflicher Präzisierung von Problemen und Fragestellungen ausgearbeitet werden. Die dabei angeschnittenen allgemeineren theoretischen Per-

spektiven sollen in dieser Schlußbetrachtung skizzenhaft verdichtet werden, und zwar in bezug auf Grundfragen und Innovationsbedarfe der Sozialpolitik (1) und in bezug auf die soziologische Theoriebildung (2), insbesondere die Theorie sozialer Ungleichheit und die Sozialstrukturanalyse (2a), die Theorie staatlich-administrativer Herrschaft im Hinblick auf die Legitimitätsbasis des Wohlfahrtsstaats (2b) und die Theorie gesellschaftlichen Wandels (2c).

(1) Sozialpolitik

Spätestens seit den 80er Jahren geht es in der Bundesrepublik nicht mehr primär um einen systematischen Ausbau des Sozialstaats, sondern um Konsolidierung und Bestandssicherung angesichts ökonomischen, sozialen, demographischen und auch internen institutionellen Wandels. Auch bei Verzicht auf weiteren Ausbau des Leistungsangebots bleibt der Sozialstaat eingebunden in gesellschaftlichen Wandel. Das politische System hat sich auf gesellschaftliche *Dynamik* einzustellen, d.h. auf andauernden Wandel als strukturelle Bedingung politischen Handelns. Normativ-ideologische Positionen, so haben wir versucht plausibel zu machen, verkennen diese Problemlage. Die einen versprechen sich von einer Residualisierung des Sozialstaats eine Entlastung, die doch nur eine Lastexternalisierung auf potentiell selbst überlastete nicht-staatliche Institutionen und hilfebedürftige Individuen sein kann; die anderen suchen Sicherheit in den alten Werten Gleichheit, Solidarität und soziale Verantwortung, die allein jedoch zu statisch und institutionell unverbindlich sind, um Leistungszusagen in Zeiten sozialer Umwälzungen real zu sichern.

Der Problemlage angemessener erscheint eine *institutionelle* Lösung, die *dynamisch* angelegt ist und *reflexiv* die eigenen Stabilitätsbedingungen berücksichtigt. Dazu haben wir ein Konzept der 'Sicherung der sozialen Sicherung' vorgeschlagen, das auf der Idee beruht, die dynamische Wechselwirkung zwischen Sozialstaat und gesellschaftlichem Wandel selbst zu institutionalisieren. Soziale Grundrechte, sich selbst steuernde Anpassungsmechanismen in den sozialen Sicherungssystemen und regulative Normen der Verteilungsgerechtigkeit sind die Elemente eines solchen Konzepts, das wir als *Konstitutionalisierung des Sozialstaats* bezeichnen. Es beinhaltet eine Selbstbindung des Gesetzgebers, auch in Zeiten sozialer Umwälzungen die zentralen sozialstaatlichen Leitwerte der sozialen Teilhabe, der

Sicherheit und des sozialen Ausgleichs zu sichern durch regelgebundene, dem tagespolitischen Geschäft entzogene institutionelle Anpassungsvorkehrungen. Im demographisch – sozialpolitischen Diskurs der zweiten Hälfte der 80er Jahre und seiner zentralen gesetzgeberischen Materialisierung, dem Rentenreformgesetz '92, zeigten sich Umriss eines solchen Denkens, das in dieser Arbeit einer soziologischen Aufarbeitung zugeführt wurde (vgl. die Zusammenfassungen am Ende von Kap. 6 und 7).

Das deutsche Sozialstaatsmodell mit seinem rechtlich – administrativ hochkomplexen und institutionell relativ eigenständigen (parafiskalischen) Sozialversicherungssystem bietet mehr als andere Modelle Ansatzpunkte für eine dynamische Selbststeuerung. Allerdings müssen angesichts der strukturellen Herausforderungen des Sozialstaats *wesentliche sozialpolitische Grundkategorien aufgegeben oder doch zumindest umgedeutet werden*: die Bearbeitung vorgegebener sozialer "Risiken" und Problemlagen wird zunehmend überformt durch 'Risiken zweiter Ordnung', die durch die bearbeitenden sozialstaatlichen Institutionen selbst induziert sind (hierzu zählen insbesondere sozialstaatliche Benachteiligungen ganzer Generationen; neben Fragen der *Verteilungsgerechtigkeit* zwischen Klassen und Schichten treten verstärkt Fragen der Gerechtigkeit zwischen den Altersgruppen und, indirekt, auch zwischen Generationen im engeren Sinne, d.h. zwischen verschiedenen Geburtsjahrgängen; die seit den 50er Jahren vorhandene Vorstellung eines "Generationenvertrags" kann nicht mehr als Form personaler Solidarität, sondern nur noch als abstrakte, staatlich vermittelte Beziehung (und daher eigentlich nur noch als 'Verhältnis') zwischen den Generationen verstanden werden; *ordnungspolitisch* erweisen sich die Grundprinzipien des deutschen Sozialstaats, das "gegliederte System" Sozialversicherung/Versorgung/Fürsorge einschließlich des Konzepts "versicherungsgemäßer" Leistungen und Finanzierung, als unzureichend, um die notwendige Weiterentwicklung des Systems sozialer Sicherheit anzuleiten; die sozialtechnologische Vorstellung politischer *Rationalität*, die auf ein Bewirken von Wirkungen in einem vorgegebenen gesellschaftlichen Interventionsfeld abzielt, bedarf der Ablösung durch eine reflexive Rationalität, die die Folgen und Rückwirkungen früherer und aktueller politischer Maßnahmen in Rechnung stellt.

(2) *Soziologische Theorie*

(2a) *Soziale Ungleichheit/Sozialstrukturanalyse*

Seit dem frühen 19. Jahrhundert ist das personale Merkmal 'Alter' zunehmend sozial strukturbildend. Alter und Altersgruppenzugehörigkeit sind zu einer Kerndimension der Sozialstruktur neben der ökonomischen Klassenstruktur, der sozialen Geschlechterdifferenzierung und anderen Unterscheidungen geworden. 'Kindheit', 'Jugend' und 'Alter' als soziale Kategorien, als scharf konturierte Lebensphasen und Altersgruppen im modernen Sinne, sind Produkte dieser Entwicklung. Es resultierte die heute schon selbstverständlich erscheinende Dreiteilung des Lebenslaufs, die u.a. als Abfolge von Vorbereitungsphase, Erwerbsphase und Ruhephase interpretiert werden kann (Kohli). In der neueren Sozialtheorie ist die soziale Analyse der Altersstrukturierung Teil der Hinwendung zu sozialen Merkmalen mit physischem Substrat wie Alter, Raum, Geschlecht und Zeit (Mayer/ Schöpflin 1989: 188; Giddens 1984).

Die soziale Bedeutung des Alters erwächst aus altersbezogenen Differenzierungen in Wirtschaft, Familie, Kultur und Politik. In wohlfahrtstheoretischer Hinsicht begründet die soziale Alters(gruppen)strukturierung eine Differenzierung von Aktiven und Inaktiven – 'aktiv' im erwerbswirtschaftlichen Sinne – und damit ein grundlegendes Allokationsproblem, die Frage der Versorgung der Inaktiven, der Kinder, Jugendlichen und Alten. In dieser Hinsicht – auch Nur-Hausfrauen zählen zu den Inaktiven – war unsere Gesellschaft nie nur eine 'Arbeitsgesellschaft', sondern immer auch eine '*Versorgungsgesellschaft*'.

Die Versorgungsgesellschaft ist wesentlich politisch verfaßt: Der Staat – Rechtswesen, Politik, öffentliche Verwaltung, insbesondere die staatliche Sozialpolitik mit Maßnahmen wie Kinderarbeitsverbot, Alterssicherung und Bildungswesen – hat die soziale Altersstrukturierung historisch konstituiert und prägt sie bis heute. Altersgruppen sind die fiskalisch gewichtigsten – und die historisch ersten – '*Versorgungsklassen*' (Lepsius) im Sozialstaat. Die Sozialstaatstheorie hat erst spät zur Kenntnis genommen, daß die 'horizontale' Umverteilung zwischen Altersgruppen zumindest im bundesrepublikanischen Sozialstaat in Zielsystem und Instrumentarium ein größeres Gewicht hat als die 'vertikale' Umverteilung zwischen Klassen und Schichten, zwischen arm und reich. Wir haben gezeigt, daß die demographische Größe einer Altersgruppe, ihr Teilhabe-

grad an staatlichen Leistungssystemen und ihre altersspezifischen Bedarfe die drei ausschlaggebenden Determinanten und zugleich Problemquellen sozialstaatlicher Expansion sind (Abschnitt 2.2, Kap. 3).

Neben der sozialen Altersgruppenstrukturierung hat der Sozialstaat auch neue Differenzierungen und Ungleichheiten zwischen *Generationen* (im engeren Sinne von Geburtsjahrgängen) geschaffen. Die Gestalt einer Generation ist nicht mehr nur als kultureller 'Generationsstil' bestimmbar, wie es noch Karl Mannheim versucht hat, oder durch zeitgeschichtliche Erfahrungen wie Wirtschaftskrisen oder Kriege geprägt. Nach der langen Friedens- und Prosperitätsphase der Nachkriegszeit tritt der Einfluß des Sozialstaats, die politisch-administrative Dimension von 'Generationenlagen', deutlicher hervor. Damit erhält das Generationenproblem eine neue Dimension. Resultierende Ungleichheiten zwischen Generationen sind jedoch kein direkter Gegenstand sozialstaatlicher Politik wie die Ungleichheiten zwischen den Altersgruppen. Wir haben argumentiert (Abschnitte 1.3 und 6.2), daß das Generationenproblem streng von dem 'Altersgruppenproblem' zu unterscheiden ist.

Gesellschaftsgeschichtlich kann die Ausbildung der modernen Lebenslauf- und Altersstrukturierung als verzeitlichte Form der *Inklusion von Personen* in gesellschaftliche Systeme verstanden werden. Altersgrenzen lizensieren Eintritt in und Austritt aus sozialen Systemen, definieren Teilhaberechte und Verhaltenserwartungen. Damit ist die Altersstrukturierung ein wesentliches Korrelat der funktional-strukturellen Differenzierung der Gesellschaft, ohne dabei jedoch auf Erfordernisse eines einzigen Funktionssystems, etwa der Ökonomie, zurückführbar zu sein. Die rechtlich-staatliche Regulierung des Lebenslaufs ist also Teil der generellen staatlichen Strategie, die Inklusion von Personen zu organisieren. Im Interesse des Staates an Personen, am Einsatz von 'Humanvermögen' in vielfältigen, historisch wandelbaren Funktionskontexten, liegt die eigentliche Schnittstelle zwischen politisch-administrativer und demographischer Entwicklung.

