

Björn Hacker

Reform- oder Sozialstaatskonsens?

Pfadbrüche in Bismarckschen Rentenversicherungssystemen im Spiegel parlamentarischer Diskurse¹

Die Analyse von parlamentarischen Akteurspositionen und -konstellationen bei Rentenreformen der letzten Jahre in Deutschland und Österreich zeichnet die Rolle des Diskurses im Verhältnis zu den sich real verändernden Politiken nach. In einem Vergleich werden die maßgeblichen Leitbilder und Orientierungspunkte der politischen Akteure identifiziert. Der Einfluss dieser und die hieraus ableitbaren diskursiven Kräfteverhältnisse von Reformbefürwortern und -gegnern zeigen erhebliche Unterschiede zwischen beiden Staaten. Während in Deutschland ein großer überparteilicher Reformkonsens zur paradigmatischen Veränderung der Alterssicherung besteht, werden die reformbereiten Kräfte in Österreich von einem tiefer wurzelnden Sozialstaatskonsens eingebolt, der Auswirkungen auf die faktischen Reformschritte zeitigt.

Rentenreform, Alterssicherung, Parlament, Diskurs, Sozialstaat

1. Einleitung: Politikwandel und Reformdiskurs

Rentensysteme folgen stärker als andere Bereiche wohlfahrtsstaatlicher Sicherung einem tradierten, systemverwandten Entwicklungspfad (Myles/Pierson 2001; Hinrichs 2008). Reformen ziehen sich oft in graduellen Schritten über Jahrzehnte hin, und erst ihre akkumulierte Wirkung zeitigt einen tief greifenden Wechsel der politischen Parameter des Ursprungssystems (Pierson 2004; van Kersbergen 2000). Besonders die als Sozialversicherungen nach dem Bismarck-Modell organisierten Alterssicherungssysteme sind seit nunmehr drei Jahrzehnten ständiger Adressat für Reformansprüche. Der Wandel der Rentensysteme folgt dabei in vielen Staaten geradezu lehrbuchartig den von Peter A. Hall bereits 1993 analysierten drei Schritten des inkrementellen, institutionellen und paradigmatischen Wandels (Hall 1993). Vom Beginn des neuen Jahrhunderts bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 wird für die Länder mit Bismarckscher Rentenversicherung eine Radikalisierung der Reformtätigkeiten festgestellt, die als Wandel paradigmatischer Art klassifiziert werden kann (Hinrichs 2008: 162-170; Bonoli/Palier 2008; Palier 2010). Doch während das Argument der „frozen landscapes“ (Pierson 2000) der InstitutionalistInnen angesichts der dokumentierten Reformtätigkeit widerlegt zu sein scheint, ist unklar, ob der

1 Der Autor dankt den Teilnehmern/Teilnehmerinnen eines Autoren-Workshops am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln sowie zwei anonymen Gutachtern/Gutachterinnen für ihre hilfreichen Kommentare zu früheren Versionen dieses Beitrags.

Wandel der *Policies*, also der konkreten rentenpolitischen Reformen, von einem diskursiven Wandel begleitet, vorbereitet oder gar ermöglicht wurde.

Hier soll der Frage nachgegangen werden, wie sich der Wandel des Reformdiskurses zum Wandel der *Policies* verhielt. Welche Rolle spielte der Reformdiskurs für die sich verändernden Rentenpolitiken? Spiegelt sich die verändernde *Policy* entsprechend in der politischen Diskursarena? Wie konnten sich die reformbereiten Positionen im Diskurs durchsetzen, und welche Rückschlüsse lassen sich daraus auf einen Wandel der Kräfteverhältnisse der politischen Akteure ziehen?

Untersucht werden soll die Rolle des Reformdiskurses am Beispiel zweier klassischer Länder mit Bismarckscher Rentenversicherung – Deutschland und Österreich –, in denen zu Beginn des letzten Jahrzehnts umfassende und paradigmatische Reformschritte in der Alterssicherung durchgeführt wurden (Hinrichs 2010; Obinger/Tálos 2010). Beide Staaten verfügen über ähnliche Strukturen eines ausgeprägten Korporatismus, der den Sozialpartnern in den Systemen der sozialen Sicherung weitgehende Mitentscheidungsrechte einräumt und sie an Reformschritten beteiligt, wie auch über einen ähnlichen Aufbau von parlamentarischen Strukturen und Abläufen im Gesetzgebungsprozess. Allerdings ist die Reichweite der Reformen in beiden Staaten unterschiedlich, wenn auch die Richtung des Reformpfads identisch ist. So fiel der Wandel des Rentensystems in Deutschland radikaler aus als in Österreich (Busemeyer 2005). Durch Prüfung von Akteurspositionen und -konstellationen, auffälligen Referenzen und Handlungsbegründungen im parlamentarischen Reformdiskurs soll hier geprüft werden, ob sich dieser unterschiedliche *Outcome* der Reformen durch abweichende Diskurse erklären lässt.

Der Datenkorpus umfasst alle für den Gesetzgebungsprozess relevanten Dokumente, wie Gesetzentwürfe und zugehörige Begründungen, Protokolle von Plenar- und Ausschusssitzungen beider Parlamentskammern, schriftliche Stellungnahmen von konsultierten Verbänden, Sozialpartnern und Experten. Mit dieser „Massentextanalyse“ soll eine „kontrollierte Analyse von politischen und politikrelevanten (Massen-) Texten mit dem Ziel, grundlegende und großflächige Sinneinheiten ausfindig zu machen, die als organisierender Kern einer (dominanten oder unterlegenen) Politik gelten können“ (Nullmeier 2006: 307), ermöglicht werden. Über die Bildung von Kodierfamilien und Klassifizierungen, die Identifizierung von regelmäßig auftretenden Phänomenstrukturen und Problematisierungen werden die diskursiven Beziehungen der parlamentarischen Gesetzgebungsprozesse rekonstruiert. Die so herausgearbeitete Wissensordnung wird dann in einen weiteren Interpretationshorizont unter Einbeziehung nicht-diskursiv gewonnener Erkenntnisse mit den Resultaten der real umgesetzten *Policies* gegenübergestellt (Diaz-Bone 2006; Keller 2007: 111).

Die Untersuchung der jeweiligen Diskursarenen kann Aufschluss darüber geben, ob die Voraussetzungen für den faktisch stattfindenden *Policy*-Wandel in beiden Ländern ähnlich waren oder different. Sie ermöglicht einen Blick auf die maßgeblichen Paradigmen und Leitbilder der Akteure in den Reformprozessen sowie auf ihre Kräfteverhältnisse. Durch die Gegenüberstellung mit den tatsächlichen Reformschritten sind Hinweise auf Transformationsprozesse sozialpolitischer Kultur möglich, die eine Triebfeder institutionellen Wandels darstellen könnten.

2. Auf dem Weg zu neuen Zielen: Veränderung der Alterssicherungspolitiken

Die Reform der Systeme sozialer Sicherung folgt nach Peter Hall über verschiedene, auch zeitlich zu definierende, Wellen einer Sequenz des Wandels erster, zweiter und dritter Ordnung. Dabei bleiben im ersten Stadium der Reformtätigkeit die Ziele und Instrumente der jeweiligen Politiken unverändert, lediglich der Einsatz der vorhandenen Instrumente wird modifiziert. Im zweiten Stadium politischen Wandels kommen neue Instrumente zum Einsatz, um das weiterhin unveränderte Ziel der jeweiligen Politik zu erreichen. Erst im dritten und letzten Schritt kommt es zur Veränderung der ursprünglichen Zielbeschreibung des Systems (Hall 1993: 278-279.). Diese Unterscheidung von inkrementellen, instrumentellen und paradigmatischen Reformschritten hat sich in der Sozialpolitik bewährt (vgl. Visser/Hemerijck 1997; Hinrichs 2000; Palier/Martin 2008; Palier 2010).

Bezogen auf die Rentenpolitik bedeutet ein *Wandel erster Ordnung* eine Veränderung der Parameter der vorhandenen Instrumente im Rahmen der spezifischen Ziele des Politikfeldes. Zum Beispiel könnte hiermit die Veränderung der Beitragshöhe in der Sozialversicherung verbunden sein, ohne dass die Finanzierungsinstrumente oder das Prinzip der Lebensstandardsicherung aufgegeben werden. Bei einem *Wandel zweiter Ordnung* würden dagegen neue Instrumente wie etwa veränderte Berechnungsformeln oder Zugangsbedingungen zur Rente eingeführt, um damit weiterhin das Ziel der Lebensstandardsicherung zu erreichen. Während die erste Art von Politikwandel ausschließlich systemimmanent, d. h. pfadabhängig, funktioniert, kann die Einführung neuer Instrumente über die Zeit – beispielsweise durch den Übergang von einem leistungs- zu einem beitragsbezogenen System – zu einem Pfadbruch führen. Dies käme dann einer paradigmatischen Politikveränderung gleich, wie sie mit einem *Wandel dritter Ordnung* gekennzeichnet wird: Die Politikziele selbst werden neu definiert, es kommt zu einem institutionellen Wandel. In der Rentenversicherung könnte damit zum Beispiel die Aufgabe des Ziels der Lebensstandardsicherung zugunsten einer stärkeren Individualisierung der Altersrisiken, etwa durch die private Altersvorsorge, verbunden sein (Palier 2006).

2.1 Umfassend und weitreichend: Deutschlands Wandel dritter Ordnung

In den 1990er Jahren kam es in der deutschen Rentenpolitik überwiegend zu graduellen Reformmaßnahmen. Diese versuchten, die Herausforderungen des demographischen Wandels, der Arbeitsmarktentwicklung und anderer Aspekte innerhalb des Sozialversicherungssystems durch Veränderung einzelner Parameter zu lösen. Mit den Rentenreformgesetzen 1992 und dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 waren moderate Leistungseinschnitte verbunden. Es erfolgte eine stärkere Konzentration auf die Wahrung des Beitrags-Leistungs-Prinzips durch Kürzung versicherungsfremder Leistungen und Frühverrentungsoptionen (Veil 2004: 69; Schulze/Jochem 2007: 682).

Während die Reform in der ersten Hälfte der 1990er Jahre nach korporatistischer Tradition im Konsens der beiden großen Volksparteien und der Sozialpartner auf den Weg gebracht wurde, entschied die Regierung Kohl die beiden Folgereformen mit ihrer Parlamentsmehrheit im Alleingang. Mit der für das Rentenreformge-

setz 1999 geplanten Einführung eines demographischen Faktors sollte erstmals ein neues Instrument in das tradierte Rentenversicherungssystem eingefügt werden. Doch dazu kam es nicht, da die 1998 gebildete rot-grüne Bundesregierung zunächst den Kurs parametrischer Reformschritte fortsetzte und einzelne, von der Vorgängerregierung beschlossene Reformelemente, wie etwa den demographischen Faktor, rückgängig machte (Schmidt 2003: 241-242).

