

## **Zwischen Druck und Angemessenheit**

# **Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien**

*Dissertation-Thesis*  
für den Grad des

*Doctor of Philosophy*  
in  
Politikwissenschaften

Eingereicht von

Steffen Hagemann

Bremen, 07. September, 2017

Datum der Disputation:  
14. Februar, 2018

Begutachtet durch

Prof. Dr. Simone Scherger (Universität Bremen)

Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)

Prof. Dr. Birgit Pfau-Effinger (Universität Hamburg)

Bremen International Graduate School of Social Sciences

(Universität Bremen und Jacobs University)



## Dank

Mit dem Fertigstellen dieser Dissertation gilt es, einigen Personen ausdrücklich zu danken.

Zunächst mein Dank an Simone Scherger, die mich 2011 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Emmy Noether-Nachwuchsforschungsgruppe „Erwerbsarbeit jenseits der Rentengrenze“ eingestellt hat und mir damit die Möglichkeit gab, die universitäre Forschung kennenzulernen. Neben ihrer Unterstützung als Erstbetreuerin dieser Dissertation gilt es vor allem hervorzuheben, dass sie mich fortwährend mit allen Kräften bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt hat. Hierfür auch ein großes Dankeschön!

Ganz herzlichen Dank möchte ich auch an Karin Gottschall richten, die als Leiterin der Abteilung „Ungleichheitsdynamiken im Wohlfahrtsstaat“ am SOCIUM – Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik an der Universität Bremen mir die Möglichkeit gegeben hat, auch über die reguläre Projektlaufzeit hinaus zur Beendigung dieser Dissertation sowohl Räumlichkeiten als auch Ressourcen der Abteilung zu nutzen.

Weiter möchte ich Frank Nullmeier und Birgit Pfau-Effinger danken, die in ihrer Funktion als Betreuer und Betreuerin dieser Dissertation sich immer für mich Zeit genommen, und mit guten Ratschlägen und konstruktiven Anregungen den Verlauf dieses Projekts unterstützt haben.

Ein ganz besonderer Dank geht an meine lieben MitstreiterInnen hier im Projekt – Anna Hokema und Thomas Lux. Ich danke Euch vor allem für Euer stetes Interesse, den wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Austausch mit Euch, und vor allem Euren Humor. Alles zusammen war sehr wichtig in dieser Zeit.

Auch Mandy Boehnke und Matthias Wingens von der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS) waren eine große Unterstützung, weil sie in diesen Jahren des Schreibens immer mit pragmatischem Rat und Ermutigungen zur Seite standen. Dank geht somit auch an die BIGSSS, die mir von 2011 an ein regelmäßiges Forum bot, mein Dissertations-Thema vorzustellen, zu diskutieren und sich entwickeln zu lassen. Dem SOCIUM (ehemals Zentrum für Sozialpolitik) bin ich natürlich auch in großem Dank verbunden, weil es mir eine berufliche Heimat bot.

Wegen ihrer inhaltlichen Auseinandersetzung mit meinem Thema waren außerdem folgende Personen eine große Hilfe für das Dissertationsprojekt in seinen unterschiedlichen Reifegraden: Karl Hinrichs, Jonas Friedrich und Arne Zeschel.

Am allermeisten möchte ich den Menschen danken, die mein Leben ausfüllen und mich glücklich machen: Priska – dafür, dass ich mit Dir die Herausforderung, die Liebe und die Großartigkeit der eigenen Familie teilen darf. Und, damit klar zusammenhängend, unseren Töchtern Martha und Milla. Ihr habt natürlich viel dazu beigetragen, dass das Schreiben und die Fertigstellung dieser Dissertation seine Zeit brauchte. Dafür danke ich Euch, weil ich keinen Moment mit Euch während dieser Zeit hätte jemals verpassen wollen.

# Inhalt

Abbildungsverzeichnis .....	vii
Abkürzungen .....	viii
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>Teil I: Institutionelle und theoretische Grundlagen .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Rentenreformen und Legitimation.....</b>	<b>9</b>
2.1. Herausforderungen und Reformoptionen.....	9
2.2 Die Umsetzung und Legitimation von Reformen.....	11
<b>3. Deutschland und Großbritannien als Vergleichsfälle.....</b>	<b>15</b>
3.1. Wohlfahrtsregime und Arbeitsmärkte.....	15
3.2. Das deutsche und britische Alterssicherungssystem: Struktur und Reformen.....	20
3.2.1 Das deutsche Alterssicherungssystem .....	21
3.2.2 Reformverlauf im deutschen Alterssicherungssystem .....	32
3.2.3 Die Beschäftigungssituation Älterer in Deutschland und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.....	42
3.2.4 Das britische Alterssicherungssystem.....	46
3.2.5 Reformphasen der britischen Alterssicherungspolitik .....	53
3.2.6 Die Beschäftigungssituation Älterer in Großbritannien und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ..	60
<b>4. Politische Auseinandersetzungen und(De-)Legitimation von Rentenreformen: Forschungsstand und offene Fragen .....</b>	<b>63</b>
4.1. Erkenntnisse der bisherigen Forschung.....	63
4.2. Offene Fragen .....	69
<b>5. Die Begründungspraxis in der Auseinandersetzung um Alterssicherung: Theoretischer Hintergrund und analytischer Rahmen .....</b>	<b>73</b>
5.1. Diskurse, Ideen und Argumente und ihre Rolle in Reformprozessen.....	73
5.1.1 Perspektiven auf den Begriff „Diskurs“ .....	73
5.1.2 Interpretative Policy-Forschung.....	75
5.1.3 Ideen und Ideenforschung .....	79
5.2. Analytischer Rahmen .....	84
5.2.1 Der wissenspolitologische Ansatz.....	87
5.2.2 Begründungspraxis und Verantwortungszuschreibungen.....	95

5.2.3 Wohlfahrtskultur als ergänzende Perspektive .....	109
5.3. Zusammenfassung zum analytischen Rahmen .....	119
<b>6. Methodisches Vorgehen .....</b>	<b>122</b>
6.1. Methodischer Ansatz .....	122
6.1.1 Datenkorpus: Experteninterviews und politische Dokumente .....	124
6.1.2 Datenerhebung .....	129
6.1.3 Datenauswertung .....	135
6.2. Fallbegründung und Akteursauswahl .....	139
<b>Teil II: Empirischer Abschnitt .....</b>	<b>149</b>
<b>7. Einleitung in die empirische Analyse .....</b>	<b>150</b>
7.1. Positionenanalyse .....	150
7.2. Begriffliche Unterscheidungen bei „Problemdefinitionen“ .....	155
7.3. Aufbau und Themenbehandlung des empirischen Kapitels zu Deutschland .....	155
<b>8. Die Begründungspraxis deutscher Akteure in der Auseinandersetzung über Reformen der Alterssicherung .....</b>	<b>157</b>
8.1. Die Konstruktionen politischer Handlungsrelevanz: Problemdefinitionen .....	157
8.1.1 Das Problem steigender Kosten für staatliche Alterssicherung .....	157
8.1.2 Das Problem der Arbeitsmarktsituation Älterer .....	159
8.1.3 Das Problem der Erhöhung der Regelaltersgrenze .....	168
8.1.4 Das Problem der Absenkung des Rentenniveaus .....	171
8.1.5 Probleme bei der Privatisierung der Alterssicherung .....	178
8.1.6. Zusammenfassung .....	185
8.2. Die Konstruktion der Umsetzungsebene reformpolitischer Handlungsoptionen: Lösungsvorschläge und Forderungen .....	187
8.2.1 Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer .....	188
8.2.2 Legitimierung der Drei-Säulen-Strategie der Alterssicherungspolitik: Die Begründungslinien der Reformbefürworter .....	196
8.2.3 Lösungsvorschläge und Forderungen im Deutungsangebot der Reformkritiker .....	207
8.2.4 Zusammenfassung .....	214
8.3. Die Konstruktion moralischer Handlungsappelle: Wertbegründungen .....	216
8.3.1 Wertbegriffe zur Legitimierung der Reformpolitik .....	217
8.3.2 Wohlfahrtskulturelle ‚core values‘: Leistungsgerechtigkeit und Solidarität .....	224
8.3.3 Wertbegründungen des reformgegnerschen Lager .....	234
8.3.4 Zusammenfassung .....	240

<b>9. Die Begründungspraxis britischer Akteure in der Auseinandersetzung über Reformen der Alterssicherung.....</b>	<b>243</b>
9.1. Problemdefinitionen.....	243
9.1.1 Problemwahrnehmung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise .....	243
9.1.2 Das Problem steigender Kosten für staatliche Alterssicherung .....	244
9.1.3 Problemwahrnehmungen der Arbeitsmarktsituation Älterer .....	247
9.1.4 Das Problem der Erhöhung der Regelaltersgrenze .....	252
9.1.5 Geteilte Problemwahrnehmung des ‘undersavings in pensions’ .....	257
9.1.6 Zusammenfassung .....	265
9.2. Lösungsvorschläge und Forderungen .....	266
9.2.1 Notwendigkeitsdarlegungen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer .....	266
9.2.2 <i>Work longer, save more – or be poorer.</i> Das britische Reformparadigma.....	276
9.2.3 Zusammenfassung .....	292
9.3. Wertbegründungen.....	294
9.3.1 ‚Cross-cutting‘-Wertbegriffe des britischen Kontext .....	295
9.3.2 Zusammenfassung .....	319
<b>10. Gegenüberstellung und Vergleich .....</b>	<b>323</b>
10.1. Begründungspraxis und Deutungsangebote der reformpolitischen Auseinandersetzung in Deutschland .....	323
10.2. Begründungspraxis und Deutungsangebote der reformpolitischen Auseinandersetzung in Großbritannien.....	329
10.3. Vergleich der länderspezifischen Deutungsrahmen.....	334
<b>11. Fazit.....</b>	<b>337</b>
11.1. Zusammenfassung.....	337
11.2. Einschränkungen .....	345
11.3. Ausblick.....	347
<b>12. Literatur.....</b>	<b>351</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>368</b>
Anhang I: Liste der analysierten Dokumente.....	368
Anhang II: Codierschema.....	374
Anhang III: Interviewleitfäden und Anschreiben.....	407
Anhang IV: Transkriptionsregeln.....	418

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das deutsche Rentensystem (nach Schulze und Jochem 2007: 674) .....	29
Abbildung 2: Erwerbsbeteiligung Älterer in Deutschland (in Prozent), 2000-2016.....	43
Abbildung 3: Verbreitungsgrad betrieblicher Vorsorge in Großbritannien (aus: ONS 2013: 12).....	50
Abbildung 4: Das britische Rentensystem (nach Schulze und Moran 2007: 63).....	52
Abbildung 5: Erwerbsbeteiligung Älterer in Großbritannien (in Prozent), 2000-2016.....	60
Abbildung 6: Formen von Verantwortungszuschreibungen .....	98
Abbildung 7: Wissen und Verantwortungsbezüge .....	107
Abbildung 8: Zuordnung der analytischen Konzepte .....	108
Abbildung 9: Darstellung analytischer Rahmen.....	120
Abbildung 10: Auswahl der sozialpolitischen Akteure .....	141
Abbildung 11: Position der Fachperson beim Akteur (Funktion).....	146
Abbildung 12: Ergebnis Positionenanalyse deutsche Akteure .....	151
Abbildung 13: Ergebnis Positionenanalyse britische Akteure.....	153
Abbildung 14: Themensetzung in Kapitel 8.1. und 8.2. ....	156
Abbildung 15: Zusammenfassung Problemdefinitionen (deutsche Akteure).....	187
Abbildung 16: Zusammenfassung Lösungsvorschläge und Forderungen (deutsche Akteure).....	216
Abbildung 17: Zusammenfassung Wertbegründungen (deutsche Akteure) .....	242
Abbildung 18: Zusammenfassung Problemdefinitionen (britische Akteure) .....	266
Abbildung 19: Zusammenfassung Lösungsvorschläge und Forderungen (britische Akteure) .....	294
Abbildung 20: Zusammenfassung Wertbegründungen (britische Akteure).....	322
Abbildung 21: Deutungsrahmen deutsche Auseinandersetzung über Reformen der Alterssicherung .....	328
Abbildung 22: Deutungsrahmen britische Auseinandersetzung über Reformen der Alterssicherung.....	333



## Abkürzungen

aba	Arbeitsgemeinschaft für Betriebliche Altersversorgung (e.V.)
ABI	Association of British Insurers
BA	Bundesagentur für Arbeit
BaFin	Bundesanstalt für Finanzaufsicht
BAGSO	Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen
BDA	Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSP	Basic State Pension
CBI	Confederation of British Industry
CDU	Christlich Demokratische Union
DB	Defined Benefit (Leistungszusage)
DC	Defined Contribution (Beitragszusage)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DWP	Department for Work and Pensions
EU	Europäische Union
GDV	Gesamtverband Deutsche Versicherungswirtschaft
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
HMT	Her Majesty's Treasury
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
NAPF	National Association of Pensions Funds
NEST	National Employment Savings Trust
NIC	National Insurance Contribution
NPC	National Pensioners Convention
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONS	Office for National Statistics
PPI	Pensions Policy Institute

<b>SERPS</b>	<b>State Earnings Related Pension Scheme</b>
<b>SoVD</b>	<b>Sozialverband Deutschland</b>
<b>SPD</b>	<b>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</b>
<b>TAEN</b>	<b>The Age Employment Network</b>
<b>TUC</b>	<b>Trades Union Congress</b>
<b>ver.di</b>	<b>Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft</b>
<b>VZBV</b>	<b>Verbraucherzentrale Bundesverband</b>



# 1. Einleitung

„*Nicht geschenkt. Sondern verdient. So packen wir Gerechtigkeit*“. Dieser Slogan des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) anlässlich der Vorstellung des „Rentenpakets“ im Jahre 2014 verdeutlicht die Notwendigkeit für politische Akteure, Begründungen für kostenintensive Reformvorhaben und deren Legitimierung griffig und eingängig zu formulieren. Der Slogan selbst beinhaltet dabei mehrere Aussagen. Es ist lohnenswert, sich diese zu vergegenwärtigen: Zunächst wird eingangs behauptet, was mit der Reform einhergehe, nämlich keine Geschenke, sondern etwas Verdientes. Mit diesem Einstieg wird der Eindruck erweckt, sich gegen eine Form von Kritik zu wehren oder ihr vorzubeugen; entweder wurde sie von einer bestimmten Seite bereits geäußert oder es soll auf diese zumindest vorgegriffen werden. Im letzten Abschnitt des Slogans wird wiederum klar zum Ausdruck gebracht, dass etwas – in diesem Fall vermutlich die Reform – aktiv und erfolgreich angegangen wird/wurde. Zudem würde mit der Reform Gerechtigkeit erreicht, dieser damit Genüge getan oder vielleicht sogar auch re-etabliert. Deutlich schwingt hierbei außerdem mit, dass jemand Bestimmtes – in diesem Falle das Bundesministerium (oder auch die Bundesregierung) – einer Aufgabe oder einer besonderen Verantwortung nachkommt, und damit in höchstem Maße selbst verantwortlich agiert.

Diese Bezüge im Slogan verweisen auf gewichtige Aspekte, die für Begründungen politischer (Reform-)Vorhaben eine zentrale Rolle spielen. Solche Begründungen sollen in dieser Dissertation nun im Vordergrund des Interesses stehen. Konkret möchte ich folgender Frage nachgehen: Wie begründen und legitimieren verschiedene sozialpolitische Akteure ihre rentenpolitische Handlungsorientierungen in Auseinandersetzungen über Alterssicherungsreformen – also ihre Positionen gegenüber bestimmten Reformvorhaben, ihre übergeordneten Interessen, aber auch ihre Grundüberzeugungen?<sup>1</sup>

Rentensysteme sind allgemein als schwieriges Terrain für Reformen bekannt. Infolge demographischer Veränderungen unterliegen sie einem fortwährenden Druck zur Erneuerung, Anpassung und Weiterentwicklung. So befinden sich die Rentensysteme Europas oder auch anderer Staaten im OECD-Raum seit Ende des Zweiten Weltkrieges in einem Zustand permanenter Transformation (vgl. für Folgendes: Arza und Kohli 2008: 1f.). Rentensysteme sind also seit einer überaus langen Zeitspanne einem fortwährenden Veränderungsdruck ausgesetzt und befinden sich damit bis heute in einem Zustand permanenten Wandels: Zunächst im Hinblick auf ihre Gründung, Etablierung und Ausweitung. Hieran schließt die Phase, in der sie seit den 1970er Jahren zunehmend fiskalischen

---

<sup>1</sup> An dieser Stelle sollte bereits erwähnt werden, dass ich mich in Bezug auf Deutschland auf die der „Rentenpaket“ vorhergegangenen Reformphase konzentrieren werde.

Konsolidierungsbemühungen ausgesetzt sind. Dies führte vielfach zu einem Rückbau staatlicher Rentenleistungen.

Rentensysteme sind eng mit der Arbeitsmarktpolitik und ökonomischem Wachstum verzahnt, weshalb Arza und Kohli (2008) sie innerhalb einem breit angelegten Rahmen politischer Ökonomie verorten. Das primäre Ziel von Rentensystemen lässt sich dabei folgendermaßen zusammenfassen: Ihrem Prinzip nach leisten sie Einkommenssicherheit für jene, die vom Erwerbsleben in den Ruhestand gewechselt sind. Dies geschieht zum einen über Umverteilungsprozesse über den Lebenslauf hinweg, zum anderen über Umverteilungen zwischen bestimmten Bevölkerungsgruppen. So werden zum Beispiel Ältere mit geringem Einkommen von der Armutsgefahr befreit. Weitere Aspekte eines breiten Verständnisses von Rentensystemen lassen sich nach Arza und Kohli wie folgt ausführen: Als (typischerweise) größtes, umfassendstes Transferprogramm im Wohlfahrtsstaat stellen Rentensysteme die Quelle hohen Finanzierungsdrucks dar. Gleichzeitig beeinflussen sie Finanzmärkte, indem sie die Akkumulation von Kapitalstöcken und privater Vorsorge sowohl fördern, aber auch behindern. Darüber hinaus regulieren sie Arbeitsmärkte, indem sie den Erwerbsaustritt Älterer ermöglichen und damit Arbeitgebern und Betrieben Instrumente an die Hand geben, ihre Belegschaft sukzessiv zu managen. Zudem tragen sie zur Institutionalisierung des Lebenslaufs bei, insbesondere mit Blick auf die Lebensphase Arbeit und dessen Abgrenzung zur Ruhestandsphase (vgl. etwa Kohli 1987). Dabei liefern sie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – im Folgenden verwende ich hierfür die Bezeichnung Beschäftigte – einen legitimen Anspruch auf Kompensation ihrer ‚lebenslangen‘ Erwerbstätigkeit und haben damit beträchtlichen Anteil an der sogenannten Moralökonomie westlicher Arbeitsgesellschaften. Gleichzeitig produzieren sie aber auch neue soziale und politische Konfliktlinien, indem sie große Gruppen faktischer und zukünftiger Nutznießer erzeugen. Hierüber strukturieren sie die politische Agenda korporatistischer Auseinandersetzung, und nehmen vor allem gewichtigen Einfluss auf Wahlprogramme, und damit auch auf die Ausgänge politischer Wahlen.

Mit Blick auf diese Aspekte und ihrer Verschränkungen miteinander zeigt sich, dass Rentenpolitik also kaum als isoliertes Teilstück wohlfahrtsstaatlicher Politik betrachtet werden kann. Als bedeutsames Feld der Sozialpolitik ist es von hoher Konfliktträchtigkeit geprägt. Dies fällt darauf zurück, dass Veränderungen an bestehenden Institutionen des Rentensystems schnell Folgewirkungen für andere Systeme haben können. Folglich bedeutet dies, dass Reformen im Rentensystem seitens der Politik schwierig anzugehen sind, (bereits im Vorfeld) schnell scheitern oder zumindest Misgunst heraufbeschwören können. Generell hat dies zur Folge, dass gerade große Strukturreformen im Bereich der Alterssicherung in hohem Maße legitimierungsbedürftig sind. Dies gelte nach Arza und Kohli bereits für den Begriff der Reform selbst, da dies gegenwärtig zumeist einen Rückbau staatlicher (Renten-)Leistungen bedeutet. Primär ginge es bei der Legitimierung solcher Vorha-

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

ben immer um Definitionen über die moralische Angemessenheit der konkreten Reformen – „and changing this definition requires convincing rhetoric and discourse“ (Arza und Kohli 2008: 4).

Die Frage nach Rhetorik und dem soeben angesprochenem Ziel, über Überzeugungskraft oder der simplen Kraft des besseren Arguments eigene politische Interessen legitim durchzusetzen, gehört im Grunde zum Wesen des Politischen. Zurückgehend auf Aristoteles beschreibt der Begriff Rhetorik die Form politischer Rede, die als Hauptform formalisierter Kommunikation innerhalb der Institution der ‚politics‘ – also des Prozesshaften im Politischen – anerkannt ist (vgl. Liakopoulos 2000: 152). Die Form der politischen Rede mag heutzutage zwar weniger formalisiert sein, nicht zuletzt weil sich mehr Menschen, Akteure etc. demokratisch am Entscheidungsprozess beteiligen können. Der zentrale Baustein zu jeder Form von Diskussion oder Debatte ist allerdings bis heute gleich geblieben – das Argument: „The argument forms the backbone of the speech. It represents the central idea or principle upon which the speech is based. Moreover, it is a tool for social change, as it aims at persuading the target audience“ (Liakopoulos 2000: 152).

Diese Dissertation untersucht das argumentative Ringen um Deutungshoheit in der Diskussion zur Reform der Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien. Konkret analysiere ich hierfür die Begründungspraxis sozialpolitischer Akteure in den beiden Ländern. Bei den Akteuren handelt es sich um politische Organisationen (i.w.S.), die im Vergleich zueinander jeweils verschiedene sozialpolitische und gesellschaftliche (Interessen-)Gruppen repräsentieren. Mit der Auswahl und dem Einbezug dieser Akteure – konkret: Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Non-Profit-Organisationen u.a. – ist bewusst ein breites Spektrum (potentiell) verschiedener Reforminteressen im Bereich Alterssicherung angesprochen. Der Begriff Begründungspraxis<sup>2</sup> ist ein von mir für den Zweck dieser Untersuchung genutzter konzeptueller Begriff. Mit diesem Analysekonzept möchte ich die spezifische Überzeugungsarbeit der obigen Akteure beleuchten. Mit dieser Überzeugungsarbeit versuchen sie, ihr (renten)politisches Anliegen, ihre Positionen, Präferenzen, und ihre grundsätzlichen Interessen an einer bestimmten Ausrichtung von Rentenpolitik als legitim darzulegen. Fragen zu deren Ausrichtung hängen im Grunde eng mit Fragen legitimer Versorgungsansprüche zusammen, und damit folglich die Finanzierung dieser Ansprüche und entsprechender Leistungen. Über ihre Beteiligung an der Auseinandersetzung über Reformen versuchen, so meine generelle Annahme, in diesem Feld involvierte Akteure die oben im Zitat erwähnte „target audience“ mit ihrer Argumentation zu überzeugen. Zielpublikum meint hier sowohl die durch den Akteur selbst repräsentierten gesellschaftlichen Gruppen, als auch die anderen am politischen Prozess beteiligten Akteure. Zudem richtet sich ihre Begründungspraxis an politisch Verantwortliche (in der Regel die Regierung), aber auch an die breite Öffentlichkeit, um deren Zustimmung sie werben.

---

<sup>2</sup> Ich verwende diesen Begriff in Anlehnung an Wrobel (2009: 25).

## Kapitel 1: Einleitung

---

Sozialpolitische Reformprozesse als “Ergebnis interessenrationaler Auseinandersetzung“ (dieses und folgende Zitate im Absatz, vgl. Nullmeier 1993: 191f.) der beteiligten Akteure zu betrachten, ist dabei nur eine denkbare (politikwissenschaftliche) Perspektive, um das Feld der Rentenpolitik zu untersuchen. Diese Analyse wird dagegen vom Verständnis geleitet, dass nicht alleine „Kalkulation und rationale Interessenabwägung [...] im politischen Raum“ vorherrschen. Ohne abzustreiten, dass Strategien und Erwägungen auf Grundlage rationalen Kalküls hohe Relevanz für das Handeln politischer Akteure besitzen, bediene ich mich für diese Untersuchung einer *interpretativen* Analyseperspektive. Hierüber möchte ich die „*persuasive Handlungsorientierung*“<sup>3</sup> (Nullmeier 1993: 191) der Akteure beleuchten. Dieser Perspektive nach sind politische Akteure in ihrem politischen Handeln und ihrer Interaktionen miteinander „eingebunden in ein Netz von Metaphern, Situations-schilderungen und Normen mythischen Charakters, von Notwendigkeitskonstruktionen und Un-möglichkeitensannahmen, von bruchstückhaften Gegenwartswissen und Zukunftsdeutungen“ (ebd.). Nach meiner Einschätzung ermöglicht der Fokus auf in Auseinandersetzungen über Reformen vorgetragene Argumente einen explorativen Zugang zu diesem Netz aus Sinnentwürfen. Hierüber ist es möglich, den Kampf um Deutungshoheit in der Auseinandersetzung über Alterssicherung zu untersuchen. So können etwa Kontroversen der entsprechenden Diskussion herausgearbeitet werden, die etwa zum Konflikt um Fragen der Finanzierung des Rentensystems bestehen. Dieser Kampf ist als Konkurrenz verschiedener Deutungsangebote, über spezifisches Deutungswissen vermittelt, zu verstehen, die sich übergeordnet als Deutungsprozesse darstellen. Das zentrale Merkmal von Deutungsprozessen ist die „Konkurrenz unterschiedlichen Wissens um Geltung“ (Nullmeier 1993: 182).

Damit ist das Vorhaben jedoch von zahlreich durchgeführten Forschungsarbeiten abzugrenzen, die sich des (traditionell) hoch relevanten Themas Alterssicherung bereits angenommen haben. Beispiele hierfür wären etwa Arbeiten mit dem politischen Prozess hinter bestimmten rentenpolitischen Entscheidungen im Fokus, oder zu konkreten rentenrechtlichen Regularien, oder etwa auch zu bestimmten Reformen als Schwerpunkt der Analyse (für einen kurzen Überblick zum Forschungsstand, vgl. Kapitel 4).

Mit Blick auf die persuasive Handlungsorientierung der Akteure will diese Untersuchung mehr verfolgen, als etwa Konfliktlinien in laufenden Reformdebatten lediglich auf „Standardinteressen“ der unterschiedlichen Akteure zurückführen oder im Reformkontext über das Verhalten der Akteure Rückschlüsse auf ihre Interessen ziehen, die ihr Verhalten leiteten (zu diesem zirkulären Argument, vgl. Nullmeier 2013: 25). Im Fokus auf persuasive Handlungsorientierungen am Beispiel der Diskussion zur Reform der Alterssicherung lässt sich konkreter untersuchen, wie Akteure im Kampf um Deutungshoheit argumentativ vorgehen, was sie den jeweils anderen (beteiligten) Akteuren zuschreiben, und nicht zuletzt, wie sie hinsichtlich der von ihnen präferierten Reformoptionen

---

<sup>3</sup> Kursivierung aus Original übernommen.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

und Lösungsansätzen Überzeugungsarbeit ‚leisten‘. Dies kann auch über die Verknüpfung, Gewichtung und Zuspitzung verschiedener Reformthemen zu einem gegebenen Zeitpunkt erfolgen. In solchen Argumenten und übergeordneten Begründungslinien spielen zudem Fragen moralischer Angemessenheit eine gewichtige Rolle. Deren Voranstellung dient als rhetorisches Mittel zur Legitimierung ihrer reform- und rentenpolitischen Handlungsorientierung – besonders dann, wenn die Reformen stark disputiert werden. Spezifische Gerechtigkeitskonzeptionen werden hier also eine Rolle spielen. Solche sind hier von Interesse, da jede Form von Gerechtigkeitsrhetorik im sozialpolitischen Zusammenhang – hier übergespitzt formuliert – „das Verteilungsgeizäck der Gruppen mit einem moralsemantischen Firnis“ (Kersting 2003: 107) überziehen kann. Die Rede von Gerechtigkeit kann also als simple argumentative Strategie entlarvt werden, oder zumindest als solche untersucht werden. Gleichzeitig sind solche Argumentationsweisen aber auch aus anderem Grund von Interesse: Moralische Argumente und normative Bezüge liefern Aufschluss über Traditionen, geltende Werte und Leitprinzipien, kurzum: wohlfahrtskulturelle Grundlagen, an welche Reformen und damit auch hierauf bezogene politische Diskussionen rückgebunden sind. Diese wirken insofern auf die Handlungsorientierung der sozialpolitischen Akteure zurück, indem diese selbst sich an bestehenden Werten, Leitprinzipien und damit gewissermaßen normativen Standards orientieren müssen. Dies wird sich auch in ihrer Argumentation niederschlagen. Folglich sind Argumente und Argumentationsweisen im Reformkontext Alterssicherung nicht nur im Rahmen rhetorischer Überzeugungsarbeit und damit argumentativer Strategien zu untersuchen; sie liefern gleichzeitig Rückschlüsse über den normativen Möglichkeitsraum. Dieser wird sich in Form eines „Korridors als ein Raum politischer Möglichkeiten“ (Vobruba 1996: 973) verstanden zwischen Wohlfahrtsstaaten vermutlich deutlich unterscheiden.

Diese Dissertation gliedert sich in zwei Teile, einen theoretischen (I.) und einen empirischen (II.). Es steht ein ausgeprägter Fundus an Material zur Verfügung, das Thema Rentenpolitik aus verschiedenen Perspektiven theoretisch zu behandeln. Ich werde mich hier, zum Auftakt des theoretischen Abschnitts (Kapitel 2), auf theoretische Ansätze beschränken, welche sich konkret dem Thema Rentenreformen zuwenden und hierfür Erklärungsansätze liefern. In einem ersten Schritt werden hier die institutionellen Grundlagen verschiedener Rentensysteme behandelt. Dies trägt zum ersten Verständnis bei, warum sich Reformen und bestimmte Reformpfade zwischen bestimmten Systemtypen unterscheiden können. Des Weiteren sollen dann Ansätze vorgestellt werden, die zum Thema Legitimation dieser Reformen – vor allem von Seiten der hierfür verantwortlichen politischen Akteure – hinführen. Für mein Untersuchungsvorhaben hat hier die Frage Relevanz, wie Reformen ‚designed‘ werden können, um technisch Erfolg zu haben und dabei aber zugleich auch vermittelbar zu sein. In Anknüpfung an die zum Auftakt im Kapitel 2 vorgenommene Unterscheidung von Rentensystemen



## Kapitel 1: Einleitung

---

werde ich im folgenden Kapitel 3 die Vergleichsfälle dieser Untersuchung vorstellen: Deutschland und Großbritannien. Dieses Kapitel ist relativ ausführlich, da hier diese Länder als unterschiedliche Regimetypen vorgestellt werden, konkret auf Alterssicherung bezogen, zugleich aber auch im Fokus auf andere Unterschiede. Des Weiteren werde ich die Rentenreformpolitik der Länder der letzten Jahrzehnte bis heute bündig nachzeichnen, da dies für ein Verständnis und damit Einordnung der im empirischen Abschnitt behandelten Reformthemen und vor allem der auf diese Themen bezogenen Begründungspraxis der Akteure wichtig ist. Im Anschluss hieran dient Kapitel 4 dazu, sich gezielt des Themas ‚Auseinandersetzung über Reformen der Alterssicherung‘ im Hinblick auf verschiedene Akteursarten (Akteure erster und zweiter Ordnung) und ihrem Einfluss auf Reformen anzunehmen. Im zweiten Abschnitt dieses Kapitels werde ich offene Fragen herausarbeiten, zu deren (zumindest teilweisen) Beantwortung diese Dissertation am Ende beitragen soll. Kapitel 5 ist ähnlich wie das dritte Kapitel relativ ausführlich, da ich hier die theoretischen Grundlagen behandeln möchte, die im zweiten Abschnitt dieses Kapitels dann konkret zum Konzept eines analytischen Rahmens beitragen sollen. Konkret werde ich im Rückgriff auf die bestehende Literatur zum Thema (politische) Diskurse, Ideen und Wissen einen Analyserahmen entwerfen, um das Konzept der Begründungspraxis verständlich, und zudem operationalisierbar zu machen. Ergänzend führe ich hier noch in das Konzept Wohlfahrtskultur ein, da es viele der vorher diskutierten Konzepte zum Teil integriert oder zumindest mit reflektiert, und vor allem einen gezielteren Fokus auf kulturelle Unterschiede zwischen Deutschland und Großbritannien in Bezug auf Werte und Leitprinzipien erlaubt. Dies lässt sich dann zum Thema Alterssicherung noch weiter konkretisieren. Kapitel 6 verortet und diskutiert die Untersuchung als qualitatives Forschungsvorhaben und dient der Erläuterung des methodischen Vorgehens und der konkreten Datengrundlage. Weiter werde ich hier die Fallauswahl mit Blick auf die in die Analyse einbezogenen Akteure begründen. Hieran schließt dann der empirische Teil der Untersuchung (II.). Die Datengrundlage besteht zum überwiegenden Teil aus Experteninterviews, welche ich im Rahmen meiner wissenschaftlichen Mitarbeit in der Emmy Noether-Nachwuchsforschungsgruppe „Erwerbsarbeit jenseits der Rentengrenze“ erhoben habe. Diese Forschungsgruppe, unter der Leitung von Prof. Dr. Simone Scherger, war von 2010 bis 2017 am *socium* – Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik (ehemals Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Universität Bremen, angesiedelt. Zunächst gebe ich in Kapitel 7 Auskunft über erste Befunde im Hinblick auf die Zuordnung der Akteure, aber auch begrifflichen Differenzierungen. Dann widme ich mich der Auseinandersetzung der deutschen Akteure über die Reformen (Kapitel 8). Anhand dreier Unterkapitel analysiere ich ihre Begründungspraxis, um hierüber ihre entsprechende Deutungsangebote zu rekonstruieren und damit den Deutungsrahmen (Diskurs) mitsamt seiner ihn charakterisierenden Elemente offen zu legen. Kapitel 9 behandelt die Auseinandersetzung über Rentenreformen in Großbritannien. Kapitel 10 setzt sich dann zum Ziel, aus den empirischen Kapiteln die

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

zentralen Befunde zu den Ländern zusammenzufassen, die Deutungsrahmen der länderspezifischen Auseinandersetzung gebündelt zu präsentieren und bestimmte Befunde zu diskutieren. Kapitel 11 dient dazu, das Untersuchungsvorhaben und dessen Ergebnis noch einmal insgesamt zu beschreiben. Ferner werde ich hier noch die theoretischen Konzepte, die zum Einsatz kamen, diskutieren, weiteren Forschungsbedarf formulieren, aber auch auf Einschränkungen und Probleme der Dissertation eingehen.

## **Teil I: Institutionelle und theoretische Grundlagen**

## 2. Rentenreformen und Legitimation

### 2.1. Herausforderungen und Reformoptionen

Wie bereits eingangs erwähnt ist weithin bekannt, dass die Wohlfahrtsstaaten hoch entwickelter Industrienationen infolge demographischer Veränderungen unter starkem Zugzwang stehen. Insbesondere zwei Entwicklungen wirken sich unmittelbar auf die Systeme sozialer Sicherung aus: Eine längere durchschnittliche Lebenserwartung, und eine im Durchschnitt rückgängige Geburtenrate. Beide Entwicklungen fallen auf eine im Grunde positiv zu bewertende sinkende Mortalität, sowohl auf die Lebensphase Alter als auch Kindheit bezogen, zurück (vgl. Barr und Diamond 2010: 3-7). Allerdings ist der negative Effekt dieser Entwicklungen auf Alterssicherungssysteme offensichtlich – vor allem mit Blick auf staatliche Rentensysteme, die entweder (größtenteils) über Beiträge oder über Steuern finanziert werden: Ein höherer Bevölkerungsanteil von Älteren führt zu längeren Rentenbezugszeiten, die zugleich von einem schrumpfenden Anteil Jüngerer an der Gesamtbevölkerung finanziert werden. Damit stehen Rentensysteme unter Druck, ihre Leistungen (Alterseinkommen) für mehr Ältere bereitzustellen, während ihre primäre Finanzierungsquelle zunehmend erodiert, da es immer weniger Jüngere im Erwerbsalter gibt. Zu dieser Entwicklung, die den (auf Altersgruppen bezogenen) Altersquotienten fundamental verändert, kommen zwei weitere hinzu: Ein über die letzten Jahrzehnte deutlich feststellbarer Rückgang in der Erwerbsbeteiligung älterer<sup>4</sup> Männer, die allerdings auch mit einer höheren Arbeitsmarktpartizipation von Frauen einhergeht (Barr und Diamond 2010: 7-11). Nimmt man allein diese Entwicklungen zusammen, verdeutlicht sich die Konsequenz, dass die laufenden Kosten für Alterseinkommen und damit insbesondere für staatliche Rentensysteme steigen, und sich dies auch für die Zukunft fortsetzt. Zusätzlicher Druck entsteht infolge veränderter Erwerbsverläufe und -karrieren auf dem post-industriell geprägtem Arbeitsmarkt, aber auch infolge der zunehmenden ökonomischen Bedeutung eng verflochtener internationaler Finanzmärkte (Bonoli 2003: 399).

In Reaktion hat die Politik der überwiegenden Zahl der Staaten im OECD-Raum Reformen ihrer Rentensysteme durchgeführt. Rentensysteme lassen sich zum Verständnis über eine erste Säule staatlicher Alterssicherung, betrieblichen Versorgungsformen in der zweiten, und privater Vorsorge in der dritten Säule darstellen. Angelehnt ist diese Unterscheidung in ein entsprechendes Drei-Säulen-Modells an die Klassifizierung von Alterssicherungssystemen als Mehr-Säulen-Systeme durch die Weltbank (World Bank 1994). Der Fokus auf die angeführten drei Säulen ist am geläufigsten

---

<sup>4</sup> Im Folgenden dieser Analyse beziehe ich mich in der Regel auf „ältere Beschäftigte“. Hiermit meine ich konkret – einer gängigen Einteilung folgend – die Altersgruppe der 55-bis 65-Jährigen.

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

(vgl. hierzu auch OECD 2005: 22). Im Vergleich zwischen Ländern unterscheiden sich Rentensysteme zum Teil deutlich in Bezug auf die Bedeutung und Gewichtung der öffentlichen-staatlichen, betrieblichen und privaten Säule. Es macht einen immensen Unterschied, ob Wohlfahrtsstaaten den größten Anteil ihrer Alterseinkommen in der ersten, staatlichen Säule über das Prinzip einer Sozialversicherung („social insurance model“) bestreiten, oder ob Alterseinkommen über mehrere Säulen („multipillar systems“) verteilt generiert werden (Bonoli 2003). Bei Letzterem hat die staatliche Säule wie im *Beveridge*-System dann eher Verantwortung für eine Grundversorgung- bzw. Absicherung im Alter (Bonoli 2003: 399). Dies führt zu jeweils unterschiedlichen Reformoptionen und damit Reformpfaden (Bonoli 2003; Weaver 2010). In Anbetracht der skizzierten Herausforderungen der alternden Gesellschaft kann daher geschlussfolgert werden, dass der politische Handlungsdruck synchron zum Kostendruck im ersteren Systemtyp höher ausfällt als in solchen, in denen die Kosten für laufende Alterseinkommen über die drei Säulen verteilt sind. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass jüngste Ereignisse wie die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 wiederum den Handlungsdruck überproportional für Systemtypen befeuerten, die einen hohen Anteil ihrer Alterseinkommen traditionell im Rahmen von Kapitaldeckung in der zweiten und dritten Säule bestreiten.<sup>5</sup>

Da die Systeme selbst jeweils spezifische Rückkoppelungseffekte entfalten, gibt es für die verschiedenen Systemtypen bestimmte Reformoptionen. Denn sie produzieren dabei gewissermaßen bestimmte Probleme, die unterschiedliche Grade eines Reformdrucks erzeugen. Zugleich sind Reformoptionen strukturell stark bedingt. Angelehnt ist dieses Verständnis an den Ansatz des Neuen Institutionalismus (Bonoli und Palier 2000). Reformoptionen sind demnach im Bereich des technischen und politischen Möglichen (2000: 338) limitiert, was im Grunde bei Ausschluss von gravierenden Umwälzungen auch für die Zukunft gelten sollte. Der Möglichkeitsraum für politische Reformen ist somit von konkreten Faktoren geprägt: „past commitments, the political weight of welfare constituencies, and the inertia of institutional arrangements“ (2000: 334). Mit dem in den Sozialwissenschaften geläufigen Begriff Pfadabhängigkeit wird hier der häufig lineare Pfad von Reformpolitiken, im Gegensatz etwa zu radikalen Umbrüchen, über den Einfluss solcher Faktoren erklärt. So lässt sich darlegen, wie Reformen im Rahmen spezifischer Rentensystem konkret gestaltet werden können (vgl. für Folgendes: Weaver 2010: 152-154, auch Barr und Diamond 2010: 19). Wie bereits erwähnt, stehen gerade die überwiegend über das Sozialversicherungsmodell finanzierten Rentenleistungen infolge demographischer Veränderungen unter hohem Finanzierungsdruck. Für diesen Systemtyp gibt es dabei zunächst inkrementelle Reformoptionen, etwa über eine Kombination aus Leistungssenkungen und Beitragssteigerungen in der ersten Säule. Letztere können allerdings negative ökonomische Effekte haben. Sind diese Optionen erschöpft, auch, weil sie schnell Miss-

---

<sup>5</sup> Zu Unterschieden im Anpassungsdruck und entsprechenden Rentenreformen in verschiedenen Ländern, s. Hinrichs und Brosig (2013).

gunst innerhalb der Bevölkerung (und der Wirtschaft) auslösen können, stellt eine „regime transition“ die nächste Möglichkeit dar. Ein solcher Schritt muss allerdings aufgrund bestehender Rentenansprüche im Sozialversicherungssystem einen Spagat zwischen dem Erhalt bestehender und einer Reduzierung künftiger Leistungsversprechen meistern. Für Beveridge-Systeme verhält es sich von der allgemeinen Ausgangsposition her dagegen etwas anders: Demographische Veränderungen entfalten zunächst einen relativ geringeren Finanzierungsdruck auf das staatliche Rentensystem. Weiter kann sich die im Vergleich höhere Bedeutung privater Vorsorgeformen im Alterssicherungssystem positiv auf Investitionen und Wirtschaftswachstum auswirken. Allerdings bestehen in Beveridge-Systemen vielfach Probleme wie eine unzureichende Absicherung einer hohen Anzahl Ältere, was auf mangelnde Vorsorge und dem unzureichenden Versorgungsniveau staatlicher Leistungen zurückfällt. Hinzu kommt die Abhängigkeit jener Alterseinkommen, die über die kapitalgedeckten Säulen generiert werden, von Entwicklungen auf den Finanzmärkten. In diesen Systemen sind inkrementelle Reformen, die sich auf allgemein hohen Regulierungsbedarf seitens staatlicher Behörden, der Bewältigung administrativer Aufgaben, und vor allem der Integration öffentlicher und privater Säulen zur Erreichung bestimmter Absicherungsstandards beziehen, eher zu erwarten als radikale Veränderungen der Systemstruktur im Rentensystem (vgl. Weaver 2010: 156-158). In Bezug auf die Integration öffentlicher und privater Säulen stehen zudem Strategien des „rentenpolitischen layering“-Strategie als Option zur Verfügung, die allerdings in beiden Systemtypen vorkommen kann (Mabbett 2011). Mit layering, also konkret der Einführung neuer Schichten im System zur Modifikation des Verhältnisses der Säulen, wird das Ziel verfolgt, Reformen in der ersten Säule mit gleichzeitigen Veränderungen in den kapitalgedeckten Säulen zu verknüpfen, um hierüber einen Leistungsrückbau in der ersten Säule zu erreichen (Hacker 2005; Streeck und Thelen 2005: 22-24). Ein simples Beispiel für layering ist etwa der Ausgleich von Leistungsminderungen in der staatlichen Säule durch die kapitalgedeckten Säulen, indem diese für mehr Menschen als vorher zugänglich gemacht werden. Dies kann für die Einkommenssicherheit von (zukünftigen) Rentnerinnen und Rentnern eine valide Option darstellen. Gleichzeitig ist dies auch eine Option, politische Opposition gegenüber Leistungskürzungen in der staatlichen Säule entgegen zu wirken.

## 2.2 Die Umsetzung und Legitimation von Reformen

Reformen im Rentensystem können also von politischen Akteuren in bestimmter Weise gestaltet werden. Dass solche Gestaltungsweisen auch mit politischem Kalkül eng verhandelt sind, ist offensichtlich. Hierzu gehört vor allem die Begründung von Reformschritten, so diese dann beschlossen werden. Folglich müssen Reformen immer von denen gut begründet werden, die sie politisch zu verantworten haben. Jede Regierung verfolgt daher – so die einhellige Sicht der Politikwissenschaft-

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

ten, nicht nur auf das Feld der Rentenpolitik begrenzt – das Ziel, für ihre (Reform-)Arbeit nicht abgestraft zu werden, was im ‚worst case‘ ihre Abwahl in Wahlen bedeutet. Im Zuge der Politik wohlfahrtsstaatlichen Retrenchements erhöht sich quasi der Begründungsbedarf, da die Politik des Rückbaus staatlicher Leistungen spiegelbildlich zur expansiven Wohlfahrtspolitik steht, wie sie für die *trente glorieuse* (1950 bis Anfang 1970) der westlichen Wohlfahrtsstaaten prägend war. Damals konnte der Ausbau sozialstaatlicher Programme relativ unproblematisch umgesetzt werden, weil dieser grundsätzlich den Rückhalt in der Bevölkerung genoss, und als populäre Reformen mit Wählerstimmen vergolten wurde. Dies führt der These der „new politics of the welfare state“ (Pierson 1996) folgend zu einer Politik, in der Regierungen die Wählergunst nicht aufs Spiel setzen wollen: „Thus, the welfare state’s electoral base is not only enormous, but primed to punish politicians for unpopular initiatives“ (Pierson 1998: 552). Laut Pierson erklärt dies auch das Ausbleiben großer, vermeintlich überfälliger Strukturereformen; also eine bestimmte Art von Reformen, welche die Finanzierungs- und Leistungsstruktur im System der sozialen Sicherung klar verändern (vgl. Berner 2009: 129). Dass eine Politik des Rückbaus wohlfahrtsstaatlicher Leistungen dennoch ihren Weg fand und dazu noch in Wohlfahrtsstaaten Bismarck’scher Prägung, die bisher als wenig reformfähig galten hat u.a. folgende Gründe (Palier 2006): Bedingt durch eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, eines sozialen und ökonomischen Wandels hin zu Post-Industrialismus, aber auch der Reifung von Wohlfahrtsstaaten im Hinblick auf Ausgaben für soziale Leistungen (Pierson 1998), kam es zu einer „Intensivierung des stets vorhandenen Konflikts um die Verteilung des Sozialprodukts“ (Kaufmann 2006: 51), was durch demographische Entwicklungen zudem befeuert wurde. Dies gilt für Deutschland wie auch für andere westliche Industriestaaten. Allerdings ist Deutschland insofern ein Sonderfall (vgl. hierzu auch Streeck 2009), da diese Entwicklungen mit den Umwälzungen der deutschen Wiedervereinigung zusammenfielen. Hieraus entwickelte sich ein steigender Druck auf den sozialstaatlichen Etat der Bundesrepublik, der zu einem Erstarken der Standortdebatte rund um Lohnnebenkosten und deren Folgen für ökonomische Prosperität führte. Diese war Ausdruck einer (wiederum nicht nur auf Deutschland beschränkten) „neoliberalen[n] Argumentation mit dem Ziel des Abbaus von sozialstaatlichen Schutzrechten“ (Kaufmann 2006: 53), die neben dem Feld der Alterssicherung auch andere Bereiche der Sozialpolitik, etwa das der Gesundheitspolitik, betraf – also Bereiche, die ebenso von demographischen Entwicklung stark betroffen sind.

Mit Blick auf Reformmöglichkeiten- und Wege der verschiedenen Alterssicherungssysteme stellt sich nun die Frage nach der Legitimation von Reformen, welche in erster Linie auf einen Abbau im Leistungskatalog des Wohlfahrtsstaates abzielen. Als Oberbegriff subsummiert Legitimierung all jene Tätigkeiten „die politische Akteure zur Herstellung öffentlicher Akzeptanz ausführen“ (Wrobel 2009: 25). Wie soeben erwähnt, ist ein Feedback-Effekt von Retrenchement-Politik die mögliche Missgunst von Wählern. Für Pierson ist der Wählerwille damit ein gewichtiger, nicht zu

unterschätzender Faktor für das Reformvorhaben oder dessen Verlauf. Im Zuge einer alternden Gesellschaft schlägt naturgemäß besonders durch, dass auch die Gruppe älterer Wähler, die bereits im Ruhestand sind oder kurz davor stehen, größer wird (Weaver 2016: 149-150). Aus diesem Grund, insbesondere mit Blick auf Reformen im Rentensystem, versuchen Regierungen politische Verantwortlichkeit für negative oder als solche empfundene Auswirkungen weitestgehend zu vermeiden. Dies bezeichnet man als *blame avoidance* (Weaver 1986). Folgende, teils (reform-)gestalterische, teils politische Strategien stehen ihnen hier zur Verfügung, insbesondere um Schuldzuweisungen zu umgehen (vgl. Pierson 1996), und gleichzeitig dem hohen Legitimationsbedarf von Reformen nachzukommen: Zunächst kann hier die Verschleierung von Reforminhalten (*obfuscation*) gegenüber der Öffentlichkeit genannt werden, etwa über Eingriffe in komplizierte Berechnungsformeln für Rentenleistungen. Eine weitere Form ist hier die Einführung sogenannter *automatic stabilizing mechanisms*, mit denen eine automatische Anpassung von Leistungen und Beiträgen vor dem Hintergrund von Veränderungen der demographischen oder wirtschaftlichen Lage erfolgen kann, und hierbei vom politischen Prozess entkoppelt wird (Weaver 2016).<sup>6</sup> Als weitere Strategien der *blame avoidance* gilt die politische Spaltung möglicher Reformgegner (*division*), und Kompensationsstrategien (*compensation*) zum Ausgleich negativer durch positive Effekte, etwa über *layering* wenn bestimmte Gruppen hiervon profitieren können. Weitere Beispiele für *blame avoidance* (Immergut und Anderson 2007: 11) ist das *blame sharing*, bei dem unpopuläre Reformentscheidungen eher von Regierungskoalitionen gefällt werden, da hier die potentielle Wählermissgunst nicht nur eine Partei mit voller Wucht treffen würde. Eine weitere Strategie zur *blame avoidance* kann an dieser Stelle noch angeführt werden: Die gezielte Einbindung von Expertenkommission im Vorfeld des legislativen Prozesses zur Verabschiedung einer Reform. Diese erfüllen neben ihrer Expertise auch bewusst eine Funktion: Sie tragen zum „*blame buffering*“ bei, wenn sie in ihrer konstitutiven neutralen Rolle eine Reform als notwendig belegen. Auch können solche Kommissionen aus bestimmten Interessengruppen zusammengesetzt sein, oder eben gezielt von der Regierung so kompiliert werden (Immergut und Anderson 2007: 11). Die Einbindung solcher Gruppen (auch in Kombination mit bestimmten Experten/fachpolitisch-prominenten Personen) ist aufgrund deren Sachverstands und ihrem Vertretungsanspruch bestimmter gesellschaftlicher Interessen wichtig. Vor allem deren schlussendliche Unterstützung für Reformvorhaben ist für die Inanspruchnahme von dessen Legitimität seitens der Regierungsakteure von zentraler Bedeutung. Nullmeier spricht hier von einer „strategische[n] Nutzung von Expertise“ (Nullmeier 2012: 124). Auch an anderen Stellen ist die Be-

---

<sup>6</sup> Hierzu gehören etwa Änderungen wie eine an die durchschnittliche Lebenserwartung angepasste Regelaltersgrenze, oder der Einbau stabilisierender Faktoren in die Rentenformel. Weaver (2016) macht deutlich, dass trotz der Entpolitisierung rentenpolitisch-relevanter Entscheidung durch solche Stabilisierungsmechanismen Regierungen unter hohem Zugzwang kommen können, und deshalb in formelbedingte Veränderungen eingegriffen wird. Gerade die Rentenreformpolitik in Deutschland wartet mit zahlreichen solcher Beispiele auf (vgl. nächstes Kapitel).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

deutung solcher Kommission für Rentenreformen bereits diskutiert worden (Hering 2012: 84, Torp 2015: 342-343).

Seit den 1990er Jahren sind in Rentensystemen, insbesondere Bismarck'scher Prägung, eine Reihe einschneidender Strukturreformen beschlossen und durchgeführt worden. Bonoli und Palier (2007) gehen auf die Gestaltung dieser Reformen, die aus einem ähnlichen Kalkül der blame avoidance der hierfür politisch Verantwortlichen folgen, ein: So werden Strukturreformen im Rentensystem, hier am Beispiel des Umbaus hin zur Stärkung von Kapitaldeckung, zum einen bewusst über einen längeren Zeitraum implementiert, um die Auswirkungen dieser Reformen politisch weniger sichtbar zu machen (was auch eine Form der Verschleierung darstellt). Zudem würden durch die längere Zeitspanne bis zur finalen Umsetzung die große und politisch einflussreiche Kohorte der sogenannten Babyboomer nur marginal von den (tendenziell negativen) Reformauswirkungen betroffen, was zumindest ihre Missgunst als Wähler nicht heraufbeschwört. Sogenannte Vertrauensschutzregelungen spielen in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle. Damit einhergehend erfolgen die Reformen zum anderen (idealtypisch) in vier Phasen: Zunächst kein Rückbau im staatlichen Leistungsniveau, gefolgt von moderatem Leistungsrückbau und das Platzieren des Themas (Finanzierung) als Problem auf der politischen Agenda, einer anschließenden Phase von radikalerem Rückbau (und gleichzeitigem Ausbau kapitalgedeckter Leistungen) und schließlich die gezielte Stärkung der Kapitaldeckung (Bonoli und Palier 2007: 556-557).

Bis hierhin sollte deutlich geworden sein, dass es für Strukturreformen im Rentensystem seitens politisch verantwortlicher Akteure einer gezielten argumentativen Strategie zur Legitimierung des Reformvorhabens Bedarf. Neben technischen Begründungen werden (wohlfahrtsstaatliche) Reformen (im Allgemeinen) auch über bestimmte Leitprinzipien begründet werden müssen, um deren politische Vertretbarkeit zu verbessern. Diese Form der Begründungspraxis zielt folglich nicht nur auf die allgemeine, schlichte Durchführbarkeit von Reform ab, sondern stellt gewissermaßen neben Dimensionen des Möglichen auch die des Notwendigen und Moralischen hervor. Dieser Aspekt wird vor allem im Kapitel 4 und 5 noch ausführlicher behandelt. Im hier nun folgenden Kapitel (3.) zu Deutschland und Großbritannien wird zunächst das Vorgegangene zu Reformoptionen und Rentenreformen eine Rolle spielen. Im Anschluss an die obige Unterscheidung zweier Systemtypen (Bismarck und Beveridge) behandle ich beide Länder als Vergleichsfällen jeweils unterschiedlicher Wohlfahrtsregime. Konkret wende ich mich ihren jeweiligen Rentensystemen und den hierauf gerichteten einschneidenden Reformen der vergangenen Jahre zu.

## 3. Deutschland und Großbritannien als Vergleichsfälle

### 3.1. Wohlfahrtsregime und Arbeitsmärkte

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung gelten Deutschland und Großbritannien als ‚klassische‘ Vergleichsfälle unterschiedlicher Sozialstaatsmodelle oder konkreter: Regimetypen. Wegweisend für die analytische Zuordnung von Wohlfahrtsstaaten zu bestimmten Wohlfahrtsregimen ist Esping-Andersens Werk „The three worlds of welfare capitalism“ (1990). Hiernach lassen sich Wohlfahrtsstaaten idealtypisch anhand dreier zentraler Dimensionen unterscheiden: ihrem Grad an De-Kommodifizierung, der Einfluss der jeweiligen sozialstaatlichen Institutionen auf Stratifizierung, und schließlich die Rolle des Staates und des Marktes zur Erbringung sozialer Leistungen. Konkret bezieht sich De-Kommodifizierung auf soziale Rechte, die es dem Einzelnen erlauben, seinen Lebensstandard weitestgehend unabhängig von Marktkräften, also der Bereitstellung seiner Arbeitskraft als Marktkommodität, zu machen (Esping-Andersen 1990: 3). Im Grunde verringert dies also den Status des Einzelnen als reine Kommodität auf dem Arbeitsmarkt. Stratifizierungseffekte eines Regimes bezieht sich darauf, dass die Institutionen sozialer Sicherung zwar Stratifizierungsprobleme – etwa bestehende Ungleichheiten – lösen sollen. Das übergeordnete Ziel von Wohlfahrtsstaaten, Gleichheit zu produzieren, beruht allerdings auf einem eher vagen Verständnis dessen (Esping-Andersen 1990: 3). Dies führt dazu, dass sozialstaatliche Programme für bestimmte Gruppen auch Statusunterschiede zwischen Gruppen re-produzieren können. Soziale Rechte und Stratifizierung werden schließlich vom Nexus zwischen Staat und Markt und dem System der Umverteilung geformt – der dritten Dimension nach Esping-Andersen. Über diese ergeben sich Unterschiede, inwieweit im Rahmen politischer Zielsetzung der Markt zur Erbringung sozialer Leistungen eingebunden wird und damit integraler Bestandteil des Wohlfahrtsregimes ist (Esping-Andersen 1990: 4).

Esping-Andersens Konzept dreier Welten des modernen Wohlfahrtskapitalismus umfasst drei Idealtypen. Die Zuweisung eines Landes zu einem Idealtyp bedeutet, dass die Länder sich im Grad ihrer De-Kommodifizierung, ihren Stratifizierungseffekten und dem Verhältnis des „public-private mix“ größtenteils ähneln. *Liberale* Wohlfahrtsregime weisen demnach einen geringen Grad an De-Kommodifizierung auf. Das Leistungsniveau zumeist universaler Transferleistungen fällt eher bescheiden aus, und bedarfsgeprüfte Unterstützungsleistungen haben hohen Stellenwert im System. Zur Zielgruppe staatlicher Sozialpolitik gehören zumeist jene mit niedrigen Einkommen („usually working class, state dependents“) (Esping-Andersen 1990: 26). Gleichzeitig forciert der Staat eine starke Rolle des Marktes, zum einen wegen seiner Bereitstellung geringer Leistungen, zum anderen über das Fördern und Regulieren privater Wohlfahrtspläne. In Konsequenz führt dieses Arrange-

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

ment u.a. dazu, dass die hieraus erwachsene Stratifizierungsordnung „is a blend of a relative equality of poverty among state-welfare recipients, market-differentiated welfare among the majorities, and a class-political dualism between the two“ (Esping-Andersen 1990: 27). In *konservativen* Regimen dagegen dominiert das sozialpolitische Ziel der Statuspräservierung; soziale Rechte und damit Ansprüche auf Leistungen sind stark an Klasse und vor allen (beruflichen) Status gekoppelt (Esping-Andersen 1990: 27). Während im liberalen Regimetyyp das Prinzip sozialer Unterstützung in Form nach oben gedeckelter Leistungen Tradition hat, so sind die Leistungsansprüche im konservativen Regime an die „basis of work performance“ rückgebunden, was über die Sozialversicherung gewährleistet wird (Esping-Andersen 1990: 48). Der Stratifizierungseffekt in diesem Regimetyyp ist relativ hoch, weil etwa Ungleichheiten in Form von (beschränkter) Arbeitsmarktpartizipation sich auf das sozialstaatliche Leistungsniveau für den Einzelnen auswirken, allerdings abgemilderter als im liberalen Typ. Zudem gilt, dass die Rolle des Marktes zur Erbringung wohlfahrtsrelevanter Leistungen hier weniger relevant als die des Staates ist. Den dritten Regimetyyp schließlich bezeichnet Esping-Andersen als *sozialdemokratischen* Typ; ihn kennzeichnet, dass Prinzipien rund um Universalismus und De-Kommodifizierung als verbrieft soziale Rechte bis weit hinein in die Schicht der „new middle classes“ reichen (Esping-Andersen 1990: 27). Hier herrsche kein Dualismus zwischen Staat und Markt oder zwischen Arbeiterklasse und Mittelschicht wie etwa bei den anderen Regimen vor; eher würde hier ein Regime forciert „that would promote an equality of the highest standards“ (Esping-Andersen 1990: 27). Relativ hohe Leistungen des Sozialstaats sind hier weniger stark an vorherige (Beitrags-)Leistungen gekoppelt, der Wohlfahrtsmarkt spielt keine große Rolle, und Ungleichheiten werden tendenziell eher reduziert als zementiert. Esping-Andersen macht deutlich, dass es in Bezug auf die Zuordnung von Ländern zu diesen Regimetypen „no one-dimensional nations in the sense of a pure case“ (1990: 49) gebe; es sich also bei seinen Kategorien um Idealtypen handelt, die nicht die Realität abbilden. Gleichzeitig ist es plausibel, anhand dieser Typen Länder wie Deutschland und Großbritannien zu unterscheiden: So gehört Großbritannien (neben Ländern wie den USA, Kanada und Australien) zum liberalen Regimetyyp, während Deutschland (neben etwa Frankreich und Österreich) zum konservativen Typ gezählt wird.

In den folgenden Abschnitten werde ich nun ausführlich das deutsche und britische Alterssicherungssystem und deren Reformen beschreiben. An den entsprechenden Stellen weiter unten werde ich auch darauf Bezug nehmen, dass Esping-Andersen in seiner Theorie die Dimension des public-private-mix anhand des Beispiels Alterssicherung konkret veranschaulicht. Allerdings soll der Abschnitt zum deutschen und britischen Alterssicherungssystem auch verdeutlichen, dass in den

letzten 27 Jahren (nach Esping-Andersens Theorie<sup>7</sup>) das Alterssicherungssystem (und auch der Arbeitsmarkt) in beiden Ländern reformbedingten Veränderungen unterworfen war. An anderen Stellen ist dies bereits als mögliche Konvergenz beider Regime diskutiert worden (Clasen 2011; Ruser 2011; Blair 2014).<sup>8</sup>

Hier möchte ich nun in gebotener Kürze ein weiteres Unterscheidungsmerkmal zwischen den Ländern einbringen: ihr Arbeitsmarkt und dessen relevante Strukturen. Dies ist nicht zuletzt in Bezug auf Fragen rund um das Thema Erwerbstätigkeit Älterer wichtig, das wiederum unweigerlich mit dem Thema Alterssicherung verknüpft ist. Hier möchte ich in einen anderen prominenten Ansatz einführen, den des *Varieties of Capitalism* (VoC) (Hall und Soskice 2001). Kernmerkmal dieser einflussreichen Theorie ist ihr Fokus auf Arbeitsmarktstrukturen und, konkreter, Firmen und Betriebe. Zentral ist hier die Frage, wie diese nicht nur intern mit ihren Beschäftigten, sondern auch extern mit „a range of other actors that include suppliers, clients collaborators, stakeholders, trade unions, business associations, and governments“ interagieren müssen, um erfolgreich und auf dem jeweiligen Markt konkurrenzfähig zu sein (Hall und Soskice 2001: 6). Hall und Soskice entwickeln zwei Idealtypen, die sich hinsichtlich des spezifischen institutionellen Geflechts der obigen Beziehungen, deren grundsätzlichen Charakter und der entsprechenden Strategien und das Verhalten der Betriebe unterscheiden lassen: *Coordinated market economies*, zu denen etwa Deutschland zählt, und *liberal market economies* wie Großbritannien. Während in ersterer Kategorie etwa korporatistische Arrangements zwischen Tarifpartnern und dem Staat auf Koordination jenseits des reinen Marktes abzielen, ist die Rolle des Marktes und damit Konkurrenz im liberalen Typ wesentlich ausgeprägter. Der VoC-Ansatz identifiziert insgesamt fünf Einflussphären, innerhalb derer Firmen Koordinierungsprobleme bearbeiten müssen, die ihre Kernkompetenzen direkt betreffen: „*industrial relations*“, „*vocational training and education*“, „*corporate governance*“, „*interfirm-relations*“ und schließlich die „*employees*“ selber (Hall und Soskice 2001: 7).

Für dieses Untersuchungsvorhaben ist relevant, dass mit dem VoC-Ansatz Unterschiede in Arbeitsmarktstrukturen zwischen den Ländern deutlich werden, die zum Verständnis über soziale Absicherung generell, und Alterssicherung im Speziellen beitragen. So ist „strategic interaction“ in Deutschland relativ ausgeprägt (vgl. Hall und Soskice 2001: 22f.), dabei aber abhängig von unterstützenden Institutionen und Akteuren, etwa über korporatistische Arrangements. Interaktion kommt etwa zum Tragen, wenn Betriebe in spezifische Fachkenntnisse ihrer Beschäftigten investieren, um sie hierüber langfristig an den Betrieb zu binden. Ein anderes Beispiel sind etwa flächendeckende Tarifsysteme zwischen starken Sozialpartnern, die nicht nur zu relativ angeglichenen Lohn-

---

<sup>7</sup> Nicht unerwähnt sollte bleiben, dass Esping-Andersens Typologie in vielfacher Hinsicht kritisiert wurde, etwa hinsichtlich einer Unterbelichtung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen, oder der Plausibilität anderer Regimeformen (vgl. als Überblick der Kritik Arts und Gelissen (2010)).

<sup>8</sup> Richtigerweise weist Blair darauf hin, dass „an increasing reliance on mixed provision and efforts to increase effective retirement ages“ als Merkmal von Konvergenz auf viele OECD-Staaten zutrifft (Blair 2014: 34).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

niveaus der Beschäftigten führen, sondern Grundlage zur Verhandlung anderer sozialpolitischer Anliegen sind. Letzteres hat etwa für Formen betrieblicher Altersvorsorge hohe Relevanz (vgl. etwa Wiß 2011; Blank 2016). Betriebsintern besitzen zudem Betriebsräte eine hervorgehobene Stellung (Gallie 2007: 26). Großbritannien dagegen ist (neben insbesondere den USA, aber auch Ländern wie Kanada und Australien) Teil der Familie der *liberal market economies*. Hier steht ein ungleich flexiblerer, deregulierter Arbeitsmarkt, auf dem Firmen eher auf „market relations“ (Hall und Soskice 2001: 27f.) bauen, um ihre Koordinierungsprobleme zu lösen. Konkurrenz ist hier wesentlich ausgeprägter; für nicht auf den Arbeitsmarkt bezogene Formen der Koordination gibt es weniger institutionelle Unterstützung. So sind direkte Vertragsvereinbarung zwischen Betrieben und Beschäftigten die Regel; Tarifverträge von relativ schwächeren Gewerkschaften (aber auch Arbeitgeberverbänden) erreichen in der Regel keine Breitenwirkung. Eher entscheidet die entsprechende Wirtschaftspolitik und der allgemeine Wettbewerb über Löhne und Inflation (Hall und Soskice 2001: 29-30). Um erneut auf das später noch etwas ausführlicher behandelte Beispiel der Betriebsrenten vorzugreifen: In Großbritannien dominieren hier vor allem Vereinbarung zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten (vgl. Naczyk 2016).

Abschließend sind noch weitere Unterschiede zwischen beiden Ländern kurz anzuführen, nämlich als parlamentarische Systeme und mit Blick auf den Einfluss von Interessengruppen. Deutschland ist eine parlamentarische Mehrheitsdemokratie, mit einem Mehr-Parteien-System und einem starken Gewicht des Verbundföderalismus mit den Bundesländern (hierzu ausführlich: Rudzio 2003). Interessengruppen treten zumeist als Verbände auf den Plan, um Einfluss in das Parlament, zumeist über die Mitglieder des Bundestags (MdB), oder die Ministerien zu tragen. Ihre signifikante, machtvolle Stellung in der deutschen Interessenlandschaft kommt auch darüber zustande, dass sie in parlamentarischen Ausschüssen stark eingebunden werden und sich hier Gehör verschaffen können (vgl. Reutter 2012). Für das Feld der Rentenpolitik interessiert sich neben den Akteuren der Sozialpartnerschaft traditionell eine bestimmte Reihe von Interessengruppen; die ehemals „highly segmented epistemic policy community“ (Schulze und Jochem 2007) zu diesem Thema hat sich allerdings neuen Akteuren öffnen müssen (vgl. Kapitel 4.1.). Im britischen Westminster-System besitzt das Parlament weitreichende politische Macht (Schulze und Moran 2007: 52-54). Für die britischen Abgeordneten im Unterhaus (*House of Commons*) gilt die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen. Alternierende Einparteieregierungen waren bis zur Koalition zwischen der Conservative Party mit den Liberal-Democrats 2010 der Regelfall (Plöhn 2012: 277). Seit 2015 regieren die Konservativen wieder alleine. Interessengruppen in Großbritannien richten ihre Einflussversuche in der Regel auf die Ministerialbürokratie, aber auch auf Parlamentarierinnen und Parlamentarier (Kaiser 1998: 233). Dies geschieht über entweder fachspezifische *policy communities* oder in „locker geknüpften *policy networks*“; wobei bestimmte Gruppen mit Insiderstatus (etwa der britische

### Kapitel 3: Deutschland und Großbritannien

---

Gewerkschaftsdachverband und der Arbeitgeberverband) vom Regierungsapparat bei bestimmten Anliegen selbst direkt kontaktiert werden (Plöhn 2012: 278). Der britische „Verbändepluralismus“ zeichnet sich insgesamt „durch eine Mischung traditionaler und moderner, kontinuierlicher und kurzfristiger Elemente sowie einen stark pragmatisch, ohne stringente Organisationslogik entwickelten Aufbau aus“ (Plöhn 2012: 279). Für das Feld der Rentenpolitik interessiert sich traditionell eine Reihe bestimmter Akteure (s. Schulze und Moran 2007: 58-59; vgl. hierzu auch Kapitel 6).

### 3.2. Das deutsche und britische Alterssicherungssystem: Struktur und Reformen

In diesem Kapitel steht zunächst das deutsche und im Anschluss das britische Alterssicherungssystem im Vordergrund. Hierfür ist es erforderlich beide Systeme relativ detailliert, und hierauf aufbauend die Rentenreformpolitik zu beschreiben. Hinsichtlich der offenkundigen Unterschiede als jeweils typische Regimeformen und deren spezifischen Reformoptionen- und Wege (vgl. Kapitel 2) ist Folgendes zu vermuten: Reformargumente, Begründungen und damit die (De-)Legitimationsbemühungen von Reformen durch politische Akteure zwischen den Ländern werden sich signifikant unterscheiden. Um sich dieser schlussendlich empirischen Frage zu nähern, muss allerdings ein ausführlicher Einblick in das jeweilige Rentensystem verschafft werden, das durch Reformen adressiert wird, die wiederum Gegenstand politischer Diskussionen sind. Für diesen Zweck erfolgt hier eine Darstellung der Ausgestaltung, Funktionsweisen und Grundprinzipien des deutschen Systems, der sich einer Behandlung der zurückliegenden Reformen anschließt. Darauf folgend behandle ich die Arbeitsmarktsituation älterer Beschäftigter und gehe auch hier auf relevante Reformen und Maßnahmen der vergangenen Jahre ein.<sup>9</sup> Das gleiche schrittweise Vorgehen zur Darstellung nehme ich dann für Großbritannien vor (Kapitel 3.2.4 bis 3.2.6).

Zur Beschreibung des Alterssicherungssystems in Deutschland und Großbritannien dient die gängige Unterscheidung zwischen einer ersten Säule staatlicher Alterssicherung, betrieblichen Versorgungsformen in der zweiten, und privater Vorsorge in der dritten Säule. Im Hinblick auf den deutschen Kontext ist die „Terminologie der Drei-Säulen“ (Nullmeier 2012: 123) schon länger bekannt und dabei weniger von den begrifflichen (und reformorientierten) Bestrebungen der Weltbank von 1994 beeinflusst worden. Die drei Säulen unterscheiden sich dahingehend, dies als Zusatz zur Beschreibung im vorherigen Kapitel, dass die staatliche Alterssicherung (erste Säule) überwiegend auf Umverteilung und Armutsvermeidung gerichtet ist, private Vorsorgeformen (zweite und dritte Säule) dagegen auf Einkommensverstetigung und die Absicherung biometrischer Risiken abzielen. Diese Systeme kennen keine „Umverteilung über den versicherungstechnischen Risikoausgleich hinaus“ (Hinrichs 2017: 344), was dagegen auf staatliche Rentensysteme zutrifft.

Für Deutschland bezieht sich die Unterteilung in drei Säulen auf die gesetzliche Rentenversicherung (im Folgenden: GRV), die betriebliche Altersversorgung und die individuell-private Altersvorsorge (Berner 2009: 155). Für Großbritannien verhält es sich ähnlich mit der zweiten und dritten Säule; für die erste Säule ist die Basic State Pension (BSP) zentral. Die Beschreibung der drei Säulen

---

<sup>9</sup> Während die Betrachtung der Reformen im deutschen Rentensystem der Vollständigkeit halber einen weiten Zeithorizont umspannt (1957 - 2016), konzentriere ich mich bei den arbeitsmarktrelevanten Reformen vorrangig auf die zurückliegende Dekade.

wird ergänzt um einen Blick auf die Systeme der Mindestsicherung im Alter und Regelungen bezüglich des Erwerbsaustritts vor Erreichen der Regelaltersgrenze.

Mit Deutschland und Großbritannien vergleiche ich also unterschiedliche Alterssicherungssysteme (vgl. Kapitel 2): Deutschland repräsentiert hier das „social insurance model“ Bismarck'scher Prägung, während Großbritannien über sein Beveridge-System sozialer Sicherung ein „multipillar system“ darstellt (Bonoli 2003: 399). Das deutsche Rentensystem gehört damit zur Gruppe der „[c]onservative state-dominated insurance systems, in which status is a key element in the pension-program structure“ (Esping-Andersen 1990: 85). Dieses System ist geprägt von hoher beruflicher Segregation der sozialen Sicherung, Privilegien für Staatsbedienstete, und einer insgesamt eher marginalen Rolle des Marktes (was sich allerdings infolge der Reformen von 2001 an zunehmend verändert). Wegen dem komplexen Wechselverhältnis zwischen erster Säule, Absicherung in der zweiten und das Verhältnis zum Wohlfahrtsmarkt insgesamt lässt sich das britische Rentensystem allerdings nicht etwa zur Rentenregime-Gruppe der „[r]esidualist systems“ (Esping-Andersen 1990: 86-87) zuordnen, in denen der Markt alles dominiert. Auch hinsichtlich seines steuerfinanzierten, universalen Gesundheitssystems ist Großbritannien, trotz klarer Wesensmerkmale eines liberalen Wohlfahrtsstaates, eher als Sonderfall innerhalb dieser Kategorie anzusehen. Dies tut dem analytischen Mehrwert des Vergleichs beider Länder, den ich in methodischer Hinsicht in Kapitel 6 noch erläutere, jedoch keinen Abbruch.

### 3.2.1 Das deutsche Alterssicherungssystem

#### Staatliche Alterssicherung

Die Gesetzliche Rentenversicherung wurde 1889 unter Bismarck mit dem „Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Alterssicherung“ verabschiedet. Sie liegt heute im Regelungsbereich des Sozialgesetzbuches VI, und ist der ausgabenträchtigste Zweig der deutschen Sozialversicherung. 2012 beliefen sich die Ausgaben der GRV auf rund € 255 Mrd.. Als Pflichtversicherung für fast 30 Millionen abhängig Beschäftigte hat sie eine herausragende Bedeutung für gegenwärtige Alterseinkommen. 90 Prozent der Frauen und Männer ab 65 Jahren in Westdeutschland<sup>10</sup> erhalten eine Rentenleistung aus der GRV (BMAS 2017: 31-32).<sup>11</sup> Das ursprüngliche Leistungsziel der GRV – Bezuschussung zum Lebensunterhalt und damit Vermeidung von Armut – wurde mit der Einführung der dynamischen Rente 1957 grundlegend verändert (s. Kapitel *Reformen*): Nach einem „erfüllten Arbeitsleben“

---

<sup>10</sup> In den neuen Ländern ist der Verbreitungsgrad höher als in Westdeutschland, was an der höheren Erwerbsbeteiligung ostdeutscher Frauen und einer geringen Ausdifferenzierung anderer Formen der Alterssicherung liegt (BMAS 2017: 31).

<sup>11</sup> Im Erhebungszeitraum der empirischen Daten (2011-2013) lag der Wert für Männer bei 90 Prozent und für Frauen bei 86 Prozent (BMAS 2012: 31); vgl. auch folgende Fußnote.



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

(Bäcker et al. 2010: 404) sollte die staatliche Rente bei Renteneintritt den erreichten Lebensstandard sicherstellen, eine Zielsetzung, die im Zuge der Rentenreformen ab 2001 (3.2.2) allerdings schrittweise zurückgenommen wurde. Durchschnittlich beläuft sich die Rentenhöhe aus der GRV bei Männern (ab 55 Jahren) auf € 1.133, bei Frauen auf € 644.<sup>12</sup> Bei Männern zeigt sich eine starke Konzentration der Renten im oberen Bereich, bei Frauen streut die Verteilung wesentlich stärker (BMAS 2017: 33).

Als Sozialversicherung schützt die GRV ihre pflichtversicherten Mitglieder gegen die Risiken (von Einkommensverlusten durch) Minderung der Erwerbsfähigkeit oder Alter. Der Eintritt des Versicherungsfalls, der zum Erhalt einer regulären Altersrente führt, ist idealtypisch das Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze. Diese liegt 2017 bei 65 Jahren und 6 Monaten, und wird bis 2029 schrittweise auf 67 Jahre angehoben. Zum Leistungsbereich der GRV gehört auch die Zahlung von Hinterbliebenenrenten, was der konservativen Orientierung am männlichen Allein-Ernährer-Modell geschuldet ist (Wrobel 2009: 100). Hinzu kommen die Zahlung von Beiträgen an die Krankenversicherung der Rentnerinnen und Rentner und die Finanzierung von Rehabilitationsmaßnahmen (Bäcker et al. 2010: 407). Neben der GRV (als *Arbeiter- und Angestelltenversicherung*), in der zudem knapp 285 Tsd. pflichtversicherte Selbstständige Beiträge entrichten, befinden sich innerhalb der ersten Säule weitere Systeme zur Absicherung bestimmter Berufsgruppen (vgl. Schulze und Jochem 2007: 672). Beamte und Richter sind über die *Beamtenversorgung*<sup>13</sup> abgesichert, Beschäftigte im Agrarsektor über die *Altershilfe für Landwirte*.<sup>14</sup> Bei der Beamtenversorgung handelt es sich um eine Kombination von sozialer Sicherung (in der ersten Säule) mit einer betrieblichen Altersversorgung, was als Bifunktionalität bezeichnet wird (Ruland 2010: 301). Andere Berufsgruppen – etwa Ärzte, Rechtsanwälte, Architekten, Apotheker – verfügen über eigene (berufsständische) Versorgungswerke, die auf dem Versicherungsprinzip beruhen und ohne Zuschüsse des Staates auskommen (Ruland 2010: 302). Freischaffende Künstler sind über die *Künstlersozialkasse* pflichtversichert.

In Anlehnung an Bonoli und Palier (2000: 335) lässt sich das staatliche Rentensystem Deutschlands laut Hinrichs (2017: 349-353) anhand von vier institutionellen Variablen beschrieben: (1.) die *Art des Zugangs zu Leistungen*, (2.) die *spezifische Leistungsstruktur*, (3.) der *Finanzierungsmechanismus* und schließlich (4.) die *Management-Struktur* des Systems. Diese systematische Annäherung nutze ich hier, auch zur späteren Beschreibung des britischen staatlichen Rentensystems.

---

<sup>12</sup> Für 2012: Männer € 1.110, Frauen € 524 (BMAS 2012: 34).

<sup>13</sup> Es handelt sich hierbei um das größte Sondersystem neben der GRV, was etwa 5 Prozent aller Erwerbstätigen umfasst, für die demzufolge „Versicherungsfreiheit kraft Gesetzes“ (Bäcker et al. 2010: 407) gilt. Beamte leisten in diesem Gesamtversorgungssystem keine Beiträge für ihre Alterssicherung, der Anspruch auf ihre steuerfinanzierte Berufspension ergibt sich aus der Alimentationspflicht ihres Dienstherrn, dem Staat. Bei vergleichsweiser gleichlanger Beschäftigungsdauer liegt ihr Sicherungsniveau im Alter (Höchstversorgungssatz: 71,75 Prozent bei 40 Dienstjahren) weitaus höher als bei lohnabhängig Beschäftigten, die in der GRV versichert sind (Hinrichs 2017: 348).

<sup>14</sup> Für die verschiedenen Sondersysteme, vgl. auch Deutscher Bundestag (2016).

(1.) Die individuelle Rentenhöhe berechnet sich nach dem *Äquivalenzprinzip*, also in Abhängigkeit von der Höhe und Dauer der Beitragsleistungen aus versicherungspflichtigem Entgelt (Schulze und Jochem 2007: 672; Bäcker et al. 2010: 405). Diese Vorleistungsabhängigkeit ist ein Wesensmerkmal jeder Sozialversicherung, in welcher die Zuerkennung von Leistungen unabhängig von der individuellen Bedürftigkeit erfolgt, dabei allerdings eine Mindestbeitragszeit voraussetzt (Hinrichs 2017: 349-350). Sozialversicherung ist damit das dominierende Strukturprinzip der GRV (Leisering und Marschallek 2010: 92). Das (traditionelle) Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter bezieht sich auf die über Erwerbsarbeit lebensdurchschnittlich erzielte Einkommensposition. Als Referenz hierfür dient das idealtypische Konstrukt des *Eckrentners*, der über 45 Versicherungsjahre stets ein durchschnittliches Arbeitseinkommen erzielte. Wenn dadurch eine Rente generiert werden kann, die bei 70% des über den Erwerbsverlauf erzielten Netto-Durchschnittseinkommens liegt, so gilt dieses Netto-Rentenniveau gemeinhin als lebensstandardsichernd (Pilz 2009: 224).

