

Ist Altersarmut in Deutschland systembedingt?

## ***Ist Altersarmut in Deutschland systembedingt?***

### ***Eine konzeptionelle Einführung in die ordnungspolitische Untersuchung systembedingter Altersarmut in der Gesetzlichen Rentenversicherung***

von Isabelle Thomas

## **1. Vorbemerkungen zum Forschungsvorhaben**

Altersarmut, demographischer Wandel und Generationenkonflikte stehen seit einigen Jahren im Fokus der Öffentlichkeit und Politik und sind unter einem – gesamtgesellschaftlichen – Thema vereint: Alterssicherung. Das deutsche System der Alterssicherung setzt sich aus den Säulen private, betriebliche und gesetzliche Alterssicherung zusammen. Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)<sup>1</sup> fällt unter die Säule gesetzliche Alterssicherung. Da sie bis zum heutigen Zeitpunkt rund 90 % der deutschen Bevölkerung umfasst und eine ausgeprägte Datenlage vorliegt, ist ihre Analyse prädestiniert, um die Problematik Altersarmut zu analysieren.<sup>2</sup>

Anhand des vorliegenden Arbeitstitels des Dissertationsprojekts „Systembedingte Altersarmut? Eine ordnungspolitische Analyse der Gesetzlichen Rentenversicherung im Hinblick auf ihre Funktionserfüllung für die (Pflicht-)Versicherten 1949-2001“ sollen zunächst Vorbemerkungen getroffen werden, welche für das Verständnis der sich derzeit in Bearbeitung befindenden Arbeit unabdingbar sind.

Die **ordnungspolitische Analyse** beinhaltet den institutionellen Pfad der GRV, d. h. jegliche Gesetzestexte, die im Betrachtungszeitraum verabschiedet wurden und somit den Rahmen des Systems GRV bilden. Dieser Prozess kann als pfadabhängiger Prozess betrachtet werden und soll in einem nächsten Schritt unter dem Aspekt der **Funktionserfüllung** betrachtet werden. Diese Funktionserfüllung bezieht sich auf die normativen Sicherungsziele für die **Pflichtversicherten von 1949-2001**, also

<sup>1</sup> Im Folgenden nur noch als GRV abgekürzt.

<sup>2</sup> Vgl. [http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/4\\_Presse/infos\\_der\\_pressestelle/02\\_medieninformationen/01\\_pressemitteilungen/2014/2014\\_12\\_02\\_festakt\\_125\\_jahre\\_merkel\\_rede.html](http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/4_Presse/infos_der_pressestelle/02_medieninformationen/01_pressemitteilungen/2014/2014_12_02_festakt_125_jahre_merkel_rede.html) (zuletzt aufgerufen am 17.08.2015).

diejenigen Sicherungsziele, die der GRV von den entscheidenden Akteuren (zu den Akteuren siehe Kapitel 2.3.3.) zugesprochen werden. Wichtig ist hier zu betonen, dass es einen Unterschied zwischen gesellschaftlich zugesprochenen und tatsächlichen normativen Zielsetzungen geben kann und vermutlich auch im System GRV gab und gibt.

Zum Verständnis des Forschungsvorhabens ist hierbei unabdingbar: Eine kritische Betrachtung des Systems muss klar zwischen systemimmanenten und exogenen Faktoren, die im bzw. auf das System wirken, unterscheiden. Konkret bedeutet dies, dass der Arbeitsmarkt der Versicherten als Finanzierungsbasis (Höhe und Menge der Beiträge) wesentlicher, systemimmanenter Bestandteil der GRV ist.<sup>3</sup> Dahingegen ist die Demographie, genauer der demographische Wandel, ein exogener Faktor – also außerhalb des Systems gelagert. Dass es sich hierbei um ein gesamtgesellschaftliches Phänomen handelt und dieser Faktor äußerst systemschwächend wirkt, steht außer Frage. Doch durch die Konzentration der öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Diskussion auf den demographischen Wandel als entscheidenden, destabilisierenden Faktor für das System GRV, gerät eine tatsächliche Auseinandersetzung mit dem System an sich in den Hintergrund. Damit zusammenhängend wird die Funktionsfähigkeit der GRV (als System) nicht in Frage gestellt.

Aber ein System, das immer wieder durch ökonomische, gesellschaftliche und demographische (exogene) Faktoren geschwächt wird und somit dauerhaft zur Diskussion steht, muss in seinen systemimmanenten Aspekten analysiert und kritisiert werden. Einige wenige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler teilen diese Auffassung, so soll an dieser Stelle stellvertretend Hans-Jürgen Krupp zitiert werden, der bemängelt, dass sich die wissenschaftliche Diskussion auf Modethemen wie die demographische Entwicklung konzentriert.<sup>4</sup>

Betrachten wir nun die systemimmanenten Faktoren, deren Funktion überprüft werden muss: 1. Die Finanzierbarkeit der Leistungen – auch bei einem längeren Rentenbezug – ist von der Zahl und Höhe der eingezahlten Beiträge abhängig, welche ihrerseits nicht notwendigerweise durch steigende bzw. konstante Geburtenraten gesichert werden können. Wichtiger ist: Wer steht in der Pflicht, Beiträge zu entrichten (Stichworte: Arbeitsmarkt der Versicherten und Personenkreis der Ver-

<sup>3</sup> Vgl. Krupp, Hans-Jürgen (2007): S. 172.

<sup>4</sup> Vgl. ebd.: S. 171.