Zur Jahrhundertwende schwenkte die rot-grüne Bundesregierung jedoch auf einen beschleunigten Reformkurs ein, der die deutsche Alterssicherung mit der Einführung der privaten kapitalgedeckten Riester-Rente 2001 („Altersvermögensgesetz AVmG“, „Altersvermögensergänzungsgesetz AVmEG“) zu einem Mehr-Säulen-Modell wandelte. Mit pauschalen Zulagen und steuerlichen Anreizen fördert der Staat die private Vorsorge, der eine kompensatorische Funktion für das sich reduzierende Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung zukommt.

In ihrer zweiten Legislaturperiode verfolgte die Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit Vehemenz den Bruch mit dem Prinzip der Lebensstandardsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung (Schmidt 2007: 296-297). Mit den Reformen des Jahres 2004 wurde die Fixierung der deutschen Rentenversicherung auf die Beitragsseite, insbesondere durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors („Nachhaltigkeitsgesetz“), weiter vorangetrieben und die Zugänglichkeit der betrieblichen und privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge zur Kompensierung der Leistungsverluste der ersten Säule ausgebaut („Alterseinkünftegesetz AltEinkG“). Der Nachhaltigkeitsfaktor dient zur Verwirklichung der Beitragssatzstabilität, die Priorität vor der Leistungsdefinition hat. So nennt das Gesetz Zielgrößen für die Rentenbeiträge, die bis 2020 den Wert von 20 % und bis 2030 den Wert von 22 % nicht überschreiten sollen. Durch eine Schutzklausel wird eine Negativanpassung ausgeschlossen; eine „Null-Anpassung“ ist jedoch möglich. Der Nachhaltigkeitsfaktor setzt faktisch die im AVmEG 2001 beschlossene Sicherungsklausel einer 67-prozentigen Nettoersatzrate außer Kraft (Döring 2004). Ein neues Niveausicherungsziel legt lediglich fest, dass die Bruttoersatzrate bis 2020 nicht unter 46 %, bis 2030 nicht unter 43 % liegen soll. Falls das Mindestsicherungsziel nach dem Jahr 2020 unterschritten wird, ist die Bundesregierung gegenüber dem Parlament berichtspflichtig, ohne dass konkrete Gegenmaßnahmen vorgeschrieben werden.

Der bereits 2001 vorbereitete Bruch mit der Lebensstandardsicherung als Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung wurde in Deutschland 2004 vollzogen. Mit einer geschätzten durchschnittlichen Nettoersatzrate im Jahr 2030 von nur noch 52 % gegenüber 69 % zu Beginn der 2000er Jahre (Hinrichs 2010: 61) wird die Wahrung des Lebensstandards im Alter für breite Teile der Bevölkerung nicht mehr möglich sein. Um dauerhaft die beschlossene Priorisierung stabiler Beitragssätze verwirklichen zu können, wurde bereits im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens 2004 die Option einer Erhöhung der Regelaltersgrenze diskutiert, der sich die Regierung Schröder jedoch verweigerte. Der Prozess beschleunigte sich mit Bildung einer Großen Koalition aus CDU und SPD nach der Bundestagswahl 2005. Schon im Koalitionsvertrag kündigten beide Parteien die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre an und beschlossen dies im Jahr 2007 schrittweise für den Zeitraum von 2012 bis 2029, zusammen mit einem rechtlichen Rahmen für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer („Altersgrenzenanpassungsgesetz“).

Es ist unverkennbar, dass das deutsche Rentensystem einem Wandel dritter Ordnung unterzogen wurde: Die leistungsbezogene, umlagefinanzierte Bismarcksche Rentenversicherung wurde in ein Mehr-Säulen-Modell eingegliedert, in dem die Altersrisiken zunehmend individualisiert sind und auf dem privaten Markt versichert werden müssen. Als Wendepunkt der Aufgabe des ursprünglichen Sicherungsziels ist die Ablösung der Leistungs- durch die Beitragsorientierung zu identifizieren. Der Rückgang der dekommodifizierenden Wirkung der öffentlichen Alterssicherung erfolgt über stark sinkende Ersatzraten infolge des Einbaus von Riester- und Nachhaltigkeitsfaktoren in die Rentenformel. Gestützt wird dieser Zielwechsel des Rentensystems durch die konsequente Erhöhung der Regelaltersgrenze für den Renteneintritt und die bereits 2001 erfolgte Etablierung einer Mindestsicherung zur Vermeidung von Altersarmut.

2.2 Schwankend und unsicher: Österreichs Wandel dritter Ordnung

Österreichs Rentenpolitik der 1990er Jahre war durch parametrische Reformschritte gekennzeichnet, die durch Abschaffung von Frühverrentungsanreizen, Verlängerung der Bemessungszeiträume und die Reduzierung von versicherungsfremden Leistungen die Beitrags-Leistungs-Beziehung stärken sollten. Dabei blieben diese Maßnahmen stets im Rahmen der umlagefinanzierten Bismarckschen Sozialversicherung (Tálos 2005: 61-63). Versuche zur Beendigung des tradierten Reformkonsenses mit den Sozialpartnern, der in Österreich dazu geführt hatte, dass in der Regel Gewerkschaftsverbände und Arbeitgebervertreter gemeinsam einen Reformvorschlag für Regierung und Parlament ausarbeiteten, scheiterten zunächst. Dies gelang jedoch im Jahr 2000 der ÖVP/FPÖ-Koalition, die zugleich den gewachsenen Konsens der Volksparteien in der Alterssicherungspolitik aufkündigte. Inhaltlich blieb die Rentenreform 2000 jedoch dem parametrischen, systemimmanenten Reformkurs der Großen Koalition verhaftet, indem die Frühverrentung weiter eingeschränkt und einzelne versicherungsfremde Leistungen gekürzt wurden.

Im Jahr 2002 kam es zum Bruch mit dem reinen Sozialversicherungsprinzip, als die Regierung Schüssel mit der „Abfertigung neu“ bzw. „Mitarbeitervorsorge“ eine Form der betrieblichen und mit der „Zukunftsvorsorge“ die private kapitalgedeckte, vom Staat durch Prämien geförderte Altersvorsorge einführte. Damit wurde *de facto* ein Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung geschaffen. Da die Oppositionsparteien die Absichten der Regierungskoalition entweder nicht durchschauten oder sie befürworteten, stimmten SPÖ und Grüne bei beiden getrennt voneinander beratenen Vorhaben im Parlament zu (Obinger/Tálos 2006: 98). Mit diesen beiden neuen Instrumenten veränderte sich zwar das Gesamtdesign der Alterssicherung in Österreich, doch kann aufgrund der zum Reformzeitpunkt geringen Rückwirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung keinesfalls von einem Zielwechsel der Lebensstandardsicherung gesprochen werden. Vielmehr handelte es sich um eine Ergänzung, deren Bedeutung sich erst in den folgenden Rentenreformen herausstellen sollte.

In ihrer zweiten Amtszeit brachte die Regierung Schüssel mit der „Pensionsreform 2003“ weitgehende Leistungseinschnitte in der Sozialversicherung auf den Weg. Zu den getroffenen Maßnahmen zählte die Abschaffung der meisten Frühverrentungsoptionen, die Einführung einer Bonus/Malus-Regelung bei Ausscheiden aus

dem Erwerbsleben nach bzw. vor dem gesetzlichen Rentenalter, die Ausweitung des Bemessungszeitraums auf die Lebensarbeitszeit und die Verringerung des Rentenanpassungsfaktors. All diese Maßnahmen verfolgten das Ziel, die Beitragsäquivalenz zu stärken. Die ursprünglich vorgesehene hohe Absenkung der Rentenniveaus wurde im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens jedoch abgemildert. So soll die individuelle Leistungsreduktion durch die Reformen eine Höhe von 10 % nicht übersteigen. Zudem wurden längere Übergangsphasen vereinbart, neue Ausnahmetatbestände für bestimmte Versicherungsgruppen sowie ein Härtefonds eingerichtet.

Während die Pensionsreform 2003 die zur Verfügung stehenden Instrumente der Rentenversicherung neu ausrichtete, zugleich aber ihre Reichweite begrenzte, führte das „Pensionsharmonisierungsgesetz“ von 2004 neue Instrumente ein: So wurde ein einheitliches Rentenrecht geschaffen, das allen nach 1954 geborenen Arbeitnehmern ein verpflichtendes individuelles Pensionskonto einrichtete, das die geleisteten Beiträge und akkumulierten Ansprüche ausweist. Eine ursprünglich geplante reine Beitragsdefiniertheit dieses Kontos konnte sich zugunsten der Beibehaltung eines hohen Rentenniveaus nicht durchsetzen. So wurde zwar ein Beitragssatz von 22,8 % fixiert, doch gilt bei Erfüllung aller Qualifikationskriterien das garantierte Niveau der 80-prozentigen Ersatzrate, festgelegt in der Formel 80-65-45, d. h. nach 45 Beitragsjahren erhalten die Versicherten im Alter von 65 Jahren die maximale Rente in Höhe von 80 % des Lebensdurchschnittseinkommens. Neu eingeführt wurde auch ein Nachhaltigkeitsfaktor, der bei demographischen Veränderungen zu einer Anpassung von Beitragssätzen, Steigerungsbeträgen, des Rentenalters, der Rentenanpassung und des Bundeszuschusses führen kann.

Durch die neuen Instrumente wurden die Orientierung an den Beiträgen und die Aktuarität des Systems erheblich gestärkt. So kann angesichts der einschneidenden Leistungsreduktionen und des strukturellen Umbaus hin zu einem Drei-Säulen-System durchaus vom Verlassen des tradierten Pfades der graduellen Anpassungen in der Alterssicherung gesprochen werden. Ob damit aber bereits ein Abrücken vom Ziel der Lebensstandardsicherung (Tálos 2004; Tálos 2005) verbunden ist, bleibt fraglich. Die 2002 eingeführten Elemente der betrieblichen und privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge spielen eine so geringe Rolle, dass keineswegs von einem strukturellen Wandel gesprochen werden kann (Schulze/Schludi 2007). Zudem nimmt das Pensionsharmonisierungsgesetz einige der erst im Vorjahr beschlossenen radikalen Leistungskürzungen zurück. So wird die Frühpensionierung im Rahmen eines Korridors mit Abschlägen zwischen 62 und 65 Jahren ermöglicht, neue Ausnahmetatbestände werden für Schwerstarbeiter festgelegt und die Verlustdeckelung für einen Übergangszeitraum auf maximal 5 % reduziert.