(2.) Die Leistungsstruktur der Gesetzlichen Rentenversicherung, also die Höhe der erworbenen Rentenansprüche, ist abhängig von der Höhe und Dauer der geleisteten Beitragszahlungen und steht dem Äquivalenzprinzip folgend „in direktem Zusammenhang zu dem versicherten Lohn“ (Wrobel 2009: 100). Damit leistet die GRV keine einheitlichen Leistungen wie in Grundrentensystemen (Hinrichs 2017: 350), sondern lohnbezogene Beitragszahlungen. Diese werden in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu persönlichen Entgeltpunkten umgewandelt, die anhand des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aller Beschäftigten bemessen werden (Schulze und Jochem 2007: 675). Ein unterdurchschnittlicher Verdienst in einem bestimmten Jahr ergibt dabei weniger als einen Entgeltpunkt, ein überdurchschnittlicher folglich mehr, wobei die maximale Höhe des in einem Jahr zu erzielenden Entgeltpunkts durch eine Beitragsbemessungsgrenze festgesetzt ist (Hinrichs 2017: 350). Die persönliche Summe an Entgeltpunkten wird mit dem *Rentenartfaktor*, dem *Zugangsfaktor* und dem *aktuellen Rentenwert* multipliziert (Schulze und Jochem 2007: 675).<sup>15</sup> Letzterer ist eine „Rechengröße, welche die relative Rentenhöhe des Versicherten in einen Monatsbetrag der Rente umwandelt“ (Hinrichs 2017: 350), und damit zur Lohnbezogenheit der Renten beiträgt. Der Rentenwert verknüpft das Einkommen der Beschäftigten mit dem Alterseinkommen der Rentnerinnen und Rentner, und ist anhand jährlicher Veränderungen in durchschnittlichen Löhnen indexiert (Rüb und Lamping 2010: 157). Die charakterisierende Lohn- und Beitragsbezogenheit (Äquivalenzprinzip) der Rente wird zugleich mehrfach durch Elemente des *Solidarprinzips* „durchbrochen“ (Bäcker et al. 2010: 405), oder, anders ausgedrückt, die Gesetzliche Rentenversicherung „kombiniert das Versiche-

---

<sup>15</sup> Der Zugangsfaktor (ZF) berücksichtigt den Zeitpunkt des Beginns der Altersrente, der Rentenartenfaktor (RaF) berücksichtigt die konkret vorliegende Rentenart und dessen Sicherungsziel (Bäcker et al. 2010: 421-422). Zusammen mit der Summe der persönlichen Entgeltpunkte (SEp) und dem aktuellen Rentenwert (aRw) stellen diese Faktoren die Grundformel der Rentenformel dar, die in vollständiger Darstellung überaus kompliziert ist (vgl. etwa Schmähl 2012: 140). Bäcker et al. (2010: 416) folgend lautet die vereinfachte Grundformel wie folgt:  $SEp \times ZF \times RaF \times aRw = \text{monatliche Bruttorente}$ .

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

rungs- und das Solidaritätsprinzip“ (Hinrichs 2017: 350). Das soziale Element der GRV zeigt sich zum einen in der intertemporalen Umverteilung, bei welcher der Versicherungscharakter mit einem einheitlichen Beitragssatz die Absicherung für jene Versicherte erschwinglich macht, die etwa ein überdurchschnittliches Invaliditätsrisiko haben (Hinrichs 2017: 350) oder als Hinterbliebene im System abgesichert sind (Wrobel 2009: 100). Zum anderen ist das Solidarprinzip mit Blick auf Umverteilung innerhalb des Versichertenkollektivs bedeutsam: Unter bestimmten Bedingungen werden zur Erreichung des Ziels angemessener Rentenleistungen Zeiten berücksichtigt, in denen keine oder nur geringe Beiträge entrichtet werden konnten, und hierfür können Rentenansprüche generiert werden (vgl. Bäcker et al. 2010: 405; Hinrichs 2017: 351). Die Übernahme von als gesamtgesellschaftlich nützlich erachteter Aufgaben, die auch fehlende Rentenzeiten bedingen, führen ebenso zu Rentenanwartschaften – mit dem Unterschied, dass diese durch steuerfinanzierte Zuschüsse an die GRV (s.u.) gedeckt werden, die auf interpersonale Umverteilung abzielen (Schmähl 2007: 320).

(3.) Die Pflichtbeiträge zur Finanzierung der Leistungen innerhalb der Rentenversicherung werden paritätisch – also gemeinsam – von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Versicherten) und ihren Arbeitgebern entrichtet. Aktuell (2017) liegt der Beitragssatz bei 18,7 Prozent. 2015 lagen die Beitragseinnahmen der GRV bei rund € 207 Milliarden (DRV 2016: 20). Die Finanzierung der GRV erfolgt über das Umlageverfahren, was die Fachliteratur als *pay-as-you-go*-Prinzip (PAYG) beschreibt, und „als (fiktiver) Generationenvertrag bekannt ist“ (Hinrichs 2017: 351): Rentenleistungen an die gegenwärtige RentnerInnengeneration werden durch die Beitragsleistung der pflichtversicherten Erwerbstätigen (oder über Steuereinnahmen) finanziert. Als zweite, zunehmend bedeutsamere Finanzierungsquelle der GRV fungiert der steuerfinanzierte Bundeszuschuss<sup>16</sup> (Schulze und Jochem 2007: 674; Bäcker et al. 2010: 404), der das intertemporale Finanzierungsverhältnis der Gruppen unschärfer gestaltet, und mittlerweile rund ein Drittel der Ausgaben der GRV finanziert. Der oben angeführte Beitragssatz resultiert aus der Multiplikation dreier Faktoren<sup>17</sup>, welche der Rentenversicherung als „Stellschrauben“ zur Verfügung stehen, um das System „an demografische, arbeitsmarktbedingte, oder andere Herausforderungen“ anzupassen (Hinrichs 2017: 352).

---

<sup>16</sup> Dieser unterteilt sich in einen allgemeinen und einen zusätzlichen Bundeszuschuss. Der allgemeine Bundeszuschuss wird für jedes Kalenderjahr neu angesetzt. Der zusätzliche Bundeszuschuss existiert seit 1998, und deckt vor allem nicht beitragsgedeckte Leistungen ab. Er finanziert sich aus einem Prozentpunkt der Mehrwertsteuer und aus Einnahmen der Ökosteuern. Insgesamt orientiert sich der allgemeine und zusätzliche Bundeszuschuss an der zurückliegenden Brutto-lohntwicklung. 2015 lag der allgemeine Bundeszuschuss bei rund € 45 Milliarden, der zusätzliche Bundeszuschuss bei € 22 Mrd. (DRV 2016: 20).

<sup>17</sup> Hinrichs (2017) folgend lässt sich dies in folgender Gleichung vereinfacht ausdrücken:

$$b = (R : B) \times (P : W) \times (1 - S)$$

b steht dabei für den Beitragssatz. Die drei Faktoren sind: das Verhältnis der Rentenbezieher (R) zu den beitragspflichtig Beschäftigten (B), die durchschnittliche Rentenhöhe (P) zum Durchschnittslohn (W) und den Zuwendungen an die GRV aus Steuermitteln (S). Der Beitragssatz kann der Gleichung entsprechend erhöht oder gesenkt werden. Gleichzeitig ergeben sich bestimmte Anpassungsoptionen: Etwa kann die Relation der Rentner (R) zu Beitragszahlern (B) durch eine Verschiebung des Renteneintrittsalters oder durch die Erhöhung der Zahl beitragspflichtig Beschäftigter modifiziert werden (Hinrichs 2017: 352).

(4.) Wie die anderen Zweige der Sozialversicherung ist auch die GRV als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert, d.h. sie übernimmt als selbstverwaltete, rechtsfähige Organisation eigenverantwortlich staatliche Aufgaben. 2005 erfolgte eine Organisationsreform (ohne beitrags- oder leistungsrechtlichen Auswirkungen), die u.a. eine Zusammenführung des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger mit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte zur Deutschen Rentenversicherung Bund vorsah, und fortan unter dem Dach der Deutschen Rentenversicherung (DRV) organisiert ist. Damit wurde die seit Anfang des 19. Jahrhunderts bestehende Differenzierung zwischen einer Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung aufgehoben (hierzu Klenk 2005). Das Prinzip der Selbstverwaltung gewährt insbesondere Arbeitgebern und Gewerkschaften über die jeweiligen Organe (Vertreterversammlung und Vorstand) eine einflussreiche Rolle in der Auseinandersetzung um die Fortentwicklung der Rentenversicherung, und gewährt ihnen zudem Zugang zu Daten über Erwerbsbiographien und Einkommenslagen der in der GRV-Versicherten (Anderson und Meyer 2003: 33). Die den deutschen Korporatismus prägende Sozialpartnerschaft dieser Akteure hat in rentenpolitischer Hinsicht ihr Pendant in den paritätisch besetzten Gremien der Selbstverwaltungskörperschaften der GRV. In diesem Kontext wird deshalb von einem Selbstverwaltungskorporatismus gesprochen (Nullmeier 2012: 109, vgl. auch Hinrichs 2017: 353).

#### **Betriebliche Absicherung**

Im Gegensatz zum Leistungsvolumen und der Verbreitung der Gesetzlichen Rentenversicherung kommt betrieblicher Altersversorgung (zweite Säule) keine gewichtige Rolle im deutschen Alterssicherungssystem zu, obwohl ihre Tradition länger als die der GRV zurückreicht. Denn betriebliche Vorsorge ist freiwillig, nicht flächendeckend verbreitet, und stark geschlechtsspezifisch verteilt (Schmähl 2007: 321). Auf den potentiellen Empfängerkreis bezogen beziehen in Deutschland 37 Prozent der Männer und 10 Prozent der Frauen eine eigene so genannte bAV-Leistung (BMAS 2017: 33), die bei Frauen (ab 55 Jahre) mit € 224 durchschnittlicher Höhe weitaus niedriger als bei gleichaltrigen Männer (€ 578) liegt (BMAS 2017: 33).<sup>18</sup> Primär von Großunternehmen angeboten, dient die betriebliche Altersversorgung der Rekrutierung von Arbeitskräften und deren Bindung an das Unternehmen, häufig als Teil eines *total compensation package*. Während Betriebsrentenpläne in Deutschland seit Mitte der 1970er Jahre einen allgemeinen Rückgang verzeichneten (Meyer und Bridgen 2011), ihr Verbreitungsgrad im Produktionsgewerbe jedoch nie unter 61 Prozent fiel (Bridgen und Meyer 2014: 41), stieg ihre Verbreitung seit der staatlichen Förderung kapitalgedeckter Altersvorsorge im Durchschnitt deutlich an, insbesondere in kleineren Betrieben (vgl. Wiß 2011:

---

<sup>18</sup> Für 2012: 43 Prozent der Männer, durchschnittlich € 577; 10 Prozent der Frauen, durchschnittlich € 226 (BMAS 2012: 35).

194; Bridgen und Meyer 2014; Hinrichs 2017: 348-349). Rein auf betriebliche Altersversorgung bezogen spricht man hier von der so genannten Eichel-Förderung (vgl. hierzu Berner 2009: 136-146).

Betriebliche Altersversorgung zeichnet sich durch eine komplexe Struktur aus. Zum Verständnis dieser kann man zwischen *Durchführungswegen*, *Zusageformen* und *Finanzierungsformen* unterscheiden (vgl. Berner 2008: 393-397; Wiß 2011: 191-206). Insgesamt werden diese in der Versorgungspraxis vielfach kombiniert, was mit unterschiedlichen Unternehmensprofilen zusammenhängt. Als sogenannter interner Durchführungsweg sagt der Arbeitgeber in Form einer *Direktzusage* seinem/seiner Beschäftigten bestimmte Leistungen im Alter, etwa in Form eines Prozentsatzes des letzten Gehalts, zu (Wiß 2011: 191). Hierfür werden Pensionsrückstellungen in der Unternehmensbilanz gebildet. Bei *Unterstützungskassen*, auf deren Leistungen kein Rechtsanspruch besteht (Berner 2008: 394), übernehmen in der Regel Trägerunternehmen die Auszahlungen der Betriebsrenten (Wiß 2011: 192). *Pensionskassen* sind unabhängig auf ein oder mehrere Betriebe zugeschnitten (Wiß 2011: 192), gewähren einen Rechtsanspruch auf die Versorgungsleistung und unterstehen damit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (Berner 2008: 394). Die *Direktversicherung* fungiert als Gruppenversicherung der in die betriebliche Altersversorgung einbezogenen Belegschaft, die ein Arbeitgeber abschließt (Berner 2008: 395). *Pensionsfonds* sind seit der Rentenreform 2001 zugelassen, und dürfen generell größere Anteile des Kapitals wesentlich flexibler einsetzen und erlauben riskantere Investments (Wiß 2011: 192).<sup>19</sup> Parallel zur Privatwirtschaft ist außerdem die *Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst* zu nennen, die einen quasi-verpflichtenden Charakter aufweist und (größtenteils) durch die Entrichtung von Umlagen durch die Arbeitgeber finanziert werden (Wiß 2011: 192).

Bei den Zusageformen gibt es drei verschiedene Arten von Zusagen, die ein Arbeitgeber auf Versorgungsleistungen im Alter macht. Bei einer *Leistungszusage*, auch als *defined benefit* (DB) verstanden, sagt der Arbeitgeber eine bestimmte Leistung zu, etwa monatlich einen bestimmten Prozentsatz vom letzten Gehalt (Berner 2008: 395). Im Rahmen einer *beitragsorientierten Leistungszusage* entscheidet sich der Arbeitgeber für Beiträge in bestimmter Höhe, aus denen sich die Leistung errechnet. Beide Zusageformen sind bei Direktzusagen und Unterstützungskassen die Regel (Wiß 2011: 196, 198). Als dritte Zusageform gibt es seit 2002 die *Beitragszusage mit Mindestleistungen*. Generell sagt der Arbeitgeber bei der Beitragszusage, als *defined contribution* (DC) verstanden, lediglich Beiträge zu, die er an einen Versorgungsträger leistet; die Höhe der Leistungen ist damit bis zum Ende der Beitragsphase offen und hängt u.a. von den erwirtschafteten Kapitalerträgen ab (Berner 2008: 395). Während bei Beitragszusagen das Investitionsrisiko auf die/den ArbeitnehmerIn übertragen wird, erhalten diese

---

<sup>19</sup> Neben Pensionsfonds sind Direktzusagen und Unterstützungskassen zum Schutz vor Arbeitgeberinsolvenz verpflichtend, weshalb bei diesen Durchführungswegen Beiträge an den *Pensions-Sicherungs-Verein* geleistet werden müssen, der die Auszahlung von Betriebsrenten im Falle der Insolvenz eines Arbeitgebers garantiert (Wiß 2011: 204).

aufgrund der sogenannten *Nominalwertgarantie* zumindest die Summe ihrer eingezahlten Beiträge garantiert zurück (Wiß 2011: 196).

Betriebliche Altersversorgung basiert im Wesentlichen auf zwei grundsätzlichen Finanzierungsformen. Während bis in die 1980er Jahre hinein ausschließlich Arbeitgeber die Beiträge leisteten, trat mit der *Entgeltumwandlung* (unter Tarifvorbehalt) eine neue Finanzierungsweise auf den Plan, die faktisch der Beschäftigte erbringt. Bei dieser Finanzierung verzichtet er gegenüber dem Arbeitgeber auf die Auszahlung eines Teils seiner Entgeltansprüche,<sup>20</sup> der Arbeitgeber wiederum refinanziert mit diesem Teil Beiträge zu einer betrieblichen Altersversorgung (Berner 2008: 396-397). Seit 2002 gibt es hierfür einen Rechtsanspruch. Über die Eichel-Förderung, die seit 2002 möglich ist, lassen sich Beiträge steuerfrei einzahlen.<sup>21</sup> Dies gilt für die Entgeltumwandlung, aber auch für allein vom Arbeitgeber erbrachte Beiträge

#### **Individuell-private Vorsorge**

Die dritte Säule des Alterssicherungssystems hat relativ geringe Relevanz für die meisten gegenwärtigen BezieherInnen von Alterseinkommen in Deutschland, was sich anhand folgender Zahlen zeigt: Lediglich 5 Prozent der Männer und 2 Prozent der Frauen in der Altersgruppe der ab 65jährigen beziehen Einkommen aus privaten Renten. Die Leistungen aller Empfänger (ab 55 Jahren) liegen bei Männern bei durchschnittlich € 455 (bei Frauen: € 291). 13 Prozent der Männer erhalten allerdings Leistungen von 1.000 € oder mehr, was wiederum nur für zwei Prozent der Frauen gilt (BMAS 2017: 39).<sup>22</sup> Aufgrund von Reformen ist die dritte Säule seit 2002 zweigeteilt, in traditionelle Instrumente privater Vorsorge (Lebensversicherungen, Ersparnisse, Wohneigentum etc.) und in steuerlich geförderte Vorsorgeprodukte, die gemeinhin als „Riester-Rente“ bekannt sind (Hinrichs 2017: 349).

Die Riester-Förderung gilt für die hier beschriebene individuell-private Vorsorge – allerdings auch im Rahmen betrieblicher Altersversorgung, also komplementär zur Eichel-Förderung. Kernbestandteile der Riester-Förderung<sup>23</sup> sind Altersvorsorgezulagen und die Möglichkeit eines Sonderausgabenabzugs, von der neben in der GRV Pflichtversicherte auch nicht-versicherte Ehegatten, und mittlerweile sowohl Beamte als auch BezieherInnen einer Erwerbsminderungsrente profitieren sollen (vgl. hierzu Berner 2009: 136-143). Ansprüche auf obige Bestandteile der Förderung entstehen

---

<sup>20</sup> Die sozialversicherungsfreie Entgeltumwandlung reduziert dabei das beitragspflichtige Einkommen, wodurch weniger Entgeltpunkte in der GRV erworben werden. Diese Vorsorgevariante führt damit zu einem schwächeren Anstieg der Bruttoentgelte, was sich wiederum negativ auf die jährliche Rentenanpassung auswirkt (Hinrichs 2017: 349).

<sup>21</sup> Der Gehaltsbestandteil, der ohne Abzug von Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen in eine Direktversicherung, Pensionskasse oder Pensionsfond investiert werden kann, lag 2016 bei € 2.976 pro Jahr (4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der GRV); unter bestimmten Voraussetzungen sind zusätzliche € 1.800 möglich.

<sup>22</sup> Für 2012: Leistungen erhielten 4 Prozent der Männer (durchschnittlich € 528) und 2 Prozent der Frauen (durchschnittlich € 332) (BMAS 2012: 47).

<sup>23</sup> Gefördert werden nur solche Verträge, die die Kriterien des so genannten Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes erfüllen. Die Zertifizierung von Produkten individuell-privater Vorsorge erfolgt seitens der BaFin.



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

über Altersvorsorgebeiträge der anspruchsberechtigten Personen, entweder als Beiträge zu einem zertifizierten Altersvorsorgevertrag (individuell-private Altersvorsorge) oder als Zahlung aus dem Nettoeinkommen in bestimmte Durchführungswege betrieblicher Altersvorsorge (Pensionsfond, Pensionskasse oder Direktversicherung). Die Zulagenförderung beläuft sich auf € 154, hinzu kommt eine Zulage pro Kind von € 185 (geboren vor 2008) bzw. € 300 (nach 2008 geboren). Für die volle Zulagenförderung muss der Anspruchsberechtigte vier Prozent seines Bruttoaufkommens (abzüglich der Zulagen) aufwenden. Aufwendungen bis zu € 2.100 (einschließlich der Zulagen) können wiederum als Sonderausgaben vom zu versteuernden Einkommen des Vorjahres abgesetzt werden (Berner 2009: 137). Auf die Zulagenförderung bezogen bedeutet dies, dass je mehr Kinder eine zulagenberechtigte Person hat und je geringer das Nettoeinkommen aus dem Vorjahr ist, desto größer fällt der Anteil der pauschalen Zulagen in Relation zu den aufgewendeten Eigenmitteln aus. Desto geringer ist zudem der Anteil am maximal förderfähigen Altersvorsorgebeitrag aus dem eigenen Nettoeinkommen. Der Mindesteigenbeitrag beträgt € 60 im Jahr (Berner 2009: 140-141). Grundsätzlich ist das System der Riester-Förderung so gestaltet, dass Personen mit niedrigem Einkommen von den staatlichen Zulagen, Besserverdiener hingegen von den Steuerbefreiungen profitieren sollen (Anderson und Meyer 2003: 35; Wiß 2011: 200; Hinrichs 2017: 368).

### **Mindestsicherung im Alter**

Neben den hier vorgestellten klassischen Säulen der Alterssicherung existiert mit der staatlichen „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ (zur Erwerbsminderungsrente, s. weiter unten) eine weitere Form der Absicherung für Menschen im Rentenalter.<sup>24</sup> Es handelt sich um eine bedarfsgeprüfte Sozialleistung (SGB XII), die dazu dient, unzureichende (oder gar fehlende) Alterseinkommen auszugleichen, sofern diese unter dem Bedarfssatz der Grundsicherung/Sozialhilfe liegen (2017: € 409 für Alleinstehende). Hinzu kommen angemessene Aufwendungen für Unterkunft, Heizung ggf. weitere unterstützende Leistungen. Im Rahmen der Bedarfsprüfung werden alle Formen von Einkünften erfasst, auch jene aus privaten Vorsorgeformen. Liegen solche vor, schmälern sie dementsprechend das individuelle Leistungsniveau der Grundsicherung. Im Jahre 2003 eingeführt, liegt das Novum der Grundsicherung – im Gegensatz zur vorher in solchen Fällen greifenden Sozialhilfe – in der „faktische[n] Abschaffung des Rückgriffs auf unterhaltsverpflichtende Angehörige“ (Hinrichs 2017: 367).<sup>25</sup> Da nunmehr „kein Regress auf das Einkommen der Kinder zu befürchten“ sei, soll damit „der »verschämten Altersarmut« entgegengewirkt werden“ (Hockerts 2010: 283). Seit der Einführung der Grundsicherung ist ein klarer Anstieg der Zahl der EmpfängerInnen zu

---

<sup>24</sup> Aufgrund ihrer der Tendenz nach steigenden Relevanz für Alterseinkommen wird die staatliche Grundsicherung im Alter zum Teil als vierte eigenständige Säule bzw. Ebene im Alterssicherungssystem verstanden (vgl. Bäcker et al. 2010: 390).

<sup>25</sup> Dieser Rückgriff ist jedoch bei einem Jahreseinkommen der Angehörigen von über 100.000 Euro möglich.

Kapitel 3: Deutschland und Großbritannien

verzeichnen, 2015 lag diese bei rund 1,04 Millionen Personen.<sup>26</sup> Allerdings gibt es wohl eine hohe Dunkelziffer jener, die aus oben genannten Gründen immer noch keine Leistung beantragen.

An dieser Stelle möchte ich nun den Aufbau des Rentensystems abbilden. Ich orientiere mich hier an der bestehenden Literatur, und wähle bewusst eine stark vereinfachende Darstellung des Drei-Säulen-Modells in Deutschland. In dieser lassen sich horizontal zudem jeweils drei Stufen in den einzelnen Säulen unterscheiden, welche den Grad an Verpflichtung anzeigen (angelehnt an Schmähl 2012: 184).

Abbildung 1: Das deutsche Rentensystem (nach Schulze und Jochem 2007: 674)<sup>27</sup>

Erste Säule				Zweite Säule	Dritte Säule
<i>keine dritte Stufe</i>				Freiwillige betriebliche Vorsorge	Freiwillige private Vorsorge
Kombination erste und zweite Stufe: einkommens- bezogene staatliche Rente				Geförderte, freiwillige betriebliche Vorsorge; reguliert, Steuererleich- terung, Anspruch auf Entgeltumwandlung	Geförderte, freiwillige private Vorsorge: - Riester-Rente
GRV		Selbstständige		<i>keine verpflichtende betrieb- liche Vorsorge</i>	<i>keine verpflichtende private Vorsorge</i>
abhängig Beschäftigte, in GRV-pflichtversichert (Arbeiter und Angestellte)	Selbstständige nach §§4 und 4 SGB VI	Beschäftigte im Bergbau	Freiberuflich Tätige (versich- ert in berufss. Versor- gungswerken),  Beamte, Richter und Berufssolda- ten (Beamtenversorger)  Landwirte		

Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter

<sup>26</sup> Hier muss zwischen Personen vor und nach der Regelaltersgrenze unterschieden werden, da Empfänger einer Erwerbsminderungsrente zur ersteren Gruppe gehören. Knapp 51,6 Prozent gehören zur Gruppe der Personen, die über der Regelaltersgrenze liegen (vgl. hierzu [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/04/PD16\\_136\\_221.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/04/PD16_136_221.html)).

<sup>27</sup> Diese Darstellung ist vom Original ausgehend von mir modifiziert worden. Einige Formulierungen wurden aus Schmähl (2012: 184) übernommen. Die dortige Darstellung des Rentensystems ist an sich am besten geeignet, das deutsche Rentensystem umfassend zu zeigen. Allerdings nutze ich die simple Darstellung in der Drei-Säulen-Logik hier auch zum besseren Vergleich mit dem britischen Rentensystem (s. weiter unten).



### Regularien und Optionen des vorzeitigen Renteneintritts

Erwerbsaustritte vor der regulären Regelaltersgrenze werden in Deutschland durch rentenrechtliche Optionen, aber auch über bestimmte betriebliche Vereinbarungen ermöglicht, die zum Teil vom Staat gefördert werden. Rentenrechtlich besteht zunächst für alle Versicherten ab 35 Versicherungsjahren die Möglichkeit, vor der Regelaltersgrenze eine Altersrente zu beziehen, allerdings unter Inkaufnahme von Abschlägen auf den Rentenzahlbetrag: Für jeden Monat, den früher Rente bezogen wird, fallen 0,3 Prozent an Abschlägen an, pro Jahr beläuft sich dies auf 3,6 Prozent. Der maximale Abschlag liegt bei 10,8 Prozent.<sup>28</sup> Im Rentenrecht gibt es zudem Möglichkeiten, unter bestimmten Voraussetzungen früher eine Altersrente zu beziehen: Die *Altersrente für langjährig Versicherte* kann nach 35 Jahren Wartezeit (Mindestversicherungszeit) bezogen werden, bereits nach Vollendung des 63. Lebensjahrs, allerdings mit einem maximalen Rentenabschlag von 14,4 Prozent.<sup>29</sup> Eine *Altersrente für besonders langjährig Versicherte*<sup>30</sup> können (vor dem 1. Januar 1953 geborene) Personen, die 45 Jahre Pflichtbeiträge oder Berücksichtigungszeiten vorweisen können, mit 63 Jahren ohne Abschläge beziehen. Zu den Pflichtbeitragszeiten dieser Rentenart gehören auch Zeiten aus Kindererziehung, nicht erwerbsmäßiger Pflege, Krankengeldbezug sowie Wehr- und Zivildienst. Zu den Berücksichtigungszeiten zählt ferner die Erziehungszeit bis zum vollendetem 10. Lebensjahr eines Kindes, Zeiten nicht erwerbsmäßiger Pflege und auch Zeiten aus Erwerbsverhältnissen in Minijobs. Als weitere Rentenart ermöglicht die *Altersrente für Schwerbehinderte* Personen, die einen Behinderungsgrad von 50 Prozent haben und eine Wartezeit von 35 Jahren erfüllen, einen Renteneintritt mit 63 Jahren. Für einen vorzeitigen Rentenbezug liegt die Altersgrenze weiterhin bei 60 Jahren, die maximale Abschlagshöhe bei vorzeitiger Inanspruchnahme beträgt 10,8 Prozent.<sup>31</sup>

Versicherte, die vorzeitig aus gesundheitlichen Gründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen, haben Anspruch auf die (2001 neu gestaltete) *Rente bei Erwerbsminderung* (EM-Rente) (hierzu ausführlich: Fröhler et al. 2013: 42-48). Dieser Rentenart kommt deshalb eine zentrale Bedeutung zu,<sup>32</sup> da das Risiko Invalidität nicht auf Ältere beschränkt ist, sondern zu jeder Phase des Erwerbslebens besteht (Fröhler et al. 2013: 42). Sie wird in Abhängigkeit vom gesundheitlichen Restleistungsvermögen in voller oder in halber Höhe als (befristete) Zeitrente geleistet. Als voll erwerbsgemindert gilt, wer auf nicht absehbare Zeit nur noch weniger als drei Stunden am Tag arbeiten kann. Kann

---

<sup>28</sup> Für jeden Monat, der über die Regelaltersgrenze hinaus gearbeitet wird, erhält man dagegen Zuschläge um 0,5 Prozent auf den Rentenzahlbetrag.

<sup>29</sup> Das SGB VI regelt, dass für Versicherte, die vor dem 1. Januar 1949 geboren sind, die maßgebliche Altersgrenze noch bei 65 Jahren liegt. Für Versicherte der Jahrgänge 1949 bis 1963 wird die Altersgrenze, je nach Geburtsdatum, schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben.

<sup>30</sup> Diese Rentenart wurde mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz 2014 modifiziert (vgl. Kapitel 3.2.2).

<sup>31</sup> Für Personen ab Jahrgang 1964 erhöht sich diese Rentenart mit der regulären Altersgrenze bis 2029 um 2 Jahre auf 65 Jahre; damit ist ein vorzeitiger Bezug unter Abschlägen (ab 2029) erst ab 62 Jahren möglich.

<sup>32</sup> Im Jahre 2015 erhalten (jeweils gerundet) 620 Tsd. Männer in Westdeutschland (Ost: 189 Tsd.) eine Rente wegen voller Erwerbsminderung, Frauen ca. 670 Tsd. (Ost: 196 Tsd.). Eine Rente wegen teilweise Erwerbsminderung erhalten rund 42 Tsd. Männer (Ost: 15 Tsd.) und 34 Tsd. Frauen (Ost: 10 Tsd.) (vgl. DRV 2016: 34-37).

jemand zwischen drei und sechs Stunden täglich arbeiten, hat er Anspruch auf eine halbe (bzw. „teilweise“) EM-Rente, die als Ergänzung zum verminderten Erwerbseinkommen vorgesehen ist (Bäcker et al. 2010: 411). Die Berechnungsweise der EM-Renten orientiert sich an der Altersrente für Schwerbehinderte, d.h. dass auch diese Rentenart lebenslange Abschläge von 0,3 Prozent monatlich bei einem vorzeitigem Rentenbezug zur Folge hat (Fröhler et al. 2013: 46).<sup>33</sup> Für beide Formen der Erwerbsminderung gelten Hinzuverdienstgrenzen, die individuell ermittelt werden.

Neben diesen rentenrechtlich institutionalisierten Ausstiegsoptionen gibt es weitere Gestaltungsoptionen zum Rentenübergang, die auf individueller, betrieblicher und tariflicher Ebene angesiedelt sind. Sie stellen nicht-staatliche Übergangsinstrumente dar, die zugleich von gesetzlichen Rahmenbedingungen abhängen, zum Teil werden aber auch „finanzielle Anreize für deren Anwendung und Nutzung gesetzt“ (Fröhler et al. 2013: 55). Zu dieser Instrumentengattung gehören etwa die Altersteilzeit und die Teilrenten, die ich im Folgenden kurz vorstelle.<sup>34</sup> Die Altersteilzeit ist eine „spezifische Form der Teilzeitbeschäftigung im Alter“ (Fröhler et al. 2013: 57), die auf der individuellen und betrieblichen Ebene vereinbart wird, und bis 2009 von der Bundesagentur für Arbeit (BA) bezuschusst wurde. Ende 2015 liefen die letzten geförderten Altersteilzeitverträge aus, die über bestimmte Mindestvoraussetzungen zustande kamen (ausführlich hierzu Fröhler et al. 2013: 57-64): Ab dem 55. Lebensjahr, bei einer Verringerung der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit, wird das Bruttoteilentgelt um 20 Prozent aufgestockt; das Unternehmen zahlt in diesem Arrangement weiterhin Beiträge zur GRV (80 Prozent des vorherigen Bruttoentgelts). Die freigewordene Stelle soll mit einem Erwerbslosen wiederbesetzt werden. Die Verteilung der Arbeitszeit und die Dauer der Altersteilzeit ist den Vertragsparteien überlassen, die Förderungshöchstdauer lag bei sechs Jahren. Die Möglichkeit eines direkt an die Altersteilzeit anschließenden Rentenbezugs ist vorgeschrieben.<sup>35</sup> Mit dem Ende der Förderung blieb die Möglichkeit einer nicht geförderten Altersteilzeit bestehen. Das Instrument der Teilrente wiederum ermöglicht seit 1992 Versicherten unter bestimmten Voraussetzungen den vorzeitigen Zugang zu einem Teil ihrer Altersrente, die in Höhe von einem Drittel, der Hälfte oder zwei Drittel der sich bis dato errechneten Rente bezogen werden kann, und mit den

---

<sup>33</sup> Allerdings sind Abschläge jeweils nur für den Zeitraum vom 60. bis zum 63. Lebensjahr zu zahlen, was sich in maximal 10,8 Prozent niederschlägt. Mit der Erhöhung der regulären Regelaltersgrenze auf 67 bis 2029 erhöht sich das Referenzalter für die Berechnung von Abschlägen bei einem vorzeitigem Bezug auf (frühestmöglich) 62 Jahre. Ausgenommen hiervon sind Personen mit 35 Jahren Wartezeit (ab 2024: 40 Jahre); für sie bleibt das Referenzalter 63 (vgl. hierzu Fröhler, et al. 2013: 47).

<sup>34</sup> Die Autorinnen und Autoren führen zwei weitere Instrumente an, die ich hier nur anreisse, weil sie für den empirischen Abschnitt der Untersuchung weniger relevant sind: Zum einen die Zahlung von Zusatzbeträgen zum Ausgleich vorgezogener Altersrenten, die von Versicherten oder von Unternehmen geleistet werden, um hierüber die Attraktivität von Instrumenten wie der Altersteilzeit und der Teilrente (s. oben) weiter zu erhöhen (ausführlich hierzu: Fröhler et al. 2013: 68-70). Zum anderen stellen Langzeitkonten als Form betrieblicher Arbeitszeitkonten eine Möglichkeit zur Finanzierung eines flexiblen Rentenübergangs dar, mit dem Ziel „einer längerfristigen, teilweisen oder vollständigen bezahlten Freistellung“ des älteren Beschäftigten (ausführlich Fröhler et al. 2013: 70-78).

<sup>35</sup> Mit der umfassenden Modifikation des Instruments in Folge des „Gesetzes zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand“ wurde 1996 zudem eine *Rente nach Altersteilzeitarbeit* eingeführt. Ihre Anspruchsvoraussetzungen sind eng mit denen für eine *Rente bei Arbeitslosigkeit* angepasst.

üblichen Abschlägen belegt werden. Ein Teilrentenbezug ist auch über die Regelaltersgrenze hinaus möglich. Weitere Einkünfte sind neben dem Erhalt einer Teilrente möglich, wobei die Summe aus Arbeitseinkommen und Teilrente das vorherige Einkommen grundsätzlich nicht übersteigen darf, um die Lohnersatzfunktion der GRV nicht zu unterminieren. Hierfür gelten spezifische Hinzuverdienstgrenzen, die sich an der je gewählten Teilrentenstufe orientieren und individuell berechnet werden (Fröhler et al. 2013: 65; Devetzi 2015: 69). Die Hinzuverdienstgrenzen liegen dabei umso höher, je niedriger die Teilrente ausfällt, und andersrum. Im Gegensatz zur Altersteilzeit wurde die Teilrente allerdings kaum genutzt. Jüngste Reformen haben mittlerweile zur Einführung einer „Flexi-Rente“ geführt. Diese erläutere ich kurz zum Ende des nun folgenden Unterkapitels.

### 3.2.2 Reformverlauf im deutschen Alterssicherungssystem

Im nun folgenden Abschnitt stehen die zentralen Reformen im Vordergrund, die seit dem Zweiten Weltkrieg bis heute maßgeblichen Einfluss auf die Gestalt des deutschen Alterssicherungssystems genommen haben. Nach Hinrichs (2017) lassen sich die reformpolitischen Weichenstellungen der deutschen Alterssicherungspolitik anhand von vier Phasen darstellen: eine expansive Phase von 1957 bis 1972, einer von Stagnation und Kontraktion geprägten (1986-1997), eine Phase der Kontraktion und Transformation (2001-2007), und seit dem Jahre 2014 wiederum eine re-expansiven Phase (Hinrichs 2017: 354-375). Die Darstellung anhand dieser Phasen ist auch deshalb notwendig, um die reformpolitischen Inhalte im empirischen Abschnitt dieser Untersuchung richtig einzuordnen: Vor allem die Phase von 2001 bis 2007 (Kontraktion und Transformation) steht im Rahmen der hier untersuchten Begründungspraxis im Fokus, was auf den Erhebungszeitraum der Daten (2011-2013) zurückfällt (vgl. Kapitel 6). Die in den Folgekapiteln vollzogene interpretative Analyse des Ringens der Akteure um Deutungshoheit im Reformfeld Alterssicherung liefert damit Erkenntnisse zum zeitlichen Vorläufer der Phase rentenpolitischer Re-Expansion (seit 2014).

Die expansive Phase der bundesdeutschen Alterssicherungspolitik war eine Reaktion auf weitverbreitete Altersarmut in Nachkriegsdeutschland. Strukturreformen im Jahre 1957 führten zur Dynamisierung des Systems der GRV. Die staatliche Rente sollte fortan nicht nur einen Zuschuss zum Lebensunterhalt, sondern ihrer neuen Zielbestimmung folgend faktisch einen Lohnersatz, über die gesamte Rentenlaufzeit hinweg, leisten (vgl. hierzu Hinrichs 2017: 355-358). Änderungen in der Rentenberechnung führten dazu, dass über die gesamte Versicherungsdauer hinweg das Bruttoarbeitsentgelt eines Versicherten im Verhältnis zum Durchschnittsentgelt aller anderen Versicherten in Beziehung gesetzt wurde. Damit sollte sich die relative Lohnposition in der entsprechenden Rentenhöhe widerspiegeln. Hinzu kam die jährliche Anpassung der laufenden Renten an die vorangegangene Bruttolohnentwicklung (der zurückliegenden drei Jahre). Zugleich wurden für Zeiten von Er-

werbsunterbrechung, etwa infolge von Wehrdienst, Ausbildung, Arbeitslosigkeit und Krankheit, Rentenansprüche erworben. In Folge dieser Strukturreform und dem (allerdings erst Ende der 1960er Jahre endgültig vollzogene) Übergang zum Umlageverfahren erhöhten sich die laufenden Renten, wodurch das vormals drängende Problem der Altersarmut als Massenphänomen effektiv gemindert werden konnte. Der Beitragssatz in der GRV belief sich 1957 auf 14 Prozent, und über den Bundeszuschuss wurde ein Drittel der Ausgaben bewerkstelligt.

Dass die reguläre Altersrente die Aufgabe eines echten Lohnersatzes tatsächlich erfüllen konnte, machte die 1957er Reform zur „Geburtsstunde des Ein-Säulen-Modells“ (Hinrichs 2017: 356), da mit der GRV nunmehr breite Bevölkerungsschichten im Alter (oberhalb des Sozialhilfeniveaus) abgesichert werden konnten. Maßgeblich getragen wurde diese fundamentale Veränderung im Sicherungsverständnis durch den sogenannten *Rentenkonsens* zwischen den Volksparteien CDU (Christlich Demokratische Union), ihrer Schwesterpartei CSU (Christlich Soziale Union) und der SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands). Dieser sollte von 1957 an bis Mitte der 1990er Jahre die deutsche Alterssicherungspolitik prägen. Er unterstrich im Wesentlichen die Dominanz des Sozialversicherungsparadigmas (zum Paradigma-Begriff in theoretischer Hinsicht, vgl. Kapitel 5) in der ersten Säule<sup>36</sup>, was sich für die Parteien eindeutig im angestrebten Zugewinn und der Sicherung von Wählergunst begründet. Der Konsens war insofern aber auch gefestigt, weil andere rentenpolitische Akteure wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, aber auch öffentlichkeitswirksame Wissenschaftler dem folgten (Bönker 2005a: 342).

Ökonomische Indikatoren wie etwa Überbeschäftigung und hohe Wachstumsraten führten aufgrund der vorherrschenden Erwartung steigender Rücklagen in der GRV Anfang der 1970er Jahre zu einem rentenpolitischen Überbietungswettbewerb der Parteien, was einen weiteren Expansionsschub zur Folge hatte (Hinrichs 2017: 356-357). So wurde 1972 mit der *Rente nach Mindesteinkommen* ein von CDU/CSU und SPD gleichermaßen befürwortetes Instrument in die GRV aufgenommen, das niedrige Rentenansprüche infolge ebensolcher Arbeitsentgelte nach 25 Beitragsjahren signifikant auf 75 Prozent des Durchschnittsverdienstes heraufstufte. Hinzu kam die Öffnung der GRV für Selbstständige, wofür sich insbesondere der Koalitionspartner der CDU/CSU, die FDP (Freiheitlich Demokratische Partei), stark machte. Zudem wurde, als einschneidendes expansives Instrument, mit der „flexiblen Altersgrenze“ Beschäftigten mit mindestens 35 Versicherungsjahren der Bezug einer abschlagsfreien Altersrente mit der Vollendung des 63. Lebensjahrs ermöglicht. Hiervon konnten auch Schwerbehinderte profitieren, die eine solche bereits mit vollendetem 60. Lebensjahr beziehen konnten.

---

<sup>36</sup> Nach Bönker beruht das Sozialversicherungsparadigma zum einen auf der kognitiven Überzeugung hinsichtlich Problemen wie Investitionsrisiken in kapitalgedeckten Systemen, die Schwierigkeit privater Haushalte, wohlinformierte Entscheidungen zu treffen, und der Gefahr von Ungleichheiten in Alterseinkommen. Zum anderen kommt im Sozialversicherungsparadigma die normative Überzeugung zum Tragen, dass der Staat Marktversagen korrigieren, Haushalte vor Marktrisiken schützen und soziale Ungleichheit begrenzen soll (Bönker 2005a: 340).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Erwartungen über steigende Rücklagen innerhalb der GRV, die den reformpolitischen Möglichkeitsraum bis dato maßgeblich konstituierten, wurde allerdings mit der durch die Ölkrise 1973 ausgelösten Rezession und dem Ende der Vollbeschäftigung je erschüttert. Diese Zäsur führte zu stagnierenden Einnahmen und rapide steigenden Ausgaben auf der einen Seite – was auch darüber verstärkt wurde, dass als Berechnungsgrundlage der Rentenanpassung die relativ hohen Löhne der (drei) Vorjahre galten (Rüb und Lamping 2010: 155). Auf der anderen Seite führten Instrumente wie die „flexible Altersgrenze“ zu einer ausgeprägten Frühverrentungskultur, die gesellschaftspolitisch deshalb hohe Akzeptanz erfuhr, weil dies, so die damals geläufige Begründung, die Arbeitsmarktchancen Jüngerer verbessere. Diese wurde durch das Instrument *Altersrente nach Arbeitslosigkeit* befördert, über welches nach einjähriger Arbeitslosigkeit ab dem 60. Lebensjahr eine Altersrente ohne Abschläge bezogen werden konnte (vgl. hierzu Hinrichs 2017: 357-358). Hinzu kam das „Vorruhestandsgesetz“ aus dem Jahre 1984, das Frühverrentungen über kollektive Vereinbarungen ermöglichte, und damit zur Entwicklung eines Frühverrentungsregimes, ausgeprägt insbesondere im Bereich der chemischen Industrie und dem verarbeitenden Gewerbe, beitrug. Hierüber war es möglich, mit 58 in den Ruhestand zu wechseln, und dabei 65 Prozent vom letzten Bruttoeinkommen als Alterseinkommen zu beziehen, was zudem durch betriebliche Leistungen ergänzt werden konnte (Rüb und Lamping 2010: 148-149).<sup>37</sup> Dies prägte eine bis in die 1990er Jahre reichende Frühverrentungspraxis, die auf einem starken Konsens von Gewerkschaften, Betrieben, dem Staat und den Beschäftigten beruhte. Allerdings gilt festzuhalten, dass diese Entwicklung hin zu korporatischen Frühverrentungs-Lösungen auch vor dem Hintergrund eines Rückbaus staatlicher Programme zu betrachten ist (Trampusch 2005). Insgesamt führte dies u.a. zu einer niedrigen Erwerbstätigenquote der Gruppe der Über-55jährigen (Frerichs und Taylor 2009: 48)

Als Höhepunkt der von Stagnation und Kontraktion geprägten Phase der deutschen Alterssicherungspolitik (1986-1997) gilt die Rentenreform 1992 (RGG92, auch „Blüm I“ genannt). Vorläufer zu dieser waren Änderungen an der Rentenanpassungsformel, um damit die Finanzierungsprobleme der GRV anzugehen; vor allem auf der Ausgabenseite, um in beschäftigungspolitischer Hinsicht Beitragserhöhungen zu vermeiden (vgl. Hinrichs 2017: 358). Vorboten der wiederum zu deutlichen und weitreichenden Leistungseinschnitten führenden „Großen“ Rentenreform waren Änderungen des „Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz“ (1985), wodurch der Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente nunmehr von einer Einkommensprüfung abhing (Schulze und Jochem 2007: 676-679; Hinrichs 2017: 359-360). Als einzig klare leistungsausweitende Maßnahme fällt in diesen Zeitraum die für Geburten ab 1992 geregelte Anerkennung von drei Jahren als mit Pflichtbeiträgen belegte Zeiten.

---

<sup>37</sup> Ferner gab es die Möglichkeit für ältere Beschäftigte, bereits mit 57 Jahren Arbeitslosengeld für insgesamt drei Jahre zu beziehen, um hieran anschließend mit 60 Jahren eine abschlagsfreie Altersrente zu beziehen (Rüb und Lamping 2010: 149).

Die „Große Rentenreform“ und ihre Zielsetzung einer langfristigen finanziellen Stabilisierung der GRV wurde 1989 beschlossen und trat 1992 in Kraft. Auch diese Reform wurde vom Rentenkonsens der involvierten Parteien CDU/CSU, FDP und SPD getragen. Zugleich fußte das entsprechende Gesetzgebungsverfahren stark auf den Empfehlungen einer sich aus Vertretern der Sozialpartner und Verwaltung der Rentenversicherungsträger zusammengesetzten Reformkommission (Schulze und Jochem 2007: 360-361; Hinrichs 2017: 360-361). Diese De-Politisierung des (renten)politischen Prozesses über eine gezielte De-Parlamentarisierung des allgemeinen Gesetzgebungsprozesses (Nullmeier und Rüb 1993) ermöglichte den politischen Konsens über eine Reform, bei der es „hauptsächlich um Kürzungen ging“ (Hinrichs 2017: 361). Dies schlug sich im zentralen Element der Reform nieder, weil nicht mehr die Veränderung der Bruttoverdienste, sondern die Nettolohnentwicklung als Grundlage der jährlichen Anpassung für Renten fungierte. Solche Anpassungen geschehen im Rückgriff auf den *aktuellen Rentenwert*. Dieser wird als „most important factor open for the contingencies of politics“ (Rüb und Lamping 2010: 156) beschrieben. Er ermöglicht der Politik, Einfluss auf das Rentenniveau zu nehmen. Zukünftige Renten fielen also niedriger aus, je höher die Abgabenlast der Versicherten in Form von Steuern und Sozialversicherungsabgaben war. Hiermit wurde angestrebt, das Standardrentenniveau eines Eckrentners bei 70 Prozent seines Nettoverdiensts zu stabilisieren. Während sich der Finanzierungsbeitrag des Bundes auf 20 Prozent der Ausgaben erhöhte, wurde auch einem mit 26,9 Prozent deutlich höherer Beitragssatz bis 2030 stattgegeben. Dazu kam die Regelung, den Bezug einer Altersrente vor der Regelaltersgrenze (65 Jahre) mit Abschlägen von 0,3 Prozent pro Monat zu belegen. Ebenso wurden vormals anrechenbare Rentenzeiten aus Schul- und Hochschulbildung von maximal 13 auf sieben Jahre reduziert, und die Versicherungszeiten für den Erhalt einer „Rente nach Mindesteinkommen“ auf 35 Jahre erhöht, gleichwohl aber auf den Zeitraum von 1973 bis 1999 ausgedehnt (Schulze und Jochem 2007: 682; Hinrichs 2017: 362).

Mit dem Inkrafttreten der Reform wurde die GRV in Folge der Wiedervereinigung Deutschlands mit dem *Rentenüberleitungsgesetz* (1991) auf die ostdeutschen Länder übertragen. Faktisch musste die GRV damit immense finanzielle Lasten der Vereinigung schultern, was durch einen höheren Beitragssatz bewerkstelligt wurde. Diese Lasten vervielfachten sich in dem Maße, wie der flächendeckende Arbeitsplatzverlust<sup>38</sup> in der ehemaligen DDR durch massive Frühverrentungsmaßnahmen kompensiert wurde (Anderson und Meyer 2003: 34; Hinrichs 2017: 364). Da sich aber keine Verbesserung der Wirtschaftslage in Ostdeutschland abzeichnete, wurde das Ziel der Beitragssatzstabilisierung zum Imperativ der Rentenpolitik (Schulze und Jochem 2007: 683), der zwangsläufig anschlussfähig an die umgreifende Debatte um die internationale Standortwettbewerbsfähigkeit und dem po-

---

<sup>38</sup> Während die Einnahmeseite der GRV aufgrund von Arbeitslosigkeit in der ehemaligen DDR geschwächt wurde, entstanden zugleich hohe Ausgabenkosten durch die Absicherung ostdeutscher Frauen, weil diese in der Regel auf relativ lange Arbeitskarrieren zurückblicken konnten (vgl. Schulze und Jochem 2007: 682).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

tentiellen Hindernis steigender Lohnkosten war (Hinrichs 2017: 364). Zusätzlich befeuert wurde dies durch die EU-Stabilitätskriterien, die öffentliche Haushalte weiter unter Zugzwang setzen (Schmähl 2007: 320, 333). Hierauf gerichtet war etwa das „Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz“ (WFG) im Jahre 1996, das zu zahlreichen Einschränkungen in der Arbeitsmarktpolitik und der GRV, etwa ein beschleunigtes Auslaufen der Regelung für einen abschlagfreien Renteneintritt vor der Regelaltersgrenze, führen sollte. Neben vorher bereits aufkeimenden Spannungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden protestierte hier auch die parlamentarische Opposition gezielt gegen das Gesetz; die SPD versagte dem Gesetzesvorhaben ihre Stimme, womit sie den fast 40 Jahre lang währenden Rentenkonsens aufkündigte (Hinrichs 2017: 364, Schulze & Jochem 2007: 683).

Gegen die Oppositionsparteien und dem Protest von Gewerkschaften wurde nicht nur das WFG von der Bundesregierung rigoros durchgesetzt, sondern ebenso das „Rentenreformgesetz 1999“ (RRG99). Hiermit wurde, neben einer erhöhten Finanzierungsbeteiligung des Bundes an der GRV, auf Grundlage der Vorschläge der Blüm-Kommission ein *Demographischer Faktor* in die Rentenformel eingebracht, der multipliziert mit dem Rentenwert faktisch zu verminderten Rentenanpassungen führt und in Konsequenz das Rentenniveau bis 2030 von 70 auf 64 Prozent senken soll (Schulze und Jochem 2007: 683). Damit war vorgesehen, „die Ruheständler in begrenztem Umfang für die längere Laufzeit ihrer Renten aufgrund gesunkener Mortalität in Form eines sinkenden Rentenniveaus in die Pflicht zu nehmen“ (Hinrichs 2017: 364). Spätestens hiermit zementierte sich auch (zumindest implizit) die Grundsatzentscheidung, von der traditionellen Zielsetzung deutscher Alterssicherungspolitik – der Sicherung des Lebensstandards über die GRV – abzurücken (Schulze und Moran 2007: 686).<sup>39</sup>

Die folgende Reformphase von 2001 bis 2007, die Hinrichs als eine von „Kontraktion *plus* Transformation“ (Hinrichs 2007: 366) beschreibt, bedingte weitreichende Verschiebungen in der Gewichtung der drei Säulen im Alterssicherungssystem zueinander. Dies führte zu einem stärker hybriden System, in dem ein neuer „public-private mix“ vorherrschte, das nunmehr Folgendes kombiniert: „[T]he concept of a mandatory earnings- and contribution-based *defined benefit* public scheme with that of a voluntary, *defined contribution* scheme“ (Rüb und Lamping 2010: 164). Dieser Wandel wurden von einer rot-grünen Bundesregierung von SPD und Grüne unter der Kanzlerschaft des ‚Modernisierers‘ Gerhard Schröder vorangetrieben. Vor ihrem Wahlsieg in der Bundestagswahl 1998 stellte sich die SPD noch gegen die Rentenreformen der Koalition aus CDU/CSU und FDP. Mit der Machtübernahme hielt die SPD erstmal an ihrem Versprechen fest, die im RRG99 enthaltenen Kürzungen rückgängig zu machen und mit einem alternativen Reformentwurf aufzuwarten

---

<sup>39</sup> Eine ebenso gewichtige Veränderung infolge des RGG99 war die stufenweise Anhebung der *Altersrente für Schwerbehinderte* von 60 auf 63 Jahren, sowie der vollständige Wegfall der Altersrenten für Frauen, Arbeitslose und Altersteilzeitschäftige (vgl. hierzu ausführlicher: Fröhler et al. 2013: 38-39).

(Hinrichs 2017: 366): Ersteres erreichte sie mit dem „Rentenkorrekturgesetz“ Ende 1998, mit dem sie u.a. den demographischen Faktor aussetzte. Rentenpolitisch relevant waren außerdem die Einführung einer Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte, und die forcierte Stabilisierung des Beitragssatzes bei 19,3 Prozent durch Einnahmen aus der Ökosteuer (Schulze und Jochem 2007: 686-687). Erwähnenswert ist zudem die Modifikation der bisherigen Erwerbsunfähigkeits- hin zur Erwerbsminderungsrente im Jahre 2001 (wie sie bis dato besteht); im Wesentlichen eine Abkehr von der bisherigen Lohnersatzfunktion dieser Rentenart hin zu einer finanziellen Kompensationsfunktion für eingeschränkte Erwerbsfähigkeit (Rüb und Lamping 2010: 153).

Hervorzuheben sind drei grundlegende Änderungen unter Rot-Grün (vgl. hierzu Hinrichs 2017: 366-368), die das Rentensystem und die bisherige Reformpolitik insgesamt eher parametrischer Reformen (Barr und Diamond 2010) fundamental hin zu der Alterssicherungspolitik von heute verändern sollten – eine Entwicklung, welche die Literatur als Paradigmenwechsel beschreibt (vgl. etwa Bönker 2005a; Schmähl 2007; Schmähl 2011). Zu den Grundsätzen dieser Reformpolitik gehörte erstens die Entscheidung zur Fixierung von Beitragssatzobergrenzen, die bis zum Jahre 2020 nicht höher als 20 und 2030 nicht höher als 22 Prozent liegen dürften. Dieser Wechsel hin zu einer *einnahmeorientierten Ausgabenpolitik* forcierte damit Einsparungen auf der Leistungsseite der GRV und führte über die Obergrenzen als Bremsfaktoren zu einer Absenkung des Rentenniveaus auf 64 Prozent. Zweitens wurde als fundamentale Veränderung die weiter oben beschriebene Grundsicherung im Alter eingeführt, mit dem Novum der Aushebelung des Subsidiaritätsprinzips. Mit der seit 2002 möglichen Förderung privater, zusätzlicher Altersvorsorge wurde schließlich drittens der wohl entscheidende Schritt hin zur stärkeren Gewichtung der zweiten und dritten Säule im System gemacht, welche „die schrumpfende Bedeutung der GRV-Rente im Alterseinkommensmix kompensieren“ (Hinrichs 2017: 368) soll. Dem „Altersvermögens- und Altersvermögensergänzungsgesetz“ (RRG2001) voraus ging die Initiative von Walter Riester, der diese konkrete Reform als damaliger Bundessozialminister mit einer Reihe von Experten bereits Anfang 1999 konzipierte (Schulze und Moran 2007: 687), deren Resultat – die staatliche Förderung betrieblicher und privater Vorsorge – heute als Riester-Rente bekannt ist. Die Reform selbst entfachte den partei-internen Konflikt innerhalb der SPD, da insbesondere der linke Parteiflügel die Unterminierung des „Quasi-Monopol der GRV“ scharf kritisierte (Hinrichs 2017: 370). Kritik gegenüber der Reform kam auch von Gewerkschaftsseite; allerdings standen Gewerkschaften wie etwa die Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Eisen (IG BCE) der speziellen Förderung von Betriebsrenten deutlich aufgeschlossen gegenüber – ganz im Gegensatz zur Industriegewerkschaft Metall, die in ihrer stärkeren sozialpolitischen Orientierung für eine hohe staatliche Rente eintrat. Aber auch sie verfügt seit 2002 in Form der Metall Rente über ein eigenes betriebliches Versorgungswerk (Wiß 2012: 168; Naczyk und Seeleib-Kaiser 2015: 374).



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Der Übergang zur neuen Alterssicherungspolitik zeigt zwar klare Züge einer (Teil-)Privatisierung des Systems sozialer Sicherung, und damit einer relativen Minderung der Rolle staatlicher Alterssicherung. Hier weist Hinrichs (2017) aber darauf hin, dass sich der fiskalische und auch regulatorische Aufwand des Staates mit dem neuen Reformpfad zugleich stark erhöht hat. Dies zeige sich etwa mit Blick auf den größeren Finanzierungsbeitrag des Bundes an der GRV, Leistungen der Grundsicherung im Alter und den Zulagen im Rahmen der Riester-Förderung, aber auch hinsichtlich des mit der Riester-Reform entstandenen Wohlfahrtsmarkt rund um private Altersvorsorge (Hinrichs 2017: 368, Rüb und Lamping 2010: 165-166).

Das 2004 beschlossene „Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz“ verschärfte in vielerlei Hinsicht den eingeschlagenen Reformpfad der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik. Es reagierte auf Erkenntnis im Jahre 2003, dass geltende Annahmen hinsichtlich der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der durchschnittlichen Lebenserwartung, die bei der Berechnung der zukünftigen Entwicklung des Beitragssatzes im Rahmen der Reform 2001 zugrunde lagen, zu optimistisch waren (Berner 2009: 149; Hinrichs 2017: 370). Das Gesetz orientierte sich an den Vorschlägen der Rürup-Kommission aus dem Jahre 2003 (vg. hierzu auch Schmähl 2007: 328), den Anstieg des Beitragssatzes durch eine langfristige Absenkung des Netto-Standardrentenniveaus zu erreichen. Ermöglicht wurde dieses durch den Einbau des so genannten *Nachhaltigkeitsfaktors* in den Rentenanpassungsformel. Während die SPD den Demographischen Faktor 1998 abschaffte, so war der Nachhaltigkeitsfaktor ein paar Jahre später an sich nichts anderes als ein ähnlich stabilisierender Mechanismus, der jedoch für die Politik eine Steuerungsfunktion erfüllt. Dieser Parameter berücksichtigt das gegenwärtige Verhältnis der Zahl der Leistungsbezieher zur Zahl der Beitragszahler, beruht allerdings weniger auf demographischen Vorhersagen wie beim demographischen Faktor, sondern bezieht Fertilitätsentwicklungen, Migration und Erwerbsbeteiligung mit ein (Rüb und Lamping 2010: 158; Weaver 2016: 159). Durch ihn fällt die jährliche Rentenanpassung geringer aus, wenn sich das Zahlenverhältnis von Leistungsbeziehern zu Beitragszahlern vergrößert, etwa in Folge steigender Lebenserwartung, oder weil weniger Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (Berner 2009: 149-150). Eine ungünstige Entwicklung der Relation von Rentnerinnen und Rentnern zu BeitragszahlerInnen wirkt sich insofern auf den *aktuellen Rentenwert* aus, dass dieser nicht mehr eins zu eins der vorjährigen Lohnentwicklung folgt, sondern hinter dieser zurück bleibt (Hinrichs 2017: 371, Rüb und Lamping 2010: 161). Neben dem Nachhaltigkeitsfaktor entfalten andere Elemente signifikante Wirkung auf die Rentenanpassungsformel: zum einen ist dies dessen Multiplikation mit dem Faktor  $\alpha$ <sup>40</sup>, zum anderen senkt sich das Rentenniveau um weitere vier Prozent aufgrund des sogenannten *Altersvorsorgeanteils*, der den Anteil zusätzlicher Riester-Vorsorge innerhalb der Bevölkerung als fiktionale Annahme berücksichtigt (Rüb und Lamping 2010: 159-160).

---

<sup>40</sup> Dieser Faktor mindert die Auswirkungen des Verhältnisses von RentnerInnen zu BeitragszahlernInnen.

Mittels dieser Mechanismen sollen die 2001 festgesetzten Beitragssatzobergrenzen eingehalten werden und gleichzeitig wurde ein neues (Mindest-)Sicherungsziel der GRV deklariert: Das sogenannte *Netto-Standardrentenniveau vor Steuern*<sup>41</sup> soll bis zum Jahre 2020 einen Wert von 46 Prozent, bis 2030 einen Wert von 43 Prozent nicht unterschreiten (Berner 2009: 150). Sollten diese Werte dennoch unterschritten werden, ist die Bundesregierung verpflichtet, hierauf mit geeigneten Gegenmaßnahmen zu reagieren.<sup>42</sup> Mit dem „Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz“ wurden als weitere restriktive Elemente beschlossen, dass die Anrechnung von Zeiten der Schul- und Hochschulbildung ab 2008 komplett entfallen, eine Höherbewertung der ersten 36 Pflichtbeitragsmonate lediglich bei Berufsausbildungen zulässig sei und zudem ab 2008 kein abschlagfreier Altersrentenzugang vor Erreichen des 63. Lebensjahrs mehr möglich ist (Hinrichs 2017: 370-371). Rentenpolitische Entscheidungen führten auch zu Kürzungen erzielbarer Rentenanwartschaften von Arbeitssuchenden im Leistungsbezug der Grundsicherung; 2007 errechnete sich aus einem vollen Jahr des Leistungsbezugs lediglich ein monatlicher Rentenanspruch von € 2,18, und wurde 2011 sogar komplett gestrichen. Von 2008 bis 2016 konnten ALG-II-Bezieher ab dem 63. Lebensjahr von der Arbeitsverwaltung zudem gezwungen werden, vorzeitig eine Altersrente mit entsprechenden Abschlägen zu beziehen (vgl. Fröhler et. al 2013: 50).

Es wurde also ein Entwicklungspfad beschritten, bei dem aufgrund der Kürzungsfaktoren bis 2030 voraussichtlich bereits 34 durchschnittliche Beitragsjahre erforderlich werden, um ein Einkommensniveau im Alter knapp oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erhalten (Schmähl 2007: 329); je geringer der Durchschnittsverdienst, desto mehr Beitragsjahre werden hierfür notwendig (vgl. Fröhler et al. 2013: 36). Diese Entwicklung charakterisiert im Wesentlichen den Reformpfad der GRV bis heute; vormals ein System zur einkommensabhängigen Statussicherung, nunmehr immer stärker eines lediglich zur Basissicherung im Alter (Rüb und Lamping 2010: 146; Brettschneider 2012a). Diesen paradigmatische Wandel lässt außerdem hervorstechen, dass er in einem Land wie Deutschland trotz zahlreicher Veto-Spieler und einer eher geringen Machtzentrierung der Regierung in relativ kurzer Zeit erfolgen konnte (Hinrichs 2005: 69).

Des Weiteren wurde 2004 das „Alterseinkünftegesetz“ verabschiedet, nachdem zwei Jahre zuvor das Bundesverfassungsgericht die bisher ungleiche Besteuerung von Beamtenpensionen und GRV-Renten als verfassungswidrig erklärt hatte. Auf Grundlage der Empfehlungen der Rürup-Kommission zielte das Gesetz auf die Vereinheitlichung der steuerlichen Behandlung verschiedener Formen der Alterssicherung. Langfristig wurde damit zu einer vollständig nachgelagerten Besteue-

---

<sup>41</sup> Das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern setzt als Größe die Brutto-Rente des „Eckrentners“ abzüglich dessen Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag in Relation zum durchschnittlichen Bruttoentgelt aller Versicherten, abzüglich deren Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Die tatsächlichen Netto-Beiträge ergeben sich nach Berücksichtigung der auf die Rente entfallenden Einkommensteuer (Hinrichs 2017: 371).

<sup>42</sup> Dies war u.a. ein Zugeständnis an den linken Parteiflügel der SPD, wodurch die Reform schlussendlich im Bundestag beschlossen werden konnte (Hinrichs 2017: 371-372).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

ung übergegangen, wobei die während der Erwerbsphase entrichteten Beiträge für Alterssicherung steuerfrei gestellt, die im Ruhestand gezahlten Leistungen hingegen besteuert werden (Berner 2009: 151). Perspektivisch werden also über die nächsten Dekaden über die Einkommensteuer immer mehr RentnerInnen erfasst (Hinrichs 2017: 371). Zusätzliche Belastung erfahren sie zudem durch volle Beiträge an die Pflegeversicherung, die vom Alterseinkommen abzuführen sind (Schmähl 2007: 329).

Das Jahr 2007 markierte eine weitere einschneidende Veränderung. Mit dem „Altersgrenzenanpassungsgesetz“ beschloss die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD, im Zeitraum von 2012 bis 2029 die Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahren anzuheben. Diese parametrische Reform verfolgt das Ziel, durch einen längeren Verbleib im Erwerbsleben die Einnahmeseite der GRV zu stärken und gleichzeitig die Rentenbezugsdauer vor dem Hintergrund einer gestiegenen und weiter steigenden Lebenserwartung zu verkürzen. Mit ihr erhöhen sich auch die Altersgrenzen für andere Rentenarten.<sup>43</sup> Die „Rente mit 67“ wurde von Franz Müntefering als SPD-Bundesarbeitsminister vorangetrieben; auch aufgrund des Kalküls, dass die Reform wegen zahlreicher Abweichler in den Reihen der SPD erst durch die allgemeine Stimmenmehrheit der Großen Koalition möglich würde (Hinrichs 2017: 372). Nicht nur innerhalb der SPD war die Reform stark umstritten; insbesondere die Gewerkschaften lehnten die Erhöhung strikt ab, was nach der Agenda 2010 (vgl. weiter unten) das ohnehin belastete Verhältnis zwischen SPD und Gewerkschaften (vgl. hierzu Anderson und Maier 2003) vor noch größere Herausforderungen stellte. In Reaktion hierauf wurde in das Gesetz eine „Bestandsprüfungsklausel“ übernommen, wonach der Bundesregierung beginnend mit 2010 alle vier Jahre eine Berichterstattungspflicht zukommt, ob mit Blick auf die Arbeitsmarktsituation Älterer die Anhebung vollzogen bzw. mit dieser fortgefahren werden kann (vgl. Hinrichs 2017: 372).<sup>44</sup> Allerdings wurden für das Berichtsverfahren weder Schwellenwerte noch konkrete Indikatoren festgelegt (Fröhler et al. 2013: 42).<sup>45</sup>

Die Lage am Arbeitsmarkt erwies sich schon vor 2007 als kritisches Moment: Um dementsprechend eine Beitragssatzerhöhung zu vermeiden, wurde 2003 die Rentenanpassung für das folgende Jahr ausgesetzt. Weitere „Nullrunden“ folgten in den Jahren 2005 und 2006; die Renten hätten aufgrund von Dämpfungskomponenten sogar nominal weiter gesenkt werden müssen, was allerdings eine im Nachhaltigkeitsgesetz enthaltene Schutzklausel verhinderte. Weitere Änderungen in

---

<sup>43</sup> Fröhler et al. (2013) listen die Folgewirkungen der Anhebung für andere Rentenarten auf (vgl. 2013: 38-39).

<sup>44</sup> Anlässlich dieses Beschlusses schlossen sich Akteure wie der Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Katholische Arbeitnehmerbewegung Deutschland, Sozialverband Deutschland, Sozialverband VdK, Volkssolidarität Bundesverband, und der Deutscher Gewerkschaftsbund zum „Netzwerk für eine gerechte Rente“ zusammen. Seit 2008 bringt dieses Netzwerk die „Monitoring-Berichte zur Rente mit 67“ heraus, mittlerweile vier an der Zahl. Diese nehmen eine kritische Analyse der Arbeitsmarktlage vor, um hierüber die Entscheidung zur höheren Regelaltersgrenze zu kritisieren.

<sup>45</sup> Wenig überraschend gab die 2010 regierende schwarz-gelbe Koalition der Umsetzung statt (vgl. auch BMAS 2010/2012 in *Dokumente*). Aufgrund des Erhebungszeitraums der Daten hat dies für die Schwerpunktsetzung von Themen seitens der an der Diskussion beteiligten Akteure und ihre Begründungspraxis hohen Stellenwert (s. Teil II).

den Anpassungsregeln und eine eingeführte „Rentengarantie“ in 2009 machten allerdings eine weitere Nullrunde in 2010 notwendig (Hinrichs 2017: 373). So wurde 2007 ein „Nachholfaktor“ beschlossen, der bewirkte, dass unterbliebene Kürzungen dann nachgeholt werden, wenn ausreichend hohe Lohnsteigerungen vorliegen. Ansonsten ist es nicht möglich, wie angestrebt, dass Rentenniveau faktisch abzusenken. Seit 2011 mindert dieser zusätzliche Faktor mögliche Rentenanstiege durch die jährliche Rentenanpassung um jeweils die Hälfte, wodurch die allgemeine Rentenentwicklung über mehrere Jahre gezielt abgebremst wird, sich aber gleichzeitig der dementsprechende „Ausgleichsbedarf“ erhöht (Fröhler et al. 2013: 35).

Die Leistungen des sogenannten „Rentenpakets“, das am 1. Juli 2014 mit dem „Leistungsverbesserungsgesetz“ in Kraft trat, verhielten sich dagegen konträr zur Phase jahrelanger Abstriche durch die Reformpolitik (vgl. Winkel und Nakielski 2014a) und leiteten eine re-expansive Phase der deutschen Alterssicherungspolitik ein (Hinrichs 2017: 373-375), die wiederum nicht unkritisch zu bewerten ist (hierzu Birkwald und Popp 2014). Im Rahmen der Ausgabenträchtigkeit des Reformwerks gelten zwei des aus insgesamt vier Elementen bestehenden Rentenpakets als besonders kontrovers: die sogenannte „Rente mit 63“ (Rentenpaket I) und die „Mütterrente“ (Rentenpaket III).<sup>46</sup> Die Mehrausgaben für das Rentenpaket liegen nach Einschätzung der Bundesregierung bis 2030 bei € 160 Milliarden; sie werden bis 2020 zu 60 Prozent von den BeitragszahlerInnen, zu 15 Prozent aus Steuern und zu 25 Prozent von RentenempfängerInnen finanziert, nach 2020 soll der steuerfinanzierte Anteil auf 25 Prozent steigen (Hinrichs 2017: 375). Das Rentenpaket I ermöglicht den Bezug einer abschlagsfreien Altersrente nach Vollendung des 63. Lebensjahrs für jene, die mindestens 45 Versicherungsjahre mit Pflichtbeiträgen aus Beschäftigung nachweisen können. Als Beitragszeiten gelten sowohl Zeiten der Kindererziehung und Pflegetätigkeit, als auch Zeiten des Bezugs von Kranken- und Arbeitslosengeld I (Hinrichs 2017: 373). Bei der „Rente mit 63“ handelt es sich um keine neue Rentenart, sondern im Hinblick auf die Anerkennung von Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen um eine Modifikation der bereits 2012 eingeführten *Altersrente für besonders langjährig Versicherte* (Winkel und Nakielski 2014a). Sie steht jedoch nur temporär bestimmten Altersgruppen offen, denn für nach 1952 Geborene erhöht sich die Altersgrenze für jeden Geburtsjahrgang um zwei Monate, um dann ab 2029 – bei Vollendung der Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 – bei 65 Jahren zu liegen (Hinrichs 2017: 374). Mit der „Mütterrente“, als anderes kontroverses Element im Rentenpaket, werden für Kinder, die vor 1992 geboren wurden, nunmehr zwei anstatt vorher lediglich ein Entgeltpunkte bzw. Versicherungsjahre anerkannt. Die Finanzierung dessen erfolgt nicht vollständig aus Steuermitteln, obwohl die rentenrechtliche Berücksichtigung solcher Zeiten generell unter gesamtgesellschaftliche Aufgaben fällt, was eine Steuerfinanzierung rechtfertigt (Hin-

---

<sup>46</sup> Teil II des Rentenpakets sieht durch eine Verlängerung der Zurechnungszeit und einer besseren Bewertung der letzten vier Einkommensjahre vor Erwerbsunfähigkeit Verbesserung bei der EM-Rente vor. Teil IV sieht ein höheres Budget für Rehabilitationsmaßnahmen vor.

richs 2017: 375) Diese Neuregelung gilt sowohl für BestandsrentnerInnen als auch für NeurentnerInnen – profitieren<sup>47</sup> können hiervon rund 9,5 Millionen Personen, die Erziehungsleistung in den ersten Lebensjahren von Kindern übernommen haben (Winkel und Nakielski 2014b).<sup>48</sup>

Jüngste Reformneuerungen stellen seit 2017 die Einführung der „Flexi-Rente“ und das „Betriebsrentenstärkungsgesetz“ dar. Die Flexi-Rente zielt im Wesentlichen darauf, den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand flexibler zu machen. Zugleich soll damit die Erwerbsarbeit über die Regelaltersgrenze hinaus attraktiver gemacht werden. Eine wesentliche Änderung sieht vor, dass die bisher für (vor der Regelaltersgrenze beanspruchte) Teilrenten geltenden individuellen Hinzuverdienstgrenzen abgeschafft wurden. Stattdessen kann nun € 6.200 im Jahr anrechnungsfrei hinzuverdient werden, oder es werden feste Hinzuverdienstgrenzen gewählt. Relevant ist bei dieser Neuerung außerdem, dass Beschäftigte über der Regelaltersgrenze rentensteigernde Arbeitnehmerbeiträge zur GRV abführen können. Zudem können Beschäftigte ab 50 Jahren zusätzliche Beiträge entrichten, um Rentenabschläge bei einem früheren Rentenbezug zu kompensieren<sup>49</sup>

Mit dem „Betriebsrentenstärkungsgesetz“ soll die Verbreitung betrieblicher Alterssicherung insbesondere im Bereich kleinerer und mittlerer Unternehmen gestärkt werden, insbesondere über tarifvertragliche Regelungen. Das Novum ist hier, dass nunmehr erstmals eine reine Leistungszusage eingeführt wird. Dabei werden Arbeitgeber von ihrer Haftung entbunden, sollen sich aber an Sicherheitsbeiträgen an den *Pensions-Sicherungs-Verein* beteiligen. Weitere wesentliche Änderungen sind zudem, dass im Rahmen der Grundsicherung mittlerweile € 202 an Zusatzrenten anrechnungsfrei sind. Außerdem hat sich die Riester-Zulage auf € 175 erhöht.

### 3.2.3 Die Beschäftigungssituation Älterer in Deutschland und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Seit den 2000er Jahren verzeichnet die Beschäftigungsquote Älterer auf dem deutschen Arbeitsmarkt einen kontinuierlichen Anstieg. Damit hat sich die im OECD-Vergleich lange Zeit unterdurch-

---

<sup>47</sup> Hinrichs macht deutlich, dass hiervon nicht etwa Frauen unweigerlich profitierten, die im Rentenalter über ein geringes Einkommen verfügen, da bei Bezug von Grundsicherung im Alter diese Leistungsverbesserung wieder vollständig abgezogen würde (Hinrichs 2017: 374).

<sup>48</sup> Insbesondere am Rentenpaket I lässt sich folgende Kritik formulieren (vgl. Hinrichs 2017: 374-375): Die „Rente mit 63“ entfaltet eine stark selektive Wirkung in Bezug auf Gruppen, die von dieser Modifikation profitieren können; dies sind vor allem männliche Fachkräfte mit dualer Berufsausbildung und überdurchschnittlichen Rentenansprüchen, und weniger frühe BerufseinsteigerInnen, die aufgrund körperlicher Belastungen vorzeitig mit einer Erwerbsminderungsrente aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Hinzu kommt ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip, wenn Personen mit bestimmten Erwerbsbiographien abschlagsfrei mit 45 Versicherungsjahren ihre staatliche Rente erhalten, andere wiederum mit mindestens 35 Versicherungsjahren die *Altersrente für langjährige Versicherte* ab 63 Jahren in Anspruch nehmen wollen, dabei aber Abschläge in Kauf nehmen müssen. Zu erwähnen ist außerdem die Notwendigkeit eines höheren Beitragssatzes, der von jenen finanziert wird, die (ab Jahrgang 1964) diese Rentenzugangsoption nicht nutzen können. Ein höherer Beitragssatz wirkt sich über die Renten Anpassungsformel zudem dämpfend auf das Rentenniveau aus, und betrifft damit alle Rentenbezieher.

<sup>49</sup> Zu den neuen Regelungen im Detail siehe DRV (2017).

### Kapitel 3: Deutschland und Großbritannien

schnittliche Beschäftigungsrate der Altersgruppe der 55-64-Jährigen – welche nicht zuletzt mit den Folgen der Wiedervereinigung erklärt werden kann – klar umgekehrt und weist eine steigende Tendenz auf. Dies hängt vor allem mit dem Auslaufen vieler Frühverrentungsprogramme zusammen, die vorher innerhalb auch vieler anderen westlicher Wohlfahrtsstaaten weit verbreitet waren (Ebbinghaus 2006) Offizielle Zahlen der OECD belegen diese Entwicklung, etwa im Hinblick auf den Indikator der *Labour Force Participation Rate*, hier der Anteil Älterer (55-64) in Prozent an der Erwerbsbevölkerung.

**Abbildung 2: Erwerbsbeteiligung Älterer in Deutschland (in Prozent), 2000-2016**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Männer	52,4	52,2	52,6	52,0	57,8	61,3	63,7	65,8	67,2	69,3	70,7	71,8	73,1	74,5	75,5	75,3	76,9
Frauen	33,5	33,6	34,1	34,3	37,8	43,2	46,3	48,9	50,6	52,9	54,5	56,8	58,2	60,8	62,9	63,8	65,9
Gesamt	42,9	42,9	43,3	43,1	47,8	52,1	54,9	57,2	58,7	61,0	62,5	64,1	65,4	67,5	69,1	69,4	71,3

Quelle: Labour Force Statistics (OECD 2017, eigene Zusammenstellung)

Dabei war die Zahl der 65-Jährigen stetig angestiegen, die direkt in eine Altersrente gingen; 2010 traf dies auf etwa 40 Prozent von Personen dieses Alters zu. Ebenso ist ein Drittel der Neurentnerinnen und Neurentner in den drei Jahren vor Rentenbeginn zumindest versicherungspflichtig beschäftigt gewesen (Brussig 2012). Die Entwicklung zum Anstieg der Erwerbsbeteiligung Älterer fiel zusammen mit einer Phase zahlreicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Diese wurden konkret mit dem Ziel geschaffen, die Beschäftigungsquote Älterer positiv zu beeinflussen. Ob der Anstieg allerdings auf erstens eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage Älterer, zweitens als Effekt dieser Maßnahmen zurückzuführen ist, bleibt allerdings umstritten. Denn für die Arbeitsmarktpolitik gilt, dass sie in hohem Maße von zum Teil „widerstreitenden Zielsetzungen“ getrieben und häufig dem Zyklus tagespolitischer „Erfordernisse“ unterworfen ist (Brussig et al. 2016: 55), im Gegensatz zur Langfristigkeit rentenpolitischer Reformentscheidungen. Mit der Politik der Agenda 2010 der damaligen rot-grünen Bundesregierung hat sich nicht nur die Rentenpolitik, sondern infolge der *Hartz-Reformen* auch die Arbeitsmarktpolitik, und damit auch der Arbeitsmarkt als solcher, stark verändert. Mit der Agenda 2010-Politik steht die Aktivierung der Bürger als potentielle Nutznießer sozialstaatlicher Leistungen im Vordergrund: „Dahinter steht ein Politikkonzept, das Umfang und Reichweite öffentlicher Güter zurückschrauben und vor allem staatliche, aber auch verbandlich-gemeinschaftliche, korporative Verteilungsmechanismen zugunsten einer als überlegen betrachteten Marktsteuerung einschränken will“ (Opielka 2008). Die Hartz-Reformen zielten konkret darauf, Arbeitslose und SozialhilfeempfängerInnen zu aktivieren. Gleichzeitig sollten die reintegrativen Kapazitäten aktiver Arbeitsmarktpolitik und das Potential zur Schaffung neuer Arbeitsplätze über eine partielle Deregulierung des Arbeitsmarktes erreicht werden (Ebbinghaus und Eichhorst 2006: 8). Im Fokus dieser Politik stehen insbesondere Erwerbslose, die in den ersten Arbeitsmarkt re-integriert



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

werden sollen. Bestandteile dieses umfassenden Reformpakets waren stark von den politischen Konzepten der britischen *New Labour*-Bewegung unter Tony Blair beeinflusst (vgl. hierzu Mohr 2008).<sup>50</sup> Dies hatte auch Einfluss auf die Beschäftigungssituation Älterer. Die weiter oben behandelten bestehenden *Regularien und Optionen des vorzeitigen Erwerbsaustritts* sind zum Teil hierauf zurückzuführen. So wirkt etwa die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere mit dem Wegfall abschlagfreier vorzeitiger Rentenbezugsmöglichkeiten (vgl. Fröhler et al. 2013: 50) klar auf die Beschränkung ehemals bestehender Frühverrentungsoptionen.