## Ist Altersarmut in Deutschland systembedingt?

sicherten) und darauf folgt 2. Welche und in welcher Höhe werden Leistungen daraus finanziert? Zahlreiche Kinder führen nicht automatisch zu sicheren Pflichtversicherten in der GRV, wie es noch bekanntlich unter Adenauer aufgefasst wurde.<sup>5</sup> Es wäre durchaus möglich, längere und höhere Leistungen an Empfänger der GRV mit weniger Erwerbstätigen zu finanzieren, dementsprechend müssten die Löhne und damit das Beitragsvolumen steigen. An diesem Beispiel zeigt sich, dass es eine interessante und gewinnbringende Analyse ist, die systemimmanenten Faktoren genauer zu betrachten und somit auch insbesondere den Arbeitsmarkt der Versicherten in den Vordergrund zu rücken.

Die Betrachtung des Systems dient außerdem der Wiederbringung des heute in der Rentendebatte oftmals verlorengegangen zu scheinenden Objektivitätsgebots und einer Rückkehr zur Makroperspektive: Es geht nicht darum, Einzelschicksale zu betrachten, sondern das Gesamtsystem – in seinen Eigenschaften, seiner Funktionalität und Legitimität – zu analysieren.

## **2. Konzeptionelle Grundlagen mit Blick auf die Entwicklungen 1949-2001**

### **2.1. Grundsätzliche Entwicklungen der Gesetzlichen Rentenversicherung im Zeitraum 1949-2001**

Die Entwicklungen der GRV lassen sich wie folgt skizzieren:

Die erste Nachkriegsphase bis zu den späten 1950er Jahren ist von akuter Armutsbekämpfung Älterer, durch Teuerungszulagen u. ä. gekennzeichnet.<sup>6</sup> Schließlich mündet dieser Entwicklungspfad in die Rentenreform von 1957, welche das Umlageverfahren – die Abhängigkeit der Rentenhöhe von den aktuellen Beitragszahlern – und das Versprechen der Lebensstandardsicherung einführte. Die 1960er sind von Erweiterungen des Personenkreises (Handwerker sowie Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze) und Leistungsexpansion gekennzeichnet. In den 1970er Jahren folgt zunächst eine weitere Expansion des Personenkreises (Stichwort Selbstständige), geht jedoch dann in eine Institutiona-

<sup>5</sup> Vgl. Hockerts, Hans-Günter (1978): S. 23-24.

<sup>6</sup> Vgl. Schmähl, Winfried (2012): S. 30.

lisierung der Kostenneutralität bzw. –dämpfung über.<sup>7</sup> Seit den 1980er Jahren sind auf der institutionellen Ebene weitere Leistungskürzungen (z. B. Krankenversicherung der Rentner) zu beobachten. Am Vorabend der Wiedervereinigung wird das RRG 1992 verabschiedet, welches u. a. ab diesem Zeitpunkt 45 Versicherungsjahre (statt zuvor 40) zur Sicherung des Lebensstandards – welche „60 % des Bruttoverdienstes vergleichbarer Arbeitnehmer“<sup>8</sup> betragen soll – als Voraussetzung festlegt.<sup>9</sup> Am Ende des Betrachtungszeitraums – mit der Rentenreform von 2001 – wird von der Lebensstandardsicherung Abstand genommen und für einen kurzen Zeitraum hält der sogenannte demographische Faktor im Vorfeld der großen Reform Einzug in die Rentenformel.<sup>10</sup>

## 2.2. Theoretisches Fundament

### 2.2.1. Pfadabhängigkeit

Von einem pfadabhängigen Prozess im Sinne der neuen Institutionenökonomik spricht man, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Prinzipiell sind mehrere Ergebnisse möglich, welches Ergebnis sich jedoch einstellt, ist von der Position auf dem Pfad abhängig. Klassisch spricht man hier vom sog. „history matters“-Argument.<sup>11</sup> Entscheidend für das vorliegende Dissertationsprojekt ist darüber hinaus die Frage nach der Funktionsfähigkeit des Systems in Bezug auf die systemimmanenten Faktoren. Hier findet ein Rückgriff auf den organisationstheoretischen Ansatz der Pfadabhängigkeitstheorie von Mahoney statt, der behauptet, dass Pfade aufgrund von Funktionserfüllung oder von Legitimation weiterbestehen.<sup>12</sup> Diese Frage drängt sich geradezu im Hinblick auf die GRV auf: Wurde die GRV aufgrund ihrer Funktionserfüllung oder aufgrund der Legitimation der Institution weitergeführt? Die Funktionserfüllung muss unter besonderer Berücksichtigung der eingangs erwähnten normativen Zielsetzung betrachtet werden. So wäre denkbar, dass die Vermeidung von Altersarmut nicht zur Funktion –

<sup>7</sup> Vgl. Schmähl, Winfried (2012): S. 39-43.

<sup>8</sup> Ebd.: S. 34.

<sup>9</sup> Vgl. ebd.: S. 34-35.

<sup>10</sup> Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund (2014): S. 28.

<sup>11</sup> Vgl. Beyer, Jürgen (2006): S. 12.

<sup>12</sup> Vgl. Frank, Stefan (2008): S. 175.

## Ist Altersarmut in Deutschland systembedingt?

zum Sicherungsziel – der GRV zählt(e) und somit kann deren Nicht-Erfüllung auch nicht als Funktionsverlust betrachtet werden.