Eindeutig ist, dass das Rentenversicherungssystem Österreichs einem Wandel erster und zweiter Ordnung unterzogen wurde. Die Gesamtheit der veränderten und neu eingeführten Instrumente mag für künftige Rentnergenerationen auch einen Wandel dritter Ordnung bedeuten. Dieser würde sich in einer erheblichen Leistungsreduzierung infolge eines Auslaufens von Übergangsregeln, Verlustdeckelungen und weiteren Leistungskürzungen durch den Nachhaltigkeitsfaktor manifestieren. Bereits heute wird der Beitragsstabilität eine höhere Beachtung geschenkt als vor den Reformen; das Pensionskonto fördert die Individualisierung des Altersrisikos, und mit der Mitarbeiter- und Zukunftsvorsorge stehen Alternativen zur Kompensation von Leis-

tungsverlusten am Markt zur Verfügung. Dieser Weg der zunehmenden Rekommodifizierung wird durch die Fortschreibung der Leistungsbezogenheit der Alterssicherung jedoch gebremst. Markus Knell spricht in Bezug auf das Pensionskonto daher von der Entwicklung eines „Notional Defined Benefit System“ (Knell 2005: 24).

3. Hintergründe und Kräfteverhältnisse: die Rolle des Diskurses in den Alterssicherungsreformen

3.1 Rentenreformen in Deutschland 2004 und 2007

3.1.1 Von der Leistungs- zur Beitragsorientierung

Die rot-grüne Bundesregierung ging in ihrer Initiative für das Nachhaltigkeitsgesetz davon aus, dass die gesetzliche Rentenversicherung ihre lebensstandardsichernde Funktion durch die demographische Entwicklung verlieren wird. Der Kurs der mit der Riester-Rente institutionalisierten individuellen Altersvorsorge wurde entsprechend weiterverfolgt, etwa durch den Ausbau der privaten Vorsorgemöglichkeiten im AltEinkG. Hauptstreitpunkt im parlamentarischen Diskurs war jedoch der geplante Umbau der Rentenversicherung von einem leistungs- zu einem beitragsdefinierten System:

Wir wissen, dass die gesetzliche Rentenversicherung allein keine lebensstandardsichernde Funktion haben wird. Sie wird zwar die stärkste Säule sein. Aber wir sagen der jungen Generation sehr klar und deutlich: Ihr müsst neben der gesetzlichen Rentenversicherung eine kapitalgestützte Säule – betrieblich oder privat bzw. betrieblich und privat – aufbauen, um ein hohes Leistungsniveau zu erhalten (Sozialministerin Ulla Schmidt, SPD, Deutscher Bundestag 2004: 8662).

Die Befürworter einer Nutzung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge als Substitut für die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) von CDU/CSU und FDP, die Arbeitgeberverbände sowie einzelne Rentenexperten, wie Axel Börsch-Supan und Bert Rürup, sehen seit der Riester-Reform von 2001 eine positive Entwicklung des deutschen Rentensystems hin zu einem Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung. Die Rente sei seitdem breiter aufgestellt, so dass die Leistungen der GRV durchaus reduziert werden könnten. Besonders radikal vertreten die Arbeitgeberverbände dieses Argument und fordern erheblich stärkere Leistungseinschnitte, die eine dauerhafte Begrenzung des Beitragssatzes auf unter 19 % ermöglichen sollen.

Auf der Seite der Reformgegner zeigten der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) in den Anhörungen des Sozialausschusses des Bundestags in Beispielberechnungen, dass durch die vorgesehenen Maßnahmen, die allein auf der Einnahmeseite wirken, das Nettostandardrentenniveau von 67 % im Jahr 2005 auf 64,5 % 2015 und bis auf 58,5 % 2030 fallen würde (VDR 2004). Im Rentensystem dürfe jedoch nicht allein die finanzielle Nachhaltigkeit ausschlaggebend sein, auch die Sicherung der sozialen Nachhaltigkeit sei zu beachten. Ein allein auf die Beiträge abstellendes System führe faktisch zu einem „nach unten offenen Rentenniveau“ (BfA 2004: 3). Insbesondere der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) machte im Anhörungsverfahren deutlich, dass der geplante Nachhaltigkeitsfaktor und die Aufgabe der Niveausicherungsklausel

zu einem Verlust der Funktion der GRV als Lebensstandardsicherung führten, so dass Rentnerinnen und Rentner hinter der allgemeinen Wohlstandsentwicklung in Deutschland zurückbleiben müssten (DGB 2004: 8). Viele im Sozialausschuss des Bundestages angehörte Sachverständige teilten diese Meinung und warnten vor einer Situation, in der zwar die Beiträge relativ stabil blieben, das Rentenniveau sich jedoch kaum mehr von der Sozialhilfe unterscheide:

Ich mache keinen Hehl daraus, dass ich diese auch als Modernisierung für Deutschland bezeichnete Entwicklung als eine Entwicklung zurück, gewissermaßen zu den Anfängen der Sozialversicherung im 19. Jahrhundert, ansehe, wo im Grunde das gesetzliche System ausschließlich der Armutsvermeidung diene (Sachverständiger Winfried Schmähl, Deutscher Bundestag – Ausschuss für Gesundheit und soziale Sicherung 2004: 47).

Während die Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP mit der grundsätzlichen Reformrichtung übereinstimmten, wurde die Kritik der Sachverständigen vom linken Flügel der SPD-Fraktion geteilt. Hier sah man die Entwicklung einer bereits 2001 angedeuteten und nun entscheidenden Priorisierung der Beitragsstabilität zulasten der Leistungen des Alterssicherungssystems äußerst kritisch und verteidigte die Lebensstandardsicherung des Systems. Als Alternativvorschlag für eine verbesserte finanzielle Ausstattung der Rentenkasse wurde die Erweiterung der Einnahmenbasis im Sinne einer Erwerbstätigenversicherung angeregt, die alle Berufstätigen, also auch Beamte und Selbständige erfasst (Erklärung von 25 Abgeordneten der SPD nach § 31 GO, Deutscher Bundestag 2004: 8751-8752). Gegen die Fraktionsmehrheit und die Pläne der Regierung drang dieser Ansatz nicht durch. Kritiker in den eigenen Reihen wurden durch Einfügung einer neuen Niveausicherungsklausel aus Bruttoersatzraten als Soll-Bestimmung in den Gesetzentwurf und ohne Nennung konkreter Gegenmaßnahmen bei einer Niveauunterschreitung besänftigt. Und tatsächlich passierte das Gesetz mit allen Stimmen der Koalition den Bundestag. Lediglich der SPD-Abgeordnete Ottmar Schreiner enthielt sich seiner Stimme. Die kritischen SPD-Abgeordneten feierten die Niveausicherungsklausel als Erfolg und gaben zu Protokoll:

Für uns ist und bleibt die lebensstandardsichernde gesetzliche Rente ein zentrales Ziel unserer Politik. Gegenwärtig deckt die gesetzliche Rente etwa 85 % der gesamten Altersbezüge eines westdeutschen Rentnerhaushalts ab. In den neuen Ländern ist die gesetzliche Rente nahezu die einzige Einkommensquelle für das Alter. Die derzeitige Entwicklung in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt, die niedrigen Lohn- und Einkommenszuwächse und die aktuellen Gesetzesvorlagen zur Rentenreform und Rentenbesteuerung bewirken eine Absenkung des Niveaus der gesetzlichen Rente. Damit sollen Beitragssatzsteigerungen in Grenzen gehalten werden. Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf demgegenüber nunmehr eine Niveausicherung vorsieht. Somit bleibt die Beitragshöhe nicht der alleinige Maßstab der künftigen Entwicklung der Renten (Erklärung nach § 31 GO, Deutscher Bundestag 2004: 8751).

3.1.2 Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters

Von Seiten der Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD wurde als „Richtschnur für alle Entscheidungen“ (Deutscher Bundestag 2006: 27) in der Rentenpolitik die Wahrung der Beitragssatz- und Leistungsniveaueziele des Nachhaltigkeitsgesetzes von 2004 ausgegeben. Als Antwort auf die prognostizierten Finanzierungslücken der GRV wurde die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters von der Regierung als letzte verbliebene politische Stellschraube des Rentensystems dargestellt, geteilt nicht nur von den Koalitionsfraktionen, sondern auch von der oppositionellen FDP und den Grünen:

Wir haben eine Zunahme der ferneren Lebenserwartung in der Größenordnung von etwa 30 Tagen pro Jahr. Diese Kosten fallen an und die Politik kann nur entscheiden, wo sie sie anlasten will. Wenn man diese Altersgrenze nicht anhebt, dann fallen die Kosten trotzdem an und sie würden dann aber von anderen Gruppen getragen werden. Das wären entweder die Beitragszahler, dann würden die Beiträge entsprechend hochgehen, oder die Rentner, dann wird das Rentenniveau weiter heruntergehen (Sachverständiger Bert Rürup, Deutscher Bundestag – Ausschuss für Arbeit und Soziales 2007: 597).

Bundesarbeitsminister Franz Müntefering (SPD) illustrierte die Verschiebung des Verhältnisses von aktiver Erwerbsphase und durchschnittlicher Rentenbezugsdauer über die Zeit:

Wir arbeiten auch in Zukunft nicht länger, sondern weniger lang als die Generationen vor uns. 1960 kamen auf einen Rentner acht Personen im Erwerbsalter. Heute sind es 3,2 Personen. 2030 werden auf einen Rentner noch 1,9 Personen im Erwerbsalter kommen; die Rente würde dann durchschnittlich 20 Jahre lang gezahlt. Man kann das alles ignorieren. Klug wäre das nicht und verantwortlich schon gar nicht. Wir haben aber die Verantwortung, und zwar für heute und für morgen, auch für die kommenden Generationen. Wir müssen handeln (Deutscher Bundestag 2007b: 8662).

Während die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) forderte, den Beitragssatz langfristig bei einem Wert unter 20 % zu stabilisieren, um so die Summe der Lohnnebenkosten bei unter 40 % zu ermöglichen, und die Meinung vertrat, eine Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze sei angesichts der steigenden Lebenserwartung unumgebar und müsse auch durchgeführt werden, falls sich die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer nicht verbessere (BDA 2007), hielten DGB, SoVD, der Deutsche Beamtenbund und der Sozialverband VDK genau dies für eine unabdingbare Vorbedingung für die Durchführung der Reform. Eine Anhebung der Altersgrenze führe bei den gegebenen geringen Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere nicht wie intendiert zu einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit, sondern zu einer Vergrößerung der Lücke zwischen Berufsaus- und Renteneintritt:

Ein weiterer Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit und ein deutlich höheres Risiko der Vorruhestands- und Altersarmut wären die Folgen. Um die Langzeitarbeitslosigkeit zu überbrücken, würden viele Betroffene in die ihnen verbliebenen Frühverrentungsmöglichkeiten gedrängt und müssten lebenslange Abschläge

von bis zu 14 Prozent in Kauf nehmen. Die Anhebung der Altersgrenzen ist in diesen Fällen nichts anderes als eine weitere Rentenkürzung (SoVD 2007: 46).