An dieser Stelle sollen nun konkret die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Ältere behandelt werden (vgl. hierzu Frerichs und Taylor 2009; Fröhler et al. 2013: 52-55; Brüssig et al. 2016: 64-71). Zeitgleich mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz in 2007 wurde etwa das „Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer“ verabschiedet. Diese auch als „Verbesserungsgesetz“ bekannte Reform setzte sich u.a. zum Ziel, (zum Teil bereits bestehende) Instrumente neu zu justieren, um hierüber positive Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für arbeitssuchende ältere Beschäftigte, aber auch deren Einstellung seitens von Betrieben zu schaffen. Dieses Gesetz selbst war Bestandteil der so genannten „Initiative 50plus“, mit welcher die Bundesregierung gezielt auf die Erhöhung der Beschäftigungschancen Älterer abzielte. Unter Federführung der BA ging es bei dieser Kampagne im Wesentlichen um Folgendes: einen Einstellungswandel von Betrieben gegenüber älteren Beschäftigten zu erreichen, ältere Erwerbslose zur Aufnahme eines neuen Jobs zu motivieren, und das Ausschreibungsverfahren von Stellenangebot der regionalen Arbeitsagenturen zu optimieren und besser zu koordinieren (Frerichs und Taylor 2009: 74). Zur Strategie der Erhöhung der Beschäftigungschancen Älterer spielte auch das „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ aus dem Jahre 2006 eine Rolle – auch wenn in diesem Gesetz Alter nicht als zentraler Gegenstand von Diskriminierung behandelt wurde (Camen-Müller et al. 2011: 513).

Als traditionelles Instrument der Arbeitsmarktpolitik wurde zum einen über Subventionen der Lohnkosten versucht, die Einstellungsbereitschaft von Betrieben hinsichtlich Älterer zu erhöhen. So gab es bereits einen Eingliederungszuschuss für u.a. ältere Erwerbslose, der für eine begrenzte Zeit gezahlt wurde. Seit 2007 können hiervon nun auch Ältere nach sechs Monaten im Arbeitslosengeldbezug profitieren (Fröhler et al. 2013: 53-54). Generell gilt, dass der Subventionierung dienenden Instrumente und Stellschrauben äußerst wechselhaft ausgestaltet sind (Brüssig et al. 2016: 64). Als eher aktivierendes Instrumentarium sollte zum anderen seit 2003 mit der sogenannten Entgeltssicherung die Lohnflexibilität Älterer gefördert werden. Damit konnte erstmals seit 2003 der „Restanspruch auf Arbeitslosengeld für einen befristeten und teilweisen Ausgleich des Einkommensverlustes mobilisiert werden [...], der für die Beendigung der Arbeitslosigkeit in Kauf genom-

---

<sup>50</sup> Mohr (2008) beschreibt eine Konvergenz der deutschen und britischen Arbeitsmarktpolitik, die deutlicher ausfällt als in anderen Politikbereichen, etwa der Rentenpolitik.

men werden musste (Brussig et al. 2016: 65). Nach mehrmaliger Verlängerung wurde dieses Instrument allerdings 2011 für Neuzugänge geschlossen. Ein weiteres für Ältere relevantes Instrument, das aus dem Sammelkasten liberalisierender Maßnahmen am Arbeitsmarkt entstammte, war die sog. „Erweiterte Befristungsregelung“. Mit dieser konnten Ältere ohne sachlichen Grund beliebig oft hintereinander befristet eingestellt werden konnten, und das bereits ab einer Altersgrenze von 52 Jahren. Aufgrund von Inkompatibilität mit EU-Recht wurde diese Regelung modifiziert, und eine Begrenzung der Befristungsdauer auf 5 Jahre beschlossen (Fröhler et al. 2013: 54).

Als anderes Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungssituation Älterer dient Weiterbildung als Qualifizierungsmaßnahme. An sich in den Verantwortungsbereich der Betriebe fallend, können seit 2002 innerbetriebliche Weiterbildungskosten vom Staat übernommen werden, ab dem 45. Lebensjahr der/des Teilnehmenden – unter der Voraussetzung, dass die Betriebsgröße nicht mehr als 250 Beschäftigte aufweist (Brussig et al. 2016: 66).<sup>51</sup> Neben Weiterbildung existierte für ältere Erwerbslose ab 55 Jahren außerdem die Möglichkeit der Zuweisung in Maßnahmen geförderter Beschäftigung, jeweils befristet auf 36 Monate (hierzu ebd.: 67). Zudem gab es von 2005 bis 2015 das Bundesprogramm „Perspektive 50plus - Beschäftigungspakete in den Regionen“, das als umfassendste und bisher größte Einzelinitiative darauf zielte, ältere Arbeitslose ab 50 Jahren in ihrer Arbeitsaufnahme im allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern (ebd.: 67). Hier konnten die regionalen Jobcenter zur Förderung von Einzelpersonen relativ flexibel nach Maßgabe der Umstände des entsprechenden lokalen Arbeitsmarktes agieren.

In der hier zitierten Literatur wird der Erfolg dieser Maßnahmen und Versuche zur Verbesserung der Beschäftigungssituation Älterer aber eher mäßig bewertet. So wird auf die geringe Inanspruchnahme des Weiterbildungszuschusses oder der Entgeltsicherung verwiesen (Fröhler et al. 2013: 53). Diese AutorInnen üben zudem explizite Kritik: Sie sehen in der Einschränkung bzw. der Abschaffung passiver arbeitsmarktpolitischer Leistungen für Ältere – etwa infolge der Hartz-Reform, aber ebenso in Anbetracht der Heraufsetzung von Altersgrenzen u.a. auch für andere Rentenarten im Rahmen der Rentenreformpolitik – eine erhebliche Erhöhung des „Arbeitsangebotsdrucks auf Ältere“ (2013: 54). Dies falle zusammen mit der Tatsache, dass die neu eingeführten Maßnahmen „bisher kaum gegriffen“ und wenig bis kaum „die Integrationschancen Älterer in den ersten Arbeitsmarkt“ entscheidend verbessert hätten (ebd.). Ähnlich sprechen Brussig et al. (2016) hier insofern von übereinstimmenden Stoßrichtungen in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik, als dass beide Politikbereiche stark von einer „Individualisierung von Risiken sowie die Betonung von Arbeitsanreizen und mithin eine zunehmende Erwerbsorientierung“ (2016: 70) geprägt sind.

---

<sup>51</sup> Trotz Entfristung des Weiterbildungszuschusses gibt es allerdings gegenwärtig nur die Möglichkeit einer nur noch anteiligen Kostenübernahme (Fröhler et al. 2013: 55).



### 3.2.4 Das britische Alterssicherungssystem

#### Staatliche Alterssicherung

Das britische System staatlicher Alterssicherung umfasst die *Basic State Pension* (BSP), also die staatliche Basisrente (erste Säule), und eine einkommensabhängige Zusatzrente<sup>52</sup>, die *Additional State Pension*.<sup>53</sup> Die BSP zielt traditionell darauf ab, ein Mindesteinkommen im Alter zu gewährleisten, um gleichzeitig ein Maximum an privater, freiwilliger Vorsorge über die zweite und dritte Säule zu erreichen (Ginn et al. 2009: 22). Im Wesentlichen beitragsfinanziert, zieht die BSP alle Erwerbstätigen in Großbritannien verpflichtend mit ein, was auch Selbstständige mit umfasst (Davy 2003: 4). Die hohe Bedeutung privater Vorsorgeformen in der zweiten und dritten Säule, denen eine progressive Umverteilung fremd sind, geht allerdings damit einher, dass Alterseinkommen in Großbritannien sehr ungleich verteilt sind. Viele Briten erhalten im Alter ergänzende bedarfsgeprüfte Leistungen (vgl. hierzu Taylor-Gooby 2005: 117-119; Möhring 2013), bekannt als *Pension Credit* (siehe weiter unten). Hiervon sind insbesondere Frauen betroffen, bedingt durch häufig sehr kleine betriebliche und private Rentenansprüche (Ginn 2006). Während in den letzten 30 Jahren der Anteil der Beitragsfinanzierung über *National Insurance contributions* (NICs, vgl. weiter unten) in Relation zur Steuerfinanzierung abgenommen hat, so hat der Anteil staatlicher Renten an den Gesamtsozialausgaben kontinuierlich zugelegt (2015/2016 etwa 46 Prozent). Die Gesamtausgaben hierfür<sup>54</sup> lagen im Jahre 2015 bei rund £98 Milliarden, wovon rund £90 Milliarden auf Leistungen für die State Pension entfielen (vgl. hierzu ONS 2011: 12; Seely 2015: 6).<sup>55</sup> Wie im vorherigen Abschnitt zu Deutschland greife ich zur Beschreibung des staatlichen Rentensystems in Großbritannien auf die hier bereits vorgestellte Unterteilung von Hinrichs (2017) zurück. Im Anschluss wende ich mich dann den Säulen betrieblicher und privater Absicherung zu.

(1.) Für die Basic State Pension hängt die Art des Zugangs zu Leistungen und deren Höhe ausschließlich von der Dauer, wegen des flat rate-Leistungsniveaus aber nicht von der Höhe von Bei-

---

<sup>52</sup> Aufgrund des ergänzenden Charakters der Additional State Pension und dessen Vorgänger SERPS (siehe Kapitel 3.2.5) wird sie zum Teil als staatliche Unterstützung außerhalb der ersten Säule verstanden, zu der weitere „pillars of support in old age“ (Blake 2003: 331) in Form betrieblicher und privater Vorsorge gezählt werden (vgl. auch Davy 2003: 3, Ginn, Fachinger et al. 2009: 32).

<sup>53</sup> Seit 2016 erfolgt die Implementation einer *Single-Tier State Pension*, welche die BSP und die Zusatzrente langfristig zusammenführen wird (siehe Kapitel 3.2.5). Aufgrund der langen Übergangsphase zum neuen System behandle ich in diesem Abschnitt die BSP und die Additional State Pension aus dem einfachen Grund, da der größte Anteil der RentenbezieherInnen nach wie vor über diese Systeme versorgt wird. Im empirischen Abschnitt (Kapitel 9.2.) wird die Single-Tier State Pension allerdings thematisch eine große Rolle spielen.

<sup>54</sup> Hierzu gehören auch bedarfsabhängige Leistungen wie der Pension Credit (s. weiter unten), aber auch Leistungen, die weder beitragsorientiert noch bedarfsabhängig sind (Seely 2015: 6).

<sup>55</sup> Im für den Erhebungszeitraum der Untersuchungsdaten relevanten Jahr 2010/2013 lagen die geschätzten Kosten für Rentenleistungen bei £84 Milliarden. Die nationale Statistikbehörde ONS geht für das Jahr 2050/2051 von einem Anstieg auf £250 Milliarden aus (ONS 2011: 12).

trägen ab. Der Bezug einer vollen staatlichen Grundrente setzt dabei eine bestimmte Zahl von Beitragsjahren voraus (Marschallek 2005: 418-419). In der Vergangenheit waren dies 44 Jahre für Männer, für Frauen 39 Jahre. Ab 2010 werden die Beitragsjahre für Männer und Frauen angepasst und verringert.<sup>56</sup> Anders als in Deutschland erhält man Leistungen aus der BSP erst bei Erreichen der Regelaltersgrenze. Ein früherer Bezug ist also nicht möglich. Die Regelaltersgrenze erhöht sich in den nächsten Jahren jeweils in Etappen von 65 auf 68 Jahre bis 2046 (siehe Kapitel 3.2.5). Weniger Beitragsjahre verringern die Basisrente anteilig (Davy 2003: 6), allerdings können zusätzliche Beiträge auf freiwilliger Basis als fester Betrag gezahlt werden, um die Rente aufzustocken.

(2.) Der Höchstbetrag der Basic State Pension lag 2016 bei £122.30 pro Woche<sup>57</sup> (Gov.UK 2016), was rund 18,4 Prozent des durchschnittlichen wöchentlichen Verdiensts entspricht (PPI 2016a). Der Betrag wird jährlich indiziert, seit 2012 gemäß der Lohn- oder der Preisentwicklung des vergangenen Jahres erhöht, je nachdem, welche Veränderungsrate höher ausfiel, aber mindestens um 2,5 Prozent (*triple-lock*). Die Leistungen der BSP sind flat-rate, übersteigen also den obigen Höchstbetrag nicht.<sup>58</sup> Die Zusatzrente ist mittlerweile ebenso flat-rate (Schulze und Moran 2007: 65); vorher orientierte sich die Zusatzrente am Durchschnittseinkommen des Beziehers als Grundlage. Die Zusatzrente gilt für Personen mit niedrigen Einkommen, kann dabei aber nur von abhängig Beschäftigten und lediglich im Rahmen bestimmter *earnings limits*, also Bemessungsgrenzen (s. 3.), erworben werden (Marschallek 2005: 419). Durchschnittlich lagen Leistungen aus der Zusatzrente im Jahre 2014 bei wöchentlich etwa £28 (PPI 2016b), wobei für Männer der Rentenzahlbetrag aus der Zusatzrente beträchtlich höher als für Frauen liegt.<sup>59</sup> Im britischen Rentenrecht bestand bis April 2016 die Möglichkeit, aus der Zusatzrente heraus zu optieren („contracting-out“) (siehe Kapitel 3.2.5).

(3.) Die Finanzierung der BSP beruht auf der Entrichtung von Beiträgen in Form einkommensabhängiger Sozialversicherungsbeiträge in Form von *National Insurance contributions* (NICs) durch Beschäftigte, Arbeitgeber und Selbstständige (Marschallek 2005: 418), die zusammen mit der Einkommenssteuer erhoben werden. Diese Beiträge fließen in den *National Insurance Fund*, aus dem neben staatlichen Rentenleistungen weitere Sozialleistungen finanziert werden (s. 4.).<sup>60</sup> Selbstständige entrichten NICs aus eigenem Einkommen. Ein bestehendes Beschäftigungsverhältnis zwischen Be-

---

<sup>56</sup> Für Personen, die ab dem 06. April 2016 die neue Single-tier State Pension beziehen, sind dies 35 Jahre.

<sup>57</sup> Dieser Betrag gilt für Personen, die vor dem 6. April 2016 die Regelaltersgrenze erreicht haben. Für alle, die diese danach erreichen, erhöht sich der Betrag in Folge der Single-Tier State Pension. 2020 könnte dieser schätzungsweise bei £176.65 liegen (PPI 2016a).

<sup>58</sup> Bisher erhielten Personen ab dem 80. Lebensjahr zusätzlich 25 pence zu ihrer Rente (*25 pence age addition*); dies entfällt für Neu-Rentner und Rentnerinnen mit den Neuerungen rund um die Single-tier State Pension.

<sup>59</sup> Das PPI (2016b) beziffert den Wert für Männer auf ca. £38, während Frauen im Durchschnitt nur £21 als Zusatzrente erhalten. Grundlage dieses Werts ist eine Stichprobe aus dokumentierten Anwartschaften.

<sup>60</sup> Neben den über NICs beitragsfinanzierten Leistungen gibt es noch (steuerfinanzierte) bedarfsgeprüfte Leistungen und auch Leistungen, die weder beitrags- noch einkommensbezogen sind (Seely 2015: 6).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

schäftigten und Arbeitgebern begründet wiederum deren gemeinsame Beitragslast (Davy 2003: 4). Die Beitragspflicht ist daran gebunden, dass das *wöchentliche* Arbeitsentgelt eine untere Bemessungsgrenze (*primary threshold, secondary threshold*) überschreitet (Davy 2003: 4-5); erstere gilt für Beschäftigte (derzeit £155), zweite für Arbeitgeber (£156) (vgl. Gov.UK 2017).<sup>61</sup> Der Beitragssatz liegt für Beschäftigte (für 2015/16) bei 12 Prozent (für Arbeitgeber: 13,8 Prozent)<sup>62</sup>, wenn der Verdienst zwischen £155 und einer oberen Einkommensgrenze von (derzeit) £827 liegt, die als *Upper Earnings Limits* bezeichnet werden (Gov.UK 2017; vgl. auch Seely 2015: 4). Wird diese von Beschäftigten überschritten, bezahlen sie anteilig geringere NICs. Liegt das wöchentlich erzielte Entgelt unterhalb der *primary threshold*, aber immer noch über den sogenannten *lower earnings limits* (vgl. auch Blake 2003: 331) (derzeit £112), werden Ansprüche für die BSP erworben, obwohl hierfür keine NICs anfallen. Dies gilt auch für Bezieher von Sozialleistungen wie *child benefit, carer's allowance* und *disability benefits*. Bei einem Verdienst über den *lower earnings limits* werden zudem Ansprüche für die Zusatzrente erworben. Ab einem Jahresverdienst von (aktuell) £15,300 gestalten sich diese bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze von £40,040 (Gov.UK 2015) als einkommensbezogene Ergänzung. Aufgrund des flat-rate-Leistungsniveaus (Schulze und Moran 2007: 61) begünstigt die Zusatzrente insbesondere Personen im niedrigen Einkommensbereich (Davy 2003: 7; Ginn et al. 2009: 30).

(4.) Verwaltet wird die Basic und die Additional State Pension unter dem Dach des *National Insurance Contributions Office*, verantwortet und überwacht wird sie vom Ministerium Department for Work and Pension (DWP) (Schulze und Moran 2007: 61). Der Hauptanteil der über NICs generierten Beiträge fließt in den bereits erwähnten National Insurance Fund.<sup>63</sup> Dieser ist von den laufenden Steuereinnahmen getrennt und seine Ausgaben dienen nur bestimmten Zwecken. Neben den staatlichen Rentenleistungen sind dies weitere über das Umlageverfahren (beitrags)finanzierte Leistungen, für die der National Insurance Fund zuständig ist: *Jobseekers' Allowance, Employment and Support Allowance, Bereavement benefits* und *Incapacity benefit*. Wie bereits erwähnt, machen Rentenzahlungen dabei über 90 Prozent der jährlichen Gesamtausgaben aus (vgl. Seely 2015: 8).

### Betriebliche Absicherung

Im Vergleich zu Deutschland kommt der betrieblichen Altersversorgung (*workplace pensions*) in Großbritannien eine überaus gewichtige Rolle im Gesamtsystem zu. Neben dem verhältnismäßig niedrigen Niveau staatlicher Rentenleistungen liegt dies auch daran, dass mit der Möglichkeit aus der

<sup>61</sup> Von 2013 bis 2017 stieg diese Bemessungsgrenze wie folgt: Für Beschäftigte von £149 auf £155, für Arbeitgeber von £148 auf £156 (Gov.UK 2017).

<sup>62</sup> 2011 wurden der Beitragssatz für Beschäftigte und Arbeitgeber um 1 Prozent erhöht (Seely 2015: 41).

<sup>63</sup> Für das britische staatliche Gesundheitswesen NHS werden etwa 20 Prozent der Einnahmen über NICs verwendet, allerdings bevor diese dem National Insurance Fund zukommen.

Additional State Pension heraus zu optieren („contracting-out“) starke Anreize gesetzt wurden, sich ergänzend über die zweite Säule abzusichern. Es existieren drei Arten von Betriebsrentenplänen, *occupational*, *group personal* und *group stakeholder pensions*, die allesamt unter die Kategorie der *workplace pensions* fallen (zu dieser Einteilung vgl. Naczyk 2016: 21). *Occupational pensions* umfasst begrifflich Betriebsrentenpläne, deren Vermögen treuhänderisch über einen *Trust* im Interesse der Mitglieder verwaltet werden. Diese treuhänderischen Kuratorien überwachen dabei die Arbeit der Fondsverwalter, die im Auftrag von Investmentfirmen, Banken oder Versicherungen agieren (Schulze und Moran 2007: 62). Über die *group personal pensions* und *group stakeholder pensions* kann der Arbeitgeber ergänzende Leistungen zahlen.<sup>64</sup> *Occupational schemes* unterscheiden sich grundsätzlich als *final salary occupational schemes* und *money purchase occupational schemes* (vgl. Ginn et al. 2009: 32). Erstere Art von *schemes* basieren auf Leistungszusagen (DB), die zweite auf einer Beitragszusage (DC) durch den Arbeitgeber. *Personal pension* und *stakeholder pension schemes* sind ebenfalls beitragsorientiert. *Stakeholder pensions* weisen die Besonderheit auf, dass sie sowohl auf individueller als auch „(über-)betrieblicher Basis organisiert sein können“ (Marschallek 2005: 426), etwa im Auftrag von Gewerkschaften, dabei stark reguliert sind und bestimmte Mindeststandards erfüllen müssen (ebd.). Als regulierende Instanz tritt in Bezug auf diese *schemes* der *Pensions Regulator* auf den Plan, der u.a. die Einhaltung bestehender Vorschriften für *occupational* und *stakeholder pensions* überwacht. Seit 2004 existiert mit dem *Pension Protection Fund* (PPF) ein Sicherungsfonds für DB-*occupational schemes* (vgl. weiter unten). Dieser wird über risikoabhängige Abgaben der Arbeitgeber finanziert und springt im Falle einer Firmeninsolvenz ein, um Leistungsansprüche in Betriebsrenten zu sichern (Marschallek 2007: 10; Schulze und Moran 2007: 62).

Im Kern lassen sich also vier Arten von *workplace schemes* unterscheiden: *Group stakeholder pensions*, *group personal pensions*, *defined contribution occupational* und *defined benefit occupational*. Mit Blick auf den für diese Untersuchung des reformpolitischen Deutungswissens relevanten Zeitrahmens lässt sich ihr Verbreitungsgrad wie folgt darstellen:

---

<sup>64</sup> An sich gehören diese *schemes* zur rein-privaten Säule (siehe weiter unten) da in ihnen originär ein Vertragsverhältnis zwischen Individuen und Anbietern (*personal pensions*) besteht. Allerdings können sie vom Arbeitgeber mit gestaltet werden. Die administrativen Kosten für *stakeholder pensions* sind auf ein Prozent des jährlichen Fondswerts festgesetzt. Eine weitere Besonderheit ist, dass diese Renten stärkerer Regulierung unterworfen sind, von denselben Betrieben angeboten werden, aber gerade für Beschäftigte mit mittleren Einkommen gedacht sind (Ginn et al. 2009: 29). Arbeitgeber ohne Betriebsrentenplan müssen ihren Beschäftigten *stakeholder schemes* anbieten.

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Abbildung 3: Verbreitungsgrad betrieblicher Vorsorge in Großbritannien (aus: ONS 2013: 12)



Im Jahre 2011, so die Zahlen von 2013, waren insgesamt rund 8,2 Millionen Mitglieder eingebunden. Die Mitgliedschaft für Beschäftigte im öffentlichen Dienst lag mit 65 Prozent relativ hoch im Vergleich zur Privatwirtschaft (35 Prozent) (ONS 2013), was auch darauf zurückzuführen ist, dass im öffentlichen Sektor Leistungszusagen in Form von DB bisher am ehesten verbreitet waren. Allerdings stehen diese schemes für Neumitglieder nicht mehr offen, was bereits länger für den Privatsektor gilt (s. *Reformen*, 3.2.5). Von Leistungszusagen in Form von DB profitierten im Jahre 2012 daher nur noch 28 Prozent der Beschäftigten. Hier liegen die durchschnittlichen Beiträge bei rund 4,9 Prozent seitens der Beschäftigten, und rund 14,2 Prozent auf Arbeitgeberseite. Beitragszusagen (DC) weisen im Durchschnitt relativ geringere Beiträge auf (Beschäftigte: 2,8/Arbeitgeber: 6,6 Prozent) (ONS 2013).

### Individuell-private Vorsorge

Private Vorsorge in der dritten Säule erfolgt primär über sogenannte *personal schemes*, auf Vertragsgrundlage zwischen Einzelpersonen und einem Leistungsanbieter, in diesem Fall ohne Beteiligung der Arbeitgeber. Damit sind sie für Selbständige von hoher Relevanz. Sie werden auch als *money purchase schemes* verstanden. Bisher konnten auch abhängig Beschäftigte im Zuge des „contracting-out“ auf solche schemes zurückgreifen. Dies gilt für zertifizierte *appropriate personal pension schemes* und stakeholder pension schemes (Schulze und Moran 2007: 61), die von Investmentfirmen oder Versicherungen angeboten werden und unter Aufsicht der *Financial Service Authority* (FSA) stehen. Hinzu kommen *Individual Service Accounts* (ISAs), die zum Zwecke privater Altersvorsorge genutzt werden

können, und ähnlich wie stakeholder pensions stark reguliert werden (Guardian 2010: 3).<sup>65</sup> Im Jahre 2015 zahlten knapp 8 Millionen Briten in personal schemes ein, was auch solche umfasst, an denen Arbeitgeber mit beteiligt sind.<sup>66</sup>

#### **Mindestsicherung im Alter**

Wie eingangs erwähnt, haben einkommensbezogene, bedarfsgeprüfte Unterstützungsleistungen im britischen System hohe Relevanz für die Aufstockung der Alterseinkommen vieler Briten. Der so genannte *Pension Credit*, auf den Personen ab der Regelaltersgrenze und damit dem Erhalt staatlicher Rentenleistungen zurückgreifen können, setzt sich aus zwei Leistungen zusammen: dem *Guarantee Credit* und dem *Savings Credit*.<sup>67</sup> Mit dem Pension Credit werden Alterseinkommen, die sich aus Leistungen der BSP und Additional State Pension, workplace pensions etc. zusammensetzen, aufgestockt, wenn sie unter der sogenannten *standard minimum guarantee*, liegen: 2015/16 sind dies £155.60 für Alleinstehende und £237.55 für Paare. Das DWP schätzt, dass rund 40 Prozent der Empfangsberechtigten dieser Leistungen diese nicht beantragen. Hieraus ergeben sich Zahlen, dass £3.1 Milliarden, die für diese Leistung zur Verfügung stünden, nicht beansprucht werden (DWP 2016).

#### **Optionen für vorzeitigen Renteneintritt**

Das britische Alterssicherungssystem charakterisiert u.a., dass zumindest über die staatliche Alterssicherung keine Möglichkeit gegeben ist, Leistungen vor Erreichen der Regelaltersgrenze (und damit dem regulärer Bezug staatlicher Leistungen) zu beziehen. Eine solche Möglichkeit bestand lediglich zwischen 1977 und 1988 mit dem sog. *Job Release Scheme*, über welchen es (einigen) Älteren ermöglicht wurde, früher in den Ruhestand zu gehen (Laczko und Phillipson 1991: 228-234). Für die Gegenwart gilt die Regelung, dass wenn eine Erwerbstätigkeit vor Erreichen des Rentenalters kurz- oder langfristig nicht mehr ausgeübt werden kann, Leistungen etwa in Form von *disability benefits* bezogen werden können. Hieraus erwächst eine hohe Relevanz betrieblicher Vorsorgeformen zur Ermöglichung eines früheren Erwerbsausstiegs im britischen System, für die jeweils bestimmte Regelungen gelten, etwa dass dies erst ab dem 55. Lebensjahr möglich ist etc.<sup>68</sup> Zudem gibt es Aus-

---

<sup>65</sup> Als weitere Formen privater Vorsorge gibt es zudem *Contracted-in Salary-related Schemes*, *Contracted-in Money Purchase Schemes* und weitere personal schemes, die zumeist von Beschäftigten mit relativ hohen Einkommen genutzt werden (Schulze und Moran 2007: 88-89).

<sup>66</sup> 2011/2012 waren dies lediglich 5,3 Millionen; der Anstieg fällt auf Reformen rund um auto-enrolment (s. *Reformen*, 3.2.5) zurück (HM Revenue and Customs 2016: 12).

<sup>67</sup> Für das Jahr 2015/2016 wurde mit dem Savings Credit rund £14 zusätzlich bezahlt, falls jemand Rentenleistungen über private Vorsorge empfing. Er entfällt mit Single-Tier State Pension 2016.

<sup>68</sup> Eine bündige Zusammenfassung bestehender Regelung findet sich auf folgender Website der britischen Regierung: <https://www.gov.uk/early-retirement-pension/personal-and-workplace-pensions>.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

stiegs-Regelungen mit der Möglichkeit der Kombination obiger (und weiterer) staatlicher Unterstützungsleistungen mit Betriebsrenten.

Abbildung 4: Das britische Rentensystem (nach Schulze und Moran 2007: 63)

					Erste Säule	Zweite Säule	Dritte Säule
					<i>keine dritte Stufe</i>	Freiwillige betriebliche Vorsorge	Freiwillige private Vorsorge
Seit 2016: Zusammenführung von basic State Pension und additional State Pension zur <i>Single-Tier State Pension</i> , damit Beendigung der Option des <i>Contracting-out</i>					Zweite Stufe: SERPS bis 2002, ab 2002 additional State Pension	alternativ zur zweiten Stufe in erster Säule: Stakeholder Pensions (verpflichtend für Arbeitgeber, auf freiwilliger Basis für Angestellte und Selbstständige)	
					Beschäftigte	Seit 2012: auto-enrolment in Betriebsrentenpläne	
					Erste Stufe: basic State Pension	alternativ zur zweiten Stufe/erste Säule: <i>Contracting-out</i> in staatlich-genehmigte und zertifizierte Betriebsrentenpläne (bis 2016): - Defined Contribution Occupational - Defined Benefit Occupational - Mixed Benefit und Hybrid schemes	alternativ zur zweiten Stufe/erste Säule (bis 2016): <i>Contracting-out</i> in - Appropriate personal pension schemes
	Angestellte	Selbstständige	Landwirte	Staatsbedienstete			

Pension Credit plus weitere bedarfsabhängige Leistungen (housing benefits, winter fuel benefits, council tax benefits)
--



### 3.2.5 Reformphasen der britischen Alterssicherungspolitik

In Anlehnung an die Literatur und der vorherigen Behandlung der deutschen Reformphasen lässt sich die britische Alterssicherungspolitik in folgende Phasen unterteilen: seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zunächst eine der schrittweisen Expansion von den 1960er bis zu den 1970er Jahren, dann eine von Rückbau geprägte Phase in den 1980er bis in die 1990er Jahre (zur Einteilung vgl. etwa Ginn et al. 2009), und seit den 2000er Jahren einer Phase vor allem staatlicher Regulierung und erster expansiver Maßnahmen. Seit 2011 erfolgt eine grundsätzliche Neuordnung im System, die eine Re-Expansion mit sich bringt, die auch die zweite Säule betrieblicher Alterssicherung betrifft (Bridgen und Meyer 2011; Lain et al. 2013). Die Phase seit den 2000er Jahren bis heute ist dadurch geprägt, dass der Staat zunehmend Einfluss auf den Output des Gesamtsystems für Alterseinkommen ausübt. Aufgrund des Erhebungszeitraums der Daten (2011-2013) beleuchtet der empirische Teil dieser Untersuchung insbesondere das im Diskussionsverlauf zur re-expansiven Reformphase vorherrschende Deutungswissen der Akteure. Im Vergleich zu Deutschland ist zu attestieren, dass die britische Rentenpolitik eher einer ewigen Baustelle gleicht, an der immer wieder Anbauten und Umbauten (teils unter Fortgeltung alter Regeln) vorgenommen wurden.<sup>69</sup> Dies mag mit einer Erklärung dafür sein, dass das britische Rentensystem als eines der kompliziertesten der Welt gilt – ein Anschein, den der vorangegangene Abschnitt bereits sicherlich verdeutlicht hat

Der Phase schrittweiser Expansion vorgelagert war zunächst die konstituierende Phase, die vom Beveridge-Plan aus dem Jahr 1942 ausging. Die Labour-Regierung reformierte mit dem „National Insurance Act“ das bis dahin eher fragmentierte Alterssicherungssystem und führte die BSP 1948 ein – für Beschäftigte, deren Angehörige, und Selbstständige. Das PAYG-Prinzip schuf hier in den Nachkriegsjahren einen breiten und sofortigen Zugang zu dieser flat-rate Leistung, die allerdings unterhalb dem Niveau lag, das der Beveridge-Report vorgeschlagen hatte (vgl. Meyer und Bridgen 2011: 158-159). In dieser Zeit lag das Leistungsniveau klar unterhalb der Einkommensgrenze für bedarfsgeprüfte Zusatzleistungen. Demzufolge waren zwischen 20 und 30 Prozent der RentnerInnen auf den Bezug von Pension Credit (damals noch als *supplementary benefits* bezeichnet) angewiesen (vgl. Ginn et al. 2009: 23). Zugleich stand der Wohlfahrtsmarkt für Altersvorsorge nicht allen Beschäftigten offen. Hinsichtlich bestehender Versorgungsprobleme gab es von den 1950er bis in die 1970er Jahre hinein mehrere Versuche seitens der Politik, diese zu lösen, allerdings ohne signifikantem Erfolg.<sup>70</sup> Erst Mitte der 1970er Jahre erwirkte die Labour Party mit dem „Social Security Pension Act 1975“ eine einschneidende Veränderung. Mit ihm wurde der *State Earnings-Related Pensions Scheme* (SERPS) geschaffen. SERPS ermöglichte für alle Versicherten mit Einkommen oberhalb

---

<sup>69</sup> Ich danke Karl Hinrichs für diesen Hinweis.

<sup>70</sup> Anfang der 1960er Jahre wurde eine „Graduated Pension“ eingeführt, die Leistungen aus der BSP geringfügig ergänzen sollte (Ginn et al. 2009: 23).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

der Grenze des Lower Earnings Limit, zusätzlich zur Basic State Pension Rentenanwartschaften zu erwerben, die (zumindest bis zum Ende der Übergangsphase 1998) Leistungen von 25 Prozent des Durchschnittseinkommens ausmachen sollten. Dieses neue System war insofern redistributiv, als dass die BSP in ihrer Funktion als Mindestrente und SERPS als weitere Komponente zu einer Gesamtrente führte, die „mit steigendem Einkommen eine sinkende Lohnersatzrate aufwies“ (Torp 2015: 146). Während SERPS mit der Preissteigerung indexiert wurde, hielt die BSP mit der Lohnentwicklung mit. Insgesamt führte diese Veränderung zu signifikanten Verbesserungen staatlicher Rentenleistungen, insbesondere für die Rentenansprüche von Frauen (vgl. Pfau-Effinger und Meyer 2006: 92; Schulze und Moran 2007: 59-60; Meyer und Bridgen 2011: 161-162; Torp 2015: 144-147).<sup>71</sup>

Ein wichtiges Merkmal des „Social Security Pension Act“ war die Möglichkeit des *contracting out* als klare Konzession an das Primat des Wohlfahrtsmarktes im britischen Modell: Dadurch konnten Arbeitgeber ihre Beschäftigten aus SERPS heraus in einen Betriebsrentenplan einbinden, unter der Auflage, dass dieser (in den meisten Fällen DB) mindestens die gleichen Leistungen wie eine SERPS-Rente bieten musste. Der Anreiz zu diesem Schritt für Arbeitgeber und Beschäftigte lag darin, fortan geringere NICs in das System zu zahlen. Die Möglichkeit des *contracting out* führte zu einem immensen Bedeutungszuwachs betrieblicher Altersvorsorge. Bis Ende der 1970er Jahre wurden im Privatsektor sehr hohe Verbreitungsraten von *workplace schemes* erreicht (im Durchschnitt über 50 Prozent/ hiervon Frauen: 35 Prozent, Männer: 70 Prozent) (Meyer und Bridgen 2011: 164-165). Befördert wurde diese Entwicklung zudem durch die politische Mehrheit der Konservativen bei der Parlamentswahl zum britischen Unterhaus 1979, die unter der Ägide von Margaret Thatcher in den 1980er Jahren eine Phase harten Leistungsrückbaus in der Sozial- und damit auch Rentenpolitik einleitete. Bis in die 1990er Jahre zielte die Rentenpolitik im Sinne von *layering* dabei auf eine kontinuierliche Stärkung der kapitalgedeckten Säulen im Alterssicherungssystem, in Kombination mit Versuchen, das staatliche System gezielt zu schwächen: Als erste kostensenkende Veränderung wurde 1980 die Rentenindexierung von der Lohn- auf die Preisentwicklung umgestellt (vgl. Schulze und Moran 2007: 67; Lain et al. 2013: 79). Weitere Verschlechterungen des Leistungsniveaus, auch innerhalb von SERPS, prägten fortan die Reformpolitik der Konservativen (Bridgen und Meyer 2011: 164). Relativ einschneidend war hierbei der „Social Security Act 1986“ (vgl. für das Folgende Schulze und Moran 2007: 71-74), zu dem die amtierende Conservative Party im Vorfeld jedoch großen Widerstand sowohl im Parlament als auch seitens anderer rentenpolitisch relevanter Akteure erfuhr: Hauptstreitthema war hier der Reformeckpunkt, die Möglichkeit des *contracting-out* auf *personal pensions schemes* in der dritten Säule auszuweiten, um damit die Portabilität von Renten-

---

<sup>71</sup> SERPS nahm als Kalkulationsgrundlage den Durchschnittsverdienst der 20 ‚besten‘ Jahre. Hiervon konnten Frauen profitieren, da für sie mit einer höheren durchschnittlichen Lebenserwartung die Regelaltersgrenze bei 60 Jahren lag. Zudem gewährte SERPS eine Hinterbliebenenrente, und erkannte zudem Zeiten von Pflege als rentenrelevante Zeiten an (Meyer und Bridgen 2011: 163-164).

anwartschaften zu verbessern. Dies sollte dann als Option greifen, etwa wenn Beschäftigte den Arbeitgeber wechselten. Das entsprechende Green Paper sah sogar vor, SERPS komplett abzuschaffen, und stattdessen Pflichtbeiträge für betriebliche oder private Rentenpläne einzuführen. Insbesondere die Labour Party und Gewerkschaften, aber auch Arbeitgeber und Verbände der Rentenindustrie<sup>72</sup> kritisierten dies jedoch. Infolge des politischen Gegenwinds, der zudem mit sinkenden Umfragewerten in der Bevölkerung einherging, sah das folgende White Paper der Regierung zwar den Erhalt von SERPS vor, zielte allerdings auf folgende Änderungen, die innerhalb einer Übergangsphase bis 1998 erfolgen sollten: Die Leistungen errechneten sich fortan nicht mehr aus den 20 ‚besten‘ Jahren, sondern basierten auf dem Durchschnittsverdienst der notwendigen Beitragsjahre der BSP und wurden zudem auf 20 Prozent gekürzt. Drastischer fiel die Kürzung bei Hinterbliebenenrenten aus. Als weitere signifikante Änderung durften Arbeitgeber zudem DC-schemes im Zuge des contracting-out anbieten. Für neu aufgenommene personal pension plans wurde ein zusätzlicher Beitragsrabatt von 2 Prozent der NICs für eine Laufzeit von fünf Jahren gewährt. All diese Veränderungen hatten zur Folge, dass zwischen 1988 und 1993 mehr als 5,5 Millionen Beschäftigte die Zusatzrente SERPS durch contracting-out verließen und in Betriebsrentenpläne und personal pension plans wechselten (Torp 2015: 206). Hierdurch stiegen jedoch die Kosten der staatlichen Subventionierung um das Vierfache der ursprünglich veranschlagten 500 Millionen Pfund an (Taylor-Gooby 2005: 122). Gleichzeitig wurde die Möglichkeit zum Wiedereinstieg in SERPS geschaffen, was einen langfristigen Anstieg zusätzlicher Kosten für die britische Regierung bedeutete (May 2010: 132)

Das mit dem „Pensions Act 1995“ beschlossene Reformvorhaben war von der Intention der britischen Regierung (nunmehr unter Führung des konservativen Premiers John Major) geprägt, in regulatorischer Hinsicht auf dem Feld betrieblicher Altersversorgung verlorenen Boden wieder gut zu machen. Befeuert wurde dieses politische Ansinnen durch den sogenannten *Maxwell-Skandal* und weiterer Skandale rund um *mis-selling*<sup>73</sup> einige Jahre zuvor. Mit dem Pensions Act 1995 wurde das Ziel verfolgt, für Rentenanwartschaften in der zweiten und dritten Säule entsprechende Sicherungsmechanismen zu schaffen, sowohl im Hinblick auf Einlagensicherung in Pensionfonds als auch der Etablierung entsprechender Kontrollmechanismen (Schulze und Moran 2007: 74). Gleichzeitig wurden weitere Leistungskürzungen im staatlichen Rentensystem beschlossen und festgelegt: Das Ver-

---

<sup>72</sup> Die Arbeitgeberseite befürchtete infolge des Übergangs vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren im System mit der Abschaffung von SERPS eine steigende Doppelbelastung für Arbeitgeber und Beschäftigte: Während der notwendigen langen Transformationsphase müssten laufende Rentenanwartschaften der Älteren bedient, und zugleich ein Kapitalstock angespart werden. Die Versicherungsindustrie wiederum sah die Stabilität bestehender Rahmenbedingungen und damit einen großen Teil ihrer Geschäftsgrundlage gefährdet. Zudem war sie kaum an den gering verdienenden Beschäftigten interessiert, die vorher durch SERPS abgesichert war, für die Industrie allerdings kaum eine lukrative Zielgruppe darstellte (Torp 2015: 204).

<sup>73</sup> Beim *mis-selling scandal* wurden zahlreiche Briten, die aus SERPS herausoptiert hatte, von Versicherungsagenten getäuscht und waren wesentlich schlechteren Bedingungen ausgesetzt. Dieser Vertrauensbruch in private Vorsorge machte auch vor der betrieblichen nicht Halt; beim *Maxwell scandal* hatte der Medientycoon Robert Maxwell in hohem Umfang Gelder veruntreut, die im Betriebsfond seines Unternehmens steckten. Dies kam erst nach dessen Tod 1991 heraus (vgl. hierzu May 2010: 132-133).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

rentungsalter von Frauen würde über eine zehnjährige Übergangsperiode von 60 auf 65 Jahren heraufgesetzt, womit allerdings – ganz im Stile einer klassischen blame avoidance-Strategie (Bonoli und Palier 2007) – erst 2010 begonnen werden sollte.

Mit dem Amtsantritt von New Labour im Jahre 1997 unter der Führung von Tony Blair änderte sich wenig an der wohlfahrtsstaatlichen Politik rund um Kürzungen und Kostensenkungen, die Großbritannien über die Thatcher/Major-Jahre erfuhr. Der einzige Unterschied lag im Versuch darin, sozial Schwache über stärkere Umverteilungen besser zu stellen. Im Wesentlichen wollte die Regierung mit dem „Welfare Reform and Pension Act 1999“ zwei bestehende Probleme im Alterssicherungssystem angehen: die fehlende Absicherung für Leute, die sich entweder außerhalb des Arbeitsmarktes befanden oder zu geringe Einkünfte hatten, und dass Geringverdiener, Leute mit Pflegeverantwortung oder körperlichen Beschwerden infolge ihres häufig geringen Beitragsvermögens und dem Faktor hoher administrativer Kosten nicht privat vorsorgten. Ein weiteres Problem war, dass die Ärmsten unter den RentnerInnen häufig keine staatliche Unterstützung in Form des damaligen *Income Support* beanspruchten (Schulze und Moran 2007: 77). Mit dem Gesetz wurde 2002 die State Second Pension (S2P) eingeführt. Mit ihr verband sich das Ziel „to enlarge the coverage for sufficient total pension income for low-income earners [...] which was to replace SERPS“ (Schulze und Moran 2007: 77). Neben der Umwandlung von SERPS zur S2P wurden zudem die bereits weiter oben erwähnten stakeholder pensions eingeführt, die wegen geringer Beiträge und Verwaltungskosten das contracting out für Geringverdiener attraktiv machen sollten.<sup>74</sup> Mit der S2P sollte eine durchgängige Erwerbsbiographie zumindest eine Rente über der Mindesteinkommensgarantie gewährleisten. Profitieren konnten insbesondere Personen mit geringen Einkommen, da ihre Leistungen in der S2P bis zum Doppelten von dem lagen, was sie eingezahlt haben. Hinzu kommt, dass im neuen System Pflegeleistungen angerechnet werden (vgl. May 2010: 134).<sup>75</sup> 2003 wurde zudem der Pension Credit als bedarfsgeprüftes, dezidiert auf die Lebensphase Alter bezogenes Instrument zur Einkommenssicherung eingeführt. Dessen Leistungen werden seitdem anhand der Einkommensentwicklung indexiert.

Der „Pensions Act“ im Jahre 2004 war eine Reaktion auf neue Skandale rund um Betriebsrentenpläne, die trotz des Pension Act 1995 nicht verhindert werden konnten: Im Wesentlichen lag das Problem in DB-Betriebsrentenplänen, die infolge von Firmeninsolvenzen unterfinanziert waren. Hieraus resultierte zunächst die Schaffung des Pension Protection Fund zur Sicherung bedrohter Rentenleistungen und die Ersetzung der damaligen Regulierungsbehörde OPRA durch den Pensions Regulator (Schulze und Moran 2007: 81). Im Zuge dieser Entwicklungen berief die britische Regie-

---

<sup>74</sup> Nach May (2010: 134) erhöht sich die Anreizwirkung durch die Umstellung der S2P im Jahre 2007 von ihrer Beitrags- und Einkommensäquivalenz auf eine einheitliche Leistung, unter Erhalt einkommensabhängiger Beiträge (vgl. hierzu auch Schulze und Moran 2007: 79, 81).

<sup>75</sup> Generell lässt sich aber festhalten, dass die S2P lediglich zu einer „very modest pension at best“ beitrug; bis Mitte der 2000er Jahre trug sie zu einer Lohnersatzrate von lediglich 20 Prozent bei (Lain et al. 2013: 79-80).

rung eine Kommission ein, um das System kapitalgedeckter Vorsorge zu evaluieren und Reformvorschläge zu unterbreiten. Denn eine andere Entwicklung, auf welche die Politik reagieren musste, war der stetige Rückgang von DB-schemes (vgl. hierzu Clarke 2006), die von Arbeitgebern durch weniger ertragreiche DC-schemes ersetzt wurden. Dies wurde ihnen insofern auch dadurch erleichtert, weil sie in Anbetracht des „voluntarist framework and absence of corporatist embedding for occupational pensions“ (Bridgen und Meyer 2009: 598) in dieser Sache relativ frei agieren konnten.

Die sogenannte *Turner-Kommission* (angelehnt an den Vorsitzenden Adair Turner<sup>76</sup>) unterzog allerdings das gesamte britische Alterssicherungssystem einer eingehenden Prüfung. Das Ergebnis im ersten Bericht im Jahre 2004 bescheinigte dem System eine verwirrende Komplexität, und eine dadurch bedingte Beförderung von Misstrauen in der Bevölkerung, was mit zunehmenden Versorgungslücken und einem Rückgang betrieblicher und privater Vorsorge einherging (Gruescu 2006; Torp 2015: 334). Im Angesicht der demographischen Veränderungen der britischen Gesellschaft stellte die *Pensions Commission* vier Optionen hervor, die der Rentenpolitik in naher Zukunft blieben, und lieferte dabei die reformpolitische Antwort zugleich mit:

„Either: (i) pensioners will become poorer relative to the rest of society; or (ii) taxes/National Insurance contributions devoted to pensions must rise; or (iii) savings must rise; or (iv) average retirement ages must rise. But the first option (poorer pensioners) appears unattractive; and there are significant barriers to solving the problem through any one of the other three options alone. Some mix of higher taxes/National Insurance contributions, higher savings and later average retirement is required“ (Pensions Commission 2004: xii).

Während der erste Bericht der Turner-Kommission aus dem Jahre 2004 den generellen Rahmen für Rentenreformen festlegte, formulierte ihr Bericht aus dem Jahre 2005 konkretere Vorschläge (vgl. hierzu auch Grady 2010). In enger Anlehnung an die Vorschläge der Pensions Commission beschloss die Labour-Regierung (unter der Führung von Gordon Brown) mit den *Pension Acts* der Jahre 2007 und 2008 grundlegende Reformen: Zunächst wurde die BSP aufgewertet, was zur Vereinfachung des Systems beitragen, und die seit den 1980er Jahren zunehmend an Wert verfallende State Pension wieder an die Einkommensentwicklung binden sollte. Dadurch sollte auch dem relativen Bedeutungszuwachs bedarfsgeprüfter Leistungen im Alter entgegengewirkt werden. Hiermit verband sich auch das Ansinnen, dem Auseinanderdriften staatlicher und bedarfsgeprüfter Leistungen auf Grundlage unterschiedlicher Indexierungsmaßgaben etwas entgegenzusetzen. Eine neue Indexierungsregelung, die in Form des bereits erwähnten ‚triple-lock‘ über die reine Koppelung der Renten an die Einkommensentwicklung hinausging, war 2011 das Ergebnis der seit 2010 regie-

---

<sup>76</sup> Neben Adair Turner als ehemaliger Generaldirektor des britischen Arbeitgeberverbands Confederation of British Industry (CBI) waren die Gewerkschaftsfunktionärin Jeannie Drake und der renommierte Sozialpolitikexperte John Hills führende Mitglieder der Pensions Commission.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

rende Koalition der Conservative Party mit den Liberal-Democrats (vgl. hierzu Torp 2015: 335-336). Durch die Pensions Commission wurde allen politischen Akteuren klar vor Augen geführt, dass staatliche Rentenleistungen (BSP plus SERPS, S2P etc.) größtenteils kaum ausreichen, Rentner und Rentnerinnen ohne entsprechender private/betriebliche Alterssicherung über die Armutsgrenze zu heben.

Im deutlichen Einklang mit der Kommission beschloss bereits die Labour-Regierung mit dem „Pensions Act 2007“, das staatliche Rentenalter bis 2046 schrittweise auf 68 Jahre anzuheben. Die Regierungskoalition aus Tories und Liberal-Democrats entschied mit dem „Pensions Act 2011“, den geplanten Anstieg der Regelaltersgrenze auf 68 Jahre zu beschleunigen. Zunächst wird bis 2018 das Rentenalter von Frauen (60 Jahren) an das der Männer (65 Jahre) angeglichen, und bis 2020 wird die Regelaltersgrenze dann auf 66 Jahren für beide Geschlechter steigen. Der nächste Anstieg auf 67 soll zwischen 2026 und 2028 erfolgen (Blair 2014: 66). Der Pensions Act 2014 legte zudem fest, dass der nächste geplante Anstieg auf 68 Jahre (zwischen 2044 und 2046) auf „Grundlage eines periodischen Überprüfungsverfahrens mit Expertenbeteiligung“ (Torp 2015: 338) alle fünf Jahre überprüft werden soll. Dies geschieht auf Grundlage von Faktoren wie der durchschnittlichen Lebenserwartung, aber auch anderen relevanten Faktoren; mit der expliziten Möglichkeit, dass der Anstieg auf 68 vorgezogen werden kann (Hagemann und Scherger 2016: 56). In den Daten dieser Untersuchung zeigt sich u.a. das argumentative Ringen im Vorfeld dieser Entscheidung, das schlussendlich zum Überprüfungsverfahren führte.

Bereits der „Pensions Act 2008“ zielte darauf ab, die Bedingungen für betriebliche Vorsorge zu verbessern. Mit dem „Pensions Act 2011“ wurde einige Modifikationen vorgenommen, die schließlich zur „workplace pension reform“ rund um *auto-enrolment* führte (Pemperton 2010; Mabbett 2012: 115-116): Seit 2012 werden alle Beschäftigten innerhalb der NICs-Einkommensgrenzen automatisch in einen dafür qualifizierten Betriebsrentenplan eingebunden, den Arbeitgeber anbieten müssen. Damit sind Arbeitgeber im britischen System erstmalig verpflichtet, für ihre Beschäftigten Beitragsleistungen in einer bestimmten Höhe für betriebliche Vorsorge zu entrichten. Die Mindestbeiträge, die nach einer Übergangsphase bis 2018 in voller Höhe geleistet werden müssen, liegen bei drei Prozent des Arbeitsentgelts für Arbeitgeber, Beschäftigte müssen vier Prozent entrichten, hinzu kommen ein Prozent als Steuererleichterung. Falls der Arbeitgeber über kein eigenes Betriebsrentensystem verfügt, greift hier der neu geschaffene *National Employment Savings Trust* (NEST), ein semi-staatlicher, (DC-)kapitalgedeckter Rentenfonds, der ein kostengünstiges, wenig risikoträchtiges Produkt anbieten soll. Ein entscheidendes Merkmal bei *auto-enrolment* ist die Möglichkeit der Beschäftigten, innerhalb eines Zeitraums von einem Monat aus der automatischen Einbindung herauszuoptieren (*opting-out*).

Mit dem „Pensions Act 2014“ wurde schließlich ab dem 06. April 2016 eine neue Single-Tier State Pension eingeführt, die für alle gilt, die ab diesem Datum die Regelaltersgrenze erreichten. Mit ihr wird das langfristige Ziel verfolgt, ein vereinfachteres staatliches Rentensystem zu implementieren, auf dessen Grundlage besser Vorsorge betrieben werden kann. Hierüber sollte der Staat sich „nach und nach als Anbieter von an der Einkommenshöhe orientierten und auf Lebensstandardsicherung zielenden Renten zurückziehen und sich auf den Kernbereich der Grundsicherung beschränken, die zukünftig aus zwei übereinanderliegenden, aber beide auf dem Gleichheitsprinzip beruhenden *flat-rate*-Komponenten bestehen würde“ (Torp 2015: 336). Die Kernmerkmale der Single-Tier State Pension lassen sich wie folgt darstellen (vgl. hierzu Thurley 2016: 5-6): Dieser neue Typus staatlicher Altersrenten fasst die bisherige Basic und Additional State Pension zu einer gemeinsamen Säule zusammen, und mit einem Leistungsniveau von derzeit £155.65 (2016/2017) liegt sie oberhalb der Grenze bedarfsgeprüfter Leistungen. Hierfür sind 35 qualifying years bzw. Ersatzzeiten notwendig, weniger Beitragsjahre führen zu geringeren Leistungen. Sie soll mindestens mit der Einkommensentwicklung Schritt halten. Hinsichtlich der Übergangsphase vom alten zum neuen System, insbesondere mit Blick auf abgeleitete und bereits erworbene Ansprüche, gelten äußerst komplexe Übergangsregelungen. Im Rahmen der Umstellung soll damit sichergestellt werden, dass bestimmte Gruppen nicht wesentlich schlechter abschneiden. Dabei gilt etwa der Grundsatz, dass die Leistung auf jeden Fall höher liegen soll als entweder der Betrag aus dem alten System (BSP und Additional State Pension) oder der Betrag, den man erhalten hätte, wäre das neue System bereits zum Beginn des Erwerbslebens in Kraft gewesen.<sup>77</sup>

Eine wichtige Veränderung dieser Reform liegt auch darin, dass seit April 2016 das contracting-out nicht mehr möglich ist. Folglich müssen alle Beschäftigten fortan die vollen NICs zahlen. Zudem wird der Savings Credit abgeschafft. Es ist weiterhin möglich, den Rentenempfang über die Regelaltersgrenze hinaus aufzuschieben, allerdings gibt es hierfür verminderte Zuschläge als vorher. Eine solche einheitliche Basisrente wurde bereits von der Pensions Commission und infolge auch von der Labour Party in Betracht gezogen, allerdings zum damaligen Zeitpunkt aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Umsetzung und Finanzierbarkeit wieder verworfen (Torp 2015: 336). Mit Blick auf die derzeitige Übergangsphase wird erwartet, dass insbesondere Leute mit geringen Ansprüchen im alten System von der Single-tier State Pension stark profitieren werden. Zu diesen zählen vor allem Frauen, da sie häufiger (als Männer) Pflege- und Erziehungsaufgaben im familiären Kontext übernehmen. Zusätzlich greifen hier Übergangsregelungen, die Personen die Möglichkeit eröffnen, geringere Leistungsansprüche infolge von ‚contracting-out‘-Phasen durch Beiträge auszugleichen und damit höhere Ansprüche zu erwerben (Thurley 2016: 9-10). Allerdings gibt es auch

---

<sup>77</sup> Solche Beispiele finden sich unter folgender Website, mit der die britische Regierung den Bürgern relativ kompakt die Neuregelungen zu erklären versucht: <https://www.gov.uk/government/publications/state-pension-fact-sheets>



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Verlierer der Reform, etwa Personen, die bis April 2016 bereits die volle Beitragsleistung (mit längeren Beitragszeiten) unter dem alten System erbracht haben; diese werden wegen des flat rate-Prinzips nicht von den höheren Leistungen der Single-Tier State Pension profitieren, allerdings auch nicht schlechter gestellt werden als das, was sie über das alte System an Rentenleistungen bezogen hätten (vgl. Thurley 2016: 10).

### 3.2.6 Die Beschäftigungssituation Älterer in Großbritannien und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Vorab lässt sich festhalten, dass Großbritannien im Vergleich zu Deutschland bereits sehr früh dem unteren Zeitverlauf nach eine höhere Erwerbstätigenquote Älterer verbuchen kann. Erkennbar sind aber auch leichte Einbrüche in der Erwerbsbeteiligung älterer Männer zwischen 2010 und 2013, was vermutlich mit den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zusammenhängt.

**Abbildung 5: Erwerbsbeteiligung Älterer in Großbritannien (in Prozent), 2000-2016**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Männer	63,2	64,3	65,2	68,4	68,1	67,8	68,3	68,8	70,0	70,3	69,3	68,5	69,3	70,4	70,9	71,1	72,2
Frauen	42,5	43,9	45,8	47,2	48,1	48,9	50,1	49,9	50,0	50,7	50,6	50,9	53,0	55,1	56,4	57,1	59,7
Gesamt	52,7	53,9	55,3	57,6	57,9	58,2	59,0	59,2	59,8	60,4	59,8	59,6	61,0	62,6	63,5	64,0	66,0

Quelle: Labour Force Statistics (OECD 2017, eigene Zusammenstellung)

Eine ausgeprägte Frühverrentungspolitik (wie in Deutschland) herrschte in Großbritannien nie vor; die einzige Form öffentlich-gestalteter Frühverrentungsoptionen wurde wie bereits erwähnt Ende der 1980er Jahre aus Kostengründen abgeschafft (Frerichs und Taylor 2009: 50, Laczko und Phillipson 1991). Einer hohen Erwerbsbeteiligung Älterer kommt seit den letzten 15 Jahren auf der politischen Agenda – häufig unter dem programmatischen Titel *Extending Working Lives* gefasst – hohen Stellenwert zu (Flynn et al. 2014). Frerichs und Taylor (2009) führen dies auf die *Welfare to Work*-Agenda der britischen Regierung, die Folgen der (oder besser: Aussicht auf eine) „pensions crisis“ (s. vorheriges Kapitel), aber auch auf den Einfluss starker Lobbyinteressen für die Belange Älterer (vgl. hierzu auch Kapitel 6) zurück (2009: 53). Die *Welfare to Work*-Agenda beschreibt im Kern eine neue Ära sozialpolitischer Aktivierungsmaßnahmen mit dem Ziel „to end what is often described as the ‚culture of benefit dependency““ (Zaidi 2009: 1). Vergleichbar zur Agenda 2010 in Deutschland mit der Hartz-Reform hat *Welfare-to-Work* seinen Ursprung im *New Deal* der damaligen (New) Labour-Regierung unter Tony Blair (vgl. hierzu Lund 2008). Im Zuge der *Welfare-to-Work*-Agenda rückten neben anderen Gruppen auch ältere Erwerbslose stärker in den Fokus arbeitsmarktpolitischer Initiativen. Als hier relevantestes Instrument fungiert der *New Deal 50 Plus*, das seit 2000 zusammen mit den regionalen Arbeitsagenturen, den *job centers*, praktische Unterstützung

für über 50-jährige Erwerbslose liefern soll, und dabei neben (auf ein Jahr befristete) entgeltsichernden Leistungen auch konkrete Unterstützung für Weiterqualifizierung etc. enthält (ausführlich hierzu: Frerichs und Taylor 2009: 61-64; Camen-Muller et al. 2011: 513). Der Erfolg des New Deal 50 Plus wird allerdings als mäßig eingeschätzt, nicht zuletzt wegen geringer Partizipationszahlen am Programm, aber auch vor dem Hintergrund einer Prävalenz von Altersdiskriminierung, die als zentrales Hemmnis einer besseren Arbeitsmarktintegration Älterer gesehen wird. Das Programm ist mittlerweile durch das *Work Programme* ersetzt, und setzt nunmehr stärker auf die Einbindung von Arbeitsvermittlern aus dem privaten und *voluntary* Sektor (Flynn et al. 2014: 542)

Seit den 2000er Jahren liegt der Fokus der Politik stark auf dem Thema Altersdiskriminierung und dessen Überwindung, was somit auch Ältere in Beschäftigung am Arbeitsmarkt thematisch inkludiert. Die Regierung adressierte hierbei insbesondere Arbeitgeber und Betriebe, ihre Einstellungspraxis gegenüber Älteren zu reflektieren, und auch in innerbetrieblicher Hinsicht mit Blick auf die Belegschaft das Thema Altersdiskriminierung anzugehen. Die auf den sogenannten „business case“ (vgl. hierzu Flynn 2010; Flynn et al. 2014) zielende Kampagne *Age Positive* stellt dabei über eine eigene Homepage für Betriebe zahlreiche Materialien zur Verfügung.<sup>78</sup> Als weitere Wegmarke gilt in diesem Zusammenhang die „Employment Equality (Age) Regulations 2006“ (mittlerweile ersetzt durch den „Equality Act 2010“). Dieses Gesetz wurde zwecks Erfüllung bestimmter EU-Richtlinien verabschiedet und verbietet Arbeitgebern, ihre Beschäftigten aufgrund von (jedweden) Alters zu diskriminieren. Als wichtige Reform ist in diesem Zusammenhang die Abschaffung des *Default Retirement Age* (DRA) im Jahre 2011 zu nennen, das im Zuge der Age Regulations 2006 noch zeitlich befristet geschaffen wurde. Das DRA verstand sich als „light touch‘ approach to reducing age discrimination at the workplace“ (Flynn 2010: 421). Diese Regelung sollte die gemeinsame Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten fördern. So gab es das sog. ‚right to request‘ auf Seite der Beschäftigten, womit eine Beschäftigung über die Regelaltersgrenze hinaus beantragt werden konnte, über welche der Arbeitgeber dann zu entscheiden hatte. Aber sie beinhaltete zugleich eine klare Konzession an Arbeitgeber und Betriebe, da diese ihre älteren Beschäftigten mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze weiterhin ohne Angaben spezifischer Gründe entlassen konnten (vgl. auch MacNicol 2008). Dies rief mit dem Akteur Age UK einen mächtigen Vertreter der britischen Age-Lobby auf den Plan (s. oben, vgl. auch Kapitel 6), der 2009 gegen das DRA klagte. Zwar wurde dieser Fall juristisch nicht gewonnen, allerdings wurde mit dem „Equality Act 2010“ seitens der ab dann regierenden Koalition aus Konservativen und Liberalen beschlossen, das DRA abzuschaffen. Fortan müssen Arbeitgeber Entlassungen nun ausführlich begründen.

---

<sup>78</sup> Vgl.: <https://www.gov.uk/government/collections/age-positive>



### Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Maßnahme auf britischer Seite ähnlich zu Deutschland eher flankierende Bemühungen darstellen, die Erwerbssituation Älterer zu verbessern. Im Unterschied zu Deutschland zeigt sich in Großbritannien ein stärker Kampagnen-orientierter Ansatz, der Altersdiskriminierung in den Vordergrund rückt, und dabei primär auf einen Bewusstseinswandel der Arbeitgeber hinwirkt. Solche Kampagnen können naturgemäß stärker interventionistisch-aktivierende Maßnahmen nur unterstützen, fügen sich allerdings auch nahtlos in die „strategy of low direct intervention by active measures“ (Frerichs und Taylor 2009: 77) ein, wie sie für Großbritannien typisch sind. Deutlich wird auch, dass extending working lives sich im Unterschied zu Deutschland („Verbesserungsgesetz“) nicht alleine als flankierende Politik einer Rentenreformpolitik darstellen lässt: Denn die mit diesem Ziel verbundene Maßnahme erfolgte weitaus früher als die Strukturreformen im britischen Rentensystem. Sie stehen allerdings auch klar im Einklang mit den jüngsten Rentenreformen und deren Zielsetzungen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich Großbritannien infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise nunmehr einer Politik der finanziellen Konsolidierung zugewendet hat. Hierüber kommt es zu starken Leistungseinschnitten im Bereich von Transferleistungen, die zu einem gemeinsamen Programm zusammengefasst worden sind (Universal Benefits) (Taylor-Gooby 2016).<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Diese Politik führt wiederum nicht zu Kürzungen im Bereich von Rentenleistungen, was Taylor-Gooby auf das ‚rent-seeking‘ der Conservative Party im Hinblick auf die große Anzahl älterer WählerInnen zurückführt.

## **4. Politische Auseinandersetzungen und(De-)Legitimation von Rentenreformen: Forschungsstand und offene Fragen**

### **4.1. Erkenntnisse der bisherigen Forschung**

Zwei Vergleichsdimensionen sind für meine Untersuchung instruktiv: Alterssicherungsregime und ihre entsprechenden Reformen, und auf der zweiten Vergleichsebene Akteure, die sich an der Auseinandersetzung über die entsprechenden Reformen beteiligen. Mit der erfolgten Darstellung der Vergleichsfälle, anhand der detaillierten Beschreibung des deutschen und britischen Alterssicherungssystems und der Behandlung ihrer Rentenreformpolitik, dient dieses Kapitel nun dazu, Forschungslücken zu identifizieren und Fragen zu formulieren. Zu deren Beantwortung soll die Untersuchung beitragen. Eine Behandlung des Untersuchungsdesigns, auch mit Blick auf den Ländervergleich zwischen Deutschland und Großbritannien, erfolgt im 6. Kapitel.

Studien, die sich mit dem Policy-Prozess hinter Rentenreformen beschäftigen, heben den gewichtigen Stellenwert politischer Akteure (quasi als Gleisbauer) auf dem zumeist langwierigen Entscheidungsweg für Rentenreformen hervor. Im reformpolitischen Kontext können politische Akteure zwei unterschiedlichen Gruppen zugeordnet werden (vgl. Wrobel 2009): Zu Akteuren „erster Ordnung“ zählen hier jene, die „unmittelbar am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind“ (Wrobel 2009: 76). Für Akteure zweiter Ordnung trifft dies dagegen nicht oder nur mittelbar zu. Als Initiativ- und Durchsetzungskraft hinter Gesetzesvorhaben und Reformvorschlägen ist etwa die Regierung eindeutig zu den Akteuren erster Ordnung zu zählen. Sie ist dabei umgeben von weiteren Akteuren erster Ordnung: den Parlamentsmitgliedern der Regierungs- aber auch Oppositionsparteien, welche über die Reform im Parlament beschließen. Zu den Akteuren zweiter Ordnung gehören wiederum Verbände, Gewerkschaften und andere Interessengruppen; sie positionieren sich zu Gesetzes- und Reformvorhaben der Regierung, sind aber nicht unmittelbar am Gesetzgebungsprozess beteiligt. Akteure erster und zweiter Ordnung eint grundsätzlich, dass sie „sich in Bezug auf das Vorhaben“, also die Reform im Stadium der politischen Verhandlung, „entweder legitimierend oder delegitimierend“ (Wrobel 2009: 76) verhalten.

Das von Wrobel so bezeichnete Wechselspiel beider „Legitimationsmodi“ als quasi gegenüberstehende Kategorien steht auch im Fokus weiterer Studien, die sich den Rentenreformen in bestimmten Ländern detailliert zugewendet haben. Vielfach konzentrieren sich diese Arbeiten auf Akteure erster Ordnung, was zum einen mit dem Anliegen zusammenhängt, die je spezifische rentenrechtliche Regelungsmaterie zu behandeln. Zum anderen wird häufig die Anforderung an Regierung thematisiert, Reformen (machttaktisch) durchzusetzen, aber immer auch begründen zu müssen

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

(für Deutschland und Großbritannien, vgl. etwa Schulze und Jochem 2007; Schulze und Moran 2007; Hacker 2011; Hering 2012). Akteure zweiter Ordnung finden in solchen Studien zwar Beachtung, allerdings zumeist bezüglich der Frage, ob sie (geplante) Reformen oder Bestandteile dieser unterstützen oder eben ablehnen. So behandeln viele der (vor allem im vorangegangenen Kapitel) zitierten Arbeiten die Akteure zweiter Ordnung zumeist als einen Faktor auf dem Weg zum eigentlichen Beschluss über die Reform. Sie sind damit zumindest Teil von Erklärungen, warum Reformen (im Konsens) beschlossen, aber auch (aufgrund von Konflikt) substantiell verändert bzw. in einigen Fällen sogar verworfen wurden. Während Akteure erster Ordnung somit gewissermaßen als Gleisbauer von Reformen auftreten, kommt den Akteuren zweiter Ordnung somit (teilweise) die Rolle von Weichenstellern zu. Allerdings können sie im Zweifelsfall von Regierungen auch übergangen werden, was dann wahrscheinlich ist, wenn sie mit ihrer Kritik in der Minderheit sind und die Regierung andere Unterstützer bei den Akteuren zweiter Ordnung hat. Insgesamt betrachtet hat dies zur Folge, dass Akteure zweiter Ordnung und ihre Positionen zur Beschreibung von Reformverläufen eher selektiv herangezogen werden. Zum Beispiel im Zusammenhang mit der Frage, warum Reformen nicht nur erfolgten, sondern auch ohne nennenswerte Modifikationen implementiert werden konnten. Oder sie stießen auf Widerstand und konnten daher nur mit Abstrichen durchgesetzt werden. Es liegt also bereits eine Vielzahl an Studien vor, die sich in diesem Kontext dezidiert bestimmten Akteuren wie zum Beispiel Gewerkschaften (u.a.) (Anderson und Meyer 2003; Flynn et al. 2013), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (Hegelich 2006) oder der Versicherungsindustrie (Wehlau 2009; Hockerts 2010) zuwandten. Das spezifische Konfliktpotential von Rentenreformen wegen der Berührung vielschichtiger gesellschaftlicher Interessen wird allerdings vorrangig im Kontext des Verhältnisses der Regierung zu solchen Akteuren behandelt.

Das Anliegen der hier vorliegenden Analyse ist somit in Abgrenzung zu vorherigen Studien zu verstehen: Ziel ist eine Rekonstruktion der (De-)Legitimationsbemühungen verschiedener politischer Akteure, die sich als Akteure erster oder zweiter Ordnung an der Auseinandersetzung über Reformen der Alterssicherung beteiligen. Diese konzeptualisiere ich später als ihre spezifische Begründungspraxis, mit der sie ihrer rentenpolitischen Handlungsorientierung Ausdruck verleihen. Explorativ zielen ich über den Einbezug verschiedener Akteure auf die Offenlegung von Konfliktlinien der Auseinandersetzung im Feld Rentenpolitik. Hierüber möchte ich – wie bereits eingangs erwähnt – auch Erkenntnisse über den normativen Möglichkeitsraum im Wohlfahrtsstaat in Form des „Korridors als ein Raum politischer Möglichkeiten“ (Vobruba 1996: 973) gewinnen. Denn der Wohlfahrtsstaat verteilt nicht nur um, sondern fungiert als „eine zentrale gesellschaftliche Integrationsinstanz, welche das leistungsempfangende Individuum und die leistungserbringende Solidargemeinschaft über ein Arrangement wechselseitiger Rechte und Pflichten miteinander verbindet“ (Brettschneider 2007: 366). Dieser Möglichkeitsraum ist angesiedelt und wird zugleich immer wieder

neu verhandelt, und zwar nicht nur im Rahmen parlamentarischer Verhandlungen. Dies geschieht ebenso in der Schnittmenge von (konkurrierenden) Deutungen und Interpretationen der an der breiten Reformdiskussion beteiligten Akteure, die ihren Deutungskampf darüber ausfechten, was reformpolitisch möglich erscheint und wie dies erreicht werden kann. Hieraus resultieren reformpolitische Diskurse um (die Zukunft der) Alterssicherung, die als Sets sozialpolitischer Ideen, aber auch als Interaktionen zwischen verschiedenen Akteuren (Schmidt und Radaelli 2004) betrachtet werden können. In meinen Augen ist es für diese Untersuchung zielführender, im Zusammenhang mit Diskurs(en) von einem „Deutungsrahmen“ (Gerhards 1992) zu sprechen. Dieser beschreibt das argumentative Gerüst von Situations- und Problemwahrnehmungen, Lösungswegen, moralischen Appellen, und direkten und indirekten Verantwortungszuschreibungen in einem bestimmten Reformkontext (zum Diskurs- und Ideenbegriff vgl. Kapitel 5).

Im Kern geht es also um die Frage, wie zwischen Akteuren (erster oder zweiter Ordnung) über die laufende (aber auch vergangene) Reformpolitik und deren Richtigkeit und Legitimation verhandelt und vor allem gestritten wird. Hieran schließt die Frage, wie sich dies im Vergleich zweier verschiedener Wohlfahrtsregime wie Deutschland und Großbritannien darstellt. Mit Blick auf die signifikanten Unterschiede ihrer Alterssicherungssysteme (s. vorangegangenes Kapitel) aber auch der diesen zugrunde liegenden Wohlfahrtstraditionen (vgl. Kapitel 5.2.3) ist von deutlichen Unterschieden der reformpolitischen Auseinandersetzung in beiden Ländern auszugehen. Im Vergleich zu vorherigen Studien sollen in dieser Untersuchung aber die an der reformpolitischen Diskussion beteiligten Akteure zweiter Ordnung stärker einbezogen und folglich damit Akteure beider Klassen in gleichem Maße berücksichtigt. Damit verfolge ich das Ziel einer systematischen Analyse (gesamt)gesellschaftspolitischer Deutungsprozesse im Reformfeld Alterssicherung. Hiermit möchte ich zu weiteren Erkenntnissen über ein gewissermaßen fortwährend verhandeltes Reformfeld mit langfristigen (Folge-)Wirkungen und Konsequenzen wie im Feld der Rentenpolitik beitragen (vgl. Nullmeier 2011: 312).

Für die sozialwissenschaftliche Forschung zum Thema Alterssicherung, insbesondere jener mit Fokus auf die deutsche Rentenreformpolitik seit den Reformen von 2001 (kontraktive Phase), liegt eine Reihe von Studien vor, die zur Erklärung politischen Wandels in diesem spezifischen Politikfeld beigetragen konnten. Zugrundeliegende Annahme ist jeweils, dass der Umbau des deutschen Alterssicherungssystems eng mit Veränderungen auf der Ebene von interpretativen Schemata und Deutungssets bestimmter Akteure zusammenhing. Diese Arbeiten bedienen sich eines analytisch-konzeptuellen Werkzeugkastens, der auch in der vorliegenden Studie zum Einsatz kommen wird. Es wird also in dieser Untersuchung auch darum gehen, das analytische Potential dieser Ansätze weiter auszuschöpfen. Vor einer Reflexion theoretischer Grundlagen sollen hier jedoch zunächst Befunde

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

referiert und damit Forschungsbedarf identifiziert werden. Konkrete theoretische Konzepte und analytische Zugänge werden dann im folgenden Kapitel 5 vorgestellt.

Zur Erklärung des Reformverlaufs im deutschen Rentensystem beschäftigen sich Autoren wie Marschallek (2004), Bönker (2005a; 2005b) und Brettschneider (2007; 2009; 2012b) aus einer sozialkonstruktivistischen Perspektive heraus mit ideen- bzw. diskurszentrierten Faktoren. Sie untersuchen, wie diese die Reformpolitik begünstigten und zu deren Durchsetzung verhalfen, und wie damit der Paradigmenwechsel von der bisherigen (lebensstandardsichernden) Rentenpolitik hin zu einer Politik der Alterssicherung vollzogen werden konnte. In einer wissenssoziologischen Analyse von Parlamentsdebatten zeichnet Marschallek (2004) den langfristigen politischen Prozess von 1957 bis 2001 nach, in dem sich ein Wissenskonsens (zum Wissensbegriff vgl. Kapitel 5) der Akteure erster Ordnung (hier: Parteien und Abgeordnete) hinsichtlich einer zwingenden „Notwendigkeit“ privater Vorsorge etablierte. Damit wurde die Reform 2001 zur Förderung kapitalgedeckter Altersvorsorge erst vor dem Hintergrund geteilter Problemsichten auf demographische Veränderungen und deren Einfluss auf Finanzierungsengpässe der GRV sowie zusätzlichen Handlungsdruck im Kontext der aufkeimenden Standortdebatte möglich. Es kam zu Integration der Rentenpolitik in eine „*Alterssicherungspolitik*, die Bedarfs- und Lebensstandardsicherung erst [...] im Zusammenspiel mehrerer Formen oder Säulen der Altersvorsorge [liefert]“ (Nullmeier 2012: 120-121) Bönker (2005a) wendet sich konkret der Frage zu, wie es zum „Siegeszug des Mehrsäulenparadigmas“ in der deutschen Rentenpolitik kam. Zwei Einflüsse erkennt er als ausschlaggebend: Zum einen verlor das alte Sozialversicherungsparadigma (s. weiter oben im Kapitel *Reformen*, zum Paradigmenbegriff vgl. Kapitel 5) in der rentenpolitischen policy-community zunehmend an Rückhalt und büßte seine Überzeugungskraft ein. Nullmeier und Rüb (1993) identifizierten mit den „*Rentenmännern*“ eine kleine Gruppe von Personen, die bis Ende der 1980er Jahre die Rentenpolitik inhaltlich prägen konnten. Dieser kleine integrale Kreis besteht so mittlerweile nicht mehr (Nullmeier 2012: 117). Hierfür waren bestimmte Entwicklungen verantwortlich, u.a. ein einschneidender Elitenwechsel in der deutschen Sozialpolitik, in Folge dessen die Vertretung sozialpolitischer Anliegen durch Parlamentarier aufgrund ihrer berufsbiographischen Sozialisation nicht mehr die Regel war (vgl. auch Trampusch 2004). Zudem rückten neue Akteure (zweiter Ordnung) in Form von Interessengruppen, aber auch sogenannten policy entrepreneurs (zum Teil auch Einzelpersonen) auf das Feld der Rentenpolitik vor, die das neue Paradigma nicht nur unterstützten, sondern aktiv in fachpolitischen Kreisen und der Öffentlichkeit vorantrieben. Hieran schließt der Beitrag von Brettschneider (2009). Er untersucht die Bandbreite spezifischer Diskursstrategien (vgl. hierzu auch Kapitel 5), mit denen reforminteressierte Akteure wie etwa Stiftungen, wissenschaftliche Lobbygruppen des Finanzsektors, aber auch Einzelpersonen darauf abzielten, kommunikativ-steuernd die Reformen zu legitimieren, um den Umbau des Alterssicherungssystems voranzutreiben. Nicht zuletzt trug die „erfolgreiche *strategische Konstruk-*

tionsleistung veränderungsinteressierter Akteure“ mit einer „Strategie der diskursiven Legitimation und kommunikativen Steuerung institutioneller Reformen“ (Brettschneider 2009: 197) über eine Kombination mehrerer Einzelstrategien und Diskurstechniken seiner Ansicht nach zur Etablierung des Mehrsäulenparadigmas bei.

Im Kontext dieser diskursiven Einflussnahme von Akteuren auf die Reformpolitik ist neben der Konstruktion spezifischer Problemlagen, welche zur Unterminierung des Sozialversicherungsparadigmas beitragen, zudem die Rolle von Werten und Leitprinzipien in diesen und weiteren Beiträgen diskutiert worden. „Wertbegriffe“ (Nullmeier und Wrobel 2005), denen ich mich u.a. auch in meiner Analyse zuwenden werde, spielen eine zentrale Rolle bei der Legitimation von Rentenreformen: Sie sind Teil der „wohlfahrtsstaatlichen Integrationssemantik“ (Brettschneider 2007: 366), die für die „gesellschaftliche Integrationsinstanz“ eines Alterssicherungssystems hohe Bedeutung hat, das wie im deutschen Falle nunmehr einen radikalen Umbau erfuhr. Es handelt sich bei diesen um politische Begriffe (Nullmeier und Wrobel 2005: 22), denen eine legitimationsstiftende Funktion in der politischen Forcierung von Wandel zukommt. Sie zielen dabei auf eine „kulturelle Resonanz“ ab, da ihre Einsetzung als Diskursstrategie „dem jeweiligen nationalen Kontext angepasst sein“ (Brettschneider 2009: 191) und gleichzeitig Flexibilität aufweisen muss.

Für den Alterssicherungsdiskurs der deutschen Reformpolitik gelten zwei Wertbegriffe als zentrale Legitimationsstifter: *Generationengerechtigkeit* und *Nachhaltigkeit* (vgl. hierzu Dallinger und Liebig 2004; Nullmeier und Wrobel 2005; Schmähl 2005; Brettschneider 2009; Wrobel 2009; Hockerts 2010). In der rentenpolitischen Diskussion werden beide Begriffe häufig miteinander verknüpft. So fungiert Generationengerechtigkeit als „eine *Voraussetzung* für (fiskalische und politische) Nachhaltigkeit“, während „fiskalische Nachhaltigkeit im Interesse von Generationengerechtigkeit gefordert wird“ (Schmähl 2005: 401). Vor allem *Generationengerechtigkeit* erfüllt zwei grundlegende Bedingungen eines politischen Wertbegriffs: Er ist vielgestaltig und normativ aufgeladen. Ersteres zeigt sich darin, dass die Begriffskomponente *Generation* zwei Ausprägungen besitzt: In *intragenerativer* Hinsicht können verschiedene Altersgruppen zu einem bestimmten Zeitpunkt verglichen werden, während in *intergenerativer* Perspektive die Längsschnittbetrachtung bestimmter Geburtskohorten im Sinne von Altersjahrgängen- oder Gruppen im Zeitverlauf in den Blick rückt (Schmähl 2005: 402). Die zweite Komponente *Gerechtigkeit* verfügt über moralische Strahlkraft, ist aber zugleich relativ unbestimmt, weshalb sie „in allgemeiner Formulierung auf ungeteilte Zustimmung stößt“ (Schmähl 2005: 403).<sup>80</sup>

Mit *Generationengerechtigkeit* konnte sich ein Wertbegriff etablieren, der hinsichtlich der Umstellung auf kapitalgedeckte Vorsorge und der Absenkung des Rentenniveaus das Gebot und damit den normativen Appell hinter diesen Reformen untermauert: Ohne diesen stünde die jüngere Gene-

---

<sup>80</sup> Schmähl sagt, dass dieser Zustimmungsgrad sich reduziert, sobald Konkretisierungen des Begriffs erfolgen.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

ration wegen der demographischen Auswirkungen auf das Umlageverfahren als Beitragszahler in der GRV als Verlierergeneration da. In der reformpolitischen Debatte konnte der Begriff damit an die mit dem Umlageverfahren assoziierte Norm des Generationenvertrages gekoppelt werden, diesen traditionellen Begriff allerdings auch immer mehr verdrängen (Hockerts 2010: 273). Hockerts sieht in der doppelten Anschlussfähigkeit des Begriffs Generation die Vorbedingung einer folgenreichen „Verschiebung von Gleichheitsnormen“: Der Generationenvertrag soll *intragenerativ* die entsprechende Gleichheitsnorm erfüllen, indem über die Vertragseinhaltung die Lebenslage alter Menschen an die der Jüngeren angeglichen wird. Mit dem Begriff Generationengerechtigkeit verschiebt sich allerdings „die Gleichheitsnorm in eine zeitliche Dimension“, da sie sich nun *intergenerativ* „auf das Verhältnis zwischen aufeinanderfolgenden Geburtskohorten“ bezieht (Hockerts 2010: 274). Gemäß Hockerts ist dieser Logik nach das neue normative Ziel erreicht, wenn „die Chancen der künftig nachrückenden Jahrganggruppen mindestens so groß sind wie die vorangegangenen“ (ebd.) Rentenpolitisch übersetzt wird also eine „Gleichheit von Renditen als Zielvorstellung“ (Schmähl 2005: 404-405) verfolgt. Über diese Zielvorstellung folgen Forderungen nach Einschnitten auf der Leistungsseite der GRV, als Maßgabe einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik im Rentensystem:

„Damit sollte erreicht werden, dass die öffentlichen Abgabesätze in der umlagefinanzierten GRV schwächer steigen bzw. konstant bleiben und den Jüngeren auf Grund geringerer öffentlicher Abgaben ein vergrößerter Spielraum zur Verwendung von Einkommen für private kapitalfundierte Vorsorge bleibt, bei der davon ausgegangen wird, daß hierfür die Rendite die der umlagefinanzierten GRV deutlich übersteigt“ (Schmähl 2005: 405).