(2b) *Legitimation sozialstaatlicher Herrschaft*

Aus dem gesellschaftsgeschichtlichen Zusammenhang von Sozialstaat und Bevölkerung erwachsen in der aktuellen Lage zwei Legitimationsprobleme. Zum einen bedarf der Sozialstaat, verstanden als Instanz der horizontalen Umverteilung zwischen Altersgruppen bzw. Lebensphasen, neuer normativer Begründungen. Die alten, durchaus noch präsenten Legitimationsmuster des vertikalen Ausgleichs zwischen arm und reich und der Existenzsicherung gefährdeter Beschäftigtengruppen sind ohnehin in dem Maße prekär geworden, wie eine wachsende Mittelschicht am Wohlstand der Nachkriegsära teilhaben konnte. Kann der Sozialstaat neue Legitimationsmuster generieren? Zum anderen ist zu fragen, ob die kommenden Generationen schlechtere Erfahrungen mit dem Wohlfahrtsstaat machen werden als die 'Sozialstaatsgewinnergeneration' der Nachkriegszeit, die bei geringer Beitrags- und Steuerbelastung später eine gute Alterssicherung genießen konnte. Die Erwartung einer demographisch ungünstigen Finanzlage der sozialen Sicherungssysteme im nächsten Jahrhundert könnte den Rückhalt des Sozialstaats in der Bevölkerung erodieren.

Was die normative Begründung und Ausgestaltung der horizontalen Umverteilung angeht, so wird die erst 1957 in der großen Rentenreform durchgesetzte Gleichheitsnorm der Versorgung alter Menschen, d.h. die prinzipielle Gleichbehandlung von jung und alt, für den Bereich medizinischer Versorgung derzeit in Frage gestellt, wenn auch in geringerem Ausmaß als in den USA. Die Frage ist, ob nicht-egalitäre Normen im Gesundheitsbereich politisch formulierbar sind, und ob es möglich sein wird, in unterschiedlichen institutionellen Bereichen sozialer Sicherung unterschiedliche legitimitätstiftende Verteilungsnormen zu begründen. Die Legitimität des Sozialstaats wird auch von der neu zu durchdenkenden Stellung der Frau als Sozialbürger abhängen. Denn neue Umverteilungsmuster zwischen den Altersgruppen können, so im Fall der aktuellen Anpassungsmaßnahmen im Renten- und Krankenversicherungsrecht, negative Verteilungsfolgen für Frauen mit sich bringen, ohne daß dies den Politikern in besonderem Maße bewußt wäre.

Insgesamt könnte aber eine gelungene Verlagerung des legitimatorischen Schwerpunkts zu horizontaler Umverteilung möglicherweise gerade den Rückhalt des Sozialstaats in der Bevölkerung stärken. Dies betrifft insbesondere Angehörige der Mittelschichten, insofern diese an der Sicherung der biographische Kontinuität der eigenen Wohlfahrtsposition interes-

siert sind – die schon immer die eigentliche, mehr oder weniger latente Zielgröße der Sozialversicherung war – und dabei erkennen, daß private Sicherungsformen prinzipiell auch und z.T. mehr von demographischen Ungleichgewichten betroffen sind.

Das Bewußtsein staatlich–administrativ gestifteter Sicherheit könnte auch die Loyalität von 'Sozialstaatsverlierergenerationen' sichern. Wie wir empirisch und theoretisch plausibel zu machen versucht haben, beruht nämlich die Bindungswirkung des "Generationenvertrags" in der Rentenversicherung nicht auf einem strikten Nutzenkalkül (in bezug auf das Verhältnis zwischen Beiträgen und Rente), sondern auf umfassenderen Vorstellungen über Sicherheit und Gerechtigkeit im Lebenslauf, verbunden mit einem generellen Vertrauen in Staat und Verwaltung als Sachwalter dieser Zielvorstellungen. Damit weiß sich der Sozialstaat rückgebunden an die generelle Legitimität bürokratisch–legaler Herrschaft in der bundesrepublikanischen Staatsordnung.

(2c) *Gesellschaftlicher Wandel*

In den letzten 30 Jahren hat ein massiver Wandel der sozialen Altersstrukturierung stattgefunden. 'Jugend' und 'Alter' als spezifische Lebensphasen bzw. Altersgruppen haben sich weiter ausdifferenziert und in quantitativer wie qualitativer Hinsicht erheblich verändert. Auch in dieser jüngsten Phase haben sozialpolitische Maßnahmen – Regelungen der Grenzen von Jugend und Alter und altersbezogene Leistungen – wesentlich dazu beigetragen (s. die Zusammenfassung am Ende von Kap. 3). Beginnend im frühen 19. Jahrhundert ist nach und nach eine Vielzahl einschlägiger Regelungen in verschiedensten Lebensbereichen geschaffen worden, die erst durch ihre Kumulation und ihr Zusammenspiel die Altersgruppen in der Form konstituiert haben, wie es uns heute selbstverständlich geworden ist.

Umgekehrt war die soziale Altersstrukturierung eine wesentliche Quelle des säkularen Wachstums des Sozialstaats. An Jugend und Alter machten sich zunehmend komplizierter werdende Regelungen und Leistungsangebote fest. Junge und Alte wurden zur Kernklientel des Sozialstaats.

Gesellschaftsgeschichtlich ist die Expansion des Sozialstaats als Teil eines mehrdimensionalen Prozesses der Modernisierung und Differenzierung gesellschaftlicher Bereiche zu interpretieren. Dabei handelt es sich,

wie besonders Luhmann in der Theorie funktionaler Differenzierung der Gesellschaft herausgearbeitet hat, um einen Prozeß *gleichzeitigen Wachstums potentiell konfligierender Funktionssphären bzw. Funktionsorientierungen*. Anhand dieses – gängigen Sichtweisen widersprechenden – Modells kann die Rolle der Politik bei der Prägung der sozialen Gestalt der Altersgruppen und der Versorgung Inaktiver besser verständlich gemacht werden. Mehr Politisierung von Jugend und Alter bedeutet nicht notwendig weniger Ökonomisierung oder 'Familiarisierung' des Lebens der Altersgruppen und der Beziehungen zwischen ihnen. Der gesellschaftliche *welfare mix* Familie/Arbeitsmarkt/Sozialstaat ist kein Null-Summen-Spiel. Z.B. beruht die Expansion der Bildungsbeteiligung auf einer verlängerten Verweildauer der Jugendlichen im Elternhaus.

Für das politische System sind Wachstum und Komplexifizierung staatlich-administrativer Eingriffe in die 'Gesellschaft' ein Zeichen zunehmender Durchsetzung der eigenen Funktionslogik *und* zunehmender selbstinduzierter Umweltdependenz. Für die damit einhergehende Anfälligkeit der sozialpolitischen Bearbeitung individueller Risikolagen für externe Störfaktoren haben wir den Begriff "Risiken zweiter Ordnung" vorgeschlagen. Der Fall des demographischen Faktors verdeutlicht diesen Zusammenhang: Durch die Politisierung der zunächst rein demographischen Altersstruktur macht sich der Sozialstaat abhängig von demographischen Veränderungen, d.h. es resultiert im Umkehrschluß eine 'Demographisierung' der Politik und eine Anfälligkeit für demographische Instabilitäten. In dieser Situation kann die Politik nicht mehr die Rolle eines externen Steuerungszentrums der Gesellschaft einnehmen. Sie kann aber versuchen, sich ihre Umweltabhängigkeit reflexiv zu vergegenwärtigen. Im hier untersuchten Fall der Interdependenz von Sozialstaat und demographischer Entwicklung haben wir vier politische Strategieoptionen unterschieden (Abschnitt 4.1), von denen der Strategie einer dynamischen Anpassung der sozialstaatlichen Institutionen an die Bevölkerungsentwicklung eine besondere Bedeutung zukommt. Sie beinhaltet eine Koordination institutioneller und demographischer Dynamik durch eine Institutionalisierung der Interdependenz im Rahmen der Funktionsmechanik der sozialen Sicherungssysteme.

Die Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung

Die vorliegende Studie versteht sich auch als empirisch basierte Kritik vorhandener Theorien wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung und, positiv gewendet, als Beitrag zur Fortentwicklung der soziologischen Theoriebildung in diesem Bereich. Mehrfach haben wir auf die Probleme konflikttheoretischer wie funktionalistischer Erklärungsansätze hingewiesen und generell die Beschränkung auf eine Analyse von *Ursachen* wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung kritisiert (s. die Einleitung und Abschnitte 1.2 und 2.1). Demgegenüber legen unsere Analysen ein *integriertes Modell wohlfahrtsstaatlicher Dynamik* nahe – 'integriert' in einem dreifachen Sinne:

Erstens muß eine Analyse wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung neben externen Ursachen wesentlich auch selbstinduzierte *Folgen* des Wohlfahrtsstaats und ihre Rückwirkungen auf wohlfahrtsstaatliche Politik berücksichtigen. Die langfristigen und kumulativen demographischen Folgen sozialer Gesetzgebung sind ein Beleg für die Relevanz dieses Postulats (s. Abschnitt 1.2).

Zweitens gilt es, konflikttheoretische Erklärungsansätze – die die Rolle politischer Akteure betonen – und funktionalistische Erklärungen – die den Einfluß sozioökonomischer Strukturen in den Mittelpunkt stellen – zu integrieren und um ein drittes Erklärungselement, die *Institutionen* sozialer Sicherung, zu erweitern (s. Abschnitte 2.1, 2.2). Schon seit Ende der 70er Jahre ist die theoretische Forschung auf breiterer Front dazu übergegangen, Konflikttheorie und Funktionalismus zu kombinieren¹. Im Kern handelt es sich dabei in der Regel um ein *challenge-response*-Modell, das von einer selektiven und systemisch gebrochenen Wahrnehmung und Bearbeitung sozioökonomischer "Herausforderungen" durch das politische System ausgeht. Dem Konzept eines "Interesses des Staates an sich selbst" von Offe und Vobruba liegt ebenfalls ein integriertes Modell zugrunde, insofern der Staat als eine Instanz beschrieben wird, die die angemeldeten Ansprüche von Interessengruppen ("Forderungen")

¹ Flora (1979), Gough (1979: 10f), Alber (1982: 201–203), Uusitalo (1984: 411), Jones (1985: Kap. 5, bes. S. 77), Kohl (1985: 132–125).

mit funktionalen "Erfordernissen" der kapitalistischen Ökonomie in Einklang zu bringen sucht.²

Konflikttheoretischen wie funktionalistischen Modellen – und daher auch den Versuchen, beide Ansätze zu integrieren – ist jedoch gemeinsam, daß sie das Eigengewicht und die Eigendynamik der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen unterschätzen (Leisering 1989: 59). Im entwickelten Wohlfahrtsstaat haben die Institutionen der sozialen Daseinsvorsorge eine Größe und Komplexität erreicht – manifest in juristischen Regelwerken, bürokratischen Leitungsstrukturen und Organisationen örtlicher Leistungserbringung –, daß sie ein relatives Eigenleben, eine institutionelle 'Trägheit' gegenüber externen gesellschaftlichen Einflüssen, aber auch gegenüber Zugriffen des politischen Steuerungszentrums, der Legislative und der Exekutive, entwickelt haben. Der öffentliche Wohlfahrtssektor ist ein relativ ausdifferenzierter gesellschaftlicher Bereich mit eigenen Akteuren – sozialen Professionen, Verwaltungsfachleuten, Ausbildern usw. –, mit eigendynamischen Systemstrukturen und mit eigener Anbindung an die Dynamik der gesellschaftlichen Umwelt. Das System der gesetzlichen Rentenversicherung und seine Probleme institutioneller Anpassung an demographischen Wandel exemplifizieren diesen Sachverhalt.