Damit standen 2004 wie 2007 die Aufgabe der Lebensstandardsicherung und die mögliche Zunahme der Altersarmut im Mittelpunkt der rentenpolitischen Debatte. Unter den parteipolitischen Akteuren bestand die Gruppe der Reformgegner 2007 erneut aus einem Teil der SPD-Fraktion und nun auch aus der Fraktion der Linken. Dieses Lager glaubte an die Zukunft der beitragsfinanzierten, im Umlageverfahren organisierten gesetzlichen Rente und begann, die demographischen Szenarien, welche die Reformen der vergangenen Jahre begründet haben, infrage zu stellen bzw. in einen gesamtökonomischen Kontext einzubetten. So erläutert ein als Sachverständiger eingeladenen Vertreter der IG Metall im Ausschuss für Arbeit und Soziales:

Völlig unbestritten ist, dass die Veränderung des Altersquotienten zu höheren Belastungen im Bereich der Alterssicherung führen wird. Diese Belastungen sind aber ohne weiteres durch die Produktivitätsentwicklung kompensierbar. Das zeigte bereits die positive Entwicklung der Rentenentwicklung in den Jahren 1960 bis 1990 (Gerntke 2007: 82).

Doch die heftigere Auseinandersetzung fand 2007 in einem Subdiskurs statt, in dem emotional aufgeladen gestritten wird, inwieweit in bestimmten Berufen ein gesetzliches Rentenalter von 67 Jahren überhaupt zumutbar sei:

Viele Menschen können es sich nicht vorstellen, ihre Arbeit bis zum 67. Lebensjahr durchzuhalten. Natürlich kann man vom Dachdecker nicht erwarten, dass er seine Arbeit auf dem Dachfirst bei Wind und Wetter noch mit 67 leistet (Abgeordneter Klaus Brandner, SPD, Deutscher Bundestag 2007b: 8673).

Im Bundestag gaben 39 Abgeordnete der SPD in der namentlichen Abstimmung zum Altersgrenzenanpassungsgesetz Erklärungen zu ihrem Stimmverhalten zu Protokoll, elf stimmten gegen das Gesetz. Ihnen war die Forderung nach überzeugenden Regeln für den flexiblen Übergang von der Erwerbsarbeit in den Altersruhestand, insbesondere für Beschäftigte mit schweren physischen und psychischen Belastungen, gemein (etwa: Karl Lauterbach, Erklärung nach § 31 GO, Anlage 4, Deutscher Bundestag 2007b: 8760).

Anders als die Thematisierung des Erhalts der Lebensstandardsicherung und die generelle Hinterfragung der Reformrichtung zeigten sich in der Frage der Zumutbarkeit wesentlich mehr Kritiker, so etwa die vor diesem Hintergrund ihre Zustimmung zum Gesetz verweigernde Fraktion der Grünen (Abgeordnete Irmgard Schewe-Gerigk, Bündnis 90/Die Grünen, Deutscher Bundestag 2007b: 8672) sowie ein Abgeordneter der CDU (Abgeordneter Reinhard Göhner, CDU, Erklärung nach § 31 GO, Anlage 4, Deutscher Bundestag 2007b: 8757-8758). Doch die von Sachverständigen, Oppositionsabgeordneten wie auch aus dem Lager der Regierungsparteien, beispielsweise vom nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers (CDU) im Bundesrat, eingebrachten Initiativen für eine flexible Gestaltung des Renteneintritts wurden von der Regierung unter Hinweis auf die langen Übergangsfristen abgelehnt (Deutscher Bundesrat 2007: 105). Ein parallel in einem eigenen Gesetz

beschlossener Maßnahmenkatalog zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer fand breite Zustimmung im Parlament.

3.1.3 Der Policy-Wandel im Spiegel des Diskurses

Die Reformdiskurse der entscheidenden Gesetzesvorhaben, mit denen ein Wandel dritter Ordnung in der deutschen Alterssicherung umgesetzt wurde, zeigen deutlich die dahinterstehenden Leitbilder und Orientierungspunkte der politischen Akteure. Auf breiter Front herrscht angesichts der demographischen Aussichten Pessimismus über die Zukunftsfestigkeit des tradierten Rentenversicherungspfads. Stimmen, die den Reformbedarf der gesetzlichen Rentenversicherung generell in Frage stellten und stattdessen auf eine höhere Produktivität zur Kompensierung steigender Leistungsempfängerquoten verwiesen, blieben marginal. Die Regierung konnte sich eines breiten Konsenses im Parlament sicher sein, wenn sie die lebensstandardsichernde Funktion der GRV als nicht länger haltbares Ziel beschrieb. Denn auf dieser Argumentation gründen die vorgesehenen Reformen zur Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors, zur Ausweitung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge und zur Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters. Sozial- und Christdemokraten, Liberale und Grüne bildeten eine informelle große Koalition zum Beschreiten eines neuen Rentenpfads der stärkeren Individualisierung des Altersrisikos. Sie stützten sich dabei auf die reale und zunehmende Verschlechterung der Relation zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern und argumentierten mit dem Vorhandensein einer ergänzenden Alternative zur GRV, der 2001 geschaffenen Riester-Rente. Als neues Ziel wurde pauschal die Aufrechterhaltung des Generationenvertrags angegeben, die jedoch ohne gravierende Beitragssteigerungen erreicht werden müsse, da solche die Wettbewerbsfähigkeit des Landes gefährden würden (Deutscher Bundestag 2003: 3). Es ist wenig verwunderlich, dass dieser Reformweg in den Anhörungen und Stellungnahmen des Gesetzgebungsverfahrens von Seiten der Arbeitgeberverbände und Rentenexperten, die sich bereits 2001 für die institutionalisierte Säule des privaten Rentensparens ausgesprochen hatten, unterstützt wurde.

Gegen den breiten Konsens in der Bewältigungsstrategie der unisono gesehenen Herausforderung kam die eindeutige Minderheit der Reformskeptiker und -gegner nur schwer an. Zu ihnen gehörte die Fraktion der Linken, die allerdings erst zur Verhandlung des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes mit Fraktionsstärke im Bundestag vertreten war. Differente zu anderen Diskursteilnehmern stellte sie die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Fokus ihrer Kritik. So machte sie für die Finanzierungskrise der GRV die hohe Arbeitslosigkeit, die Zunahme nicht-versicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse und die schwache Lohnentwicklung verantwortlich:

Die Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung sind jedoch nicht primär – schon gar nicht ausschließlich – auf die demografische Entwicklung zurückzuführen, wie stets behauptet, sondern einerseits auf die Politik der Beitragssatzbegrenzung, andererseits auf die seit Jahren ansteigende Massenerwerbslosigkeit sowie stagnierende Löhne (Fraktion Die Linke, Deutscher Bundestag 2007a: 2).

Durch die Reformen entstehende Probleme sinkender Ersatzraten, mangelnder Arbeitsplätze für ältere Menschen und eine absehbare Zunahme der Altersarmut wurden insbesondere durch die Gewerkschaften, den Sozialverband, die Rentenversicherungsträger und einige Rentenexperten der Wissenschaft vorgetragen. Für die Regierung kam die gefährlichste Kritik jedoch aus den eigenen Reihen. Sowohl unter Rot-Grün wie auch unter Schwarz-Rot waren es einzelne Abgeordnete der SPD, die sich der Kritik der Sachverständigen anschlossen. Sie stellten sich frontal gegen das Projekt einer Zielveränderung der GRV und betonten „die lebensstandardsichernde gesetzliche Rente als zentrales Ziel“ (Erklärung nach § 31 GO, Deutscher Bundestag 2004: 8751). Angesichts der vom Diskurs abgebildeten, breiten Unterstützung der Reformrichtung gelang es jedoch der Regierung Schröder 2004, ihr Reformvorhaben ohne gravierende Abstriche durchzusetzen und die Kritiker innerhalb der SPD-Fraktion mit einer veränderten, äußerst weichen Niveausicherungsklausel zu besänftigen. Die Regierung Merkel verfügte 2007 dagegen über eine derart großzügige Mehrheit im Bundestag wie auch im Bundesrat, dass sie nicht auf die Zustimmung aller Abgeordneten der Regierungskoalition angewiesen war und trotz erheblicher Kritik der identifizierten Minderheit im Reformdiskurs den Gesetzentwurf unverändert passieren ließ.

Die Politik des paradigmatischen Wandels kam nicht von ungefähr auf die deutsche Alterssicherung zu und war auch nicht alternativlos, wie Vorschläge der Reformgegner, etwa für eine Erwerbstätigenversicherung und flexible, d. h. berufsbezogene, Übergänge vom Arbeitsleben in die Rente, zeigen. Die Orientierung an Leitbildern der individuellen Sozialvorsorgepflicht, der durch niedrige Lohnnebenkosten zu sichernden Wettbewerbsfähigkeit des Landes und der noch unzureichend erschlossenen Möglichkeit der privaten Absicherung war zum Zeitpunkt der entscheidenden *Policy*-Wende in Deutschland bereits Mehrheitsmeinung im parlamentarischen Diskurs. Dies spiegelte sich entsprechend in den Kräfteverhältnissen der politischen Akteure aus Befürwortern und Gegnern der Reformrichtung. Bedenkt man, dass die 2004 und 2007 umgesetzten Reformschritte exakt den Empfehlungen der im parlamentarischen Diskurs von Seiten der Reformbefürworter häufig angeführten Regierungskommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme unter Leitung des Wirtschaftswissenschaftlers Bert Rürup (die so genannte „Rürup-Kommission“) entsprachen, kann gemutmaßt werden, dass die hier dokumentierte diskursive Auseinandersetzung in der parlamentarischen Arena bereits an anderer Stelle ihr Präludium fand. So folgte die Mehrheit der 2002 eingesetzten Rürup-Kommission einem Verständnis von Sozialpolitik als Produktivfaktor, der sich der Förderung von Wachstum und Beschäftigung unterzuordnen hat:

Letztlich steht die Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme den vorgeschalteten wirtschaftspolitischen Zielen einer Förderung von Wachstum und Beschäftigung nur dann nicht entgegen, wenn die Abhängigkeit der Einnahmen der Sozialversicherung von der Entwicklung der Arbeitsentgelte beseitigt oder zumindest reduziert wird (Rürup-Kommission 2003: 46).

Diesem Verständnis folgend, gehörte zu den wichtigsten Empfehlungen der Kommission die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre, die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und die Bedeutungssteigerung der betrieblichen und

privaten Altersvorsorge. Bereits hier wurde eine Minderheit der Kommissionsmitglieder mit einer abweichenden Auffassung dokumentiert, die vor sozialen Verwerfungen warnte und stattdessen für die Prüfung des Konzepts einer Erwerbstätigen- oder Bürgerversicherung plädierte:

Die Fixierung der Kommission auf die politisch gesetzten Beitragsziele und die Entscheidung gegen die Bürgerversicherung im Bereich der Rentenversicherung verengten [...] die Diskussion zu einem sehr frühen Zeitpunkt auf einige wenige Stellschrauben: die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters, die weitere Senkung des Rentenniveaus und die Erhöhung der Abschläge (Rürup-Kommission 2003: 139).