Auch unter weiteren Aspekten ist die Theorie der Pfadabhängigkeit in Verbindung zur GRV genauer zu betrachten: Zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt eingeschlagene Pfade werden nicht zwangsläufig aufgrund von Effektivität weitergeführt und beeinflussen weitere Entwicklungsstränge.<sup>13</sup> Zunächst zur Effektivität: Nicht notwendigerweise wird zu einem bestimmten Zeitpunkt die beste Alternative für den Pfad gewählt. Die Entscheidung an einem Entscheidungspunkt im Pfad ist unvorhersehbar und von verschiedenen Faktoren abhängig. Der Zeitpunkt auf dem Pfad ist u. a. dafür entscheidend, welche Lösung bzw. welche weitere Pfadentwicklung eingeschlagen wird. Zudem beeinflusst die Konstellation der Entscheidungsträger (Machtkonstellation) die Möglichkeiten der Durchsetzung unterschiedlicher Lösungen.<sup>14</sup>

Es zeigt sich hier, dass Pfadabhängigkeit als Theoriemodell für die Geschichtswissenschaft weit mehr bietet, als sie lediglich als schlichtes „history matters“-Argument zu verwenden. Wenn man tatsächlich verstehen und erklären möchte, warum ein bestimmter Pfad begangen wurde bzw. weiterhin besteht, müssen zusätzliche Ebenen – die der Versicherten und deren Situation (Arbeitsmarkt sowie Leistungsbezug) sowie die der agierenden und entscheidenden Akteure (in Wissenschaft, Politik und Interessenvertretung) mit den Pfadentwicklungen in Verbindung gebracht werden. Hierzu dienen die in den folgenden Abschnitten knapp erläuterten weiteren methodischen Grundlagen des Dissertationsprojekts, der Multiple-Stream-Ansatz und die Diskursanalyse, um in einem weiteren Kapitel die Kombination der verschiedenen Modelle als methodische Grundlage für diese Arbeit darzustellen.

### 2.2.2. Multiple-Stream-Ansatz

Als weiterer Baustein des Analysemodells der hier vorgestellten Arbeit dient der Multiple-Stream-Ansatz, aus dessen Konzeption heraus sich die unterschiedlichen Betrachtungsebenen sowie deren Zusammenhänge manifestieren. Im Gegensatz zur Theorie der Pfadabhängigkeit spricht Kingdon, der Begründer des Multiple-Stream-Ansatzes, davon, dass Entscheidungen ein Produkt des Zufalls seien und zu jeder Zeit

<sup>13</sup> Vgl. Ackermann, Rolf (1999): S. 28-30.

<sup>14</sup> Vgl. Beyer, Jürgen (2006): S. 21.

alles und nichts möglich sei.<sup>15</sup> Für den Ausgang von Entscheidungen ist die Kombination verschiedener Ströme ausschlaggebend, die meist parallel während des Entscheidungsprozesses verlaufen. Durch die Kopplung der unterschiedlichen Ströme entstehen letztendlich Entscheidungen.<sup>16</sup> Folgende Ströme lassen sich hierbei grundsätzlich unterscheiden: Problem-, Policy- und Politics-Strom.<sup>17</sup>

### ***Problem-Strom***

Durch drei Faktoren lässt sich die Wichtigkeit eines Problems für die betreffenden Akteure einordnen. Existiert ein Problem? Wie stark ist das Problem und in welche Richtung bewegt es sich? Diese Fragen lassen sich als Indikatoren zusammenfassen, die zunächst geklärt werden müssen. Ein Problem-Strom kann auch durch sog. Focussing Events entstehen bzw. verstärkt werden oder als Rückmeldungen zuvor getroffener Entscheidungen („Feedback-Loops“) auftreten.<sup>18</sup>

### ***Policy-Strom***

Hierunter fallen die verschiedensten Elemente, die im Vorfeld politischer Entscheidungen auftreten können, wie Ideen, Konzepte und Alternativen zum Status Quo. Diese werden durch verschiedene Akteure in ihren entsprechenden Communities ausgearbeitet und kommuniziert. Unter den Akteuren wie auch den Communities besteht permanente Konkurrenz, da diese auch unterschiedliche Interessen(gruppen) vertreten. Es besteht im Policy-Strom stets die Gefahr der Fragmentierung, weshalb die durchsetzbaren Ideen/Konzepte die Machbarkeit, normative Akzeptanz und zukünftige Entwicklungen zu berücksichtigen haben.<sup>19</sup>

### ***Politics-Strom***

In diesem Strom werden die politischen Entscheidungen getroffen. D. h. die Entscheidungsträger treffen aufeinander und die konkrete Machbarkeit und Durchsetzbarkeit der Ideen und Konzepte aus dem Policy-Strom werden diskutiert. Zudem ist ein dritter Aspekt entscheidend: Dringlichkeit. Hier ist die Rückkopplung zum

<sup>15</sup> Vgl. Rüb, Friedbert W. (2006): S. 351-352.

<sup>16</sup> Vgl. ebd.: S. 349-351.

<sup>17</sup> Vgl. Spohr, Florian (2015): S. 43.

<sup>18</sup> Vgl. Kingdon, John W. (2003): S. 94, 100-102.

<sup>19</sup> Vgl. ebd.: S. 119.

## Ist Altersarmut in Deutschland systembedingt?

Problem-Strom unabdingbar, um die Dringlichkeit des Problems zu identifizieren.<sup>20</sup>

Darüber hinaus beinhaltet der Multiple-Stream-Ansatz die Konzeption von sog. „Windows of Opportunity“ (= Entscheidungsfenster). Durch diese Entscheidungsfenster werden Zeitpunkte und -räume geöffnet, zu denen eine Veränderung des Pfades möglich ist. Sie können durch einen der oben dargestellten Ströme entstehen. Klassisch wird davon ausgegangen, dass der Problem-Strom zur Öffnung eines Entscheidungsfensters führt.<sup>21</sup>

### 2.2.3. Diskursanalyse

Akteure setzen Veränderungsimpulse immer ausgehend von ihren eigenen Interessen, wie Beyer im Hinblick auf die Pfadabhängigkeit bemerkt.<sup>22</sup> Genau aus diesem Grund ist eine umfassende Diskursanalyse, d. h. eine „forschungspraktische und methodisch angeleitete Untersuchung von Diskursen“<sup>23</sup> der verschiedenen Akteure, ihren Communities und Ideen von Bedeutung.