Drittens ist von einem integrierten Modell zu fordern, daß es den institutionellen Faktor auf eine Weise einbringt, daß der *Gesamtzusammenhang der einzelnen Institutionen* ins Blickfeld gerät, dies jedoch auf Basis einer hinreichenden Differenzierung zwischen den einzelnen Institutionen. Unverbundene Analysen einzelner sozialer Sicherungssysteme bekommen übergreifende Problemlagen nicht in den Blick, können z.B. Strukturdifferenzen zwischen verschiedenen Bereichen – etwa zwischen sozialen Dienstleistungen und monetären Transfers – und ihre Folgen für die Gesamtentwicklung nicht identifizieren. Wir haben z.B. gezeigt, daß in den Bereichen Alterssicherung, gesundheitliche Versorgung und Bildungssystem heterogene institutionelle Entwicklungsdynamiken am Werke sind und unterschiedliche Fragen intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit virulent werden (s. Kap. 3). Umgekehrt neigen global gesellschaftstheoretisch ansetzende Analysen dazu, eine einheitliche Systemlogik jenseits der institutionellen Unterschiede zu postulieren.

2 Lenhardt/Offe (1977: 115); Vobruba (1983: 35–39).

Elemente eines systemtheoretischen Erklärungs- und Analysemodells wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung, das im beschriebenen dreifachen Sinne 'integriert' ist, sind an anderer Stelle dargestellt worden (Leisering 1989, Abschnitt 3.2). In diesem Modell wird die Dynamik des Wohlfahrtsstaats auf fünf Faktoren bzw. Faktorenbündel zurückgeführt, zwei davon politisch-legislativer Art und drei institutioneller Art. Dabei ist der Begriff 'institutionell' weit gefaßt: Er bezieht sich nicht nur auf Prozesse innerhalb der Institutionen sozialer Sicherung, sondern auch auf eine im folgenden zu erläuternde institutionenspezifische Ankopplung an externe Wandlungsprozesse.

Politisch-legislative Faktoren wohlfahrtsstaatlicher Dynamik im Modell sind:

- die Einführung neuer Sozialgesetze (*Innovation*), und
- die *Anpassung* bestehender Regelungen an neue Entwicklungen.

Institutionelle Dynamik erwächst aus drei Quellen:

- *Interne Eigendynamik* sozialer Sicherungssysteme, z.B. die relative Verteuerung sozialer Dienstleistungen und der Fortschritt medizinischer Technik (strukturelle Dynamik) und die Statuspolitik sozialer Professionen (akteurbezogene Dynamik).
- *Wandel externer Parameter*, d.h. Veränderungen in der gesellschaftlichen (ökonomischen, sozialen, demographischen) Umwelt sozialer Sicherungssysteme, die qua Systemkonstruktion für deren Funktionsweise relevant sind, eben System-"Parameter" darstellen. Beispiele sind der demographische Wandel und der Wandel der Beschäftigungs- und Lohnstruktur als Parameter der Beitragserhebung und Leistungserbringung in der Sozialversicherung. Neben diesen langfristigen Veränderungen übt auch kurzfristiger, diskontinuierlicher Wandel einen Einfluß aus, z.B. wirtschaftliche Rezessionen und Naturkatastrophen.
- *Rückwirkende Folgen*, d.h. Folgen früherer sozialpolitischer Maßnahmen und früher geschaffener Institutionen, die auf die aktuelle Sozialpolitik zurückwirken. Die Rückwirkung kann problemerzeugender Art sein, wie z.B. im Fall der *rising expectations*, einer Gefährdung der Arbeitsbereitschaft oder des sozialpolitisch mitinduzierten Geburtenrückgangs. Es treten aber auch wesentliche problemlösende Effekte auf, so die soziale Pazifizierung und Loyalisierung breiter Bevölkerungsschichten als Folge sozialpolitischer Maßnahmen und die Steigerung

der individuellen Handlungs- und Arbeitsfähigkeit der Leistungsempfänger.

Die Faktoren der ersten Gruppe, die Veränderungen politisch-legislativer Art, wirken – in historisch, institutionell und länderspezifisch unterschiedlicher Form – mit den Faktoren der zweiten Gruppe, den im weiteren Sinne institutionellen Faktoren, zusammen. Legislative Innovation schafft die Voraussetzungen für die Entfaltung institutioneller Dynamik, die ihrerseits Auslöser legislativer Anpassungsmaßnahmen sein kann.

Dynamik wird nicht ohne weiteres politisch wahrgenommen und thematisiert. Institutionelle Dynamik wird nicht selten politisch dethematisiert, sei es, weil sie gar nicht wahrgenommen wird, oder weil negative Folgen für bestimmten Personengruppen bewußt in Kauf genommen werden. In der politischen Öffentlichkeit sind legislative Veränderungen des Wohlfahrtsstaats tendenziell auffälliger als institutioneller Wandel, der häufig einen unpersönlichen und strukturellen, langfristig-kumulativen Charakter hat. Der Fall demographischen Wandels hat aber gezeigt, daß sich die Sichtbarkeit von Problemfaktoren im politischen Prozeß verändern kann. In Zeiten massierter innovativer oder – was zunehmend der häufigere Fall ist – adaptiver Sozialgesetzgebung besteht die Chance, in den Prozeß selbsttragenden Wachstums des öffentlichen Wohlfahrtssektors wenigstens indirekt steuernd einzugreifen.

Im Lichte des skizzierten komplexen Modells wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung verbietet sich die Vorstellung einer klar identifizierbaren Entwicklungslogik des Wohlfahrtsstaats. Drei Begriffe sind in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion in diesem Zusammenhang benutzt worden: Expansion, Krise und 'Evolution'.

'Expansion' ist die explizite Leitformel modernisierungstheoretisch orientierter Theorien des Wohlfahrtsstaats. Sie hat eine natürliche Affinität zum liberalen Wachstums- und Fortschrittsglauben. In der Tat belegen die von Alber (1982) zusammengestellten Zeitreihen die Ausdehnung wohlfahrtsstaatlicher Programme und Adressatenkreise in westeuropäischen Gesellschaften seit dem 19. Jahrhundert in einem relativ kontinuierlich fortschreitenden Wachstumsprozeß. Eine eindimensionale Wachstumsperspektive – sei sie sozialdemokratisch als fortschreitende Er kämpfung sozialer Rechte durch die Arbeiterbewegung oder kulturkritisch als sittliche Dekadenz und Triumph des unselbständigen Genußmenschen gewertet – verdeckt jedoch die sehr heterogene und ungleichzeitige Vielzahl von Triebkräften, die dieser Entwicklung zugrunde liegen. Gerade seit den

70er Jahren ist ein qualitativer Wandel eingetreten, insofern der Ausbau des Leistungsrechts durch sozialpolitisch engagierte Politiker zurückgetreten ist gegenüber der Bewältigung von Problemen externer und interner Dynamik der vorhandenen sozialen Sicherungssysteme.

Potentiell komplexer als der Strukturbrüche nicht erfassende Expansionsbegriff ist das Theorem einer *"Krise des Wohlfahrtsstaats"*, das in der marxistischen Version eng mit der Vorstellung einer Widersprüchlichkeit des Wohlfahrtsstaats verbunden ist, und die von Luhmann (1983) in die staatsrechtliche Debatte eingeführte Idee einer *"Evolution"* des Wohlfahrtsstaats im Sinne einer politisch nicht mehr steuerbaren, prinzipiell unlimitierten Dynamik, die wesentlich durch das Problem rückwirkender Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik gekennzeichnet ist. In den Augen Luhmanns ist damit die Entwicklung moderner Staatlichkeit in eine neue Phase getreten, insbesondere die ursprüngliche Programmatik des liberalen Rechts- und Verfassungsstaats aufgegeben, die auf eine systematische Begrenzung staatlicher Aktivität zielte.

Auf Krisentheorien ist i.d.R. die bereits skizzierte Kritik funktionalistischer Ansätze anwendbar, d.h. die Vernachlässigung der institutionellen Binnenstruktur des Wohlfahrtsstaats und der Heterogenität des Gesellschaftsbezugs der einzelnen Institutionen. Die Vorstellung einer einheitlichen Krisenlogik gemäß globaler gesellschaftlicher Funktionserfordernisse erscheint angesichts der Eigendynamik des Wohlfahrtsstaats wenig instruktiv. Allerdings enthalten elaborierte Widerspruchstheorien auch die theoretische Figur einer Selbstunterminierung des Wohlfahrtsstaats durch die Folgen seines eigenen Tuns (Offe 1984). Der Luhmannsche Evolutionsbegriff bewahrt in gewisser Weise das gesellschaftskritische Potential der Krisentheorien, jedoch ohne sich dabei kapitalismusspezifisch zu verengen und ohne der Suggestion eines Katastrophenszenarios aufzusitzen. Die zugrunde liegende Vorstellung einer *"Gesellschaft ohne Spitze"* (Luhmann) reagiert angemessen auf den Verlust der Steuerungsfähigkeit des Staates unter den Bedingungen multipler gesellschaftlicher Differenzierung und allseitiger Interdependenz, verbleibt jedoch ebenfalls auf einer gesellschaftstheoretischen Ebene.

Gemeinsam ist dem Krisen- und Evolutionskonzept also eine zu hoch aggregierte Analyse, die die reale Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Institutionen nicht in den Griff bekommt und damit auch die durchaus vorhandenen politischen Steuerungsmöglichkeiten methodologisch ausschließt (Luhmann läßt immerhin die Möglichkeit von *"Quasi-Unmöglichkeiten"*

zu, 1983: 37). Das politische System ist nämlich in Teilbereichen durchaus dabei, auf die Bewältigung der Folgen früherer Entscheidungen und die Antizipation zukünftiger Entwicklungen umzuschalten. Theorien und Analysen mittlerer Reichweite, die die Krisenerscheinungen des Wohlfahrtsstaats institutionenspezifisch als "Steuerungsprobleme" zu konzeptualisieren suchen, erscheinen wirklichkeitsangemessener als hoch abstrahierte Gesellschaftstheorien.

Literaturverzeichnis

- ACHINGER, Hans, 1958: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat. 3. A., Frankfurt 1971
- ADAM, Konrad, 1986: Der blinde Staat. Soziale Taten, unsoziale Folgen/Ein demographischer Kongreß. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.3.1986.
- ALBER, Jens, 1980: Der Wohlfahrtsstaat in der Krise? Eine Bilanz nach drei Jahrzehnten Sozialpolitik in der Bundesrepublik. Zeitschrift für Soziologie 9: 313 – 342.
- ALBER, Jens, 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt/New York: Campus.
- ALBER, Jens, 1983: Stichwort 'Wohlfahrtsstaat'. In: NOHLEN, D. (Hg.), 1983: Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 2. München/Zürich: Piper: 530 – 541.
- ALBER, Jens, 1984: Versorgungsklassen im Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 36: 225 – 251.
- ALBER, Jens, 1989: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950 – 1983. Frankfurt/Main: Campus
- BADURA, Bernhard/GROß, Peter, 1976: Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in die Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München: Piper.
- BÄCKER, Gerhard, 1987: Wieder länger arbeiten? Quantität und Qualität der Arbeitsplätze sind entscheidend! WSI Mitteilungen 40: 295 – 304.
- BÄCKER, Gerhard/BISPINCK, Reinhard/HOFEMANN, Klaus/NAEGELE, Gerhard, 1980: Sozialpolitik. Eine problemorientierte Einführung. Köln: Bund.