Der sich hier zeigende Dissens der Akteure, aber auch ihre unterschiedlichen Kräfteverhältnisse wurden im parlamentarischen Diskurs um die beschriebenen Reformoptionen lebendig. Er macht die Unveränderbarkeit des beschrittenen Reformpfads aufgrund einer breiten Akzeptanz des anvisierten Wandels dritter Ordnung bei den politischen Akteuren deutlich.

3.2 Rentenreformen in Österreich 2003 und 2004

3.2.1 Erhalt oder Aufgabe der Umlagefinanzierung?

Als Gründe für die österreichische Pensionsreform 2003 führte die Bundesregierung in erster Linie budgetäre Aspekte an. Das Rentensystem verursache enorme und steigende Kosten und solle einen Beitrag zum eingeschlagenen Kurs der Haushaltskonsolidierung leisten. Dies wurde durch die Einbindung des Reformvorhabens in das übergeordnete Budgetbegleitgesetz deutlich. Die Regierung betonte ihren Willen zum Erhalt des Umlageverfahrens der gesetzlichen Alterssicherung durch Wiederherstellung der Generationengerechtigkeit, wobei sie ebenso deutlich machte, dass ihr Reformbestreben in Richtung der Etablierung eines Drei-Säulen-Systems einschließlich einer gestärkten betrieblichen und privaten Altersvorsorge gehe:

Es ist eine Grundvoraussetzung, dass nach einer Pensionssicherungsreform weiter das Lebensstandardprinzip gewahrt wird. Das geschieht selbstverständlich durch ein künftiges Modell der Alterssicherung, das sich einerseits nach wie vor auf das Standbein der staatlichen Pension verlassen muss – die staatliche Pension ist eine der wichtigsten Säulen –, aber andererseits auch auf zwei weiteren Säulen aufbaut. Die zweite Säule ist das Mitarbeitervorsorgeprinzip, mit dem wir bereits durch das Modell der „Abfertigung neu“ begonnen haben. Und die dritte Säule ist ein zukunftsorientiertes persönliches Altersvorsorgemodell (Staatssekretärin im Sozialministerium Ursula Haubner, FPÖ, Bundesrat der Republik Österreich 2003: 7).

Die Reformgegner der parlamentarischen Opposition aus SPÖ und Grünen befürchteten durch die geplanten massiven Leistungseinschnitte die Aufgabe der Umlagefinanzierung. In dieser Auffassung wurden sie unterstützt von den im Budgetausschuss des Nationalrats angehörten Vertretern des Österreichischen Gewerkschaftsbunds (ÖGB), der Bundesarbeiterkammer, dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und der Österreichischen Bischofskonferenz. Unisono beschreibt dieses Lager die zu erwartenden Konsequenzen: Langfristig seien durchschnittliche

Rentenkürzungen in der Größenordnung von annähernd 40 % zu erwarten. Auch wenn ÖVP und FPÖ die umlagefinanzierte gesetzliche Alterssicherung erhalten wollten, könne diese nach den Reformen den Lebensstandard des Erwerbslebens im Rentenalter nicht mehr garantieren:

Die neuen Herausforderungen erfordern keine Abkehr von der gesetzlichen Pensionsversicherung, im Gegenteil: Sie erfordern ein klares Bekenntnis zu einer solidarischen Alterssicherung. Betriebspensionen und Privatvorsorge können eine sinnvolle Ergänzung bieten, als Ersatz für Leistungen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung sind sie aber nicht tauglich (ÖGB 2003b: 5).

Prominente Unterstützung in der Ablehnung der erheblichen Renten Kürzungen und ihrer beabsichtigten Kompensierung durch die private Vorsorge erhielt die parlamentarische Opposition durch die ÖVP- bzw. FPÖ-geführten Landesregierungen in Oberösterreich und Kärnten. In Stellungnahmen zum Gesetzentwurf wurde der Verlust der Lebensstandardsicherung mit drastischen Worten kommentiert: Oberösterreich warnte vor vorprogrammierter „Altersarmut, Vermögensverzehr und Sippenhaftung“, in Kärnten sprachen Politiker von drohender „Existenzgefährdung“ und einem „Pensionsdiktat“, das den Menschen die Gestaltung ihres Lebensabends aus der Hand nehme (Amt der Oberösterreichischen Landesregierung 2003; Amt der Kärntner Landesregierung 2003). Vier Abgeordnete der FPÖ aus dem Bundesland Kärnten brachten im Verlauf der parlamentarischen Beratungen eine Petition für „Sichere Pensionen“ in den Nationalrat ein, mit der sie ihre Ablehnung des Reformvorhabens dokumentierten (Nationalrat der Republik Österreich 2003c). Für die schwarz-blaue Regierung bedeutete dies einen Affront, führt aber letztlich zu Neuverhandlungen einzelner Bestimmungen des Gesetzentwurfes und zur Begrenzung der zu erwartenden Rentenverluste bei 10 % sowie zur Einrichtung eines Härtefonds.

Der im folgenden Jahr im Parlament geführte Diskurs um den Erhalt der Umlagefinanzierung im Rahmen des Pensionsharmonisierungsgesetzes wies ähnliche Akteurslager und Begründungen für Zustimmung oder Ablehnung der Reform auf wie 2003. In der Anhörung durch den Arbeits- und Sozialausschuss des Nationalrats machte die Vertreterin des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WiFo), Christine Mayrhuber, deutlich, dass die Einrichtung eines individuellen leistungsbezogenen Pensionskontos auch aufgrund der Arbeitsmarktentwicklungen zu hohen Leistungseinschnitten bei bestimmten Bevölkerungsgruppen führen könne:

Mayrhuber gab darüber hinaus zu bedenken, dass die Arbeitsmarktentwicklung in Zukunft generell eine andere sein werde als bisher. Es werde längere Zeiten der Arbeitslosigkeit geben, dazu kämen Auszeiten zum Erwerb neuer Qualifikationen. Mit der Pensionsreform werde aber gerade das versicherungsmathematische Prinzip gestärkt. In Summe werde es daher so sein, dass Menschen ohne kontinuierlichen Versicherungsverlauf und ohne lineare Einkommensentwicklung zu den Verlierern zählen werden, unabhängig vom Geschlecht, skizzierte die Expertin (Nationalrat der Republik Österreich 2004).

Der Regierungsseite wurde von Seiten der Reformkritiker zwar eine Fortsetzung ihres 2003 in der Alterssicherung begonnenen „Kürzungsprogramms“ (Minderheitsbericht der SPÖ 2004: 15) vorgeworfen. Die Fixierung des Beitragssatzes und die Einfüh-

zung eines Nachhaltigkeitsfaktors könnten zu neuen Spannungsverhältnissen in der Rentenversicherung führen, da die versicherungsmathematische Fairness in den Mittelpunkt rücke (Gewerkschaft der Eisenbahner 2004: 2). Doch zeigten sich die Kritiker zugleich erleichtert, dass das individuelle Pensionskonto das Leistungsziel einer 80-prozentigen Nettoersatzrate enthielt und nicht rein beitragsbezogen funktionieren sollte.

Dass die Formel 80-65-45 einen entscheidenden Schritt der Reformbefürworter in Richtung der Reformgegner bedeutete, zeigte auch die anders als 2003 nun von Seiten der Arbeitgeber formulierte Kritik am Regierungsentwurf. So bemängelten die Industriellenvereinigung, die Kammer der Wirtschaftstrehänder und die Wirtschaftskammer die Abweichung von der 2003 vorgegebenen Reformrichtung, so etwa durch Einführung der Korridor pension:

Mit der letzten Pensionsreform 2003 wurde die Bestimmung über die vorzeitige Alterspension wegen langer Versicherungsdauer schrittweise abgeschafft. In der Einführung der Korridor pension sehen wir eine Wiedereinführung der alten Regelung durch die Vordertüre und das mit Wirkung ab 01.01.2005. Wir lehnen diese Bestimmung ab (Kammer der Wirtschaftstrehänder 2004: 2).

3.2.2 Frage des generellen Reformbedarfs

In beiden parlamentarischen Beratungen bildete sich ein Subdiskurs heraus, der die Reformnotwendigkeit hinterfragte. Bundeskanzler Schüssel stellte die angestrebte Reform angesichts der steigenden Lebenserwartung und der sich daraus ergebenden finanziellen Belastungen für die Rentenkasse als alternativlos dar. Auch machte er deutlich, wohin eine Reformverweigerung führen würde:

Wenn wir nichts machen, dann müssten wir innerhalb der nächsten 40 Jahre die Beiträge um 50 Prozent erhöhen oder die Pensionen um 45 Prozent kürzen oder das Pensionsalter um zehn Jahre erhöhen (Bundeskanzler Wolfgang Schüssel, ÖVP, Nationalrat der Republik Österreich 2003d: 42-43).

Die Regierung machte keinen Hehl daraus, dass es ihr in erster Linie um die Konsolidierung des Bundeshaushalts ging. Dabei wurde zur Begründung oft auf die europäischen Verpflichtungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verwiesen. Dank des Konsolidierungskurses von Finanzminister Karl-Heinz Grassler (parteilos, Ex-FPÖ) sei man heute unter der Gruppe der EU-Staaten mit den geringsten Haushaltsdefiziten. Auch an anderer Stelle machte sich die Regierung Schüssel den europäischen Vergleichsrahmen zunutze. So verband sie ihre eigenen budgetären und sozialpolitischen Überzeugungen mit den im Prozess der offenen Methode der Koordinierung für den Rentensektor von Europäischer Kommission und Rat vorgenommenen Evaluierungen (ausführlich: Hacker 2010: 310-317):

Die Europäische Union hat uns im März 2003 Folgendes mitgeteilt: Die Absicht der Bundesregierung für eine Reform des Rentensystems wird begrüßt. Der gemeinsame Bericht stellt fest, dass durch die Schwerpunkte auf der ersten Säule die Aufwendungen aus dem Budget im EU-Vergleich hoch sind – im EU-Vergleich hoch sind! Der gemeinsame Bericht formuliert, dass die Reform in der Tat eine Notwendigkeit ist (Sozialminister Herbert Haupt, FPÖ, Nationalrat der Republik Österreich 2003d: 46-47).