Mit einem ähnlichen Zukunftsbezug hat der Wertbegriff *Nachhaltigkeit* klare Nähe zum Konzept der Generationengerechtigkeit. Seine für politische Zwecke förderliche Handhabe liegt zum einen in der positiven Konnotation des Begriffs, zum anderen an seinem inhaltlich-diffusen Charakter. Die postulierte Verantwortung gegenüber nachrückenden Generationen stellt sich als „konstituierendes Element nachhaltiger Entwicklung dar“ (Brettschneider 2007: 373). Dabei impliziert der Wertbegriff *Nachhaltigkeit* sowohl eine intergenerative Weitergabe des vorhandenen (breiten) Kapitalstocks einer Generation an die nächste, impliziert aber auch ein Verbot, nachrückende Generationen zu belasten (vgl. Brettschneider 2007: 373). In rentenpolitischer Hinsicht dominiert ein klar „eindimensional-fiskalpolitisches Verständnis von Nachhaltigkeit, welches in erster Linie auf die finanzielle Stabilität öffentlicher Haushalte und die langfristige Sicherung wirtschaftlichen Wohlstands abzielt“ (Brettschneider 2007: 373).

Ein weiterer Wertbegriff, der ähnlich wie *Nachhaltigkeit* über das Feld der Rentenpolitik hinaus im sozialstaatlichen Reformdiskurs seit den 1980er Jahre hohe Relevanz hat, etwa im Bereich der Gesundheitspolitik (etwa Weyrauch 2011), ist *Eigenverantwortung*. Kaufmann erachtet diesen als „politische Rhetorik zur Legitimation zugemuteter Leistungskürzungen“ (2006: 58), welche die



Retrenchment-Politik westlicher Wohlfahrtsstaaten prägt, die stark auf eine Politik der Aktivierung am Arbeitsmarkt und seiner stärkeren Deregulierung setzt (Palier 2006: 64; Blank und Schulze Buschoff 2013: 316-317). Ähnlich wie bei den anderen Wertbegriffen handelt es sich bei *Eigenverantwortung* um einen vielgestaltigen Begriff, hinter dem ein „politische[r] Anspruch und Willen“ steht, „das Verhältnis zwischen dem leistungserbringenden Staat und den risikogefährdeten Individuen über eine Umverteilung von sozialen Rechten und Pflichten neu zu definieren“ (Aust et al. 2006). Nullmeier sieht in Eigenverantwortung eine „politische Aufforderungsvokabel“ (2006: 175) politisch-gesetzgebender Akteure gegenüber Bürgern und Wählern, die unweigerlich mit bestimmten Paradoxien einhergeht, da etwa weniger die vordergründige Ermächtigung des Einzelnen, sondern dessen Disziplinierung erreicht werden soll. Konkret auf Alterssicherung bezogen drückt sich Eigenverantwortung klar in dem Appell aus, (nicht zuletzt der Maßgabe der Generationengerechtigkeit folgend) private Vorsorge für das Alter zu betreiben, um damit nachrückenden Generationen nicht allein die Kosten der Alterssicherung aufzubürden.

## 4.2. Offene Fragen

Bezüglich der weiter oben angeführten Vergleichsdimensionen ergeben sich an dieser Stelle nun Fragen in Bezug auf politische Akteure, aber auch hinsichtlich verschiedener Wohlfahrtsregime wie Deutschland und Großbritannien. Mit Blick auf die Akteursebene lässt sich festhalten, dass die kommunikativ-diskursiven Voraussetzungen und die Beeinflussung des deutschen Reformdiskurses seitens bestimmter Akteure während der bzw. als Hinführung zur kontraktiven und transformierenden Reformphase (Hinrichs 2017) relativ ausführlich in der Forschung behandelt wurden. Demnach gab es Akteure, die – je nach Bezeichnung – als Reformbefürworter oder -unterstützer, als an Wandel interessierte *policy entrepreneurs* oder als Anhänger des neuen Drei-Säulen-Paradigmas den Umbau des deutschen Alterssicherungssystems forcierten. Neben den die Reformen zu verantwortenden Parteien zählt die Literatur hierzu auch die organisierten Interessen der Arbeitgeberseite und des Bereichs betrieblicher und privater Altersvorsorge.

Hieran schließt sich zunächst die Frage nach der spezifischen Begründungspraxis (zur Herleitung dieses Begriffs vgl. Kapitel 5) dieser konkreten Akteure hinsichtlich Reformen an, mit der sie den Umbau des Rentensystems auch im Rückblick argumentativ begründen, legitimieren und – ganz im Sinne von Persuasion – als ‚richtig‘ darstellen. Solche Legitimierungen müssen reforminteressierte Akteure zwangsläufig vornehmen, da die Rentenreformen häufig charakterisierende langwierige, schrittweise Implementation kontinuierlich argumentativ begleitet werden muss. Dies hängt auch damit zusammen, dass Reformen ab dem Zeitpunkt ihrer Implementierung auch neue Probleme



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

verursachen, alte Probleme nicht lösen können, neue Probleme unabhängig von den Reformen auftauchen etc.<sup>81</sup>

Hieraus ergeben sich zudem Fragen nach der Argumentation weiterer Akteure, die ebenso an der allgemeinen Diskussion um Rentenreformen beteiligt sind. Wie oben im deutschen Reformverlauf angerissen, ist zum Beispiel bekannt, dass Akteure wie etwa Gewerkschaften eine kritische Haltung einnehmen. Wenig erforscht ist dagegen, wie ihre Ablehnung bzw. „De-Legitimation“ (Wrobel 2005) dieser (nunmehr umgesetzten) Reformvorhaben sich in ihrer jeweiligen Argumentation niederschlägt, nicht nur hinsichtlich der eigenen kritischen Position, sondern auch in Vorbringung politische Gegenentwürfe, Lösungsvorschläge und dergleichen. Welche konkrete Argumentation oder diskursiven Strategien gehen mit ihrer kritischen Haltung und ihren Position einher?

In diesem Zusammenhang ist allerdings auf jüngste Studien zu verweisen: So hat etwa Friedrich (2016) (im Fokus auf Akteure erster Ordnung) die dominierenden Wertbegriffe über den Verlauf der Reformpolitik 2001-2007 untersucht, und beschreibt als Ergebnis seiner (quantitativen Inhalts-)Analyse ein stabiles Set aus sechs Begriffen: Sicherheit, Gerechtigkeit, Leistung, Gleichheit, Solidarität und Armut(svermeidung) stellen die normativen Grundlagen des deutschen Alterssicherungsdiskurses in der Umbauphase des Rentensystems dar. Eine weitere Arbeit hat bereits die Sichtweise verschiedener Akteure (erster und zweiter Ordnung) auf Altersarmut als aufkeimendes Problem(thema) (vgl. hierzu auch Bäcker und Schmitz 2013) im Kontext deren Werteorientierung untersucht (Brosig 2014). In Abgrenzung zu diesen wichtigen Beiträgen der jüngsten Literatur möchte ich in meiner Arbeit schwerpunktmäßig ihre Reformrhetorik, ihr argumentatives Verhalten und nicht zuletzt ihre spezifische Überzeugungsarbeit in eigener Sache untersuchen.

Hieran anknüpfend interessiert in einem zweiten Schritt das argumentative Verhalten britischer Akteure (erster und zweiter Ordnung) im Reformdiskurs um Alterssicherung in Großbritannien. Während die britische Reformpolitik der vergangenen Jahre, auch in Anbetracht der jüngsten Systemveränderungen (s. vorheriges Kapitel) bereits im Fokus des sozialpolitischen Forschungsinteresses stand, so ist die Argumentation der an der Auseinandersetzung über Rentenpolitik beteiligten Akteure bisher wenig beleuchtet worden. Zwar gibt es Studien, die sich mehr oder weniger systematisch, teilweise aber eher eklektisch, wie oben beschrieben, Akteuren zweiter Ordnung und deren Ablehnung oder Zustimmung gegenüber rentenpolitischen Vorhaben zuwenden. Diese leisten zwar einen wichtigen Beitrag, indem sie die britische Rentenreformpolitik (häufig im Vergleich zur deutschen) chronologisch und detailliert nachzeichnen, und dabei Reformen als Ergebnis des Ringens der Reforminteressen verschiedener Akteure betrachten (Ruser 2011; Torp 2015). Allerdings wirft der Fokus auf Unterstützung und Ablehnung von (umgesetzten) Reformen und (bestehenden) Re-

---

<sup>81</sup> Auf den deutschen Fall bezogen stellt sich hier also auch die Frage, inwiefern die neue (re-expansiven) Alterssicherungspolitik, die seit 2014 mit dem „Rentenpaket“ angegangen wurde, sich im Vorfeld auf die Argumentation der Akteure niederschlägt.

formvorhaben allenfalls Schlaglichter auf die (Vielzahl der) verhandelten Deutungsangebote, welche die Reformdiskussionen um Alterssicherung prägen. Mit dem hier gewählten Fokus auf die Begründungspraxis der beteiligten Akteure wähle ich dagegen bewusst einen breiteren, aber zugleich auch systematischeren Ansatz. Hierüber soll das argumentative Repertoire der an der Diskussion beteiligten Akteure beleuchtet werden. Dies erlaubt mir Aufschluss über argumentative Kämpfe der Akteure um Deutungshoheit, ihre vorgebrachten Deutungsangebote und deren Verknüpfung mit reformpolitischen Deutungsmustern, welche als Teil des Reformverlaufs und den entsprechenden Reformentscheidungen zu betrachten sind (zur theoretischen Behandlung dieser Begriffe, vgl. Kapitel 5).

Mit Blick auf Großbritannien lässt sich zudem festhalten, dass eine konkret auf Rentenpolitik bezogene sozialkonstruktivistische Perspektive, die sich in der deutschsprachigen Forschung zum Thema als relativ elaboriert darstellt, bisher so nicht eingenommen wurde (vgl. aber Ruser 2009). Zwar gibt es in der angelsächsischen Sozialforschung eine Reihe diskurs- bzw. ideenorientierter Arbeiten, oft zur Reform des Politikfeldes Arbeitsmarkt seit den 1980er Jahren (Fairclough und Fairclough 2012, Taylor-Gooby 2005), stellenweise auch mit Fokus auf die Rentenpolitik Großbritanniens (Béland 2007). Zu erwähnen sind außerdem jüngste Arbeiten, die sich (kritisch) mit dem Wertbegriff *Generationengerechtigkeit* im Kontext britischer Rentenpolitik auseinandersetzen (Howse 2007; Macnicol 2015; Bristow 2016). Neben diesem finden auch andere Wertbegriffe kritische Beachtung: So zeigt etwa Morris (2016) mit Blick auf die Retrenchment-Politik Großbritanniens vor dem Hintergrund der für das Land dramatischen Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise, wie die britische Regierung zur Begründung jüngster Reformmaßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik den Wertbegriff *Fairness* verwendet, um damit einer „moral economy of austerity“ (2016: 101) Ausdruck zu verleihen. Im Kontext der gegenwärtigen britischen Austeritätspolitik beschäftigt sich Berry (2016) wiederum mit dem Einfluss dieser auf die jüngsten Rentenreformen, und sieht die politische Austeritätsagenda von Wertbegriffen wie *Fairness* und *Finanzierbarkeit* geprägt; diese fungierten allerdings als Prämisse des für ihn zentraleren Wertbegriffs *Eigenverantwortung* (2014: 18; vgl. hierzu auch Torp 2015: 342). Damit liegen auch für Großbritannien einige aktuelle Befunde vor, die Wertbegriffe als Teil der politischen Rhetorik hinter jüngsten sozial- und (zum Teil dezidiert) rentenpolitischen Reformen behandeln. Allerdings liegt auch hier der Fokus vorrangig<sup>82</sup> auf Akteuren erster Ordnung, konkret der britischen Regierung.

Die weiteren Abschnitte dieser Untersuchung sollen dazu beitragen, die in diesem Kapitel dargelegten Forschungslücken zu bearbeiten. Im Folgenden wird nun der theoretisch-analytischen Zugang zur Analyse der Begründungspraxis der Akteure erarbeitet. Die Begründung der Auswahl

---

<sup>82</sup> Morris (2016) ist hiervon eine Ausnahme, da sie sich nicht nur mit der konkreten Form und Inhalt der Argumente der britischen Regierung beschäftigt, sondern auch ihrer kritischen Auseinandersetzung durch Akteure zweiter Ordnung.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

der Akteure erster und zweiter Ordnung erfolgt im darauf folgenden Kapitel 6. Im Anschluss daran (Abschnitt II) werden die empirischen Befunde der Arbeit dargestellt und diskutiert.

## **5. Die Begründungspraxis in der Auseinandersetzung um Alterssicherung: Theoretischer Hintergrund und analytischer Rahmen**

### **5.1. Diskurse, Ideen und Argumente und ihre Rolle in Reformprozessen**

#### **5.1.1 Perspektiven auf den Begriff „Diskurs“**

Argumente und das Argumentieren als kommunikativer Prozess sind das Rückgrat politischer Debatten, also auch zu sozialpolitischen Themen wie Alterssicherung. Alltagssprachlich wird dafür häufig der Begriff Diskurs verwendet (van Dyk 2008: 367-368). Aus sozialwissenschaftlicher Sicht umspannt der Begriff ein weites Feld von Definitionen, Ansätzen und methodischen Zugängen. Seine Prominenz geht auf Entwicklungen im Feld der Sprachwissenschaft, Semiotik und Ethnologie im vorigen Jahrhundert zurück (Nullmeier 2011: 309). Als wichtiger Bezugspunkt gelten hier die Arbeiten von Michel Foucault zur Rolle von Institutionen und Wissenschaftsdisziplinen in der (historischen) Produktion von Wissensbeständen und ihrer Konstitutionskraft für gesellschaftliche Wirklichkeit. In „Die Ordnung des Diskurses“ (1997 [1974]) begreift Foucault laut Keller Diskurse als „geregelt Praktiken der Deutungsproduktion und Wirklichkeitskonstruktion“ (Keller 2011: 136), die eine machtvolle Ordnung von Wissen manifestieren. Nach Foucault ist in jeder Gesellschaft „die Produktion des Diskurses zugleich kontrolliert, selektiert, organisiert und kanalisiert [...] - und zwar durch gewisse Prozeduren“, die im Wesentlichen die vom Diskurs ausgehende Macht gleichzeitig einzugrenzen suchen (1997 [1974]: 10-11).

Diskurse können darauf untersucht werden, welche Regelsysteme sie strukturieren. In dieser strukturorientierten Perspektive sind Diskurse „institutionalisierte Aussagesysteme und Praktiken“, wie sie etwa in Alltagsgesprächen, öffentlichen politischen Kontroversen oder wissenschaftlichen Publikationen zum Tragen kommen (Viehöver 2011: 194). Die Wirkung von Diskursen als Machteffekte wurde dagegen eher aus poststrukturalistischer Perspektive aufgegriffen (Diaz-Bone 2006: 251). Demnach bringt der Diskurs als Aussagesystem die in ihm verhandelten Sachverhalte als Wissensenselemente hervor, die sich als diskursive Formationen zeigen (Diaz-Bone 2006: 252). Diskurse sind deshalb machtvoll, weil der Zugang zu bestimmten Diskursgemeinschaften institutionell über bestimmte „Ermächtigungs- und Ausschlusskriterien“ (Keller 2011) – wie Bildungstitel im Bereich der Wissenschaftsdisziplinen – reglementiert ist. Hierüber würden im Diskurs „legitime von nicht

legitimen Sprechern unterschieden“ (2011: 136). Dies ist bedeutsam, da im Diskurs „verfügbare Subjekt-Positionen (Sprecherrollen)“ (2011: 136) konstituiert werden, die durch weitere diskursive Formationen ergänzt werden, etwa in Form von Begriffen, konstruierten Objekten und „der im Diskurs denkbar werdenden thematischen Wahlen und Strategien“ (Diaz-Bone 2006: 252).<sup>83</sup> Diskurse strukturieren damit wesentlich die Bedingungen, „im Rahmen derer Akteure denken, reden und damit agieren können“ (van Dyk 2008: 368).

Vor allem Kellers Entwicklung einer Wissenssoziologie als Forschungsprogramm wartet dabei mit analytischen Begriffen auf (2011: 142f.), die zum Verständnis der konstitutiven Kraft von Diskursen beitragen. Er sieht Diskurse als „abgrenzbare übersituative Zusammenhänge von Äußerungsformen (Praktiken der Artikulation) und Inhalten (Bedeutungen)“. Diskurse, von denen mehrere gleichzeitig bestehen können, unterscheiden sich etwa darin, dass sie „je spezifische Probleminterpretationen und Lösungsvorschläge formulieren“. Seiner Ansicht nach existieren Diskurse „als relativ dauerhafte und regelhafte, d.h. zeitlich und sozial strukturierte Strukturierungen von Prozessen der Bedeutungszuschreibung“, die durch das Handeln von sozialen Akteuren im Rahmen dieser Prozesse selbst „real“ würden. Keller unterscheidet verschiedene Elemente eines „diskurstypische[n] Interpretationsrepertoire[s]“ (Keller 2008: 82ff.). Hierzu zählen *Deutungsmuster* als „historisch-interaktiv entstandenes, mehr oder weniger komplexes Interpretationsmuster für weltliche Phänomene“ (2008: 84), die Teil des gesellschaftlichen Wissensvorrats sind und über Diskurse verknüpft werden. *Klassifikationen* wiederum sind „mehr oder weniger ausgearbeitete, formalisierte und institutionell stabilisierte Formen sozialer Typisierungsprozesse“, welche die Wirklichkeit erfahrbar machen (2008: 85). Wichtig für das Interpretationsrepertoire ist zudem die *Phänomenstruktur* im Diskurs, welche die „Art und Weise der Konstruktion von Sachverhalten“ aufzeigt (2008: 86). Keller bezieht sich hier auf das Beispiel der Konstruktion eines Themas als Problem auf der öffentlichen Agenda. Im Rückgriff auf argumentative, dramatisierende und bewertende Aussagen bedürfte es hier der Behandlung verschiedener Dimensionen durch bestimmte „Protagonisten“. Konkret gehören zu den Dimensionen die Bestimmung der Art des Problems, die Benennung bestimmter Merkmale und kausaler Zusammenhänge sowie „ihre Verknüpfung mit Zuständigkeiten (Verantwortung), Problemdimensionen, Wertimplikationen, moralischen und ästhetischen Wertungen, Folgen, Handlungsmöglichkeiten u.a.“ (2008: 87). Als letzter Bestandteil im Repertoire gelten *narrative Strukturen*, die im Wesentlichen die obigen zueinander in Beziehung setzen (2008: 89). Innerhalb dieser werden die „im Diskurs erzeugten oder benutzten Wissens-Bausteine“ zu einer Erzählung zusammengeführt, wodurch über den Diskurs eine „*story line* integriert“ (2008: 89-90) wird. Dabei verknüpfen

---

<sup>83</sup> Diaz-Bone macht dabei deutlich, dass es sich bei Objekten und Begriffen nicht um eine schlichte „Abbildung von vordiskursiven Sachverhalten handelt“; sie erhalten ihre Bedeutung im Diskurs, indem sie an die „Oberfläche des Aussagensystems“ treten, erst dadurch, dass im Diskurs „Konzepte aufeinander bezogen, umgeschrieben und gebraucht werden“ (2006: 252).

sich die verschiedenen Deutungselemente eines Diskurses „zu einem zusammenhängenden, darstell- und erzählbaren Gebilde“ (2008: 90), wodurch sich etwa Probleme „(ent-)dramatisieren, versachlichen, moralisieren, politisieren“ lassen, und dabei Akteure und ihr Handeln (positiv oder negativ) hervorgehoben werden (2008: 90).

### 5.1.2 Interpretative Policy-Forschung

Seit den 1990er Jahren wenden sich Teile der Politikwissenschaften zur Erklärung politikfeldspezifischer Entwicklungspfade stärker interpretativen Ansätzen zu, worunter folglich auch die Beschäftigung mit Diskursen fällt (vgl. etwa Heinelt et al. 2015; Münch 2016). Im Fokus stehen dabei die Wahrnehmung politischer Akteure, ihre Kausalannahmen und ihre Überzeugungen. Als zentrale Grundlegung der interpretativen Policy-Forschung (Münch 2016: 146) gilt der von Fischer und Forrester (1993) vorgelegte Sammelband zum *argumentative turn*. Dieser Ansatz trug innerhalb der Disziplin zu einer Fülle und Vielfalt konzeptueller Ansätze bei. Konkret auf den Bereich der Wohlfahrtsstaatsanalyse, d.h. die Untersuchung der (historischen) Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten und ihrer Systeme sozialer Sicherung bezogen sind „Ideen, Paradigmen, *Frames*, Wissen, Werte, Deutungsmuster, Diskurse, *Beliefs*, *Programs*, *Narratives*, Mythen oder auch *Mental Maps* [...] einige der (teils schillernden) Begriffe, die in diesem Kontext Verwendung finden“<sup>84</sup> (Sachweh 2011: 372; vgl. hierzu auch Béland und Cox 2011: 6-8). Folgt man der internationalen Literatur, fungiert der Begriff *Idee* üblicherweise als Oberkategorie, die sich neben klassischen Erklärungsfaktoren der Sozialwissenschaften wie *Interesse* und *Institution* zunehmend als gleichrangiges Konzept zur Erklärung politischen Handelns etabliert hat: In Frage steht nicht länger, ‚if ideas matter‘, sondern ‚how ideas matter‘ (Mehta 2011). Die Etablierung von Forschungsperspektiven auf *Ideen* ging allerdings auch mit einer immensen Proliferation von Begriffen und Konzepten einher, also einer blanken „Vervielfältigung der Begrifflichkeiten“ (Sachweh 2011: 372); Schmidt spricht von “so many ideas on ideas” (2008: 306).

Mit Blick auf den vorangegangenen Abschnitt behandelt dieser nun zunächst Perspektiven der Policy-Forschung auf den Begriff Diskurs. Der Ideenbegriff wird dann im folgenden Abschnitt aufgegriffen. Ich halte dieses Vorgehen deshalb für sinnvoll, weil Perspektiven der interpretativen Policy-Forschung auf Diskurse zunächst Aufschluss über das argumentative und rhetorische Verhalten politischer Akteure liefern. Dies hat dann Relevanz für die spätere Analyse des Reformfelds Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien. Ein Verständnis von politischen Diskursen und Ideen politischer Akteure ist wichtig für die theoretische Grundlagen meines analytischen Rahmens (s. Kapitel 5.2.). Dort arbeite ich allerdings stärker mit dem Begriff *Wissen*. Dessen Relevanz klang

<sup>84</sup> Kursivierungen aus Original übernommen.

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

zum Teil bereits in den oben behandelten soziologischen Perspektiven auf Diskurse an. Meines Erachtens eignet sich das Wissenskonzept explizit für die Analyse persuasiver Handlungsorientierungen im Reformfeld Alterssicherung; es bietet zielführende analytische Termini – auch mit Blick auf die Beteiligung von Akteuren sowohl erster als auch zweiter Ordnung an der Auseinandersetzung über die Reform der Alterssicherung. Damit wäre einerseits Nullmeier (2011) zu folgen, der anstelle von Diskursen den Sammelbegriff „wissensorientierte Ansätze“ verwendet, da hiermit faktischen Weiterentwicklungen innerhalb der Politikwissenschaften Rechnung getragen würde. Er diskutiert, dass Begriffe wie Ideen, Wissen, Argumente und Interpretation für diese Disziplin prägender waren als der Begriff Diskurs.<sup>85</sup> Andererseits mache ich dennoch den Begriff Diskurs stark, zumindest wie er von Gerhards (1992) als „Deutungsrahmen“ beschrieben wird (s. folgende Seite). Dieses Verständnis von Diskurs ist für mich insofern kompatibel mit dem Wissensbegriff, da Nullmeier die Begriffe Wissen und Deutung als synonym versteht.

Trotz Nullmeiers Einwand spielt der Begriff Diskurs im Rahmen der Policy-Forschung eine prominente Rolle. Zurückzuführen ist dies auf das gestiegene Interesse an Formen und Wirkungen von Argumentation, Interaktion und Kommunikation. Auch wegen dessen originärer Bedeutung im Sinne interpersonaler Konversation (Donati 2011: 161) kommt der Begriff Diskurs im Sprachgebrauch anderer politikwissenschaftlicher Disziplinen vielfach zur Anwendung. Ähnlich verhält es sich allerdings auch mit dem Begriff der Idee (s. weiter unten). Bei beiden handelt es sich um analytische Begriffe, mit denen bestimmte Grundannahmen einhergehen, die aber nicht klar trennscharf voneinander sind. In einem ersten Schritt lassen sich Diskurse anhand zweier Merkmale charakterisieren: zum einen ihrer gezielten Verwendung durch politische Akteure („usage, as a process of interaction focused on policy formulation and communication“), zum anderen hinsichtlich ihrer spezifischen Inhalte (Schmidt und Radaelli 2004: 184). Ersteres Merkmal hebt auch Donati (2011) hervor, indem die „(kommunikativen) Interaktionen der Akteure“ als konstitutiver Mechanismus des Diskurses zur „(Re)Produktion von Gesellschaft“ führten (2011: 161). Solche kommunikationsbetonenden Aspekte schließen damit klar an „die alltagssprachliche Bedeutung von Diskurs als Rede, Debatte oder Kommunikation“ (van Dyk 2008: 368-369) an.

Dem politischen Deutungskampf als Ausdruck konkurrierender Interpretationen der Realität wenden sich vor allem politische Diskursanalysen zu. Diskurse gelten hier als „kontrovers strukturierte Felder symbolischer Interaktion“, „in denen verschiedene Akteure um die Definition der Wirklichkeit [...] konkurrieren“ (Brand und Jochum 2000: 9). Diese Perspektiven auf Diskurse richten sich auf die „Kontroversen zwischen Akteuren, in denen über die legitime Interpretation gestrit-

---

<sup>85</sup> Während in unterschiedlichem (aber insgesamt gemäßigten Umfang) ein ‚cognitive turn‘, ein ‚argumentative turn‘ oder ein ‚interpretive turn‘ erfolgte, so ist ein ‚discursive turn‘ zumindest in der Politikwissenschaft bisher ausgeblieben (Nullmeier 2011: 310). Zugleich ist der Begriff Diskurs im Rahmen einer Analytik des Wissens aber laut Nullmeier durchaus praktikabel, da er sich zur Spezifizierung, zur „Konzentration auf abstrakte inhaltliche Zusammenhänge/Übereinstimmungen im gesamten Wissensuniversum“ (2011: 318) eignet.



ten wird, und in der jeder Akteur versucht, die Position des ideologischen Gegners zu delegitimieren“ (Donati 2011: 162). Politischer Diskurs bezieht sich demnach auf die gesamte Interaktion zwischen (individuellen und kollektiven) Akteuren, die zur Formulierung von Problemen und deren Bewältigung beitragen (Donati 2011: 162, hier in Bezug auf Rein 1986: 1). An dieser Interaktion interessiert zunächst „whatever policy actors say to one another and to the public more generally in their efforts to construct and legitimate their policy programs“ (Schmidt 2002: 169). Etwas spezifischer sprechen Fairclough und Fairclough (2012) von „argumentative discourse“, der sich als „practical argumentation for or against lines of actions in response to political problems“ (2012: 242) darstellt. Argumentation konstituiert dabei eine komplexe kommunikative Handlung. Sie stellt zugleich eine rationale und soziale Aktivität zur Rechtfertigung oder Ablehnung einer bestimmten Behauptung dar und zielt auf die Überzeugung eines Gesprächspartners hinsichtlich der Akzeptanz (oder Nicht-Akzeptanz) dieser Behauptung ab (2012: 36).<sup>86</sup>

Wie politische Akteure ihre diskursive Überzeugungsarbeit konkret gestalten zeigt Gerhards (1992), hier allerdings weniger in Bezug auf Gesprächspartner oder politische Gegner, sondern mit Blick auf die Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Gerhards definiert den Begriff Diskurs als „Deutungsrahmen“, „mit dem politische Akteure einen Sachverhalt in der Welt, mögliche Ursachen und Verursacher, politische Gegner, Lösungsformen und nicht zuletzt sich selbst als politischen Akteur interpretieren“ (1992: 308).<sup>87</sup> Nach Gerhards entwerfen politische Akteure „Strategien öffentlicher Diskurse“ zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Über den Diskurs zu Tage tretende Deutungsprozesse lassen sich anhand bestimmter „Diskursdimensionen“ strukturieren: die Darlegung eines Themas als Problem, die Identifikation hierfür verantwortlicher Ursachen und Verursacher, die Benennung von Adressaten des Diskurses und die Deklaration der Ziele und Erfolgsaussichten. Hierzu gehört auch, wie sich Akteure im Rahmen ihrer Selbstlegitimation darstellen (Gerhards 1992: 384). Auf den Gegenstandsbereich eines Problems bezogene Strategien zielen darauf, ein Thema in der öffentlichen Wahrnehmung überhaupt erst als Problem zu etablieren. Hierbei spielen Initiativen, die auf die *Anzweifelung* bestehender Arrangements oder Institutionen zur Problemlösung und die *Vertrauenserschütterung* bisher bewährter Praktiken und Institutionen abzielen, eine wesentliche Rolle (explizit für das hier untersuchte Feld der Alterssicherung s. Brettschneider 2009).

Ihren Ursprung haben solche Perspektiven auf Diskursstrategien in der Forschung zu sozialen Bewegungen, und hier konkret den Protestbewegungen. Solche Akteure sind aufgrund eines oft bestehenden Mangels an „Geld, Macht, Kontakte[n] zu Eliten“ (Gerhards 1992: 308) auf der einen Seite des politischen Machtspektrums zu verorten. Dies lässt sich wiederum mit Schmidts (Schmidt

<sup>86</sup> Im Original: „[...] argumentation is also understood as a social and rational *activity* [Kursiv im Original; SH] of attempting to justify or refute a certain claim, and aiming to *persuade* an interlocutor (a *reasonable* critic) of the acceptability (or unacceptability) of a claim“.

<sup>87</sup> Diese Definition zeigt klare Nähe zu dem, was Keller (2008) im Rahmen seiner wissenssoziologischen Diskursanalyse, ebenso auf das Beispiel von Themenlançierung auf der öffentlichen Agenda bezogen, als Phänomenstruktur beschreibt.



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

2000; 2002) vielfach rezipiertem Ansatz (Leisering 2004; Taylor-Gooby 2005; und andere) über Diskursstrategien politischer Regierungen kontrastieren, die als machtvolle Akteure auf der anderen Seite des politischen Machtspektrums stehen. Schmidt behandelt in ihrem Ansatz das strategische Kommunikations- und damit Diskursverhalten von Regierungen im Rahmen von Reformvorhaben, und führt Unterschiede im Verhalten auf konstitutive Unterschiede der Entscheidungsfindung in *multi-actor-* oder *single-actor-systems* zurück. In Systemen wie etwa in Deutschland sind neben der Regierung auch korporatistische Akteure wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände und weitere Verbände an der Ausarbeitung von Policy-Programmen beteiligt. Insbesondere „coordinative discourse“ ist in solchen Systemen die Regel. Dieser ist hauptsächlich an die an der direkten Aushandlung beteiligten Entscheidungsträger gerichtet, um damit koordinierend Einfluss zu nehmen, um vor allem auf den (inhaltlichen) Ausgang der Entscheidung hinzuwirken (Schmidt 2002: 172).<sup>88</sup> Hiervon unterscheidet sich der „communicative discourse“ von Regierungen in *single-actor-systems* wie etwa Großbritannien, die mit im Verhältnis wenigen, vor allem institutionell eingebundenen (etwa im Unterschied zum deutschen Korporatismus) Akteuren von einer regierungszentrierten Policy-Elite vorangetrieben werden. Zwar kommen beide Diskursformen in jedem System vor, allerdings sind sie je nach System stärker gewichtet: Während der koordinative, in *multi-actor-systems* prävalente Diskurs das Ziel verfolgt, möglichst viele im Entscheidungsprozess eingebundene Akteure zu überzeugen und diese relativ früh an Entscheidungsfindungen beteiligt, zielt die Überzeugungsarbeit des kommunikativen Diskurses in *single-actor-systems* auf die Öffentlichkeit, um deren Unterstützung zu sichern, die sie sonst bei Wahlen oder über Protestformen entziehen könnte. Die Diskursform hängt folglich auch eng mit dem politischen System und der damit einhergehenden Anzahl an Veto-Punkten zusammen, die im Prozess politischer Entscheidungen als Hürde genommen werden müssen (vgl. Tsebelis 1995). Im deutschen System gibt es mehrere sog. Veto-Spieler, wie etwa der Bundesrat.

Diese hier vorgestellten Ansätze zu politischen Diskursen verdeutlichen alle die Relevanz spezifischer Argumentationsweisen. Jenseits von Machtasymmetrien kann Kommunikation auf Basis von Argumentation über Diskurse idealtypisch als Mittel verstanden werden, gegenseitiges Verständnis und Lernprozesse zu fördern. Dies impliziert aber, dass Akteure zu Folgendem in der Lage seien: „[...] to mutually question their beliefs, to challenge validity claims involved in any communication, and to try to convince each other to change their causal and principled beliefs in order to achieve a reasoned consensus“ (Nullmeier et al. 2010). Zusammenfassend forcieren politische Diskursanalysen dagegen aber eher ein Verständnis von Diskursen als argumentativer Raum politischer Interpretations- bzw. Deutungskämpfe. Klar wird dies mit Blick auf Merkmale des „argumentative

---

<sup>88</sup> Im Original: „[...] towards those very policy elites involved in the original elaboration as a way of coordinating the policy construction“.

discourse“ (Donati 2011; Fairclough und Fairclough 2012), in dem Argumente im Hinblick auf ihren intentionalen Gebrauch zur politischen (De-)Legitimierung im Fokus des Interesses stehen. Auch Nullmeier räumt Argumenten einen separaten Platz im Wissenskomplex ein. Neben weiteren Begriffen, die ich später als *Wissenselemente* (Nullmeier 2013) behandle, verortet er Argumente auf der Mikroebene seiner jüngsten Wissensanalytik, und versteht diese als „einzelne politisch relevante Sinneinheiten mit besonderer Struktur“ (2011: 319).<sup>89</sup>

### 5.1.3 Ideen und Ideenforschung

Dieser bis hier vorgenommene Überblick sollte den Stellenwert von Argumenten und Argumentation in theoretischer Hinsicht verdeutlichen; Donati (2011: 170) spricht hier von einer „Argumentationsstruktur“, welche Akteure zur Definition eines Problems, eines Objekts aber auch auf andere Inhalte bezogen aufweisen. Hierüber ist es möglich, Kontroversen um die richtige Interpretation eines Sachverhalts offenzulegen, die Teil der (De-)Legitimation von Reformprozessen sein können. Wie bereits angeführt, ist ein Merkmal von Diskursen ihre spezifische inhaltliche Dimension. Diese zeigt sich konkret als Set politischer Ideen und Werte (Schmidt und Radaelli 2004: 184). Demnach fungieren Ideen als konstituierende Grundlagen von Diskursen (Schmidt und Radaelli 2004: 195), die wiederum über den Diskurs sprachlich vermittelt, dabei aber „der ‚materiellen‘ Realität äußerlich bleiben“ (van Dyk 2008: 369). Die Frage nach den inhaltlichen Merkmalen, die konkrete *policy ideas* in ihrem Kerngehalt ausmachen, soll nun in diesem Kapitel behandelt werden. Meines Erachtens ermöglicht der Ideenbegriff ein besseres Verständnis von auf Reformen bezogener Argumente im Allgemeinen und der Argumentation von Akteuren im Kontext von Reformen im Speziellen. Trotz meiner späteren Hinwendung zum Wissensbegriff diskutiere ich ihn hier relativ ausführlich, auch um bekannte Analysekonzepte dieser Blickrichtung vorzustellen, die in Teilen auch für die vorliegende Untersuchung Relevanz besitzen.

Ähnlich zum Diskursbegriff gibt es den *einen* Ideenbegriff oder gar eine simple Definition nicht. Erschwerend kommt die teilweise synonyme Verwendung weiterer Begriffe (vgl. Sachweh 2011) hinzu, die allesamt mit dem Begriff Idee assoziiert werden (können) – als Teil „der Ideendebatte *im weiteren Sinne*“ (Maier 2003: 26). Zugleich hat sich der Begriff *Idee* in der angelsächsischen Literatur durchgesetzt, und wirkt auf die deutsche Tradition zurück (Maier 2003: 25-26). Trotz (oder gerade wegen) seiner Vielgestaltigkeit fungiert er häufig als Oberbegriff in der relevanten Literatur.

---

<sup>89</sup> Nullmeier verortet politische Diskurse („Policy-Diskurse“) neben policy-relevanten und anderen Prinzipien als Elemente einer Mesoebene; (spezifizierende) Diskurse neben Sprachen und Weltansichten wiederum als Bestandteil der Mikroebene (Nullmeier 2011: 319).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Eine Kritik an einigen Ansätzen, die Ideen als eigenständigen Erklärungsfaktor führen, ist der von ihnen vielfach vorangestellte Dualismus zum bisher dominierenden Schlüsselkonzept zur Erklärung politischer Handlungsorientierungen: den Interessen (vgl. Münch 2016: 33), von denen die Erklärungskraft von Ideen abgrenzend erklärt wird. Die Diskussion zur Erklärungskraft beider Ansätze kann ich an dieser Stelle nur cursorisch behandeln: Interessen lassen sich als „stabile, abstrakte Grundorientierungen und situativ, konkrete Zielsetzungen“ (Münnich 2010: 54) unterscheiden. Eine Erklärung zur Relevanz von Ideen lautet, dass nur Ideen abstrakte in konkrete Interessen übersetzen können. Angelegt ist diese Sichtweise in der prominenten Weber'schen Metapher von Ideen als Weichenstellern: Ideen lenken die auf Handeln unmittelbar wirkenden Interessen in ihrer Dynamik in eine bestimmte Richtung (Weber 1988 [1920]: 252). Sie treten demnach in ihrem Wirken als Bestandteil der Interessen selbst auf den Plan (vgl. hierzu Schluchter 2008; Münnich 2010: 54; Münnich 2011). Dem erwähnten Dualismus hält Lepsius wiederum die eigenständige Erklärungskraft von Ideen entgegen: Demnach seien „Ideen [...] interessenbezogen, sie müssen etwas >leisten<, [...] Umgekehrt sind Interessen ideenbezogen, sie richten sich auf Ziele und bedienen sich legitimer Mittel“ (Lepsius 2009: 42). Ähnlich spricht Braun (1999) (mit einem eher rationalistischen Erklärungsanspruch) von der omnipräsenten, handlungsleitenden *need structure* der Akteure, die aus „both material and ideal needs“ bestünde; sollte die need structure in einer bestimmten Situation nicht befriedigt werden, würden auf ihrer Grundlage die Interessen (materielle und ideelle) selbst dahingehend aktualisiert, um die Lücke zwischen der Bedürfnisstruktur und dem Grad an Zufriedenheit so weit wie möglich zu verringern (Braun 1999: 13). Münnich wiederum fasst das Weber'sche Verständnis von Ideen so auf, dass Interessen in der Erklärungskraft von Ideen bereits maßgeblich eingebunden seien; Interessen müssten selbst als „Elemente des subjektiven Sinns in konkreten Handlungssituationen“ betrachtet werden, „deren Ursprünge sowohl materielle Verteilungsstrukturen als auch Werte oder religiöse Weltbilder sein können“ (Münnich 2010: 43). Nullmeier macht hierauf bezogen den Aspekt des Wandels von Interessen stark und unterstreicht ihre historisch veränderbare Gestalt, die ihm zufolge stark von Kontexten, aber auch von spezifischen Wissens-elementen geformt wird: Bei Interessen handele es sich nur um „ein besonderes Deutungsmuster, das kognitive und normative Wissensbestände in der Form einer generellen Handlungs- ausrichtung zusammenführt“ (Nullmeier 2013: 25).

Worin liegt also genau die Relevanz von Ideen für politisches Handeln? Zur Veranschaulichung lässt sich erneut Münnich (2010) heranziehen, der ihre zentrale Relevanz für (politisches) Handeln in Bezug auf Eisenstadt (1989: 6) darin sieht, dass sie „für bestimmte Situationen verdichtete Weltbilder“ bieten, „die abstrakte kulturelle und ökonomische Rahmenbedingungen in sinnvolle Handlungskontexte übersetzen“ (Münnich 2010: 50). (Politisches) Handeln resultiert demnach aus einer Übersetzungsleistung (der Wahrnehmung) der Umwelt, und steht demzufolge in Verbindung

zur Wirklichkeit, wie sie sich dem Akteur darstellt. Folglich entstehen Ideen über die Kognition der Akteure. Béland und Cox (2011) ergänzen, dass Ideen dabei nicht Notgedrungen von dem Vorhandensein einer konkreten Umwelt abhängig sind: „[ideas] are produced in our minds and are connected to the material world only via our interpretation of our surroundings. Our minds can create ideas from any multitude of sensory perception, or the mind can create ideas based on no connection to reality at all“ (Béland und Cox 2011: 3). Folglich sind Ideen nicht nur handlungsrelevant infolge konkreter Wahrnehmungsprozesse – sie resultieren vielmehr aus der Wahrnehmungen einer Realität, wie sie sich dem Akteur *sinnhaft* darstellt, ohne dabei notwendigerweise gegenwärtig sein zu müssen. Die Sozialwissenschaften erklären dies mit der Sinnenebene sozialen Handelns; auf Akteure bezogen liegen „die Gründe für eine beobachtete Handlungsweise“ dabei „nicht in der objektiv gegebenen Umgebung des Handelnden allein“, sondern primär im „Denkzusammenhang [...] in dem der Handelnde diese Umgebung mit Sinn erfüllt“ (Münnich 2010, 50).

Ein solches Verständnis von Ideen hat seinen Ursprung in der klassischen Gegenwartstheorien der Soziologie, welche die soziale Welt als Ergebnis der sinnhaften Aneignung durch das Subjekt verstehen, die auf Grundlage alltäglicher Interaktion und Kommunikation konstruiert wird (Schütz 1974). Hieran anknüpfend sprechen Berger und Luckmann (1980: 1) von der vielzitierten „gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit“. Sie definieren Wirklichkeit „als Qualität von Phänomenen [...] die ungeachtet unseres Willens vorhanden sind“ (ebd.). Konstruktion und Sinngebung stehen in einem Wechselverhältnis zueinander; Konstruktionen der sozialen Welt entstehen aus der menschlichen Fähigkeit, kognitive Wahrnehmungen von Fakten immer mit Bedeutung zu behaften, etwa auf Grundlage bestimmter Werteorientierungen (Cox 2001: 474).<sup>90</sup> Solche Prozesse ziehen die subjektive Sinnaneignung bzw. Sinnsetzung nach sich. Dies beschreibt im Kern die im Sozialkonstruktivismus beheimateten Grundannahme: Die soziale Welt wird über die Fähigkeit des Einzelnen zum Erkennen (Kognition) bzw. Wahrnehmen konstruiert; sie erscheint dabei für den Einzelnen plausibel und real, verbleibt aber zugleich immer Produkt der subjektiven Wahrnehmung. Handeln selbst erfolgt wiederum aus dem sinnhaften Verstehen dieser Welt. Handeln meint hier etwas gänzlich anderes als Verhalten.

Konkret auf politisch-handelnde Akteure bezogen befasst sich die Literatur mit zwei Arten von Ideen: Kognitive und normative Ideen, welche sich als „kausale Annahmen über die Zusammenhänge der Welt, und normative Evaluationen des Wahrgenommenen“ (Münnich, 2010: 51) unterscheiden. Diese Unterscheidung findet sich in einer Reihe von Studien (Campbell 1998; Braun 1999; Campbell 2002; Schmidt 2008), die hierüber politisches Handeln erklären. Campbell (1998) versteht Ideen auf zwei Ebenen gelagert: Einer kognitiven Ebene, auf der kausale Annahmen hinsichtlich des Wahrgenommenen über dessen Beschreibung (und theoretische Analysen) spezifi-

---

<sup>90</sup> Cox bezieht sich hier auf die Weber'sche „fact/value dichotomy“ (: 474).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

ziert werden, und einer normativen Ebene, auf welcher Ideen auf bestimmten Werten und Einstellungen beruhen. Er behandelt dabei einen Ideenbegriff, der sich konkret auf das Handeln politischer Entscheidungsträger bezieht. Ideen werden diesem Verständnis nach bewusst von solchen Akteuren eingesetzt bzw. ihnen Ausdruck verliehen; nicht zuletzt, um die Öffentlichkeit von der Richtigkeit politischer Entscheidungen zu überzeugen.

Neben der Unterscheidung zwischen kognitiven und normativen Ideen lassen sich Ideen weiter danach differenzieren, ob sie entweder im Vordergrund oder im Hintergrund politischer Debatten präsent sind. Im Vordergrund sind sie nach Campbell eher Gegenstand politischer Kontroversen. Zu ihnen zählen kognitive Ideen, die in Form bestimmter „programs“ Lösungen für bestimmte Probleme anbieten. Gleichzeitig stehen Akteuren bestimmte „frames“ als normative Konzepte zur Verfügung, welche gegenüber der Öffentlichkeit als Legitimitätsstifter eingesetzt werden (vgl. auch Béland 2005: 2). Im Hintergrund solcher Debatten wirken wiederum kognitive „paradigms“ als zentrale Annahmen, welche die denkbaren Handlungsalternativen der politischen Akteure beschränken. Zudem spielen „public sentiments“ im Hintergrund als normative Ideen eine wichtige Rolle, welche die Option bestimmter politischer Maßnahmen einschränken, etwa aufgrund bestimmter, verwurzelter (Wert-)Vorstellungen in der Bevölkerung, die zwangsläufig berücksichtigt werden müssten. Diesem Aspekt schenke ich zum Ende dieses Abschnitts nochmal Beachtung. Für Campbell sind diese Hintergrunds-Konzepte „second-order concepts“, die als Fundament für Vordergrunds-Konzepte („programs“/“frames“) fungieren (1998: 385). Eine ähnliche Systematisierung findet sich auch bei Schmidt (2008): Kognitive Ideen beschreiben die soziale Realität und geben damit vor, wie gehandelt bzw. welche Maßnahmen ergriffen werden sollen (vgl. auch Braun 1999: 12). Normative Ideen dagegen bestimmen, was überhaupt als positiv oder negativ erachtet wird. Hierüber lassen sich Handlungsimperative formulieren („what is good or bad about what is’ in light of ‘what one ought to do““) (Schmidt 2008: 307). Kognitive Ideen rekurrieren demnach auf konkrete politische Handlungsoptionen, während normative Ideen bestimmte Werte bzw. Wertorientierungen mit dem Handeln verbinden, um dieses angemessen erscheinen zu lassen.

„Frames“ und „paradigms“ sind dabei vermutlich die bekanntesten Analysekonzepte der Ideenforschung, um das Handeln politischer Eliten und Entscheidungsträger zu untersuchen. Für ein interpretatives Verständnis *politischen* Handelns ist hier vor allem relevant, dass legitimierungsbedürftige politische Entscheidungen grundsätzlich davon abhängen, wie die Sinnebenen kognitiver und normativer Art über den Prozess des *Framings* verknüpft werden. Framing beeinflusst dabei die Legitimität einer bestimmten politischen Intervention bzw. Entscheidung insofern, dass aus der vorangestellten Wahrnehmung der Realität konkrete Handlungsempfehlungen resultieren (Taylor-Gooby 2005: 4-5). Frames bzw. der damit verbundene Akt eines „Framing“ (vgl. Goffman 1974) ist dabei der Konstruktionsakt sozialer Akteure, über den sie die Ebene ihrer Situationswahrnehmung

und -bewertung strategisch verknüpfen. Dies hat hohe Relevanz dafür, welche Handlungen überhaupt in Betracht gezogen werden (können) (vgl. wieder Münnich 2010: 51). Dieser Prozess verleiht der sozialen Realität jenen Rahmen („frame“), innerhalb dessen Handeln erfolgt bzw. erfolgen kann, und zugleich als legitim dargestellt wird. Dies ist insofern ein strategischer Akt, da hiermit gezielt Schlaglichter geworfen werden: „Frames direct attention towards some elements while simultaneously diverting attention from other elements. They highlight and contain at the same time that they exclude“ (Yanow 2000: 11).

Die Verbindung von Situationsdarlegungen und politischen Handlungsempfehlungen zeigt sich auch hinsichtlich der Verortung politischer Ideen auf verschiedenen Abstraktionsebenen (vgl. Surel 2000) und ihrer weiteren Systematisierung: Auf einer abstrakten normativen Ebene gelten Ideen als „*Weltbilder und fundamentale Wertorientierungen*“, über welche sich auf einer kognitiven Ebene „*spezifische Prinzipien*“ ergeben, welche die Wertorientierung der ersten Ebene in „konkrete Normen und Handlungsorientierungen“ übersetzt. Hieraus resultieren bestimmte Strategien und Methoden („*Handlungsformen*“), mittels derer die Werte und Ziele erreicht werden sollen. Zu guter Letzt ergeben sich aus den Methoden und Strategien konkrete einzelne „*Instrumente*“ zur politischen Bewerkstelligung (zitiert nach Sachweh 2011, Kursivierung übernommen). Ähnlich spricht Sabatier in seinem prominenten Analysekonzept des „advocacy coalition framework“ (Sabatier 1987; Sabatier 1998) von „core beliefs“, aus denen sich bestimmte „near policy beliefs“ ableiten. Core beliefs sind hier „normative Grundüberzeugungen, die sich als umfassende Weltbilder der Legitimierung und Begründung einer bestimmten sozialen Ordnung verstehen“ lassen, während near policy beliefs sich u.a. auf Handlungsabläufe und Kausalitäten beziehen (Münnich 2010: 53).

Die Interdependenz dieser Ebenen sowie ihre Relevanz für politische Handlungsorientierungen behandelt vor allem das Analysekonzept des „policy paradigm“. Als prägend gilt hier die Arbeit von Hall (1993). Sein Paradigmen-Begriff erlangte insbesondere zur Untersuchung von Wandel innerhalb bestimmter Politikfelder hohe Bedeutung (vgl. etwa Surel 2000; Bönker 2005a; Taylor-Gooby 2005 und andere). Hall definiert das policy paradigm als „interpretive framework“, was als ein Indiz dafür gesehen werden könnte, dass Begriffe wie „Frame“ und „Paradigma“ nicht eindeutig trennscharf behandelt werden können. Das Paradigma selbst zeigt sich als Framework von Ideen und bestimmter Standards, welche nicht nur Politikziele und die Instrumente, die zur Erreichung dieser zur Anwendung kommen sollen, spezifizieren; es hebt zudem die konkrete Natur der Probleme hervor, welche durch die Ziele und Instrumente adressiert werden (Hall 1993: 279).<sup>91</sup> Ein Paradigma ist ein „relativ kohärentes umfassendes Gedankengebäude“, das auf bestimmte Politikfelder bezogen „sowohl die Ziele der Staatstätigkeit spezifizieren als auch die Problemwahrnehmung be-

---

<sup>91</sup> Im Original: „[...] framework of ideas and standards that specify not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them but also the very nature of the problems they are meant to be addressing”

einflussen und Lösungsmöglichkeiten identifizieren“ (Maier 2003: 57) kann. In Halls Fallstudie beschreiben sich Politiker und höhere Staatsbeamte dem Gedankengebäude des Paradigmas; mit der Konsequenz, dass sich „die von den relevanten Akteuren zugrunde gelegten Annahmen und Vorstellungen ändern“ (Sachweh 2011: 376) und dies damit die Ausrichtung wohlfahrtsstaatlicher Politik beeinflusst. Der Wandel ist dabei selbst *im* policy paradigm angelegt. Paradigmen können somit als eine „strukturelle Dimension des Kognitiven“ dargestellt werden, welche sich als „kognitive Konstrukte jenseits der Akteursebene“ in dem Sinne verstehen lassen, dass politisches Handeln durch bestimmte subjektive Ideen vorstrukturiert wird (Maier 2003: 57). Ideen zeigen sich demnach als „überindividuelle Strukturen“ (Maier 2003: 55ff.), welche die erwähnten Problemwahrnehmungen, Ziele und Lösungsmöglichkeiten in Beziehung zueinander setzen. Sie sind gerade deshalb äußerst wirkmächtig für politisches Handeln, da die Existenz und Machtentfaltung eines Paradigmas dabei nicht unweigerlich „an spezifische Akteure oder Akteurskonstellationen“ gebunden ist (Maier 2003: 57).

An dieser Stelle lassen sich nun folgende Merkmale von Ideen zusammenfassen: Ideen beeinflussen sowohl die Wahrnehmung als auch Evaluation des Wahrgenommenen. Mit Blick auf politisches Handeln besteht das zentrale Distinktionsmerkmal zu etwa individuellem Handeln darin, dass gerade politische Akteure (erster Ordnung) Ideen zum Teil gezielt einsetzen und kommunizieren. Dies hängt naturgemäß damit zusammen, dass gerade ihre Handlungen (etwa Reformvorhaben), etwa mit Blick auf die allgegenwärtige Präsenz der politischen Öffentlichkeit, immer unter hohem Legitimierungsdruck stehen. Da kognitive Ideen auch aus der Realität politischer Verantwortlichkeit – etwa infolge eines politischen Mandats – erwachsen, müssen Akteure zudem auf normative Ideen zurückgreifen, um politische Entscheidungen und Präferenzen gegenüber der Öffentlichkeit (und politischen Konkurrenten) als angemessen und legitim, in letzter Instanz als gut und richtig, ferner als unzweifelhaft, erscheinen zu lassen. Allerdings sind Ideen nicht auf ihren vermeintlich instrumentellen Wert für politische Akteure zu reduzieren (vgl. Maier 2003: 47), was auch der Paradigmenbegriff berücksichtigt: Ideen wirken auch als „überindividuelle Strukturen“, denen sich selbst politische Akteure (erster Ordnung) auch nicht entziehen können.

## 5.2. Analytischer Rahmen

Bis hier ging es darum, theoretische Konzepte hinter Begriffen wie Diskurs, Ideen etc. vorzustellen. In diesem Abschnitt möchte ich nun erläutern, was ich konkret mit dem Begriff *Begründungspraxis* meine. Begründungspraxis fungiert für mich als Konzept, um die Auseinandersetzung von deutschen und britischen Akteuren über Reformen der Alterssicherung in ihren jeweiligen Ländern zu analysieren. Im Vordergrund steht das Deutungswissen der an der Reformdiskussion beteiligten



Akteure, das sich über ihre Reformargumente zeigt. Im Kern geht es hier um die Frage, wie diese Akteure in ihrer Positionierung zu laufenden Reformen im Politikfeld argumentativ „je eigenen Handlungsmöglichkeiten und -ziele abstellen“ (vgl. Nullmeier 1993: 176), und diese als Deutungsangebote formulieren. Mit der Analyse ihrer Begründungspraxis erscheint es mir möglich, die konkreten Deutungsangebote dieser Akteure zu rekonstruieren.

Was genau meint der Begriff Begründungspraxis? Meine Begriffsfestlegung rührt von der simplen Annahme, dass politische Positionen – völlig gleich, ob es hier um die Positionen von Akteuren erster oder zweiter Ordnung geht – ihrerseits immer begründet werden und dabei in einem bestimmten argumentativen Zusammenhang vorgetragen werden müssen. Nach meinem Verständnis lässt sich dies wie folgt erfassen, und zwar im Fokus auf den Zusammenhang ihrerseits vorgenommener *Problemdefinitionen, Lösungsvorschlägen und Forderungen*, und nicht zuletzt *Wertbegründungen*. Dieser Fokus geht über eine basale Beschreibung einfacher Ambivalenz-Positionen zwischen Legitimierung und De-Legitimierung hinaus, in welchen Akteure Reformen bzw. deren Vorhaben lediglich unterstützen/legitimieren oder kritisieren bzw. diese kategorisch ablehnen.

Konkret wende ich mich den Begründungsmustern und „Stützkonzeptionen“ ihrer reformpolitischen Positionen zu, die hier die Argumente definieren (vgl. hierzu Eisenegger 2003: 179). Hierfür nutze ich das Analysekonzept der Wissenspolitologie und der interpretativen Politikanalyse (Nullmeier 1993; Nullmeier und Rüb 1993; Nullmeier 2013). Im Anschluss ergänze ich dies um eine Perspektive auf Wohlfahrtskultur (nach Pfau-Effinger 2005; Pfau-Effinger 2009), um hierüber den – wenn man so will – kulturellen *Begründungsrahmen* der Begründungspraxis zu erfassen. Hierüber ergeben sich Ansatzpunkte, um Unterschiede in der Argumentation der deutschen und britischen Akteure herauszuarbeiten, aber auch besser zu verstehen.

Die Analyse der Begründungspraxis ermöglicht mir die Rekonstruktion von Deutungsangeboten der an der Diskussion beteiligten Akteure. In diesem Zusammenhang verwende ich den Begriff Diskurs. Hier interessieren mich allerdings weniger die Diskurse charakterisierenden Sinnstrukturen, etwa institutionalisiertes Wissen, die eine ‚klassische‘ Diskursanalyse untersuchen könnte. Stattdessen geht es hier konkret um das Deutungswissen intentional handelnder politischer Akteure. Hierüber erlange ich Aufschluss über reformpolitische Deutungsmuster in Deutschland und Großbritannien. Diese zeigen sich als zum Teil verfestigte, zum Teil aber auch zur Disposition stehende Wissensbestände. Deutungsmuster sind damit Bestandteile der Sinnebene der laufenden Reformprozesse. Ihre umfassende Rekonstruktion ist allerdings ein eher schwieriges Unterfangen (vgl. Ullrich 1999, vgl. auch Kapitel 6). In Bezug auf konkrete Deutungsangebote von Akteuren verhält sich dies anders. Gerade hierfür ist der Rückgriff auf Diskurse im Sinne Gerhards – konkret als Deutungsrahmen verstanden, der mit bestimmten (Diskurs-)Dimensionen aufwartet – sinnvoll: Diese Dimensionen sind, um es hier zu wiederholen: die Darlegung eines Themas als Problem, die



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Identifikation hierfür verantwortlicher Ursachen und Verursacher, die Benennung von Adressaten des Diskurses und die Deklaration der Ziele und Erfolgsaussichten (1992: 308)

Zwei zentrale Punkte sollten an dieser Stelle hervorgehoben werden: Zum einen haben sich die inhaltlichen Schwerpunkte der vorliegenden Untersuchung größtenteils aus einem induktiven Analyseverfahren der empirischen Daten ergeben (vgl. Kapitel 6). Das heißt, dass ich meine empirischen Ergebnisse erst zu einem späteren Zeitpunkt der Analyse an die theoretischen Grundlagen rückgebunden habe. Zum anderen kann mit Blick auf die (bestehende Literatur zur) reformpolitische Diskussion zu Alterssicherung in Deutschland klar von der Existenz und Wirkmächtigkeit hierauf bezogener Diskurse ausgegangen werden. Meine Analyse ist daher ein Beitrag zur Frage, ob und welche abweichende oder gar konkurrierende Deutungsangebote vorliegen, was dann für eine hohe Konflikthaftigkeit im deutschen oder britischen Reformdiskurs spräche. Hierüber wären Rückschlüsse über einen Mangel an Legitimation in der gesellschaftspolitischen Sphäre möglich. Dabei ist vorauszusetzen, dass die involvierten Akteure im Sinne strategischen Argumentierens sich einer bestimmten Rolle im laufenden Diskurs bewusst sind. Der akteurszentrierte Ansatz dieser Untersuchung stellt damit in Rechnung, dass die Akteure in ihren jeweiligen Sprecher-Rollen als Urheber verschiedener, zum Teil miteinander konkurrierender Diskurse auftreten können. Diese kann über ein Verständnis von Diskurs als Deutungsrahmen offen gelegt werden.

Der Wissensbegriff (s. weiter unten) fungiert für mich als zentrales Analysekonzept. Mit ihm lässt sich das Deutungswissen der Akteure etwa auf Ideen zurückführen, die aus einem „politische[n] Geschehen“ resultieren, das sich selbst „als Geflecht aus Handlungen und Interaktion zwischen (individuellen, korporativen, kollektiven) Akteuren“ (Nullmeier 2013: 23) darstellt. Die Beteiligung verschiedener sozialpolitischer Akteure an der laufenden Reformdiskussion zur Zukunft der Alterssicherung stellt unzweifelhaft ein solches Geschehen dar. Ich untersuche ihr Deutungswissen und die hierüber entstehenden Deutungsangebote somit als Teil des politischen Machtkampfes im Reformfeld Alterssicherung. Denn Politikverläufe und folglich auch Reformprozesse lassen sich „nicht aus Nutzenmaximierungskalkülen erklären, sondern nur als Interpretationsprozesse und -kämpfe“ (Nullmeier 2011: 312). Es geht also um Kämpfe bezüglich der Interpretation der sozialen Realität und dem damit verbundenen Ziel, überzeugend die Legitimität eigener Präferenzen und anvisierter Ziele zu vermitteln.

Um es hier noch einmal darzulegen: Die Analyse von Argumenten soll mir einen Zugang zur Begründungspraxis der Akteure eröffnen. Über diese wird eine Rekonstruktion von *Deutungsangeboten* möglich. Die Argumentation der Akteure stützt sich auf spezifischen *Wissenselementen*, die dem Gegenstandsbereich politischen *Deutungswissens*<sup>92</sup> entstammen. Dieses Wissen tragen Akteure im Ringen um *Deutungshoheit* in der politischen Auseinandersetzung vor, in welcher sie folglich ihre Deutungs-

---

<sup>92</sup> Der Begriff „Deutungswissen“ wird in methodologischer Hinsicht im Kapitel 6 noch weiter erläutert.

angebote manifestiert sehen wollen. Dies kennzeichnet die laufenden *Deutungsprozesse*, an denen sich Akteure deshalb beteiligen, um Einfluss auf reformpolitische Deutungsmuster zu nehmen.

### 5.2.1 Der wissenschaftspolitologische Ansatz

Als zentraler Ansatz des analytischen Rahmens dieser Untersuchung greife ich auf die Wissenspolitologie (Nullmeier 1993; Nullmeier und Rüb 1993) zurück. Ich möchte hier zunächst dessen Eignung für eine Analyse der Begründungspraxis diskutieren. Hierüber ist es nach meiner Auffassung möglich, den Deutungsrahmen (Diskurs) zum Themenkomplex Alterssicherung und entsprechender Reformen für Deutschland und Großbritannien offen zu legen. Die Wissenspolitologie versteht das Handeln politischer Akteure gemeinhin als abhängig von ihrem Wissen, das ein „Resultat gestaltbarer Konstruktionen“ (Nullmeier und Rüb 1993: 24) ist. Politisches Handeln und politische Entscheidungen vollziehen sich demnach „in einer Wirklichkeit, die sich Akteure in ihrem Wissen geschaffen haben“ (Nullmeier und Rüb 1993: 24). Der Ansatz setzt sich zum Ziel, die „Situation“ des Handelnden als Wissen des politischen Akteurs über die für ihn relevanten Umweltzustände zu rekonstruieren“ (Nullmeier und Rüb 1993: 34). Kennzeichnend für den Ansatz ist dabei sein Verständnis von Wissensbeständen als „Wirklichkeitskonstrukte“, denen als „wissens- und erfahrungsbasierten Wirklichkeiten keine ontologische Wahrheitsqualität“ (Münch 2016: 34-35) zugesprochen wird.

Das Wissenskonzept entstammt der Tradition der Wissenssoziologie. Dieser Perspektive nach greift der Einzelne zur Interpretation der Realität auf sozial geteilte Wissensvorräte und Deutungsschemata zurück (Sachweh 2013: 57). Auf den Arbeiten von Berger und Luckmann (1980) und Schütz (1974), insbesondere auf Mannheims Arbeiten zur „gesellschaftlichen Seinsverbundenheit“ des Wissens (Mannheim 1978), beruhend, beschäftigt sich die Wissenssoziologie konkret mit der Frage, wie Alltagswissen entsteht. Für die Wissenspolitologie dagegen spielen klassische politische Konzepte wie *Macht* und *Geltung* die gewichtigere Rolle. Das Wissen politischer Akteure ist an diese Konzepte gebunden (Wrobel 2009: 73); es drückt allgemeine Machtsymmetrien aus. „Wirklichkeitskonstrukte“ der sozialpolitischen Akteure werden von der Wissenspolitologie vor allem unter dem Gesichtspunkt betrachtet, dass es sich dabei um Deutungen der Akteure handelt, die sie gezielt in ihrem allgemeinen Kampf um Deutungshoheit über bestimmte Themenfelder einsetzen. Dem Ansatz folgend lassen sich prinzipiell ähnliche Interessenlagen verschiedener Akteure im Reformfeld Alterssicherung als „Netzwerke ‚familienähnlicher‘ Argumentationen und Deutungen“ identifizieren, „die sich lose um ein Kernthema oder eine Grundthese gruppieren“ (Nullmeier und Rüb 1993: 29). Beispielsweise sind die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das System der Alterssicherung und den Arbeitsmarkt als ein solches Kernthema zu verstehen.

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Wie bereits weiter oben anklang, handelt es sich nicht um ein überprüfbares Wissen der Akteure, etwa in Form einer wissenschaftlichen, validierbaren Erkenntnis; „Wissen muss nicht richtig oder adäquat sein, aber es ist unabdingbar für politisches Handeln“ (Münnich 2010: 52). Die Wissenspolitologie betont somit „die Abhängigkeit politischen Handelns von Wissen, zu dem es auch Alternativen gibt“ (Nullmeier und Rüb, 1993: 25). Es ist demnach „zudem vor allem wählbar“ (Münch 2016: 35), und folglich in Verbindung mit politischem Handeln in seiner Geltung immer potentiell strittig und veränderbar. Nullmeier (1993), der den Begriff des Wissens synonym zu Begriffen wie „Deutung“ bzw. „Deutungsmuster“ benutzt, beschreibt das Wissen deshalb als nicht an Widerspruchsfreiheit oder logischer Kohärenz messbar (Nullmeier 1993: 181). Eher sei es ein variables Werkzeug der Akteure, das sich argumentativ einsetzen lässt.

Die Wissenspolitologie richtet ihren Fokus auf argumentative Auseinandersetzungen und Deutungen der Wirklichkeit, die sich gegenüber jenen der politischen Konkurrenz behaupten und durchsetzen sollen. Im Hinblick auf bestimmte Themen bzw. Kontroversen werden politische Aushandlungsprozesse daher „nicht als Tauschprozess bei festgelegten Ausgangspräferenzen gedacht [...], sondern als damit verknüpfte Auseinandersetzungen über die Angemessenheit von Situationsverständnis und Kausalannahmen, von Normen und Interessenformulierungen“ (Nullmeier und Rüb 1993: 27). Damit soll etwa rhetorisch-dialektische Gesichtspunkten von Argumenten und Begründungslinien ein höherer Stellenwert in einer Analyse eingeräumt werden. Hierüber lässt sich untersuchen, wie Akteure die Legitimität ihrer Wirklichkeitskonstruktion postulieren, aber auch wie politische Konkurrenten diese Wirklichkeitskonstruktion kritisieren und anzweifeln, um diesen ihre eigenen Deutungsangebote entgegen zu stellen. Legitimes bzw. als legitim postuliertes Wissen stellt hier immer das vorläufige Ergebnis aus Deutungskämpfen *verschiedener* Akteure innerhalb von Deutungsprozessen dar (Nullmeier 1993: 182; vgl. auch Wrobel 2009: 74), da es zugleich Gegenstand weiterer Kontroversen verbleibt.

Wissenszentrierte Ansätze unterscheiden zwischen zwei Arten von Wissensbeständen (vgl. hierzu auch Surel 2000; Sachweh 2011: 372). Es handelt sich um spezifische Basiskategorien (vgl. Wrobel 2009: 88), die weitestgehend kongruent mit dem sind, was die Ideenliteratur unter „cognitive“ und „normative ideas“ versteht. Wissensbestände beeinflussen zunächst als „kognitive Frames [...] die Wahrnehmung sozialer Problemlagen“, indem sie etwa kausale Annahmen hinsichtlich „der Beschaffenheit der gesellschaftlichen Realität“ (Sachweh 2011: 372) vornehmen. Gleichzeitig zielen Wissensbestände auf eine „Begründung oder Rechtfertigung des Handelns [...] gegenüber Dritten“ ab, konkret über solche, die als „*normative Leitbilder* des Wünschenswerten [...] Eingang in die Situationsdefinitionen und Handlungsorientierungen individueller und kollektiver Akteure finden“ (Sachweh 2011: 372). Über Wissensbestände versuchen Akteure, bestimmte Deutungsmuster zu etablieren (vgl. Münnich 2010; Münch 2016).

Generell verstehe ich die Perspektive der Wissenspolitologie als mithin inklusiver als die weiter oben im Rahmen der Ideenliteratur vorgestellten Ansätze, da diese ihren Fokus eher auf politische Entscheidungsträger und Eliten richten. Die Wissenspolitologie ermöglicht dagegen einen Zugang zum argumentativen Kampf um Deutungshoheit zwischen verschiedenen Akteuren. Idealtypisch resultiert der überbietende Charakter von Wissen aus bestimmten Elementen, die gerade erst im Zusammenwirken persuasive Kraft entfalten. Von diesen Elementen hängt ab „ob sie [die Elemente; SH] die Fähigkeit zur legitimatorischen Überbietung anderen Wissens, zur höheren Allgemeinheit, zur eindeutigeren oder präziseren Bestimmung eines Sachverhalts, zur höheren Systematik und begrifflichen Schärfe, zur theoretisch fruchtbareren Fassung, zur Einbeziehung eines weiteren Komplexes von Problemen besitzen oder nicht“ (Nullmeier und Rüb 1993: 31). Gleichzeitig negiert der wissenspolitologische Ansatz keineswegs die Einflussmacht bestimmter Akteure, innerhalb laufender Diskussionen überaus und mehr als andere präsent zu sein. Dies hängt klar mit ihren materiellen bzw. finanziellen Möglichkeiten zur Produktion und Verbreitung von Wissen, etwa über Medien, zusammen (zur Rolle von *Prominenz*, vgl. etwa Stone 1989: 294). Hiervon ausgehend unterscheiden sich die in dieser Untersuchung einbezogenen Akteure untereinander, auch im Ländervergleich (s. Kapitel 6). Allerdings ist zu sehen, dass auch Akteure mit im Verhältnis begrenzteren Ressourcen zur Wissensproduktion ebenso großen Aufwand betreiben werden, dass ihre Deutungsangebote in der politischen Auseinandersetzung Gehör finden, ihren Platz behaupten und entsprechend von anderen rezipiert werden.

Der folgende Abschnitt widmet sich nun den konkreten Wissensformen, die sich in Basiskategorien kognitiver und normativer Wissensbestände unterteilen lassen, und von politischen Akteuren mit „dem Ziel der Schaffung kollektiver Verbindlichkeiten eingesetzt“ (Wrobel 2009: 89) werden. Hierbei soll gezeigt, dass der Begriff deskriptives Wissen besser als die Bezeichnung kognitive Ideen geeignet ist zu verdeutlichen, dass (sozial)politische Akteure eine Realität gezielt vergegenwärtigen/objektivieren wollen, im hierüber die Handlungsrelevanz für Handlungsoptionen zu konstruieren.

### **Wissensbestände**

Als erste Basiskategorie beschreiben Nullmeier und Rüb das „deskriptive“ Wissen als Wissen der Akteure „über das ‚Sein‘ der Welt“ (1993: 45ff.). Es zeichnet sich durch einen konkreten Zeitbezug aus, der sich in seiner Art und internen Struktur (vgl. auch Nullmeier 1993: 184) weiter differenzieren lässt: Gegenwarts-, Vergangenheits- und Zukunftswissen. Diese Wissensformen treffen unterschiedliche Aussagen über das Sein der Welt. Die Autoren messen dabei insbesondere dem Zukunftswissen eine zentrale Bedeutung zu, da es „als kognitives Erwartungsmuster die zukunftsbezogenen Handlungen von Akteuren“ steuert. Dabei entscheide die „als kognitive Erwartung geschaf-

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

fene Zukunft in einem außerordentlichen Maße über die Politikausrichtung“; erweist sich also als „Engpaßfaktor im politischen Prozess“. Insbesondere mittels Zukunftswissen lässt sich Handlungsdruck konstruieren: So dient etwa das Zukunftswissen um die demographische Entwicklung und deren Auswirkungen (Marschallek 2004; Brettschneider 2009; Wrobel 2009: 88) dazu, im Feld der Rentenpolitik politischen Reformdruck zu erzeugen, wodurch bestimmte Maßnahmen unabdingbar erscheinen. Zugleich kann Zukunftswissen ebenso bereits beschlossene Reformen legitimieren, insbesondere wenn diese eine längere, schrittweise Implementationsphase nach sich ziehen. Zum deskriptiven Wissen gehört nach Nullmeier und Rüb zudem das „Kausalwissen“, einem Wissen um „*Funktionszusammenhänge*“ (1993: 46; Kursivierung aus Original entnommen), mittels dessen Akteure „Ursachen und Wirkungen spezifischer Handlungen oder Sachverhalte“ (Wrobel 2009: 88) identifizieren und plausibel herleiten können.

Als andere zentrale Basiskategorie des Wissens fungieren für Nullmeier und Rüb (1993: 49ff.) normative Wissensbestände, welche sie als „normativ-praktisches“ Wissen bezeichnen. Hierzu gehören zwei Konstruktionsformen, welche die Handlungsorientierungen der Akteure beeinflussen – jene „des *Wollens* und des *Sollens*“ (Kursivierung im Original): „Handlungsorientierungen basierend auf Willenskonstruktionen (Präferenzen, Interessen, Wünsche) stehen solche auf der Basis von Sollenskonstruktion [...] gegenüber“. Im Rahmen von Sollenskonstruktionen erfolgt Handeln auf Grundlage von „Konventionen, Moralen, Ethiken, Gerechtigkeitsvorstellungen, kategorische[n] Verpflichtungen“ (ebd.). Diese verschiedenen Begriffe fasse ich in enger Anlehnung an Nullmeier und Wrobel (2005) später als „Wertbegriffe“ zusammen. Auf normative Wissensbestände bezogen beschreiben Nullmeier und Rüb eine weitere Subkategorie des Wissens, das die Akteure mit den obigen Handlungsorientierungen (Wollen und Sollen) verknüpfen, was sie zu Notwendigkeitskonstruktionen („Müssen“) werden lässt. Nullmeier spricht hier von der „*Modalitätsform*“ einer über Wissen getroffenen Aussage (1993: 184). Über dieses Wissen können Akteure tendenziell konfliktreiche Fragen von Moral und Gerechtigkeit neutralisieren, „weil sie die Gewähr für die Abweisung alternativer Handlungsorientierungen“ bieten (Nullmeier und Rüb 1993: 50). Dies entbindet etwa eine als notwendig konstruierte Handlungsorientierung davon, weiter gerechtfertigt zu werden. Wrobel verdeutlicht das Zusammenspiel zwischen Handlungsorientierungen und Notwendigkeitskonstruktionen wie folgt: „In Verbindung mit Wollenskonstruktionen basieren Notwendigkeitskonstruktionen auf der Darstellung zwingender Bedürfnisse, während sie im Fall von Sollenskonstruktionen auf die Demonstration kategorischer Verpflichtungen zielen“ (Wrobel 2009: 88-89).

### Wissensmärkte und Debatten

Neben den Basiskategorien der Wissensbestände beinhaltet der wissenspolitologische Ansatz von Nullmeier und Rüb als weiteres zentrales Konzept den „Wissensmarkt“ (1991: 28ff.). Wissensmärkte

entstehen, „wenn mehrere Deutungsmuster und Wissensangebote mit dem Anspruch auf legitime Geltung konkurrieren“ (Nullmeier 1993: 183) bzw. „mehrere Deutungen, Meinungen etc.“ (Nullmeier und Rüb 1993: 28). Sie können überall dort entstehen, wo sich Öffentlichkeiten herausbilden. Diese müssen nicht notwendigerweise politischer Natur sein; auch die Wissenschaft stellt ein Beispiel für Öffentlichkeit dar. Auf Wissensmärkten konkurrieren einzelne Akteure um legitime Geltung und schließen sich teilweise in Gruppen zusammen. Aus der „Konkurrenz unterschiedlicher Kognitionen“ zwischen verschiedenen Akteuren bzw. Akteursgruppen können sich auf dem Wissensmarkt Deutungsallianzen zwischen jenen Akteuren herausbilden, die ähnliche Interessen verfolgen. Dabei bildet sich ein spezifisches Wissen heraus, „das in der Art seiner Wissensinhalte bereits Alternativlosigkeit behauptet“ (Nullmeier und Rüb 1993: 29). Die Autoren bezeichnen diesen Vorgang als „interpretative Schließung“, welche sich in „Kausalgesetzmäßigkeiten, deterministischen Aussagen, in ‚Logiken‘ oder Evidenzbehauptungen“ niederschlägt (Nullmeier und Rüb 1993: 29). Eine interpretative Schließung erwirkt eine alles dominierende Deutung des politischen Geschehens, „infolge derer andere Wissensbestände die Konkurrenzfähigkeit zeitweise oder dauerhaft verlieren“ (Marschallek 2004: 290). Diese können einen politischen Eigenzyklus in Gang setzen, bei dem die „Modalität Notwendigkeit“ ein Politikfeld dominiert (Nullmeier 1993: 185) und bestimmte politische Handlungsoptionen schlussendlich festgeschrieben werden. Interpretative Schließungen greifen dabei „auf eine Sprache des ‚Notwendigen, des Eindeutigen oder eindeutig Bestimmten, des Offensichtlichen und Unhintergehbaren zurück“ (Nullmeier und Rüb 1993: 29).

Konstitutiv für interpretative Schließungen sind „Notwendigkeitskonstruktionen“: Teilen viele Akteure auf dem Wissensmarkt die gleiche Notwendigkeitskonstruktion, so kann dieses Wissen bestehende Unterschiede zwischen Akteursinteressen und ihren Wertvorstellungen überbrücken. Bedingung hierfür ist etwa eine geteilte Problemwahrnehmung, die sich über ein ähnliches Kausalwissen, folglich deskriptives Wissen, ausdrücken kann. Herrscht hier Konsens, so beschränkt dies die politischen Handlungsspielräume der Akteure. Tendenziell ist daher von einem Vorrang deskriptiver Wissensbestände im Hinblick auf politische Handlungsorientierungen auszugehen (konträr hierzu vgl. Schmidt 2002: 171). Denn bei einem Konsens von Interessen und Werten (innerhalb normativer Wissensbestände) sei es „bei unterschiedlichen deskriptiven Deutungen möglicherweise nicht ausreichend, um sich auf eine gemeinsame Handlungsweise festzulegen“ (Marschallek, 2004: 290, in Anlehnung an Nullmeier und Rüb, 1993: 45ff.).

In ihrer Untersuchung der deutschen Rentenreformpolitik der 1980er Jahre richten Nullmeier und Rüb ihren Fokus auf politische Debatten. Ihrem Verständnis nach können Debatten verschiedene Wissensmärkte umgreifen, also verschiedene Öffentlichkeiten (Politik, Wissenschaft etc.) betreffen. Hierüber bilden sich die weiter oben beschriebenen Netzwerke verwandter Argumentationen und Deutungen zwischen Akteuren: Geteilte Wissensbestände - insbesondere kognitive - zei-

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

gen sich folglich in bestimmten Argumentationsmustern, welche die Stoßrichtung von Reformen beeinflussen können (Marschallek 2004). Debatten fungieren dabei gewissermaßen als Katalysator für den Wandel jeweils dominierendem Wissen. Der Wandel von Wissen ist dann Voraussetzung für bestimmte Reformoptionen – in letzter Konsequenz sogar für strukturellen Wandel (vgl. auch Lessenich 2010): „Debatten besitzen die Fähigkeit, festgefügte Verhältnisse auf einzelnen Wissensmärkten zu erschüttern“. Selbst „die Vertreter dominanten Wissens“ sind gezwungen, über bestimmte „Abwehr- oder Adaptionstrategien“ eine Stabilisierung des aus ihrer Sicht bewährten Wissens zu betreiben (Nullmeier und Rüb 1993: 29). Scheitern solche Bemühungen, so wird Raum für neues Wissen geschaffen, welches das alte, vorherrschende Wissen ablöst. Die über das bisherige Wissen hergestellte kollektive Verbindlichkeit befände sich dann in einer Phase der Neujustierung, an deren Ende möglicherweise die Etablierung eines neuen Wissenskonsensus steht.