- BALLUSECK, Hilde, u.a., 1987: Entstehungszusammenhang und Strukturmerkmale sozialpolitischer Intervention für Jugendliche und alte Menschen. Zwischenbericht über das DFG – geförderte Forschungsprojekt (6.85 – 5.87), Berlin.**
- BARTH, Siegrun/HAIN, Winfried/MÜLLER, Horst – Wolf, 1990: Vergleich von sozio – demographischen Kennziffern und ausgewählten Rentendaten der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Deutsche Rentenversicherung: 169 – 186.**
- BAUMOL, William J., 1967: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. American Economic Review 57: 415 – 426.**
- BECKER, Irene, 1985: Einkommensumverteilung in der gesetzlichen Krankenversicherung. In: SCHMÄHL (Hg.), 1985: 98 – 119**
- BELLERMANN, Martin, 1979: Expansion und Stagnation. Zu Begriff und Entwicklung der Sozialversicherung in der Bundesrepublik. Gesellschaft 12: 56 – 100.**
- BERGHMAN, J., 1984: Demographic Evolution: A Threat to the Welfare State? In: Population and Societal Outlook: 235 – 250.**
- BERICHT ÜBER DIE BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG, 1984: Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik. 2. Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft. Bundestagsdrucksache 10/863 vom 5.1.1984.**
- BERICHT ÜBER DIE BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG, 1980: Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. 1. Teil: Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung. Bundestagsdrucksache 8/4437 vom 8.8.1980.**
- BERTHOLD, Norbert/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.**
- BFA (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte), 1990: Staatsvertrag mit der DDR und gesetzliche Rentenversicherung. Berlin.**
- BIRG, Herwig, u.a. (Hg.): Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs – und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik. Wiesbaden.**

- BLANKE, Thomas, 1990: Zur Aktualität des Risikobegriffs. Über die Konstruktion der Welt und die Wissenschaft von ihr. *Leviathan*: 134–143.
- BÖHM, Stefan/FACHINGER, Uwe/PRINZ, Aloys/RÜDIGER, Detlef, 1988: Neugestaltung des Übergangs in den Ruhestand? *Wirtschaftsdienst* 68: 35–41.
- BOETTCHER, Erik (Hg.), 1957: Sozialpolitik und Sozialreform. Tübingen: Mohr.
- BORCHERT, Ernst–Jürgen, 1981: Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung. Berlin: Duncker & Humblot.
- BRAUN, Werner, 1989: Ehescheidungen 1988. *Wirtschaft und Statistik*: 508–512.
- BRETZ, Manfred, 1986: Bevölkerungsvorausberechnungen: Statistische Grundlagen und Probleme. *Wirtschaft und Statistik*: 233–260.
- BROCK, Ditmar, 1991: Die Risikogesellschaft und das Risiko soziologischer Zuspitzung. *Zeitschrift für Soziologie* 20: 12–24.
- BRÜCKNER, Erika/MAYER, Karl–Ulrich, 1987: Lebensgeschichte und Austritt aus der Erwerbstätigkeit im Alter – am Beispiel der Geburtsjahrgänge 1919–21. *Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie* 7: 101–116.
- BRUSTEN, Manfred/MALINOWSKI, Peter (Hg.), 1983: Jugend – Ein soziales Problem? Theoretische Positionen, empirische Forschungen und kritische Analysen zu einer immer dringlicheren gesellschaftspolitischen Frage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- BÜRKLIN, Wilhelm, 1987: Alte Wähler morgen: "Graue Panther" oder konservative Stammwähler der CDU? In: DZA (Hg.), 1987: 116–140.
- BUNDESINSTITUT FÜR BEVÖLKERUNGSFORSCHUNG, 1983: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Leistungsnachfrage und Ausgaben im Gesundheitswesen – insbesondere der gesetzlichen Krankenversicherung – unter Berücksichtigung von Zielvorstellungen über die Gesundheitsversorgung älterer Menschen. Forschungsbericht im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (Hg.), 1986: Materialienband zum Sozialbudget 1986. Bonn.

- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (Hg.), 1986a: Sozialbericht 1986. Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (Hg.), 1989: Statistisches Taschenbuch 1989. Bonn.
- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hg.), 1983–90: Grund – und Strukturdaten. Bonn.
- BURKHARDT, Wilfried, 1985: Drei – Generationen – Solidarität in der gesetzlichen Rentenversicherung als zwingende Notwendigkeit. Berlin: Duncker & Humblot.
- BUTTNER, Friedrich, 1989: Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag – Grundgedanken zum Thema. In: BUTTLER, F./KÜHLEWIND, G.: 19–26.
- BUTTNER; Friedrich/KÜHLEWIND, Gerhard (Hg.), 1989: Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag – Perspektiven bis 2030. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, BeitrAB 130.
- CONRAD, Christoph, 1982: Altwerden und Altsein in historischer Perspektive. Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie 2: 73–90.
- CONRAD, Christoph, 1984: Geschichte des Alterns: Lebensverhältnisse und sozialpolitische Regulierung. Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie 4: 143–156.
- CONRAD, Christoph, 1988: Arbeit, Ruhestand und Gerechtigkeit zwischen den Generationen 1850–2050. Sozialer Fortschritt 37: 217–220.
- CONRAD, Christoph, 1988a: Die Entstehung des Ruhestandes. Deutschland im internationalen Vergleich 1850–1960. Geschichte und Gesellschaft 14: 417–447.
- DANIELS, Norman, 1989: Justice and Transfers between Generations. In: JOHNSON u.a.: 57–72.
- DEININGER, Dieter, 1984: Sozialhilfeempfänger 1982. Wirtschaft und Statistik: 439–449.
- DEININGER, Dieter, 1987: Sozialhilfeempfänger 1985. Wirtschaft und Statistik: 151–157.
- DEININGER, Dieter, 1990: Sozialhilfeempfänger 1988. Wirtschaft und Statistik: 421–429.
- DER SPIEGEL, 39. Jg. (1985), Nr. 52; 40. Jg. (1986), Nr. 1, 2.

- DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG, 1989, Heft 12 (Schwerpunkt-
heft Rentenreform).
- DIE ANGESTELLTENVERSICHERUNG, 1990, 37. Jg., Hefte 1, 2
(Schwerpunktheft RRG '92).
- DIE ZEIT, 42. Jg. (1987), Nr. 23 ff.
- DIECK, Margret, 1987: Die ältere Generation im Spiegelbild der großen
Regierungserklärungen von 1949 bis 1978. In: DZA (Hg.), 1987:
189–218.
- DIEWALD, Martin, 1990: Pluralisierung oder Polarisierung? Empirische
Ergebnisse zur gesellschaftspolitischen Bedeutung von Familien- und
Netzwerkbeziehungen in der Bundesrepublik. Zeitschrift für Sozial-
reform 36: 746–763.
- DINKEL, Reiner, 1984: Die Auswirkungen eines Geburten- und Bevöl-
kerungsrückgangs auf Entwicklung und Ausgestaltung von gesetzlicher
Alterssicherung und Familienlastenausgleich. Berlin: Duncker & Hum-
blot.
- DINKEL, Reiner, 1984a: Intergenerationale Lastverschiebung in der
umlagefinanzierten Rentenversicherung. Vortrag SFB 3, Berlin
(mimeo).
- DINKEL, Reiner, 1985: Das Äquivalenzprinzip in Privat- und Sozial-
versicherung – eine kritische Auseinandersetzung mit der herrschen-
den Orthodoxie. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissen-
schaft 74: 345–369.
- DINKEL, Reiner, 1985: Umverteilung zwischen den Generationen in der
gesetzlichen Rentenversicherung. Wirtschaftsdienst: 184–196.
- DINKEL, Reiner, 1986: Intergenerationale Verteilungswirkungen umlage-
finanzierter Rentenversicherungssysteme. Deutsche Rentenversiche-
rung: 174–212.
- DINKEL, Reiner, 1986a: Lebensarbeitszeitverlängerung als zentrales Ele-
ment einer Strukturreform der Rentenversicherung. Sozialer Fort-
schritt 35: 241–245.
- DÖRING, Dieter, 1980: Das System der gesetzlichen Rentenversiche-
rung. Eine sozialpolitische Einführung. Frankfurt/New York: Campus.
- DOETSCH, Werner, 1988: VDR – Gutachten hält der Kritik stand. Deut-
sche Rentenversicherung: 35–40.
- DZA (Deutsches Zentrum für Altersfragen) (Hg.), 1987: Die ergraute Ge-
sellschaft. Beiträge zur Gerontologie und Altenarbeit Nr. 71. Berlin:
Eigenverlag.

- EDEN, Frederic Morton, 1797: *The State of the Poor: Or An History of the Labouring Classes in England, From the Conquest to the Present Period*. 1. Band. London: J. Davis.
- ELDER, Glen H., Jr., 1974: *Children of the Great Depression*. Chicago, Il.: University of Chicago Press.
- ENTSCHEIDUNGEN DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS, 1981, hg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 54. Band, Tübingen: Mohr.
- EULER, Manfred, 1981: Personen mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen 1978. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. *Wirtschaft und Statistik*: 640–654.
- EVANS, Peter B./RÜSCHEMEYER, Dietrich/SKOCPOL, Theda (Hg.), 1985: *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EVERS, Adalbert/NOVOTNY, Helga, 1987: *Über den Umgang mit Unsicherheit. Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- FELDERER, Bernhard (Hg.), 1987: *Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren. Demographische Entwicklung und Finanzierung von Altersversicherung und Familienlastenausgleich*. Berlin: Duncker & Humblot.
- FELDERER, Bernhard, 1989: Soziale Lasten und Generationsfolge. In: BUTTLER, F./KÜHLEWIND, G. (Hg.): 35–42.
- FINDL, Peter/HOLZMANN, Robert/MÜNZ, Rainer, 1987: *Bevölkerung und Sozialstaat*, Bd. 2. Wien: Manz.
- FLORA, Peter, 1979: Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive. In: MATTHES, J. (Hg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa*. Frankfurt/New York: Campus: 82–136.
- FLORA, Peter (Hg.), 1986–1988: *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. 5 Bände. Berlin: de Gruyter.
- FLORA, Peter, 1986: Introduction. In: ders. (Hg.): XI–XXXVI.
- FRANZ, Hans-Jürgen, 1990: *Die Konstituierung von Jugend durch rechtliche Regulierungen des Staates und die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politik*. MS, Universität Bielefeld, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Projekt "Die Konstituierung von Jugend