Im Grundsatz teilte die Opposition die Auffassung der Regierungskoalition, dass die demographische Entwicklung zu politischen Reaktionen mahne, und hatte dabei besonders die bevorstehende Verrentung der Nachkriegsgeneration, der so genannten „Baby-Boomer“, im Blick. Ab dem Jahr 2015 und spätestens im Jahr 2020 entstehe durch die veränderte Relation von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern ein erhebliches Finanzierungsproblem in der umlagefinanzierten gesetzlichen Alterssicherung. Darauf müsse reagiert werden, doch lege die Regierung mit den Reformmaßnahmen im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes keinen umfassenden Reformvorschlag vor, sondern eine relativ kurzfristig wirkende „Budgetsanierungsmaßnahme“ (Abgeordneter Werner Kogler, Die Grünen, Nationalrat der Republik Österreich 2003d: 110). In fast einjährigen Vorverhandlungen der Regierung mit den Sozialpartnern um das Pensionsharmonisierungsgesetz beharrt der ÖGB auf einer Rücknahme der Pensionsreform 2003. Dem schlossen sich die Sozialdemokraten im Nationalrat an:

Die „Pensionsreform 2003“ ist eine unsoziale Geldbeschaffungsaktion zugunsten des Finanzministers, aber keine Reform, die diesen Namen verdient. [...] Die Rücknahme der „Pensionsreform 2003“ ist nicht nur deshalb erforderlich, weil nur dadurch die unzumutbaren sofortigen Pensionskürzungen vermieden werden können, diese Rücknahme ist auch eine Grundvoraussetzung für eine faire Harmonisierung. Auf Basis der „Pensionsreform 2003“ ist ein gerechter Übergang in ein faires, für alle gleiches Pensionssystem nicht möglich. Man kann nicht zuerst den Arbeitern und den Angestellten ihre Pensionsansprüche zusammenstreichen und dann auf niedrigem Niveau „harmonisieren“ (Minderheitsbericht der SPÖ 2004: 3-4).

Als Alternative präsentieren SPÖ und ÖGB ihre eigenen – einander sehr ähnlichen – Pensionsmodelle, die sich in ihren zentralen systemischen Komponenten kaum vom gegenüber der Vorjahresreform deutlich abgemilderten Reformansatz der Regierungskoalition 2004 unterscheiden. So basierten sie ebenfalls auf der Einrichtung eines leistungsbezogenen Pensionskontos nach der „Friedensformel“ 80-65-45 und wollten eine Angleichung der einzelnen Pensionssysteme durch das Grundprinzip „gleiche Beitragssätze für gleiche Leistungen“ erreichen. SPÖ und ÖGB schlugen längere Übergangsfristen für Leistungsreduktionen vor und erklärten die positive Entwicklung des Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsumfelds zur Vorbedingung für höhere (ÖGB) bzw. überhaupt zu realisierende (SPÖ) Rentenabschläge (SPÖ 2003; ÖGB 2003a).

Auch wenn ein genereller Reformbedarf über das Regierungslager hinaus geteilt wurde, beharrten Reformgegner und -skeptiker auf der Wahrung einer hohen sozialen Absicherung. Die schwarz-blaue Koalition kam ihren Kritikern notgedrungen und entgegen der angeblichen Dringlichkeit ihres Reformanliegens entgegen, indem 2003 eine Deckelung der individuellen Leistungsverluste bei 10 % und die Reform abschwächende Sonder- und Ausnahmeregelungen eingerichtet und 2004 wesentliche Reformelemente des Vorjahres wieder rückgängig gemacht wurden.

3.2.3 Der Policy-Wandel im Spiegel des Diskurses

Die ÖVP/FPÖ-Koalition war bereits im Jahr 2000 mit dem Anspruch angetreten, einen gänzlich neuen Ansatz in den Sozialpolitiken umzusetzen. Zentrale Vorstellung war die Errichtung eines „neuen sozialen Gesellschaftsvertrags“, der den bisherigen Korporatismus und den staatlich garantierten umfassenden Sozialschutz durch mehr Eigenvorsorge und eine neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Markt ablösen sollte:

Die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Sozialverantwortung gehört zu den großen Herausforderungen einer Sozialpolitik, die vor der drohenden Unfinanzierbarkeit und geringer sozialer Treffsicherheit immer teurer werdender Leistungen steht. Nur das, was erarbeitet und erwirtschaftet wird, kann auch verteilt werden (Österreichische Bundesregierung 2000: 14).

Für den Bereich der Altersrenten formulierte eine ebenfalls im Jahr 2000 eingesetzte außerparlamentarische „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems“ unter Leitung des Rechtswissenschaftlers Theodor Tomandl entsprechende Empfehlungen, die Ende 2002 vorgestellt wurden. Das Alterssicherungssystem solle künftig stärker im Sinne der Leistungsgerechtigkeit anstatt durch ein höheres Ausmaß an sozialer Umverteilung ausgebaut werden:

Wer mehr für das System geleistet hat, soll auch ein Mehr an Pension erhalten. Nach diesem Modell orientiert sich die Pensionshöhe an der Beitragsleistung des gesamten Erwerbslebens, werden bei vorzeitiger oder verspäteter Inanspruchnahme der Pension Pensionsabschläge bzw. Pensionszuschläge gewährt und besteht das vorrangige Ziel der Pensionsanpassung in der Erhaltung der Kaufkraft der Pensionen. Dagegen widerspricht es diesem Modell, wenn Zeiten beitragsfrei als pensionsbegründend oder pensionserhöhend anerkannt werden (Expertenkommission 2002: 7).

Diese Reformempfehlungen, wiewohl radikal gemessen am bislang praktizierten parametrischen Reformkurs, blieben doch weitgehend in den Grenzen der umlagefinanzierten gesetzlichen Altersvorsorge nach dem Umlageverfahren. Deren Erhalt gab die Regierung auch in den parlamentarischen Beratungen als Prinzip der Veränderungen an. Allerdings sollte die Lebensstandardsicherung künftig auf drei Säulen ruhen, womit die gesetzliche Rente faktisch dieses Ziel aufgeben würde. Die mit der Pensionsreform 2003 gewählte Strategie weitgehender Leistungskürzungen änderte zwar nichts an den systemischen Komponenten der gesetzlichen Rentenversicherung, machte sie aber zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards obsolet und bewirkte so letztlich doch einen Systemwandel. Zur Kompensation sinkender Ersatzraten standen bereits die Mitarbeiter- und die Zukunftsvorsorge als Baiselemente einer noch weiter auszubauenden betrieblichen und privaten Altersvorsorge bereit. Beide neuen Instrumente wurden bereits 2002 von ÖVP/FPÖ gemeinsam mit den Stimmen der Opposition beschlossen. Diese sah sich getäuscht und gezwungen, auf den konfrontativen Kurs der Regierung ebenso konfrontativ zu antworten.

Die sich im Reformdiskurs gegenüberstehenden Lager können als „klassisch“ für sozialpolitische Reformvorhaben tituliert werden: Konservative und Liberale plädierten, unterstützt von Seiten der Arbeitgeber, für eine Priorisierung der Haus-

haltskonsolidierung zulasten der Alterssicherung. Dagegen standen Sozialdemokraten und Grüne, unterstützt von Gewerkschaften und Sozialversicherungsträgern, für die Ablehnung der Reformmaßnahmen und eine differente Ordnung von Zielen der Budget- und Sozialpolitik. Aufgrund der demographischen Entwicklung wurde zwar ein politischer Gestaltungsauftrag gesehen, nicht jedoch die Dringlichkeit radikaler Leistungskürzungen.

Initiiert von den Gewerkschaften kam es zu zahlreichen Streiks, Kundgebungen und Protestaktionen im ganzen Land. Die Oppositionsparteien banden diese in die parlamentarischen Beratungen ein und griffen angesichts des Beharrens der Regierung auf dem von ihr gewählten Ablauf der Reformberatungen zu für den parlamentarischen Ablauf ungewöhnlichen Aktionen: So wurden der Regierung in einer Plenarsitzung des Nationalrats paketweise die etwa 400.000 Protestunterschriften des von der SPÖ initiierten Volksbegehrens gegen die Pensionsreform überreicht (Nationalrat der Republik Österreich 2003a). Und der sozialpolitische Sprecher der Fraktion der Grünen, Karl Öllinger, hielt zu Beginn der Beratungen im Budgetausschuss des Nationalrats eine so genannte Filibusterrede von sechseinhalb Stunden, in der er die Unzulänglichkeiten des Regierungsentwurfs anprangerte (Nationalrat der Republik Österreich 2003b).

Doch all dies wurde der Regierung erst gefährlich, als Vorbehalte gegen den Reformkurs auch ihre eigenen Reihen erfassten. So war es die FPÖ, die sich plötzlich als soziales Gewissen der Regierung gerierte und sich neben Nachbesserungen der vorgesehenen Leistungskürzungen auch für einen partizipativeren Diskurs einsetzte. Das FPÖ-geführte Bundesland Kärnten löste den so genannten Konsultationsmechanismus aus, der die Bundesregierung zur Aufnahme von Sonderverhandlungen mit den Ländern über das Budgetbegleitgesetz zwang. Zudem brachten Abgeordnete der FPÖ eine Petition zur Alterssicherung in das Parlament ein, in der sie unter anderem eine Volksabstimmung über die Pensionsreform 2003 forderten. Dass sich Bundespräsident Klestil in die politische Debatte zur Rentenreform einmischte und Regierung und Sozialpartner zu Verhandlungen parallel zu den parlamentarischen Beratungen an den „Runden Tisch“ einlud, war gar auf eine Initiative des Sozialministers Herbert Haupt (FPÖ) zurückzuführen. Die kritische Haltung der FPÖ zu dem Reformvorhaben kulminierte – trotz erreichter Abmilderungen der Leistungskürzungen – in einer im Bundesrat vorgetragenen, unverhohlenen Kritik des Landeshauptmanns von Kärnten, Jörg Haider (FPÖ), an dem bereits vom Nationalrat mit der Regierungsmehrheit beschlossenen Budgetbegleitgesetz und der Verweigerung der Zustimmung durch einzelne Bundesräte:

Das heißt, dieser Pensionsreformentwurf war in seiner Grundkonzeption auf alle Fälle sozial überhaupt nicht ausgewogen und hat jede menschliche Einsicht in die Problemlage von Bürgern vermissen lassen, die nach einem arbeitsreichen und entbehrungsreichen Leben mit einem bescheidenen Einkommen, mit einer kleinen Pension leben müssen (Jörg Haider, Bundesrat der Republik Österreich 2003: 37).