Für diese Untersuchung der Auseinandersetzung auf dem Wissensmarkt über die Zukunft der Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien stellte sich nun folgende Frage: Wie kann der über Argumente ausgetragene Kampf dieser Akteure um Deutungshoheit konzeptuell gefasst werden, vor allem mit Blick auf verschiedene Reformen, die den Bereich Alterssicherung in beiden Ländern präg(t)en? Oder anders gefragt: Wie lässt sich nicht nur die Thematisierung verschränkter Themenfelder, sondern vor allem das Ringen der Akteure im Diskurs, hier verstanden als „Deutungsrahmen“ nach Gerhards (1992:308), untersuchen? Um es nochmals zu unterstreichen: In dieser Analyse geht es weniger um Politikprozesse im Sinne detaillierter Beschreibungen der Reformen. Ich untersuche das politische Geschehen im Reformfeld Alterssicherung als „Geflecht aus Handlungen und Interaktionen“ (Nullmeier 2013: 23), und richte meinen Fokus auf den Kampf der Akteure um Deutungshoheit innerhalb des politischen Geschehens. Mit Blick auf die Interaktion der Akteure, der einem interpretativen Verständnis folgend „weitgehend aus den Handlungen und Denkweisen der beteiligten Akteure“ (Nullmeier 2013: 27) erklärt werden kann, stehen die Deutungsangebote der Akteure im Vordergrund, die ich mit der oben dargelegten wissenszentrierten Perspektive beleuchte.

### **Das Wissenskonzept als Schlüssel zur Begründungspraxis**

Bei der Unterscheidung von deskriptiven und normativen Wissensbeständen handelt es sich primär um begriffliche Basiskategorien, die analytischer Natur sind, wie Wrobel (2009) in ihrer wissenszentrierten Analyse der Rentenreformpolitik in Deutschland und Frankreich hervorhebt. Eine zentrale Herausforderung beim Wissenskonzept ist daher, dass eine eindeutige Unterscheidung zwischen deskriptivem und normativem Wissen in der empirischen Praxis bisweilen schwierig, teilweise sogar unmöglich ist (Wrobel 2009: 89, vgl. auch Münch 2016: 37). So zum Beispiel könnten nicht nur Notwendigkeitskonstruktionen als Subkategorie normativen Wissens, sondern bereits deskriptive Wissensbestände mit ihrem Bezug zu kausalen Zusammenhängen starken Einfluss auf Debattenver-



läufe ausüben, etwa über die Konstruktion von Sachzwängen (vgl. hierzu Münnich 2010: 52; Sachweh 2011: 372). Ebenso kann normatives Wissen in Form deskriptiven Wissens auftreten, etwa wenn „Sollens- und Wollensvorstellungen in Form von Seinsaussagen geäußert werden“ (Wrobel 2009: 90).<sup>93</sup> Demzufolge können „Fakten und Werte nicht getrennt werden“ (Münch 2016: 37). Auch müssten sich Sollenskonstruktionen nicht unweigerlich auf gesellschaftlich geteilte Werte beziehen.

Auch bei meiner konkreten Analyse der Begründungspraxis tauchten ähnliche Schwierigkeiten auf, den empirischen Gegenstand eindeutig analytischen Begriffen zuzuordnen. Ein weiteres Problem lag in der Komplexität und Verschränkung verschiedener Themen, die in der deutschen und britischen Reformdiskussion zum Zeitpunkt der Datenerhebung (s. hierzu Kapitel 6) eine Rolle spielen. Welcher Zugang ist folglich zu wählen, will man nicht lediglich jede einzelne Reform als Thema auf mögliche Ambivalenz-Positionen hin untersuchen, sondern konkret die Begründungsmuster und Stützkonzeptionen hinter Reformargumenten untersuchen, die das politische Geschehen als „Geflecht aus Handlungen und Interaktionen“ (Nullmeier 2013: 23) im Reformfeld Alterssicherung prägen?

Zur Überwindung der Nicht-Eindeutigkeit der Begriffskategorien kognitiver und normativer Wissensbestände schlägt Wrobel (2009) vor, Wissensbestände in der empirischen Praxis nicht „als ausschließliche, sondern als fließende Kategorien“ (2009: 90) zu betrachten und den jeweiligen Schwerpunkten der Analyse anzupassen. In gewisser Weise zieht mein empirischer Ansatz diese Option in Betracht, da ich die Deutungsangebote der Akteure über ein induktives Codierverfahren aus dem Material heraus rekonstruiere, ohne zu viele theoretische Vorannahmen (zum empirischen Material und Vorgehen, s. Kapitel 6). Aus den Daten resultierende Themen-Schwerpunkte versuche ich in einem zweiten Schritt mit der Erklärungskraft von Wissensbeständen zu plausibilisieren. Die hierüber gewonnenen und verdichteten Kategorien stellen für mich Kernelemente der Begründungspraxis der Akteure dar. Das Verfahren orientiert sich im weitesten Sinne am Ansatz der *Grounded Theory*, was eine Rückbindung der Empirie an theoretische Ansätze stets vorsieht. Im Untersuchungsverlauf lieferte der wissenspolitologische Ansatz damit theoretische und begriffliche Anhaltspunkte, um damit den (induktiv formierten) Schwerpunkten der Analyse Erklärungskraft zu verleihen, also die Begründungspraxis der Akteure empirisch zu plausibilisieren: Begriffe wie Kausalwissen, Zeitwissen oder Notwendigkeitskonstruktionen schärfen hier den Blick für verschiedene

---

<sup>93</sup> Als Beispiel bezieht sich Wrobel auf die programmatische Aussage des ehemaligen deutschen Arbeitsministers: „Denn eins ist sicher: die Rente“. Wrobel selbst löst in ihrer Untersuchung rentenpolitischer Legitimierungsstrategien in Deutschland und Frankreich das begriffliche Problem dadurch, indem sie öffentlichen Äußerungen politischer Akteure in Bezug auf Reformvorhaben attestiert, „stets eine normative Zielrichtung“ zu besitzen, „weil sie entweder auf die Herstellung von Akzeptanz (Legitimierung) gerichtet sind oder aber auf die Ablehnung eines Vorhabens (Delegitimierung) zielen“ (2009: 90).



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Argumentationsweisen im Reformdiskurs, die sich hinter dem „Ideal der freien Rede und Gegenrede“ (Basten 2013: 18) zeigen.

Nullmeiers spätere Behandlung des wissenspolitologischen Ansatzes (2013) spricht nach meiner Auffassung durchaus für eine flexible Handhabung wissenspolitologischer Begriffe. In einem „forschungspragmatischen Umgang“ (2013: 29) setzt er sich mit der allgemeinen begrifflichen Vielfalt wissens- und ideenzentrierter Ansätze auseinander. Er entwirft dabei eine Heuristik, in welcher er den Wissensbegriff in Relation zum Konzept des Deutungsmusters setzt. Als originär soziologisches Analysekonzept interessieren sich Deutungsmusteranalysen im Fokus auf individuelles Alltagswissen für gesellschaftliche Wissensbestände (vgl. etwa Sachweh 2013). Die Wissenspolitologie dagegen fokussiert, wie bis jetzt hoffentlich deutlich wurde, die Ebene politischer Akteure. Die Annahme der Soziologie, dass Deutungsmuster generell in Bezug zu objektiven Problemlagen stehen und normative Geltungskraft entfalten (Meuser & Sackmann, 1992: 19; Oevermann, 1973) gilt dabei auch für die Wissenspolitologie. Ebenso betrifft dies das Verständnis, dass Deutungsmuster einen kollektiven, sozial geteilten Sinnzusammenhang darstellen, der durch spezifische Elemente charakterisiert wird, die den obigen Bezug und die Geltungskraft ermöglichen. Für den wissenspolitologischen Ansatz steht im Vordergrund, wie Akteure ihren Kampf um Deutungshoheit argumentativ auf Grundlage solcher Elemente ausfechten, um ihre jeweilige Realitätsdeutung durchzusetzen. Während sie dabei von bestehenden Deutungsmustern im Sinne eines geteilten Sinnzusammenhangs beeinflusst werden, streben sie – so mein Verständnis – gleichzeitig nach der Etablierung anderer Deutungsmuster in Form neuer gesellschaftlicher Wissensbestände.

Nullmeier (2013) verwendet den Sammelbegriff der „Wissenselemente“. Für ihn stellen diese die kleineren Einheiten in den allgemeinen Deutungssystemen politischer Akteure dar. Wissenselemente sind dabei Bestandteile besagter Deutungsmuster (mittlere Einheiten), die ihrerseits konstitutiv für die Deutungssysteme der Akteure sind (Nullmeier 2013: 30ff.). Zu den Wissenselementen zählen etwa „Normen, Werte, Bewertungen, Interessen, Forderungen (claims), Vorschläge und Politikinstrumente, Begründungen, Beschreibungen (Gegenwart, Vergangenheit, Zukunft), Kausalbeziehungen, Narrative (story lines), Metaphern, Figuren“. Es handelt sich also größtenteils um die Subkategorien der im Ansatz der Wissenspolitologie behandelten Wissensbestände, die hier begrifflich neu zugeordnet, und für sich genommen pragmatisch als kleinste Analyseeinheit gefasst werden. Diese Wissenselemente nutze ich als konzeptuelle Begrifflichkeiten bei der Analyse der Argumentationslinien. Sie ermöglichen mir einen analytischen Zugang zur Begründungspraxis der Akteure. Hierüber ist es möglich, die Deutungsangebote der Akteure zu rekonstruieren, welche die Auseinandersetzung über verschiedene, im breiten Reformkomplex Alterssicherung zum Teil auch miteinander verschränkte inhaltliche Kernthemen und Grundthesen (wieder: Nullmeier und Rüb 1993: 29)

prägen. Zum besseren Verständnis und zur Darstellung der Relation der konzeptuellen Begriffe präsentiere ich an späterer Stelle noch ein Schaubild.

### 5.2.2 Begründungspraxis und Verantwortungszuschreibungen

Die Analyse der Daten im empirischen Abschnitt (Teil II) führte zur Formulierung dreier zentraler Kategorien. In ihrem Bezug aufeinander repräsentieren diese für mich Kernelemente der Begründungspraxis der Akteure, mit der sie ihre Position zur Reformpolitik vertreten. Der hier folgende Abschnitt setzt sich zum Ziel, diese Kategorien vorzustellen und theoretisch einzubetten. Diese Kategorien lassen sich gewissermaßen als Dimensionen bestimmter Konstruktionsziele der Akteure verstehen, die sie mit ihrer Begründungspraxis verfolgen. Als Ergebnis der Analyse stehen folgende Kategorien: *Problemdefinitionen*, die zur *Konstruktion politischer Handlungsrelevanzen* dienen; *Forderungen und Lösungsvorschläge* auf der konstruierten *Umsetzungsebene politischer Handlungsoptionen*; und schließlich *Wertbegründungen* zur Konstruktion der *Ebene moralischer Handlungsappelle*. Diese Kategorien weisen eine klare inhaltliche Verschränkung zueinander auf, sie sind aufeinander bezogen und bauen inhaltlich aufeinander auf. Empirisch sind sie daher nicht immer trennscharf auseinanderzuhalten.

Neben diesen entsprechenden Kategorien behandle ich außerdem spezifische Verantwortungszuschreibungen der Akteure. Diese traten als weiterer Befund der Analyse zu Tage. Sie liegen gewissermaßen quer zu den oben angeführten (analytisch trennbaren) Kategorien, da jede dieser Kategorien mit jeweils spezifischen Verantwortungszuschreibungen aufwartet. Sie sind aus dem Grund von Interesse, da sie – quasi als Hilfskonzeption – Aufschluss über das Spannungsfeld von (De-)Legitimationsbemühungen in der Auseinandersetzung liefern: Zum einen etwa in Bezug auf die Rolle von Akteuren im Rahmen der Implementierung (o.ä.) von Reformen. Zum anderen hinsichtlich des im wohlfahrtskulturellen Skript (vgl. hierzu Kapitel 5.3. zu *Wohlfahrtskultur*) ausgehandelten Verhältnisses traditioneller systemischer Verantwortung (etwa das Sicherungsziel der Alterssicherungsinstitutionen). Hieran schließen zum Beispiel Fragen, inwiefern Reformen entweder im Rekurs auf bestehende, institutionalisierte Verantwortung verhandelt werden, und wie deren Begründung aussieht, wenn etwa die traditionelle Verantwortung mit den Reformen gezielt verändert werden soll.

#### Verantwortungszuschreibungen

Beim Verantwortungsprinzip handelt es sich offenkundig um einen attraktiven Begriff des politischen Sprachgebrauchs. Kaufmann (2006: 58) erkennt in der „Zuschreibung von Verantwortung oder auch von Unverantwortlichkeit [...] eine beliebte rhetorische Figur“ in jeder reformpolitischen Argumentation. Sie sei in gewisser Weise omnipräsent. Mit Blick auf deren Präsenz in Diskussionen vermittelt sich etwa das Bild, dass „[o]hne das Verantwortungsprinzip [...] die moderne Gesellschaft

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

nicht mehr überlebensfähig zu sein“ schiene (Heidbrink 2006: 13). Man gewönne den Eindruck, dass „die Zukunft der liberal verfassten und marktwirtschaftlich geprägten Nationalstaaten darin [liege], dass sie sich im 21. Jahrhundert zu umfassenden Verantwortungsgesellschaften entwickeln, in denen immer mehr Aufgaben vom Staat auf die Gesellschaft und ihre Mitglieder übergehen, die sich selbstständig um die Erfüllung ihrer Ansprüche und Interessen kümmern“ (Heidbrink 2006: 13). Das Verantwortungsprinzip beschreibt demnach vor dem Hintergrund kapitalistischer Fliehkräfte, die den Staat und seine Sicherungssysteme unter Zugzwang setzen, eine freiwillige Selbstauflegung von Individuen, ihre Ansprüche und Interessen selbstständig zu erfüllen, um damit zur Entlastung des Staates beitragen. Damit würde Verantwortung zur Eigenverantwortung normiert, „die ein jeder sich im Interesse der Gesellschaft selbst auferlegt“ (Weyrauch 2011: 413). Eigenverantwortung ist damit ein Begriff mit Appellcharakter, dem in verschiedenen Reformfeldern des Sozialstaats ein hoher Stellenwert zur Begründung von Reformen zukommt.

Auf die „Erzeugerseite politischer Legitimität“ (Wrobel 2009: 24), also auf das politische System und vor allem politische Akteure bezogen, umfasst der Begriff Verantwortung neben dem Individuum als Bezugspunkt weitere Dimensionen, die für die Analyse reformpolitischer Begründungspraktiken und Legitimationsbemühungen relevant werden. Beiträge hierzu formulieren zumeist eine personen- bzw. akteursbezogene Verantwortung, und unterscheiden zwischen einem kausalen Aspekt und einem Zuständigkeitsaspekt (Lenke 2014: 199). Günther (2006) führt dies auf die soziale Praxis (im Rechtsgebrauch) zurück, die zu zwei Gebrauchsweisen des Begriffs führten: Zunächst ist von einer *Zurechnungsverantwortung* zu sprechen, die sich auf die Verletzung von Verhaltensnormen und daraus resultierenden negativen Folgen bezieht. In zeitlicher Hinsicht handele es sich dabei um eine „gegenwärtig zugewiesene Verantwortung für ein vergangenes Verhalten“, über die eine Person für einen Schaden oder eine Normverletzung verantwortlich gemacht wird (Günther 2006: 295). Ähnlich sprechen Gerhards et al. (2007) in ihrer Analyse medialer Verantwortlichkeitszuschreibungen von *Kausalattributionen*. In ihrer Studie untersuchen sie „Attributionsaussagen“, in denen auf der Aussageebene ein Akteur (als Attributionssender) einem anderen (Attributionsempfänger) hinsichtlich eines bestimmten Gegenstandsbereichs (Attributionsgegenstand) Verantwortung zuweist (Gerhards et al. 2007: 110). Kausalattributionen dienen hier konkret zur Benennung und Bewertung eines Adressaten als ursächlich verantwortlich für einen Gegenstand bzw. ein Problem, in Bezug auf die Vergangenheit (aber auch Zukunft). Auch lassen sich faktische und prognostische Kausalattributionen unterscheiden (Gerhards et al. 2007: 114). Ferner differenzieren sie in Bezug auf Kausalattributionen zwischen einer positiven Bewertung des Adressaten oder des Gegenstands, wodurch ein Erfolg bzw. über negative Bewertungen ein Misserfolg oder eben Schuld zugeschrieben werden kann.

Dem gegenüber stehen die *Zuständigkeitsattributionen*, über die ein Akteur anderen „die Zuständigkeit für die Lösung eines Problems zuordnen und selbigen damit zum Handeln auffordern“ (Ge-

rhardts et al. 2007: 113) kann. Gerade diese Form der Verantwortungszuschreibung hat zur Vermittlung politischer Forderungen zentrale Bedeutung (Lenke 2014: 197). Dass diese nicht zwangsläufig ein unmittelbares Handeln im Sinne des Attributionssenders zur Folge haben, berücksichtigt dagegen der Begriff der *Aufgabenverantwortung* von Günther (2006), der insbesondere zukünftigem Verhalten gilt, und damit dem englischen Begriff *responsibility* am nächsten käme: Eine Person übernimmt demnach „Verantwortung dafür, künftig Erwartungen zu erfüllen, die sich auf eine bestimmte Rolle oder eine mehr oder weniger eindeutig bestimmte Aufgabe beziehen“ (Günther 2006: 295). Für die Begründungspraxis politischer Akteure und ihrem Wissen über notwendige Aufgaben (Lenke 2014: 199) ist relevant, dass man sich Verantwortung für „Ereignisse“ selbst zuschreiben, Verantwortungsattributionen im Sinne von Aufgaben aber ebenso zurückweisen kann: „Das Zurückweisen und Leugnen von Schuld ist ebenso wie das Bestreiten von Zuständigkeiten eine gängige kommunikative Strategie politischer Akteure, die besonders in der öffentlichen Präsentation zur ‚blame avoidance‘ und Wahrung des eigenen Gesichts neigen“ (Gerhards et al. 2007: 115). Damit sei die *Aufgabenverantwortung* (Günther 2006) auch weniger bestimmt als die *Zuständigkeitsattribution*, zumindest hinsichtlich ihres möglichen (intendierten) Effekts: Sie enthält größere Spielräume für den Verantwortlichen und besteht aus „komplexen, zuweilen auch kollidierenden und abwägungsbedürftigen Interessen und Pflichten“, die üblicherweise freiwillig übernommen würden (Günther 2006: 303-304). Günther plausibilisiert seine Begriffe wie folgt: Während Zurechnungsverantwortung „retrospektiv die Zuständigkeit für Erwartungsenttäuschungen“ festlegt, organisiert Aufgabenverantwortung „prospektiv die Zuständigkeit für Erwartungserfüllung“ (2006: 295). Auf politische Akteure bezogen lässt sich damit das Feld abstecken, in dem sie anderen, aber auch sich selber die Verantwortung für bestimmte (Fehl-)Entwicklungen zuschreiben, und über Forderungen an die Zuständigkeit anderer appellieren, auf diese Entwicklungen mit Maßnahmen zu reagieren.

Zusammenfassend hat der (hier: akteursbezogene) Verantwortungsbegriff klaren Wert für ein Verständnis der Begründungspraxis politischer Akteure. Er ist in hohem Maße anschlussfähig an das, was Gerhards (1992) als eine von mehreren „Diskursdimensionen“ fasst – vermag dabei aber begrifflich etwas geeigneter zu sein: Die Dimensionen von Verantwortung in Form von Kausalität und Zuständigkeit ermöglichen eine Analyse der Fremd- und auch Selbstzuschreibung politischer Akteure, was sich wie folgt zusammengefasst zeigen lässt (s. nächste Seite).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Abbildung 6: Formen von Verantwortungszuschreibungen

		Verantwortungszuschreibungen	
		Zurechnungsverantwortung	Aufgabenverantwortung
<b>akteursbezogene Verantwortung</b>	<i>Attribution</i>	Kausalität	Zuständigkeit
	<i>Gegenstand</i>	Problem/Objekt	Forderungen
	<i>Zeit</i>	Vergangenheit (faktisch)/Zukunft (prognostisch)	Gegenwart/Zukunft
	<i>Attributions- merkmal</i>	Erfolg (+)/Schuld (-)	Zuschreibung/Zurückweisung

Eigene Darstellung, Synthese aus Günther (2006) und Gerhards et al. (2007)

Es ist plausibel, diese Dimensionierung des Verantwortungsbegriffs nicht nur im Zusammenhang mit Verantwortung(zuschreibungen) auf der Ebene politischer Akteure zu nutzen, sondern ebenso Institutionen einzubeziehen. Dies erscheint sinnvoll im Hinblick auf die reformpolitischen Auseinandersetzung, in welcher Institutionen der sozialen Sicherung, etwa das staatliche Rentensystem, zum einen Gegenstand von Zurechnungs-, zum anderen aber auch von Aufgabenverantwortung sind: Reformen im Rentensystem erfolgen beispielweise (in technischer aber zugleich auch begründender Hinsicht), weil das Rentensystem als Problemverursacher und demnach als Gegenstand von Zurechnungsverantwortung gesehen wird. Gleichzeitig kann dem Rentensystem im Rahmen von Reformen ebenso eine (zukünftige) Lösungskompetenz zugesprochen werden, weshalb es dann als Gegenstand von Aufgabenverantwortung behandelt wird.

Im Folgenden sollen nun die Haupt-Kategorien der Analyse beleuchtet und konzeptuell eingeordnet werden. Die Relevanz bestimmter Formen von Verantwortungszuschreibungen für die entsprechenden Kategorien behandle ich jeweils zum Ende des Abschnitts.

### Problemdefinitionen

Die erste Kategorie, die ich im empirischen Abschnitt behandle, nenne ich *Problemdefinitionen*. Die Kategorie umfasst die Argumente, mittels derer die Akteure bestimmte Probleme beschreiben, Problemlagen hervorheben, und diese damit als Thema auf die politische Agenda heben wollen. Problemdefinitionen sind selbst ein analytisches Konzept, dem sich Teile der interpretativen Policy-Forschung und jener zu sozialen Bewegungen schon längere Zeit zuwenden (Stone 1989; Rochefort und Cobb 1994; Gerhards 1995; Groenemeyer 1996; Kingdon 2003; Mehta 2011; von Gliszczynski 2011). Problemdefinitionen sind für die Begründungspraxis der Akteure hoch relevant. Zur Einordnung kann Kingdon (2003) herangezogen werden, der Problemdefinitionen als Konstruktionsleis-

tung im politischen Prozess beschreibt. Relevant würden Probleme im politischen Sinne erst dann, wenn allgemeine „conditions“, die faktisch immer gegeben seien, als Probleme definiert werden – und zwar „when we come to believe that we should do something about them“ (2003: 109). Problemdefinitionen lassen sich demnach als Versuche der Akteure fassen, eine gezielte *Konstruktion politischer Handlungsrelevanzen* zu betreiben. Sie sind unerlässlich, um Positionen – reformunterstützende oder kritische – inhaltlich zu begründen. Folglich stellen unterschiedliche Problemdefinitionen in Bezug auf einen Sachverhalt konkurrierende Situationswahrnehmungen dar: „[...] problem definitions evoke the fluid nature of constantly competing ideas that highlight different aspects of a given situation“ (Mehta 2011: 33).<sup>94</sup>

Damit weisen Problemdefinitionen klare Nähe zum Konzept des Politikparadigmas und der über Ideen getragenen Spezifizierung einer kausalen Verknüpfung von Politikzielen, Instrumenten und den zu adressierenden Problemen auf (Hall 1993: 279; vgl. auch Rochefort und Cobb 1994-26; Béland 2005). Bereits die Definition eines Problems selbst sei Ausdruck eines spezifischen Verständnisses der komplexen Realität; diese habe „significant implications for the types of policy solutions that will seem desirable, and hence much political argument is fought at the level of problem definition“ (Mehta 2011: 27). Die Definition eines Problems gilt als Schlüsselmoment im Policy-Prozess (Béland 2005: 7; vgl. auch Peters 2005: 353). Im Unterschied zum rationalen, positivistischen Verständnis des klassischen ‚problemlösenden‘ policy-cycle (vgl. hierzu Rochefort und Cobb 1993; Münch 2016: 39) zieht eine interpretative Perspektive hier in Betracht, dass Lösungen auch nach Problemen suchen können (Münch 2016: 91, in Bezug auf Kingdon 2003) bzw. quasi maßgeschneidert politischen Akteure mit Blick auf vorab definierte Probleme zur Verfügung stehen.<sup>95</sup>

Problemdefinitionen sind wichtige Bestandteile im argumentativen Repertoire und damit der Begründungspraxis der am politischen Geschehen beteiligten Akteure. Bei ihnen handele es sich um „a process of image making, where the images have to do fundamentally with attributing cause, blame, and responsibility“ (Stone 1989: 282). Denn aus der Art und Weise, wie Probleme gedeutet und konstruiert werden, resultiert erst die Handlungsrelevanz für politische (Reform-)Maßnahmen. Oder anders ausgedrückt: Erst Probleme schaffen (politische) Eindeutigkeiten, auf die es zu reagieren gilt. Damit ist die Definition von Problemen elementar für die Legitimierung (beschlossener

---

<sup>94</sup> Mehta selbst präferiert das Konzept der *problem definitions*, da nach seiner Ansicht hierüber die analytische Trennung kognitiver und normativer Ideen bzw. Wissensbestände obsolet erscheinen lassen: „Problem definitions generally evoke both normative and empirical descriptions in ways that are usually reinforcing“. Ich würde dem entgegenhalten, dass die Komplexität dieser Materie mit einem solchen Verweis vorschnell verkürzt erscheint – nicht zuletzt, da etwa der wissenspolitologische Ansatz in einem ersten Schritt überhaupt adäquate(re) Begrifflichkeiten, wie etwa Wissensbestände, strukturelle Elemente dieses Wissens und dessen Relevanz für politisches Handeln etc. liefert, über welche dann in einem nächsten Schritt die Begriffskategorien gegenübergestellt und diskutiert werden können, was auch AutorInnen wie Wrobel (2009), Sachweh (2011), Münnich (2010) u.a. deutlich tun.

<sup>95</sup> Gerade in solchen Fällen käme die Relevanz eines Politikparadigmas als Ideenüberbau zum Tragen, da mit dem Paradigma Ziele und Politikinstrumente ex ante mit bestimmten Problemen überzeugend in Einklang gebracht und damit vermittelbar werden.

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

oder geplanter) Reformen, Programme etc. Probleme können aber ebenso als Auswirkung von Reformen thematisiert werden, und folglich Bestandteil von Reformkritik sein. Während Problemdefinitionen unerlässlich für die nachträgliche bzw. fortwährende Begründung bestimmter, bereits erfolgter Maßnahmen sind, stellt das Deklarieren ihrer Abwesenheit einen interessanten Sonderfall der Argumentation dar: Laufen etwa Reformen ganz im Sinne von Akteuren, so werde diese Überzeugungsarbeit leisten, dass es keinerlei Probleme gibt (Kingdon 2003: 110). Dabei dient das bewusste ‚in Abrede stellen‘ möglicher Probleme dazu, beschlossene Reformen zu legitimieren, und deren De-Legitimierung durch andere abzuwehren. Ein weiteres Beispiel wäre das Aufzeigen hypothetischer Probleme, die quasi als Konsequenz-betonendes Argument eintreten würden, wären die Maßnahmen nicht erfolgt bzw. würden abgeändert. Diese Begründungsform ordne ich allerdings der nächsten Untersuchungskategorie (s. unten) zu.

Spezifizieren lassen sich Problemdefinitionen in Rückbindung an die Wissens Elemente „Beschreibungen (Gegenwart, Vergangenheit, Zukunft)“ und „Kausalbeziehungen“ (Nullmeier 2013: 30). Mittels dieser konstruieren die an der Reformdebatte beteiligten Akteure Problemlagen, postulieren problematische Zusammenhänge etc. Deskriptive Aussagen wie Beschreibungen mit Rückgriff auf Zeitbezüge sind dabei elementar für die Vergegenwärtigung eines problematischen Umstands. Insbesondere Kausalwissen verleiht dem konstruierten Problem dabei klarere Kontur, da hierüber (Problem-)Ursachen, auch als „causal ideas“ (Stone 1989) verstanden, vergegenwärtigt werden. Die Konstruktion des Problems beruht damit auf einer Deskription der „Konstellation von Handlungen und Kausalmechanismen in der Vergangenheit und Gegenwart, die das Problem erzeugen“ (Münnich 2010: 53).

Während *Problembeschreibungen* der Darstellung und gewissermaßen *Objektivierung* von Problemen dienen, erwächst ihre Überführung in eine zwingende Handlungsrelevanz allerdings erst durch das Wissens Element „Bewertungen“ (Nullmeier 2013: 33, vgl. hierzu auch Gerhards 1995: 229).<sup>96</sup> Die Bewertung eines Umstands als politisches Problem (wieder: Kingdon 2003: 109) erfordert aufgrund der damit postulierten Handlungsrelevanz im Idealfall vom Bewertenden einen Lösungsvorschlag (Gerhards 1995: 232). Daher ist Wrobels Feststellung, dass die Unterscheidung deskriptiven und normativen Wissen kaum möglich sei (2009: 89), insofern zu widersprechen, dass auf der Ebene von Problembeschreibungen normatives Wissen klar hervorsticht, etwa wenn das Problem als Zustand bewertet wird, der klar beendet werden muss, eine Intervention erfordert etc.<sup>97</sup> Als Teil von Problemdefinitionen umfassen Bewertungen damit den Appell, nach (Problem-)Lösungsvorschlägen zu suchen. Aufgrund dieser deutlich normativen Dimension können sie – trotz der Relevanz deskriptiver Wissens Elemente in problembeschreibender Hinsicht – den normativen

<sup>96</sup> Ähnlich zu Münnich ordne ich Wissens Elemente wie Präferenzen, Forderungen und Ziele der Akteure analytisch den normativen Wissensbeständen zu.

<sup>97</sup> Dank geht hier an Frank Nullmeier für diesen Hinweis.



Wissensbeständen zugeordnet werden; Probleme sind selbst „normative Ideen, die einen bestimmten Typus von sozialer Situation als moralisch unerwünscht im Hinblick auf einen sozialen Wert beschreiben“ (Münnich 2010: 53). Die normative Aufladung eines Problems erhöht im Prinzip die Dringlichkeit des Gebots, „daß es sich wirklich um ein Problem handelt, das gelöst werden muß“ (Gerhards 1992: 311). Hierüber folgt die Zwangsläufigkeit für bestimmte Maßnahmen, die dann entweder zur Formulierung zwingender Bedürfnisse oder kategorischer Verpflichtungen (Wrobel 2009, s. weiter unten) führt. In beiden Fällen ist die Zahl von hypothetisch vielen Lösungswegen zur Bewältigung des als Problem bewerteten Umstands beschränkt. Naheliegender rekuriert die Problemlösung auf die in der Problemdefinition identifizierten Kausalbeziehungen; die Kausalität zieht also unweigerlich bestimmte Annahmen über den Ursprung des Problems nach sich (Rocheffort und Cobb 1994: 15), und lokalisiert und benennt damit den Ursprung des Problems. Die Identifikation von Ursachen der Probleme und deren negative Bewertung<sup>98</sup> rückt damit nicht nur die Handlungsrelevanz, sondern auch die Handlungspotenziale in den Vordergrund (Münch 2016: 91) (siehe hierfür nächster Abschnitt).

Im Sinne von „causal attribution“ (Gerhards 1995: 231) gehen Ursachen als Problemdiagnosen zudem zwangsläufig mit der Zuweisung von Verantwortung für die beschriebene/als solche bewertete Problematik (Stone 1989: 282) einher. Zurechnungsverantwortung ist demnach – zumindest im Rahmen dieser Analyse – der dominierende Zuschreibungsmodus bei Problemdefinitionen. (Negative) Zuweisungen und Zuschreibungen beziehen sich in Anlehnung an den weiter oben behandelten Verantwortungsbegriff etwa auf bestehende Strukturen (Institutionen), oder aber auf Akteure. Im Rahmen von Problemdefinitionen erfolgt die Thematisierung eines Problemgegenstands (Akteur/Institution) über Wissens Elemente rund um Kausalitäten und Zeitbezüge, um hierüber konkret eine Zurechnungsverantwortung von Schuld<sup>99</sup>, Misserfolg etc. vorzunehmen.

### Lösungsvorschläge und Forderungen

Problemdefinitionen fungieren also als notwendige Bedingungen zur Vorbringung von Forderungen, die konkret auf die Lösung wahrgenommener (und definierter) Probleme abzielen. Meine zweite Untersuchungskategorie *Lösungsvorschläge und Forderungen* dreht sich um normative Wissensbestände, konkret um Wollenskonstruktionen, welche die Begründungspraxis der Akteure prägen. Über bestimmte Wissens Elemente konstruieren die Akteure „ihren Handlungsraum durch die Deutung von Situationen und möglichen Handlungszielen selbst“ (Nullmeier und Rüb 1993: 19). Daraus resultieren die „Handlungspotenziale“ (Münch 2016: 91), welche die Akteure anhand konkreter Hand-

---

<sup>98</sup> Im empirischen Abschnitt formuliere ich neben Problembeschreibungen und Problembewertungen außerdem eine Zwischenform von Problematisierungen. Diese erläutere ich dort zum Auftakt.

<sup>99</sup> Das Attributionsmerkmal *Erfolg* wird im Rahmen von Problemdefinitionen keine Rolle spielen, dafür eher im Rahmen der nächsten Kategorie *Lösungsvorschläge und Forderungen*.

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

lungsoptionen spezifizieren, wobei, wie bereits erwähnt, die Formierung von Handlungsoptionen immer auch mit der Begrenzung bzw. sogar Ausgrenzung anderer „interessenrelevante[r] Optionen“ einhergeht (vgl. Münnich 2010: 25-26). Häufig fällt dies auf grundlegende Handlungsorientierungen der Akteure wie etwa ihre Kerninteressen im entsprechenden Politikbereich zurück (Braun 1999: 26).<sup>100</sup> Analytisch zielt diese Kategorie auf das Bestreben der Akteure, die *Umsetzungsebene politischer Handlungsoptionen* zu konstruieren. Diese stellt den reformpolitischen Möglichkeitsraum her, wie er sich im Wissen der Akteure darstellt.

Im Fokus dieser Kategorie stehen die Forderungen der Akteure, und damit verbunden ihre Präferenzen und Vorschläge zur Lösung wahrgenommener Probleme. Wie auch Problemdefinitionen sind Forderungen und proklamierte Lösungswege elementar für ihre Begründungspraxis. Das Hauptaugenmerk einer interpretativen Analyse gilt dem persuasiven Bestreben der Akteure, auf die Reformsituation bezogenen Forderungen und dargelegten Handlungspotenziale als folgerichtige Handlungsoption vorzutragen. Dabei richtet sich ihre Überzeugungsarbeit sowohl an die durch sie vertretene Klientel als auch der politischen Konkurrenz, nicht zuletzt aber auch an die allgemeine Öffentlichkeit. Für die Veranschaulichung dieser Überzeugungsarbeit eignen sich bestimmte Wissenselemente aus dem (weiterentwickelten) wissenspolitologischen Ansatz (vgl. Nullmeier 2013: 30-32). Diese zeigen das Eindeutigmachen bzw. die Klarifizierung bevorzugter Maßnahmen, das Unterstreichen ihrer Passgenauigkeit zur Erreichung bestimmter (reformpolitischer) Ziele, was allesamt ihrer Legitimation dient.

Nullmeier (2013) fasst Forderungen als eigenständiges Wissenselement auf. Im Gegensatz zu Interessen beschreiben sie kontextabhängige, „auf die jeweilige Situation bzw. den Kontext eines Politikfeldes gerichtete Initiativen, an dem gegebenen Zustand etwas [zu] ändern oder ihn gerade stabilisieren zu wollen“ (Nullmeier 2013: 32). Dieses Verständnis von auf bestimmte Kontexte bezogenen Initiativen ist im Rahmen dieser Untersuchung wichtig – insbesondere im Hinblick auf deren Verknüpfung mit Problemdefinitionen. Denn auf der einen Seite können Forderungen als Wollenskonstruktionen der Festschreibung bereits beschlossener Reformmaßnahmen- und -schritte dienen, um den gegebenen Zustand, etwa beschlossene und implementierte Reformen, zu legitimieren. Hier wird das Negieren von Problemen und/oder der Darstellung von Problemen als Folge der Nicht-Umsetzung von Reformen relevant, wie bereits in den Ausführungen zur vorherigen Kategorie dargestellt. Folglich würden auf der anderen Seite, wenn etwa die Reformauswirkungen als Problem bewertet werden, Forderungen auf die Änderung des (durch Reformen herbeigeführten) Zustands abzielen.

---

<sup>100</sup> Braun illustriert dies mit dem Beispiel politischer Organisationen als Mittel zur Durchsetzung kollektiver Interessen; diese könnten im deliberativen Prozess nicht plötzlich von den von ihnen vertretenen Grundinteressen abrücken, da dies ihre Identität ändern und ihnen damit die Basis ihrer Legitimität entziehen würde (1999: 26).

In meiner Analyse beziehe ich mich auf Notwendigkeitskonstruktion, dem Begriff von Nullmeier und Rüb (1993), um damit die konstruierten Handlungspotentiale zu spezifizieren, auf deren Grundlage dann Lösungsvorschläge und Forderungen erwachsen. Während deskriptive Wissensselemente wie Kausal- und Zeitwissen für Problemdefinitionen klare Relevanz haben, stehen sie für die hier behandelte Kategorie allerdings nicht im Vordergrund. Dies hat weniger damit zu tun, dass Forderungen und proklamierte Lösungsansätze etwa eindeutig im Rahmen normativer Wissensbestände auftauchen – etwa weil Problemdefinitionen, für die deskriptive Wissensselemente hohe Erklärungskraft besitzen, zugleich normative Dimensionen aufweisen. Eher verstehe ich es so, dass politische Lösungsansätze generell auf Zeitbezügen (vor allem Zukunftswissen) und Kausalitäten fußen. Münnich spricht hier von Ursachen, die „auch in Bezug auf die Zukunft gedacht werden“; solche Ideen, wie er es hier bezeichnet, bezögen sich „auf zu erwartende Handlungsabläufe und Wirkungszusammenhänge, die dem Akteur dabei helfen zu erkennen, mit welchen Folgen bestimmter Handlungen zu rechnen ist“ (2010: 53). Gleichzeitig sind deskriptive Wissensselemente natürlich auch im Rahmen dieser Kategorie nicht irrelevant, da sie zur Konstruktion des allgemeinen Möglichkeitsraums, innerhalb dessen Forderungen und Lösungen vorgetragen werden, beitragen.

Notwendigkeitsdarlegungen formulieren Handlungsimperative, die eine potentielle Vielzahl von Handlungsoptionen deutlich begrenzen, und etwa je nach Problem, das betont wird, an sich nur (einen) bestimmte(n) Lösungsweg(e) zulassen oder festschreiben (vgl. Cox 2001). Im Hinblick auf politisches Handeln zielen sie auf die „Darstellung zwingender Bedürfnisse“ (Wrobel 2009: 88) ab, und wirken auf das Ziel einer interpretativen Schließung (Nullmeier und Rüb 1993) hin. Als Begriff führt Nullmeier in seiner Behandlung von Wissensselementen „Begründungen“ an. Diese können als argumentativer Zusammenhang, konkret als Begründungslinie zwischen Problemdefinitionen und Forderungen, übersetzt werden. Offensichtlich gehören hierzu Notwendigkeitskonstruktionen, da in ihnen die Zielsetzung reformpolitischer Forderungen im direkten Zusammenhang mit bestimmten (zu lösenden) Problemen steht. Nullmeier beschreibt dieses Wissensselement als unterstützende Argumente „für bestimmte politische Vorhaben“ (2013: 33). Dies aufgreifend, fokussiere ich zudem Argumente, die auf das allgemeine Funktionieren durchgesetzter bzw. durchzusetzender Maßnahmen, damit verbundene antizipierte Vorteile, oder allgemein günstige Bedingungen ihrer Implementierung abzielen. Ich bezeichne diese als *Konstruktionen von Vorteilhaftigkeit*. Wollenskonstruktionen im Rahmen von Notwendigkeitskonstruktionen lassen sich damit, wenn man so will, um *Könnenskonstruktionen* ergänzen. Gleiches galt im Übrigen für Begründungslinien, also die Verknüpfung von Problemen mit hierauf bezogenen Lösungsansätzen, welche die Akteure im Zusammenhang mit ihrer eigenen Identität vornehmen (vgl. Braun 1999: 26), um damit ihre generelle politische Handlungsorientierung zu legitimieren. Als weitere Legitimationsstifter sind darüber hinaus Werte

und Normen im Rahmen normativer Sollenskonstruktionen von hoher Bedeutung, die ich in der hier folgenden Kategorie behandle.

Während im Kontext von Problemdefinitionen Zurechnungsfragen über das kausale ‚Verursacher‘-Prinzip erfolgen, stehen in dieser Kategorie mit ihrem Fokus auf die Konstruktion der Umsetzungsebene Verantwortungszuschreibung als Teil von *Problemlösungen* im Fokus. Hierfür verwende ich den weiter oben angeführten Begriff der Aufgabenverantwortung. Zugleich werden Forderungen auch auf die Zuschreibung bestimmter Zuständigkeiten zurückfallen. Dies zeigte sich etwa über die Inpflichtnahme bestimmter Akteure, deren Mitwirkung zur Erreichung bestimmter Ziele als notwendig bzw. unerlässlich erachtet wird. Folglich spielen hier Zeitbezüge in gewisser Hinsicht klar eine Rolle, die ich bezüglich der (Konstruktion der) Umsetzungsebene politischer Handlungsoptionen eher vernachlässige. Vor allem auf Akteure bezogen meint Zuständigkeitsverantwortung hier die konkret auf die Gegenwart bezogene, unmittelbar zu erfolgende Wahrnehmung von Verantwortung. Aufgabenverantwortung bezieht sich dem gegenüber sowohl auf Akteure als auch Institutionen, beinhaltet aber eine Konnotation von Langfristigkeit, umfasst also einen weiten, in die Zukunft gerichteten Zeithorizont.<sup>101</sup> Solche Zuschreibungsformen korrespondieren eng mit der Wissensform der Notwendigkeitskonstruktionen, und konkretisieren den Möglichkeitsraum politischer Maßnahmen, indem über Forderungen konkrete Handlungsappelle formuliert werden. Mittels dieser adressieren sie bestimmte Verantwortungsträger – etwa andere Akteure – um diese zur Erreichung bestimmter Zielvorstellungen in die Pflicht zu nehmen. Allerdings ist zu erwarten, dass Akteure im Rahmen solcher Zuschreibungen sich (oder anderen) gleichwohl auch Erfolg zurechnen<sup>102</sup> oder bestimmte Zuschreibungen von Verantwortung auch zurückweisen. Eine andere denkbare Form der Aufgabenverantwortung stellt die Kapazität bestimmter (Alterssicherungs-)Institutionen zur Problemlösung hervor.

### Wertbegründungen

Lösungsvorschläge, politische Forderungen der Akteure und deren Begründungen sind immer mit Fragen von Legitimität konfrontiert. Im Fokus der Kategorie *Wertbegründungen* stehen nun die „wertgebundene[n] politische[n] Begriffe“ (Nullmeier und Wrobel 2005) in Form sogenannter „Wertbegriffe“. Mittels dieser zielen die Akteure auf die – wie ich es bezeichne – Konstruktion der *Ebene moralischer Handlungsappelle* ab. Diese Kategorie umfasst die Argumente der Akteure, die konkret als Sollenskonstruktionen auftreten. Es handelt sich hierbei um die „handlungsleitenden Orientierungen und Werte“ (Münch 2016: 37). Wertbegriffe sind für die Begründungspraxis politischer Akteure

---

<sup>101</sup> Ich danke Frank Nullmeier auch für diesen Hinweis.

<sup>102</sup> Auf Grundlage der Begriffszuordnung (s. weiter oben) fällt Letzteres in den Begriffsbereich der Zurechnungsverantwortung.

zentral. Deren gezielte Nutzung erfüllt dabei etwa den Zweck, rein funktional-technischen Argumentationen, die beispielsweise Teil von Notwendigkeitskonstruktionen sein können (Brettschneider 2009: 190), zusätzliches moralisches Gewicht zu geben. Generell zielt die Verwendung von Wertbegriffen damit auf die (Herstellung von) Legitimation bestimmter politischer (Reform-)Vorschläge. Die Relevanz von Wertbegriffen im Kontext politischer Debatten zeige sich etwa darin, dass „neue politische Vorschläge nicht ohne Beachtung dieser Werte“ (Köppe et al. 2007: 228) vorgebracht werden können. Im Rahmen politischer Grundsatzfragen, oder eben für konkrete Reformfelder, die wie im Fall der Alterssicherung breite Bevölkerungsschichten betreffen, trifft dies klar zu. Dies gilt für öffentliche Debatten im Allgemeinen, welche die Öffentlichkeit adressieren, in denen verschiedene Akteure Zustimmung erwirken wollen. Ebenso gilt dies für gezielte Diskursstrategien (Gerhards 1992; Brettschneider 2009), oder die gezielte kommunikative Diskursführung durch Regierungen (Schmidt 2002).

Wertbegriffe beziehen ihre Geltungs- und Überzeugungskraft daher, dass sie eine bestimmte Form allgemeiner Gültigkeit suggerieren. Sie werden deshalb „als Ressource in Konflikten um Definitionen und Interpretationen verwendbar“ (Groenemeyer 1996: 76), da sie partikularistische Interessen verdecken und (deshalb) als überlegene Handlungsorientierungen, als „Ausdruck von Universalität“ (ebd.) erscheinen. Das Vorbringen von (Reform-)Maßnahmen im Zusammenspiel mit Wertbegriffen soll, wie von Nullmeier und Rüb (1993: 50) beschrieben, vor allem erreichen, dass Vorschläge von einem weiteren Rechtfertigungsbedarf entbunden werden. Der Rückgriff auf Wertbegriffe ermöglicht den Akteuren, politische Forderungen, Lösungsansätze, aber auch ihre interessengeleiteten Grundüberzeugungen als kategorische Verpflichtungen vorzubringen (Wrobel 2009: 88-89). Der Verweis auf höhere Prinzipien, (erfüllte) Gerechtigkeitskriterien etc. um Reformen als gerecht oder sozial ausgewogen erscheinen zu lassen (Schmidt 2000; Brettschneider 2009: 190; vgl. auch Wrobel 2009), soll zudem suggerieren, dass eigene Interessenlagen und Forderungen in den Hintergrund treten oder keine zentrale Rolle für den Akteur selber spielen. Damit lässt sich eine unweigerliche moralische Richtigkeit der vorgeschlagenen Politik untermauern, die einem höheren universalen Zwecke diene – und damit auch den Boden für Zweifel an den politischen Zielen anderer Akteure bereitet. Schlussendlich dienen Wertbegriffe zur Hervorhebung der Richtigkeit und moralischen Angemessenheit der eigenen Handlungsorientierung (vgl. Schmidt 2008: 307), was klar den Appell an andere impliziert, diesem Handeln zu folgen bzw. zumindest stattzugeben.

Vor allem Akteure, die Reformen klar befürworten oder politisch verantworten müssen (vgl. Kapitel 4.), stehen zumeist im Fokus, wenn es um Wertbegriffe als argumentatives Mittel geht: Leisering bezieht sich auf „policy-nahe normative ‚Paradigmen‘“, welche politische Akteure als „sozial kontextualisierte Wertideen“ (2004: 30) zur Begründung ihres Handelns ins Spiel bringen. Akteure, die Reformen befürworten, setzen Wertideen mittels diskursiver Strategien gezielt ein (vgl.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Leisering 2004: 41ff., vgl. auch Gerhards 1995), um damit den normativen Diskurs zu verändern und folglich Wandel über Reform zu erwirken. Dabei korrespondieren Wertideen eng mit Vorstellungen und Traditionen des Wohlfahrtsstaates, der in der Summe ein „historisch gewachsenes Set von Leitvorstellungen, Prinzipien und Werten“ (Brettschneider 2009: 190) bzw. ein „Konglomerat von Werten und Normen“ (Möhle 2001) darstellt. Diskursive Strategien der gezielten Einsetzung von Wertideen treten als Treiber eines Wandels auf den Plan, müssen allerdings Bezug zur wohlfahrtsstaatlichen Tradition und Leitprinzipien nehmen (bzw. hierzu nicht konträr stehen), um gegenüber der Öffentlichkeit angemessen zu erscheinen (Campbell 1998; vgl. auch Béland 2005). Dies gilt vor allem dann, wenn der über Reform forcierte Wandel eine Abkehr von der bisherigen Zielsetzung wohlfahrtsstaatlicher Politik bedeutet. Die weitere begriffliche Umgestaltung von Wertbegriffen über „transposition and bricolage“ (Campbell 1998: 394) schlägt sich in Strategien der Rekombination bestehender Wertideen, ihrer Re-Referentialisierung und einer hierauf gerichteten spezifischen Semantikpolitik nieder (vgl. Leisering 2004, Brettschneider 2009). Folglich können Wertbegriffe nicht beliebig, willkürlich, geschweige denn unbedacht verwendet werden (vgl. Hagemann und Scherger 2015). Sie müssen bestimmte Kriterien aufweisen, etwa dass sie Wiedererkennungswert besitzen. Vor allem dürfen sie nicht im fundamentalen Widerspruch zur wohlfahrtsstaatlichen Tradition stehen (vgl. nächstes Unterkapitel zu *Wohlfahrtskultur*).

Im Hinblick auf die (Rekonstruktion der) Begründungslinien der an der Diskussion beteiligten Akteure stehen im Fokus auf Wertbegründungen eine Reihe von Wissens-elementen begrifflich zur Verfügung. Zunächst spielen auch hier „Bewertungen“ der Akteure eine klare Rolle im argumentativen Gefüge: Der postulierte Zusammenhang im Reformkontext – etwa im Hinblick auf ein Problem (Problemdefinition), das den Entwurf politischer Lösungsvorschläge (Lösungen und Forderungen) zur Folge hat – ist argumentative Prämisse für bestimmte Wertbegriffe. Diese werden von Akteuren „in Anspruch genommen werden, um einen Reformvorschlag, dessen Ablehnung oder Modifizierung inhaltlich zu begründen“ (Brettschneider 2009: 190). Für diese Form der inhaltlichen Begründung zählen aber folglich weniger Argumente etwa in Bezug auf Möglichkeiten, oder in Fragen der generellen Umsetzbarkeit von Reformen. Stattdessen zählen vor allem Kriterien wie Normen und Werte, ferner Gerechtigkeitsprinzipien, die den Akteuren als normative Bezugspunkte ihrer Begründungslinien mit dem Ziel der „Demonstration kategorischer Verpflichtungen“ (Wrobel 2009: 88-89) dienen.

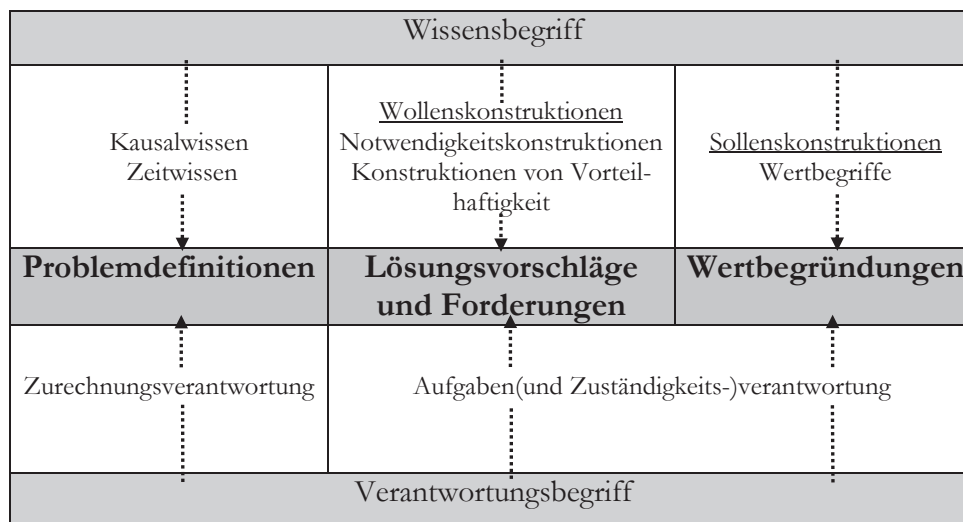
Im Zusammenhang mit Sollenskonstruktionen liegt der Analysefokus auch auf der Selbstwahrnehmung der Akteure. Denn ihre Identität spielt nicht nur im Rahmen von Lösungsvorschlägen und Forderungen eine Rolle, in denen sie diese als verstärkendes Element zur Vorbringung bestimmter Forderungen anführen – beispielsweise, wenn sie sich als Mandatsträger für bestimmte (etwa schützenswerte) Gruppen begreifen. Auch im Zusammenhang mit Wertbegriffen stellt die

Hervorhebung (bestimmter Aspekte) ihrer Selbstwahrnehmung und Identität eine argumentative Möglichkeit dar, ihr Handeln und Wirken als richtig und moralisch angemessen darzustellen (vgl. wieder Schmidt 2008: 307). Dies gilt sowohl für das hier untersuchte Reformfeld Alterssicherung, als auch für das breite Feld ihres sonstigen sozialpolitischen Engagements und politischen Wirkens.

Im Rahmen von Wertbegründungen werden spezifische Verantwortungszuschreibungen als Bekundungen kategorischer (Reform-)Verpflichtungen auftreten, am ehesten ausgedrückt als Verantwortung im Sinne von, *wer* genau zu *was* moralisch verpflichtet ist. Auf Reformen bezogen werden solche Zuschreibungen generell zwischen tradierter und modifizierter Verantwortung diskursiv ausgehandelt. In diesem Spannungsfeld spiegelt sich generell der reformpolitischen Möglichkeitsraum wieder, den die Akteure gewissermaßen über normative Appelle abstecken, und ihn weniger technisch begründen. Letzteres trifft ja eher auf die Umsetzungsebene reformpolitischer Handlungsoptionen zu.

Zusammengefasst lassen sich die drei Untersuchungskategorien mitsamt der für sie relevanten Wissensenselemente, in Anbindung an den Verantwortungsbegriff und seine (begriffliche) Dimensionen, wie folgt darstellen:

Abbildung 7: Wissen und Verantwortungsbezüge



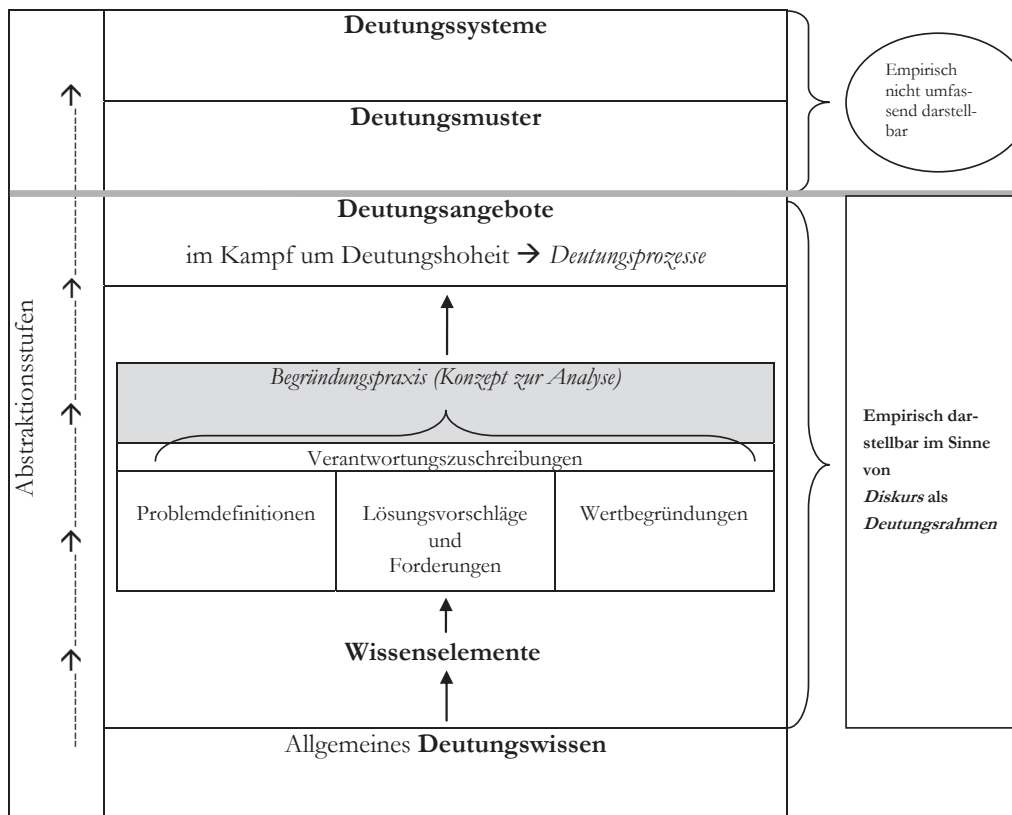
Mit Blick auf der Vielzahl an konzeptuellen Begriffen in diesem Kapitel ist es abschließend nun sinnvoll, anhand folgender Darstellung (nächste Seite) diese im Gesamt zuzuordnen. Diese Darstellung ist u.a. stark angelehnt an Nullmeier (2013): Mein Verständnis der Heuristik von Nullmeier ist, dass sich auf Reformen bezogene Auseinandersetzungen und Deutungskämpfe gerade im Raum zwischen Wissensenselementen und Deutungsmustern abspielen: Erstere können etablierte Deutungs-



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

muster herausfordern, während Vertreter bisher dominierenden Wissens mittels ihrer „Gegen- und Anpassungsstrategien auf die Stabilisierung des aus ihrer Sicht bewährten Wissens abzielen (wieder: Nullmeier und Rüb 1993: 29), also folglich auf eine interpretative Schließung des Wissensmarktes abzielen. Auf der Ebene allgemeiner Deutungssysteme sehe ich dagegen Wissen verortet, das weitestgehend geteilt und wenig disputiert wird. Ein Beispiel hierfür in meinen Ergebnissen wäre etwa der Wissenskonsens britischer Akteure über die Prävalenz von Altersarmut im Land, oder der ausgeprägten Komplexität des britischen Alterssicherungssystems etc. Nach meiner Auffassung – in Anlehnung an Ullrich (1999) (vgl. hierzu Kapitel 6, *Methodischer Ansatz*) – ist das Wissen mit Blick auf das Gesamt verbreiteter Deutungsmuster innerhalb einer Gesellschaft empirisch aber kaum umfassend darzustellen, was damit auch für die nächste Abstraktionsstufe von Deutungssystemen gilt. Zumindest sehe ich dies für diese Untersuchung gegeben. Dagegen bietet die Konzeptualisierung von Diskurs als Deutungsrahmen nach Gerhards (1995) eine Fokussierung, welche den Untersuchungsgegenstand hier – wenn vermutlich auch niemals in Gänze – doch so empirisch umfassend wie möglich erfassbar macht.

Abbildung 8: Zuordnung der analytischen Konzepte



### 5.2.3 Wohlfahrtskultur als ergänzende Perspektive

In diesem Abschnitt werde ich nun eine weitere Dimension des analytischen Rahmens einführen, die von *Wohlfahrtskultur*. Bisher habe ich versucht, aus dem breiten Fundus an interpretativen Konzepten eine eigene konzeptuelle Einordnung vorzunehmen, was ich als Begründungspraxis der sozialpolitischen Akteure verstehe. Dabei wird aber Folgendes deutlich: Mein Verständnis dieser Begründungspraxis ist bis hier noch relativ unspezifisch in Bezug auf das Themenfeld Reform der Alterssicherung. Damit meine ich, dass das Konzept Begründungspraxis genauso gut auch im Rahmen anderer Politikthemen zum Einsatz kommen könnte, etwa in Bezug auf Umwelt- und Agrarpolitik, Finanzpolitik, Sicherheitspolitik etc.

Mit dem Konzept von Wohlfahrtskultur möchte ich nun Aspekte stärker beleuchten, die für das Feld der Alterssicherung hohe Relevanz haben, vor allem im Hinblick auf die Frage der moralischen Dimension dieses für soziale Sicherung herausragenden Feldes der Sozialpolitik. Diese klingen zwar bereits deutlich im vorherigen Abschnitt zu *Wertbegründung* durch. Allerdings gilt es, diese noch stärker auf den Bereich Alterssicherung zu beziehen. Mit der Perspektive Wohlfahrtskultur lassen sich zum einen in dieser Untersuchung bereits ausgeführte Befunde und Konzepte zum Thema Alterssicherung, insbesondere in Bezug auf Deutschland und Großbritannien, nochmal zuspitzen. Zum anderen soll Wohlfahrtskultur dabei, ähnlich zum Thema spezifischer Verantwortungszuschreibungen, als ergänzendes Konzept zur Interpretation der Datengrundlage (s. weiter unten) dienen. Damit handelt es sich bei Wohlfahrtskultur folglich um eine weitere Hilfskonzeption, die ich in der Analyse allerdings eher eklektisch heranziehe. Dennoch möchte ich dieses Konzept im Folgenden etwas ausführlicher vorstellen.

#### Das Konzept Wohlfahrtskultur

Bei der Behandlung von Wohlfahrtskultur geht es in dieser Untersuchung auch im Kern um die Frage, auf welchen kulturellen Grundlagen die Argumentation und damit Begründungspraxis sozialpolitischer Akteure basiert. Damit lässt sich hier klären, welcher Begründungsrahmen im landesspezifischen Kontext von Deutschland und Großbritannien vorherrscht. Denn, wie bereits an vielen vorherigen Stellen, nicht zuletzt im Abschnitt zu Ideen und Diskursen bereits deutlich wurde: Argumente und Diskurse finden „nicht im luftleeren Raum statt“; sondern stehen im Verhältnis zu einem „historisch gewachsene[n] Set von Leitvorstellungen, Prinzipien und Werten“ (Brettschneider 2009: 190). Vor allem die Ausführungen von Pfau-Effinger (Pfau-Effinger 2005; Pfau-Effinger 2009, s. weiter unten) zeigen hier Wege auf, die Argumentation der an der Reformauseinandersetzung beteiligten Akteure als zum Teil kulturell gebunden zu verstehen.

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Für eine erste Begriffsannäherung an Wohlfahrtskultur ist voranzustellen, dass der Begriff Kultur zu den „weiträumigsten Begriffen, derer sich sozialwissenschaftliche Erörterungen bedienen“ (Thurn 1976: 6) zählt. Von Seiten der soziologischen Wohlfahrtsstaatsforschung geprägt, hat sich der Begriff Wohlfahrtskultur im Laufe der letzten Jahre zunehmend zu einer eigenständigen Forschungsperspektive auf Grundlagen von Sozialpolitik entwickelt. Damit ist die Intention verknüpft, den Kulturbegriff für Erklärungen sozialen Handelns – folglich das Handeln sozialer bzw. politischer Akteure – zu nutzen. Zentral ist hier der Rekurs auf die Sinnebene. Esser versteht Kultur als „Schlüssel zum Sinn, den die Akteure mit ihrem Tun verbinden“. Daher sei „jedes verstehende Erklären des Handelns der Akteure an eine Untersuchung der ‚kulturellen Systeme‘ gebunden, die die Akteure als gedankliche Modelle teilen“ (Esser 2001: 4).

Mit Blick auf klassische Ansätze zur Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung anhand strukturfunktionalistischer, interessen- bzw. konflikttheoretischer und institutionalistischer Perspektiven betont Ullrich (2003), dass das unstrittige Erklärungspotential der jeweiligen Perspektive nicht darüber hinwegtäuschen kann, dass „kein konkretes wohlfahrtsstaatliches Arrangement [...] ohne die entsprechende kulturelle Einbettung erklärt werden“ kann (2003: 2). Arrangement meint hier jede Institution der sozialen Sicherung. Im deutschsprachigen Raum bezieht sich der von Kaufmann (1991) zuerst eingeführte Begriff Wohlfahrtskultur allgemein auf jene „kulturellen Werte und Leitbilder, die im Zusammenhang mit dem Wohlfahrtsstaat relevant sind“. Demnach konstituiert die Wohlfahrtskultur eines Wohlfahrtsstaates die „ideationale Umgebung, auf die sich die relevanten sozialen Akteure, die Institutionen des Wohlfahrtsstaates und konkrete Politiken beziehen“ (Pfau-Effinger 2009: 6). Diesem Verständnis folgend kann Kultur demnach zunächst als „Situationsrahmung“ (Maurer 2011: 684) sozialer Akteure verstanden werden.

Begrifflich lassen sich hier zwischen zwei Fassungen des Begriffs unterscheiden: eine begrifflich weitere Fassung von Wohlfahrtskultur bezieht sich dabei auf den Komplex der für den Wohlfahrtsstaat relevanten Werte, institutioneller Traditionen und ihrer Praktiken. Eine engere Begriffsführung fokussiert den Komplex konkreter sozialpolitischer Ideen, die sich auf die gesellschaftlichen Funktionen des Wohlfahrtsstaates beziehen (Pfau-Effinger 2009: 6). Der erweiterten Begriffsfassung folgend kann Kultur als ‚property‘ (Clarke 2004) verstanden werden. Dies meint etwa, dass sich kulturelle Wertorientierungen von Menschen vor allem durch ihre Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe erklären lassen. Fragestellungen im Kontext dieser Begriffsfassung beleuchten zum Beispiel das wechselseitige Bedingungsverhältnis von Institutionen sozialer Sicherung und soziokulturellem Milieu. So führten die Ausprägungen bestimmter Ideologien langfristig zur Ausgestaltung und Etablierung bestimmter wohlfahrtsstaatlicher Institutionen oder sozialpolitischer Programme. Hierzu zählen insbesondere Untersuchungen der Einflüsse großer Ideologien, etwa des Liberalismus, Konservatismus und vor allem des Sozialismus auf die Ausgestaltung bestimmter Wohlfahrtsregime, die

jeweils für sich die übergeordnete Frage nach einer ‚guten Gesellschaft‘ und damit verbundene Wertvorstellungen als Leitprinzipien in Institutionen sozialer Sicherung einbetten. Die soeben erwähnten ‚außer-weltlichen‘ Ideologien standen dabei im Zeitverlauf nicht nur untereinander in Konkurrenz, sondern wurden durch ‚inner-weltliche‘ Überzeugungen und Wertesysteme des Katholizismus und Protestantismus zudem herausgefordert (Manow 2002; Oorschot et al. 2008: 11-13). Neben bestimmten Gruppen bzw. Milieus umfasst der erweiterte Begriff der Wohlfahrtskultur sozialpolitische Wertvorstellungen und Überzeugungen breiterer Bevölkerungsschichten. Ihnen kommt in der Wohlfahrtsstaatsforschung bereits große Aufmerksamkeit zu; vor allem jenem Teil der Disziplin, der sich mit Fragen politischer Legitimität beschäftigt, auf welche sich jedes Wohlfahrtsregime berufen muss, etwa um hohe finanzielle Umverteilungen überhaupt rechtfertigen zu können: „In the end the socio-political legitimacy base of welfare policies and reforms depends on the values, beliefs, attitudes, and resulting preferences that European citizens have regarding the various aspects of the choices to be made in relation to social protection provision“ (Oorschot et al. 2008: 19). Hieraus folgt, dass die innerhalb einer Bevölkerung vorherrschenden kulturellen Werte und Leitbilder zum erheblichen Teil die (weitere) institutionelle Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates prägen, Institutionen aber gleichfalls auf diese Überzeugungen rückwirken (vgl. Pfau-Effinger 2009: 9-10).

Eine andere Verortung des weiter gefassten Kulturbegriffs kann mit Blick auf konkrete politische Akteure erfolgen. In diesem Falle wird Kultur als ‚practice‘ (Clarke 2004) verstanden, was sich von der Auffassung von ‚culture as property‘ unterscheidet. Kultur stellt in diesem Zusammenhang weniger ein kohärentes und geschlossenes Wertesystem dar, sondern wird als grundsätzlich veränderbar angesehen, da Kultur alltäglich und bewusst „manipulated, produced and reproduced“ (van Oorschot 2007: 136) wird. Die Werteorientierung innerhalb einer Gesellschaft stellt sich dabei als relativ fragmentiert dar und ist eng mit dem Faktor politischer (Definitions-)Macht verknüpft: „some people or groups are more powerful in manifesting and enforcing their reality, [sic] than others“. Hieraus folgt, dass die Art und Weise ‚wie‘ Sozialpolitik gemacht wird, sich sowohl auf die bestehende Wohlfahrtskultur als auch auf alltägliche Praktiken innerhalb dieser Kultur auswirke, und somit auch hier im Wechselverhältnis stehe (van Oorschot 2007: 136). Ein zentraler Gedanke ist hierbei, dass Kultur insofern auf bestimmte Handlungsorientierung wirkt, indem das kulturelle Repertoire einer Gesellschaft die mögliche Auswahl an Handlungsalternativen grundsätzlich beschränkt (Swidler 1986: 284). Hiervon sind folglich auch Gruppen oder eben organisierte politische Akteure nicht ausgenommen, welche aufgrund verschiedener Faktoren im Vergleich zu anderen über (höhere) gesellschaftspolitische Macht verfügen.

Insbesondere die ‚culture as practice‘-Perspektive schärft den Blick für politische Akteure in ihrem Wirken im wohlfahrtskulturellen Kontext: Ihr Voranstellen bestimmter Wertbegriffe kann dabei „der Stabilisierung oder dem Wandel der Wohlfahrtskultur dienen“ (Pfau-Effinger 2009: 10).

### Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Hiermit nähert man sich der engeren Begriffsführung von Wohlfahrtskultur, welche den Komplex konkreter sozialpolitischer Ideen umfasst. Für das in dieser Untersuchung vorangestellte Verständnis von Kultur ist zentral, dass auch Kaufmann (1991) den Begriff der Wohlfahrtskultur mit direktem Bezug zum Wirken politischer Akteure verwendet. Nach seiner Ansicht erweist sich Wohlfahrtskultur als Konglomerat bestimmter „Leitideen, Handlungsmodelle und Begründungen [...] die als Begründungszusammenhang für die Ausgestaltung konkreter politischer Maßnahmen dienen“ (1991: 24). Ähnlich wie bei van Oorschot geht Kaufmann davon aus, dass es plausibel sei „von der Koexistenz unterschiedlicher Wohlfahrtskulturen in einer pluralistischen Gesellschaft auszugehen oder zumindest im Horizont allgemeinsten Wertideen mehrere Wohlfahrtssubkulturen zu postulieren, die in der Regel an bestimmte Trägergruppen gebunden und von ihnen politisch vertreten werden“ (1991: 24). Diese „Wohlfahrtssubkulturen“ stehen folglich für bestimmte politische Milieus („property“), während die genannten „Trägergruppen“ als politische Akteure diese Milieus repräsentieren („practise“). Generell agieren solche repräsentierenden Akteure in ihrem politischen Handeln interessenorientiert, was in gewisser Weise kongruent mit den bisher dominierenden Forschungsperspektiven auf wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen ist. Für Kaufmann ist allerdings entscheidend, dass „politische Stellungnahmen“ der unterschiedlichen Akteure „*nicht ausschließlich durch deren Interessen, sondern auch durch die Sinnzusammenhänge ihrer Wohlfahrtskultur gesteuert werden*“<sup>103</sup> (Kaufmann, 1991: ebd.). Allerdings ist dieser Aspekt von Steuerung nicht als Determinismus des Handelns zu verstehen ist; Akteure agieren nicht als „cultural dopes“ (Garfinkel 1967) etwa in dem Sinne, dass Kultur als „latente Variable“ das Verhalten von Menschen steuert. Zwar, so ja auch die Annahme von Archer (Archer 1995), erfolge individuelles Handeln auf Grundlage struktureller Umstände und kultureller Bedingungen, diese Grundlage werde aber hierüber gleichzeitig verändert. Demnach wirke bzw. funktioniere Kultur als „tool kit“ (Swidler 1986: 277); Kultur stellt in erster Linie ein Repertoire „symbolischer Bedeutungen und Weltansichten“ dar, auf welches „Akteure bei der Planung und Rechtfertigung von Handlungslinien zurückgreifen“ (Sachweh 2010: 78). Nach diesem Verständnis erfüllt Kultur als Bezugspunkt von Argumentation gewisse Zwecke, welche allerdings den Akteuren – selbst den (politisch) intentional Handelnden – nicht immer vollends bewusst sein muss: „all people know more culture than they use“ (Swidler 1986: 277).

Der Begriff Wohlfahrtskultur nach Kaufmann bietet somit viele Anknüpfungen für ein Verständnis von Kultur im sozialpolitischen Kontext. Ullrichs Plädoyer nach sollte man etwa konkret aufzeigen „wie sich Kulturelemente auf die Handlungsorientierung sozialpolitischer Akteure auswirken bzw. für diese konstitutiv sind“ (Ullrich 2003: 13). Ferner gelte es zu zeigen „in welchem Sinne die individuellen Handlungsorientierungen und Situationsdefinitionen Ausdruck kultureller Denk- und Bewertungsmuster sind“ (ebd.). Obgleich solche kulturellen Muster ein bestimmtes Maß an

---

<sup>103</sup> Kursivierung von Original übernommen.

Kohärenz aufzeigen können, sollte klar sein, dass die Handlungsorientierung von Akteuren nicht durch die jeweilige Wohlfahrtskultur schlicht zustande kommt oder durch diese deterministisch gesteuert wird; eher stellt Kultur in ihrer Gesamtheit „ein Repertoire dar, in dem kognitive Schemata zur Situationsdefinition oder auch Skripte für verschiedene Handlungsweisen enthalten sind“ (Sachweh 2010: 78). Hieraus folgt, dass das wohlfahrtskulturelle Fundament des Sozialstaats nach gewissen Merkmalen geordnet ist, die allerdings auch logisch inkonsistent sein können. Denn Kultur muss immer als „potentiell konfliktreich“, und damit als potentiell veränderbar verstanden werden. Kultur ist daher ein dynamisches Element in der Entwicklung und Ausgestaltung von Wohlfahrtsstaaten, da sie auch zu ihrer Weiterentwicklung und (konstanten) Veränderung beiträgt (Pfau-Effinger, 2005: 4; 2009: 5). Hierbei treten bestimmte Ideen auf den Plan, mittels derer sozialpolitische Akteure den Konflikt untereinander führen. Sie beziehen sich dabei sowohl auf das wohlfahrtskulturelle Fundament des Sozialstaats bzw. konkreter Institutionen, aber auch auf ihre jeweilige Wertorientierung, die auf ihre Verankerung innerhalb einer bestimmten „Wohlfahrtssubkultur“ zurückfällt.

### **Dimensionen von Wohlfahrtskultur**

Der Ansatz von Pfau-Effinger (2005, 2009) und dessen begriffliche Engführung auf die ideationale Umgebung, also dem konkreten Komplex an relevanten Ideen, auf die sich soziale Akteure, wohlfahrtsstaatliche Institutionen und konkrete Politiken beziehen (2009: 6), führt drei Dimensionen von Wohlfahrtskultur an. Diese stellen in vielerlei Hinsicht eine Synthese der vorangegangenen Ausführungen dar, stellen sie allerdings auch in eine kohärente Relation zueinander. Wohlfahrtskulturelle Faktoren lassen sich demnach als Ebenen darstellen, auf denen bestimmte „wohlfahrtskulturelle Werte und Leitbilder zur Geltung kommen“ (2009: 8). Zwischen ihnen herrscht zugleich eine komplexe Wechselbeziehung vor. Anhand dieser Ebenen lassen sich die Wohlfahrtsregime Deutschlands und Großbritanniens und spezifisch ihre Alterssicherungssystem *in kulturbetonender Weise* vergleichend gegenüberstellen. Pfau-Effinger unterstreicht in Bezug auf die drei Ebenen, dass innerhalb jedem kulturellen System, zu dem Institutionen unmittelbar gehören, zugleich „divergent and even contradicting values and ideals“ zugehörig sein können (2005: 6; vgl. auch Oorschot, Opielka et al. 2008: 11; Ullrich 2003: 48). Münnich (2010) führt dies im Unterschied zum strukturfunktionalistischen Verständnis darauf zurück, dass die „institutionellen Leitideen nicht aus der einheitlichen Sinnggebung einer als kohärent gedachten Kultur gewonnen werden. Ihre Einheitlichkeit ist nur scheinbar und sie verleugnet den Ursprung der Institutionalisierung in einem Konflikt zwischen verschiedenen konkurrierenden Sinnsetzungen und Ordnungsentwürfen“ (2010: 35). Demnach sind Institutionen als eingefrorene „Kampfergebnisse“ divergierender Interessen zu verstehen, wie Reh-

berg es ausdrückt (1994: 68). Die oben angesprochenen normativen Prinzipien beziehen ihre Geltungskraft daher nicht nur aus dem Prinzip von Normativität jeder institutionellen Ordnung, die primär ihre Ordnungsprinzipien umzusetzen sucht, sondern dies – so Münnich im Verweis auf Rehberg (Rehberg 2002: 47) – „signalisiert auch symbolisch die normative Gültigkeit dieser Prinzipien“ (Münnich 2010: 34). Das vordergründige Ziel institutionalisierter Normen liegt bekanntlich darin, eine Entlastungswirkung des Handelnden darüber zu erreichen, indem die institutionelle Ordnung zu einer erwartungsgemäßen wiederkehrenden Strukturierung von Handlungen beiträgt, da Normen gleichfalls Sanktionen ermöglichen. Gleichzeitig erheben sie aber auch „einen räumlich und zeitlich universalen Geltungsanspruch, der durch sprachliche und kulturelle Symbole ausgedrückt wird“ (Münnich 2010: 34). Deshalb versteht Rehberg Institutionen als „kulturelle Vermittlungsinstanzen zwischen Sozialstruktur und Sinnproduktion“ (Rehberg 1997: 103).

Die erste Ebene in Pfau-Effingers Systematisierung bezieht sich allgemein auf die „kulturellen Werte und Leitbilder, die den wohlfahrtsstaatlichen Politiken zugrunde liegen“ (2009: 9). Hiermit ist die Ebene allgemeiner Leitprinzipien angesprochen, die sich u.a. in „[l]egal regulations and policies“, also in der Regelungsmaterie wohlfahrtsstaatlicher Institutionen niederschlagen. Innerhalb dieser finden sich bestimmte politische Zielsetzungen, aber auch Idealvorstellungen verinnerlicht, auf die sich wiederum Reformbestrebungen beziehen können. Solche normative Leitprinzipien stellen sich etwa in Form bestimmter Gerechtigkeitsprinzipien oder „Reziprozitätsnormen“ (Mau 2002) dar, die neben konkreten Strukturprinzipien (etwa das Prinzip Sozialversicherung in Deutschland) „in die Baupläne bestimmter Institutionen eingelassen sind“ (Torp 2010: 119) und Verteilungsergebnisse dieser wohlfahrtsstaatlichen Institutionen faktisch erzeugen und damit auch legitimieren. Pfau-Effinger folgend könnte diese (Selbst-)Legitimation allerdings durch den „potentiell konfliktreich(en)“ Charakter von Kultur tendenziell immer wieder herausgefordert werden. In Anlehnung an Scherger und Hagemann (2014), aber auch an Sabatiers Begriff der „core beliefs“, können solche Leitprinzipien als ‚core values‘ bezeichnet werden. Denn diese stellen Referenzwerte dar, auf die sich in politischen Debatten, Kontroversen etc. bezogen wird, um dem eigenen Standpunkt moralisches Gewicht zu verleihen. Wie bereits im Abschnitt zu Wertbegründungen angeführt, beziehen sich auf diese auch Versuche, mittels „transposition and bricolage“ (Campbell 1998: 394) und über eine spezifische Semantikpolitik (vgl. Leisering 2004, Brettschneider 2009) zugleich Positionen zu legitimieren, die eine Politik der Abkehr bisheriger wohlfahrtsstaatlichen Leitprinzipien bedeuten.

Bei Deutschland und Großbritannien handelt es sich um Wohlfahrtsregime, die – wie bereits in Kapitel 3 ausgeführt und mit Blick auf Alterssicherung weiter konkretisiert – signifikante Unterschiede aufweisen. Esping-Andersens (1990) Typologie fungiert hier bekanntermaßen als Grundlage zur (idealtypischen) Weiterentwicklung auch kultureller Erklärungsansätze (vgl. hierzu Aspalter 2006; Rice 2013). Großbritannien stellt hier den typischen Fall des liberalen Wohlfahrtsmodells dar, auf



dessen Ebene allgemeiner Leitbilder „der Markt und die Freiheitsidee, verbunden mit der Akzeptanz eines hohen Maßes von Ungleichheit und Unsicherheit“ (Leisering und Marschallek 2010: 90-91) Vorrang haben. In historischer Hinsicht lässt sich dies auf eine „welfare legacy“ zurückführen, in welcher der Staat „was conceptualized as a ‘night watchman state’ whose role it was to guarantee the conditions for a free market and free individuals“ (Mau 2003: 60). Der Bürger steht hier als autonomes Individuum im Vordergrund, was auf eine liberale politische Kultur zurückfällt, die stark vom protestantischen Individualismus und Rationalismus geprägt ist (Rice 2013: 99). Dieser Nonkonformismus beeinflusste selbst die sozialpolitische Konzeption der Labour Party (Manow 2002: 208). Die Vorrangigkeit des Marktprinzips gilt in liberalen Staaten als konstant (Esping-Andersen 1990: 88-92); allerdings gilt dies nicht unweigerlich für den Akzeptanzgrad gegenüber staatlicher Intervention und Regulierung zur Kompensation negativer Folgen eines unregulierten Marktes (O'Connor und Robinson 2008).