- durch rechtliche Regulierungen des Staates", Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein – Westfalen.
- FRASER, Derek, 1984: *The Political Economy of the Welfare State*. 2. überarb. Aufl.. London: Macmillan.
- GARMS – HOMOLOVA, Vienka/HOERNING, Erika/SCHÄFFER, Doris (Hg.), 1984: *Intergenerational Relationships*. Toronto: Hogrefe.
- GEIßLER, Heiner, 1976: *Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente*. Freiburg i.Br.: Herder.
- GENZKE, Jürgen 1987: Geschäftsbericht der BfA über das Rechnungsjahr 1988. *Die Angestelltenversicherung* 34: 511 – 526.
- GESETZESBLATT DER DEUTSCHEN DEMOKRATISCHEN REPUBLIK, 4. Juli 1990, Berlin: 483 – 501.
- GIDDENS, Anthony, 1984: *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- GLOMBIG, Eugen, 1986: *Strukturreform der Rentenversicherung – Überlegungen der SPD – Bundestagsfraktion*. *Die Angestelltenversicherung* 33: 249 – 256.
- GÖCKENJAN, Gerd (Hg.), 1990: *Recht auf ein gesichertes Alter? Studien zur Geschichte der Alterssicherung in der Frühzeit der Sozialpolitik*. Augsburg: Maro.
- GÖCKENJAN, Gerd, 1990a: *Moralökonomien und Statuspassagen. Einleitende Bemerkungen*. In: ders. (Hg.) 1990: 1 – 13.
- GÖCKENJAN, Gerd, 1990b: *Alter und Armut. Armenpflege für alte Leute im 19. Jahrhundert*. In: ders. (Hg.) 1990: 105 – 141.
- GÖCKENJAN, Gerd, 1991: *Altersbilder und Altersgrenzen. Geschichte und Funktion im Hinblick auf die Rentenversicherung*. In: *Sonderforschungsbereich 186*, 1991: 359 – 385.
- GÖTTING, Ulrike, 1989: *Gerechtigkeit zwischen Generationen: Einige philosophische und sozialpolitische Überlegungen*. Seminararbeit an der Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld (mimeo)
- GOUGH, Ian, 1979: *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- GRIMM, Dieter, 1982: *Eigentumsschutz sozialpolitischer Positionen und rechtspolitisches System*. In: *Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen*. Wiesbaden: 226 – 239.
- GROHMANN, Heinz, 1981: *Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland auf die Gesetzliche Rentenversi-*

- cherung. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 70: 49–72.
- GROHMANN, Heinz, 1984: Einbau eines demographischen Korrekturfaktors in die dynamische Rentenformel. In: BIRG, Herwig, u.a. (Hg.): 1984: 339–368.
- GROHMANN, Heinz, 1987: Probleme einer Abschätzung des für ein Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendigen Deckungskapitals – Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse. In: FELDERER, Bernhard (Hg.), 1987: 67–89.
- GROSS, Peter, 1981: Lebenslauf als Gegenstand der Sozialpolitik. In: SCHULTE, W. (Hg.), 1981: Soziologie in der Gesellschaft. Referate der Sektionen beim 20. Soziologentag Bremen: 657–662.
- HAIN, Winfried, 1986: Zur Abschätzung von finanziellen Auswirkungen geänderter Regelungen zur Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Deutsche Rentenversicherung: 213–218.
- HANUSCH, Horst/HENKE, Klaus–Dirk/MACKSCHEIDT, Klaus/PFAFF, Martin u. Mitarbeiter, 1982: Verteilung öffentlicher Realtransfers auf Empfängergruppen in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zum Bericht der Transfer–Enquête–Kommission "Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland". Bd. 3 – Teilbd. 1. Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.
- HARTMANN, Helmut, 1981: Sozialhilfebedürftigkeit und "Dunkelziffer der Armut". Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.
- HATZOLD, Otfried, 1984: Wirtschaftliche Gründe für einen verbesserten Familienausgleich. Ifo–Institut für Wirtschaftsforschung, München (mimeo).
- HAUSER, Richard, 1985: Probleme ausgewählter, vom laufenden Einkommen abhängiger Transfers bei hohem und stagnierendem Wirtschaftswachstum. In: WINTERSTEIN, H. (Hg.), 1985: 9–49.
- HAUSER, Richard, 1988: Zum Problem der staatlichen Produktion von Verlässlichkeit bei langen Zeiträumen – Möglichkeiten und Grenzen der Gewährleistung sozialer Sicherheit bei schwankendem Wirtschafts– und Bevölkerungswachstum. In: ROLF u.a. (Hg.): 147–194.
- HAUSER, Richard/CREMER–SCHÄFER, Helga/NOUVERTNÉ, Udo, 1981: Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundes-

- republik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven. Frankfurt/New York: Campus.
- HEIDENREICH, Hans – Joachim, 1989: Erwerbstätigkeit im April 1988. Ergebnis des Mikrozensus. *Wirtschaft und Statistik*: 327 – 339.
- HEINE, Wolfgang, 1988: Zur Verlässlichkeit von Versicherungsregelungen bei langen Zeiträumen. – Aus juristischer Sicht am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung. In: ROLF u.a. (Hg.): 431 – 452.
- HEINZ, Walter (Hg.), 1987: Statuspassagen und Risikolagen im Lebenslauf. Institutionelle Steuerung und individuelle Handlungsstrategien. Antrag auf Einrichtung eines Sonderforschungsbereiches an der Universität Bremen.
- HEINZE, Rolf G. u.a., 1981: Armut und Arbeitsmarkt: Zum Zusammenhang von Klassenlagen und Verarmungsrisiken im Sozialstaat. *Zeitschrift für Soziologie* 10: 219 – 243.
- 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: 207 – 237.
- HELBERGER, Christof, 1988: Starre Sozialversicherungssysteme für flexibilisierte Arbeitsmärkte? – Möglichkeiten und Probleme einer Flexibilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung. In: ROLF u.a. (Hg.): 381 – 402.
- HERMANN, Christopher, 1988: Die Rentenreform 1972 – Bilanz und Perspektive nach 15 Jahren. *Deutsche Rentenversicherung*: 1 – 21.
- HOCKERTS, Hans Günter, 1980: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957. Stuttgart: Klett – Cotta.
- HÖFFE, Otfried, 1987: Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat. Frankfurt: Suhrkamp.
- HÖHN, Charlotte/SCHULZ, Reiner, 1987: Bericht zur demographischen Lage in der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 13: 137 – 214.
- HOFFMANN, Traute (Hg.), 1987: Reform oder Revolution. Diskussion um die Änderung der Struktur in der gesetzlichen Rentenversicherung – Materialienauswahl. Bonn: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste.

- HORX, Matthias, 1988: my generation. ZEIT—Magazin Nr. 16, 15.4.1988: 54—67
- HURRELMANN, Klaus, u.a., 1984: Problembelastung Jugendlicher in unterschiedlichen sozialen Lebenslagen. MS Universität Bielefeld.
- HUBMANN, Ralf/MAMMEY, Ulrich/SCHULZ, Reiner, 1983: Die demographische Lage in der Bundesrepublik Deutschland. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 9: 291—362.
- JANOWITZ, Morris, 1976: Social Control of the Welfare State. New York: Elsevier.
- JOHNSON, Paul/CONRAD, Christoph/THOMSON, David (Hg.), 1989: Workers Versus Pensioners: Intergenerational Justice in an Ageing World. Manchester/New York: Manchester University Press.
- JOHNSON, Paul/CONRAD, Christoph/THOMSON, David, 1989: Introduction. In: dies. (Hg.), 1990: 1—16.
- KANNENGIEßER, Walter, 1987—1990: Aus Bonn berichtet. Monatliche Rubrik in: Die Angestelltenversicherung 34—37.
- KAUFMANN, Franz—Xaver, 1960: Die Überalterung — Ursachen, Verlauf, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen des demographischen Alterungsprozesses. Veröffentlichungen der Handels—Hochschule St. Gallen, R A, 58. Zürich, St. Gallen: Polygraphischer Verlag.
- KAUFMANN, Franz—Xaver, 1973: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. 2. umgearb. A., Stuttgart: Enke.
- KAUFMANN, Franz—Xaver, 1975: Makro—soziologische Überlegungen zu den Folgen eines Bevölkerungsrückgangs in industriellen Gesellschaften. In: ders. (Hg.), Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität. Stuttgart: Ferdinand Enke: 45—71
- KAUFMANN, Franz—Xaver, 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: ders. (Hg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München/Wien: Oldenbourg: 49—86.
- KAUFMANN, Franz—Xaver, 1982a: Der Schutz der Vermögensrechte des Bürgers gegenüber dem Staat aus soziologischer Sicht. In: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen. Wiesbaden: 132—150.
- KAUFMANN, Franz—Xaver, 1983: Warum nicht Bevölkerungspolitik? In: RUPP, Sabine/SCHWARZ, Karl (Hg.), Beiträge aus der bevölkerungswissenschaftlichen Forschung: Festschrift für Hermann Schubnell. Boppard: 35—44.

- KAUFMANN, Franz – Xaver, 1984: Solidarität als Steuerungsform – Erklärungsansätze bei Adam Smith. In: ders./KRÜSSELBERG, Hans – Günter (Hg.), 1984: Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith. Frankfurt/New York: 158 – 184.
- KAUFMANN, Franz – Xaver, 1984a: Demographische Bedingungen einer Optimierung der wirtschaftlichen Gesamtbelastungsquote der erwerbstätigen Generation. In: BIRG, Herwig, u.a. (Hg.): 483 – 509.
- KAUFMANN, Franz – Xaver, 1985: Major Problems and Dimensions of Welfare. In: EISENSTADT, S.N./AHIMEIR, O. (Hg.): The Welfare State and its Aftermath. London: Croom – Helm: 44 – 56.
- KAUFMANN, Franz – Xaver, 1986: The Blurring of the Distinction 'State versus Society' in the Idea and Practice of the Welfare State: In: ders./MAJONE, Giandomenico/OSTROM, Vincent (Hg.), 1986: 127 – 138.
- KAUFMANN, Franz – Xaver, 1986: Verschärfungen des Generationenproblems. In: HUNOLD, G.W./KORFF, W. (Hg.), 1986: Die Welt für morgen. Ethische Herausforderungen im Anspruch der Zukunft. München: 218 – 228.
- KAUFMANN, Franz – Xaver, 1988: Sozialpolitik und Familie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament' Bd. 13: 34 – 43.
- KAUFMANN, Franz – Xaver, 1988a: 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, 1991: Familienpolitische Herausforderungen in der zwölften Legislaturperiode – Aus der Sicht der Sozialwissenschaften. In: Familienpolitische Herausforderungen in der zwölften Legislaturperiode. Hg. von der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung. Bergisch – Gladbach: 44 – 57.
- 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) (zitiert nach dem MS 1986).
- 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: Studien zum Drei–Generationen–Vertrag. Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Universität Bielefeld, Nr. 15.
- KAUFMANN, Franz–Xaver/LEISERING, Lutz, 1986: Demographic Challenges in the Welfare State. In: ØYEN, Else (Hg.): *Comparing Welfare States and Their Futures*. London: Gower: 94–111.
- KAUFMANN, Franz–Xaver/LEISERING, Lutz, 1987: Impacts des évolutions démographiques sur les systèmes de sécurité sociale. In: DELEECK, H. (ed.), 1987: *L'avenir de la sécurité sociale en Europe*. Paris: Economica: 7–38.
- KAUFMANN, Franz–Xaver/MAJONE, Giandomenico/OSTROM, Vincent (Hg.), 1986: *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin/New York: de Gruyter.
- KEYFITZ, Nathan, 1985: Demographics of Unfunded Pensions. *European Journal of Population* 1: 5–30.
- KING, Desmond S., 1987: The State and the Social Structures of Welfare in Advanced Industrial Democracies. *Theory and Society* 16: 841–868.
- KLEIN, Thomas, 1989: Bildungsexpansion und Geburtenrückgang. Eine kohortenbezogene Analyse zum Einfluß veränderter Bildungsbeteiligung auf die Geburt von Kindern im Lebenslauf. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 41: 483–503.
- KOHL, Jürgen/LEISERING, Lutz, 1982: Armut und Arbeitsmarkt: Wo ist der Zusammenhang? *Zeitschrift für Soziologie* 11: 410–428.
- KOHL, Jürgen, 1985: *Staatsausgaben in Westeuropa*. Frankfurt/New York: Campus.
- KOHL, Jürgen, 1987: Was kostet, was leistet der Sozialstaat? Analyse und Kritik des Sozialbudgets. In: OPIELKA, Michael/OSTNER, Ilona (Hg.), 1987: *Umbau des Sozialstaats*. Essen: Klartext.
- KOHLI, Martin, 1985: Die Institutionalisierung des Lebenslaufs. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 37: 1–29.
- KOLB, Rudolf, 1989: Rentenreformgesetz 1992: Konzeptionen und Probleme. *Deutsche Rentenversicherung*: 726–740.
- KOSLOWSKI, Peter/KREUZER, Philipp/LÖW, Reinhard (Hg.), 1983: *Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie – Politische Ökonomie – Politik*. Tübingen: Mohr.