Der Anspruch an die diskursanalytische Herangehensweise der vorgestellten Arbeit mit Blick auf die Entwicklungen der GRV kann wie folgt beschrieben werden: Es geht darum, herauszufinden, „was [zu den verschiedenen Zeitpunkten] tatsächlich gesagt, gemacht und gedacht wird“<sup>24</sup>, wie sich diese Diskurse zusammengesetzt und welche Ideen, Akteure, Argumente sich schließlich durchgesetzt haben.

Es gilt, einen Korpus für die Diskursanalyse zusammenzustellen, welcher der Fragestellung nach systembedingter Altersarmut gerecht wird. In diesen Korpus einbezogen werden die Orte, an denen Diskurse stattfinden und deren jeweiliger Kontexte. Hierunter fallen die entsprechenden Communities in Wissenschaft, Gesellschaft und Politik ebenso wie die Debatten in den Parlamenten und Ausschüssen. Daraus ergibt sich schließlich das zu betrachtende Quellenmaterial, welches nahezu ausschließlich textualisiert ist. Ausschlaggebend sind die getroffenen

<sup>20</sup> Vgl. Spohr, Florian (2015): S. 55.

<sup>21</sup> Vgl. ebd.: S. 56.

<sup>22</sup> Vgl. Beyer, Jürgen (2006): S. 20.

<sup>23</sup> Landwehr, Achim (2010): S. 4.

<sup>24</sup> Ebd.

Aussagen der Akteure, welche den Diskurs formen. Einbezogen werden entsprechende Aussagen, die sich mit der Thematik GRV, deren Funktionalität und Sicherungszielen sowie der Problematik der Altersarmut befassen.

## **2.3. Die Betrachtungsebenen**

### **2.3.1. Institutionelle Ebene**

Für die Analyse wird der Pfad auf der institutionellen Ebene in einzelne Zeitabschnitte unterteilt: Die erste Phase der Bekämpfung der Notsituationen nach dem 2. Weltkrieg bis zur Rentenreform von 1957 (1949-1957), darauf folgend die Phase von 1958-1970, in welcher die Leistungen der GRV expandierten. Von 1971-1989 wurden vermehrt Kosten reduziert und die zuvor ausgeweiteten Leistungen langsam zurückgefahren. Schließlich folgt die letzte Phase des Beobachtungszeitraums von 1990-2001, in welcher neben der Wiedervereinigung auch eine grundsätzliche Gefährdung der Alterssicherung durch die GRV in den Fokus gerät.

Zwar kommen grundsätzlich – wie eingangs bereits erläutert – alle gesetzlichen Änderungen im Zeitraum von 1949-2001 für die Analyse in Frage, jedoch werden nur bestimmte Zeitpunkte (ein, maximal zwei) innerhalb der jeweils definierten Phasen analysiert.

### **2.3.2. Ebene der (Pflicht-)Versicherten**

Diese Ebene vereint zwei Entwicklungen im Beobachtungszeitraum: Zum einen die arbeitsmarktlichen Entwicklungen der (Pflicht-) Versicherten der GRV – die Beitragszahler –, des Weiteren diejenigen Versicherten, die ihre Leistungen aus der GRV generieren. Beide Entwicklungen sind in theoretischer Perspektive als Ausgangslage für die Wirkungen auf der institutionellen und der Akteursebene zu betrachten. Ob diese theoretische Perspektive den tatsächlichen Verlauf erklären kann, gilt es in der Forschungsarbeit zu analysieren.

### 2.3.3. Akteursebene

Im Vergleich zu den anderen Ebenen beinhaltet die Akteursebene eine wie in Kapitel 2.2.3. bereits näher dargestellte, umfassende Diskursanalyse, aus welcher drei Akteurskonstellationen entstehen: Die **Ideen-**, **Interessen-** sowie die **Machtkonstellationen** sollen identifiziert, analysiert und schließlich auf ihre Interdependenzen hin untersucht werden. Die Betrachtung der **Ideenkonstellation** fokussiert klar die wissenschaftliche Debatte zu den jeweiligen Zeitpunkten. Dies dient insbesondere der Vermeidung einer ahistorischen Argumentationslinie zur Rententhematik, da nur solches Wissen einbezogen wird, welches tatsächlich zum historischen Zeitpunkt vorlag. Zunächst werden hier die Ideen samt ihrer personifizierten Vertretung identifiziert, um dann in einem nächsten Schritt zu analysieren, welche Ideen dem wissenschaftlichen Mainstream angehörten.

Als nächstes soll die weitaus schwieriger zu identifizierende **Interessenkonstellation** entsprechend identifiziert werden. Schwieriger ist dies aufgrund der Tatsache, dass die Rentenempfänger beispielsweise keine organisierte Interessengruppe in Deutschland darstellen, aber dennoch ein offensichtliches Interesse an der Gestaltung der GRV haben. Des Weiteren betrifft ein besonders spannender Aspekt die Rolle der GRV selbst. Die GRV ist nicht nur Rahmen und Funktionsträger, sie ist auch eine Institution, welche eigene Interessen verfolgt. Ein solches Eigeninteresse ist beispielsweise der Erhalt der Institution.<sup>25</sup> Die GRV hat selbst kein Interesse an ihrem Scheitern. Es wird interessant sein, herauszufinden, wie die Interessen und insbesondere die Einzelakteure sich im Zeitverlauf verhalten und welche Rolle sie im Entwicklungsprozess spielen. Auch die parteiideologischen Interessen fallen unter diese Konstellation. So sind die Interessen, wie und ob die GRV gestaltet sein soll, auch abhängig von den ideologischen Hintergrund der Parteien. Dahingegen fallen parteipolitische Interessen in den Bereich der **Machtkonstellationen**. Betrachtet werden hier die tatsächlichen Entscheidungsträger im politischen Prozess und die Sitzverteilungen sowie Machtverhältnisse in Bundestag und Bundesrat. Diese Konstellationen stehen somit an der obersten Stelle der Betrachtungsebene, da hier die Ideen und Konzepte für den Gesetzgebungsprozess ausgewählt und vorbereitet werden.