Konkret auf (staatliche) Alterssicherung und ihre spezifischen (Sicherungs-)Institutionen bezogen herrscht in Großbritannien das Leitbild der Armutssicherung (nicht Lebensstandardsicherung) vor, dessen Sicherungsziel „sowohl Sicherheits- als auch Gleichheitsaspekte“ umfasst (Leisering und Marschallek 2010: 101). Mit dem Beveridge-Plan (vgl. Kapitel 3) wurde eine universelle Sozialversicherung auf Grundlage von National Insurance eingeführt. Sicherheit existiert demnach als eine schwache Variante der Grundsicherung, während „Gleichheit als Begrenzung von Ungleichheit nach unten“ konzeptualisiert ist, also der „Vermeidung krasser Formen von Ungleichheit (Armut) dient“ (Leisering und Marschallek 2010: 102). Demgegenüber tragen die anderen Säulen der betrieblichen und privaten Alterssicherung dem Leitbild von Marktfreiheit Rechnung; über finanzielle Eigenanstrengungen in Form von Vorsorge soll im Alter ein entsprechender Lebensstandard erreicht werden. Solche Erwartungen an individuelle Anstrengungen gelten im Rahmen einer „DIY social policy“ (Klein und Millar 1995) auch für andere Bereiche.

Die Leitbilder des konservativen Systemtyps Deutschland dagegen bauen auf der geteilten Überzeugung eines starken Gewichts „von Staat und Familie“ und der „Dominanz der Sicherheitsidee“ (Leisering und Marschallek 2010: 91), was die Systeme sozialer Sicherung traditionell prägte. Diese Kultur ist eng mit Prinzipien des Katholizismus rund um Moralität und Subsidiarität verbunden (Rice 2013: 99), und setzte sich im sozialhistorischen Vermächtnis eines (preußischen) Staatsverständnisses fort, das von einer Dominanz der lutherischen Staatskirche und der gleichzeitigen Stärke der katholischen Minderheit geprägt war (Manow 2002: 209). In konservativer Absicht griff hier der Staat den Paternalismus der Kirche gegenüber ihren Glaubensanhängern auf, und schrieb sich selbst die Aufgabe der Überwachung und Regulierung sozialer Verhältnisse zu (Mau 2003: 71). Staatliche Intervention dient im konservativen Regimetyp primär der Notwendigkeit „to preserve what has been proven good“; Sozialpolitik dient demnach nicht dazu „to alter basic facts of human

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

nature and culture, but should take account, yes reproduce, natural differences” (van Kersbergen und Kremer 2008: 85).

Mit der Rentenreform 1957, über welche die GRV-Renten den Stellenwert der Hauptquelle regulärer Alterseinkommen erlangten, verfestigte sich mit dem Leitbild von Sicherheit das alterssicherungsspezifische Ziel der Status- bzw. Lebensstandardabsicherung<sup>104</sup>: Als Norm implizierte dies „eine Übertragung der Ungleichheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt in das Alter, konstituierte also eine Intra-Gruppen-Ungleichheit, die durch Formeln wie „lohnbezogene Rente“ und „Äquivalenz“ beschrieben und durch das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit legitimiert wurde“ (Leisering und Marschallek 2010: 92). Gleichzeitig umfasste dies, wie die Autoren sagen, über systematische Abweichung vom Äquivalenzprinzip (mit den Elementen des sozialen Ausgleichs) eine „Einhegung [...] des arbeitsmarktlich geprägte[n] Ungleichheitsraum[s]“ der GRV (Leisering und Marschallek 2010: 93). Infolge der jüngsten Strukturreformen (vgl. Kapitel 3) hat sich das Leitbild von Sicherheit allerdings gewandelt: Eine sukzessive Abkehr vom Ziel der Lebensstandardsicherung über die Gesetzliche Rentenversicherung, hin zu einem stärkeren Impetus für private Vorsorge zur Erreichung des ‚alten‘ Sicherungsziels auf der einen, und einer für die Zukunft zu erwartende stärkere Relevanz existenzsichernder bedarfsgeprüfter Leistungen auf der anderen Seite.

Die zweite Ebene umfasst die kulturellen Werte und Leitbilder, welche in der Bevölkerung zum Wohlfahrtsstaat herrschen (Pfau-Effinger 2009: 9). Obgleich diese empirisch relativ schwer zu observieren oder zu messen sind (Baldock 1999), liegt ein naheliegender Zugang hierzu im Fokus auf vorherrschende Einstellungen in der Bevölkerung, konkret ihren Erwartungen an die Systeme sozialer Sicherung, oder auch der Dominanz bestimmter sozialpolitischer Vorstellungen (Ullrich 2008: 47). Dass Pfau-Effingers drei Ebenen generell aufeinander bezogen werden, zeigt sich klar mit Blick auf die Verbindung zwischen der soeben behandelten ersten und dieser Ebene: Politische Traditionen, sozialhistorische Vermächtnisse und gesellschaftliche Leitbilder trugen zur Institutionalisierung sozialer Sicherungssysteme bei und wirken in diesen gleichzeitig fort. Folglich beeinflussen Wohlfahrtsregime maßgeblich die Wahrnehmung und (Werte-)Orientierung der Menschen (vgl. etwa Mau 1997: 30; Arts und Gelissen 2001; Larsen 2008; Torp 2010: 11). Ein in der (Einstellungs-)Forschung klassischer Anhaltspunkt für Erkenntnisse über Einstellung gegenüber und Unterstützung von sozialstaatlichen Leistungen ist etwa die Frage nach *deservingness* – also subjektiv als gerecht empfundene Kriterien, die den Erhalt unterstützender Leistungen rechtfertigen. Generell lässt sich zwischen den sogenannten ‚deserving‘ und ‚undeserving poor‘ unterscheiden. So hängt die jeweilige Unterstützung für (Transfer-)Leistungen klar damit zusammen, wie würdig jemand aufgrund seines Status – etwa als Rentnerin oder Rentner, Kranker/Behinderter, Erwerbsloser, Immigrant etc.

---

<sup>104</sup> (Einkommensbezogene) Status*sicherung* spielt auch in anderen Zweigen der deutschen Sozialversicherung eine prägende Rolle, etwa in der Arbeitslosenversicherung.

– erachtet wird. Hier zeigt Van Oorschot (2006) ähnliche Einstellungsmuster innerhalb der Bevölkerung europäischer Wohlfahrtsstaaten; ältere Menschen werden dabei generell als ‚most deserving‘ erachtet.

Im Vergleich weiterer Einstellungsdimensionen zwischen Deutschland und Großbritannien bestätigen sich zugleich viele der institutionalisierten Leitprinzipien, die in der ersten Ebene verortet werden können und sich folglich auf Einstellungen niederschlagen: In Deutschland erfahren Statusorientierung, zugleich aber auch solidarische Umverteilungsmechanismen und der Einbezug unter dem Dach der Sozialversicherung hohen Zuspruch. In Großbritannien wird die Bereitstellung sozialer Leistungen eher von einer marktkonformen Perspektive heraus beurteilt, die eher Anreize, Eigenverantwortung, und deren Einfluss auf das System hohen Stellenwert einräumt – und weniger der Vorstellung einer sozialen Ordnung entspricht (Burkhardt et al. 2011). Dies bestätigt sich in anderen exemplarischen Studien im Hinblick auf spezifische Wertorientierungen der deutschen und britischen Bevölkerung: Taylor-Gooby und Martin (2011) zeigen in Interviews mit Fokusgruppen für Deutschland und Großbritannien, dass Chancengleichheit und die Verpflichtung des Einzelnen zum gesellschaftlichen Beitrag über Erwerbsarbeit in beiden Ländern hohen Stellenwert besitzt.<sup>105</sup> Unterschiede zeigen sich etwa bei den deutschen StudienteilnehmerInnen, bei denen eher die Meinung vorherrscht, dass Ungleichheiten mit besserer Chancengleichheit eingedämmt werden könnte. Bestehende Ungleichheiten werden von den Briten dagegen stärker akzeptiert. Ferner zeigt sich für Deutschland eine klare Tendenz, gesellschaftliche Beiträge im Sinne von Leistungen in und hierüber Anrechte über die Sozialversicherung zu verstehen. In Großbritannien dagegen ist eher die Frage zentral, inwiefern der Einzelne faktisch Verantwortung übernimmt „for maintaining themselves in the market“ (Taylor-Gooby und Martin 2011: 51). Folglich erachten die Mitglieder der britischen Fokusgruppen Ungleichheiten dann (eher) legitim, wenn keine Anstrengungen zur Überwindung dieser unternommen werden (vgl. auch Arts und Gelissen 2001: 297; Taylor-Gooby und Martin 2010). Im Grunde bestätigt sich damit, dass der Stellenwert von Chancengleichheit (und damit Eigenverantwortung) in beiden Ländern unterschiedlich reflektiert wird; Briten und Deutsche „typically set this conception within rather different frameworks of ideas“ (Taylor-Gooby und Martin 2010: 100).

Spezifisch auf Einstellungen zu alterssicherungsrelevanten Fragen bezogen lassen sich in vergleichender und auch länderspezifischer Hinsicht diverse Studien (eklektisch) heranziehen. Wie bereits oben angeführt, gelten Ältere in allen europäischen Ländern in der Wahrnehmung von Befragten in der Regel als „most deserving“. In Deutschland zeigt sich hohe Zustimmung für eine kol-

---

<sup>105</sup> Auf Chancengleichheit in Deutschland bezogen haben auch Sachweh et al. (2009) einen ähnlichen Befund. Generell sollte erwähnt werden, dass vergleichende Studien unter Einbezug mehrerer Wohlfahrtsregime im Hinblick auf Werte wie Solidarität und Gerechtigkeit zum selben Ergebnis kommen, nämlich dass diese für alle Befragten prioritär sind (vgl. etwa Arts und Gelissen 2001).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

lektive, gemeinsame Verantwortung für Alterssicherung durch Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen, weniger dagegen für private Absicherungsformen (Gelissen 2001: 507). Dieser Befund bezieht sich offensichtlich auf den Zeitraum vor Implementierung der deutschen Rentenreformen seit 2001. So zeigen Sachweh et al. (2009), dass Befragte mittlerweile mehrheitlich eine durchweg höhere Bereitschaft zur Übernahme von Eigenverantwortung und damit ergänzender privater Vorsorge für Alterssicherung erkennen lassen, allerdings bei gleichzeitiger Diskrepanz in der Einschätzung eigener finanzieller Möglichkeiten zur konkreten Altersvorsorge (2009: 614-615). In Bezug auf andere fundamentale Reformveränderungen lehnen laut einer weiteren Studie rund 70 Prozent der Befragten in Deutschland im Jahre 2011 eine höhere Regelaltersgrenze ab (European Commission/TNS Opinion and Social 2012: 67).<sup>106</sup> Für Großbritannien zeigt wiederum Gelissen (2001) den zunächst durchaus interessanten Befund, dass entgegen der Vermutung weit verbreiteter klarer liberaler Ansichten eine große Mehrheit der Briten eher Präferenz für staatliche Renten zeigt; ein Drittel spricht sich weiter für eine geteilte Verantwortung von Arbeitgebern und Beschäftigten aus (2001: 509). Hierbei erscheint das Vertrauen in staatliche Renten bei einkommensschwachen Gruppen größer als bei einkommensstärkeren, die eher auf private Vorsorge setzen (Taylor-Gooby 2005). Befunde aus einem späteren Zeitpunkt zeigen dagegen, dass wiederum eine wachsende Mehrheit im Zeitverlauf von 2006 bis 2012 Eigenverantwortung als vorrangiges Prinzip unterstützen, für ein ausreichendes Alterseinkommen zu sorgen – im Gegensatz zum Staat oder auch dem Arbeitgeber. Die Zahl derer, die hier den Staat oder die Regierung in der Verantwortung sehen, nahm dagegen im selben Zeitraum kontinuierlich ab (vgl. MacLeod et al. 2012: 57-58). Nach der Erhöhung der Regelaltersgrenze befragt lehnen rund 42 Prozent der britischen Befragten diese Reform ab (European Commission/TNS Opinion & Social 2012: 67).<sup>107</sup>

Als dritte Ebene, auf der kulturelle Faktoren die Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten beeinflussen, sieht Pfau-Effinger (2009: 9) jene der „sozialen Akteure und der Diskurse, in denen es darum geht, zwischen den beiden Ebenen zu vermitteln“. Folglich stehen mit dem Fokus auf diese Ebene die Diskurse im Vordergrund, die – etwa in Anlehnung an Schmidt und Radaelli (2004; vgl. Kapitel 5) – von politischen Akteuren gezielt initiiert und genutzt werden, um bestimmte (Reform-)Politiken im Wohlfahrtsstaat zu begründen. Mit Blick auf die beiden vorherigen Ebenen lässt sich ihre Vermittlungsarbeit, oder: die Anforderungen an diese, wie folgt konkretisieren: Für soziale Gruppen und politische Akteure gilt es, in ihrer Begründung(spraxis) politischer Maßnahmen, Vorhaben und Zielsetzungen auf der einen Seite die institutionalisierten Leitprinzipien der jeweiligen Sicherungsstruktur und für diese signifikante Reziprozitätsnormen zu berücksichtigen. Dies gilt auf der anderen Seite ebenso für die (weitestgehend) geteilten Grundüberzeugungen, Erwartungen und

<sup>106</sup> Befund und Beleg entnommen aus: Hagemann und Scherger (2016: 57).

<sup>107</sup> Macleod et al. (2012) zeigen, dass seit 2006 rund 50 Prozent befragter Briten demnach mit folgender Frage nicht übereinstimmen: *'with people now living longer on average, it's right that people should have to work longer before retiring'* (2012: 88).

bestehende Wertkonsens(e) einer Gesellschaft. Dies umfasst dabei die sowohl generellen als auch spezifisch auf Alterssicherung bezogenen kulturellen Faktoren der beiden Ebenen. Denn kulturelle Werte, die auf diesen Ebenen als Faktoren wirken, „bilden eine wesentliche Legitimationsbasis der Politiken und setzen die Zustimmung breiter Teile der Bevölkerung voraus“ (Pfau-Effinger 2009: 10). Vivian Schmidt verdeutlicht diesen Anforderungskomplex in Behandlung ihres Ideenbegriffs wie folgt:

„Normative ideas speak to how (first level) policies meet the aspirations and ideals of the general public and how (second level) programs as well as (first level) policies resonate with a deeper core of (third level) principles and norms of public life, whether the newly emerging values of a society or the long-standing ones in the societal repertoire“ (2008: 397).

Ich werde an dieser Stelle die dritte Ebene allerdings nicht weiter vertiefen, da ich das Thema Diskurse, Ideen und deren Einfluss auf deutsche und britische Alterssicherungspolitik (Kapitel 4.) bereits ausführlich behandelt habe – nicht zuletzt, um den entsprechenden Forschungsbedarf aufzuzeigen. Lediglich ein Beispiel zur Veranschaulichung und eine Ergänzung möchte ich noch kurz anführen: Die das deutsche Rentensystem charakteristische Moralökonomie des Ruhestands, als normative Untermauerung des Generationenvertrages, benötigte für reformwillige Akteure ein Rückgriff auf den Begriff der Generationengerechtigkeit: Dieser erfüllte mehrere Bedingungen: er war bekannt, akzeptiert, und konnte damit an bestehende Leitprinzipien und Wertvorstellungen anknüpfen, gleichzeitig aber begrifflich neu besetzt werden, insbesondere im Zusammenhang mit dem positiv konnotierten Begriff der Nachhaltigkeit (vgl. Kapitel 4). Ergänzend könnte noch über Folgendes spekuliert werden: Diskurse (als dritte zu betrachtende Ebene) sind nicht nur in ihrer vermittelnden Funktion (zwischen der ersten und zweiten Ebene) relevant, wenn es darum geht, Politiken zu begründen. Ebenso wäre davon auszugehen, dass *neben* den kulturellen Faktoren der ersten und zweiten Ebene Diskurse selbst, gerade aufgrund ihrer Wirkmächtigkeit, faktische Relevanz für die Argumentation und Begründungspraxis bestimmter Akteure besitzen werden. Neben einer allgemeinen Reflexion *über* den Diskurs gilt dies offenkundig für Akteure, welche die Reformpolitiken kritisch sehen, und daher vermutlich den Einfluss solcher Diskurse thematisieren und folglich problematisieren.

### 5.3. Zusammenfassung zum analytischen Rahmen

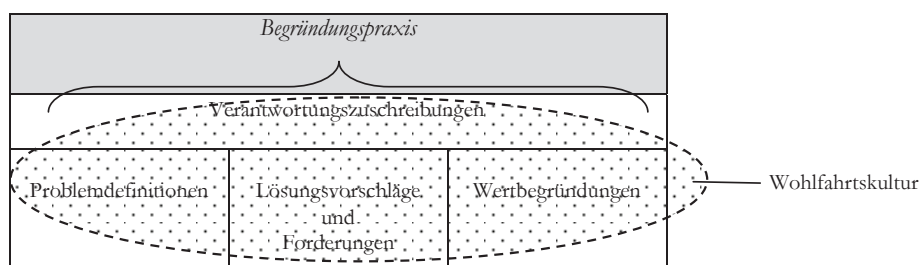
Zusammenfassend soll noch mal veranschaulicht werden, in welcher Relation die hier diskutierten Konzepte zueinander stehen. Wohlfahrtskultur behandle ich hier als rahmende Perspektive des Kernkonzeptes ‚Begründungspraxis‘, das auf den drei zentralen Kategorien (*Problemdefinitionen*, *Lö-*

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

*sungsvorschläge und Forderungen, Wertbegründungen*) beruht. Diese beinhalten ihrerseits bestimmte Formen von Verantwortungszuschreibungen. Während Verantwortungszuschreibungen als Hilfskonzeption eine relativ enge Anbindung an die Kategorien haben, dient mir auch Wohlfahrtskultur als allgemeinere, ergänzende Hilfskonzeption, gewissermaßen zur ‚Interpretationsschraube‘.

Zwecks gebotener Komprimierung möchte ich diese Konzepte nun nochmal schematisch zusammenführen, und im Anschluss hieran Leitfragen an die empirischen Daten formulieren.

**Abbildung 9: Darstellung analytischer Rahmen**



Folgende Leitfragen ergeben sich an dieser Stelle mit Blick auf die reformpolitische Auseinandersetzung über Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien:

- Welche Deutungsangebote werden von verschiedenen sozialpolitischen Akteuren entworfen? Wie sind diese zu differenzieren als Deutungsangebote, die jeweils der Definition von Problemen, der Formulierung von Lösungsvorschlägen und Forderungen, und der Hervorhebung kategorischer Verpflichtungen dienen? Wie stehen sie als Bestandteile der Begründungspraxis in Verbindungen zueinander? Welche Abweichungen zeigen sich mit Blick auf die Deutungsangebote der Akteure?
- Welche Adressaten werden im Rahmen von Verantwortungszuschreibungen formuliert und angesprochen? Wer (oder was) gilt als Urheber und Verantwortlicher für Probleme (Zurechnungsverantwortung)? Wer (oder was) verfügt über Lösungskompetenz dieser Probleme (Zuständigkeits-/Aufgabenverantwortung)? Welche Rolle kommt dabei (Sicherungs-)Institutionen oder dem Markt zu? An wen (oder was) werden darüber hinaus Appelle (und was für welche?) in Form kategorischer Verpflichtungen formuliert, dementsprechend zu reagieren oder zu handeln?
- In welchen Zusammenhängen kommen Aspekte von Wohlfahrtskultur zum Tragen? Konkreter: Welche Argumente weisen länderspezifische wohlfahrtskulturelle Bezüge auf? Wie

## Kapitel 5: Theoretischer Hintergrund und analytischer Rahmen

---

zeigt sich dies zum Beispiel mit Blick auf die soeben vorgestellten Dimensionen von institutionalisierten Leitprinzipien, Einstellungen, oder Diskursen bzw. der Reflexion über solche?



## 6. Methodisches Vorgehen

Nachdem im vorherigen Kapitel die theoretischen Grundlagen und der analytische Rahmen dieser Untersuchung vorgestellt wurde, soll hier nun der methodische Ansatz, und die Auswahl der Fälle erläutert werden. Dieses Kapitel ist dementsprechend aufgebaut: Zunächst behandle ich den methodischen Ansatz dieser Untersuchung als qualitatives Forschungsvorhaben, beschreibe die konkrete Datengrundlage, und zeige auf, wie die interpretative Auswertung der Daten erfolgte. Im Anschluss hieran begründe ich die konkrete Fallauswahl der Länder und der konkreten sozialpolitischen Akteure, sowohl in methodischer als auch inhaltlicher Hinsicht.

### 6.1. Methodischer Ansatz

Das Untersuchungsziel, die Begründungspraxis sozialpolitischer Akteure im Rahmen ihrer Auseinandersetzung um Reformen der Alterssicherung zu analysieren und hierüber ihre entsprechenden Deutungsangebote zu rekonstruieren, ist klar als qualitatives Forschungsvorhaben zu verorten. Qualitative Forschungsverfahren charakterisiert im Kern ein vorwiegend induktives Vorgehen der/des Forschenden, aus dem Datenmaterial heraus Konzepte und Theorien zu generieren. Ein weiteres Charakteristikum ist die konstruktivistische Position der forschenden Person, dass soziale Phänomene und die soziale Realität aus dem Handeln und der Interpretation von Leuten infolge ihrer sozialen Interaktion entsteht (Becker und Bryman 2004: 248). Gemeinhin verfolgt die qualitative Forschung den Anspruch, „Lebenswelten »von innen heraus« aus der Sicht der handelnden Menschen zu beschreiben“ (Flick et al. 2005: 14). Auch bei dieser Untersuchung geht es um subjektive Sichtweisen und Sinnstrukturen, die rekonstruiert werden sollen (Helfferich 2011: 21).

Mit dem Fokus auf sozialpolitische Akteure drängt sich zunächst die Frage auf, ob mit Blick auf Akteure (also politische Organisationen) ebenso von Lebenswelten ausgegangen werden, also folglich deren „Sichtweise“ rekonstruiert werden kann. Die Antwort hierauf rührt vom Gegenstand der Untersuchung: Mit der Analyse der Begründungspraxis wähle ich einen Zugang zur sozialen Wirklichkeit im Reformkontext Alterssicherung. Diese Wirklichkeit ist so zu verstehen, dass sie sich aus den Deutungsangeboten verschiedener Akteure zusammensetzt, dabei aber zum Teil zugleich konkurrierende Vorstellungen sozialer Wirklichkeit darstellen. Es ist grundsätzlich nicht möglich, diese Wirklichkeit mit Anspruch auf Vollständigkeit abzubilden. Man kann lediglich „auf Abläufe, Deutungsmuster und Strukturmerkmale aufmerksam machen“ (Flick et al. 2005: 14). Kurzum: Es geht um Sinnstrukturen, die eher Versatzstücke der sozialen Wirklichkeit bilden als diese tatsächlich in Vollständigkeit abbilden können. Deutungsangebote der Akteure zum Reformthema Alterssiche-

rung sind folglich selektiv und decken nicht die volle Bandbreite eines entsprechenden (Reform-)Themas ab. Ebenso sind Auseinandersetzungen um rentenpolitische Fragen nicht notgedrungen charakteristisch für Auseinandersetzungen und Konflikte im Gesamt der Auseinandersetzung um Sozialpolitik. Diese Einschränkung gilt vor allem für Deutungsmuster (s. weiter unten), die lediglich Ausschnitte des Wissensvorrats einer Gesellschaft darstellen.

Zugleich ist die Sichtweise, welche die Akteure auf das hier behandelte Reformfeld einnehmen und nach außen hin vertreten, elementar für ihre politische Begründungspraxis: Die soziale Realität wird, und das gilt insbesondere für politisch-agierende Akteure, selektiv wahrgenommen bzw. von ihnen gefiltert, um sie entsprechend der eigenen politischen Handlungsorientierung zu ordnen, zu bewerten, und im Rahmen dessen Akzentsetzungen, Zuspitzungen, und nicht zuletzt Zuschreibungen vorzunehmen. Anders formuliert: Wer sich der sozialen Realität nicht annimmt, kann als politischer Akteur kaum etwas vorbringen, fordern oder einklagen. Beteiligung an der Konstruktion der sozialen Realität ist damit Grundvoraussetzung politischen Handelns.

Nach meinem Dafürhalten bietet mir die Wahl der Datengrundlage, die ich weiter unten ausführlicher erläutere, einen empirischen Zugang zur Begründungspraxis der Akteure. Dieser erfolgt in erster Instanz im Fokus auf Expertinnen und Experten, die als SprecherInnen und RepräsentantInnen der Akteure auftreten und spezifisches Deutungswissen in der Auseinandersetzung formulieren. Hierüber beschreitet man quasi das Feld der „fragmentarischen, inkonsistenten Sinnentwürfe und Erklärungsmuster“ (Bogner und Menz 2001: 484), auf welchem solche Fachleute die Positionen des von ihnen repräsentierten Akteurs vertreten, aber gleichzeitig auch begründen müssen. In ihren Deutungsangeboten re-produzieren sie Deutungsmuster des reformpolitischen Kontext. Ihre Darlegung und Begründung der Handlungsorientierung und politischen Motive des durch sie vertretenen Akteurs dient dabei der Bestätigung, Reproduktion, zugleich aber auch der Beeinflussung von Deutungsmustern (Ullrich 1999: 430). Mit der spezifischen Begründungspraxis, über welche sie sich an der (De-)Legitimierung von Reformen beteiligen, prägen sie damit den Wissenshaushalt moderner Gesellschaft entscheidend mit.

Expertenwissen ermöglicht mir die Offenlegung politischer Themensetzungen, Konfliktlinien, Deutungsangebote und damit allgemeine Sinnstrukturen des reformpolitischen Deutungsrahmens. Wie ich weiter unten darlege, werden die InterviewpartnerInnen durch das Instrument der „diskursiven“ Interviewführung (Ullrich 1999) relativ stark im Gespräch herausgefordert. Da sie als ‚geschulte‘ GesprächspartnerIn über die Freiheit verfügen, ihre Aussagen vage zu gestalten, um damit den Diskussionsbedarf hinsichtlich der von ihnen vertretenen Position bewusst knapp zu können, bediene ich mich einer weiteren Datengrundlage: politische Dokumenten der entsprechenden Akteure, in welchen Positionen und Handlungsorientierungen im renten(reform)politischen Kontext offiziell vertreten werden. Mit ihrem Einbezug will ich Positionen, vor allem aber damit verbundene

Argumentationsmuster des Akteurs ggf. detaillierter nachvollziehen. Ihr Heranziehen dient dazu, „die Frage der Wirkmächtigkeit des Expertenwissens bearbeiten zu können“ (Bogner und Menz 2001: 487).

Zugespitzt lässt sich das Verhältnis beider Datengrundlagen in ihrem Mehrwert für die Analyse wie folgt beschreiben: Während die Interviews mit den Expertinnen und Experten also der Offenlegung von Deutungsprozessen und Sinnstrukturen zu den reformpolitischen Themen dienen, erfüllen die Dokumente den Zweck, zur Verständlichkeit beizutragen, indem etwa vage Ausführungen der Fachleute komplettiert werden, Akteurspositionen besser verstanden werden etc.. Zugleich geht es darum, ihr Deutungswissen über die Dokumente auf die offizielle Handlungsorientierung der Akteure rückzuführen, und es damit nicht als isolierte Einzelmeinung der entsprechenden Person zu betrachten. Das konkrete Vorgehen und den analytische Mehrwert diskutiere ich noch im entsprechenden Abschnitt zur Datenauswertung weiter unten.

### 6.1.1 Datenkorpus: Experteninterviews und politische Dokumente

#### Experteninterviews

Die allgemeine Bedeutung der Rolle von Expertinnen und Experten gilt insofern als unzweifelhaft, da moderne, wissensbasierte- und abhängige Gesellschaften selbst als Expertengesellschaften beschrieben werden (Schützeichel 2007: 546). Dies fällt u.a. darauf zurück, dass wissenschaftlichem Wissen als Ressource eine immer höhere Bedeutung zukommt, was sich auch in der Relevanz dieser Ressource „für den sozialen Status und die Verteilung von Lebenslagen“ (ebd.) zeigt. Im Rahmen dieser Untersuchung dienen mir die Interviews als Erhebungsinstrument, um damit Aufschlussmöglichkeiten über „diejenigen Handlungskonzepte und Wissensbestände, die die Prozesse des sozialen Wandels und der Modernisierung der Gesellschaft steuern, vorantreiben und retardieren“ (Meuser und Nagel 1994: 181) zu erlangen. Das Experteninterview beschreibt ein methodisches Erhebungsinstrument, das eine beträchtliche Pluralität „bezüglich der Auffassung des zugrundeliegenden ExpertInnenbegriffs sowie der Forschungsinteressen beim Einsatz dieses Forschungsinstruments“ (Littig 2008: 5) aufweist. In diesem Abschnitt möchte ich beide Aspekte kurz diskutieren, und für mein Untersuchungsvorhaben konkretisieren. Elementar für den Expertenbegriff ist das Verständnis, dass Expertinnen und Experten als spezifische Personengruppe weniger über formale Kriterien (etwa Qualifikationsniveau etc.) definiert werden. Denn der Status der/des ExpertInnen ist in erster Linie ein vom Forschenden zugewiesener Status. Meuser und Nagel (1994) legen damit einen Begriff zugrunde, der „an die Funktion, die eine Person innerhalb eines Sozialsystems erfüllt, gebunden ist“ (1994: 180). Die AutorInnen machen damit deutlich, dass die Forschungsfrage selbst den ExpertIn-

nen-Status bestimmt, und daher – so ihre Beispiele – Obdachlose ebenso ExpertInnen ihrer persönlichen Lebenswelt sind wie Mitglieder gesellschaftlicher Eliten. Hinsichtlich formaler Qualifikationen oder offizieller Positionen lassen sich Letztere konkret als Mitglieder der Funktionselite beschreiben. Zu diesen zählen Führungsspitzen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Verbänden etc. Dies unterscheidet ExpertInnen von anderen Personen, die ebenso mit dem Begriff assoziiert werden, wie etwa Anhänger bestimmter (berufsspezifischer) Professionen (Schütze 2007), „Professionelle“ (im Sinne von Intellektuellen) oder „Spezialisten“ (Hitzler 1994). Für die Zugehörigkeit zur Gruppe der Funktionselite ist dabei aber weniger die faktische Position, etwa innerhalb einer Organisation, relevant. Eher sind dies ihre generellen Möglichkeiten zum „Einfluß auf Entscheidungen, von denen der Zustand eines sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Systems abhängt“ (Meuser und Nagel 1994: 182).<sup>108</sup>

Meine Zuweisung des ExpertInnen-Status ist von der Intention geleitet, mit Personen zu sprechen, die als RepräsentantInnen der Akteure über spezifisches rentenpolitisches Wissen verfügen (etwa über das Zustandekommen bestimmter Gesetze, deren Inhalte und Konsequenzen). Dies mag im Idealfall daran liegen, weil sie direkt an hierauf bezogene Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Ihre Funktion steht damit über anderen forschungsrelevanten Erwägungen, die bei der Auswahl von ExpertInnen und der über sie generierten Informationen eine Rolle spielen können (vgl. hierzu Gläser und Laudel 2009). Diese Festlegung wurde zusammen mit der Projektleiterin der Emmy Noether-Nachwuchsforschungsgruppe relativ früh im Forschungsprozess beschlossen: Wir strebten Interviews mit Personen an, die aufgrund ihrer beruflichen Position (etwa als ReferentInnen) vermutlich mehr Kenntnisse über das operationale, prozesshafte (politisch-inhaltliche) Tagesgeschäft haben als die obere Führungsspitze (vgl. hierzu Littig 2008: 7-8).<sup>109</sup>

Expertenwissen als Gegenstand qualitativer Forschung lässt sich anhand dreier Formen darstellen, auf die ein „theoriegenierendes Experteninterview“ abzielt (Bogner und Menz 2001: 484-485): zunächst „technisches“ Wissen, etwa über „Regelabläufe“ und „fachspezifische Anwendungsroutinen, und „Prozesswissen“ über „Handlungsabläufe [...] sowie vergangene und aktuelle Ereignisse“ (ebd.). Drittens, für dieses Forschungsvorhaben am relevantesten, ist schließlich das Deutungswissen dieser Personen, das sich als „know-why“-Wissen vom vorherigen „know-how“-Wissen unterscheidet (Littig 2009: 109). Deutungswissen bezieht sich auf die Möglichkeit unserer InterviewpartnerInnen, „ausgehend von spezifischen Praxis- und Erfahrungswissen [...] mit ihren Deutungen das konkrete Handlungsfeld sinnhaft und handlungsleitend zu strukturieren“ (Bogner und Menz

---

<sup>108</sup> Diese Statusbeschreibung liegt gemeinhin eng bei dem, was in der internationalen Literatur häufig als „elite interview“ behandelt wird, in welcher wiederum der Begriff „expert interview“ weniger geläufig ist (vgl. Littig 2008).

<sup>109</sup> Mit der Konzentration auf diese Gruppe begeben wir uns insofern in die Nähe von Spezialisten (s. oben), als dass diese innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs als „Träger einer besonderen, relativ genau umrissenen und von seinem Auftraggeber typischerweise hinsichtlich ihrer Problemlösungsadäquanz kontrollierbaren Kompetenz“ (Hitzler 1994: 25) ausgestattet sind.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

2001: 485). Gerade diese Wissensform ist relevant für diese Analyse der Begründungspraxis. Konkret auf das Reformfeld Alterssicherung bezogen interessiert das Deutungswissen deshalb, da es per Definition auf mehr abzielt, als etwa im Gespräch mit der/dem Interviewten lediglich Positionen zu rentenpolitischen Themen ‚abzufragen‘. Vielmehr beinhaltet es eine ‚Wirkmächtigkeit‘: ‚Im theoriegenerierenden Experteninterview befragen wir die Experten, weil ihre Handlungsorientierungen, ihr Wissen und ihre Einschätzungen die Handlungsbedingungen anderer Akteure in entscheidender Weise (mit)strukturieren‘ (2001: 86) und damit sozial relevant werden. Ihr Deutungswissen gewährt damit einen Zugang zu Begründungsmustern und ‚Stützkonzeptionen‘ (wieder: Eisenegger 2003: 179), die als Argumente und Argumentationsmuster zu Tage treten.

Wie sich diese Wirkmächtigkeit als konkreter Prozess darstellt, zeigt die in Kapitel 5 behandelte Perspektive der Wissenspolitologie: Aufgrund des rentenpolitischen Interesses des von ihnen vertretenen Akteurs beteiligen sich ExpertInnen mit ihren Aussagen und Begründungen an einer interpretativen Schließung auf dem rentenpolitischen Wissensmarkt bzw. verleihen dieser Ausdruck. Andere Fachleute wiederum werden diesem Wissen folgen, indem sie ein ähnliches Wissen in ihrer Begründungspraxis äußern, oder aber über bestimmte argumentative Strategien versuchen, bestehendes Wissen aufzubrechen und ihr eigenes Deutungsangebot (im Auftrag ‚ihres‘ Akteurs) zu unterbreiten. Hierauf werden auch die Vertreter des dominierenden Wissens reagieren, und ihre Abwehr- oder Adaptionstrategien zur Stabilisierung bewährten Wissens lancieren (Nullmeier und Rüb 1993: 29). Dabei kommt insbesondere dem Bezug auf objektive Fakten, etwa anhand wissenschaftlicher Befunde, oder auch dem schlichten Wissen um themenbezogene Forschungsstände, hoher Stellenwert zu. Hierzu gehören aber auch von sich aus vorgenommene Quantifizierungen und Mengenbestimmungen (Heintz 2010). Damit zeigt sich, dass der Perspektive der Wissenspolitologie folgend mit dem Fokus auf das Deutungswissen der Fachleute in der Auseinandersetzung um Reforminhalte eben nicht lediglich ein Feld untersucht wird, in dem etwa politische Eliten einseitig über politische Diskurse Reformprozesse unikausal beeinflussen könnten. Eher, um auf die hier gewählte Definition von Diskurs als Deutungsrahmen zurückzukommen, liegt das sozial Relevante im Deutungswissen darin, dass es die Sinnstruktur rentenpolitischer Grundkonflikte und aktueller Kontroversen darstellbar macht.

Wie bereits im analytischen Rahmen angeführt, ordne ich in meinem Konzept von Wissen und hieraus resultierenden Deutungsangeboten das Deutungswissen der ersten Ebene („allgemeines Deutungswissen“) zu, auch aufgrund seiner zum Teil bestehenden Inkohärenz und auch Widersprüchlichkeit. Zugleich ist gerade dieses Wissen für erste Anhaltspunkte meiner Analyse unerlässlich: Hierüber kann ich konkrete Wissens Elemente der Begründungspraxis und ihre entsprechenden Verantwortungszuschreibungen herausarbeiten, damit bestehenden Deutungsangebote rekonstruieren

ren, und nicht zuletzt den Deutungsrahmen der laufenden reformpolitischen Auseinandersetzung offen legen.

Im Rückgriff auf bestehende analytische Konzepte (Wissenspolitologie, interpretative Politikanalyse, Wohlfahrtskultur) verfolge ich mit dieser Offenlegung dem Anspruch, damit einen theoriegenerierenden Ansatz zu formulieren: Die Intention liegt darin, über obige Ansätze eine Vielzahl verschiedener Akteure systematisch in eine wissenszentrierte Analyse einzubinden. Hiermit ist das Ziel verbunden, einen umfassenden Blick auf Deutungsrahmen sozialpolitischer Auseinandersetzungen zu bekommen. Wie im Gespräch mit den ExpertInnen auf dieses Deutungswissen abgezielt werden kann, und dieses als Ausdruck ihrer Begründungspraxis im Interview untersucht werden kann, behandle ich konkret im Abschnitt zur Datenerhebung (s. weiter unten).

### Dokumente

Als weitere, eigenständige Datenebene dienen dieser Untersuchung politische Dokumente. Dabei handelt es sich um Stellungnahmen, Positionspapiere und andere Dokumentenarten, die über die Homepages der Akteure zugänglich sind. Die qualitative Forschung begreift Dokumente als Artefakte „that are created for a particular purpose, crafted according to social convention to serve a function of sorts“ (Coffey 2014: 369). Das Ziel und die Funktion politischer Dokumente lässt sich relativ klar bestimmen: Sie stellen Interessendarlegungen und Positionsbekundungen der Akteure dar, die hierüber auf die (renten-)politische Auseinandersetzung einwirken und sich damit Gehör verschaffen wollen.<sup>110</sup> Während Stellungnahmen formell und zielgerichtet für konsultative Prozesse im Rahmen der Gesetzgebung formuliert werden (etwa Ausschusssitzungen im Deutschen Bundestag zu reformpolitischen Themen), sind Positionspapiere zumeist zum Anstoß politischer Debatten verfasst. Andere Dokumente in dieser Auswahl adressieren eher die Mitglieder des Verbands (o.ä.), enthalten dabei aber auch klare Darlegungen der (renten-)politischen Handlungsorientierung des Akteurs. Wie bereits erläutert, kommt den Dokumenten in dieser Untersuchung eine komplettierende Funktion zu den Experteninterviews zu, deren Transkripte (vgl. weiter unten) an sich die primäre Datengrundlage darstellen. In Kombination beider Datengrundlagen folge ich im Grunde einer ‚between-methods-triangulation‘ von Daten, die über reaktive (Interviews) und nicht-reaktive Verfahren (Dokumente) gewonnen wurden (Flick 2005: 313; vgl. auch Coffey 2014: 369). Dokumente fungieren hier als „*institutionalisierte Spuren*“ (Wolff 2005: 503)<sup>111</sup>, das heißt, dass aus ihnen Schlussfol-

---

<sup>110</sup> Im Unterschied zu anderen Studien im Feld der Alterssicherung mit einer ähnlichen theoretischen Perspektive habe ich mich bis auf eine Ausnahme dagegen entschieden, Pressemitteilungen der Akteure mit einzubeziehen; diese führen in der Regel nur kurz die jeweilige politische Positionen an, ‚arbeiten‘ zum Teil mit Zitaten der Führungsspitze – und haben nach meiner Auffassung insgesamt eher wenig substantiellen Gehalt hinsichtlich der konkreten Begründung von Positionen.

<sup>111</sup> Kursivierung im Original.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

gerungen über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisationen gezogen werden können. Allerdings geht es, wie oben bereits dargelegt, weniger um Schlussfolgerung, etwa über die interviewten Fachleute, sondern um die Rückbindung ihres Deutungswissens an die rentenpolitische Interessenlage des Akteurs, um damit bestimmte Reformargumente auch detailgenauer zu verstehen.<sup>112</sup>

Die Auswahl der Dokumente erfolgte anhand folgender Kriterien:

- *Inhaltliche Einschlägigkeit* hinsichtlich der in den Interviews behandelten Themen (s. hierfür nächster Unterabschnitt) wie Rentenreformen, Arbeitsmarktpolitik Ältere, Altern und Gesellschaft, demographischer Wandel etc. Hierfür wurde, wie in den meisten Fällen vorhanden, die Suchfunktion der entsprechenden Homepage des Akteurs genutzt.
- *Zeitliche Nähe* zum Interview: Da es um die laufende Auseinandersetzung in den jeweiligen Ländern ging, habe ich primär Dokumente einbezogen, die im jeweiligen Zeitraum der Interviewführung erschienen bzw. auf diesen datiert sind.<sup>113</sup>

Bei einigen Dokumenten wurde allerdings das zweite Auswahlkriterium zu Gunsten des ersteren vernachlässigt. Konkret habe ich Dokumente in die Analyse einbezogen, die zum Teil auf einige Jahre vor dem geführten Interview datieren. Dies geschah, wenn in ihnen einschlägige Grundpositionen und Begründungslinien formuliert wurden, die auch in den Interviews zu Tage traten. Auf deutscher Seite galt dies vor allem für die Akteure Deutscher Gewerkschaftsbund und Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, für Großbritannien das Department for Work and Pensions und Trades Union Congress (zur Auswahl s. Kapitel 6.2. weiter unten). Eine Auflistung aller in die Analyse einbezogenen Dokumente, insgesamt 72 an der Zahl, befindet sich im Anhang.

---

<sup>112</sup> Strenggenommen verlasse ich mit dieser Logik den Pfad der Triangulation, da das Erkenntnisziel dieser weniger sein sollte „Konvergenzen im Sinne der Bestätigung des bereits Gefundenen zu erhalten“ (Flick 2005: 318). Allerdings dient in meiner Untersuchung das Aufzeigen von Konvergenz zwischen Interviews und Dokumenten der Rückbindung des Deutungswissens der Fachperson an die (renten-)politische Position des ‚auftraggebenden‘ Akteurs. Divergierende Perspektiven finden in dieser Untersuchung aber ebenso Beachtung.

<sup>113</sup> Dokumente, in denen nach dem Zeitraum der Interviewerhebung neue rentenpolitische Themen behandelt wurden, habe ich nicht mehr einbezogen, um dem situativen (Reform-)Kontext der Interviews treu zu bleiben. In einem Fall wich ich hiervon ab, da in einem Dokument Grundpositionen formuliert wurden, die Nähe zum Interview mit der entsprechenden Fachperson aufwiesen, allerdings ein Jahr nach dem Gespräch veröffentlicht wurde. Die exakte Datierung einiger Dokumente zeigte auch, dass einige britische Dokumente faktisch einige Wochen nach dem entsprechenden Interview erschienen. Ihr Einbezug sehe ich aber dadurch gerechtfertigt, weil Positionen und Inhalte bereits beim Akteur eine Rolle (und somit auch im Expertengespräch) spielten, aber lediglich der offizielle Konsultationsprozess noch ausstand, weshalb das entsprechende Dokument noch nicht veröffentlicht war.



## 6.1.2 Datenerhebung

### Spezifische Beschreibung des Erhebungsinstruments (diskursives Interview)

Die Interviews mit den Expertinnen und Experten wurden mit offenen, nicht-standardisierten Leitfäden geführt, die primär von der Projektleitung der Emmy Noether-Nachwuchsforschungsgruppe konzeptualisiert waren. Die Leitfäden<sup>114</sup> (und alle weiteren für dieses Kapitel relevanten Dokumente) sind im Anhang aufgeführt. Als Verantwortlicher für die Interviewdurchführung wurde ich aber mit einbezogen. Die Interviews wurden mit einer Dauer von ein- bis anderthalb Stunden geplant. Reformthematisch orientierten sich die Fragen im Leitfaden an den in beiden Ländern laufenden Reformprozessen zu Alterssicherung und Erwerbstätigkeit älterer Menschen. Die Fragen selbst wiesen unterschiedliche Konkretisierungsgrade auf. Für beide Länder wurde jeweils ein Leitfaden entwickelt.<sup>115</sup> Obwohl die Struktur beider Leitfäden gleich angelegt war, unterschieden sie sich in Bezug auf bestimmte Reformen. So wurde etwa in den deutschen Interviews Fragen zur Einführung der Förderung privater Vorsorge gestellt, welche in den britischen Interviews anders konnotiert war. Oder es wurde in den britischen Interviews als spezifische Neu-Regelung nach der Abschaffung des DRA gefragt.

Folgende Themen wurden über den Leitfaden vorgegeben: In einem ersten (und zugleich umfassendsten) Block zu allgemeinen Positionen wurden Fragen zur Institution des Ruhestands, Entwicklungen in den Bereichen Renten- und Arbeitsmarktpolitik, Erwerbsarbeit im Rentenalter und zur zukünftigen Politik gestellt. In einem zweiten inhaltlichen Block wurde hieran anknüpfend nach der Werteorientierung der Politik des Akteurs gefragt. Es folgten Fragen nach dem Wohlfahrtsstaat im Allgemeinen und abschließend nach Werten (u.a. Wertorientierung der eigenen Politik) und eigene politische (Grund-)Interessen. In Orientierung an diesen Blöcken wurde das Interview mit einer Eingangsfrage zur gesellschaftlichen Bedeutung des Ruhestands eröffnet. Hierauf folgten Fragen zur Einschätzung der Fachperson von laufenden Reformprozessen in den genannten beiden Bereichen und den Konsequenzen dieser Reformen. Danach wurden spezifischere Fragen zu den jeweiligen Reformen gestellt. Die Fragen in den abschließenden Blöcken zu Wohlfahrtsstaat und Werten bzw. Interessen waren wieder breiter angelegt. Nach Möglichkeit sollten die im Leitfaden vorgegebenen Themenblöcke im Interview vollständig behandelt werden. Gleichzeitig galt es, die Themen offen und flexibel anzubringen und zu diskutieren. Dies sollte zur natürlichen und interak-

---

<sup>114</sup> Während der Feldphase (siehe nächsten Abschnitt) kam es in Absprache mit der Projektleitung zu kleinen Änderungen im Leitfaden, zumeist in Bezug auf (nicht-sprachliche) Verständigungsprobleme.

<sup>115</sup> Der englischsprachige Leitfaden wurde von der Projektleiterin übersetzt, von mir gegen- und von einer muttersprachlichen Übersetzerin Korrektur gelesen. Im Vorfeld der Datenerhebung und Rekrutierung von Expertinnen und Experten wurde zudem ein Informationsbrief für potenzielle GesprächspartnerInnen erstellt, der später in leicht abgeänderten Varianten zur Anwendung kam. Das offizielle Anschreiben wurde jeweils auf die betreffende Person bzw. dessen beruflicher Stellung innerhalb der Organisation hin personalisiert.

tiven Gesprächsatmosphäre beitragen. Flexibilität war auch dafür zentral, um auf äußere Zwänge (etwa enge zeitliche Vorgaben für das Interview) angemessen zu reagieren. Besonders für das letzte Beispiel konnten bei drei britischen Interviews einige Fragen nicht gestellt werden, da mir lediglich 30 Minuten Interviewzeit zugestanden wurde.

Für die Experteninterviews war folgendes Charakteristikum signifikant: Im ersten Block stellte ich Fragen, um das Interview näher an eine natürliche Diskussion zu bringen. Dies waren vorab konzipierte Gegenfragen, um die Fachperson dazu zu bewegen, über schlichte Positionsäußerungen hinaus Stellung zu beziehen und die jeweilige Positionierung weiter zu begründen. Diese Interviewtechnik ist damit invasiver als etwa das problemzentrierte Interview (Witzel und Reiter 2012), das ebenso Begründungsaufforderungen vorsieht.<sup>116</sup> Das Konzept des diskursiven Interviews (Ullrich 1999), auf das die Leitfadenzonzeption und Interviewführung beruht, zielt weniger auf den subjektiven Sinn der Äußerungen der Befragten (nach Maßgabe von Validität), sondern auf die Analyse von „Derivationen“ als Rückschlussmöglichkeit über soziale Deutungsmuster (1999: 430). Ullrich legt damit eine Forschungsmethode zur Rekonstruktion sozialer Deutungsmuster vor, bei der primär der „sich in Deutungsmustern dokumentierende soziale Sinn, nicht der subjektiv gemeinte Sinn“ untersucht werden soll (1999: 429). Derivationen sind nach Ullrich nicht mit Deutungsmustern identisch, lassen aber auf diese Rückschlüsse zu, da sie sich auf Deutungsmuster beziehen und „allein dadurch sinnhaft i.S. einer Kommunizierbarkeit sein können“ (1999: 430). Als „kommunizierte Deutungsangebote“ (ebd.: 445) zeigen sich diese insbesondere in Begründungen von „Situationsdefinitionen und Handlungsorientierungen“ (ebd.: 430) – also offenkundig in Nähe zu dem, was ich wissenspolitologisch als Begründungspraxis konzeptualisiere und folglich als Deutungsangebote zu rekonstruieren suche. Dabei haben Befragte „im Rahmen des diskursiven Interviews die Funktion von Informanten (über die soziale Konstruktion der Wirklichkeit“ (Ullrich 1999: 445). Schlussendlich dient mir die diskursive Interviewtechnik, (politische) Handlungsbegründungen zu evozieren (ebd.: 431).

Konkret sah dieses Vorgehen wie folgt aus: Im Gespräch konfrontierte ich die Fachleute vorsichtig mit Gegenmeinungen, welche die öffentliche Diskussion des Themas prägen. Diese Technik schuf eine Gesprächssituation, in welcher die ExpertInnen Stellung zu Positionen und Gegenmeinungen beziehen, welche in der sozialpolitischen Debatte (der jeweiligen Länder) um Alterssicherung, Arbeit im Alter etc. zu finden sind. Ullrich spricht hier von externen Konfrontationen, die „zu einer Erweiterung des argumentativen Spektrums“ führen (1999: 440). Ein Beispiel hierfür war (s. Leitfäden im Anhang), bei einer Befürwortung der Erhöhung des Rentenalters durch die Fachperson danach zu fragen, ob tatsächlich alle Erwerbspersonen länger arbeiten können. Bei Ab-

---

<sup>116</sup> Witzel und Reiter diskutieren allerdings die Eignung des problemzentrierten Interviews auch in Bezug auf ExpertInnen (2012: 156-173), hier mit stärkerem Fokus auf die konkrete Person, die interviewt wird, und weniger in Bezug auf Deutungsmuster.

lehnung der Reform fragte ich wiederum danach, wie denn sonst auf die durchschnittlich höhere Lebenserwartung reagiert werden könne. Das Interview sollte in dieser Phase des Gesprächs die Form einer Auseinandersetzung um Reformen und ihrer Bedingungen bekommen. Gleichzeitig habe ich als Interviewer meine neutrale Position gewahrt, indem ich etwa Einwände in der dritten Person („Gegner dieser Position sagen...“) eingeleitete bzw. konträre Sichtweisen eher referierte, als sie mir eigen zu machen (vgl. Ullrich 1999: 440). Die Unter- und Gegenfragen im ausformulierten Leitfaden dienten primär als Formulierungshilfe. Spontane, dem Gesprächsverlauf angepasste Abwandlungen dieser, aber auch andere Fragen oder leichte Einwände, waren jederzeit vorgesehen. Ein wichtiger Aspekt war außerdem, von der interviewten Fachperson geäußerte Sichtweisen und Positionen, aber auch selbst verwendete Begriffe und Konzepte (vor allem im Fragenkomplex zur Wertorientierung) aufzugreifen und sich auf diese zu beziehen.

### Feldphase

Im Vorfeld zur Feldphase wurden die Fachleute der jeweiligen Akteure über die Homepage (Organigramm, oder dort als inhaltliche AnsprechpartnerIn ausgewiesen) identifiziert<sup>117</sup> und mit ihnen Kontakt aufgenommen, um einen Termin zu vereinbaren.<sup>118</sup> Es war vorgesehen, dass pro Organisation ein Interview mit jeweils nur einer Person geführt werden sollte. Neben forschungsökonomischen Gründen wurde damit das Ziel verfolgt, eine vergleichbare Interviewdynamik zu gewährleisten. Bis auf ein britisches Interview,<sup>119</sup> in dem zwei Fachleute gemeinsam interviewt wurden, was als Bedingung dieser zur Durchführung des Interviews vorgebracht wurde, konnte dieser Maßgabe gefolgt werden. Wie bereits oben erläutert, zielten wir bei der Rekrutierung der Fachleute auf die Arbeitsebene ab, klammerten damit also etwa PressesprecherInnen (mit eventuell begrenztem Fachwissen) und Personen der repräsentativen Führungsebene (selbiges Argument, oder eben teilweise hohem Fachwissen, aber begrenzter zeitlicher Verfügbarkeit) aus. Bei der Rekrutierung zeigte sich jedoch, dass die Gewinnung möglicher GesprächspartnerInnen maßgeblich mit der Organisationsstruktur des Akteurs zusammenhängt: Die Arbeitsebene kann folglich nur angesprochen werden, wenn sie auch in der Organisationsstruktur des Akteurs existiert. Bei ‚kleineren‘ Akteuren war dies häufig nicht der Fall, weshalb hier (drei Fälle) Personen der Führungsebene interviewt wurden. Al-

---

<sup>117</sup> Ein weiterer Weg war die Namensnennung von möglichen GesprächspartnerInnen in offiziellen Dokumenten, Presse- und Medienberichten etc. oder in Experteninterviews selbst.

<sup>118</sup> Die Kontaktaufnahme erfolgte i.d.R. über E-Mail (inhaltlich standardisiert, mit Projektleitung zusammen entworfen), mit der Bitte um Weiterleitung an entsprechende Personen, falls angeschriebene aus unterschiedlichen Gründen (falsche Ansprechperson, keine Zeit etc.) nicht zum Interview bereit sei. Mit der E-Mail wurde zudem ein allgemeines Informationsschreiben zu Zielen und Methoden des Experteninterviews, Datenschutzbestimmungen etc. im Anhang mitgeschickt. Während der Feldphase in Großbritannien hat sich häufig ein Telefonat bewährt, da auf die E-Mail nicht immer geantwortet wurde. Damit konnte ich unser Anliegen (etwa Betonung von Wissenschaftlichkeit, kein Journalismus, etc.) klar machen und dem/der potentiellen GesprächspartnerIn auch direkt einen Termin abzurufen.

<sup>119</sup> Interview Trades Union Congress.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

lerdings erwies sich dies für die Qualität der geführten Experteninterviews, konkret im Hinblick auf die Bereitschaft zum Gespräch, Auskunftsfreude, Detailwissen etc. der GesprächspartnerIn als unproblematisch.

Wie bereits dargelegt, ging es bei der Sampling-Strategie darum, eine Vergleichbarkeit von Akteursgruppen zu verfolgen. Hinsichtlich der Berufsposition der schlussendlich interviewten ExpertInnen war dies aber nicht immer möglich. Ein Festhalten an einer solchen Vergleichbarkeit hätte die Rekrutierung von Fachleuten zu sehr erschwert. Eine Übersicht der interviewten Fachleute in ihrer jeweiligen Position beim Akteur findet sich weiter unten

Die Interviews wurden zwischen April 2011 und August 2013 geführt, es gab folgende Erhebungsphasen:

- April-Mai 2011: zwei Experteninterviews in Deutschland
- Juni-Juli 2011: elf Interviews in England, verbunden mit einem zweimonatigen Aufenthalt in Manchester und London
- November 2011-Februar 2012: sieben Interviews in Deutschland
- März 2012: zwei Interviews in England
- Mai 2012: ein Interview in Deutschland
- August 2013: ein Interview in Deutschland

Bei der Rekrutierung von GesprächspartnerInnen erwies sich der Hinweis auf bereits erfolgte Interviews als häufig hilfreich. Dies galt insbesondere für das Ende der Haupterhebungsphase in Großbritannien. Bereits erfolgte Interviews (etwa beim britischen Arbeitsministerium) fungierten hier als ‚door opener‘ zu anderen Organisationen bzw. Gesprächsterminen. Schlussendlich konnten alle anvisierten Interviews (mit Ausnahme des deutschen Arbeitsministeriums BMAS, Begründung und Diskussion hierzu, s. weiter unten) geführt werden.<sup>120</sup>

Alle Interviews fanden, bis auf eine Ausnahme (Dienstwohnung), bei den jeweiligen Akteuren statt. Diese Bedingung wurde vorab als erstrebenswert festgelegt, um die ExpertInnen in ihrer quasi natürlichen Umgebungen zu Wort kommen zu lassen. In den meisten Fällen wurde das Interview in einer für diesen Zweck geeigneten Räumlichkeit (Konferenzzimmer, Büro etc.) geführt. Vier britische Experteninterviews (Parteien, Finanzministerium) fanden in quasi-öffentlichen Räumlichkeiten statt, welche während des Gesprächs allerdings durch andere Personen genutzt wurden (für Gespräche, Kaffeepause etc.). Die allgemein laute Geräuschkulisse führte zu einer etwas schwierigen

---

<sup>120</sup> Als etwas schwieriger gestaltete sich die Rekrutierung von Fachleuten seitens der Labour Party. Hier wurden in der Phase Juni bis Juli 2011 alle Mitglieder des *Work and pensions committee* per E-Mail angeschrieben, woraufhin in den meisten Fällen der/die zuständige Sekretär/in ziemlich schnell absagten, in erster Linie mit der Begründung von terminlichen Engpässen der/des Abgeordneten. Über einen Kontakt in Manchester wurde ich auf das sogenannte *Shadow work and pensions committee* aufmerksam gemacht. Kontaktaufnahmen zu einer bestimmten Person brachten aber kein Ergebnis. Nach Abschluss der 2. Feldphase startete ich Anfang 2012 einen neuen Versuch, indem ich alle Labour-Mitglieder dieses Komitees per E-Mail anschrieb – und schlussendlich im März 2012 noch zwei Interviews führen konnte.

Gesprächsatmosphäre. Als Interviewer musste ich als Nicht-Muttersprachler hier sehr mit meiner Konzentration kämpfen. Die GesprächspartnerInnen schienen dies allerdings weniger zu tangieren.

In der Regel verliefen die Experteninterviews wie folgt: Kurze Vorstellung meinerseits, kurze Vorstellung unseres Projekts, Verweis auf die Intention einer offenen Gesprächsführung, Bitte um Vorstellung des GesprächspartnerIn, Eingangsfrage und weitere Fragen des Leitfadens, Nachgespräch. Die Experteninterviews, die im Schnitt eine Stunde dauerten, funktionierten insofern gut, weil es kaum nötig war, den Gesprächswillen der InterviewpartnerInnen zu fördern. Dies kam insbesondere im ersten inhaltlichen Block zum Tragen und zeigte sich etwa darin, dass die Interviewten grundsätzlich in der Lage waren, adäquat bzw. direkt auf die Fragen zu antworten. Zudem reagierten die InterviewpartnerInnen kaum irritiert auf von mir geäußerte Gegenmeinungen. Sie griffen also in der Regel die vorgebrachten Argumente auf und diskutierten diese mit mir. Bei den abschließenden Frageblöcken zu Werten und Wohlfahrtsstaat kam es dagegen häufiger vor, dass die GesprächspartnerInnen kurz überlegen mussten und in gewisser Weise – so meine Interpretation – sich in ihrer Rolle im Gespräch neu ‚justieren‘ mussten.

Für mich als Interviewer bestand die Hauptaufgabe – und zugleich auch eine Herausforderung dieser Art von Interviews an sich – darin, dem/der InterviewpartnerIn als durchweg kompetentem Gesprächspartner in der Sache zu erscheinen, Neutralität gegenüber dessen Ausführungen zu suggerieren, zugleich aber Gegenmeinungen zu vertreten etc. Besonders letzteres erwies sich nach meinem Empfinden während der Interviewführung immer als kritischer Punkt im Gespräch. Einerseits bemüht, GesprächspartnerInnen zur Stellungnahme oder zu Gegenmeinungen zu bewegen, ging es ja andererseits auch darum, weiterhin eine offene, vertrauliche Gesprächsatmosphäre zu erhalten. Tatsächlich drohten die Interviews niemals in eine mithin feindselige Gesprächsatmosphäre zu kippen (obwohl etwa das Experteninterview mit dem britischen Finanzministerium einen leicht angespannten Charakter besaß). Nichtsdestotrotz blieb mir dieser womöglich kritische Punkt im Interview während der Interviewführung immer im Bewusstsein. Eine weitere Schwierigkeit lag darin, die inhaltlichen Ausführungen britischer Fachleute sprachlich in jedem Detail zu verstehen. Dies wurde dadurch erschwert, dass einige entweder sehr schnell sprachen<sup>121</sup>, einen Dialekt – oder noch schwieriger – einen starken nicht-muttersprachlichen Akzent besaßen<sup>122</sup>, oder schlichtweg unverständlich redeten.<sup>123</sup> Dies führte leider dazu, dass ich den Anspruch, als durchweg kompetenter Gesprächspartner zu erscheinen, in diesen Interviews nicht immer ganz erfüllen konnte, wenn ich beispielsweise (in seltenen Fällen) mit Fragen des Leitfadens aufwartete, auf welche sich der/die GesprächspartnerIn im bisherigen Gesprächsverlauf bereits (am Rande) bezogen hatte. Allerdings war dies nicht die Regel und oft ist es mir erst nach dem Interview – beim nochmaligen Durchhören –

---

<sup>121</sup> Interviews NAPF und CBI; zur konkreten Akteursbezeichnung und deren Auswahl s. Kapitel 6.2.

<sup>122</sup> Interview CBI.

<sup>123</sup> Interview DWP.

aufgefallen. Zumeist waren alle GesprächspartnerInnen bereit, auf an sich bereits Bezug genommene Fragen zu Positionen etc. nochmal zu antworten.

### Aufbereitung der Daten

Alle Interviews wurden digital aufgezeichnet. Die Transkription der Interviews erfolgte anhand einer leicht modifizierten Version des Transkriptionsschemas *Talk in Qualitative Research* (Przyborski und Wohrab-Sahr 2010: 164), das sich auch im Anhang befindet. Dies gewährleistet eine adäquate Wiedergabe des erfolgten Gesprächs im Transkript. Hierbei werden etwa Sprechpausen, Sprachabbrüche, Sprachfehler, besondere Konnotationen etc. erfasst. Das Transkript selbst besteht aus einem Transkriptkopf mit Kontextinformationen (etwa Datum des Interviews, Ort, Dauer, Dateiname etc.), und dem zeilennummerierten transkribierten Interview. Als weiteres Instrument wurde neben dem Leitfaden ein Beobachtungsprotokoll geführt, das der Dokumentation der Interviewsituation (unmittelbar nach dem erfolgten Experteninterview) diene. Hierüber sollten visuelle Eindrücke, nonverbale Aspekte und Emotionen des (oder auch zum) Interviewpartner(s), oder auch subjektive Eindrücke des Interviewers zum Interview und aufgeworfene inhaltliche Aspekte festgehalten werden. Diese Informationen werden bei der Interviewauswertung als Hintergrundinformation herangezogen. Sowohl das Beobachtungsprotokoll als auch das hier beschriebene Transkript wurden jeweils zu einem gemeinsamen Dokument zusammengefasst, und in die Analyse einbezogen.<sup>124</sup>

Die britischen Experteninterviews wurden überwiegend vom Interviewer selbst transkribiert. Zugleich wurde eine studentische Hilfskraft (Muttersprachlerin aus Südafrika) mit eingebunden, die insgesamt vier Interviews transkribierte. Der weitaus größte Teil der deutschen Experteninterviews wurde von weiteren studentischen Hilfskräften (SHKs) übernommen. Alle beteiligten SHKs wurden in das Transkriptionssystem eingearbeitet. Vom Interviewer selbst transkribierte Interviews wurden entweder von MitarbeiterInnen des Projekts oder von einer SHK kontrolliert. Transkriptionen durch SHKs wurden wiederum vom Interviewer kontrolliert. Die Transkripte wurden nach der Korrektur, die mehrere Schleifen durchlief, so anonymisiert, dass sowohl die Namen der interviewten ExpertInnen als auch von ihnen genannten Personen im Interviewtranskript nicht zuzuordnen sind.<sup>125</sup> Letztere wurden im Transkript als neutrale Personen gekennzeichnet. Deren namentliche

---

<sup>124</sup> Neben der Rohdatei auf dem Aufnahmegerät wurde das (transkribierte) Interview nebst Audiodatei mit einem eindeutig zuzuordnenden Interviewkürzel versehen. In diesem Kürzel finden sich Informationen zum Interviewer, Herkunft des Interviews (Deutschland/Großbritannien) und dem Geschlecht des Interviewpartners. Das ebenso enthaltene Element im Kürzel mit Verweis auf den Namen des Interviewpartners bzw. -partnerin ist ausschließlich in Verbindung mit der Klarliste zu verstehen, welche als singuläre Version an einem separaten Ort (Server Emmy Noether-Gruppe) aufbewahrt und gepflegt wird, und zu welchem nur eine begrenzte Zahl von ProjektmitarbeiterInnen zugreifen kann.

<sup>125</sup> Einerseits bin ich damit einem nicht zuletzt ethischen Grundsatz qualitativer Forschung gefolgt. Andererseits lässt sich diskutieren, dass eine Rückverfolgung der entsprechenden interviewten Person aufgrund der häufig ausgewiesenen Funktion dieser Person auf der Homepage des Akteurs natürlich nicht vollständig ausgeschlossen werden kann. Ich

Zuordnung erfolgt mit Rückgriff auf die Klarliste, wo ihr tatsächlicher Name, ihre Organisation, konkrete Stelle im Interview (Zeitangabe) als auch das verliehene Pseudonym aufgeführt sind. Dieser Standard wurde nicht bei genannten Personen des öffentlichen Lebens (Politiker, etc.) und bei der Nennung bestimmter Organisationen angewendet.

### 6.1.3 Datenauswertung

Die Auswertung der Transkripte und Dokumente erfolgte in mehreren Schritten, die weitestgehend chronologisch aufeinander bauten, dabei aber auch diverse Arbeitsschleifen- und -schritte beinhalteten, welche den Prozess der Analyse in Teilen asynchron machten. Die Hauptschritte waren das Verfassen von Positionsanalysen zu den jeweiligen Interviews, das Codieren der Interviewtranskripte mit der parallelen Erstellung eines Codierschemas und dessen abschließender Anwendung (und in Teilen Weiterentwicklung) auf die einbezogenen Dokumente. Die Schritte werde ich im Folgenden erläutern. Das Codierschema befindet sich im Anhang der Dissertation.

#### Positionsanalyse

Auf Grundlage der Interviewtranskripte habe ich zunächst die Ausführungen der ExpertInnen im jeweiligen Interview zu den einzelnen Fragekomplexen tabellarisch zusammengefasst. Im Grunde stellte dies eine Kondensierung der diskutierten Inhalte dar. Diese Positionsanalyse diente als erste Annäherung an die insgesamt 24 ExpertInneninterviews und dem Verständnis und Einordnung der inhaltlichen Schwerpunkte, welche zu den jeweiligen Themen des Leitfadens von den GesprächspartnerInnen gesetzt wurden. Mit diesem Vorgehen wurde also ein erster Zugang zur länderspezifische Auseinandersetzung über die Reformen, konkret mit Blick auf (ähnliche und abweichende) Meinungen und Perspektiven, Konfliktlinien, aber auch thematische Besonderheiten, Widersprüche in der Argumentation etc., und der Werteorientierung der Akteure geschaffen.

#### Codieren des Datenkorpus

Beim Codieren qualitativer Daten geht es darum, den entsprechenden Datenkorpus zu organisieren und zu sortieren, inhaltlich zu ordnen, und Inhalte in ihre jeweiligen Bestandteile zu zerlegen. Schlussendlich werden beim Codieren Rohdaten in Konzepte überführt (Przyborski und Wohlrabsahr 2010: 198). Dem induktiven Ansatz als Merkmal qualitativer Forschung folgend ist Codieren als Auswertungsprozess wie folgt zu verstehen: „Coding is how you define what the data you are

---

würde hier argumentieren, dass diese öffentliche Verortung der Fachperson Teil seiner Funktion und auch Jobidentität ist, mit der diese folglich nicht hadert.



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

analyzing are about“ (Gibbs 2007: 38). Im Grunde werden dabei jene Inhalte und Aussagen im Datenkorpus „that, in some sense, exemplify the same theoretical and descriptive idea“ unter einem entsprechenden Code subsumiert (ebd.). In ihrer Vielzahl können Codes in einem weiteren (nicht notgedrungen chronologischem) Schritt in Beziehung zueinander gesetzt, abstrahiert und zu Kategorien verdichtet werden. Während Kategorien den höchsten analytischen Gehalt besitzen, sind Codes und insbesondere deren Unterform (Sub-Codes) zum Teil eher deskriptiver Natur (Saldaña 2013: 12-14) Gleichzeitig können Codes aber auch als Konzepte fungieren, insbesondere wenn sie an bestehende Theorien rückgebunden werden. Insofern gelten Kategorien dann als „höherwertigere, abstraktere Konzepte und bilden die Ecksteine der sich herausbildenden Theorie“ (Przyborski und Wohlrab-Sahar 2010: 198).

Ein induktives Vorgehen bei der Analyse des Datenkorpus meint im Wesentlichen, dass die Kategorien und ihre zugehörigen Codes im Verlauf der Analyse aus der Datengrundlage entwickelt werden (Kuckartz 2010: 60). Konkret auf das Codierverfahren bezogen resultiert dies in einem „data-driven coding“, das sich vom Vorgehen eines „concept-driven coding“ wie folgt unterscheidet (vgl. hierzu Gibbs 2007: 44-45): Während beim concept-driven coding ein auf bestehenden Theorien und Konzepten aufbauendes Codierschema im Vorfeld der Datenanalyse entwickelt und auf den Korpus angewendet wird, resultieren beim data-driven coding, auch „open coding“ genannt, die Kategorienbildung aus dem Datenmaterial selbst. Dieses Vorgehen gründet in der von Strauss und Corbin (1990) entwickelten Forschungstradition der *Grounded Theory*. Truschkat (2013) sieht in dieser Tradition stehenden Forschungsperspektiven (oder besser: Methodologie) gerade für Studien geeignet, die sich für „Prozesse der sozialen (Re-)Produktion von Bedeutung und somit auf Handlungsprozesse“ (2013: 72) interessieren und die Analyseperspektive auf die Deutungsarbeit von Akteuren richten (ebd.: 73). Mit der Grounded Theory werden bestimmte Vorgaben bzw. Vorschläge an ein analytisches Vorgehen formuliert, denen ich zum Teil folgte, zum Teil aber auch davon absah.<sup>126</sup>

Charakteristisch sind drei Phasen im Codierverfahren nach Grounded Theory: das offene, das axiale und das selektive Kodieren. Das *offene* Codieren eröffnet gewissermaßen die Forschungsarbeit, in welcher ich den gesamten Datenkorpus mittels der Analysesoftware MAXQDA untersucht habe. Bei diesem ersten der drei Haupttypen des Codierens wird das Datenmaterial durchgearbeitet, wobei erste vage Konzepte entwickelt werden (Kuckartz 2010: 75). Auf die Interviewtranskripte bezogen habe ich hier in einem ersten Schritt, im Rückgriff auf die verfassten Positionsanalysen und auf Grundlage des Leitfadens, die allgemeinen Themen(blöcke) der Interviews codiert. Dieses Vorgehen diente mit Blick auf die Transkripte als erste basale Strukturierung der Daten, auf deren

---

<sup>126</sup> Auf Letzteres bezogen sieht Grounded Theory etwa ein theoretisches Sampling vor. Hier erfolgt nach der ersten Auswertung der Daten eine weitere Datenerhebung mit der Suche nach entsprechenden Vergleichsfällen, um eine theoretische Sättigung zu erreichen. Mein selektives Sample von Akteuren (unter Einbezug bestimmter Kontrastfälle) erfolgte gewissermaßen im Vorgriff auf das, was erst infolge eines theoretischen Sampling entstünde.

Grundlage dann die analytischen Schritte folgten. Im Grunde handelt es sich um „[t]hematische Codes“, da diese primär „als Zeiger auf bestimmte Themen im Text“ (Kuckartz 2010: 61) fungieren. Saldaña bezeichnet diese Form auch als „structural coding“, die für ihn allerdings eher eine von vielen Codiertechniken beschreibt, die im ersten Durchgang des „first cycle of coding“ (vgl. Saldaña 2013: 58ff.) durchgeführt werden können. Einige der in diesem ersten Zyklus beheimateten Techniken prägten auch mein Codierverfahren: Zunächst bediente ich mich zweier miteinander verknüpfter methodischer Schritte: Ich habe zuerst die thematischen Codes zu einzelnen Reformthemen vergleichend gegenübergestellt, um inhaltliche Konzepte zu vergleichen, die „sich offenbar auf ein ähnliches Phänomen beziehen“ (Kuckartz 2010: 75). Zwecks Kontrastierung stellte ich hierzu die Transkripte der Interviews mit Personen der Arbeitgeberseite auf der einen, und Gewerkschaftsvertretern auf der anderen Seite gegenüber. Ausgewählte Abschnitte aus dem Transkript wurden unserer Forschungsgruppe an mehreren Terminen vorgestellt, wobei jede/r TeilnehmerIn die Textabschnitte mittels des „line-by-line coding“ (Gibbs 2007: 52-55) Satz für Satz durcharbeiten und erste analytische Codes zu formulieren hatte, und diese abschließend diskutiert wurden. Dies führte zur Formulierung erster Codes, die ich dann für diese konkreten Interviews überarbeitet und im Folgenden dann systematischer auf das Gesamt der Transkripte angewendet habe. Zielführend waren hier Techniken wie etwa das „versus coding“, das gezielt für Daten geeignet ist „that suggests strong conflicts or competing goals within, among, and between participants“ (Saldaña 2013: 115-119). Eine andere war das „value coding“, was mir bspw. vor Augen führte, dass Wertbegründungen im Gespräch nicht allein auf die entsprechenden Fragenkomplex hin angeführt, sondern bereits in vielerlei Begründungslinien der Fachleute anklangen, bevor wir das Thema Werte im Leitfaden im Gespräch überhaupt behandelten.

Das nach Grounded Theory an dieses Vorgehen anschließende Verfahren ist das *axiale* Codieren, das sich analytischer gestaltet und mehr auf Abstraktion abzielt. Im Prinzip geht es bei dieser Codiertechnik darum, Verbindungen zwischen Codes und übergeordneten Kategorien zu erstellen, um damit die Daten neu zusammensetzen (Kuckartz 2010: 77). Für Saldaña ist diese Technik ein Bestandteil des „second cycle of coding“ (2013: 207-245), in welchem es primär um eine Verdichtung bestehender Codes geht, was auch die Re-Organisation des Codierschemas nach sich ziehen kann. Im Rahmen dieses Auswertungsschrittes wurde ich von einer SHK unterstützt: Über mehrere Arbeitssitzungen hinweg haben wir zu zweit insgesamt sechs Transkripte mit dem bestehenden (allerdings in Teilen reduziertem) Codierschema unabhängig voneinander codiert und die Ergebnisse verglichen und diskutiert. Hierüber erfolgte die Bestätigung und damit endgültige Formulierung der drei zentralen analytischen (Kern-)Kategorien (*Problemdefinitionen, Lösungsvorschläge und Forderungen, Wertbegründungen*). Sie können nach bestimmten Merkmalen zugeordnet werden, etwa kausale Bedingungen, bestimmten Eigenschaften, Handlungsstrategien etc. (Kuckartz 2010: 77). An diesem Punkt

ging die Auswertung und Bündelung induktiver Codes über in eine Phase, in welcher ich die Daten an bestehende theoretische Konzepte zurückband. Die in Kapitel 5 vorgestellten Kategorien, die ich als Begründungspraxis konzeptualisiere, fußen, um es hier nochmal deutlich zu machen, primär auf den Daten. Zum Verständnis des Verhältnisses der Kategorien zueinander dienten mir dann theoretischen Konzepte, die ich im detailliert beschriebenen analytischen Rahmen bereits diskutiert habe: Problemdefinitionen, als Konstruktionen politischer Handlungsrelevanzen, sind die Grundlagen für Lösungsvorschläge und weitere Forderungen (Konstruktion der Umsetzungsebene), während Wertbegründungen Letztere auf die Konstruktionsebene moralischer Handlungsappelle überführen.

In Teilen beinhaltet dieses Vorgehen bereits für das *selektive* Codieren charakteristische Züge, die dritte Phase im Codiervorgang nach Grounded Theory. Dabei geht es um das systematische Zueinandersetzen der Kernkategorien zu anderen Kategorien, um hierüber ein „umfassendes theoretisches Konzept, eine Theorie über das typische Handeln typischer Akteure im Untersuchungsfeld“ (Kuckartz 2010: 77) zu formulieren. Als Vorlauf hierzu diente hier die Re-Organisation des Codierschemas im Rahmen des axialen Codierens, bei dem theoretische Begrifflichkeiten der Wissenspolitologie und der interpretativen Politikanalyse (Nullmeier 2013) Pate standen. Hierüber habe ich in den Daten beispielweise analytische Unterscheidungen zwischen Problembeschreibungen und -bewertungen, Notwendigkeitskonstruktionen und Konstruktionen von Vorteilhaftigkeit im Rahmen von Forderungen und Lösungsvorschlägen vorgenommen. Die zu diesen Kernkategorien als quer liegend konzeptualisierte Kategorie der Verantwortungszuschreibungen (vgl. Kapitel 5) mit samt ihren Ausprägungen habe ich innerhalb der zu den drei anderen Kernkategorien zugehörigen Codes behandelt. Dabei habe ich vornehmlich mit Hilfe der Memos und farblicher Kennzeichnung gearbeitet.

Das selektive Codieren sieht außerdem eine weitere Differenzierung und Entwicklung bestehender Codes und allgemeiner Kategorien vor, was über die soeben beschriebene Rückbindung an theoretische Konzepte erfolgte. Ab diesem Punkt habe ich im Auswertungsprozess das bisher ausschließlich auf Grundlage der Interviewtranskripte erarbeiteten Codierschema nun auf die ausgewählten Dokumente angewendet. Mit MAXQDA ist es unproblematisch, unterschiedliche Datengrundlagen in ein Analyseprojekt mit einzubeziehen und mit dem bestehenden Schema zu codieren. Aufgrund der Summe von insgesamt 72 Dokumenten war dies zeitlich noch mal relativ aufwendig, erwies sich in zweierlei Hinsicht aber als sehr aufschlussreich: Zum einen wurde relativ schnell deutlich, dass die Ausführungen und Begründungen der interviewten Expertinnen und Experten vielfach Reproduktionen der Handlungsorientierung und Wissensbestände der entsprechenden Akteure darstellen, die sie vertreten. Dies zeigt sich etwa in klaren Ähnlichkeiten bestimmter Argumente zwischen Transkript und Dokumenten, die von ähnlichen Begründungszusammenhängen bis hin zu

wortgleichen Formulierungen reichen.<sup>127</sup> Zum anderen trug die Dokumentenanalyse zur oben angeführten weiteren Ausdifferenzierung bestimmter auf das entsprechende Politikfeld und dessen Reformen bezogene Codes bei. Insbesondere für Großbritannien konnte ich damit mehr Erkenntnis über Reformziele, Herausforderungen aber auch Wertbegründungen im Zusammenhang mit auto-enrolment und der neuen Single-Tier State Pension gewinnen, zu denen die Fachleute teilweise eher vage Ausführungen machten. Ähnlich verhält es sich für das Thema Arbeitsmarktpolitik für Ältere in der deutschen Diskussion.<sup>128</sup>

## 6.2. Fallbegründung und Akteursauswahl

Wie bereits eingangs ausführlich behandelt wurde, weisen Deutschland und Großbritannien deutliche Unterschiede u.a. in der Gewichtung des public-private-mix ihrer Alterssicherungssysteme, den Arbeitsmarktstrukturen, aber auch Regierungssystemen und Systemen der Interessenvermittlung auf (vgl. Kapitel 3). Auf diese Vergleichsebenen bezogen stellen beide Länder somit „most different cases“ (Seawright und Gerring 2008) dar. Vor dem Hintergrund institutioneller (und kultureller) Unterschiede liegt also die – bereits eingangs geäußerte – Vermutung nahe, dass sich die Auseinandersetzung um Alterssicherung zwischen den Ländern in Bezug auf konkrete Reformen, deren Inhalte und Zielsetzungen deutlich unterscheiden wird. Zugleich sollte aber nicht verkannt werden, dass in beiden Alterssicherungssystemen zum Teil recht ähnliche Reformen durchgeführt wurden, was auch auf den Einfluss der Europäischen Union (EU)<sup>129</sup> und der OECD zurückgeht. Zu nennen ist etwa die Erhöhung des Rentenalters in beiden Ländern als „paradigmatische“ (Barr und Diamond 2010) Reform (Hering 2012; Blair 2014; Hagemann und Scherger 2016). Zudem weisen andere Reformpfade, insbesondere mit Blick auf die Säulen privater Vorsorge und deren Regulierung, konvergente Entwicklungen auf (Clasen 2011; Leisering 2011; Ruser 2011). Somit kann ebenso davon ausgegangen werden, dass ähnliche Reformziele – wie etwa die effektive(re) Absicherung im Alter über mehrere Säulen im Alterssicherungssystem – sich in einer Ähnlichkeit bestimmter Argumentationsmuster niederschlägt. Der explorative Ansatz zur Untersuchung der Begründungspraxis

---

<sup>127</sup> Hier sollte allerdings nochmal das Thema der Zweisprachigkeit angesprochen werden. Trotz guter Englischkenntnisse war ich in meiner Interpretation der Daten natürlich nicht davor gefeit, einige Aussagen (insbesondere der Fachleute) in den Transkripten eventuell nicht in vollem Umfang verstanden. Problematischer ist wahrscheinlich eher die Annahme, etwas richtig verstanden zu haben, infolge aber eine Mißinterpretation vorzunehmen. Beim Nicht-Verstehen war die logische Konsequenz ja eher, entsprechende Abschnitte mit anderen ProjektmitarbeiterInnen zu diskutieren, und bei bleibenden Unklarheiten den Abschnitt nicht zu berücksichtigen. Mißinterpretationen meinerseits waren natürlich auch in Bezug auf die deutschen Daten jederzeit möglich.