- KRONBERGER KREIS (Engels, Wolfram, u.a.), 1987: Mehr Markt schafft Wohlstand. Stuttgart: Poller.
- KRONBERGER KREIS, 1988: Vermögen statt Rente. Die Zeit Nr. 40 vom 30.9.1988
- KRUPP, Hans – Jürgen/GALLER, Heinz P./GROHMANN, Heinz/ HAUSER, Richard/WAGNER, Gert (Hg.),1981: Alternativen der Rentenreform '84. Frankfurt/New York: Campus.
- KUDERA, Sabine, 1985: Sozialer Wandel und Kohortenschicksal. Veränderungen von Lebensläufen und Orientierungen in der Generationenfolge. In: HRADIL, Stefan (Hg.), 1985: Sozialstruktur im Umbruch. Opladen: FS Bolte: 165 – 180.
- KÜHLEWIND, Gerhard, 1989: Zur längerfristigen Entwicklung verschiedener Belastungsquoten. Perspektiven bis 2030. In: BUTTLER, F./ KÜHLEWIND, G. (Hg.): 106 – 125.
- LAMPERT, Heinz, 1985: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin/Heidelberg: Springer.
- LEIBFRIED, Stephan, 1977: Vorwort zu PIVEN, F.F./CLOWARD, R.A. 1977: 9 – 67.
- LEIBFRIED, Stephan/HANSEN, Eckhart/HEISIG, Michael, 1987: Sozialpolitik und kommunale Grundsicherung: Zur Verrechtlichung des Existenzminimums nach dem Zweiten Weltkrieg und der Entstehung des Warenkorbts 1955. In: KAUFMANN, Franz – Xaver (Hg.), 1987: Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe. München: 41 – 66.
- LEIBFRIED, Stephan/OSTNER, Ilona, 1989: The Particularism of West German Welfare Capitalism. The Case of Women's Social Security. Referat auf dem Social Security Seminar, Edinburgh, 4. – 6.7.1989. MS Bremen.
- LEIBFRIED, Stephan/TENNSTEDT, Florian, 1985: Die Spaltung des Sozialstaats und Die Politik der Armut. In: dies. (Hg.): Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt: Suhr – kamp: 13 – 40.
- LEISERING, Lutz, 1984: Veränderungen im Verhältnis von Jugend – und Altenlasten – Sozialer Wandel als Problem für den Sozialstaat. In: BIRG, Herwig, u.a. (Hg.): 405 – 482.
- LEISERING, Lutz, 1986: Demographischer Wandel und Wohlfahrtsstaats – theorie oder Was die soziologische Theorie von der Beschäftigung mit demographischen Prozessen im Wohlfahrtsstaat lernen kann. In: BAUER, Rudolph/LEIBFRIED, Stephan (Hg.), Sozialpolitische Bi-

- lanz 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, 1989: Origins of the Dynamics of the Welfare State. Societal Differentiation and the Formation of Statutory Welfare in England, 1795–1847. A Sociological Study. Ph.D. thesis, London: London School of Economics and Political Science.
- LEISERING, Lutz, 1989a: Armut und Sozialhilfe 1970–2000 – zur Analyse und Prognose sozialen Wandels im Sozialstaat. Referat auf der 6. Tagung für Angewandte Soziologie des Berufsverbandes Deutscher Soziologen, Dortmund, 15.–17.11.1989 (mimeo)
- LENGSFELD, Wolfgang/LINKE, Wilfried, 1988: Die demographische Lage in der Bundesrepublik Deutschland. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 14: 341–433.
- LENHARDT, Gero/OFFE, Claus, 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik. In: v. FERBER, Christian/KAUFMANN, Franz–Xaver (Hg.), Soziologie und Sozialpolitik. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag: 98–127.
- LEPSIUS, Maria Rainer, 1979: Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland. Lebenslagen, Interessenvermittlung und Wertorientierungen. In: WEHLER, H.–U. (Hg.): Klassen in der europäischen Sozialgeschichte. Göttingen: 166–209.
- LINDER, Peter, 1981: Sozialbudgetberechnungen. Baden–Württemberg in Wort und Zahl 29: 174–184.
- LINDER, Peter, 1981a: Das Sozialbudget im Spiegel demographischer und ökonomischer Entwicklungen. Baden–Württemberg in Wort und Zahl 29: 349–359.
- LINDER, Peter, 1982: Aufwendungen für die nachwachsende und ältere Generation und Auswirkungen der demographischen Entwicklung. Baden–Württemberg in Wort und Zahl 30: 282–287, 314–321.
- LINDER, Peter, 1984: Erstellung und Analyse von Sozialbudgets für Baden–Württemberg. Frankfurt.
- LINDER, Peter, 1985: Die Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen. Analysen und Prognosen auf der Grundlage eines Gesundheitsbudgets für Baden–Württemberg. Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, hg. vom Statistischen Landesamt Baden–Württemberg, 30: 5–40.

- LINDER, Peter, 1987: Konzept und Analyse eines integrierten Sozialbudgets für Baden – Württemberg. Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, hg. vom Statistischen Landesamt Baden – Württemberg, 31, 1986: 69 – 102.
- LINDER, Peter, 1988: Die Bedeutung der Föderalebene für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, hg. vom Statistischen Landesamt Baden – Württemberg, 32, 1987: 59 – 92.
- LINDER, Peter, 1991: (Auflistung von Daten zur altersspezifischen Empfängerstruktur des integrierten Sozialbudgets für Baden – Württemberg) Computer – Ausdruck, erstellt für den Verfasser. Statistisches Landesamt Baden – Württemberg.
- LITKE, Stephan, 1989: Das Verhältnis von Erwerbsarbeit und Ruhestand als Problem der Rentenversicherung. Diplomarbeit an der Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld (mimeo).
- LOVELL, John, 1978: General Introduction. In: HAMMOND, J. L./HAMMOND, Barbara, 1978/1917: The Town Labourer. London/New York: Longman: viii – xlii.
- LUHMANN, Niklas, 1967: Soziologische Aufklärung: In: ders., 1970: Soziologische Aufklärung 1. Opladen: Westdeutscher Verlag: 66 – 91.
- LUHMANN, Niklas, 1983: Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität. In: KOSLOWSKI, P., u.a. (Hg.), 1983: 26 – 40.
- LUHMANN, Niklas, 1984: Die Wirtschaft der Gesellschaft als autopoietisches System. Zeitschrift für Soziologie 13: 308 – 327.
- LUHMANN, Niklas, 1987: Sicherheit und Risiko aus der Sicht der Sozialwissenschaften. Rheinisch – Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge N351. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUTZ, Burkart, 1984: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell – kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt/New York: Campus.
- MACKENROTH, Gerhard, 1957 (zuerst 1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: BOETTCHER, Erik (Hg.), 1957: Sozialpolitik und Sozialreform. Tübingen: Mohr: 43 – 74.
- MAIER, Kurt, 1988: Die Rente im Jahr 2000. Ziele und Vorstellungen einer Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung im Blickwinkel der demographischen Entwicklung. Zeitschrift für Sozialreform 34: 385 – 423.

- MALTHUS, Thomas Robert, 1826/1798: An Essay on the Principle of Population. 6. A. (Everyman 1972).
- MANNHEIM, Karl, 1928: Das Problem der Generationen. In: MAUS, H./FÜRSTENBERG, F. (Hg.), 1970: Wissenssoziologie. Darmstadt: Luchterhand: 509–565 (zuerst erschienen 1928).
- MARSHALL, Thomas Humphrey, 1964/1949: Citizenship and Social Class. In: ders., 1964: Class, Citizenship, and Social Development. Garden City: Doubleday: 65–122.
- MARSHALL, Thomas Humphrey, 1981/1972: Value Problems of Welfare – Capitalism *mit* Afterthought – The 'Hyphenated Society'. In: ders., 1981, The Right to Welfare and other Essays. London: Heinemann: 104–136.
- MARSHALL, Victor W., 1984: Tendencies in Generational Research: From the Generation to the Cohort and Back to the Generation. In: GARMS – HOMOLOVA u.a. (Hg.): 207–218.
- MAYER, Hans – Ludwig, 1990: Entwicklung und Struktur der Erwerbslosigkeit. Ergebnisse des Mikrozensus und der EG – Arbeitskräftestichprobe. Wirtschaft und Statistik: 16–30.
- MAYER, Karl Ulrich, 1987: Lebenslaufforschung. In: VOGES, Wolfgang (Hg.), 1987: Methoden der Biographie – und Lebenslaufforschung, Opladen: Leske & Budrich: 51–73.
- MAYER, Karl Ulrich (Hg.), 1990: Lebensverläufe und sozialer Wandel. Sonderheft 31 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- MAYER, Karl Ulrich/BRÜCKNER, Erika, 1989: Lebensverläufe und Wohlfahrtsentwicklung. Konzeption, Design und Methodik der Erhebung von Lebensverläufen der Geburtsjahrgänge 1929–1931, 1939–1941, 1949–1951. Materialien aus der Bildungsforschung Nr. 35, Max – Planck – Institut für Bildungsforschung, Berlin, 3 Bd..
- MAYER, Karl Ulrich/HUININK, Johannes, 1990: Alters – , Perioden – und Kohorteneffekte in der Analyse von Lebensverläufen oder: Lexis adé? In: MAYER, Karl Ulrich (Hg.), 1990: 442–459
- MAYER, Karl Ulrich/MÜLLER, Walter, 1988: Individualisierung und Standardisierung im Strukturwandel der Moderne. Lebensverläufe im Wohlfahrtsstaat. In: WEYMANN, Ansgar, 1988: Handlungsspielräume. Stuttgart: Enke: 41–60.
- MAYER, Karl Ulrich/SCHÖPFLIN, Urs, 1989: The State and the Life Course. Annual Review of Sociology 15: 187–209.