<sup>25</sup> Vgl. Beyer, Jürgen (2006): S. 22.

Ob eine Idee aus dem Diskurs innerhalb der Ideenkonstellation es schafft, in die Gesetzgebung zu gelangen, ist abhängig von der Durchsetzbarkeit bzw. Übereinstimmung der Idee mit der Interessen- sowie schließlich der Machtkonstellation.

#### **2.4. Kombination der konzeptionellen Grundlagen als Analyseggrundlage**

Für die Entwicklungen auf institutioneller Ebene sind die „Windows of Opportunity“ verantwortlich. Diese Entscheidungsfenster öffnen sich durch einen der aus dem Multiple-Stream-Ansatz bekannten Ströme. Es ist davon auszugehen, dass sich im Bereich der GRV diese Entscheidungsfenster durch den Problem-Strom öffnen, der durch die Versicherten-Ebene ausgedrückt wird. Hier bewegt sich der Problem-Strom vom Arbeitsmarkt der (Pflicht-)Versicherten und den Leistungsempfängern über die Zwischenebene der Akteure hin zum institutionellen Rahmen der GRV. Das bedeutet, dass Entwicklungen aus dieser unteren Ebene Auswirkungen auf die oberste Ebene haben können. Soweit zunächst die These. Um jedoch auf die oberste Ebene in Form einer gesetzlichen Ausgestaltung zu gelangen, muss die Ebene der Akteure überbrückt bzw. durchlaufen werden. Dies ist der Schlüsselpunkt jeglicher Entscheidungen, denn wenn ein Problem-Strom nicht als solcher auf der mittleren Ebene der Akteure erkannt bzw. anerkannt wird, dann wird dieser auch schwerlich auf institutioneller Ebene zu lösen sein. Andersherum kann es ebenso möglich sein, dass ohne das Vorhandensein eines Problem-Stroms auf der mittleren Ebene Lösungen oder Änderungen des Systems im Diskurs auftauchen.

Aus den zuvor getätigten Annahmen und Einschränkungen resultiert der nun darzulegende Analyserahmen. Die Analyse bewegt sich auf drei Ebenen: der institutionellen, der Versicherten- sowie der Zwischenebene der mitwirkenden Akteure.

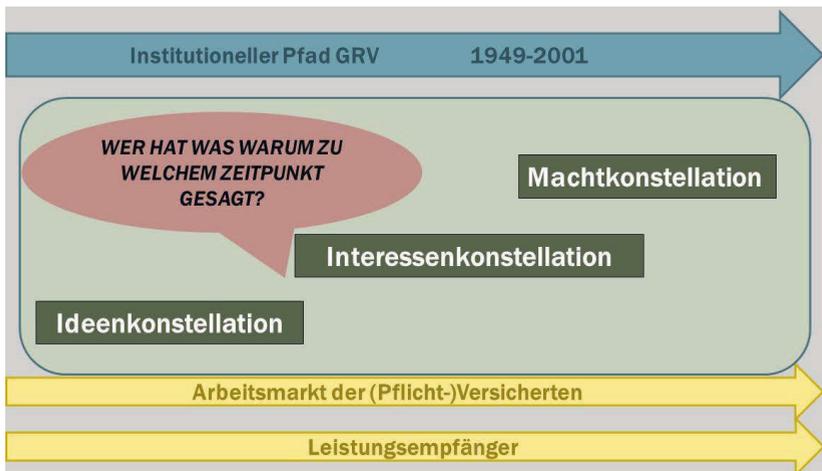
Hier sollen Konstellationen von Akteuren identifiziert und analysiert werden. Dies geschieht in drei Kategorien: Einmal sollen für einzelne Zeitpunkte Ideenkonstellationen ermittelt werden. Was wurde zu diesem Zeitpunkt x innerhalb der wissenschaftlichen Community – also von Experten – diskutiert und besonders auch thematisiert? Welches Wissen war zum Zeitpunkt der Betrachtung vorhanden? Als Quellen

## Ist Altersarmut in Deutschland systembedingt?

dienen hier insbesondere die einschlägigen Fachzeitschriften wie „Sozialer Fortschritt“, „Sozialreform“ und die Veröffentlichungen der GRV. Hierauf folgt die Untersuchung der Interessen- sowie der Machtkonstellationen. Das bedeutet, dass diskursanalytisch auf dieser Akteursebene für die jeweiligen Konstellationen der Macht, Interessen und Ideen analysiert werden soll: **Wer hat was warum zu welchem Zeitpunkt gesagt?**

Ein wesentlicher – zu identifizierender – Aspekt in der mittleren Ebene betrifft die konkreten Akteure: Gibt es Überschneidungen aus den einzelnen Konstellationen und gewinnt immer die mehrheitliche Auffassung? Bereits aus der Quellenlage wird deutlich, dass es Überschneidungen zwischen den einzelnen Konstellationen gibt. So gelten die Veröffentlichungen der GRV einerseits als einschlägige fachwissenschaftliche Zeitschrift, andererseits darf auch hier das Eigeninteresse der Institution nicht unberücksichtigt bleiben.

Die folgende Grafik soll die erarbeitete Konzeption als Analysegrundlage visualisieren:



**Grafik 1: Konzeption zur Analyse der GRV**

### 3. Zentrale Fragestellungen und Thesen

Im aktuellen Bearbeitungsstand haben sich die folgenden drei zentralen Fragestellungen sowie daraus resultierend drei Thesen herauskristallisiert, welche in den einzelnen Analyseschritten bearbeitet werden sollen. Zunächst die grundsätzlich zu stellenden Fragen:

1. Welches normative Verständnis der Institution GRV und welche daraus resultierenden Aufgaben hatte das System aus Sicht der Akteure zu erfüllen?