<sup>128</sup> Als forschungspraktischen Vorteil von Dokumenten habe ich deren prinzipielle Verfügbarkeit genutzt, um damit das ‚fehlende‘ Interview mit dem BMAS in Teilen zu kompensieren: Konkret habe ich zwei Dokumente des Ministeriums in die Analyse mit einbezogen, vor allem, weil einige der interviewten Fachleute ihre Argumentation auf das BMAS stützten. Im Rahmen der empirischen Kapitel beziehe ich mich auf diese Dokumente aber lediglich in Fußnoten an den entsprechenden Stellen.

<sup>129</sup> Großbritannien hat 2016 über ein Referendum für den Austritt aus der EU gestimmt.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

sozialpolitischer Akteure in Deutschland und Großbritannien besitzt damit folgenden Mehrwert: Nicht nur wird dem in Kapitel 4 formulierten Forschungsbedarf hinsichtlich einer Beteiligung *verschiedener* Akteure an der Reformauseinandersetzung nachgegangen. Zudem kann ich an die bestehende Literatur zum Thema Alterssicherung, konvergierenden Entwicklungen innerhalb dieses Feldes, vor allem aber zur Rolle von Argumenten, Ideen und Wissensbeständen innerhalb von Reformprozessen und dem hierauf bezogenen Deutungsrahmen anknüpfen.

Während die Länder hier als „most different cases“ herangezogen werden, galt es bei der Auswahl der Akteure, bewusst ein heterogenes Feld divergierender Handlungsorientierungen, Interessen und nicht zuletzt Repräsentanz bestimmter renten- aber auch gesellschaftspolitischer Anliegen abzudecken. Die hier einbezogenen Akteure eint allesamt, dass sie in beiderlei Hinsicht „Interessen im Sinne von über das konkrete Handeln hinausgehenden Motive haben, die sie probieren, durch ihr Handeln möglichst zweckmäßig zu verfolgen“ (Hegelich 2006: 50). Die konkrete Auswahl der Akteure ist hier angelehnt an (basale) Vorgaben beim „purposive sampling“, orientiert an der Maßgabe eines „[m]aximum variation sampling“ (Palys 2008: 697), bei dem es um die Suche nach Fällen (in diesem Falle Akteure) geht – konkret solchen, die das Spektrum von Positionen und Perspektiven in Bezug auf das untersuchte Phänomen abdecken (ebd.). Kluge und Kelle benutzen hier den Begriff des „selective sampling“ (2010: 50) Hierüber soll ein möglichst breites Feld von durch Akteure repräsentierte Interessen und Handlungsorientierungen abgedeckt werden (das naturgemäß niemals vollständig abgedeckt werden kann). Gleichzeitig galt es, (zwischen den Ländern) möglichst vergleichbare Akteure bzw. Akteursgruppen einzubeziehen. Im Grunde forcieren ich in dieser Untersuchung also eine *maximale* und *minimale* Kontrastierung (Länder vs. vergleichbare Akteursgruppen), um „das Forschungsfeld inhaltlich in seiner Vielschichtigkeit zu erfassen“ (Kleemann et al. 2009: 26). Bei der Auswahl konnte ich mich auch an der vorliegenden Literatur orientieren, die in Behandlung der Alterssicherungspolitik beider Länder auch konkreten Akteuren Beachtung schenkt (Schulze und Jochem 2007; Schulze und Moran 2007). Meinem theoretischen Verständnis folgend bekleiden die von mir ausgewählten Akteure im Deutungsrahmen der reformpolitischen Auseinandersetzung bestimmte (Grund-)Positionen, gewissermaßen als ihr „politischer Standort“ (Jäger und Jäger 2007: 28) zu verstehen und nehmen spezifische Sprecherrollen ein (Keller 2011: 136). Für die konkrete Auswahl<sup>130</sup> wurden folgende Akteurstypen festgelegt, die im Folgenden tabellarisch aufgelistet sind: Parteien, Ministerien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Interessenverbände betrieblicher und privater Altersvorsorge und Non-Profit-Organisationen.

---

<sup>130</sup> Die Auswahl der Akteure, die Durchführung von Experteninterviews bei diesen Akteuren, die Aufbereitung der Daten und Analyse (s. i. F.) erfolgte im Rahmen meiner Mitarbeit in der Emmy Noether-Nachwuchsforschungsgruppe „Erwerbsarbeit jenseits der Rentengrenze“.

## Kapitel 6: Methodisches Vorgehen

---

Abbildung 10: Auswahl der sozialpolitischen Akteure

Deutschland	Großbritannien
<b>Parteien</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD)</li> <li>• Christlich Demokratische Union (CDU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Labour Party</li> <li>• Conservative Party</li> </ul>
<b>Ministerien</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Department for Work and Pensions (DWP)</li> <li>• Her Majesty's Treasury (HMT)</li> </ul>
<b>Gewerkschaften</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)</li> <li>• Industriegewerkschaft Metall (IG Metall)</li> <li>• Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trades Union Congress (TUC)</li> <li>• UNISON</li> </ul>
<b>Arbeitgeberverbände</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confederation of British Industry (CBI)</li> </ul>
<b>Interessenverbände betrieblicher und privater Altersvorsorge</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsgemeinschaft für Betriebliche Altersversorgung e.V. (aba)</li> <li>• Gesamtverband Deutsche Versicherungswirtschaft (GDV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Association of British Insurers (ABI)</li> <li>• National Association of Pension Funds (NAPF)</li> </ul>
<b>Non-Profit-Organisationen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen (BAGSO)</li> <li>• Sozialverband Deutschland (SoVD)</li> <li>• Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Age UK</li> <li>• National Pensioners Convention (NPC)</li> <li>• The Age Employment Network (TAEN)</li> </ul>

Diese Auswahl begründe ich wie folgt:

*Parteien* sind unfraglich Hauptakteure der Alterssicherungspolitik. Dies bezieht sich auf ihre legislativen Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb dieses Politikfeldes als Akteure erster Ordnung (vgl. Kapitel 4), aber auch darauf, dass sie Renten(reform)politik, sofern an der Regierung beteiligt, politisch verantworten müssen. Folglich bestimmt Rentenpolitik in vielerlei Hinsicht, wie bereits in Kapitel 2 dargelegt, ihr machttaktisches Agieren. In dieser Untersuchung stehen für Deutschland die großen

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Volksparteien SPD und CDU gegenüber, für Großbritannien sind dies die Labour Party und die Conservative Party.<sup>131</sup>

*Ministerien* sind Akteure, die zwar nicht eigene politische Interessen vertreten, aber zugleich eine federführende Stellung im entsprechenden Politikfeld einnehmen. Für Deutschland war der Einbezug des BMAS geplant, was leider nicht realisiert<sup>132</sup> werden konnte.<sup>133</sup> Für Großbritannien wurden folgende Ministerien ausgewählt: das Department for Work and Pensions (DWP) und das Finanzministerium Her Majesty's Treasury (HMT).<sup>134</sup>

Als Akteure zweiter Ordnung verfolgen *Gewerkschaften* als Repräsentanten von ArbeitnehmerInnen (vgl. hierzu Hegelich 2006: 103-116) klare Interessen am Bereich der Alterssicherung. Hierbei favorisieren sie einen Ausbau des staatlichen Rentensystems und fordern den Status des Ruhestands ein (Hegelich 2006: 112; vgl. auch Flynn et al. 2013; Scherger und Hagemann 2014). Britische Gewerkschaften haben dabei großes Interesse an betrieblicher Altersvorsorge. Ihr Engagement hängt mit der Tradition und dem Stellenwert der zweiten Säule im britischen System zusammen, stellt aber auch eine Kompensationsstrategie ihres schwindenden Einflusses als Tarifpartner dar; seitdem setzen sie sich stärker für die verpflichtende Einbindung von Beschäftigten in betriebliche Vorsorgeformen ein, unterstützen aber auch den Ausbau staatlicher Leistungen (Naczyk 2016: 7). Dagegen ist gerade die im Verhältnis starke Rolle deutscher Gewerkschaften als Tarifpartner im korporatistischen Modell der Sozialpartnerschaft mit ein Grund, dass sie sich seit der Reformpolitik der 2000er Jahre stärker im Bereich betrieblicher Vorsorge einbringen (Trampusch 2009; Ebbinghaus 2011; Wiß 2011; Naczyk und Seeleib-Kaiser 2015). Für Deutschland habe ich den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und die

<sup>131</sup> Im Feld der Rentenpolitik stellen die Parteien allerdings keine klassischen Gegenspieler dar. So galt für Deutschland, wie im entsprechenden Kapitel zu Reformen bereits beschrieben, ein jahrelanger Rentenkonsens. Trotz dessen Aufkündigung in den 1990er Jahren wurde die rigorose Reformpolitik in den 2000er Jahren, die größtenteils von der SPD (in Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen) verantwortet wurde, von der CDU/CSU klar mitgetragen. Auch in Großbritannien zeigt sich, zumindest für die jüngste Reformpolitik, dass die seit 2010 (bis 2015 in Koalition mit den Liberalen) regierende Conservative Party die Rentenpolitik der Labour Party in vielen zentralen Punkten fortsetzt.

<sup>132</sup> Die anvisierte Fachperson vom BMAS stellte zwei Bedingungen an das Interview: Zum einen wollte sie während des Gesprächs von einer weiteren Person unterstützt werden, die nicht aktiv am Gespräch beteiligt, sondern in erster Linie die Fachperson mit Graphiken, Tabellen etc. hätte unterstützen sollen. Entscheidend für die Absage zum Interview war für sie allerdings, dass wir uns nicht damit bereit erklärten, ihr – wie eingefordert – das Transkript zwecks optionaler Korrekturen (in der E-Mail-Korrespondenz sprach die Person von einer „nachträgliche[n] Präzisierung mündlicher Aussagen“) zur Verfügung zu stellen.

<sup>133</sup> Hier wäre durchaus Kritik angebracht, dass dieses Sample damit eine gewisse Schiefelage aufweist. Eine Konsequenz wäre gewesen, die britischen Ministerien nicht in die Analyse einzubeziehen. Ich würde dem allerdings entgegenhalten, dass gerade die Interviews mit den britischen Ministerien (insbesondere DWP) mir überaus wertvolle Informationen zum britischen Feld und dem Reformkomplex lieferte, die nicht zuletzt zum Auftakt der Feldphase in Großbritannien von unschätzbarem Wert waren. Zudem war dies eines der (meiner Einschätzung nach) gelungensten und auch längsten britischen Interviews.

<sup>134</sup> Im Zuge der Reform in 2001 ist das deutsche Bundesfinanzministerium zu einem neuen wichtigen Akteur im Feld der Rentenpolitik avanciert (vgl. Wehla 2009: 144ff.). Es hätte demzufolge in meiner Auswahl auch berücksichtigt werden können, was im Vergleich zu Großbritannien (DWP, HMT) äußerst stimmig gewesen wäre. Wegen des Nicht-Einbezugs des BMAS wären dann allerdings mit dem Finanzministerium ein Akteur aufgenommen, der kaum den Status wie das BMAS als „zentrale Instanz der rentenpolitischen Arena“ (Wehla 2009: 145) hat, etwa mit Blick auf arbeitsmarktpolitische Expertise. Das britische Finanzministerium wurde vor allem deshalb mit einbezogen, weil in der Feldphase ein Zugang zum Akteur möglich, und hier die Chance zum Interview genutzt wurde.



Industriegewerkschaft Metall ins Sample aufgenommen.<sup>135</sup> Britische Gewerkschaften im Sample sind der Dachverband Trades Union Congress (TUC)<sup>136</sup> und UNISON, eine Gewerkschaft des öffentlichen Sektors.

Die *Arbeitgeberverbände* werden in dieser Untersuchung durch die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) und dem britischen Dachverband Confederation of British Industry (CBI) repräsentiert. Die organisierten Arbeitgeber können als Gegenspieler zu Gewerkschaften konzeptualisiert werden, in erster Linie wegen ihres Kerninteresses an Alterssicherung, das in der Kostenbeschränkung staatlicher Rentenleistungen liegend umrissen werden kann. Allerdings gilt hier eine wichtige Einschränkung: Ihr übergeordnetes Interesse an der Erwirtschaftung von Profiten erklärt, dass sie dem Rentensystem zumindest solange „wohlwollend bis gleichgültig“ (Hegelich 2006: 124) gegenüberstehen, solange ihr übergeordnetes Interesse nicht behindert wird. Arbeitgeber in Deutschland sind somit dem (staatlichen) Rentensystem keineswegs partout negativ gesonnen. Ihre Rolle in der Selbstverwaltung der GRV (Nullmeier 2012) stärkt etwa ihre Einwirkungsmöglichkeiten auf das System. Sie können durchaus vom (Ausbau im) Rentensystem profitieren.<sup>137</sup> Allerdings sind sie dem System dann gegenüber negativ eingestellt, wenn sie, etwa infolge steigender Lohnkosten oder verminderter Arbeitsanreize, Schäden für die wirtschaftliche Entwicklung befürchten (Hegelich 2006: 125). Der britische Dachverband CBI verfügt dagegen nicht über solche Einwirkungsmöglichkeiten und konzentriert sich im Vergleich zur aktiven sozialpolitischen Rolle der BDA eher auf „general business interests“ (Meyer 2012: 395) als auf Fragen staatlicher Alterssicherung. Rentenpolitisch hat der Akteur allerdings klar die Interessen seiner Mitglieder im Bereich betrieblicher Vorsorge im Blick. Dies gilt gleichwohl für die BDA, die diesem über ihre tarifpolitische Stellung nachkommt (Wiß 2011: 101), welche der CBI wiederum nicht genießt (Naczyk 2016: 15).

Als *Interessenverbände* des Bereichs betrieblicher und privater Vorsorge wurden die Hauptakteure aus den Ländern einbezogen: für Deutschland die Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (aba) und der Gesamtverband Deutsche Versicherungswirtschaft (GDV), für Großbri-

---

<sup>135</sup> Während der DGB als Interessenvertreter sozialpolitischer Anliegen gegenüber der Bundespolitik auftritt (Schulze und Jochem 2007: 670; zum Verhältnis von DGB und Einzelgewerkschaften vgl. Wiß 2011: 93), stehen IG Metall und ver.di hier als tarifpolitische Gewerkschaftsakteure und Repräsentanten ihres Organisationsbereichs (Metall- und Elektroindustrie bzw. Dienstleistungsbereich) im Vordergrund des Interesses. Als größte Gewerkschaften sind sie zudem sehr einflussreich, auch innerhalb des DGB. Nicht verkannt werden sollte, dass die Positionen der (Einzel-)Gewerkschaften sich in rentenpolitischen Fragen zum Teil auch unterscheiden können, etwa in ihrer politischen Grundorientierung oder ihren gestalterischen Einflussbemühungen auf die jeweiligen Säulen der Alterssicherung (ausführlich hierzu Hegelich 2006: 103-112; Wiß 2011: 99-100). In dieser Untersuchung betrachte ich Gewerkschaften nun primär als Gegenspieler zu organisierten Arbeitgeberinteressen, und dass sie Leitlinien in der Alterssicherungspolitik zumindest teilen.

<sup>136</sup> Vergleichbar zum DGB nimmt der TUC eine ähnliche Stellung gegenüber der Regierungspolitik ein (Schulze und Moran 2007: 58; Naczyk 2016: 15). Allerdings repräsentiert der TUC aufgrund des hoch dezentralisierten Systems industrieller Beziehungen in Großbritannien sage und schreibe 74 Einzelgewerkschaften (bei einer gleichzeitigen Mitgliederdichte von 27 Prozent, vgl. Schulze und Moran 2007: 58). Dies ist im klaren Kontrast zum DGB mit acht Einzelgewerkschaften.

<sup>137</sup> Vgl. Hegelich 2010: 124-26.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

tannien die Akteure National Association of Pension Funds (NAPF)<sup>138</sup> und Association of British Insurers (ABI). Ihre Auswahl begründet sich mit der seit der Rentenreform 2001 gewachsenen Bedeutung kapitalgedeckter Altersvorsorge in Deutschland, für Großbritannien mit der traditionellen Relevanz des Vorsorgezweigs für Alterssicherung. Die aba ist der deutsche Interessenverband von Anbietern der betrieblichen Altersversorgung. Er repräsentiert die Anliegen von Arbeitgeberverbänden, einzelne Unternehmen, Anbieter betrieblicher Vorsorgeformen, Gewerkschaften und auch Einzelpersonen (Schulze und Jochem 2007: 670, Wiß 2011: 108).<sup>139</sup> Der GDV fungiert als Dachorganisation der privaten Versicherungsunternehmen, wobei er auch für betriebliche Durchführungswege, vor allem aber für versicherungsförmige Vorsorgeprodukte wie Riester- und Rürup-Renten eine zentrale Rolle in der Interessenvermittlung spielt (Wiß 2011: 109).<sup>140</sup> Der prägende Einfluss dieses Akteurs über Lobbyaktivitäten auf die Reform zur Einführung geförderter Kapitaldeckung in Deutschland ist umfassend untersucht worden (Wehlau 2009). In Großbritannien ist der Akteur NAPF die größte Organisation im Bereich betrieblicher Vorsorge; als Lobbyverband handelt er im Auftrag von vor allem „large employers who voluntarily sponsor pension schemes and of companies providing services to pension funds“ (Meyer 2012: 395), und ist damit äußerst aktiv im Feld des „pension policy-making“ (Schulze und Moran 2007: 59). Der Akteur ABI kümmert sich als Vertreter der (in Großbritannien vieles dominierenden) Finanzbranche um die Belange der Versicherungswirtschaft; in Bezug auf Vorsorge konkret um jene Anbieter, die DC-schemes verwalten und an den Markt bringen: „Thus, the ABI speaks on behalf of those whose main business interest is to sell - and ensure the profitability of - insurance products“ (Meyer 2012: 395). Beiden Akteuren wird große Einflussmacht auf britische Politik nachgesagt.<sup>141</sup>

Die Gruppe der einbezogenen *Non-Profit-Organisationen* schließlich weist innerhalb der Länder als auch im Vergleich zueinander die größte Heterogenität auf. Deren Auswahl gründete primär auf dem Ansinnen, mit ihnen organisierte Interessen einzubeziehen, die vor allem die Anliegen älterer Menschen oder andere Statusgruppen etc. repräsentieren. Mit dem Sozialverband Deutschland (SoVD) ist für die deutsche Seite zunächst ein wichtiger Sozialverband<sup>142</sup> vertreten, der als Sozialstaatsverband neben Rentnerinnen und Rentnern auch „Behinderte und andere Klientelgruppen des Sozialstaates“ vertritt (Schroeder et al. 2008: 238). Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-

---

<sup>138</sup> Mittlerweile umbenannt in Pensions and Lifetime Savings Association (PLSA)

<sup>139</sup> Wegen der komplexen Interessenlage seiner Mitglieder ist die Arbeit des Verbands aba primär auf Konsens ausgerichtet (Wiß 2011: 108).

<sup>140</sup> Wiß sieht den GDV in der „Ecke des Kapitals“ stehend, weshalb im Gesetzgebungsprozess GDV und Arbeitgeber häufig ähnliche Interessen und Anliegen formulieren (2011: 109); was sich auch in dieser Untersuchung deutlich bestätigt.

<sup>141</sup> Vgl.: „The pensions industry, although sometimes internally divided, is well integrated into the City of London—perhaps the single most effective constellation of interests in British society“ (Schulze und Moran 2007: 59).

<sup>142</sup> In dieser Untersuchung hätten beispielsweise auch Kirchen als gesellschaftspolitische Akteure einbezogen werden können. Auf deutsche Sozialverbände bezogen hätte die Wahl auch auf den Sozialverband VdK oder die Volkssouveränität Bundesverband fallen können. Die Wahl des SoVD war insofern auch pragmatischer Natur, da dieser Akteur, oder eher die entsprechende Fachperson, überaus schnell für ein Interview gewonnen werden konnte.

Organisationen (BAGSO), die sich selbst als „Lobby der Älteren“ bezeichnet, hat als Dachverband von insgesamt 95 Mitgliedsorganisationen (u.a. aus dem parteilichen, gewerkschaftlichen etc. Bereich) einen vergleichsweise geringen politischen Anspruch, ist aber über Öffentlichkeitsarbeit zu altersrelevanten Themen sehr aktiv (vgl. Schroeder et al. 2008: 226). Als Repräsentant der Anliegen nicht von Älteren, sondern dezidierten Verbraucherinteressen komplettiert der Akteur Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) meine Auswahl deutscher Non-Profit-Organisationen. Dieser Akteur fällt hier etwas aus der Reihe zu den Anliegen der anderen beiden Organisationen, ist aber gerade in der Diskussion um private Vorsorge in Deutschland relativ präsent, quasi als Gegenspieler zur Versicherungswirtschaft.<sup>143</sup> Für Großbritannien wurden folgende Non-Profit-Organisationen einbezogen: Bei Age UK handelt es sich um einen in der Diskussion äußerst profilierten Akteur, der sich als mächtigste „age advocacy group“ (Flynn et al. 2013: 59) für die Belange Älterer einsetzt. Als Sozialverband mit Dienstleistungsfunktion ist dieser in der Rechtsform Charity organisiert, fungiert aber als Dachverband der lokalen Ableger von Age UK, und verschreibt sich als vorwiegende Aufgabe des sog. ‚policy campaigning‘ (vgl. Bode 2004: 210-219). Insbesondere im Zusammenhang mit der Abschaffung des Default Retirement Age nahm Age UK eine tragende Rolle ein. Mit The Age and Employment Network (TAEN) ist eine weitere Charity einbezogen, die gezielt zu arbeitsmarktrelevanten Fragen für Ältere Lobbyarbeit betreibt. Die Auswahl dieses Akteurs erfolgte allerdings erst während der Feldphase der Datenerhebung (s. unten). Schließlich ist mit der National Pensioners Convention (NPC) ein Akteur einbezogen, der als Verband gezielt die Interessen von Rentnerinnen und Rentnern vertritt (Schulze und Moran 2007: 58), im Vergleich zu Age UK (deren Fokus nicht ausschließlich auf Menschen im Rentenalter liegt) allerdings stark in der britischen Gewerkschaftsbewegung verwurzelt ist.

In folgender Tabelle sind nun die interviewten Fachpersonen mit Blick auf ihre jeweilige Position (offizielle Beschreibung) beim Akteur dargestellt:

---

<sup>143</sup> Für die britische Seite wurde versucht, ein Interview bei der Verbraucherorganisation Which? zu führen. Leider erfolgte auf meine mehrmaligen Anfragen per E-Mail keine Reaktion.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Abbildung 11: Position der Fachperson beim Akteur (Funktion)

<b>Parteien</b>			
<b>CDU</b>	MdB/ Ausschuss Arbeit und Soziales	MP/ Work and pensions committee	<b>Conservatives</b>
<b>SPD</b>	MdB/ Ausschuss Arbeit und Soziales	MP/ Shadow Pensions Minister DWP Senior Parliamentary Assistant	<b>Labour Party</b> <b>Labour Party</b>
<b>Ministerien</b>			
		Head of Strategy and Analysis for Extending Working Lives Team Leader Pensions and Savings	<b>DWP</b> <b>HM Treasury</b>
<b>Gewerkschaften</b>			
<b>DGB</b>	Bundesvorstand Bereich Sozialpolitik	Senior policy officer/ Policy officer	<b>TUC (2 Fachleute)</b>
<b>IG Metall</b>	Leiter Abteilung Sozialpolitik	Head Pensions Unit	<b>UNISON</b>
<b>ver.di</b>	Bundesvorstand Leiter Sozialpolitik		
<b>Arbeitgeberverbände</b>			
<b>BDA</b>	Referent Abteilung Soziale Sicherung	Senior Policy Advisor Pensions	<b>CBI</b>
<b>Interessenverbände betrieblicher und privater Vorsorge</b>			
<b>aba</b>	Geschäftsführer	Director of Policy	<b>NAPF</b>
<b>GDV</b>	Referent für Sozialpolitik	Assistant Director Savings and Retirement	<b>ABI</b>
<b>Non-Profit-Organisationen</b>			
<b>BASGSO</b>	Mitglied Vorstand	Policy Adviser Employment and Skills	<b>Age UK</b>
<b>SoVD</b>	Referent/ Lt. stellv. Abt. Sozialpolitik	National officer/ Spokesman	<b>NPC</b>
<b>VZBV</b>	Referent Altersvorsorge, Kapitalanlage	Chief Executive	<b>TAEN</b>

Vor dem nun folgenden empirischen Teil (II) dieser Dissertation sollten noch drei wesentliche Punkte erwähnt werden:

- Zitate: Zitate aus Dokumenten habe ich *kursiviert*, um sie optisch von den Zitaten aus den Transkripten der Experteninterviews abzugrenzen. Ich führe als Beleg am Ende immer die Seitenzahl im entsprechenden Dokument an. Gleichzeitig habe ich die Kursivierung *einzelner* Wörter aus den Transkripten – infolge der Transkriptionsregeln – bewusst beibehalten. Hiermit möchte ich auch bei Zitaten die Aussage der Fachperson möglichst originalgetreu

wiedergeben, im Falle von Kursivierung die orthograpische Betonung eines Wortes. Weitere Beibehaltungen sind außerdem: die laute Aussprache (in **fett**), leise Aussprache (gekennzeichnet mit °), längere Pausen (mit Zahlen in Klammern, welche die Dauer der Pause in Sekunden wiedergeben), oder lachend gesprochene Wörter (beidseitig gerahmt von @). Generell habe ich die Interview-Zitate geglättet, um ihre Lesbarkeit zu verbessern. Ausgelassene Wörter sind mit eckigen Klammern gekennzeichnet, ausgelassene inhaltliche Bezüge sind in eckigen Klammern von mir vermerkt. Eckige Klammern zum Auftakt oder Ende des Zitats bedeuten, dass der Sinnabschnitt der Aussage noch nicht beendet war, aufgrund von fehlender Signifikanz für die Demonstration aber bewusst nicht mit aufgeführt wurde. Der Beleg der Interviews entspricht der Absatznummerierung im Programm MAXDA. Wird ein entsprechender Akteur oder eine entsprechende Fachperson bereits im Vorlauf eines Satzes genannt, so verwende ich für den Nachweis lediglich eine Klammer mit Doppelpunkt und der entsprechenden Absatznummerierung.

- Dokumente: Es gibt zwei Akteure, von denen keine Dokumente einbezogen wurden, zum einen die aba (Deutschland), zum anderen das britische Finanzministerium HMT. Für beide Akteure konnten keine Dokumente gefunden werden, die für die Analyse relevant gewesen wären. Dies hat spezifische Gründe: Die aba ist, wie bereits vermerkt, ein Fachverband, der bezüglich seiner Mitglieder stark konsensorientiert ist. Deshalb veröffentlicht er keine allgemeinen Stellungnahmen und Positionspapiere zu rentenpolitischen Themen, sondern wenn, dann eher fachspezifischer Natur. Das HMT wiederum hat keinen gestalterischen rentenpolitischen Auftrag, dieser liegt klar beim Department for Work and Pensions. Erwähnt werden sollte außerdem, dass auch die Parteien beider Länder hier mit Dokumenten eher unterrepräsentiert sind. Dies hat damit zu tun, dass (vor allem für Deutschland) schriftliche Einlassungen und Positionierungen eher entweder auf einzelne oder mehrere MdB's zurückfallen. Diese sind aber nicht unmittelbar als Konsens oder offizielle Verlautbarung der entsprechenden Partei zu fassen. Die von mir einbezogenen Dokumente sollen Konsens hinter Positionen demonstrieren; deshalb sind hier allesamt entweder generalistischer Natur (Leitlinien etc.), oder entstammen den Fraktionen, in welchen die interviewte Fachperson selbst Mitglied war und mit aufgeführt wurde. Weiter zu erwähnen ist, dass ich für Deutschland die Monitoring-Berichte des „Netzwerk für eine gerechte Rente“ nicht in die Analyse einbezogen habe – aus dem einfachen Grund, dass sich dieses trotz zweier Akteure im Sample (DGB, SoVD) noch aus anderen Akteuren zusammensetzt. Viele der Positionen dort finden ihren Niederschlag aber in DGB-Dokumenten, die ich umfangreich einbezogen habe.
- Reformthemen: Hinsichtlich der britischen Diskussion wurde ein (Leitfaden-)Thema in dieser Untersuchung am Ende nicht berücksichtigt, nämlich die Reform von Betriebsrenten im

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

öffentlichen Dienst. Kern des Reformdisputes war die Veränderung der Bemessungsgrundlage von Rentenleistung, weg von dem *final salary*-Prinzip, hin zum *career-average*. Ersteres bevorzugte im Grunde bestimmte Gruppen, da ihre letzten Berufsjahre vor Eintritt in den Ruhestand, in denen in der Regel die höchsten Einkommen erzielt wurden, als Grundlage ihrer Betriebsrenten fungierte und damit zu relativ hohen Alterseinkommen führten. Letzteres Prinzip bezieht sich stärker auf die durchschnittlich während des gesamten Erwerbslebens erzielten Einkommen. Dieses Thema wurde aus dem Grund nicht behandelt, da es zum einen den ohnehin langen empirischen Abschnitt noch verlängert hätte, und zum anderen, dass einige Akteure hierzu keine ausgeprägte Position einnahmen. Dies hatte allerdings zur Folge, dass die Position der Gewerkschaft UNISON – welche dieses Thema als Steckpferd hatte und naturgemäß sehr kritisch betrachtete – und ihre Argumentation hierzu in der Analyse unter den Tisch fiel. Für Deutschland gilt dies für ein Thema, das nicht Teil des Teilfadens war, allerdings in der Diskussion wegen des Erhebungszeitraums zumindest bei einigen Fachleuten in ihrer Argumentation am Rande eine Rolle spielte, von anderen aber nicht thematisiert wurde: der Renten-Dialog im Jahre 2011, und dessen Kerninhalt einer Höherwertung kleinerer Rentenansprüche, unter der Voraussetzung privater Vorsorge.

## **Teil II: Empirischer Abschnitt**



## 7. Einleitung in die empirische Analyse

### 7.1. Positionenanalyse

Zum Beginn des empirischen Abschnitts möchte ich als vorgezogenes Teilergebnis der Analyse die jeweilige Position der Akteure zu den (im Gespräch mit den Fachleuten diskutierten) Haupt-Reformthemen darlegen. Diese ist wichtig für eine erste generelle Einordnung dieser Akteure. Ich bezeichne sie allgemein als Reformbefürworter und Reformkritiker, was aber in Bezug auf konkrete Reformen weiter differenziert werden muss. Die Bezeichnung Reformkritiker ist für eine entsprechende Gruppe deutscher Akteure angemessen, weil diese Gruppe Stimmen der Auseinandersetzung um Alterssicherung umfasst sind, die sich generell kritisch der Reformpolitik der vergangenen Jahre zuwenden. Dagegen kann die Bezeichnung Reformkritiker für einige britische Akteure etwas irreführend sein. Denn Akteure wie britische Gewerkschaften, die in Deutschland als klare Kritiker der vergangenen Jahre der Reformpolitik auftreten, unterstützen im Grunde die (anstehende) Reformpolitik – bis auf die Erhöhung des Rentenalters. Da britische Gewerkschaften aber insgesamt eher kritische Sichtweisen in der Auseinandersetzung einnehmen, insbesondere im Hinblick auf die vergangenen Jahre der Rentenpolitik in Großbritannien, erachte ich die Bezeichnung Reformkritiker als angemessen, auch in Bezug auf die Non-Profit-Organisationen im Sample. Man könnte aber auch im britischen Kontext schlicht von Kritiker sprechen. Eine spezifische Zuordnung der Positionen der Akteure zu bestimmten Reformen erfolgt nun im Folgenden:

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Abbildung 12: Ergebnis Positionenanalyse deutsche Akteure

Generelle Zuordnung der Positionen	Spezifische Zuordnung der Positionen									
	Erhöhung Rentenalter		Absenkung Rentenniveau		Förderung Kapitaldeckung					
	Befürworter	Skeptiker	Gegner	Befürworter	Skeptiker	Gegner	Befürworter	Skeptiker	Gegner	
Reform- befürworter	aba	X			X		X			
	BDA	X			X		X			
	CDU	X			X		X			
	GDV	X			X		X			
	SPD	X				X				X
Reformkritiker	BAGSO	X					X			X
	DGB			X			X			X
	IG Metall			X			X			X
	SoVD			X			X			X
	ver.di			X			X			X
	VZBV		X					X		X

Die Zuordnung der Akteure zu entweder *Befürwortern*, *Skeptikern* oder *Gegnern* hinsichtlich der in der oberen Spalte angeführten Reformen baut auf Hagemann und Scherger (2016). ‚Skeptiker‘ stellt eine Positionengruppe dar, in welcher eine entsprechende Reform nicht grundsätzlich abgelehnt wird (dies sind die Reformgegner), gleichzeitig aber auch Zweifel und Kritik an ihrer Umsetzbarkeit anklängen. Wie bei Hagemann und Scherger zur Diskussion um die Erhöhung des Rentenalters (2016: 58) dargelegt, ist die SPD hierzu nicht klar zu verorten. Dies zeigt auch diese Analyse hier zu weiteren Reformthemen: Ihr Experte nimmt im Gespräch eine zum Teil kritische Perspektive auf die zurückliegende Reformpolitik ein, bei der seine Argumentation nahe bei der von Skeptikern, teilweise auch der von Gegnern liegt. Schlussendlich ist er in Bezug auf die Erhöhung des Rentenalters allerdings

zu den Reformbefürwortern zu zählen, da er diese Reformentscheidung im Prinzip als richtig erachtet, was auch die offizielle Position der SPD ist. In Bezug auf die Absenkung des Rentenniveaus und der Förderung der Kapitaldeckung nimmt der SPD-Experte eine eher skeptische Perspektive gegenüber diesen beschlossenen Reformen ein. Diese Reformen muss die SPD aber politisch verantworten (daher die generelle Zuordnung als Befürworter).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Abbildung 13: Ergebnis Positionenanalyse britische Akteure

Generelle Zuordnung der Positionen		Spezifische Zuordnung der Positionen											
		Einführung Single-Tier State pension		Einführung auto-enrolment		Abschaffung DRA			Erhöhung Rentenalter				
		Befürworter	Skeptiker	Befürworter	Skeptiker	Befürworter	Skeptiker	Gegner	Befürworter	Skeptiker	Gegner		
Reformbefürworter	ABI	X		X		X				X			
	CBI	X		X						X			
	Conservatives	X		X		X							
	DWP	X		X		X							
	HM Treasury	X		X		X							
	Labour Party	X		X		X							
Reformkritiker	NAPF	X		X		X							
	Age UK	X		X		X						X	
	TAEN	X		X		X						X	
	TUC		X		X								X
	NPC		X		X					X			X
	UNISON		X		X				X				X

Wie auch im deutschen Fall lassen sich die britischen Akteure in Bezug auf die jeweiligen Reformen (obere horizontale Spalte) zu den Gruppen Befürworter, Skeptiker und Gegner zuordnen. Hierzu vorab eine Erläuterung zu der reformspezifischen Zuordnung der Akteure: Hinsichtlich der (zum Zeitpunkt der Interviews geplanten) Einführung der Single-Tier State Pension und auto-enrolment ordne ich die Gewerkschaften TUC, UNISON und den Non-Profit-Akteur NPC zu den eher skeptischen Akteuren; denn diese Akteure forcieren im Grunde eine Politik höherer staatlicher Renten, besserer Regulierung und (noch) stärkerer

Verpflichtung der Arbeitgeber in Rahmen betrieblicher Vorsorge. In Bezug auf die Abschaffung des DRA neigt vor allem der Experte der NPC zu einer eher skeptischen Perspektive (während der CBI als Gegner auftritt). Bei der Erhöhung des Rententers zeigt sich eine zum Teil kritische Sichtweise bei beiden Experten der Labour Party, die allerdings die Reform – ähnlich wie die deutsche SPD – im Grunde als richtig betrachten. Eine weitere Erhöhung auf etwa 70 Jahren sehen allerdings auch Experten von Akteuren wie die NAPF und ABI als nicht unterstützenswert.

## 7.2. Begriffliche Unterscheidungen bei „Problemdefinitionen“

In Behandlung der Kategorie *Problemdefinitionen* lassen sich zwei Elemente unterscheiden, wie sie von mir bereits im Kontext von Wissens-elementen diskutiert wurden: *Beschreibung* und *Bewertung* eines Problems. Beide Konstruktionselemente konstituieren im Zusammenspiel nach meinem Verständnis eine originäre Problemdefinition, die für ein spezifisches problembetonendes Deutungsangebot der Akteure zentral wird. Diese Unterscheidung strukturiert in Teilen auch den folgenden Ergebnisteil. Allerdings sollte erwähnt werden, dass eine solche analytische Unterscheidung in der empirischen Realität der Auseinandersetzung, insbesondere mit Blick auf die Argumentation der Expertinnen und Experten, zum Teil auch fließend verläuft.

In Anbetracht der Vielzahl von Reformthemen und ihren Verschränkungen gibt es außerdem Beispiele in den Daten, in denen die Fachleute Probleme erkennen und thematisieren, daraus aber nicht zwangsläufig eine (negative) Bewertung ableiten. Dies zeigt sich vermutlich dann, wenn sie bewusst keine politischen Konsequenzen oder Handlungsbedarfe formulieren wollen. Solche Ausführungen lassen sich allgemein als *Problembezüge* bezeichnen. Es handelt sich hierbei um Deutungswissen über Problemlagen, das zum Teil auch aus Dynamiken der Interviewsituation resultiert – etwa, wenn die Fachperson aufgrund der diskursiven Fragetechnik zu einem Problem Bezug nehmen muss, das sie eventuell von sich aus nicht angesprochen hätte. Folglich können Ausführungen zu Problemen dann zum Teil recht vage ausfallen.

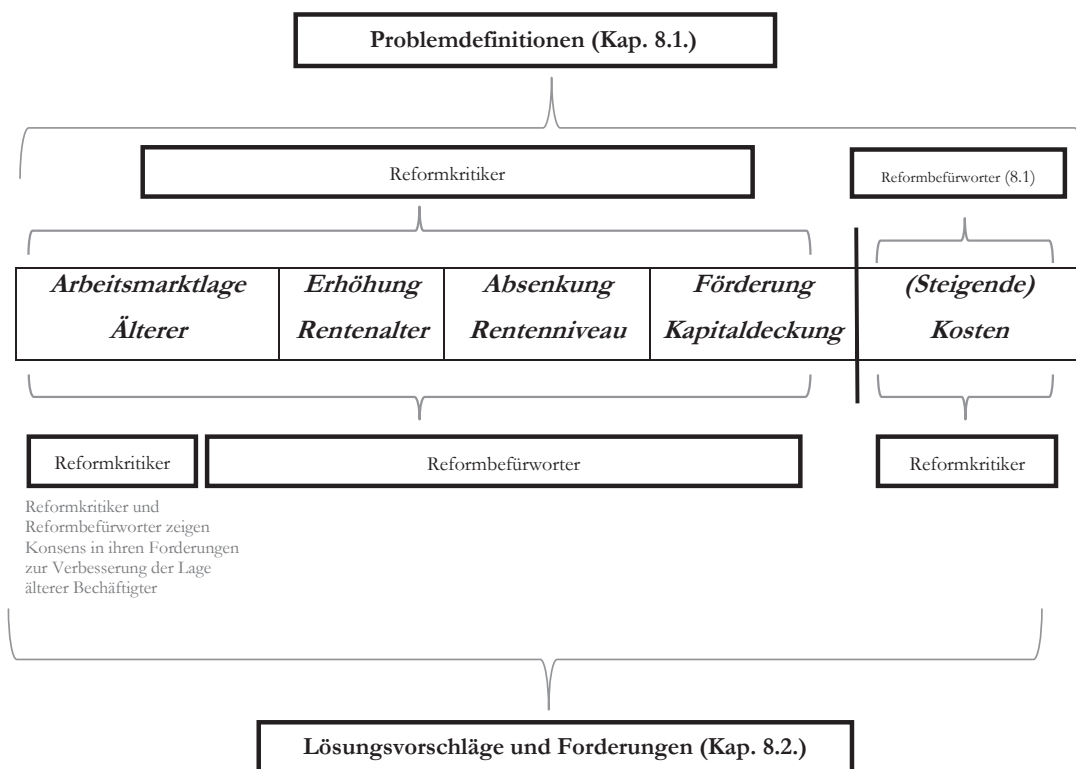
Zu allgemeinen Problembezügen zähle ich aber auch geteilte *Problemwahrnehmungen* zwischen sowohl reformbefürwortenden als auch -kritischen Akteuren. In diesen wird folglich, besonders von Seite der Fachleute, das Bestehen bestimmter Problemlagen diskutiert. Im Falle abweichender Betonungen oder Zuspitzungen bestimmter Aspekte spreche ich wiederum von *konkurrierendem Deutungswissen*, insbesondere dann, wenn die Akteure über die Wahrnehmung bestehender Problemlagen hinaus konkrete negative Schlussfolgerungen ziehen.

## 7.3. Aufbau und Themenbehandlung des empirischen Kapitels zu Deutschland

Für das empirische Kapitel zur Begründungspraxis der deutschen Akteure möchte ich vorab festhalten, dass bestimmte Reformthemen hier aus unterschiedlichen Perspektiven behandelt werden. Dies fällt darauf zurück, dass Gewerkschaften und andere (Kritiker) überwiegend die Auswirkungen der Rentenreformpolitik problematisieren. Deshalb sind konkrete Reformen für ihre jeweiligen Problemdefinitionen zentral (Kapitel 8.1.). Die entsprechenden Reformen werden dagegen von den Re-

formbefürwortern logischerweise als richtig erachtet. Deshalb stellen diese für sie Themen in der Vorbringung von Lösungsvorschlägen dar (Kapitel 8.2.). Ihre entsprechenden Problemdefinitionen (8.1.) sind dagegen Ausgangspunkt für Forderungen von Reformkritikern (8.2.) Dies lässt sich in etwa wie folgt darstellen, um den Schwerpunkt der jeweiligen Unterkapitel vorab vor Augen geführt zu bekommen.

Abbildung 14: Themensetzung in Kapitel 8.1. und 8.2.





## 8. Die Begründungspraxis deutscher Akteure in der Auseinandersetzung über Reformen der Alterssicherung

### 8.1. Die Konstruktionen politischer Handlungsrelevanz: Problemdefinitionen

Im ersten Teil des empirischen Abschnitts geht es um die Konstruktionsebene politischer Handlungsrelevanz. Konkret steht hier die Rekonstruktion problembetonender Deutungsangebote der Akteure im Vordergrund. Solche Konstruktionen betrachte ich als wichtigen Bestandteil ihrer reformpolitischen Begründungspraxis, konkret mit Fokus auf bestimmte Wissens Elemente, auf denen ihre entsprechende Argumentation fußt. Des Weiteren liegt mein Augenmerk auf konkreten Verantwortungszuschreibungen, die als Zurechnungsverantwortungen den Akteuren und ihren Fachleuten zur Vergegenwärtigung von Problemen, vor allem ihrer Urheber, dienen.

#### 8.1.1 Das Problem steigender Kosten für staatliche Alterssicherung

Auf Basis der Datengrundlage lässt sich ein spezifisches Deutungsangebot rekonstruieren, das ein drängendes Problem vergegenwärtigt: das Problem steigender Kosten infolge demographischer Veränderungen. An dessen Konstruktion beteiligen sich folgende Akteure im Sample – die Christdemokraten (CDU) und (mit gewissen Einschränkungen) die Sozialdemokraten (SPD)<sup>144</sup>, der Arbeitgeberverband BDA, die Interessenverbände aus der Branche betrieblicher und privater Altersvorsorge (GDV und aba) und stellenweise auch die Non-Profit-Organisation BAGSO. Die kohärenten Argumente dieser Akteure und ihrer Fachleute basiert auf Wissens Elementen des Kausalwissens und bestimmten Zeitbezügen. Diese dienen zur Objektivierung der negativen Folgen der Alterung der Gesellschaft für das Rentensystem. Hierüber erfolgt die Ableitung und Demonstration politischen Handlungsdrucks, primär um den eingeschlagenen Reformpfad einer einkommensorientierten Ausgabenpolitik zu begründen. Vor allem die Akteure (und die Fachpersonen der) CDU, BDA, GDV und aba treten hier als Anhänger des Drei-Säulen-Paradigmas auf. Mit ihrer Darlegung weiterhin geltender (Finanzierungs-)Probleme zielen sie auf die unzweifelhafte Richtigkeit beschlossener Reformen ab, um mit ihnen langfristig die Kosten für staatliche Alterssicherung eindämmen zu können (vgl. Kapitel 8.2.).

---

<sup>144</sup> Zurückhaltender argumentiert hier der Experte der SPD, der Probleme infolge der Reformpolitik sieht. Neben dem SPD-Experten kritisiert auch die BAGSO die Politik der Rentenniveauabsenkung.

Ein Element dieser konkreten Problemdefinition ist die Beschreibung einer offensichtlichen Kausalität: Die gestiegene durchschnittliche Lebenserwartung hat in Verbindung mit sinkenden Geburtenraten sowohl für das verfügbare Erwerbspersonenpotential als darüber hinaus auch für das umlagefinanzierte System der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) negative Konsequenzen<sup>145</sup>, die sich in Zukunft verstärken werden. So beziehen sich einige Fachleute auf die im Durchschnitt längeren Rentenbezugszeiten (etwa Interviews GDV: 65; SPD: 97; BAGSO: 86), die sich im Laufe der letzten Jahrzehnte „quasi nahezu verdoppelt“ hätten (Interview BDA: 67; vgl. auch BDA 2011: 3/ BDA 2009: 11). Zudem würde das höhere durchschnittliche Lebensalter, auch mit Blick auf Erkenntnisse der Forschung und Bundesstatistik, in den kommenden Jahren weiter steigen (Interview CDU: 68; vgl. auch Interviews aba: 38; BAGSO: 86). Gleichzeitig nehme das Erwerbspersonenpotential deutlich ab. So beziffert etwa die BDA den Rückgang bis zum Jahre 2050 auf „etwa 10 Millionen“ (2009: 5). All dies habe unmittelbare Folgen für ein System wie die Rentenversicherung, das „[...] erhebliche Mittel umverteilt“ und dessen Gesamtbudget sich gegenwärtig „[...] an der Kante von 250 Milliarden Euro“ bewege (Interview GDV: 54). Zwecks Demonstration der Folgen dieser Entwicklung, mittels einer Verquickung der Wissens Elemente Gegenwarts- und Zukunftswissen, beziehen sich zwei Fachleute auf die fortschreitende Veränderung im Altenquotienten und schließen hiervon ausgehend darauf, dass zukünftig immer weniger Beschäftigte eine im Verhältnis größere Menge an Rentnern und Rentnerinnen finanzieren müssten; „die Relation eben von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern“ würde sich „dramatisch verschlechtern, der Altenquotient der wird sich bis 2060 glaub ich verdoppeln“ (Interview BDA: 67). Mit gleicher Demonstrationsabsicht erfolgt die konkrete Verhältnissetzung der Gruppen gegenwärtiger BeitragszahlerInnen zu zukünftigen RentnernInnen: „wir sind jetzt auch in einer Phase wo demografisch im Prinzip Deutschland so langsam kippt, ab den Jahren 12 13 14 15 wird sich eben die Zahl der Rentner in Relation zu den Arbeitskräften noch mal deutlich verschieben“ (Interview GDV: 60). Solche Veränderungen hätten kausal zur Folge, dass „allein dadurch die Finanzierungslast von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Staat beträchtlich gewachsen“ sei (BDA 2011: 3). Der Arbeitgeberverband unterstreicht finanzielle Belastungen, die für das System GRV bestünden, und Lasten für alle verursachten; das „von den Beitragszahlern zu finanzierende Rentenvolumen [würde] sich dementsprechend weiter vergrößern“ (ebd.: 2), was nicht zuletzt die gesetzlichen Beitragssatzobergrenzen gefährde.

An diese Ausführungen schließt die einhellige Bewertung der Akteure an, dass die demographische Entwicklung eine zentrale Bürde für das umlagefinanzierte System der Rentenversicherung

---

<sup>145</sup> Das BMAS beschreibt dies so: „Die Bevölkerung in Deutschland schrumpft und wird älter. Der Altersaufbau der Bevölkerung wird sich fundamental verändern. Bis zum Jahr 2030 werden viele der geburtenstarken Jahrgänge – der so genannten ‚Baby-Boomer-Generation‘ – in den Ruhestand gehen. [...] Das zahlenmäßige Verhältnis der über 64-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen wird bei eins zu zwei Personen liegen. Heute beträgt es eins zu drei“ (2010: I). Weiter sei von „besonderer Tragweite [...] dass die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 65 Jahren) in den nächsten Jahren stark zurückgehen wird, nämlich um sechs Millionen bzw. mehr als zwölf Prozent“ (2012: 6).

darstellt bzw. das Umlageverfahren diese Bürde produziere. Aufgrund des sich verschärfenden Missverhältnisses zwischen BeitragszahlerInnen und EmpfängerInnen von Rentenleistungen werde, so ihr Kausalwissen, das System zunehmend überfordert: „das umlage[*finanzierte*] Verfahren hat einen großen Vorteil, es funktioniert *immer* aber es hat einen großen Nachteil, wenn es immer mehr Ältere gibt die Leistung beziehen und zu wenige Junge gibt die einbezahlen“ (Interview CDU: 99). Insbesondere den Fachleuten dient der Verweis auf die geburtenstarken Jahrgänge, die alsbald in den Ruhestand eintreten, zur Demonstration, dass es in naher Zukunft „[...] spezifische Probleme bei der Finanzierung des Ruhestands [...]“ geben werde (Interview GDV: 54).<sup>146</sup> Die Alterung der Gesellschaft belastet das Rentensystem unweigerlich, und das Umlagesystem potenziert diesen Druck in naher Zukunft. Dass zwangsläufig die Unfinanzierbarkeit der Kosten der alternden Gesellschaft drohe, habe daher ebenso unabwendbar den Handlungsdruck für Strukturreformen im Alterssicherungssystem immens steigen lassen.

Im Kern formuliert dieses Deutungsangebot der Akteure eine systembezogene Zurechnungsverantwortung. In dieser wird die Gesetzliche Rentenversicherung als nicht mehr in der Lage erachtet, den demographischen Wandel zu verarbeiten, ohne dass hohe finanzielle Bürden entstünden. Denn das System käme unweigerlich unter Zugzwang, weil sich das Verhältnis zwischen BeitragszahlerInnen und LeistungsempfängerInnen zu Ungunsten der ersten Gruppe zwangsläufig verändert. Hieraus resultieren negative Folgewirkungen, etwa für die allgemeine Beitragsbelastung.

### 8.1.2 Das Problem der Arbeitsmarktsituation Älterer

In der reformpolitischen Auseinandersetzung lässt sich ein weiteres problembetonendes Deutungsangebot rekonstruieren: die als problematisch erachtete Arbeitsmarktlage, insbesondere mit Blick auf die Situation älterer Beschäftigter, aber auch anderer Altersgruppen. Dieses Deutungsangebot formulieren Akteure wie Gewerkschaften und der Sozialverband SoVD. Dies stellt im Grunde einen argumentativen Vorlauf für ihre Kritik an u.a. der Erhöhung des Rentenalters dar, dient also zur Objektivierung sachlicher Fakten und Gründe, auf deren Grundlage sie negative Bewertungen hinsichtlich dieser und anderer Reformentscheidungen formulieren können. Problembezüge und zum Teil auch Problemwahrnehmungen zur Arbeitsmarktlage Älterer finden sich zum Teil allerdings auch bei Akteuren, welche die Reformpolitik befürworten.

---

<sup>146</sup> Ähnlich Interview CDU (: 174).

*Problemdefinitionen zur Arbeitsmarktlage Älterer*

Elementar für das von Gewerkschaften und dem SoVD vorgebrachte Deutungsangebot sind zunächst Beschreibungen der strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt und ihrer Auswirkungen auf Erwerbsverläufe. Vielfach beziehen sich diese Akteure auf den Rückgang des Normalarbeitsverhältnisses und die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen. Exemplarisch beziffern sie dies wie folgt: „Das Normalarbeitsverhältnis liegt nur bei 66 %. Fast die Hälfte der Frauen ist atypisch beschäftigt, und 70 % der Beschäftigten im Niedriglohnsektor sind Frauen. Dabei ist die Zahl der Beschäftigten im Niedriglohnsektor insgesamt von 16 auf 22 % gestiegen“ (DGB: 2012a: 6). Diese Entwicklung erklärt sich ihrer Ansicht nach kausal als Folge der (politisch forcierten) Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes im Zuge der Hartz-Agenda. Es habe sich ein „gigantisch großer Niedriglohnsektor“ (Interview IG Metall: 160) entwickelt. Dabei sei klar zu erkennen, dass „[p]rekäre, nicht abgesicherte und meist schlecht bezahlte Arbeit (befristete Beschäftigungen, geringfügige Beschäftigungen, Leiharbeit) [...], politisch befördert, auf dem Vormarsch [sind].“ (DGB 2010b: 59). Der Strukturwandel der Arbeitswelt und der Lohnverfall in bestimmten Sektoren führe zu einem steigenden Druck am Arbeitsmarkt. Dieser setze nicht nur Beschäftigten zu, sondern übertrage sich zwangsläufig in einen Druck auf die sozialen Sicherungssysteme. Dieses Kausalwissen äußern auch die Fachleute der SPD und der BAGSO. Infolge dieser Veränderungen am Arbeitsmarkt „werden immer weniger Menschen durch die gesetzliche Rentenversicherung ausreichend geschützt“ (IG Metall 2009: 6) und seien von Armut bedroht. Das rentenpolitische Konstrukt des Eckrentners werde, so die Diagnose, zunehmend zum „Auslaufmodell“ (DGB 2012a: 6); bei niedrigen Löhnen, wovon heute mehr Leute als früher betroffen seien, reiche „ein Erwerbsleben von 45 oder 47 Jahren nicht aus, um eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erlangen“ (BAGSO 2011b: 3).<sup>147</sup>

Des Weiteren beschreiben diese Akteure eine Spaltung am Arbeitsmarkt. Neben den oben erwähnten Gruppen, die am Arbeitsmarkt und damit zukünftig in rentenpolitischer Hinsicht negativ betroffen seien und zudem größer würden, hätten gerade jüngere und ältere Beschäftigte „faktisch kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt“ (DGB 2010a: 18). Ein Indiz sei etwa die hohe (Langzeit-)Arbeitslosenquote, in welcher beide Altersgruppen überdurchschnittlich repräsentiert seien (vgl. SoVD 2007b: 3; IG Metall 2009: 4; Interviews ver.di: 86; DGB: 41; IG Metall: 88). Hinzu käme, dass innerhalb der Gruppe Älterer der Anteil befristeter oder geringfügiger Beschäftigung besonders hoch ausfalle.<sup>148</sup> Der steigende Druck auf dem Arbeitsmarkt käme auch von einer Zunahme belastender Tätigkeiten und Arbeitsbedingungen, etwa Schichtarbeit im gewerblichen Bereich (IG Metall 2011: 24). Zudem sei ein klarer Anstieg psychischer Belastungen infolge stressiger Arbeitsbedingun-

<sup>147</sup> Siehe auch Interviews IG Metall (: 160) und ver.di (: 115).

<sup>148</sup> Im Folgejahr führt der DGB weiter aus, dass im oberen Altersbereich dieser Gruppe (den 63- und 64-Jährigen) nur 10 % in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung arbeiten (2012a: 6)

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

gen zu verzeichnen (IG Metall 2012: 3).<sup>149</sup> Gerade für ältere Beschäftigte seien körperliche Belastungen problematisch. Dies demonstrieren einige Fachleute in Bezug auf konkrete Berufsgruppen und Tätigkeitsbereiche, die sich durch körperliche Tätigkeit auszeichnen, etwa die des Maurers, Gleisbauers und Bauarbeiters. Als andere Beispiele werden Pflege-, aber auch Lehrkräfte angeführt, vermutlich um klar zu machen, dass Arbeitsbelastung im Alter auch andere Berufsfelder betrifft (und dies zudem geschlechterübergreifend).

Als großes Problem erachten einige Fachleute, dass infolge von Arbeitsbelastung viele Beschäftigte häufig bereits einige Jahre vor Erreichen des Rentenalters aus dem Berufsleben ausscheiden müssen (vgl. hierzu Unterabschnitt *Problem Erhöhung der Regelaltersgrenze*). Als branchenübergreifenden Indikator hierfür sieht der Gewerkschaftsbund, dass „*der Anteil der Altersrenten mit Abschlägen (...) in den vergangenen Jahren geradezu explodiert*“ sei (DGB 2011: 8). Mit Blick darauf, dass Ältere heute im Durchschnitt länger als früher im Erwerbsleben stehen, spricht ein Experte bezogen auf die politische Diskussion von eher „geringfügige[n] Steigerungen [die] als politische Erfolge verkauft [...]“ würden (Interview SoVD: 46). Dass länger gearbeitet wird, hänge eher damit zusammen, dass Ältere (trotz gleichbleibender Belastungen) Rentenabschläge vermeiden wollen:

„die Botschaft, dass das normale Ausstiegsalter nicht mehr 60 ist, [ist] bei den Leuten angekommen, (2) völlig klar, und das ist Folge vom höheren Rentenalter, Verschließen von frühzeitigen Ausstiegsmöglichkeiten, das sind die Rentenkürzungen, also es gibt halt auch immer mehr Leute die sich's schlicht und ergreifend nicht leisten können frühzeitiger auszuschneiden“ (Interview DGB: 43-45)

Zwar attestiert der Experte vom Sozialverband einen „langsame[n] Wandel“, zumindest in Bezug auf die allgemeine Wahrnehmung arbeitsmarktrelevanter Potentiale älterer Beschäftigter. Von einer gänzlich neuen Einstellung dem Alter gegenüber oder einer Arbeitswelt, in der Ältere vollwertig ihren Platz hätten, könne allerdings kaum gesprochen werden (: 52). Denn es herrschten immer noch Arbeitsbedingungen vor, die für das Gros der Beschäftigten eine durchgehende Beschäftigung bis zur Regelaltersgrenze, geschweige einer höheren, nicht zuließen: „*In der heutigen Arbeitswelt gibt es kaum Arbeitsplätze, auf denen man gesund alt werden kann*“ (IG Metall 2012: 3).

Ein weiteres Problem Älterer sei, im Falle von Arbeitslosigkeit erneut eine Anstellung zu finden. Bereits 2006 erachtet es der DGB als „*unwahrscheinlich*“, dass sich die Arbeitsmarktlage „*in den nächsten Jahren und Jahrzehnten*“ insofern verbessere, „*dass die älteren Arbeitnehmer/innen faire Chancen zur Erwerbsbeteiligung haben werden*“ (2006b: 8). Verschärft werde diese Situation durch den Anstieg der Altersgrenzen und der verkürzten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere (2006a: 4). Dies wiege schwer in Anbetracht einer hohen Arbeitslosenquote der über 50-Jährigen (SoVD 2007a: 6;

---

<sup>149</sup> Vgl. auch DGB 2011: 12; Interviews ver.di (: 88) und DGB (: 105-107).

2007b: 3; DGB 2010a: 19/ 2011: 2). Ein faktischer Anstieg der Beschäftigungsquote dieser Altersgruppe spiele sich zudem nicht im Bereich „*vollwertige[r] und Existenz sichernde[r] Beschäftigungsformen*“ (SoVD 2007a: 6) ab.<sup>150</sup> Als Gründe der schwierigen Re-Integration auf den Arbeitsmarkt führen Gewerkschaften und SoVD die geringe Wertschätzung an, welche Ältere erfahren – die zum Teil auch ursächlich dafür sei, dass Ältere überhaupt ihre Stelle verlieren. Nach dieser Auffassung ist das Alter ein Kriterium für den Ausschluss vom Arbeitsmarkt, was als akteursbezogene Zurechnungsverantwortung Arbeitgebern angelastet wird: „[...] von Älteren wird sich in der Regel verabschiedet“ (Interview ver.di: 88). Folglich sei diese Altersgruppe zum Teil nicht erwünscht und ihre Arbeitskraft werde nicht nachgefragt: „[...] wir erkennen [...] dass viele ältere Menschen aus dem Erwerbsleben herausgedrängt werden, oder eben aus dem Erwerbsleben aussteigen wollen [...]“ (Interview SoVD: 44). Sehr ähnlich klingt es beim DGB: Immer noch würden „*Belegschaften verjüngt, ältere Kolleginnen und Kollegen aus dem Arbeitsleben herausgedrängt und in die Frühverrentung oder vorzeitige Pensionierung abgeschoben. Häufig erwarten die Menschen auch, früher aus dem Erwerbsleben auszuscheiden*“ (DGB 2008: 10). Zwar wird nicht direkt gesagt, dass Arbeitgeber Älteren aktiv kündigen.<sup>151</sup> Eher wird allgemeiner formuliert, dass „[...] *Ältere am Arbeitsmarkt kaum Chancen* [...]“ haben (IG Metall 2011: 3). Sie hätten es schwer, den Ansprüchen des Arbeitgebers gerecht zu werden.<sup>152</sup>

Mit ihren Ausführungen stellen Gewerkschaften und der SoVD eindeutig in Abrede, dass sich die Arbeitsmarktlage Älterer trotz ihre höheren Erwerbsbeteiligung zum Besseren gewandelt habe (SoVD 2007b: 3; IG Metall 2011: 23):<sup>153</sup> „*die Erwerbstätigkeit zu den rentennahen Jahrgängen hin [bricht] dramatisch ein*“ (DGB 2011: 13). Sie sehen, dass gegenwärtig „*die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt völlig zerrüttet*“ (DGB 2010b: 59) sei und infolge der Entwicklungen am Arbeitsmarkt „*Lebenslagen unsicher*“ (Interview IG Metall: 160) würden. Die Akteure formulieren mit der Problematisierung der Arbeitsmarktsituation für Ältere im Grunde ein Gegenwartswissen, das sie für die Zukunft negativ fortschreiben. Ihre Diagnose eines wachsenden Drucks zeichnet ein exponiertes (älteres) Individuum am Arbeitsmarkt, das mit vielschichtigen Problemen konfrontiert ist. Diese verstärkten sich durch Reformen im Rentensystem (s. im Folgenden). Negativ wirkten zudem, wie bereits in der Interviewpassage mit dem DGB-Fachmann anklang, Einschnitte im Arbeits- und Rentenrecht, insbe-

<sup>150</sup> Vgl. hierzu auch SoVD 2007b: 3; DGB 2010a: 19/2011: 13. Auch der Experte der CDU thematisiert, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit oft verhindere, dass Ältere auf den Arbeitsmarkt zurückfinden, da „[...] Arbeitgeber vermuten, dass da schon sehr viel Erfahrungswissen verloren gegangen ist [...]“ (: 60). Die BDA erachtet es allerdings als eher problematisch, dass bei längerer Arbeitslosigkeit auch „[...] *individuelle Mobilität und Flexibilität in besonderem Maße*“ beim Einzelnen abnehmen, und deshalb „*[n]achlassende Eigenbemühungen bei der Stellensuche [...] eine negative Folge*“ seien, weshalb sich Ältere auf eine Vielzahl offener Stellen nicht bewerben (2009: 8). Gewissermaßen entbindet diese Auslegungen sie von einer besonderen Verantwortung gegenüber dieser Personengruppe. Zugleich nehmen sie hier eine Zurechnungsverantwortung dem Einzelnen gegenüber vor.

<sup>151</sup> Gewerkschaften und der SoVD sehen, dass Altersdiskriminierung und negative Stereotype älterer Menschen das Einstellungsverhalten der Betriebe negativ prägen (DGB 2006b: 4; vgl. auch SoVD 2007b: 3).

<sup>152</sup> Die IG Metall beklagt, dass sich in der heutigen Arbeitswelt „*das Tempo und die Anforderungen am Leistungsvermögen von 20 bis 30-Jährigen orientieren*“ (2012: 4).

<sup>153</sup> Eine Sichtweise, die so unumwunden nur der Arbeitgeberverband mit Verweis auf die erfüllten – und in seinen Worten sogar übertroffenen – Lissabon-Ziele ausdrückt (vgl. Interview BDA: 164; BDA 2009: 2).



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

sondere die Streichung frühzeitiger Zugangsmöglichkeiten zu Altersrenten (vgl. auch DGB 2004: 2-3; IG Metall 2012: 9-12).<sup>154</sup> Gerade diese Objektivierung eines zerrütteten Arbeitsmarkts und der ungünstigen Beschäftigungslage Älterer fungiert für Gewerkschaften und den Sozialverband Deutschland als Steigbügel zur Kritik an der laufenden Alterssicherungspolitik und ihren als negativ bewerteten Konsequenzen. Als Bezugspunkt dieses Kausalwissens fungiert die *„Rente [...] [als] das Spiegelbild des Erwerbslebens. Aus diesem Grund sind niedrige Entgelte [...] und prekäre, sozial nicht oder nur unzureichend abgesicherte Beschäftigungsformen [...] die Hauptfaktoren, die Armut im Alter entstehen lassen* (ver.di 2011: 54). Auf die gegenwärtige Lage bezogen sehen sie die Prävalenz geringfügiger Beschäftigungsformen auch deshalb kritisch, führten diese wegen niedriger Entgelte nicht nur zu geringen Rentenanwartschaften, sondern auch zu sinkenden Beitragseinnahmen der Rentenversicherung (DGB 2011: 16): es käme hierüber [...] *zu einer Erosion der Solidargemeinschaft in der Rentenversicherung*“ (SoVD 2007a: 5).

### Weitere Problembezüge auf die Arbeitsmarktlage Älterer

Neben den Gewerkschaften und dem SoVD betont auch die Organisation zur Vertretung der Interessen Älterer, die BAGSO, dass *„[i]n fast allen gesellschaftlichen Bereichen [...] einseitig defizitär geprägte Bilder vom Alter und von der Rolle älterer Menschen vor[herrschen] [...]“* (2011a: 1).<sup>155</sup> Ansonsten wird Altersdiskriminierung als konkretes Thema von anderen Akteuren nicht besonders stark gemacht. Zumindest Reformbefürworter problematisieren von sich aus eher den drohenden Fachkräftemangel (BMAS 2010: III; Interviews BDA: 147; SPD: 68; CDU: 52; aba: 54, GDV: 75). Interessant ist hier die Sichtweise der Vertreter der Parteien, die Altersdiskriminierung eher als Problem der Vergangenheit sehen (Interview SPD: 179; CDU: 55). Damalige Vorruhestandsregelungen und die entsprechende Praxis der Frühverrentung hätten negative Stereotype gegenüber Älteren zusätzlich befördert,<sup>156</sup> was auch damit zusammenhänge, dass jüngeren BerufskollegenInnen solche Optionen heute nicht mehr zur Verfügung stünden (Interview SPD: 183). Für das Bild Älterer sei daher ein *„[...] relativ(er) Schaden angerichtet [...]“* worden, der – obgleich die damalige Vorruhestandspolitik als legitim erachtet wird – *„[...] eine Erwartungshaltung hinterlassen“* habe, *„die heftig ist“* (Inter-

---

<sup>154</sup> Der Experte der IG Metall führt die Konsequenz dessen wie folgt aus: *„Wir haben nämlich im Zuge dieses Umbaus in der letzten Dekade net nur ne Erhöhung der Altersgrenzen, sondern wir haben auch dezidiert ne Deflexibilisierung des Rentenrechts, indem Rentenzugangsarten gestrichen worden sind, Rente ab 60 nach Altersteilzeit, Rente ab 60 nach Arbeitslosigkeit, Rente ab 60 für Frauen und so weiter, wir haben ne Verschlechterung bei den Zugangsvoraussetzungen für Erwerbsminderungsrenten, das heißt es gibt immer mehr die Situation dass die, die nicht mehr können oder nicht mehr wollen, dass denen die Möglichkeiten einfach fehlen, ja, dann auch den rettenden Hafen der Altersrente zu erreichen, und dann sozusagen zwischen die Stühle fallen“* (: 97).

<sup>155</sup> Die BAGSO macht für die Prävalenz bestimmter Altersbilder insbesondere Altersgrenzen verantwortlich.

<sup>156</sup> Auch das BMAS bekräftigt diese Sichtweise offiziell (2010: III).



view SPD: 187).<sup>157</sup> Zudem, so der Experte der Christdemokratischen Partei, gebe es heute noch eine gewisse „[...] *Verängstigung* in der Bevölkerung [...]“, dass wie damals „[...] der ältere Arbeitnehmer einfach nichts mehr wert war und möglichst schnell in den Ruhestand geschickt wurde“ (: 64-66).<sup>158</sup>

Generell schätzen die Reformbefürworter die Arbeitsmarktsituation Älterer als positiv ein (vgl. hierzu Kapitel 8.2.). Allerdings sehen einige Fachleute dieses Lagers auch klaren Verbesserungsbedarf bei den Beschäftigungsmöglichkeiten Älterer (vgl. Interview aba: 46); es sei „in der breiten Wirtschaft“, konkret bei kleinen und mittleren Unternehmen, noch nicht durchweg angekommen, „wirklich altersgemäße Arbeitsplätze zu schaffen“ (Interview CDU: 52). Auf Altersdiskriminierung bezogen gehen die beiden interviewten MdBs allerdings davon aus, dass diese wegen des herrschenden Fachkräftemangels mittlerweile kaum noch ein Problem sei, da der Bedarf nach Arbeitskräften solche betriebsinternen Maßnahmen automatisch nach sich ziehen würde. Allerdings sieht, neben dem Gewerkschaftsbund (vgl. 2011: 14), auch die Arbeitgebervereinigung die Situation zumindest für jene Älteren kritisch, die nicht über fachspezifische Kenntnisse und Qualifikationen verfügen: „[...] *Entscheidend für Arbeitsmarktchancen und Arbeitslosigkeitsrisiko ist [...] nicht das Alter, sondern die Qualifikation*“ (BDA 2009: 7).<sup>159</sup> Einige der kritischen Fachleute betrachten den Fachkräftemangel eher als Ausdruck des stark polarisierten Arbeitsmarktes, auf dem nur wenige Ältere echte Chancen hätten (Interviews ver.di: 189 DGB: 49; SoVD: 109; BAGSO: 114). Hieran geknüpft ist ihre Sichtweise, dass die vermeintlich positiven Effekte des Fachkräftemangels auf die Beschäftigungschancen Älterer in der politischen Diskussion arg überschätzt, zum Teil sogar verzerrt dargestellt werden (DGB 2011: 4). Kampagnen gegen Altersdiskriminierung und Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer drückten ihrer Ansicht nach eher eine weiterhin bestehende mangelnde Akzeptanz Älterer auf dem Arbeitsmarkt, aber auch in der Gesellschaft aus:<sup>160</sup>

„[...] wenn es nicht nen Konsens in der Gesellschaft oder in dem einzelnen Betrieb gibt, dass Ältere da dazu gehören und auch da rein gehören, dann muss die Subvention, die Bestechung durch den Staat schon sehr hoch sein, dass es trotzdem funktioniert [...]“ (Interview DGB : 47; vgl. auch DGB 2006b: 7)

---

<sup>157</sup> Der DGB erkennt, dass diese Politik „*nicht zu den erhofften beschäftigungspolitischen Erfolgen geführt*“ habe (2006b: 6). Allerdings habe infolge dieser Politik Deutschland eine geringe Jugendarbeitslosenquote (Interview DGB: 119).

<sup>158</sup> Die Prävalenz negativer Stereotype negiert auch der Arbeitgeberverband nicht; er betont aber, dass es nicht „*gerechtferdigt [sei], allein die Unternehmen für die zwischenzeitlich niedrigere Erwerbsbeteiligung Älterer verantwortlich zu machen*“: „*Jahrzehntlang war es die ausdrückliche Zielsetzung der Politik und gesellschaftlicher Konsens, die strukturellen Probleme am deutschen Arbeitsmarkt durch Frühverrentungsstrategien („Alt raus, Jung rein“) zu lösen*“ (2009: 2).

<sup>159</sup> Die BDA problematisiert dabei, dass Tarifverträge Älteren bestimmte Senioritätsprivilegien gewähren, was ein Beschäftigungshemmnis für Einstellungen darstelle (2009: 2). Zudem seien solche verbriefte Privilegien eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen (Alters-)Gruppen auf dem Arbeitsmarkt. Dies konterkariere zudem eine legitime Ausrichtung der Arbeitsmarktnachfrage ausschließlich auf Grundlage von Qualifikation.

<sup>160</sup> Die Gesprächspartnerin von der BAGSO sieht allerdings, dass Altersdiskriminierung etwas sei, was der deutschen Bevölkerung kaum geläufig sei (: 225).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Hieran knüpfen Gewerkschaften den Vorwurf einer einseitigen Fokussierung von Politik und Unternehmen auf den Fachkräftemangel, bei der aber Arbeitgeber und Betriebe zugleich von der Verantwortung entbunden würden, die Arbeitsmarktintegration Älterer zu gewährleisten und voranzutreiben: „*Statt den Fachkräftemangel und den demografischen Wandel in Reden zu beschwören, sollten die Unternehmen die Arbeitsbedingungen verbessern und Älteren eine Chance geben*“ (IG Metall 2011: 4). Der Experte dieser konkreten Gewerkschaft sieht, dass die Diskussion über den Fachkräftemangel der „Veränderung in der harten Rentenpolitik“ zeitversetzt folge. Dabei würde sich die Politik, aber auch die Wissenschaft, einer „lieb gewonnenen Legende“ verschreiben, etwa dass es um die Beschäftigungslage Älterer heute weitaus günstiger bestellt sei und dass Arbeitgeber ihren Teil hierzu beitrügen (: 84).

Ein weiteres Beispiel konkurrierendes Deutungswissens, hier zwischen den Akteuren der Sozialpartnerschaft, ist ihre Problematisierung bestehender Instrumente zur Förderung der Beschäftigung im Alter und zur Gestaltung des Übergangs in die Rente: Während die BDA primär Kritik an bestehenden Instrumenten übt, problematisiert das reformkritische Lager eher die mangelnde Umsetzung von Maßnahmen.<sup>161</sup> Diese konkrete Kritik der BDA an der Ausgestaltung solcher Instrumente teilen sie dabei aber insofern, dass „[...] der Instrumentenkasten für diesen Personenkreis [ältere Arbeitslose; SH] kein richtiges Angebot hat [...]“ (Interview SoVD: 109). Auch wird gemutmaßt, dass bisher eher geringe Erfolge bei ihrer Integration am Arbeitsmarkt damit zusammenhängen, dass die Instrumente „[...] zu kompliziert und zu kleinteilig waren [...]“ (Interview DGB: 47). Hier sieht der DGB-Experte, dass für Arbeitgeber im Zweifelsfall der Druck auch noch nicht groß genug war, von sich aus in die Beschäftigung Älterer zu investieren. In der Problematisierung einer mangelnden Anwendung dieser Instrumente, die ursächlich dafür sei, dass die Beschäftigung Älterer bisher nicht erfolgreicher verlief (vgl. Interviews ver.di: 84; SoVD: 44), werden Maßnahmen betrieblicher Gesundheitsförderung, Eingliederungshilfen älterer Arbeitsloser und Weiterbildungsoptionen angesprochen. Konkret wird etwa kritisiert, gesundheitsfördernde Maßnahmen seien eher zurückgegangen (DGB 2011: 3-4). Dies wird verknüpft mit einer Kritik an eingeschränkten Kontrollkapazitäten hinsichtlich der Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften. Kritisch wird auch gesehen, dass Langzeitarbeitslose kaum eine Chance erhielten, auf dem ersten Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen; sei es über Eingliederungshilfen (deren Kürzungen auch der SPD-Experte kritisiert), oder der Streichung bestimmter Fördermöglichkeiten für Weiterbildungen seitens der Bundesagentur für Arbeit,

---

<sup>161</sup> Die BDA unterstellt den Einzelinstrumenten der Arbeitsförderung, die mit der Initiative 50plus geschaffen wurden, eine geringe Effektivität. Sie kritisiert Mitnahmeeffekte, die kontraproduktiv für die Wiederbeschäftigung Älterer seien. Des Weiteren beurteilt sie die Öffnung der Arbeitslosenversicherung für Weiterbildung negativ, da der Kreis potentieller Nutznießer zu groß würde (vgl. 2009: 14-15). Weiter würden Arbeitsmarktprogramme wie etwa ABM-Maßnahmen für Personen ab 55 Jahren nicht den erwünschten Effekt bringen, da sie „*Ältere auf Abstellgleisen versorgen*“ (2009: 2, 15). Hinzu kritisiert sie die „*falsche Ausgestaltung*“ des Kombilohns, der ältere Arbeitslose ermutigen soll, auch eine niedriger entlohnte Beschäftigung anzunehmen, und die hohen Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, die einen Älteren einstellen; letztere Kritik bezieht sich darauf, dass auch hier teure Mitnahmeeffekte zu erwarten seien, und „*vorübergehenden, individuellen Minderleistungen*“ des Beschäftigten nicht Rechnung getragen werden.

die der DGB-Fachmann beklagt (vgl. hierzu auch DGB 2006a: 2; 2006b: 5). Auch andere Fachleute kritisieren von sich aus, Weiterbildung habe nicht den nötigen Stellenwert (Interview CDU: 134) und die Politik bleibe hier eher tatenlos (Interview SPD: 75). Problematisch sei, dass Ältere häufig ausgeschlossen würden, vor allem Arbeitslose (SoVD 2007b: 6; auch BAGSO 2011a: 3).

Bei Instrumenten zur Gestaltung des frühzeitigen Rentenübergangs kritisiert wiederum die Arbeitgebervereinigung Regelungen wie die (mittlerweile ausgelaufene) Altersteilzeit, die Arbeitslosengeld-Regelung für Ältere und die 45er-Regelung. Sie problematisiert Bestrebungen (vgl. Kapitel 8.2.), die Altersteilzeit zu verlängern und sieht die Gefahr eines „Rückfall[s] in die alte Frühverrentungspolitik“ (BDA 2009: 9; 2010a: 12-13). Neben der Hervorhebung hoher Kosten dieses Übergangsinstruments kritisiert sie die individuelle Praxis der Altersteilzeit (Blockmodell), wie auch der Experte der aba (: 52). In Bezug auf die Arbeitslosengeld-Regelung sieht die BDA die Gefahr ihres Missbrauchs als Übergangsinstrument, das einen Rückfall (s.o.) in „alte Frühverrentungsmentalitäten“ bedeute: „Also alle Untersuchungen zeigen eigentlich, je länger ich Leuten ermögliche in Arbeitslosigkeit zu verharren, desto länger tun die das auch“ (Interview BDA: 184, vgl. auch BDA 2009: 9). Aus ähnlichen Gründen auch die Kritik an der 45-er Regelung, da „Leute aus rein finanziellen Erwägungen“ in den Ruhestand gingen – „obwohl sie eigentlich noch arbeiten können“ (: 178). Insbesondere verböte es sich, „hierfür [...] die Kosten zu solidarisieren“ (2009: 13). Die BDA beklagt hier Ungleichbehandlungen (vgl. auch Kapitel 8.3.) gegenüber jenen, die keine durchgehende Erwerbsbiographie von 45 Beitragsjahren (bzw. rentenrechtlich äquivalente Zeiten) vorweisen könnten (2011: 9) – eine Kritik, insbesondere auf Frauen bezogen, die es so auch aber bei Reformgegnern gibt (vgl. ver.di 2007: 5; SoVD 2007a: 9; DGB 2006b: 8-9). Laut dem Fachmann der Arbeitgeberseite würde die 45-er Regelung hier nicht nur wenig zielführend für das Ziel einer längeren Lebensarbeitszeit sein; sie würde zudem häufig Falsches implizieren, so seine aktors- aber auch systembezogene Zurechnungsverantwortung:

„Wenn ich als Gesetzgeber Vorruhestand attraktiv mache, dann muss ich mich umgekehrt ja nicht wundern, dass mein Rentenzugangsalter relativ niedrig liegt, das sagt ja nichts darüber aus, dass diese Leute jetzt alle krank wären [...] und so fertig, dass sie jetzt nicht mehr arbeiten können [...]“ (: 81).<sup>162</sup>

Neben einer Verschärfung des Fachkräftemangels trügen solche Regelungen außerdem zu einem negativen Altersbild bei, das ältere Beschäftigte als Personen zeichnet, die konstitutionell nicht mehr in der Lage seien, im Erwerbsleben zu stehen (BDA 2009: 13).

Andere Akteure problematisieren dagegen Leistungseinschnitte und enge Zugangskriterien bei der Erwerbsminderungsrente (etwa DGB 2006b: 10; BAGSO 2011b: 3; IG Metall 2012: 10); dies

---

<sup>162</sup> Für weitere Kritik an dieser konkreten Regelung vgl. BDA 2009: 12-13/2011: 8-9.

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

sei problematisch, da Erwerbsminderung kaum mit freier Entscheidung zu tun habe, sondern mit berufsbedingtem Verschleiß der Gesundheit zusammenhänge (ver.di 2007: 11; Interviews SPD: 107; IG Metall 2012: 12).<sup>163</sup> Ein Problem sei, dass die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente sich durch niedrige Zahlbeträge auszeichne (vgl. etwa DGB 2006b: 11); für viele Leute bestehe „[...]“ das größte Risiko altersarm zu sein [...]“ (Interview SPD: 91) in Folge einer Erwerbsminderung. Die IG Metall verweist hier auf die hohe Quote innerhalb ihres Organisationsbereichs (2011: 23). Weiter kritisieren sie die „Zwangsverrentung“ rentennaher Altersgruppen, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) beziehen (Interview SPD: 91-95; SoVD 2007a: 5/18; DGB 2006b: 4/ 2011: 24; BAGSO 2011a: 3). Kritisiert wird zudem die Abschaffung der Rentenversicherungsbeträge bei ALGII-Bezug (SoVD 2010: 26; DGB 2010b: 64).

Einige Fachleute weisen hier implizit den Arbeitgebern die Verantwortung zu, dass Beschäftigte in ihrer Tätigkeit physisch so beansprucht werden, und deswegen im höheren Alter vorzeitig aus dem Berufsleben ausscheiden müssen:

„[...] wie ist das mit dem Verursacherprinzip eigentlich? Da sind Arbeitgeber die bieten Arbeiten an bei denen der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin *wahrscheinlich* vorzeitig kaputt ist, aber der Arbeitgeber muss sich an dem höheren Risiko in *keinster* Weise beteiligen [...]“ (Interview SPD: 230).