- MEIERJÜRGEN, Rüdiger, 1989: Intertemporale und intergenerationale Verteilungswirkungen der Gesetzlichen Krankenversicherung. Frankfurt u.a.: Lang.**
- MEINHOLD, Helmut, 1980: Der Generationenvertrag und die verschiedenen Formen unserer Alterssicherung. In: BESTERS, Hans (Hg.), 1980: Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag. Baden – Baden: Nomos: 14 – 36.**
- MERKLEIN, Renate, 1980: Griff in die eigene Tasche. Hintergeht der Bonner Sozialstaat seine Bürger. Reinbek (SPIEGEL – Bücher).**
- MEULEMANN, Heiner, 1982: Bildungsexpansion und Wandel der Bildungsvorstellungen zwischen 1958 und 1979: Eine Kohortenanalyse. Zeitschrift für Soziologie 11: 227 – 253.**
- MIEGEL, Meinhard/WAHL, Stefanie, 1985: Gesetzliche Grundsicherung, private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise. Schriften des Instituts für Wirtschafts – und Gesellschaftspolitik (IWG). Stuttgart.**
- MINISTERIUM FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES (Hg.), 1984: Frühinvalidisierung – Ergebnisse einer Untersuchung in Baden – Württemberg. Mögliche Ursachen der vorzeitigen Berentung wegen Berufs – und Erwerbsunfähigkeit in Arbeit, Umwelt und Lebensgewohnheiten. Institut für empirische Soziologie München: Eigenverlag.**
- MÜLLER, Horst – Wolf, 1988: Finanzielle Aspekte einer Einführung von Teilrenten. Deutsche Rentenversicherung: 378 – 400.**
- MÜLLER, Horst – Wolf, 1988a: Zur langfristigen Finanzierung der Rentenversicherung unter demographischen und ökonomischen Aspekten. Zeitschrift für Sozialreform 34: 189 – 209, 270 – 283.**
- MÜLLER, Horst – Wolf, 1989: Finanzierungsvorschriften und finanzielle Auswirkungen des Rentenreformgesetzes 1992. Deutsche Rentenversicherung: 841 – 859.**
- MÜLLER, Horst – Wolf, 1990: EG 1992: Wesentliche demographische Basisdaten. Deutsche Rentenversicherung: 11 – 28.**
- 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, 1987: Übersicht über einige Ergebnisse des Forschungsprojektes "Sicherheit und Ausbau des Vorruhestandsgesetzes". WSI – Mitteilungen: 304 – 306.**

- NELL–BREUNING, Oswald von, 1979: Soziale Sicherheit? Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung. Freiburg.
- NELL–BREUNING, Oswald von, 1981: Drei Generationen in Solidarität – Rückbesinnung auf den echten Schreiber–Plan. In: ders./FETSCH, Cornelius (Hg.): Drei Generationen in Solidarität. Köln: 27–53.
- NELL–BREUNING, Oswald von, 1986: Soziale Rentenversicherung in familien– und bevölkerungspolitischer Sicht. In: SCHENCK, Klaus/SCHMÄHL, Winfried (Hg.), 1986: Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik. Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- 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 Gesetzesentwurfs. Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Diskussionspapiere aus dem Forschungsschwerpunkt Sozialpolitik Nr. 32.
- NULLMEIER, Frank/RÜB, Friedbert W., 1991: Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik. In: BLANKE, Bernhard/WOLLMANN, Hellmut (Hg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Leviathan–Sonderheft Nr. 12, Opladen: Westdeutscher Verlag: 437–462
- OECD, 1976: Public Expenditure on Income Maintenance Programmes. OECD Studies in Resource Allocation No. 3. Paris: OECD–Eigenverlag.
- OECD, 1985: Social Expenditure 1960–1990. Problems of Growth and Control. Paris: OECD–Eigenverlag.
- OECD, 1988: Ageing Populations. The Social Policy Implications. Paris: OECD–Eigenverlag.
- OFFE, Claus, 1972/1969: Politische Herrschaft und Klassenstruktur. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: KRESS, Gisela/SENGHAAS, Dieter (Hg.), 1972: Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt: Fischer: 135–164.
- OFFE, Claus, 1984: Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaats. In: ders. (Hg.): "Arbeitsgesellschaft". Frankfurt/New York: Campus: 323–339.

- PAGENSTECHE, Ulrich, 1981: Sicherung des intertemporalen Einkommensausgleichs durch Geburtenförderung? Sozialpolitische Zweckmäßigkeit und ordnungspolitische Problematik. In: HERDER – DORNEICH, Philipp (Hg.), 1981: Dynamische Theorie der Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot.
- PEETERS, Jan, 1988: The 'Maschinenbeitrag' Debate in Europe: in Search of the Optimal Financing Base for Social Security. *Journal of Social Policy* 17: 41 – 60.
- PETERSEN, Jørn Henrik, 1986: Three Precursors of Modern Theories of Old – Age Pensions: a Contribution to the History of Social – policy Doctrines. *History of Political Economy* 18: 405 – 417.
- PHILLIPSON, Chris, 1982: Capitalism and the Construction of Old Age. London: Macmillan.
- PIVEN, Frances F./CLOWARD, Richard A., 1977 (engl. 1971): Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt. Frankfurt: Suhrkamp.
- PÖSCHL, Hannelore, 1989: Formen des Zusammenlebens 1988. *Wirtschaft und Statistik*: 627 – 634.
- POYNTER, J.R., 1969: Society and Pauperism: English Ideas on Poor Relief, 1795 – 1834. London/Toronto: Routledge & Kegan Paul/University of Toronto Press.
- PRÄTORIUS, Rainer, 1988: Alterssicherung in den USA: Neue Befunde und Entwicklungsperspektiven. *Sozialer Fortschritt* 37: 228 – 231.
- PRESSE – UND INFORMATIONSSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hg.), 1982: Gesellschaftliche Daten 1982. Bonn.
- PRESTON, Samuel H., 1984: Children and the Elderly: Divergent Paths für America's Dependents. *Demography* 21: 435 – 457.
- PROEBSTING, Helmut, 1984: Entwicklung der Sterblichkeit. *Wirtschaft und Statistik*: 13 – 24.
- RAWLS, John, 1972: A Theory of Justice. Oxford: Oxford University Press.
- 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.

- RENTENANPASSUNGSBERICHT 1983:** Bericht der Bundesregierung über die gesetzlichen Rentenversicherungen. Bundestagsdrucksache 10/560 vom 2.11.1983.
- RENTENANPASSUNGSBERICHT 1986:** Bericht der Bundesregierung über die gesetzlichen Rentenversicherungen. Bundestagsdrucksache 10/6074 vom 26.9.1986.
- RENTENANPASSUNGSBERICHT 1987:** Bericht der Bundesregierung über die gesetzlichen Rentenversicherungen. Bundestagsdrucksache 11/1540 vom 15.12.1987.
- RENTENANPASSUNGSBERICHT 1988:** Bericht der Bundesregierung über die gesetzlichen Rentenversicherungen. Bundestagsdrucksache 11/3735 vom 14.12.1988.
- RENTENANPASSUNGSBERICHT 1989:** Bericht der Bundesregierung über die gesetzlichen Rentenversicherungen. Bundestagsdrucksache 11/6123 vom 14.12.1989.
- RIMLINGER, Gaston V., 1971:** *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia.* New York: Wiley.
- ROLF, Gabriele/SPAHN, Bernd, P./WAGNER, Gert, 1988:** *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme.* Frankfurt/New York: Campus.
- ROLF, Gabriele/SPAHN, Bernd, P./WAGNER, Gert, 1988:** *Wirtschaftstheoretische und sozialpolitische Fundierung staatlicher Versicherungs- und Umverteilungspolitik.* In: dies. (Hg.): 13–44
- ROLOFF, Juliane, 1990:** *Die Bevölkerung der DDR bis zum Jahre 2010 – ökonomische Wirkungen ihres "Alterns".* Institut für Soziologie und Sozialpolitik der Akademie der Wissenschaften der DDR (Ms).
- ROPPEL, Ulrich/SCHNIEWIND, Hans – Jürgen, 1987:** *Familienlastenausgleich und Alterssicherung im Zusammenhang von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren.* In: FELDERER, Bernhard (Hg.), 1987: 149–166.
- ROSE, Richard, 1984:** *Understanding Big Government. The Programme Approach.* London: Sage.
- ROSENBLADT, Bernhard von, 1987:** *Die Alterssicherung der nächsten Rentnergeneration.* In: DZA (Hg.), 1987: 231–242.
- RORARIUS, Manfred, 1985:** *Modellrechnungen zur langfristigen Entwicklung der Rentenbestände und Rentenausgaben der ArV und AnV. Die Angestelltenversicherung 32:* 433–440.

- RÜB, Friedbert W., 1990: Renten und Rentenanpassung als Eigentum: Die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Eigentumscharakter öffentlich-rechtlicher Leistungsansprüche unter steuertheoretischen Gesichtspunkten. Diskussionspapiere und Materialien aus dem Forschungsschwerpunkt Sozialpolitik Nr. 37, Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft.
- RÜFNER, Wolfgang, 1982: Die Differenzierung sozialrechtlicher Positionen und der Anspruch der Eigentumsgarantie. In: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen. Wiesbaden: 169–192.
- RULAND, Franz, 1988: Bevölkerungsentwicklung, Rentenreform und Beamtenversorgung. Deutsche Rentenversicherung: 130–142.
- RULAND, Franz, 1989: Das Rentenrecht – Neuregelungen durch das Rentenreformgesetz 1992. Deutsche Rentenversicherung: 741–782.
- RULAND, Franz, 1990: Das Recht des Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten – Probleme und Reformmöglichkeiten. Zeitschrift für Sozialreform 36: 486–501.
- SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION ALTERSSICHERUNGSSYSTEME, 1983: Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission. Gutachten der Sachverständigenkommission vom 15. November 1983. Berichtsband 1. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- SCHEIL, Xenia B./SCHREYER, Michael, 1980: Die Höhe der öffentlichen Sozialausgaben für alte Menschen. Zeitschrift für Gerontologie 13: 261–274.
- SCHEWE, Dieter, 1977: Übersicht über die soziale Sicherung. 10. A. Bonn.
- SCHEWE, Dieter, 1989: Gesetzesziele und –tendenzen des Gesundheits-Reformgesetzes. Sozialer Fortschritt 38: 153–159.
- SCHILLER, Theo, 1980: Probleme einer Sozialstaatstheorie. In: GREVEN, Michael/PRÄTORIUS, Rainer/SCHILLER, Theo: Sozialstaat und Sozialpolitik. Krise und Perspektiven. Neuwied/Darmstadt: Luchterhand: 11–90.
- SCHMÄHL, Winfried, 1980: Vermögensansammlung für das Alter im Interesse wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele. Begründungen und Realisierungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsentwicklung. In: SCHENKE, Klaus/SCHMÄHL, Winfried (Hg.), 1980: Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik. Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag. Stuttgart u.a.: 379–406.