→ Galt in den einzelnen Zeiträumen überhaupt die Vermeidung von Altersarmut als Sicherungsziel, d. h. normatives Verständnis des Systems?

2. Ist die GRV im Zeitraum von 1949-2001 fähig gewesen, ihre (Pflicht-)Versicherten vor Altersarmut zu schützen?

→ Hat sich die Funktionserfüllung „Vermeidung von Altersarmut“ für diesen Zeitraum bestätigt?

3. Aus welchem Grund wurde der Pfad der GRV so und nicht anders weitergeführt?

→ Sofern keine Funktionserfüllung stattgefunden hat, müsste die Legitimation durch Machtpositionen gegeben sein. Es ist auch möglich, dass die bestehende Institution an ihrer Existenzberechtigung festhält.

Daraus resultieren folgende Annahmen bzw. Thesen, die für die Einzelanalysen sowie letztendlich über den gesamten Zeitraum zu überprüfen sind:

- I. Der Arbeitsmarkt der Versicherten sowie der Inhalt der Versicherung sind als systemimmanente Faktoren entscheidend, um die Funktionalität und auch Stabilität eines Systems zu gewährleisten.

## Ist Altersarmut in Deutschland systembedingt?

- II. Durch den Blick in das System der GRV wird geklärt, ob systemschwächende Faktoren innerhalb des Systems vor Beginn einer breiten Rentenversicherungsdebatte um 1980 herum bereits Bestand hatten.
- III. Politische Entscheidungen sind auf Machterhalt und kurzfristige Lösungen bzw. Verschiebungen von Problemen ausgelegt, weswegen nur innerhalb des bestehenden Systems reagiert, aber nie agiert wird.

Es gilt mithilfe der vorgestellten Methodik u. a. die folgende kritische Behauptung des langjährigen CDU-Politikers Kurt Biedenkopf über politisches Handeln und Entscheiden anhand der GRV zu prüfen:

Im Wettbewerb zwischen Vernunft und der Aussicht auf die Macht ist die Vernunft selten überlegen, vor allem dann, wenn die Macht mit dem Versprechen angestrebt wird, man werde vernünftig handeln, sobald man sie hat.<sup>26</sup>

Gerade im Bereich der GRV ist langfristiges Handeln unabdingbar. Ob sich Langfristigkeit und Funktionserfüllung in diesem Bereich über den Betrachtungszeitraum bewährt haben, soll in einer umfassenden Analyse herausgefunden werden.

## **4. Ein Zeitausschnitt: Das 3. RVÄndG von 1969**

### **4.1. Einleitendes zum 3. RVÄndG 1969**

Um die zuvor erläuterten theoretischen und insbesondere methodischen Grundlagen der Arbeit noch einmal deutlich zu machen, wird in diesem Abschnitt das dritte Rentenversicherungsänderungsgesetz aus dem Jahre 1969 als Beispiel verkürzt dargestellt.<sup>27</sup> Anhand dieses Beispiels kann gut verdeutlicht werden, dass es nicht ausreichend ist, die Entwicklungen der GRV auf die großen – und oftmals medienwirksamen – Reformen zu begrenzen.

<sup>26</sup> Biedenkopf, Kurt (2007): S. 117.

<sup>27</sup> Die detaillierten Ausführungen anhand des umfassenden Quellenmaterials sind zum Zeitpunkt des Beitrages noch in Bearbeitung und werden in der Dissertationsschrift veröffentlicht.

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes (28.07.1969) befand sich die Bundesrepublik in einer konjunkturellen Hochphase, in welcher 40,1 % der bundesdeutschen Wohnbevölkerung in Erwerbstätigkeit standen. Das bedeutet in konkreten Zahlen: Von 60,7 Millionen Menschen, die ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1969 hatten, waren 26,2 Millionen Menschen erwerbstätig. Zu diesem Zeitpunkt spricht man – bei einer Arbeitslosenquote von unter 1 % – von Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik.<sup>28</sup>

## 4.2. Ebene der Versicherten

Für die Ausgangslage im Bereich der (Pflicht-)Versicherten, insbesondere die Seite der Beitragszahlenden, lassen sich hieraus durchaus günstige Voraussetzungen ableiten. Für die GRV folgen aus dieser günstigen Lage 18,9 Millionen pflichtversicherte Beitragszahlende (Arbeiter und Angestellte), was 72 % der zu diesem Zeitpunkt Erwerbstätigen entspricht. Der paritätisch aufgeteilte Beitragssatz lag zu diesem Zeitpunkt bei 16 % (2015: 18,7 %).<sup>29</sup> Das Brutto-Standardrentenniveau lag zum damaligen Zeitpunkt bei 52,4 % des durchschnittlichen Jahreseinkommens im Jahr 1969 (2011: 46,0 %). In Geldbeträgen ausgedrückt, lagen die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge der Versichertenrenten der Arbeiter jedoch in diesem Jahr monatlich bei 274 DM (im Vergleich: der Bruttomonatsverdienst eines männlichen Industriearbeiters betrug 1.112 DM).<sup>30</sup>

Dies bedeutet, es besteht einerseits ein positiver Problem-Strom auf der Seite der Beitragseinnahmen, andererseits entsprachen die durchschnittlichen Rentenbeträge zu diesem Zeitpunkt nicht dem prognostizierten Standardrentenniveau. Auf die Verabschiedung des Gesetzes hin hat allerdings nur der erstgenannte Problem-Strom gewirkt und den prognostizierten Handlungsspielraum der GRV beeinflusst.