Nachdem die Regierung den Bogen scheinbar überspannt hatte, musste sie in ihren Reformabsichten zurückrudern. Anders ausgedrückt: Die geplanten *Policies* mussten den Diskursrealitäten angepasst werden. Zu diesem Prozess ist auch das im darauf

folgenden Jahr verhandelte Pensionsharmonisierungsgesetz zu zählen. Entgegen der erklärten Absicht der Schüssel-Regierung zum Bruch mit dem österreichischen Korporatismus etablierte sich aus den Protesten um die Pensionsreform 2003 ein tripartites Verhandlungsgremium zur Vorbereitung der Pensionsharmonisierung. Auch zeigte sich im Diskurs eine – wenn auch von den politischen Akteuren nicht ausgesprochene – Rückkehr zum konsensbestimmten Reformmodell. Denn die „Friedensformel“ 80-65-40 bildete einen gemeinsamen Nenner zwischen den wichtigsten Akteursparteien ÖVP, FPÖ, SPÖ und ÖGB. Sie setzte durch das klare Bekenntnis zur Leistungsdefiniertheit der gesetzlichen Altersrente – mit einer im europäischen Vergleich hohen möglichen Ersatzrate – zusammen mit der Rücknahme zentraler Kürzungen zugleich einen vorläufigen Schlusspunkt unter die Bestrebungen zur Aufgabe des Umlageverfahrens und der Lebensstandardsicherung. Der Diskurs zeigt, wie falsch die Reformbefürworter die Reformbereitschaft, die Errungenschaften der konsensorientierten Entwicklung von Sozialpolitik und daraus abgeleitet die realen Kräfteverhältnisse einschätzten. Er erklärt, wie es zu zwei sich in ihrer Orientierung erheblich unterscheidenden Rentenreformen innerhalb zweier Jahre kommen konnte und wie mangels eines lagerübergreifenden neuen sozialpolitischen Leitbilds der bereits eingeschlagene Weg eines paradigmatischen Wandels nur zaghaft beschritten werden konnte.

4. Fazit: Ein schmaler Grat zwischen Sozialstaats- und Reformkonsens

Im Zentrum dieser Analyse stand die Nachzeichnung des parlamentarischen Reformdiskurses in der Alterssicherung zweier Länder mit klassischen Bismarckschen Rentenversicherungssystemen auf dem angenommenen Höhepunkt des *Policy*-Wandels. Ziel war es, die Rolle des Reformdiskurses im Verhältnis zu den faktisch umgesetzten Reformpolitiken darzustellen, um so Kongruenzen, Brüche und Erklärungsfaktoren aufzuspüren.

Dabei hat sich gezeigt, dass die jeweiligen Regierungen als Initiatoren der untersuchten Reformen in beiden Staaten einen Wandel dritter Ordnung der Alterssicherung als Ziel verfolgten. Dies wurde im Diskurs deutlich, wenn Vertreter der Regierungen ankündigten, dass die gesetzliche Rentenversicherung ihr bisheriges Ziel der Lebensstandardsicherung künftig nicht mehr erfüllen könne und die Bürgerinnen und Bürger zur Kompensation von unabdingbaren Leistungseinbußen auf die individuelle Altersvorsorge im Rahmen der betrieblichen und privaten Systemsäulen verwiesen werden. Während sich der parlamentarische Diskurs in Österreich um grundsätzliche Fragestellungen des Reformbedarfs und der Zukunft der Umlagefinanzierung drehte, sind die Schwerpunkte der Auseinandersetzung in Deutschland detaillierter zu fassen. Dass hier konkretere Themenkomplexe, wie die Frage der künftigen Beitrags- oder Leistungsdefiniertheit des Rentensystems und die Anhebung des Renteneintrittsalters, im Mittelpunkt standen, lässt sich zum einen auf die bereits 2001 mit dem neuen Instrument der Riester-Rente geschaffenen „*fais accomplis*“ zurückführen. Zum anderen zeigt sich hieran deutlich, wie wenig das neue sozialpolitische Leitbild stärkerer Rekommodifizierung in Deutschland überhaupt in Frage gestellt wurde.

Die Akteure des Diskurses spalteten sich in zwei relevante Lager aus Reformbefürwortern und Reformgegnern, wobei die Untersuchung des Diskurses erhebliche Unterschiede in den Kräfteverhältnissen dieser Lager in den beiden hier untersuchten Staaten zeigte. In beiden Ländern sind es die die Regierung stützenden Koalitionsfraktionen, die zusammen mit Vertretern der zur Stellungnahme eingeladenen Arbeitgeberseite und einzelnen Rentenexperten den Kern der Reformbefürworter darstellen. In beiden Ländern umfasst das Lager der Reformgegner angehörte Vertreter der Gewerkschaften, der Sozialversicherungsverbände und einzelne Rentenexperten. Doch während in Österreich bei beiden untersuchten Gesetzesvorhaben die parlamentarische Opposition aus SPÖ und Grünen geschlossen gegen die Reformen argumentierte, stand in Deutschland die Fraktion der Linken hierbei allein. Beim Nachhaltigkeits- und Alterseinkünftegesetz teilten die Oppositionsfraktionen CDU/CSU und FDP die Reformrichtung ebenso, wie beim Altersgrenzenanpassungsgesetz der Großen Koalition FDP und Grüne mit der grundsätzlichen Ausrichtung der Reform übereinstimmten. Ihre ablehnende Haltung in den Abstimmungen des Bundestags wurde in den Diskursen bei CDU/CSU und FDP mit mangelnder Reichweite, bei den Grünen mit der Benachteiligung einzelner Versichertengruppen, nicht aber mit dem generellen Reformziel begründet. In beiden Ländern bildeten sich im Verlauf der Gesetzgebungsverfahren einflussreiche Minderheitenpositionen innerhalb der Regierungsfractionen, die das Reformprojekt torpedierten. So war ein Teil der SPD-Fraktion bei beiden hier untersuchten Gesetzen im Lager der Reformgegner zu verorten, 2007 gesellten sich zu den Kritikern auch einzelne Vertreter der CDU. In Österreich war dieses Phänomen 2003 bei Teilen der FPÖ zu beobachten.

Die Reformbefürworter beider Länder argumentieren mit der Sicherung des Generationenvertrags und der finanziellen Nachhaltigkeit der Rentenkasse, wobei in Österreich anders als in Deutschland als übergeordneter Reformgrund häufig die allgemeine Budgetkonsolidierung genannt wird. Zur Bestärkung dieses Arguments verwiesen Regierungsvertreter der ÖVP/FPÖ gezielt auf europäische Vereinbarungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der rentenpolitischen Koordinierung, während die europäische Dimension im deutschen Reformdiskurs keine Rolle spielte (Hacker 2010: 238-266). Hinsichtlich der Wahrung der Beitragssatzstabilität wurden in beiden Ländern wettbewerbliche Aspekte abseits der Sozialpolitik zur Begründung herangezogen. Die Pläne zur Veränderung des Ziels der Lebensstandardsicherung wurden bereits vor Beginn der parlamentarischen Beratungen von Regierungskommissionen als Empfehlungen unterbreitet. Diese haben sich die Regierungen zur Blaupause ihrer Aktivitäten genommen.

Das Lager der Reformgegner fürchtete in beiden Ländern das angesichts vorgesehener Kürzungen in abschbarer Zeit sinkende Rentenniveau und warf der Gegenseite vor, ohne Not das bislang auf Lebensstandardsicherung ausgerichtete System in Richtung Armutsvermeidung radikal zu verändern. Die zur Kompensation von Leistungseinschnitten bereitstehende betriebliche und private Altersvorsorge wurde als nicht ausreichend institutionalisiert und im Vergleich zum Umlagesystem nicht solidarisch bewertet. Gegen die so zunehmende Individualisierung des Altersrisikos unterbreiteten die Reformgegner Alternativvorschläge, denn auch sie sahen durch den demographischen Wandel Reformbedarf in der Rentenpolitik. Teilweise lagen diese Vorschläge nah bei den diskutierten Reformvorhaben, indem sie sich auch für

eine Stärkung der Beitragsäquivalenz aussprachen und die Diversifizierung der Altersvorsorge über die drei zur Verfügung stehenden Säulen guthießen. Doch verweigerten sie eine Aufgabe der Leistungsdefiniertheit des Systems, schlugen statt Kürzungen auf der Ausgabenseite eine größere Einnahmenbasis, etwa durch eine Erwerbstätigenversicherung, vor und verwiesen auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik als wichtiges Handlungsfeld eines an das Erwerbsleben gekoppelten Rentenversicherungssystems. Den Reformgegnern gelang es in beiden Ländern, die Gesetzesvorhaben 2003 bzw. 2004 zu beeinflussen und zu verändern, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmaß.

In Österreich wurde durch die Deckelung der Leistungsverluste und Härtefallregeln das ursprüngliche Reformziel stark abgeschwächt. Zugleich wurde die einige Jahre zuvor von der Regierung Schüssel aufgekündigte enge Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern bei Sozialreformen in Vorbereitung des Harmonisierungsgesetzes 2004 wieder aufgenommen. Auch wenn die Reformbefürworter mit individuellen Pensionskonten und einem Nachhaltigkeitsfaktor die von ihnen angedeutete Reformrichtung fortsetzten, geriet dieses Projekt erheblich ins Stocken, indem viele der 2003 verstellten Parameter zurückgedreht und die Leistungsbezogenheit des Systems festgeschrieben wurden. Mit der nun gültigen, ein hohes maximales Leistungsniveau ausweisenden Formel 80-65-40 verband sich auch eine Rückkehr zum überparteilichen Sozialkonsens. Das Bedürfnis seiner Erhaltung und der Verbleib in den Grundfesten des tradierten Sozialversicherungssystems mit dem Ziel der Lebensstandardsicherung wurden von den Reformbefürwortern unterschätzt. Der Diskurs veranschaulicht die Beharrungskräfte, die bis in die Regierung hineinreichten. Angesichts des tief verankerten Wunsches zur Beibehaltung der tradierten Sozialstaatskultur konnte lediglich ein kleiner Schritt in Richtung eines paradigmatischen Wandels in der Alterssicherung unternommen werden.

Anders dagegen die Ausgangslage in Deutschland: Zwar gelang es den Reformgegnern, die geplante Neuausrichtung der gesetzlichen Alterssicherung durch das Fortschreiben der Niveausicherungsklausel zu verlangsamen. Doch kam ihr faktisch eine geringere Priorität gegenüber der Fixierung der Beitragssätze zu. Dies zeigte sich in der Reform 2007, als die Reformbefürworter die Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze zuvorderst mit der notwendigen Senkung der Beitragssätze begründeten. In beiden untersuchten Reformdiskursen wurde deutlich, wie klein das Lager der Reformgegner und wie groß demgegenüber der Konsens im Parlament zu einem Wandel der Zielbestimmung des deutschen Rentensystems war. Der kleine Erfolg der Niveausicherungsklausel von 2004 war den Reformgegnern 2007 nicht mehr vergönnt; die Minderheitenpositionen gingen in abweichenden Voten und Stellungnahmen ohne Einfluss auf das Ergebnis unter. Zu stark zeigten sich die politischen Akteure bis in die Reihen traditioneller Verfechter umfassender sozialer Absicherung von einem neuen sozialpolitischen Leitbild beeinflusst, in dem der Wohlfahrtsstaat das Marktgeschehen nur sehr begrenzt beeinflussen soll. Die weitgehend unkritische Übernahme dieses neuen Leitbilds deutet darauf hin, dass die spezifischen Akteurskonstellationen und ihre politische *Couleur* vor diesem Hintergrund keinen entscheidenden Faktor mehr darstellten. Vielmehr scheint bereits eine neue sozialpolitische Kultur etabliert gewesen zu sein, die den grundlegenden institutionellen Wandel in der Alterssicherung überhaupt erst ermöglichte.