- SCHMÄHL, Winfried, 1980a: Sozialausgabenentwicklung und Altersgrenzen in längerfristiger Sicht. *Medizin Mensch Gesellschaft* 5: 154–163.
- SCHMÄHL, Winfried, 1981: Über den Satz "Aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gezahlt werden". *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 26: 147–171.
- SCHMÄHL, Winfried (Hg.), 1985: *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*. Tübingen: Mohr.
- SCHMÄHL, Winfried, 1985a: Versicherungsgedanke und Sozialversicherung – Konzept und politische Bedeutung. In: ders. (Hg.), 1985: 1–12.
- SCHMÄHL, Winfried, 1985b: Gesetzliche Krankenversicherung: Sachleistungen, Art der Einkommensumverteilung und Wahl der Finanzierungsart – Ein ergänzender Diskussionsbeitrag. In: ders. (Hg.), 1985: 89–97.
- SCHMÄHL, Winfried, 1985c: Zur Bedeutung des Versicherungsgedankens für die weitere Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. In: ders. (Hg.), 1985: 204–234.
- SCHMÄHL, Winfried, 1986: Bevölkerungsentwicklung und soziale Sicherung. In: FELDERER, Bernhard (Hg.), 1986: *Beiträge zur Bevölkerungsökonomie*. Berlin: Duncker & Humblot: 169–238.
- SCHMÄHL, Winfried, 1987: Alternativen der Rentenfinanzierung: lohnbezogene Beiträge, Wertschöpfungsabgaben, Steuern – Grundsätzliches und Aktuelles. *Die Angestelltenversicherung* 34: 75–86
- SCHMÄHL, Winfried, 1988: Alterssicherung und Familienlastenausgleich. *Die Angestelltenversicherung* 35: 318–323.
- SCHMÄHL, Winfried, 1988a: Herausforderungen und Perspektiven der Alterssicherung. *Die Angestelltenversicherung* 35: 173–179.
- SCHMÄHL, Winfried, 1988b: Einkommensentwicklung und Einkommensverteilung im Lebensablauf. *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, Manfred G., 1988: *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen: Leske und Budrich.

- SCHMIDT – KALER, Theodor, 1978: Rentengesetzgebung als Instrument zur rationalen Steuerung und Rückkoppelung des Bevölkerungsprozesses. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*: 75 – 88.
- SCHMUCKER, Helga, 1979: Die materiellen Aufwendungen der Familie für die heranwachsende Generation. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 30: 337 – 357.
- SCHNEIDER, Reinhart, 1982: Die Bildungsentwicklung in den westeuropäischen Staaten 1870 – 1975. *Zeitschrift für Soziologie* 11: 207 – 226.
- SCHREIBER, Wilfrid, 1955: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Köln: Bachem.
- SCHREIBER, Wilfrid, 1957: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. In: BOETTCHER (Hg.), 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.
- SCHÜRKMANN, Martina/VOGES, Wolfgang/WOLF, Jürgen/KOHLI, Martin, 1987: Vorruhestand und "Generationenvertrag". *Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie* 2: 117 – 131.
- SCHUH, Hans, 1988: Risikoangst und Risikolust. *DIE ZEIT*, Nr. 15 (8.4.1988).
- 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: GÄFGEN, Gerald (Hg.), 1986: *Ökonomie des Gesundheitswesens*. Berlin: Duncker & Humblot: 413 – 434.
- SCHWARZ, Karl, 1983: Die Alleinlebenden. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 9: 241 – 257.
- SCHWARZ, Karl, 1989: Veränderung der Lebensverhältnisse im Alter. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 15: 235 – 246.
- SMELSER, Neil, 1959: *Social Change in the Industrial Revolution. An Application of Theory to the Lancashire Cotton Industry, 1770 – 1840*. London: Routledge & Kegan Paul.
- SOMMER, Bettina, 1987: Kranken – und Rentenversicherungsschutz der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus Juni 1985. *Wirtschaft und Statistik*: 252 – 259.

- SONDERFORSCHUNGSBEREICH 186 DER DFG, 1991: Arbeits- und Ergebnisbericht Juli 1988 – Februar 1991, Bremen.**
- 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.**
- SPREMANN, Klaus, 1987: Generationenverträge bei instationärer Wirtschaftsentwicklung. In: FELDERER, Bernhard (Hg.), 1987: 15 – 25.**
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.), 1972: Bevölkerung und Wirtschaft 1872 – 1972. Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.**
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.), 1977: Die Lebensverhältnisse älterer Menschen 1977. Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.**
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.), 1982: Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung 1982. Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.**
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.), 1985: Bevölkerungsvorausschätzung 1985 (mimeo)**
- STATISTISCHES BUNDESAMT**
- Statistisches Jahrbuch 1964 – 1989**
- Wirtschaft und Statistik 1981 – 1990 (Autorenbeiträge s. Verfasser)**
- Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 3, Haushalte und Familien, 1982 – 1988.**
- Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 5, Haushalte und Familien, 1971.**
- Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 4.1.1, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, 1976 – 1988.**
- Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 6, Erwerbstätigkeit, I. Entwicklung der Erwerbstätigkeit, 1971 – 1975.**
- Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 1, Versicherte in der Kranken- und Rentenversicherung 1982 – 1988.**
- Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2, Sozialhilfe 1988.**
- Bevölkerung und Kultur, Heft 10.**

- STATISTISCHES TASCHENBUCH DER DDR 88, 1988 Berlin (Ost):
Staatsverlag der DDR.
- STOBER, Rolf, 1982: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen. Grundlinien der einschlägigen Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Bundessozialgerichts und der anderen obersten Gerichte des Bundes. In: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen: 9–97.
- STOLLEIS, Michael, 1982: Der Schutz der Vermögensrechte des Bürgers gegenüber dem Staat – aus verfassungsgeschichtlicher Sicht. In: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen: 104–131.
- TENBUSCH, Axel, 1989: Wirkungen des Vorruhestandes werden sichtbar. Rentenzugang der BfA 1988. Die Angestelltenversicherung 36: 125–130.
- TEWS, Hans Peter, 1987: Die Alten und die Politik. In: DZA (Hg.), 1987: 141–188.
- THOMAS, George M./MEYER, John W., 1984: The Expansion of the State. Annual Review of Sociology 10: 41–482.
- THOMSON, David, 1989: The Welfare State and Generation Conflict: Winners and Losers. In: JOHNSON u.a.: 31–51.
- TITMUS, Richard, 1958/1956: The Social Division of Welfare. In: ders., 1958: Essays on 'The Welfare State'. London: Allen & Unwin: 34–55.
- TITMUS, Richard, 1974: Social Policy. London: Allen & Unwin.
- TOWNSEND, Joseph, 1971/1986: A Dissertation on the Poor Laws. Berkeley u.a.: University of California Press.
- TOWNSEND, Peter, 1981: The Structural Dependency of the Elderly: A Creation of Social Policy in the 20th Century. Ageing & Society 1: 5–28.
- TRANSFER – ENQUETE – KOMMISSION, 1981: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.
- UMBACH, Eberhard, 1987: Bedeutung demographischer Veränderungen in heutigen Zukunftsszenarien und –modellen. In: DZA (Hg.), 1987: 31–47.

- UMBACH, Eberhard, 1989: Bevölkerungsentwicklung und Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2040. Soziologische Forschungen, Heft 17, Institut für Soziologie der TU Berlin.
- UUSITALO, Hannu, 1984: Comparative Research on the Determinants of the Welfare State: the State of the Art. *European Journal of Political Research* 12: 403–422.
- VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger), 1987: Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Gutachten der VDR–Kommission.
- VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger), 1990: Rentenversicherung in Zahlen. Ausgewählte statistische Daten. Stand: Juni 1990. Frankfurt.
- VERFASSUNGSRECHTLICHER EIGENTUMSSCHUTZ SOZIALER RECHTSPOSITIONEN. 2. Sozialrechtslehrertagung Bielefeld. Wiesbaden: Chmielorz 1982 (o.Hg.).
- VOGT, Winfried, 1973: Zur langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems. *Leviathan* 1: 161–188.
- VOBRUBA, Georg, 1983: Politik mit dem Wohlfahrtsstaat. Frankfurt: Suhrkamp.
- WAGNER, Gert, 1984: Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Frankfurt/New York: Campus.
- WAGNER, Gert, 1985: Zur Meßbarkeit eines versicherungsgemäßen Risikoausgleichs und der Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: SCHMÄHL (Hg.), 1985: 141–203.
- WAGNER, Gert, 1986: Die Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung und Strategien der Arbeitsmarktpolitik. *Sozialer Fortschritt* 35: 245–251.
- WAGNER, Gert, 1986a: Strukturreform des Rentensystems: Ein konkreter Vorschlag. *Wirtschaftsdienst* 66: 148–152.
- WAGNER, Gert, 1986b: Grundrente oder Mindestvorsorge? Arbeitspapier Nr. 194, Sonderforschungsbereich 3, Universität Frankfurt/ Mannheim.
- WALL, Richard, 1990: Inter–Generational Relations in the European Past, Cambridge: ESRC Cambridge Group for the History of Population and Social Structure. Referat auf der Jahrestagung der Britischen Gesellschaft für Soziologie, Guildford April 1990.
- WANDER, Hilde, 1983: Der Aufwand für die junge und alte Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer vergleichenden

- Bewertung. In: RUPP, Sabine/SCHWARZ, Karl (Hg.), 1983: Beiträge aus der bevölkerungswissenschaftlichen Forschung. Festschrift für Hermann Schubnell. Boppard: Boldt: 347–355.
- WILENSKY, Harold L., 1975: The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- WINGEN, Max, 1986: Generationensolidarität in einer alternden Gesellschaft. Statistisches Landesamt Baden–Württemberg, Stuttgart (Eigen-
druck).
- WINGEN, Max/CORNELIUS, Ivar, 1986: Zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Ausgewählte Aspekte der künftigen demographischen Entwicklung. Zeitschrift für Sozialreform 32: 73–81.
- WINTERSTEIN, Helmut (Hg.), 1986: Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I. Berlin: Duncker & Humblot.
- WIRTH, Wolfgang, 1986: Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy. In: KAUFMANN, Franz–Xaver/MAJONE, Giandomenico/OSTROM, Vincent (Hg.), 1986: 595–624.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR FAMILIENFRAGEN BEIM BMJFG, 1979: Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.
- ZAPF, Wolfgang, 1980: The Welfare State and Welfare Production. Sonderforschungsbereich 3, Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Frankfurt/Mannheim, Arbeitspapier Nr. 25.
- ZAPF, Wolfgang, u.a., 1987: Individualisierung und Sicherheit. Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. München: Beck.
- ZÖLLNER, Detlev, 1963: Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Berlin: Duncker & Humblot.