<sup>28</sup> Vgl. StJb Bundesrepublik Deutschland (1971): S. 118.

<sup>29</sup> Vgl. [http://www.bundesversicherungsamt.de/fileadmin/redaktion/Rentenversicherung/Beitraege/Beitragssaetze\\_ab\\_1957.pdf](http://www.bundesversicherungsamt.de/fileadmin/redaktion/Rentenversicherung/Beitraege/Beitragssaetze_ab_1957.pdf) (zuletzt aufgerufen am 17.08.2015).

<sup>30</sup> Vgl. StJb Bundesrepublik Deutschland (1971): S. 364, 441.

### 4.3. Ebene der Akteure

Die Ebene der Akteure kann hier nur angerissen werden, da eine abschließende Analyse noch erfolgt. Dennoch sollen an dieser Stelle relevante Aspekte für die Analyse dargelegt werden. Für die drei zu bildenden Konstellationen können folgende Punkte festgehalten werden:

Auf der Ebene der Ideen herrschten auch zu diesem Zeitpunkt systemische Alternativen vor, die sich – hier zeigt sich bereits die Überlappung der einzelnen Konstellationen und ihrer Akteure – insbesondere auch an Parteiinteressen orientierten: Neben dem Volksversicherungsplan der SPD – Einbeziehung aller Beschäftigten in die Pflichtversicherung – machte die FDP mit der Idee einer steuerfinanzierten Grundrente auf sich aufmerksam. Außerdem waren in dieser Konstellation weitere Wissenschaftler vertreten, welche in Abhängigkeit von den politischen Entscheidungsträgern agierten. Zu nennen ist hier der 1957 ins Leben gerufene Sozialbeirat, der als beratender Akteur wissenschaftlich fundierte Stellungnahmen an die politischen Entscheidungsträger herantrug.

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung sowie Verabschiedung des dritten Rentenversicherungsänderungsgesetzes befand man sich auf der Ebene der Entscheidungsträger in der Großen Koalition unter dem damaligen Bundeskanzler Kiesinger. Diese Koalition stand allerdings 1969 bekanntermaßen vor dem Aus.

Interessant für den Aspekt der Altersarmut ist hier die Aussage von Theodor Blank, damaliger Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, aus dem Jahr 1965: „Die Furcht, im Alter nicht mit dem Lebensstandard der Allgemeinheit Schritt halten zu können [...]“<sup>31</sup> galt als Hauptsorge der Versicherten. Dies hat nicht zwangsläufig etwas mit Furcht vor Altersarmut zu tun, denn ein nicht haltbarer Lebensstandard aus dem Erwerbsleben ist aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive nicht gleichbedeutend mit Armutsgefährdung. Ersteres betrifft die Wohlstands-, letzteres die Existenzsicherung.

<sup>31</sup> Torp, Cornelius (2015): S. 179.

#### 4.4. Gesetzlicher Pfad

Eine nähere Betrachtung des Gesetzestextes zeigt, dass von einer Finanzierungssicherheit der GRV ausgegangen wurde. Die Funktionserfüllung der GRV wurde nicht in Frage gestellt, obwohl das Standardrentenniveau und das tatsächliche durchschnittliche Rentenniveau der Arbeiter auseinanderklaffen. Ferner taucht die Vermeidung von Altersarmut gar nicht als besonderes Sicherungsziel auf. Anhand zweier Absätze aus dem Gesetzestext soll dies kurz näher erläutert werden.

So wird in §1 betreffend die Änderungen der Reichsversicherungsordnung – also der Arbeiterrentenversicherung – unter 6. der §1383, welcher in seiner ursprünglichen Fassung aus dem Jahre 1957 die Bildung einer Rücklage durch die Rentenversicherungsträger in Höhe eines Kalenderjahres vorsieht, wie folgt geändert und erweitert:

§1383, Absatz 2:

[...] so ist bei den Vorausberechnungen für jedes Kalenderjahr ein Beitragssatz [...] so zu berechnen, daß die Rücklage [...] mindestens den entsprechenden Aufwendungen für drei Kalendermonate gleichkommt.

Neben der verminderten Rücklagepflicht sieht das Gesetz in den neu hinzugefügten §§1383 a-c fortan vor, dass die einzelnen Rentenversicherungsträger bei fehlender Liquiditätsreserve zur gegenseitigen finanziellen Unterstützung verpflichtet sind:

§1383c, Absatz 1:

Ist die Liquiditätsreserve eines Trägers der Arbeiterrentenversicherung oder der Angestelltenversicherung nicht mindestens zu einem Drittel aufgefüllt, so sind die übrigen Versicherungsträger verpflichtet, ihm auf Ansuchen Mittel nach ihrer Wahl [...] zur Verfügung zu stellen.

Einer chronischen Unterfinanzierung der einzelnen Träger wird durch diese Vorgaben Tür und Tor geöffnet, denn die Rücklagenbildung sollte, wie bereits dargestellt, ab diesem Zeitpunkt enorm eingeschränkt werden. Winfried Schmähl sieht in diesem Gesetzeswerk die endgültige Umsetzung des Umlageverfahrens.<sup>32</sup> Dies bedeutet auch, dass die Ab-

<sup>32</sup> Vgl. Schmähl, Winfried (2012): S. 40.

## Ist Altersarmut in Deutschland systembedingt?

hängigkeit der GRV – gerade die auszuzahlenden Leistungen – von der arbeitsmarktlichen Lage der Versicherten erhöht wurde.