In Deutschland bereitete die mehrheitliche und über die Parteigrenzen hinweg stattfindende Orientierung an finanzieller Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit, individueller Vorsorgepflicht und Rekommodifizierung den Boden für die Umsetzung eines paradigmatischen Wandels in der Alterssicherung. Hier stimmten Politik und Diskurs weitgehend überein. Nicht so in Österreich, wo der Diskurs keine größtmögliche Koalition der Radikalreformer zeigte. Stattdessen wurden die Reformpläne in der Alterssicherung von einem alten, ebenfalls über Parteigrenzen tief verwurzelten Sozialstaatskonsens eingeholt. Dieser scheint in Deutschland bereits lange vor den hier untersuchten Reformen verloren gegangen zu sein.

Literaturverzeichnis

- Amt der Kärntner Landesregierung (2003): Stellungnahme zum Entwurf des Budgetbegleitgesetzes 2003, vom 25.04.2003.
- Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2003): Stellungnahme zum Entwurf des Budgetbegleitgesetzes 2003, vom 24.04.2003.
- BDA, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2007): Stellungnahme zum Entwurf des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes. Ausschussdrucksache 16(11)548, vom 19.02.2007.
- BfA, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (2004): Stellungnahme zum Entwurf des RV-Nachhaltigkeitgesetzes. Ausschussdokument 0465, vom 04.02.2004.
- Bonoli, Giuliano; Palier, Bruno (2008): „When past Reforms open new Opportunities: Comparing old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems“, in: Bruno Palier; Claude Martin (Hg.): *Reforming the Bismarckian welfare systems*. Malden, Mass.: Blackwell, 21-39.
- Bundesrat der Republik Österreich (2003): Stenographisches Protokoll. 697. Sitzung, vom 23.06.2003.
- Busemeyer, Martin R. (2005): „Pension Reform in Germany and Austria: System Change vs. Quantitative Retrenchment“, *West European Politics* 28: 569-591.
- Deutscher Bundesrat (2007): Plenarprotokoll 832, vom 30.03.2007.
- Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitgesetz). Drucksache 15/2149, vom 09.12.2003.
- Deutscher Bundestag (2004): Plenarprotokoll 15/97, vom 11.03.2004.
- Deutscher Bundestag (2006): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Drucksache 16/3794, vom 12.12.2006.
- Deutscher Bundestag (2007a): Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 16/4617, vom 07.03.2007.
- Deutscher Bundestag (2007b): Plenarprotokoll 16/86, vom 09.03.2007.
- Deutscher Bundestag – Ausschuss für Arbeit und Soziales (2007): Öffentliche Anhörung. Protokoll 16/40, vom 26.02.2007, 9.30 Uhr.
- Deutscher Bundestag – Ausschuss für Gesundheit und soziale Sicherung (2004): Wortprotokoll 53. Sitzung, 15/53, vom 11.02.2004, 9 Uhr.

- DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund (2004): Stellungnahme zum Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes. Ausschussdokument 0472, vom 06.02.2004.
- Diaz-Bone, Rainer (2006): „Zur Methodologisierung der Foucaultschen Diskursanalyse“, *Historical Social Research* 31: 243-274.
- Döring, Diether (2004): Einzelstellungnahme zum Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes. Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung, Ausschussdrucksache 0476, vom 09.02.2004.
- Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems (2002): Zweiter Bericht, vom 12.12.2002.
- Gerntke, Axel (2007): Einzelstellungnahme zum Entwurf des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes. Ausschussdrucksache 16(11)556, vom 20.02.2007.
- Gewerkschaft der Eisenbahner (2004): Stellungnahme zum Entwurf des Pensionsharmonisierungsgesetzes 2004, vom 11.10.2004.
- Hacker, Björn (2010): *Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Hall, Peter A. (1993): „Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain“, *Comparative Politics* 25: 275-296.
- Hinrichs, Karl (2000): „Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries“, *European Review* 8: 353-378.
- Hinrichs, Karl (2008): „Rentenreform in Europa – Konvergenz der Systeme?“, in: Klaus Busch (Hg.): *Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 155-178.
- Hinrichs, Karl (2010): „A Social Insurance State Withers Away. Welfare State reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac“, in: Bruno Palier (Hg.): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam Univ. Press, 45-72.
- Kammer der Wirtschaftstreuhänder (2004): Stellungnahme zum Entwurf des Pensionsharmonisierungsgesetzes, vom 05.10.2004.
- Keller, Reiner (2007): *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*. 3., aktualisierte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Knell, Markus (2005): „Demographic Fluctuations, Sustainability Factors and Intergenerational Fairness – An Assessment of Austria's new Pension System“, *Monetary Policy & The Economy*: 23-42.
- Minderheitsbericht der SPÖ (2004): Bericht zur Regierungsvorlage über das Pensionsharmonisierungsgesetz. Nationalrat der Republik Österreich, Ausschuss für Arbeit und Soziales. 694 der Beilagen XXII. GP, vom 12.11.2004.
- Myles, John; Pierson, Paul (2001): „The Comparative Political Economy of Pension Reform“, in: Paul Pierson (Hg.): *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford Univ. Press, 305-333.
- Nationalrat der Republik Österreich (2003a): Parlamentskorrespondenz Nr. 413, vom 10.06.2003.
- Nationalrat der Republik Österreich (2003b): Parlamentskorrespondenz Nr. 315, vom 15.05.2003.
- Nationalrat der Republik Österreich (2003c): Parlamentskorrespondenz Nr. 363, vom 22.05.2003.
- Nationalrat der Republik Österreich (2003d): Stenographisches Protokoll. 12. Sitzung, vom 29.04.2003.

- Nationalrat der Republik Österreich (2004): Parlamentskorrespondenz Nr. 746, vom 22.10.2004.
- Nullmeier, Frank (2006): „Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse“, in: Reiner Keller; Andreas Hierseland; Werner Schneider; Willy Viehöver (Hg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Band 1: Theorien und Methoden. 2., aktualisierte und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag, 287-313.
- Obinger, Herbert; Tálos, Emmerich (2006): *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Obinger, Herbert; Tálos, Emmerich (2010): „Janus-Faced Developments in a Prototypical Bismarckian Welfare State: Welfare Reforms in Austria since the 1970s“, in: Bruno Palier (Hg.): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam Univ. Press, 101-128.
- ÖGB, Österreichischer Gewerkschaftsbund (2003a): Die Österreich-Pension. Das Vorsorgemodell mit Zukunft – für die Zukunft. 10. Oktober 2003.
- ÖGB, Österreichischer Gewerkschaftsbund (2003b): Stellungnahme zum Entwurf des Budgetbegleitgesetzes 2003, vom 28.04.2003.
- Österreichische Bundesregierung (2000): Zukunft im Herzen Europas. Österreich neu regieren. Regierungsprogramm für die XXI. Gesetzgebungsperiode.
- Palier, Bruno (2006): „The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems“, *Revue française des affaires sociales*: 47-72.
- Palier, Bruno (2010): „The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms“, in: Bruno Palier (Hg.): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam Univ. Press, 333-387.
- Palier, Bruno; Martin, Claude (2008): „From 'a Frozen Landscape' to Structural reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems“, in: Bruno Palier; Claude Martin (Hg.): *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*. Malden, Mass.: Blackwell, 1-20.
- Pierson, Paul (2000): „Three worlds of welfare state research“, *Comparative Political Studies* 33, 791-821.
- Pierson, Paul (2004): *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Rürup-Kommission (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission. Stand: August 2003. Unter Mitarbeit von Bert Rürup. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.
- Schmidt, Manfred G. (2003): „Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2002)“, in: Christoph Egle; Reimut Zohlnhöfer; Tobias Ostheim (Hg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998 - 2002*. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl., 239-258.
- Schmidt, Manfred G. (2007): „Reichweite und Grenzen der Konsolidierung des Sozialbudgets – Lehren aus den Jahren von 1982 bis 1989/90“, in: Ulrich Becker; Franz-Xaver Kaufmann; Bernd Baron von Maydell; Winfried Schmähle; Hans F. Zacher (Hg.): *Alterssicherung in Deutschland. Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 137-154.
- Schulze, Isabelle; Jochem, Sven (2007): „Germany: Beyond Policy Gridlock“, in: Ellen Immergut (Hg.): *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford Univ. Press, 660-710.
- Schulze, Isabelle; Schludi, Martin (2007): „Austria: From electora cartels to competitive coalition-building“, in: Ellen Immergut (Hg.): *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford Univ. Press, 555-604.

- SoVD, Sozialverband Deutschland e.V. (2007): Stellungnahme zum Entwurf des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes. 16(11)546, vom 19.02.2007.
- SPÖ, Sozialdemokratische Partei Österreichs (2003): Die Fairness-Pension für alle Österreicher und Österreicherinnen. Das Modell der Pensionsgerechtigkeit der SPÖ.
- Tálos, Emmerich (2004): „Umbau des Sozialstaates? Österreich und Deutschland im Vergleich“, *Politische Vierteljahresschrift* 45, 213-236.
- Tálos, Emmerich (2005): *Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005*. Innsbruck: StudienVerl.
- Van Kersbergen, Kees (2000): „The declining resistance of welfare states to change?“, in: Stein Kuhnle (Hg.): *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge, 19-36.
- VDR, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2004): Stellungnahme zum Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes. Ausschussdrucksache 0469, vom 05.02.2004.
- Veil, Mechthild (2004): „Zukunft der Alterssicherung: Rentenpolitik und Rentenreformen in Deutschland und Frankreich“, in: Wolfgang Neumann (Hg.): *Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag, 47-86.
- Visser, Jelle; Hemerijck, Anton (1997): *A Dutch miracle. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam Univ. Press.

Kontakt

Dr. Björn Hacker
Internationale Politikanalyse
Friedrich-Ebert-Stiftung
10785 Berlin
E-Mail: bjoern.hacker@fes.de

Björn Hacker, geb. 1980, ist Politikwissenschaftler und Referent für europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Friedrich-Ebert-Stiftung. Nach dem Studium in Osnabrück, Paris und Barcelona war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter in einem Forschungsprojekt der Universität Osnabrück und der Hans-Böckler-Stiftung zur Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. 2010 erfolgte die Promotion an der Universität Osnabrück über die Koordinierung von Sozialpolitiken in der EU.

Copyright of Zeitschrift für Sozialreform is the property of Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.