## 5. Fazit

Ausgehend von den in Abschnitt 3 dargelegten Fragestellungen und Thesen kann mit Blick auf das dritte Rentenversicherungsänderungsgesetz folgendes geschlussfolgert werden:

- Zum Zeitpunkt des Gesetzes spielt die Lebensstandardsicherung die entscheidende Rolle. Ein mögliches Armutsrisiko der Pflichtversicherten der GRV wird nicht thematisiert bzw. gilt seit der Rentenreform von 1957 als beseitigt. Der Erhalt des finanziellen (und sozialen) Status aus dem Erwerbsleben im Alter gilt als Aufgabe des Systems.
- Zusammenhängend mit der Lebensstandardsicherung kann als weiteres, ergänzendes Sicherungsziel die Teilhabeäquivalenz am wirtschaftlichen Aufschwung genannt werden.
- Das System der GRV – besonders die Finanzierbarkeit – wird nicht in Frage gestellt. Zwar existieren und existierten alternative Systemideen, diese konnten jedoch im Betrachtungszeitraum nie durchgesetzt werden, bzw. stellten – von außen betrachtet – eine Gefahr für das bestehende System dar.
- Es bleibt jedoch die von Cornelius Torp aufgestellte These virulent, dass auch zum damaligen Zeitpunkt Altersarmut in der Bundesrepublik existierte und entsprechende Daten zum damaligen Zeitpunkt vorhanden waren.

Für die aufgestellten Thesen ergibt sich hieraus:

- Altersarmut wird 1969 als individuelles Risiko wahrgenommen. Diese Auffassung steht im Gegensatz zur Einführung der Rentenreform von 1957, wo Altersarmut klar als gesellschaftliches Problem betrachtet wurde, welches jedoch auch in direktem Zusammenhang mit der Notsituation nach dem Zweiten Weltkrieg betrachtet wurde. Durch die „Individualisierung“ des Problems entzieht sich das Altersarmutsrisiko der Systemrelevanz.

- Das politische Handeln im Zusammenhang mit dem betrachteten Beispiel ist kurzfristig an der aktuellen – hier günstigen finanziellen – Ausgangslage orientiert.
- Nach Auffassung des Gesetzgebers (Entscheidungsträger) ist die Funktionalität der GRV gegeben. Eine nähere Untersuchung der wissenschaftlichen Community ist an dieser Stelle erforderlich, um ein breites Meinungsspektrum zu erhalten.
- Das normative Verständnis der GRV kann hier klar unter den Schlagworten Lebensstandardsicherung sowie Teilhabe und Integration zusammengefasst werden.

Ob Altersarmut in Deutschland – zumindest zum hier betrachteten Zeitpunkt – systembedingt ist, kann an dieser Stelle bejaht werden. Allerdings ist zu bemerken, dass Ende der 1960er Jahre im System die Frage nach Altersarmut nicht gestellt wurde.

In der weiteren Analyse der GRV sollen die verschiedensten Zeitpunkte und Konstellationen das Bild vom System GRV in Deutschland weiter schärfen, so dass am Ende eine fundierte Antwort zur systembedingten Altersarmut im Gesamtzeitraum von 1949-2001 getroffen werden kann.

## Literatur

- Ackermann, Rolf: Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform. Unv. Diss.. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau 1999.
- Beyer, Jürgen: Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. Frankfurt am Main, New York 2006.
- Biedenkopf, Kurt: Die Ausbeutung der Enkel. Plädoyer für die Rückkehr zur Vernunft. Berlin 2007.
- Frank, Stefan: Anpassungen der deutschen Arbeitsverwaltungen und Arbeitsmarktpolitik 1927-2005. Pfadabhängigkeit und Reformen. Bamberg 2008.
- Hockerts, Hans-Günter: Konrad Adenauer und die Rentenreform von 1957. In: Reppen, Konrad (Hg.): Die Dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute. Baden-Baden 1978. S. 11-29.

## Ist Altersarmut in Deutschland systembedingt?

- Kingdon, John W.: Agendas, alternatives, and public policies. 2. Auflage. New York 2003.
- Krupp, Hans-Jürgen: Tendenzen der wirtschaftlichen Entwicklung und ihre Konsequenzen für die Alterssicherung. In: Becker, Ulrich (Hg.): Alterssicherung in Deutschland. Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2007. S. 171-188.
- Landwehr, Achim: Diskurs und Diskursgeschichte, version 1.0. In: Docupedia-Zeitgeschichte, 11 (2/2010). Online verfügbar unter: [http://docupedia.de/zg/Diskurs\\_und\\_Diskursgeschichte](http://docupedia.de/zg/Diskurs_und_Diskursgeschichte)
- Rüb, Friedbert W.: Die Zeit der Entscheidung. Kontingenz, Ambiguität und die Politisierung der Politik – Ein Versuch. In: Hamburg review of social sciences (1). 2006. S. 1-34.
- Schmähl, Winfried: Die Entwicklung der Rentenversicherung vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Mauerfall (1945-1989). In: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. 2. Auflage. Köln 2012. S. 25-50.
- Spohr, Florian: Pfadwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Eine Analyse aktivierender Reformen in Großbritannien, Deutschland und Schweden anhand des Multiple-Stream-Ansatzes. Baden-Baden 2015.
- Torp, Cornelius: Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute. Göttingen 2015.

## Quellen

- Drittes Rentenversicherungs-Änderungsgesetz – 3RVÄndG vom 28. Juli 1969. In: BGBl I (Jg. 1969): S. 956-973.
- Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland. Band 1970. Stuttgart 1971.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.): Rentenversicherung in Zeitreihen. Chronik als Ergänzung zu Rentenversicherung in Zeitreihen. Berlin 2014.

Isabelle Thomas

## **Internetquellen**

Bundesversicherungsamt

[www.bundesversicherungsamt.de](http://www.bundesversicherungsamt.de)  
(zuletzt aufgerufen am 17.08.2015)

Deutsche Rentenversicherung Bund

[www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de)  
(zuletzt aufgerufen am 17.08.2015)