Ähnlich prangert hier der Experte vom Gewerkschaftsbund an, dass Arbeitgeber die von ihnen mitverursachten Gesundheitsschäden zu leicht über die Arbeitslosen- und Krankenversicherung „sozialisieren“ (Interview DGB: 107; vgl. auch DGB 2006a: 4) könnten. Hiermit verknüpft kritisieren viele Fachleute die in ihren Augen mangelnden Präventionsbemühungen der Betriebe, die Gesundheit der Älteren über Maßnahmen der Arbeitsplatzgestaltung länger zu fördern.<sup>164</sup> Dabei hätten „[d]ie meisten Unternehmen [...] keine umfassende und vorausschauende Demografiestrategie“ (IG Metall 2012: 5). Für Betriebe (und die Politik) wäre dies nur ein Randthema, und die Anzahl an Betrieben, die solche Maßnahmen für Ältere anbieten, sei rückläufig (DGB 2011: 7, 18; IG Metall 2012: 5). Es gebe demnach eine unzureichende Selbstverpflichtung von Arbeitgebern und Betrieben, die Erwerbstätigkeit Älterer tatsächlich zu fördern; sie bräuchten kaum das notwendige Engagement auf und würden nicht ausreichend dafür Sorge tragen, dass Ältere so lange wie möglich ihren Beruf ausüben können. Neben dieser akteursbezogenen Zurechnungsverantwortung sieht ein weiterer Zuschreibungsmodus zudem die Politik als eher tatenlos, die Beschäftigungslage Älterer insofern zu verbessern, dass etwa Arbeitgeber stärker in die Pflicht genommen würden.

<sup>163</sup> Eine Risikoerhöhung für Altersarmut infolge von Erwerbsminderung sehen allerdings auch Experten, welche die zurückliegenden Rentenreformen unterstützen (vgl. Interviews CDU: 103; aba: 74).

<sup>164</sup> Der DGB prangert es in diesem Zusammenhang als „[b]estürzend“ an, dass „im Bereich des Gesundheitsmanagements noch nicht einmal die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Die Mehrzahl der Arbeitsplätze wird keiner Gefährdungsanalyse unterzogen, so gut wie nie werden dabei die besonderen Bedarfe älterer Arbeitnehmer berücksichtigt“ (2011: 19).

### 8.1.3 Das Problem der Erhöhung der Regelaltersgrenze

Reformunterstützer begründen die Erhöhung der Regelaltersgrenze mit dem Problem finanzieller Lasten für das System der GRV und dessen drohender Unfinanzierbarkeit, und stellen sie unter Verweis auf eine günstige Arbeitsmarktlage für Ältere zugleich als unproblematisch dar (siehe hierzu Kapitel 8.2.). Dagegen zielt das Deutungsangebot von Gewerkschaften und SoVD klar auf die De-Legitimierung dieser Reformentscheidung, deren Voraussetzungen sie argumentativ gezielt anzweifeln. Mit der Rente mit 67 würde, so ihr Vorwurf, eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit forciert, die primär strukturell vorgegeben sei. Nach ihrer Einschätzung zeigt sich aber eine klare Diskrepanz zwischen dem (seitens der Politik forcierten) Ziel eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben und der objektiven Realität am Arbeitsmarkt (s. oben): Insbesondere Arbeitgeber würden, so der Anschluss an ihre gängige Zurechnungsverantwortung im Kontext der Problematisierung der Arbeitsmarktlage, „[...] zwar die Rente mit 67 befürworten, aber relativ wenig dafür tun, dass die Rente mit 67 für die Meisten auch Realität wird“ (Interview SoVD: 111; vgl. so auch IG Metall 2011: 24).

Nach Sicht dieser Reformgegner gibt es objektive Gründe, so ihr deskriptives Kausalwissen, dass eine höhere Regelaltersgrenze von der Breite der Arbeitnehmerschaft sowohl – so ihre Zeitbezüge – gegenwärtig als auch zukünftig nur schwer erreicht werden könne. Gegenwärtig zeige das immer noch vor der (aktuellen) Regelaltersgrenze liegende durchschnittliche Renteneintrittsalter, dass notwendige Bedingungen am Arbeitsmarkt zum längeren Arbeiten nicht vorlägen (vgl. IG Metall 2012: 6; vgl. auch Interview ver.di: 88). Folglich würden mit der anstehenden Erhöhung objektive Probleme am Arbeitsmarkt negiert.<sup>165</sup> Die Erhöhung potenziere damit Probleme, die bereits jetzt die Situation vieler Älterer kennzeichne (s. oben). Folglich würde die Gruppe jener unweigerlich größer werden, „die es nicht schaffen, bis zum gesetzlichen Rentenalter im Erwerbsleben zu bleiben“ (DGB 2011: 18). Solange ältere Beschäftigte „keine faire Chance auf Teilhabe am Arbeitsleben haben“ (ver.di 2007: 11), werde die Erhöhung daher abgelehnt (vgl. hierzu Kapitel 8.2.). Oder anders ausgedrückt: bei „unveränderter Arbeitsmarktlage für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ müsse die Erhöhung wieder außer Kraft gesetzt werden (SoVD 2007a: 3). Selbst mit Blick auf die gestiegene Beschäftigungsquote Älterer im Jahre 2011 kommen die Akteure zum selben Schluss:

*„[E]s gibt zu wenig Arbeitsplätze und zu wenig gute Arbeit für ein Arbeiten bis 67. Konkret: Die arbeitsmarktpolitischen Voraussetzungen für die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters ab 2012 liegen nicht vor: Die Arbeitslosigkeit ist insgesamt viel zu hoch, die Erwerbsbeteiligung und die Erwerbschancen Älterer sind trotz leichter Verbesserungen katastrophal schlecht“ (ver.di 2011: 56).*

---

<sup>165</sup> Im Vorlauf der Reformentscheidung sieht der DGB, dass die Einführungsphase der Rente mit 67 „rentenpolitisch motiviert [...] und nicht auf die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt abgestimmt“ sei (2006b: 4).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Ein konkretes Problem vergegenwärtigen die Reformgegner mit der bereits behandelten kausalen Annahme, dass längeres Arbeiten ausschließlich aus der höheren Regelaltersgrenze und der bestehender Abschlagswirkung bei früherem Erwerbsaustritt resultiere. Länger Arbeiten sei damit folglich weniger Resultat einer freien Entscheidung, die etwa durch eine gute gesundheitliche Konstitution begünstigt würde. Eher sei diese Entscheidung Resultat eines Abwägens möglicher finanzieller Nachteile durch Rentenabschläge, was insofern negativ verstärkt werde, da es um die Bedingungen für längeres Arbeiten schlecht bestellt sei. Durch die Erhöhung würden *„künftig noch mehr Menschen in eine Altersrente mit Abschlägen gezwungen [...]“* (DGB 2011: 9). Auch der Gesprächspartner vom Gewerkschaftsbund bedient das Bild verengter Handlungsspielräume für den Einzelnen. Seiner Beschreibung nach habe diese konkrete Reform *„definitiv den Druck länger zu arbeiten erhöht“* (: 43). In der steigenden Beschäftigungsquote sieht der Experte vom SoVD nur einen vermeintlich positiven Einstellungswandel zum längeren Arbeiten; dieser würde seinem Eindruck nach eher *„[...] von oben vorgegeben [...]“* (: 52). Nach DGB-Sicht berge die mit der Erhöhung einhergehende Ausweitung des Erwerbspersonenpotentials die Gefahr u.a. einer mangelnden Nachfrage nach älteren Beschäftigten: Dies werde *„[...] die Arbeitslosigkeit unter Älteren verschärfen, den Druck aber auch auf Berufsanfänger/innen und jüngere Arbeitnehmer/innen und auf das Lohngefüge erhöhen“* (2006b: 8).<sup>166</sup> Folglich würde der weiter oben thematisierte Druck am Arbeitsmarkt durch die Erhöhung weiter verstärkt. Ein weiteres Problem sei die kausale Auswirkung der Erhöhung auf bestimmte (Berufs-)Gruppen,<sup>167</sup> die von physischen und psychischen Belastungen betroffen seien, die dann im Alter zunähmen. So sei *„die Altersgrenze von 65 Jahren [...] für viele heute nicht erreichbar“* (DGB 2010a: 19). Diese Hervorhebung, dass der vorzeitige Berufsausstieg die Regel sei, findet auch in den Dokumenten Niederschlag (vgl. etwa SoVD 2007a: 7; DGB 2006b: 4/2011: 3/2012a: 6; IG Metall 2009: 9/2011: 24). Es gebe *„sehr unterschiedliche, gruppenspezifische Auswirkungen“* der Rente mit 67 (DGB 2011: 3; vgl. auch Interview DGB: 52); also konkret<sup>168</sup> *„Personengruppen [...] die halt eher mal an den an den 67 scheitern als andere“* (Interview DGB). Es würden vor allem Beschäftigte *„mit eher geringen Qualifikationen und Einkommen die Folgen der Rente mit 67 spüren“* (DGB 2011: 11; vgl. auch DGB 2006b: 6/2010b: 60).

Vor dem Hintergrund dieser objektiv(ier)ten Gründe und Folgen erfolgt die zwangsläufige negative Bewertung dieser Reform: *„Wir kennen den Arbeitsmarkt und die Wirklichkeit in den Betrieben: Die Rente mit 67 ist und bleibt eine grandiose Fehlentscheidung in der Geschichte der Sozialpolitik. Sie fördert Arbeitslosigkeit und Altersarmut“* (IG Metall 2012: 2). In dieser Formulierung einer Zurechnungsverantwortung fällt die „Fehlentscheidung“ folglich auf die Rentenpolitik der damaligen Großen Koalition

<sup>166</sup> Im Jahre 2011 attestiert der DGB ein *„massives Überangebot an Arbeitskräften“* (2011: 18); *„damit verschlechtern sich auch die Chancen für Junge“* (IG Metall 2009: 9).

<sup>167</sup> Die Kritiker sehen hierbei insbesondere jene benachteiligt, die eine Behinderung haben, anderweitig gesundheitlich beeinträchtigt sind oder allgemein zu den *„sozial Schwachen und gering Qualifizierten“* zählen (DGB 2006: 6).

<sup>168</sup> Der DGB bezieht sich auf Berufsgruppen: *„Während im Durchschnitt 3,8% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 60 und 64 Jahren alt sind (damit ist diese Altersgruppe auch insgesamt weit unterrepräsentiert), sind dies beispielsweise bei Zimmerern und Dachdeckern nur 1,8 Prozent [...] und bei Gesundheitsberufen nur 2,6 Prozent“* (2011: 15).



(CDU/CSU und SPD) zurück. Die Erhöhung sei schlichtweg unrealistisch, da ein höheres Rentenalter „von einem *ganz* erheblichen Teil, und wir reden halt eben nicht über irgendwie ne Minderheit, von nem ganz erheblichen Teil, momentan und vielleicht auch künftig nicht erreicht werden“ (Interview DGB: 54) kann. Der Experte des SoVD sieht, dass „der überwiegende Teil der Arbeitnehmer heute schlicht nicht bis 67 arbeiten kann“ (: 44). Mit Blick auf die zeitliche Diskrepanz zwischen Berufsausstieg und Regelaltersgrenze sei die Erhöhung ein „reines Rentenkürzungsprogramm“ (vgl. SoVD: 48; ver.di 2011: 56; SoVD 2007a: 7; DGB: 2006b: 8; IG Metall 2009: 9), das gesellschaftliche Ungleichheiten weiter verstärke.<sup>169</sup> Das Rentenkürzungsprogramm ist für diese Akteure ein vielfach beschworenes Bild der negativen Folgen der laufenden Reformpolitik. Diese beinhaltet eine unlautere Verantwortungsverschiebung zulasten der Beschäftigten: Mit der Erhöhung und dem zeitgleichen Absenken des Rentenniveaus (s. weiter unten) würde „*die Last allein den Versicherten und den Rentner/innen*“ übertragen (DGB 2006: 2). Die Entlastung der ArbeitnehmerInnen infolge der Reform mit einer zu erwartenden „*Beitragssatzentlastungen von langfristig maximal 0,5 Prozentpunkten*“ würde in keinem Verhältnis zum „*Schaden*“ des höheren Rentenalters stehen (SoVD 2007a: 8). Es profitierten primär die Unternehmen,<sup>170</sup> demgegenüber müssten aber „*viel [sic!] Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer [...] negative Auswirkungen auf ihre Rentenzahlungen hinnehmen [...]*“ (DGB 2011: 2). Dies führe zu immensen „Vertrauensverlusten“ in der Bevölkerung, die in keinem Verhältnis zu den fiskalischen Effekten stünden (Interview SoVD: 54), weshalb Ältere, aber auch Jüngere laut Umfragen die Rente mit 67 ablehnten (Interview DGB: 52).<sup>171</sup> Während die Erhöhung als zentraler „Baustein“ der reformpolitischen Agenda fungiere, wie es etwa der Experte der BDA ausdrückt, produziere sie nach Kritikersicht infolge des vermehrten früheren Ausscheidens eine systematische „Rentenlücke“: Abschlägen im Rentenzahlbetrag, der vermehrte Bezug von SGB II-Leistungen bei Arbeitslosigkeit, und (niedrige) Erwerbsminderungsrenten führten zu hohen Einbußen bei Alterseinkommen (vgl. etwa ver.di 2007: 3; SoVD 2007a: 3-4/2007b: 13; DGB 2010b: 6/2011: 9/2012b: 8; IG Metall 2012: 8). Aus dem kausalen Zusammenwirken des niedrigen Durchschnittsalters bei Erwerbsaustritt, der Abschlagswirkung bei vorzeitigem Bezug bestimmter Rentenarten und deren Verschärfung in Folge der höheren Regelaltersgrenze verstärkte sich für die Zukunft die Gefahr von Altersarmut (siehe weiter unten). Bestimmte Folgeeffekte seien damit unumkehrbar: Man käme

„[...] immer mehr in eine Situation, wo Ältere für eine reguläre Arbeit, für ne sozialversicherungspflichtig bezahlte Vollzeitarbeit nicht mehr in der Lage sind, möglicherweise noch zu

<sup>169</sup> Der SoVD hierzu: „*Die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre würde dazu führen, dass abschlagsfreie und angemessene Renten mehr und mehr ein Privileg der gut- und besser verdienenden Versicherten ohne gesundheitliche Einschränkungen werden. Diese haben darüber hinaus mehr Zeit, in die private und betriebliche Altersvorsorge zu investieren*“ (2007a: 8).

<sup>170</sup> Der DGB beziffert das Entlastungsvolumen für die Unternehmen hier auf 2,5 Milliarden Euro (2011: 3).

<sup>171</sup> So auch die IG Metall: „*Eine übergroße Mehrheit der Gesellschaft lebt die Rente mit 67 unverändert ab, dies gilt insbesondere für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Organisationsbereich der IG Metall*“ (2011: 22).



jung für ne Rente oder aber ne Minirente beziehen, und dann halt putzen gehen oder sonst was machen“ (Interview IG Metall: 88).

Die Reformgegner erheben den Vorwurf, dass man mit der Erhöhung „den zweiten Schritt vorm ersten gemacht“ (Interview SoVD: 44) habe – also die Erhöhung an sich notwendigen Voraussetzungen, konkret einer besseren Beschäftigungslage Älterer, vorausging. Kurz vor dem Auftakt zur schrittweisen Erhöhung (2012) erkennt der DGB zwar an, dass es schwierig sei, Aussagen über die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung und der Beschäftigungssituation Älterer zu treffen. Dies ändere zugleich, so die Ratio des Gewerkschaftsbundes hinter diesem Bemühen um Differenziertheit, nichts daran bzw. unterstreiche eher, „*dass die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters [...] zu einer unsicheren Wette auf die zukünftige Entwicklung*“ werde und somit „*keinesfalls zu rechtfertigen*“ sei (2011: 17-18). Die negative Bewertung der Reformentscheidung auf Grundlage der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage, die Zukunftswissen über eine nicht absehbare Verbesserung einschließt, demonstriert etwa der Experte des DGB weiter oben („von nem ganz erheblichen Teil, momentan und vielleicht auch künftig nicht erreicht werden“). Dieser Vorgriff zeigt die Intention, die Ablehnung der Erhöhung mit objektiven Gründen zu versehen, die aber auch optional eine Befürwortung beinhalten, zumindest dann, wenn die Arbeitsmarktlage Älterer sich tatsächlich verbessere. Für die Gegenwart (und nahe Zukunft) wird dies allerdings klar ausgeschlossen.

Das Deutungsangebot, das Gewerkschaften und der SoVD zur De-Legitimierung der Rente mit 67 formulieren und das in direkter Verbindung zu ihrer Problematisierung der Arbeitsmarktlage Älterer steht, enthält relativ eindeutige Zurechnungsverantwortungen. Adressat ihrer Kritik ist im Grunde die derzeitige (schwarz-gelbe) Regierung, welche vor allem ihrer Verantwortung nicht nachkäme, die Beschäftigungslage Älterer realistisch einzuschätzen. Zusammen mit dem Absinken des Rentenniveaus (vgl. nächstes Unterkapitel) würden sich zudem die Arbeitgeber „*erneut und ein weiteres Stück ihrer gesellschaftlichen Verantwortung*“ entziehen (DGB 2006b: 2). Die Kritiker beklagen also erneut eine mangelnde Verantwortungswahrnehmung der Arbeitgeber, ihren Beitrag zur besseren Beschäftigung Älterer zu leisten.

#### 8.1.4 Das Problem der Absenkung des Rentenniveaus

Gewerkschaften und der Sozialverband sind entschiedene Gegner der Absenkung des Rentenniveaus. Vergleichbar zur Problematisierung der Rente mit 67 zeigt sich ihre vorgenommene Objektivierung reformbedingter Problemlagen als argumentative Strategie der Vertrauenserschütterung,

welche sich auf die gesamte laufende Reformpolitik bezieht. Allerdings nehmen auch die Fachleute anderer Akteure Problembezüge im Zusammenhang mit der Rentenniveauabsenkung vor.<sup>172</sup>

### *Das problemdefinierende Deutungsangebot zur Absenkung des Rentenniveaus*

Zur Beschreibung der negativen Konsequenzen der Reform heben die Gegner zunächst den kausalen Zusammenhang zwischen der Absenkung des Rentenniveaus und der gezielten Schwächung der Gesetzlichen Rentenversicherung hervor, bei der gerade zukünftige Rentnergenerationen finanzielle Verschlechterungen erfahren: „[...] die kommenden Rentnergenerationen der jetzt 20- und 30-Jährigen, die werden *massiv* von diesen Veränderungen betroffen sein, das ist für die ein tiefgreifender Sozialabbau [...]“ (Interview IG Metall: 66). Besonders stark würde es die Gruppe im unteren Einkommensbereich betreffen (Interview ver.di: 113). Gerade hier schließe der strukturelle Wandel am Arbeitsmarkt und die Zunahme unsicherer Lebenslagen voll durch, da geringe Rentenzahlbeträge durch die Niveauabsenkung verschärft würden: „*Mit zunehmender Dauer von Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen [...] verlieren die Menschen die Möglichkeit, Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der betrieblichen Altersversorgung anzusammeln*“ (IG Metall 2009: 4). Folglich steige die Gefahr von Altersarmut, da „*[i]mmer mehr Menschen [...] Schwierigkeiten haben [werden], eine Rente oberhalb der Grundsicherung [...] zu erreichen*“ (ebd.) (s. hierzu weiter unten). Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag liege gegenwärtig (bei Männern) ohnehin nur noch knapp oberhalb des Grundsicherungsniveaus (DGB 2012a: 7). In Zukunft sei hierfür eine beträchtlichere Zahl von Beitragsjahren nötig.<sup>173</sup> Diese Akteure beschreiben also eine Verschärfung dieser Entwicklung infolge rentenpolitischer Grundsatzentscheidungen.<sup>174</sup> Die Konsequenz dieser Zurechnungsverantwortung, welche klar an die Politik gerichtet ist, sei vor allem in der Zukunft drastisch: „*Eine Lebensstandardsicherung im Alter rückt damit für viele in weite Ferne*“ (IG Metall 2009: 4) bzw. könne nur „*annähernd*“ von jenen erreicht werden, die anderweitig vorsorgen könnten (DGB 2010b: 60; auch SoVD 2007a: 8). Hieraus erwachse eine steigende Unsicherheit innerhalb der Bevölkerung hinsichtlich der eigenen Versorgungslage im Alter.

---

<sup>172</sup> Sie werden hier deshalb als Unterstützer bezeichnet, weil sie die Notwendigkeit dieser Reform unterstreichen (vgl. Kapitel 8.2).

<sup>173</sup> Vgl. hierzu exemplarisch der DGB: „*Die geplante weitere Absenkung des Rentenniveaus auf 43 % bis zum Jahr 2030 ist unsozial und führt dazu, dass selbst Durchschnittsverdiener/innen künftig trotz jahrzehntelanger Beitragszahlungen nur eine Rente bekommen werden, die sie nicht ausreichend vor sozialem Abstieg im Alter schützt. [...] Bei einem Einkommen von 1.800 Euro wären 48 Beitragsjahre nötig, nur um etwas mehr als Sozialhilfe im Alter zu bekommen. Aufgrund der veränderten Erwerbsbiografien, der zunehmend prekären Beschäftigungsverhältnisse und des großen Niedriglohnssektors verschärft sich dieses Problem*“ (2012a: 13; vgl. hierzu ähnlich BAGSO 2011b: 2).

<sup>174</sup> Hierzu gehören Beschneidungen von Elementen des sozialen Ausgleichs, etwa Streichungen bzw. Kürzungen rentenrechtlich-relevanter Zeiten wie etwa Ausbildungszeiten, in der Hinterbliebenenversorgung und andere umfassende Kürzungsfaktoren in der GRV, was eine Reihe von Akteuren kritisiert (vgl. SoVD: 2007a; DGB 2004/2010b; BAGSO 2011b).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Insgesamt befürchten Gewerkschaften und der SoVD negative „Verteilungseffekte“ für das Gros der Bevölkerung. Ihre Sorge bezieht sich auf die Auswirkungen eines festen Beitragssatzes, und auch auf Nachteile für die heutige Rentnergeneration infolge sinkender durchschnittlicher Zahlbeträge der Renten:

*„Der sinkende Beitragssatz hat [...] einen hohen sozialpolitischen Preis: Die Kaufkraft der Renten sinkt, die Rentnerinnen und Rentner von heute werden von der Wohlstandsentwicklung der Gesamtgesellschaft weiter abgehängt und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen immer größer werdenden Lücken bei der Rente auf eigene Kosten hinterher sparen“ (DGB 2012b: 7).<sup>175</sup>*

Anhand einer klaren Zurechnungsverantwortung kritisieren sie die verantwortliche Politik, und beklagen die kausale Folge des Leistungsrückbaus innerhalb der Rentenversicherung mit dem zeitgleichen Stärken der dritten Säule privater Vorsorge: „dieses Zusammenwirken halten wir für das Problem und deswegen sind wir auch ausdrücklich der Auffassung, dass diese Rentenkürzungen ein Ende haben müssen und zwar *jetzt*“ (Interview DGB: 66).<sup>176</sup> Demnach potenziere sich das Problem der Rentenniveauabsenkung durch andere Probleme, die mit (mangelnder) privater Vorsorge einhergehen (s. nächster Unterabschnitt). Eines sei etwa, dass „[...] die Rentenniveaукürzung [schon] so drastisch aus[fällt], dass sie durch zusätzliche Vorsorge nicht mehr ausgeglichen werden kann – zumindest nicht im Rahmen der geförderten privaten Vorsorge“ (DGB 2010b: 60). Selbst der SPD-Experte spricht in diesem Zusammenhang von einem „Beitragssatzdogma“, dem sich die Reformpolitik in den letzten Jahren verschrieben habe.<sup>177</sup> Kritik kommt auch von der BAGSO: „Eine kompromisslose Unterordnung des Leistungsziels unter das Ziel der Beitragssatzstabilität bedeutet eine einseitige Verschiebung der Risiken zulasten der heutigen und zukünftigen Rentnerinnen und Rentner“ (2011b: 4). Vor allem durch die Beitragsfestsetzung würden, so die Gewerkschaften, ausschließlich Arbeitgeber profitierten, während Beschäftigte das sinkende Leistungsniveau in der Rentenversicherung fortan durch eigene Vorsorge kompensieren müssten (vgl. ver.di 2007: 2-3; DGB 2010b: 61). Der Problembezug rekurriert damit im Grunde auf eine weitere Form des Zwangs bzw. eines erhöhten Drucks auf das exponierte Individuum, für die Absicherung im Alter bereits jetzt Vorsorge zu betreiben. Diesen Bezug betten die Gewerkschaften bewusst in ein gruppenübergreifendes Argument ein, dass hiervon die überwiegende Zahl der abhängig Beschäftigten betroffen wäre.

Die auf diesen Ausführungen aufbauende negative Bewertung der Reformentscheidung gründet im Kern auf zwei zentralen Schlüssen der Gegner: Zum einen führe die Beitragsfestsetzung von 22

---

<sup>175</sup> Vgl. auch IG Metall 2011: 24.

<sup>176</sup> Hier verweist der Experte vom DGB außerdem auf die restriktivere Anerkennung von Ausbildungszeiten und die mangelnde Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit (: 56).

<sup>177</sup> Obwohl von seiner Partei beschlossen, ist der Experte der SPD hier sehr kritisch: „wir kommen jetzt langsam an die Grenze dessen was aus meiner Sicht verträglich ist was das Leistungsniveau angeht“ (: 54). Später im Gespräch bewertet er diese Entscheidung als „nicht hinnehmbar“ (ebd.: 203).

Prozent „[...] zu einer ungerechten Verteilung der Lasten und so zu einer Überlastung von Vielen“ (DGB 2011: 9; vgl. auch DGB 2012b: 8), was auch die Fachleute so äußern (vgl. Interviews Ver.di: 111-113; SoVD: 54; DGB: 56). Diese ungünstige „Verteilungsbilanz“ sei nichts anderes als ein „Etikettenschwindel“ (Interview IG Metall: 70), da der Einzelne kaum entlastet werde: „[...] [E]ntlasten [der ersten Säule] heißt aus Arbeitgebersicht weniger einzahlen“ (Interview ver.di: 113). Zum anderen bestehe die Gefahr eines Akzeptanz- und Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber der GRV infolge der Reform,<sup>178</sup> insbesondere seitens der jüngeren Generationen (vgl. IG Metall 2009: 5): „Der Beitragssatzeffekt steht außer Verhältnis zum Vertrauensschaden“ (SoVD 2007a: 8). Insbesondere der Nachhaltigkeitsfaktor hätte den „Verlust einer sicheren Planungsgrundlage für die Menschen“ zur Folge (DGB 2004: 2); nicht zuletzt durch eine Entwertung von Renteneinkommen (vgl. auch BAGSO 2011b: 4).<sup>179</sup> Mit der Koppelung der Sozialhilfe und das Grundsicherungsniveau an die Rentenentwicklung würde „die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Rentensystems in Frage“ zusätzlich in Frage gestellt (ebd.: 7). Hinzu kämen zukünftige Versorgungsprobleme im Alter: „Die Rentenversicherung steht vor einer Existenz bedrohenden Akzeptanzkrise!“ (IG Metall 2009: 4). Sehr ähnlich argumentieren hier auch einige Fachleute, etwa seitens des SoVD:

„Und da stellt sich dann für viele, gerade Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich, die Legitimationsfrage, die fragen sich ‚warum ich zahl ich eigentlich so hohe Beiträge von meinem geringen Einkommen in die Rentenversicherung ein, wenn ich damit im Alter noch nicht mal eine Rente bekomme, die auch zum Leben reicht.‘“ (: 105).

Die Beitragssatzdebatte bewertet der Experte von der IG Metall insofern, dass diese zu einem rentenpolitischen „Trümmerhaufen“ geführt habe, den die Politik seitdem versuche „aufzuräumen“, allerdings ohne ersichtlichen „Bauplan“ (: 76).

In ihrer negativen Bewertung dieser Reformentscheidung thematisieren die Akteure zudem, dass der Vertrauensverlust in der Bevölkerung gezielt durch die rentenpolitische Diskussion und vor allem die Beeinflussung der Diskussion durch neoliberale Tendenzen befördert wurde. Hierfür seien auch bestimmten Diskussionsteilnehmer verantwortlich, so die Zuschreibung hier. Folglich sei die umlagefinanzierte Rentenversicherung an sich nicht (alleine) durch den demographischen Wandel herausgefordert, sondern vor allem durch die einnahmenorientierte Ausgabenpolitik, die das Drei-Säulen-Modell als alternativlos deklariert (vgl. Kapitel 8.2.). Vor allem die Fachleute auf Seiten der Gewerkschaften und vom SoVD thematisieren relativ ausführlich den diese Reformpolitik beglei-

<sup>178</sup> Die Gewerkschaft ver.di bezieht sich hierbei auf eine ähnliche Bewertung des Sozialbeirats (2007: 8).

<sup>179</sup> Die BAGSO hierzu: „Das Rentenniveau muss bei längerer Versicherungsdauer die Leistungen der Sozialhilfe deutlich übersteigen. Sonst ist die Legitimation einer – zumindest für weite Teile der Bevölkerung – verpflichtenden gesetzlichen Rentenversicherung in Frage gestellt“ (2011b: 4).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

tenden politischen Diskurs, den sie auch als solchen benennen.<sup>180</sup> Sie beziehen sich konkret auf den neoliberalen Zeitgeist, der als „Mainstream“ (Interview DGB: 74) die damalige Politik von SPD und Bündnis 90/Die Grünen stark beeinflusst und immensen Druck hin zu Reformen im Sozialversicherungssystem verursacht hätte. Dabei wurden „Versprechungen“ (Interview SoVD: 160) gemacht, dass etwa alle Versicherten durch stabile Lohnnebenkosten zu den Nutznießern zählen würden. Selbst bei abhängig Beschäftigten habe „Anfang der 2000er Jahre [...] son bisschen ne Goldgräberstimmung“ geherrscht, Aktien zu erwerben etc.“ (Interview IG Metall: 123). Innerhalb solcher stimmungsbildender Prozesse wären einzelne Wissenschaftler, aber auch „Banken und Versicherungen [...] extrem klug vorgegangen, sie haben Scheinwissenschaft finanziert“, und Kooperationen mit Zeitungen wie der *Bild* gepflegt (Interview DGB: 74). Es war nach Auskunft dieses Experten sehr schwierig, als Gewerkschaft gegen diese Politik zu agieren wenn „man da ständig die gesamte veröffentlichte Meinung gegen sich hat“ (ebd.: 76). Interessant ist, dass auch die Experten auf Seiten der Parteien den starken Einfluss „der sogenannten neoliberalen Schule“ anführen, „die Versicherungsbeiträge eher zu senken und damit Risiken zu privatisieren“ (Interview CDU: 170). Aus Sicht des Sozialdemokraten habe sich dies gegenwärtig zwar „ein Stück weit erledigt“ (: 192). Aber damals, zur Zeit der Regierungsverantwortung der SPD war „der Druck [...] so groß, dass uns auch Sachen passiert sind, die hätten eigentlich nicht passieren dürfen“, wie etwa die Riester-Reform, oder auch die Liberalisierung von Finanzmarktregelungen (: 195). Der neoliberale Zeitgeist war damals omnipräsent, „wo man auch relativ blind reingelaufen ist, also so gedankenlos“ (: 264).<sup>181</sup>

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass im Deutungsangebot von Gewerkschaften, aber auch anderen, zu diesem Reformthema vor allem die Politik am Pranger steht, nicht von der Beitragssatzstabilität abzurücken. Mit der steigenden Notwendigkeit privater Vorsorge würde zudem eine unlautere Verantwortungsverschiebung zu Lasten des Individuums stattfinden, von der primär die Arbeitgeber profitierten, so die mittelbare Zurechnungsverantwortung. Diese Reformpolitik vergrößere die Gefahr von Altersarmut, und demontiere das Vertrauen in die Rentenversicherung, so der Vorwurf. Für Letzteres seien neben der Politik als primärer Adressat ihrer Zurechnungsverantwortung auch andere Akteure (mit-) verantwortlich.

In dieser Auseinandersetzung kritisieren allerdings auch die Reformbefürworter, dass Akteure wie Gewerkschaften selbst gezielten Einfluss auf die Diskussion nehmen. Der nun folgende Abschnitt zeigt, dass auch Reformbefürworter sich der Strategie der Vertrauenserschütterung gegenüber dem eingeschlagenen Reformweg durchaus bewusst sind. Dies zeigt sich als klare Abwehr- und Adapti-

---

<sup>180</sup> Insbesondere der Experte der IG Metall reflektiert stark über den Einfluss bestimmter Wertbegriffe, wie diese – etwa Generationengerechtigkeit – zur, wie er sagt, Inszenierung der Alterssicherungsdebatte seitens bestimmter Akteure genutzt wurden, um einen verdeckten „Lohnnebenkostendiskurs“ zu führen (: 60, 70-74).

<sup>181</sup> Er begründet das Folgen dieses Zeitgeists und Mainstreams seitens der SPD damit, dass es außerhalb Deutschlands – etwa Großbritannien unter Blair – erfolgreiche Beispiele neoliberaler (Finanz-)Politik gab. Am Beispiel von Industriepolitik sei die SPD von der FDP, der Union aber auch den Grünen „gejagt“ worden (: 194).

onsstrategie ihrerseits, die später auch an ihre Anpreisung der Vorteile privater Vorsorge anschließt (vgl. Kapitel 8.2.).

### **Das Thema Altersarmut: Geteilte Problemwahrnehmung, konkurrierendes Deutungswissen**

Altersarmut spielt in der Problemwahrnehmung aller Akteure eine Rolle, wird aber deutlich unterschiedlich beurteilt und ist damit als Bezugspunkt konkurrierenden Deutungswissens zu betrachten. Wie deutlich wurde, ist der Verweis auf ihre Zunahme ein entscheidendes Argument von Gewerkschaften und SoVD, um die negativen Folgen der Politik der Niveauabsenkung (u.a.) zu verdeutlichen (vgl. hierzu SoVD 2012: 22f.; DGB 2012b: 5ff.): *„Die geplante Beitragssatzpolitik der Bundesregierung erzwingt die Senkung des Rentenniveaus. Altersarmut würde deutlich zunehmen“* (DGB 2012a: 9). Dies dient als argumentative Strategie der Vertrauenserschütterung, mit der die Rentenreformpolitik diskreditiert werden soll. Der DGB kritisiert dabei im Jahre 2010, dass *„[z]u Unrecht [...] häufig behauptet [wird], es gebe aktuell so gut wie keine Altersarmut“*, was andere an der rentenpolitischen Diskussion beteiligte Akteure mit der relativ geringen Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter begründeten (vgl. 2010b: 59). Der Experte vom Sozialverband sieht, dass es jedoch *„heute weitgehend Konsens und auch nicht mehr zu leugnen [ist], dass wir vor einem Anstieg von Altersarmut stehen“* (: 105). Auch andere Akteure unterstreichen, dass *„[z]weifelsobne [...] die Gefahr von Altersarmut aber in den nächsten Jahren noch deutlich zunehmen [wird]“* (DGB 2010b: 59)<sup>182</sup> Der Gesprächspartner der IG Metall sieht im gegenwärtigen Stellenwert des Themas einen Verdienst der Gewerkschaften und der Sozialverbände (: 76).

Als kausale Ursachen steigender Altersarmut sehen viele Akteure die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse (vgl. ver.di 2011: 54), (Langzeit-)Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit der Kürzung der Rentenversicherungsbeiträge für ALG II-Beziehende (SoVD 2007: 17), der steigende Anteil an Erwerbsminderungsrenten (etwa DGB 2012b: 8), die allgemein *„zahlreichen und tief greifenden Leistungseinschnitte“* in der GRV (SoVD 2010: 28), und nicht zuletzt das Absinken des allgemeinen Rentenniveaus, dem andere Rentenarten folgten (DGB 2012b: 8). In Anbetracht dessen stelle sich *„eine wachsende Zahl der Menschen“* daher mittlerweile auch die Frage, ob die politische Grundsatzenscheidung zur Abkehr von der Lebensstandardsicherung durch die Rentenversicherung *„damals richtig“* war (Interview SoVD: 40); gegenwärtig würden *„[...] viele Menschen zunehmend Angst davor haben, dass sie im Alter [nicht mehr] auskommen“*, so auch der Experte der SPD. Zukunftswissen hinsichtlich der Gefahr steigender Altersarmut, die kausal auf die rentenpolitische Bei-

---

<sup>182</sup> Vgl. hierzu auch: DGB 2011: 10; 2012b: 8; SPD 2010a: 2-3; BAGSO 2011b: 2; Interview BAGSO: 281; IG Metall 2009: 4; Interview IG Metall: 66).



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

tragssatzpolitik zurückgeführt wird, unterstreicht hier folglich eine drohende Exponiertheit des Einzelnen, der auf unzureichendes Einkommen im Alter zusteuert.

Andere Akteure beurteilen die Situation dagegen klar anders: Sie formulieren das Gegenwartswissen, dass „dieses Problem der Altersarmut im Moment [...] im Grunde [...] verschwindend gering [ist] (Interview BDA: 124) bzw. Altersarmut zur Zeit sogar abnehme (Interview CDU: 108). Bisher seien „gerade einmal 2,5 % der über 64-Jährigen [darauf] angewiesen“, die Grundsicherung im Alter zu beziehen (BDA 2010b: 2; vgl. auch CDU/CSU 2012: 6); folglich sei Altersarmut „heute ein Fremdwort“ (Interview CDU: 46). Der heutigen Rentnergeneration gehe es „so gut wie noch keiner Rentnergeneration vor ihr“ (Interviews BDA: 124; auch BDA 2010b: 2). Nach Sicht des Arbeitgeberverbands tauche das Thema trotz solcher eindeutigen Befunde allerdings „immer wieder in der öffentlichen Diskussion auf.“ (2010b: 3). Er rekurriert dabei auf die weiter oben von reformkritischen Akteuren angeführten Ursachen und kritisiert, dass etwa der DGB „sich sogar zu der Behauptung [versteigt], in Deutschland drohe ‚Altersarmut ungeahnten Ausmaßes‘.“ (ebd.). Mit der Einführung der Grundsicherung im Alter sei Altersarmut aber „auch schon wirksam ausgeschaltet, darüber redet nur auch niemand“, so der Experte (: 124); es gebe keinen „Automatismus dass man sagen könnte wir kommen auf jeden Fall in die Situation mit gravierender Altersarmut.“ (: 126).<sup>183</sup>

Bei der Thematisierung der Absenkung des Rentenniveaus und im Kausal- und Zukunftswissen über die möglichen (zukünftigen) Auswirkungen auf die durchschnittlichen Alterseinkommen zeigt sich allerdings, dass auch einige Unterstützer der Reformpolitik Probleme für Einkommenslagen im Alter erwarten – und dies vermutlich gerade deshalb anführen, da das Hervorheben finanzieller Unsicherheit maßgeblich die Notwendigkeit privater Altersvorsorge unterstreicht (vgl. Kapitel 8.2.). Zumindest die Experten der Christdemokraten und des Verbands betrieblicher Altersversorgung sehen Versorgungsprobleme vor allem im Zusammenhang mit ausbleibender Vorsorge (Interviews CDU: 46; aba: 62).<sup>184</sup> Selbst die BDA sieht, dass das sinkende Rentenniveau „*eben für einen Anstieg an Grundsicherungsempfängern*“ in den nächsten Jahrzehnten sorgen könnte (2008: 4) – allerdings seien „*solche Behauptungen nur eine Spekulation, denn sicher vorherzusagen kann eine solche Entwicklung niemand*“ (ebd.). Die Gefahr von Altersarmut steige nicht unweigerlich, da das sinkende Rentenniveau durch private Vorsorge kompensiert werden könne (vgl. Interview BDA: 126; auch BDA 2010b: 3).

---

<sup>183</sup> Sollten dagegen „die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stimmen“, ein „freundliches Investitionsklima“ herrschen, würde „der Faktor Arbeit relativ gering belastet“ und „dadurch der Beschäftigungsstand hoch“ sein, dann – so das Kausalwissen des Experten (vgl. auch Kapitel 8.2.) – „sind auch die Erwerbsbiographien durchgehend, dann werden auch Rentenbeiträge bezahlt [er bezieht sich ferner auf die Möglichkeit zu privater Vorsorge, SH] und dann ist Altersarmut wahrscheinlich kein drängendes Problem, auch nicht in der Zukunft.“ (: 126). Vgl. auch BDA (2008: 4; 2010b: 2); auch GDV (2013: 8).

<sup>184</sup> Auch der Gesprächspartner der CDU sieht, dass „niemand war so vermögend und gut gestellt wie die heutige Rentnergeneration, das gab es in Deutschland noch nie“ (: 146). Dieser Verweis dient auch als Legitimationsstifter für die erfolgten Reformen, um deutlich zu machen, dass dieses hohen Niveaus zukünftig nicht mehr möglich sei.



## 8.1.5 Probleme bei der Privatisierung der Alterssicherung

### Gemeinsame Problemwahrnehmung, konkurrierende Erklärungen

In der Diskussion des Themas kapitalgedeckter privater Vorsorge und der staatlichen Förderung von Riester-Produkten zeigt sich zunächst eine geteilte Problemwahrnehmung aller Akteure hinsichtlich eines bisher unzureichenden Verbreitungsgrades. Hierfür werden jedoch verschiedene Gründe als ursächlich angeführt. So zeigen sich Problembezüge zur gegenwärtigen Lage, die das Prinzip kapitalgedeckter Altersvorsorge aber nicht grundsätzlich anzweifeln. Solchen Sichtweisen stehen klar negative Schlussfolgerungen gegenüber, die Vorsorge als unzureichendes Kompensationsmittel eines sinkenden Rentenniveaus erachten, und dabei die Probleme bestimmter Gruppen thematisieren, die kaum die Möglichkeit hätten, ausreichend Vorsorge zu betreiben.

Akteure wie der Versicherungsverband GDV und die Arbeitgeber begründen die Notwendigkeit privater Vorsorge mit der schrittweisen Absenkung des Niveaus und befürworten beide Reformen (vgl. Kapitel 8.2.). Zugleich thematisieren sie einen immer noch geringen Verbreitungsgrad von Riester-Produkten, der insbesondere im Bereich unterer und mittlerer Einkommen noch ausbaufähig sei. Hier der GDV-Experte: „[...] aus unserer Sicht ist das Glas halb voll, [...] die Riester-Verträge jetzt [...] ich glaub die Versicherungswirtschaft alleine dürfte so knapp elf Millionen Verträge haben, [wir sehen] dass sie sich etwas langsamer entwickeln, dass wir sicherlich noch nicht alle erreicht haben“ (: 82; vgl. auch GDV 2013: 8). Es sollten „*künftig nicht mehr nur ein Teil, sondern alle Erwachsenen*“ diese Form der Vorsorge nutzen (BDA 2010: 2), was indirekt auf den noch geringen Verbreitungsgrad verweist. In Bezug auf diese Gruppe machen die Fachleute verschiedene Ursachen unzureichenden Vorsorgeverhaltens aus: Der Experte der CDU sieht, dass ein Teil dieser Gruppe nicht privat vorsorge, weil Vielen die Möglichkeit staatlicher Förderung schlichtweg nicht bewusst sei (: 74). Erschwerend käme hinzu, dass im Zuge der zurückliegenden Finanz- und Wirtschaftskrise Produkte der Altersvorsorge im Allgemeinen, und damit auch Riester-Produkte, „*kritischer* denn je beäugt werden“ (: 70). Zudem werde die Vorsorgebereitschaft der Bevölkerung „durch immer wiederkehrende Pressemeldungen“ (ebd.) unterminiert, und gegenwärtig herrsche zudem wenig Vertrauen in diese Art von Produkten, was auch der GDV problematisiert: „*Aber auch die oftmals unsachliche und interessengeleitete öffentliche Kritik an der Riester-Rente hat dazu beigetragen, dass die Bürger private Altersvorsorge aufschieben oder unterlassen*“ (2012: 14).<sup>185</sup> Ihr Experte sieht die Gefahr einer „Springprozession“, in der „immer wieder Dinge und auch Grundsatzentscheidungen in Frage“ gestellt würden; all dies würde „die Leute nur verunsichern und dazu führen, dass man in Zweifelsfall gar nix macht“ (: 149). In diesen Ausführungen wird unzureichende Vorsorge als defizitäres Verhalten über den Prob-

<sup>185</sup> Ein Jahr später spricht der GDV immer noch von einer „*teilweise kampagnenartige[n] Kritik an der Riester-Rente, die überzogen sei und die weitere Verbreitung gefährde*“ (2013: 9).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

lembezug mangelnder Information, aber auch über eine negative Beeinflussung des Einzelnen ‚von außen‘ erklärt, was indirekt als akteursbezogene Zurechnungsverantwortung gegenüber jenen zu verstehen ist, welche diese ‚unsachliche Kritik‘ anbringen.

Andere Fachleute sehen, dass das Bewusstsein der Notwendigkeit privater Vorsorge bei den Beschäftigten zwar bestehe, sich aber bisher nicht in entsprechendem Verhalten niederschläge (Interview VZBV: 58; aba: 42).<sup>186</sup> Gründe dafür liegen laut der Expertin der Verbraucherzentrale Bundesverband auf dem Markt für Altersvorsorgeprodukte, auf dem es „weitestgehend *keinen* funktionierenden Preis- Leistungswettbewerb“ gebe (: 96); es herrsche hier zwar starker Wettbewerb, aber dieser ist „*zu einem großen Teil vor allem darauf gerichtet, über attraktive Provisionen absatzstarke Vertriebsnetze zu gewinnen. Die Qualität der Produkte und ihr Preis-Leistungs-Verhältnis spielen demgegenüber häufig nur eine nachrangige Rolle.*“ (VZBV 2011: 3). Auf dem dysfunktionalen Markt würden Riester-Produkte zudem steuerlich unterschiedlich behandelt (vgl. auch Interview Ver.di: 132) und seien aufgrund mangelnder Informationen für den Verbraucher schwierig zu vergleichen. Dabei sei es der Auffassung der Expertin nach nicht einmal sicher, ob der Markt auch bei besserer Informationslage optimal funktionieren würde. Dieser Bezug auf suboptimale Verbraucherinformationen und Produktgestaltung erklärt in der Sicht einiger Fachleute das unzureichende Vorsorgeverhalten, zumindest in Teilen: „[...] da *herrscht* eine so große *Intransparenz* gerade bei der Riester-Rente, und ich glaube dass viele Menschen sich davon *abschrecken* lassen [...]“ (Interview SoVD: 69). Fehlendes Wissen über Vorsorge und Finanzplanung stelle sich dabei als gruppenübergreifendes Problem dar; der Beratungsbedarf in der Bevölkerung läge insgesamt bei „99 Prozent“ (Interview VZBV: 85). Folglich stelle mangelnde Transparenz (gerade vor dem Hintergrund der generellen Komplexität der Materie ‚Altersvorsorge‘) ein Hindernis für das erforderliche (Vorsorge-)Handeln dar, und bedingt sei dieses primär durch die Produkte.

Andere Akteure sehen andere Gründe als Ursache unzureichender Vorsorge: Sie rekurrieren auf den Aspekt gegenwärtig mangelnden Vertrauens in Vorsorge und begründen dies mit der geringen Rendite dieser Produktgattung, wodurch sie im Grunde ein Problembild der privaten Vorsorge zeichnen, das etwa der Verband Deutscher Versicherer weiter oben kritisiert. Diese Akteure sehen, dass die Renditen weit hinter dem zurückbleiben, was seit der Einführung der staatlichen Förderung seitens der Politik versprochen wurde. Der Rekurs auf ein bestehendes „Effizienzproblem“ (Interview VZBV: 58) wird zudem im breiteren Kontext kapitalgedeckter Altersvorsorge thematisiert. Einige Fachleute unterstreichen, dass die Erwartungen an eine positive Renditeentwicklung dieser Produkte zwischenzeitlich korrigiert wurden, auch wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise (vgl. Interviews Ver.di: 107; SPD: 114; CDU: 99-101; IG Metall: 119).

---

<sup>186</sup> Laut VZBV würde die Riester Rente „[s]elbst nach acht Jahren [...] lediglich von einem Drittel bis maximal der Hälfte der Adressaten genutzt“ (2009: 3).

Grundsätzlich teilt eine Vielzahl der Fachleute die Sichtweise, dass gerade die Gruppe der Geringverdiener jene sei, die häufig nicht ausreichend vorsorge; also jene Gruppe, die perspektivisch besonders negativ von der Absenkung des Rentenniveaus betroffen sei. Diese Erklärung zeigt somit zum einen Nähe zum Problembezug mangelnder Information auf dem Markt für Vorsorgeprodukte (von dem viele Gruppen betroffen seien), zum anderen wird jedoch auch betont, dass Vorsorgebemühungen schlichtweg an den geringen Einkommen dieser Gruppe scheiterten (Interview SoVD: 67; vgl. auch VZBV: 58; vgl. auch VZBV 2009: 3, DGB 2012a: 16, BAGSO 2011b: 3; IG Metall 2009: 4). Zudem werde diese Gruppe immer größer (Interview ver.di: 109). Vor allem Gewerkschaften nutzen diese Objektivierung zum Anschluss an ihre weiter oben dargestellten arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Problemdefinitionen:

*„Diejenigen, die am häufigsten an dem höheren Rentenalter scheitern werden und mit hohen Abschlägen in Rente geben müssen, sind auch diejenigen, die in aller Regel während der gesamten Erwerbsbiografie häufiger Lücken oder Zeiten mit schlechten Verdiensten aufweisen werden (niedrig qualifizierte Personen; Arbeitnehmer in psychisch oder physisch belastenden Berufen etc.). Dies sind gleichzeitig Personengruppen, die meistens keine ausreichende Vorsorge betreiben (können)“ (DGB 2010b: 60).*

Insgesamt ist für die Kritiker damit unzweifelhaft, dass Geringverdiener benachteiligt seien – weniger durch das Förderverfahren an sich, aber maßgeblich dadurch, dass sie wegen mangelnder finanzieller Spielräume nicht vorsorgen könnten. Für Menschen mit geringen Einkommen verstärkte sich folglich der negative Effekt der schrittweisen Rentenniveauabsenkung: Zum einen wegen (in ihren Augen begründeter) mangelnder Vorsorge, zum anderen in Anbetracht einer mangelnden Rendite, von der auch einkommensstärkere Gruppen betroffen sind, wenn auch im Verhältnis weniger stark. Vor allem die Gruppe derer, die aus absicherungsrelevanten Gesichtspunkten von der Riester-Förderung besonders profitieren sollte, ist daher kumulativ benachteiligt; sie unterliegt einem zusätzlichen Handlungsdruck zur privaten Vorsorge und ist gleichzeitig durch die Absenkung des Rentenniveaus stärker betroffen, d.h. in der Summe deutlich(er) exponiert.

Neben dem Bezug auf geringe finanzielle Möglichkeiten zur Vorsorge erachten einige Fachleute zwei Aspekte als Vorsorgehürden: Zum einen erhöhe der erforderliche Mindestbeitrag von € 5 auf Seiten des Sparers zuzüglich der staatlichen Zulage von € 154 im Jahr das Alterseinkommen kaum nennenswert (vgl. Interview SoVD: 67). Zum anderen liefen so über den Erwerbsverlauf angesparte Beträge Gefahr, zukünftig (im Alter) über die Bedarfsprüfung mit der Grundsicherung im Alter verrechnet zu werden, falls diese aufgrund niedriger GRV-Ansprüche beansprucht werden müsse. Daraus ergebe sich insbesondere für Geringverdiener keine Anreizwirkung, für das Alter vorzusorgen:

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

„Und wenn ich zu dem jetzt sag ‚von deinen äh 1000 Euro netto spar du mal noch an, zahl‘, ich mein da nützt auch nichts wenn er fünf Euro im Monat, da kommt nix raus hinten, aber wenn ich dem sag 100 oder 200 Euro dann sagt der ‚geht net weil ich brauch das Geld zum Leben‘, und wenn er mit fünf Euro anfängt und dann so ich sach mal ne Rente von maximal 50 Euro zusammenspart, die wird bei der Grundsicherung gegen gerechnet, nach geltendem Recht. Also kann ich ihm gar net raten dass er groß anfängt“ (Interview ver.di: 113).

Gerade dieser Problembezug ist für die Argumentation der Reformkritiker zentral; ihrer Ansicht nach wird private Vorsorge durch Bedarfsprüfung maßgeblich erschwert. Riester-Vorsorge rechnet sich demnach gerade für jene nicht, die von der staatlichen Förderung profitieren sollen, was den Weg hin zu mehr Kapitaldeckung im System konterkariert. Folglich falle ausbleibendes Vorsorge-Handeln auf das Problem mangelnder finanzieller Ressourcen zurück, und es gebe zudem – so die systembezogene Zurechnungsverantwortung dieser Akteure – offenkundige Fehlanreize.

Solchen Einschätzung der Gewerkschaften und anderer Akteure, die Prämisse ihrer negativen Schlussfolgerungen sind und damit der Infragestellung der legitimatorischen Grundlage der zunehmenden Kapitaldeckung in der dritten Säule dienen (s. weiter unten), widersprechen die Reformbefürworter allerdings vehement. Sie stellen gewissermaßen als gezielte Adaptionstrategie dem ‚exponierten‘ Individuum (der Gegenseite) eine grundsätzliche Befähigung dessen entgegen: So betont die Arbeitgebervereinigung, dass die Bereitschaft „*zum Abschluss eines Riester-Vertrags nicht in signifikantem Umfang dadurch beeinträchtigt wird, dass Bürger darauf setzen, im Rubestand von der Grundsicherung im Alter zu leben.*“ (BDA 2008: 3). Hiergegen spreche zudem, dass viele Geringverdiener diese Form der Vorsorge bereits nutzten, was Berechnungen der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) zeigten (2008: 3.) – was auch der Experte hervorhebt (: 102).<sup>187</sup> Als überaus problematisch erachten die Reformbefürworter eher, dass in der Hervorhebung des negativen Zusammenhangs zwischen Vorsorgeanreiz und Bedarfsprüfung ein negativer Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung entstünde – was sie indirekt Akteuren wie den Gewerkschaften anlasten. Es werde dabei bewusst verkannt, dass niemand, nicht einmal der Geringverdiener bzw. die Geringverdienerin, langfristig plane, in einem niedrigen Einkommensstatus zu verharren:

„Ein junger Mensch, der anfängt zu arbeiten als Geringverdiener, der plant doch nicht eine Karriere um bis zu seinem Lebensende Geringverdiener zu bleiben, also sondern der plant selbstverständlich [eine] Karriere [um] aus diesen Geringverdienerstatus einmal *herauszukommen* und im Zweifel wird ihm das auch gelingen“ (Interview CDU: 90).

---

<sup>187</sup> Ferner argumentiert die BDA damit, dass bereits 27 Jahre Pflichtversicherung in der GRV mit einem Durchschnittsverdienst ausreichen, um ein „*über dem Grundsicherungsbedarf liegendes Alterseinkommen*“ zu erreichen (ebd.: 3).

Dieser Experte erachtet Gründe im Zusammenhang mit mangelnden finanziellen Ressourcen als „vorgeschoben“ und bezeichnet es als großen „Unsinn“ wenn „*jungen* Leuten so was“ eingeredet werde (ebd.).<sup>188</sup> Zwar sei es nach Sicht der BDA nicht auszuschließen, dass einige wenige „*sich vor dem Hintergrund einer möglichen Anrechnung auf die Grundsicherung vom Abschluss eines Riester-Vertrags abhalten lassen und tatsächlich darauf spekulieren, sich im Alter von der Allgemeinheit durch Grundsicherungsleistungen aushalten zu lassen*“; allerdings sei deren Zahl gering (2008: 4). Problematisch bzw. „fahrlässig“ sei aber vor allem, wenn die fachpolitische Diskussion ein solches Verhalten mit heraufbeschwöre:

„[...] wenn argumentiert wird, aufgrund der Anrechnung für die Grundsicherung sollte man Riester bleiben lassen [...], man könnte sich da noch ein bisschen weiter über das Sozialstaatsverständnis aufregen und könnte ja auch sagen ‚Arbeiten gefährdet ihren Anspruch auf ALG-II‘ [...]“ (Interview GDV: 99).

Dies widerspreche einem „Menschenbild“, in dem es die Wenigsten erstrebenswert fänden ein vom Staat abhängiger Fürsorgeempfänger“ (Interview CDU: 164) zu sein; „die Allermeisten wünschen sich doch, dass sie also nicht im Takt der Sozialbehörden leben müssen, sondern dass sie ein selbstbestimmtes Leben führen können [...]“ (Interview GDV: 99).

### **Negative Schlussfolgerungen der Kritiker: Die Privatisierung als Produzent von Verlierern**

Die Gewerkschaften zielen mit ihrer Argumentation darauf ab, die (beschworenen) Vorteile der privaten Altersvorsorge durch andere (vgl. Kapitel 8.2.) anzuzweifeln bzw. in einer drastischeren Variante der Vertrauenserschütterung die Legitimität dieses zentralen Reformeckpfeilers zu unterminieren.<sup>189</sup> So hebt der Experte der IG Metall die geringe Rendite der Produkte hervor, was keine positiven Aussichten für die Zukunft zuließe:

„wir brauchen in Zukunft zwischen fünf und sechs Prozent monatlich zusätzlich Aufwand vom Einkommen, und das muss sich in etwa mit vier Prozent verzinsen damit die Lücke zu bleibt. [...] dass dieses Instrument diese Lücke schließen kann das ist absurd, [...] wenn jemand glaubt, dass sich die Finanzmärkte nachhaltig anders entwickeln [...], und dann haben wir Renditen zwischen 1,5 bis 1 Prozent. Und das sollte doch Anlass zu Sorgen geben“ (Interview IG Metall: 125).<sup>190</sup>

Solche pessimistischen Perspektiven finden sich auch bei anderen Fachleuten. Kritisch wird in diesem Kontext ein übermäßiges Profitieren der Anbieter von Riester-Produkten gesehen: Während

---

<sup>188</sup> Auch Interview GDV (: 97).

<sup>189</sup> Zugleich betonen auch eher kritische Fachleute, dass die private Vorsorge bzw. ihre staatliche Förderung als solche nicht kategorisch abgelehnt wird (vgl. etwa Interviews SoVD: 60-62; DGB: 56).

<sup>190</sup> vgl. hierzu auch DGB (2012a: 17-18).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

„Verbraucherinteressen [...] mit Füßen getreten“ (Interview VZBV: 56) würden, etwa hinsichtlich hoher Abschlusskosten der Produkte, ihrer Inflexibilität, und der niedrigen Rendite, hätten ausschließlich Banken und Versicherungen profitiert:

„[...] und das ist genau mein Problem, da sind 14 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer leihen den Versicherungen und Banken Geld, jeden Monat, und das wird nicht verzinst. [...] Und von dem [...] Zuschuss der oben drauf kommt kassieren die auch noch die Gebühren ab“ (Interview SPD: 114).

Zudem wird das Profitieren der Arbeitgeber durch die Umstellung auf die Riester-Förderung im Kontext der Beitragssatzstabilität der GRV negativ gesehen: Vor dem Hintergrund des sinkenden Rentenniveaus müsse der Beschäftigte für eine Riester-Rente vier Prozent vom Jahreseinkommen aufwenden und daher zum Erhalt staatlicher Förderung und der Zulagen eine bestimmte „*Sparleistung*“ erbringen (vgl. DGB 2012a: 17). Damit würden die „Belastungswirkungen“ der Reform aber einseitig auf Beschäftigte abgewälzt (Interview SoVD: 42), da Arbeitgeber von der Beitragssatzstabilität im Sinne stabiler Arbeitskosten profitieren und sich zudem nicht weiter an der Altersvorsorge ihrer Beschäftigten, außer vielleicht in Form betrieblicher Vorsorgeformen, beteiligen müssen. Dieser im Zusammenhang mit der Rentenniveauabsenkung bereits problematisierte Aspekt bezieht sich erneut auf das exponierte Individuum, das einem Zwang zur Vorsorge ausgesetzt, und maßgeblich im Vergleich zum Arbeitgeber benachteiligt sei. Konkret beklagt diese Sichtweise eine Verantwortungsentbindung der Arbeitgeberseite für Alterseinkommen. In dieser Zurechnungsverantwortung ist konkret die verantwortliche Politik angesprochen. Selbst der Experte der SPD kritisiert dabei die mit der Einführung der Riester-Förderung verlassene Parität von Arbeitgebern mit ihren Beschäftigten. Er verweist darauf, dass der Beitrag von Beschäftigten an der Rentenversicherung bei der beschworenen Beitragssatzstabilität von 22 Prozent bis zum Jahre 2030 bei 11 Prozent läge, allerdings zuzüglich vier Prozent bei erfolgreicher privater Vorsorge, was in der Summe klar höher als der Arbeitgeberanteil sei, und zudem als zusätzliche Belastung des Arbeitslohns (ebd.: 132). Ähnliche Implikationen ergeben sich in diesem Kontext aus dem weiter oben bereits angeführte Kausalwissen, dass der Ausbau kapitalgedeckter Altersvorsorge zu Lasten der in der GRV Versicherten gehe: Im Zusammenwirken mit der Absenkung des Rentenniveaus würden noch andere (Alters-)Gruppen sowohl gegenwärtig als auch zukünftig negativ betroffen – andere Akteure allerdings klar bevorteilt:

„man hat den jüngeren Leuten gesagt ‚ihr seid Gewinner der Reform‘, in Wahrheit sind’s die jüngeren Leute die eben seither deutlich mehr zahlen müssen für ihre eigene Alterssicherung in Zukunft, und die Älteren sind die Verlierer weil *sie* eben auf die Entwicklungen auf diese schrittweise Absenkung des Rentenniveaus nicht mehr *reagieren können*, die können ja nicht noch weiter Vorsorge sparen, das heißt [...] die haben *massive* Kaufkraftverluste, [...] wir ha-

ben deutliche Reallohnverluste, [...] und das bekommen die Rentnerinnen und Rentner ganz deutlich zu spüren und deshalb, es gibt vielleicht einen Gewinner, das ist die Finanzindustrie die in den letzten Jahren gute Geschäfte gemacht hat [...]“ (Interview SoVD: 79).

Diese Aussage zu Gewinnern und Verlierern der Reform fasst auch die IG Metall pointiert zusammen: „Die Belastung der Beschäftigten durch Rentenversicherungsbeiträge und private Vorsorgeleistungen wird weiter steigen und die Aufteilung der Tragelast zwischen Kapital und Arbeit wird immer ungerechter“ (IG Metall 2009: 4).

Die Experten der Gewerkschaften und vom SoVD tragen zudem vor, dass die Riester-Förderung dem Alterssicherungssystem insgesamt geschadet habe. Dieses grundsätzliche Argument soll die Darstellung eines prinzipiellen Funktionierens der Reform seitens der Reformbefürworter unterminieren:

„[...] wir ham ne massiv beschnittene obligatorische Vorsorge, wir ham freiwillige Vorsorge [...] die manche machen oder auch nicht, das ist kein Drei-Säulen-System, und wenn dann ist es, um im Bild zu bleiben, ein sehr brüchiges System“ (Interview DGB: 86).

Viele Menschen würden mittlerweile den Sinn damaliger rentenpolitischer Entscheidungen stark in Zweifel ziehen, und für sie stelle sich die „Systemfrage“:

„[...] was auch zunehmend die jüngeren Menschen erkennen, das Problem ist, dass diese Systementscheidung, die man 2001 getroffen hat, selbst bei denjenigen, die das Gleiche *einzahlen* in die gesetzliche und private Rente, zu einer großen Heterogenität des Alterseinkommens führt und die Menschen finden das ungerecht“ (Interview SoVD: 42).

In diesem Argument steckt ein klarer Appell an die verantwortliche Politik, diese Stimmungslage in der Bevölkerung nicht zu ignorieren, da sonst die Wählergunst, von der politisch Verantwortliche abhängen, gefährdet würde. Die Förderung der privaten Vorsorge, so ihre Argumentation, habe ihre Versprechen nicht eingelöst. Ihre Urheber bzw. deren Konzeption hätten deshalb erheblich an Vertrauen verloren. Gleichzeitig habe, so die kausale Hervorhebung dieser Akteure, das Vertrauen in die Gesetzliche Rentenversicherung wieder zugenommen bzw. bestehe immer noch (vgl. Kapitel 8.2.). Die entsprechenden Fachleute legen somit dar, inwiefern die Kapitaldeckung *nicht* zur Entlastung der Rentenversicherung beigetragen habe, verfolgen also eine klare Argumentationsstrategie der ‚Anzweiflung‘. Von Gewerkschaftsseite wird auf die Tatsache verwiesen, dass auch die Kapitaldeckung in gewisser Hinsicht einer Umlage-Logik unterliegt – die allerdings jene nicht wahrhaben wollten, die das Umlageverfahren der Rentenversicherung als besonders anfällig für den demographischen Wandel deklarierten (vgl. weiter oben). Denn auch Kapitaldeckung funktioniere nur solange, so das Argument, wie gegenwärtig und vor allem später eine adäquate Nachfrage nach Wertanlagen, Aktien etc. bestehe, und sei daher ebenso anfällig für demographische Veränderungen (vgl.



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Interviews DGB: 62, IG Metall: 70; SoVD: 134). Dieser Problembezug wird von drei Experten (vgl. auch Interviews SoVD: 71; DGB: 62) mit der Sichtweise verknüpft, dass Kapitaldeckung prinzipiell darauf ausgerichtet sei, Kapital auf globalen Märkten zu investieren, was aber klare Risiken berge:

„[...] dass die Finanzmärkte keine immerwährende Lizenz zum Geld drucken sind, sondern eben auch das Risiko der Geldvernichtung enthalten, haben wir in der Finanzkrise gesehen, und ob die Chinesen ernsthaft die Rentenpapiere [...] der Rentnergeneration die in 30 Jahren hier in Rente geht kaufen °weiß man natürlich nicht“ (IG Metall: 70).

Zusammenfassend lässt sich das Deutungswissen in der Auseinandersetzung zur Lage der (geförderten) privaten Vorsorge als von zwei Formen von Zurechnungsverantwortung geprägt darstellen: Gewerkschaften, der Sozialverband Deutschland, zum Teil aber auch andere Akteure formulieren mit ihrer Argumentation sowohl produkt- als auch akteursbezogene Zurechnungsverantwortungen. Ihr Credo ist dabei, dass der Ausbau der Kapitaldeckung vor allem Verlierer produziere. Dies hänge zum einen mit Mängeln der Produktform Riester-Rente zusammen. Zum anderen sei es fahrlässig von der Politik, so der Vorwurf, über private Vorsorge eine Kompensation des sinkenden Rentenniveaus erreichen zu wollen. Besonders schwer wiege, dass die Verantwortungsverlagerung auf Beschäftigte im Rahmen privater Vorsorge einer Verantwortungsentbindung der Arbeitgeber gleichkomme, und außerdem die Finanzindustrie übermäßig profitiere. Die Befürworter greift diese Punkte insofern auf, dass sie – ähnlich wie im Kontext mit dem Thema Altersarmut – bestimmten Akteuren (konkret den Gewerkschaften) in einer akteursbezogenen Zurechnungsverantwortung zur Last legen, die Riester-Förderung gezielt in Misskredit zu bringen.

### 8.1.6. Zusammenfassung

Die Rekonstruktion problemorientierter Deutungsangebote legte die spezifischen Problemdefinitionen der Auseinandersetzung über die Reform der deutschen Alterssicherung offen: Während Reformbefürworter (hier klar zugehörig: BDA, GDV, aba, CDU) steigende Kosten als dominierendes Thema ihrer Problemdefinition führen, problematisieren Gewerkschaften und der SoVD vorrangig die implementierten Reformen und deren Konsequenzen, insbesondere die Erhöhung des Rentenalters und die Absenkung des Rentenniveaus. Dies gilt auch für die Arbeitsmarktlage Älterer, obgleich zu diesem Thema, neben der Förderung der Kapitaldeckung, unter den Akteuren zum Teil geteilte, aber auch konkurrierende Wissensbestände bestehen. Die Problemdefinition steigender Kosten dient obigen Reformbefürwortern als Legitimierung des beschrittenen Reformpfads (s. nächstes Kapitel). Die Deutungsangebote von Kritikern wie Gewerkschaften und SoVD dagegen sind von ihrem Bestreben geprägt, diesen Reformpfad argumentativ mittels Anzweiflungen und Vertrauens-

erschütterungen gezielt in Misskredit zu bringen. Zwei Formen der Zurechnungsverantwortung prägen die problemthematisierende Begründungspraxis dieser Reformlager, und stehen sich damit gegenüber: Zum einen die systembezogene Zurechnungsverantwortung von Reformbefürwortern, die in ihrem Deutungsangebot das System der Gesetzlichen Rentenversicherung als Produzent einer unfinanzierbaren Bürde begreifen. Zum anderen die Zuschreibung obiger Reformkritiker einer vor allem akteursbezogenen Zurechnungsverantwortung, die etwa bei ihrer Problematisierung der Arbeitsmarktsituation Älterer unmittelbar die Arbeitgeber und Betriebe, mittelbar die Politik, kritisieren. Diese täten zu wenig und kämen ihrer Verantwortung nicht nach, die Erwerbstätigkeit Älterer tatsächlich in der Breite zu fördern. In ihrer Problematisierung der Reformentscheidung zum höheren Rentenalter steht hieran anknüpfend die Politik unmittelbar am Pranger, die Beschäftigungslage Älterer falsch einzuschätzen, und trotz unrealistischer Arbeitsmarktbedingungen von der Erhöhung nicht abzurücken. Hinsichtlich der Absenkung des Rentenniveaus käme es infolge der Beitragssatzpolitik, welche die Politik zu verantworten hätte (und derer sich auch der SPD-Fachmann kritisch annimmt), zudem zu einer unlauteren Lastenverschiebung an die Versicherten. Hiervon würden nur die Arbeitgeber profitieren, während die Reformpolitik als Ganzes vor allem Verlierer auf Seiten der in der GRV-Versicherten produziere. Die Konsequenz dieser Politik sei, so die akteursbezogene Zurechnungsverantwortung, die sie als bewusste Strategie zur Vertrauenserschütterung bezüglich des eingeschlagenen Reformpfads anbringen, drohende Altersarmut und ein Vertrauensverlust in die Rentenversicherung. Während für Letzteres auch bestimmte Diskursteilnehmer verantwortlich gemacht werden, kritisieren die Befürworter wiederum die Gewerkschaften und schreiben ihnen zu, Altersarmut gezielt als Thema zu lancieren und als Problem zu dramatisieren. Die Reformbefürworter üben sich hier folglich in klaren Abwehrstrategien zur Zementierung bewährter Wissensbestände hinsichtlich der Notwendigkeit der Reformen (vgl. Kapitel 8.2.). Dieser Deutungskampf setzt sich beim Thema Riester-Förderung fort. Gewerkschaften, SoVD und auch andere Akteure (VZBV, SPD) nehmen hier (produkt- und) akteursbezogene Verantwortungszuschreibungen vor, um damit den Ausbau der Kapitaldeckung insofern zu diskreditieren, dass dieser Weg kaum den erwünschten Erfolg zur Absicherung im Alter brächte: Die Produkte seien zu teuer, erzielten lediglich mangelnde Renditen etc. Sie würde zudem gerade nicht von denen in Anspruch genommen, die Förderung am ehesten bräuchten. Es sei zudem fahrlässig, dass die Politik damit das sinkende Rentenniveau kompensieren will. Besonders schwer wöge, dass hierüber faktisch die Parität mit Arbeitgebern verlassen werde. Verlierer seien die Versicherten, klarer Gewinner dagegen die Finanzindustrie. Die Probleme eines unterdurchschnittlichen Verbreitungsgrades von Riester-Produkten sehen auch Reformbefürworter. Allerdings würden bestimmte Akteure, so ihre akteursbezogene Zurechnungsverantwortung als Abwehrstrategie, Kapitaldeckung und dessen Förderung über Riester-Renten gezielt in Misskredit bringen wollen. Diese Befunde lassen sich grob wie folgt zusammenfassen:

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Abbildung 15: Zusammenfassung Problemdefinitionen (deutsche Akteure)

	Zentrale Problemdefinitionen	Dominierender Zuschreibungsmodus (Zurechnungsverantwortung)
<b>Reformbefürworter</b>	Steigende Kosten für staatliche Alterssicherung	GRV (Produzent finanzieller Bürde)
<b>Reformkritiker</b> (konkret: Gewerkschaften, SoVD – aber Kritik auch von SPD)	Durchgesetzte Reformpolitik	Reformpolitik der Regierung (Produzent von Verlierern bei Beschäftigten)
	Arbeitsmarktlage (allgemein und spezifisch für Ältere)	Arbeitgeber/Betriebe

## 8.2. Die Konstruktion der Umsetzungsebene reformpolitischer Handlungsoptionen: Lösungsvorschläge und Forderungen

In diesem Abschnitt steht nun die Konstruktion der Umsetzungsebene im Vordergrund. Konkret geht es darum, wie die Akteure im Rahmen ihrer Begründungspraxis auf ihren vorgenommenen Problemdefinitionen aufbauend Lösungsansätze formulieren und (weitere) Forderungen erheben. Dies bezeichne ich als Begründungslinien im Kontext von Wollenskonstruktionen. Deren Vorbringung basiert im Wesentlichen auf Wissenselementen, die zum einen im Deutungsangebot der Akteure als Sachzwangsargumente vorgetragen werden und damit Notwendigkeitskonstruktionen darstellen. Zum anderen zeigt sich eine weitere Form von Begründungslinien, in welcher sich die Akteure nicht alleinig auf Sachzwänge beziehen, sondern die Vorteilhaftigkeit bestimmter Lösungswege darlegen. Für die Argumentation haben wieder spezifische system- und akteursbezogene Verantwortungszuschreibungen Bedeutung. Im Kontrast zu Problemdefinitionen sind diese hier auf der Ebene von Problemlösungen angesiedelt, und ich behandle sie als Formen von (gegenwärtiger) Zuständigkeits- und (langfristiger) Aufgabenverantwortung.

## 8.2.1 Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer

### Die Notwendigkeit alter(n)sgerechterer Arbeitsplätze

Für auf die Arbeitsmarktlage Älterer bezogenen Deutungsangebote der Akteure, die konkret der Formulierung von Lösungsvorschlägen und Forderungen dienen, ist zunächst Folgendes festzuhalten: Im Prinzip herrscht zwischen sowohl Reformbefürwortern als auch den -kritikern ein prinzipieller Wissenskonsens, dass die Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer ein unerlässliches Mittel sei, den demographisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotentials zu kompensieren und die Erwerbsbeteiligung auszubauen. Bestimmte Akteure stellen hier den Sachzwang zur Sicherung wirtschaftlicher Prosperität in den Vordergrund,<sup>191</sup> vom Experten des Versicherungsverbands etwa wie folgt formuliert: Die Verbesserung der Erwerbsfähigkeit Älterer „[...] hilft [...] nicht nur den Rentnern, weil sie Abschläge vermeiden, es hilft auch der Volkswirtschaft als Ganzes, weil sie das Erwerbspersonenpotenzial stabilisieren können“ (: 69).<sup>192</sup> Eine höhere Erwerbsbeteiligung Älterer sei nicht zuletzt „unverzichtbar, um Fachkräftemangel entgegen zu wirken“ (Interview BDA: 164), was auch andere im Gespräch so betonen (vgl. Interviews aba: 46; GDV: 60; BAGSO: 108). Man könne es sich zukünftig nicht leisten, „auf die Älteren zu verzichten“ (Interview aba: 130). Hierauf bezogen erheben die Akteure zentrale Forderungen. Es müssten zur Erreichung des Ziels einer höheren Erwerbsbeteiligung Älterer zentrale Weichen gestellt werden, wobei den Akteuren der Sozialpartnerschaft, aber auch dem Einzelnen, besondere Verantwortung zukomme. Voraussetzung dafür ist zunächst der Abbau von Vorurteilen gegenüber den Fähigkeiten Älterer.<sup>193</sup> Konkreter fordern reformkritische Akteure, wenn auch weniger in den Experteninterviews (da dies dort kein prägendes Thema war), Altersdiskriminierung bei „*altersselektive[r] Personal- bzw. Einstellungspolitik, Aufgabenzuweisung oder Fort- und Weiterbildungen in den Betrieben*“ (SoVD 2007b: 12; hierzu auch BAGSO 2011a; DGB 2008; IG Metall 2012) aktiv zu bekämpfen.<sup>194</sup> Hier seien die Betriebe angehalten, so die gängige formulierte Zuständigkeitsverantwortung, von diesem Verhalten abzulassen und Arbeitsbedingungen zur Ermöglichung eines längeren Erwerbslebens zu gewährleisten.

Es bestehe die Notwendigkeit zur Schaffung alter(n)sgerechter Arbeitsplätze: „*Das heißt, es müssen Maßnahmen ergriffen werden, die zum einen den gesundheitlichen Verschleiß reduzieren (altersgerechtes Arbeiten) und zum anderen das spezifische Leistungsvermögen Älterer oder erwerbsgeminderter Menschen berücksichtigen (altersgerechtes Arbeiten*“ (SPD 2010b: 5). Konkrete Maßnahmen hierzu müssten möglichst früh im

<sup>191</sup> Das BMAS hierzu: „*Ohne eine höhere Erwerbsbeteiligung, auch und gerade der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sind Wohlstand und die soziale Sicherung in unserem Land gefährdet*“ (2).

<sup>192</sup> So spricht auch das BMAS von der Notwendigkeit „*den gesellschaftlichen Wohlstand und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern*“ (2010: I), was „*volkswirtschaftlich geboten und betriebswirtschaftlich sinnvoll*“ (ebd.: III; vgl. auch BDA 2009: 5).

<sup>193</sup> Hierzu das BMAS: „*Die gemeinsame Anstrengung aller Akteure muss sein, Vorurteile gegenüber der Leistungsfähigkeit der Älteren in den Betrieben abzubauen und entsprechende Arbeitsbedingungen zu gestalten*.“ (2010: 2).

<sup>194</sup> SoVD und DGB (2008: 17) verweisen auf das „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ von 2006.

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Erwerbsverlauf auf betrieblicher Ebene ansetzen. Explizit wird an die konkrete Verantwortung der Unternehmen für Folgendes appelliert<sup>195</sup>: „[...] eine altersangepasste Arbeitsplatzgestaltung, systematische altersgerechte Qualifizierung, eine betrieblich flexible und den individuellen Wünschen entsprechende Arbeitszeitgestaltung, Arbeitsschutzbedingungen und insbesondere eine auf Prävention ausgerichtete betriebliche Gesundheitspolitik“ (DGB 2004: 12).<sup>196</sup> Allgemein müssten „[g]esunde Arbeitsbedingungen“ geschaffen werden „damit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gesund in Rente geben können.“ (DGB 2008: 11). Auch Fachleute des unterstützenden Lagers der Rentenreformpolitik sehen hier die Betriebe in der Verantwortung stehen: „[...] wir [brauchen] eine altersgerechte Arbeitswelt, das ist dann Verantwortung vor allem der Betriebe, und auch an das betriebliche Gesundheitsmanagement [...]“ (Interview CDU: 122). Selbst die Arbeitgebervereinigung erkennt diese Notwendigkeit, betont aber zugleich, dass die Beschäftigten selbst mit in der Verantwortung stünden, ihren Teil beizutragen, etwa durch eine verstärkte Bereitschaft zur Weiterbildung (BDA 2005: 6). In dieser impliziten Zurückweisung alleiniger Zuständigkeit argumentiert die BDA, dass Beschäftigungsfähigkeit im Alter „vor allem“ eine Frage des persönlichen Verhaltens bezüglich eines gesundheitsfördernden Lebensstils und dem Willen zur Weiterqualifizierung sei (vgl. 2010b: 13; auch 2009: 3). Rigidere fordern SoVD und auch Gewerkschaften dagegen, dass Arbeitgeber „[...] nicht von ihrer Verantwortung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen freigesprochen werden“ (SoVD 2007b: 12).

Andere Experten sehen, dass die Bemühungen auf Betriebsseite bereits deutlich zunehmen, Ältere im Erwerbsleben zu halten, was sie auf den zu erwartenden Fachkräftemangel zurückführen (vgl. Interviews CDU: 52; GDV: 60). Diese Experten sind überzeugt, dass die Alterung der Gesellschaft den Fachkräftemangel verstärke, dies aber zugleich zu einer höheren Beschäftigungsquote Älterer führe: „[...] in Baden-Württemberg [...] sind die Betriebe in der ganzen Republik unterwegs und sammeln die Facharbeiter ein, denen ist grad egal wie alt die sind.“ (SPD: 68). Altersdiskriminierung stünde dieser Entwicklung, so ihre Mutmaßung, nicht im Weg: Sie habe sich mit dem Auslaufen der meisten Frühverrentungs-Regelungen ‚erledigt‘. Betriebe sind heute mehr denn je auf Ältere angewiesen, und werden sie deshalb umwerben (Interview CDU: 66). Die Vertreter der SPD und des Verbands betrieblicher Vorsorge abhalten daher eine beschäftigungspolitische Förderung Älterer durch den Staat für unnötig. So wiesen sie eine besondere Zuständigkeit des Staates zurück, entsprechende Förderprogramme aufzulegen: „[der Fachkräftemangel ist ein] richtig heftiges Problem, von daher erledigt sich auch die Frage mit der Beschäftigungsquote Älterer ein wenig also die Notwendigkeit besonders zu fördern“ (Interview SPD: 68).

---

<sup>195</sup> Selbst das BMAS formuliert es so, im Zusammenhang mit der Rente mit 67: „Die schrittweise Erhöhung des Rentenalters ist [...] auch der Appell an die Verantwortlichen in den Betrieben und Unternehmen, ihre Personalplanung und Arbeitsorganisation auf die sich verändernden Rahmenbedingungen einzustellen.“ (2012: 9).

<sup>196</sup> Der DGB sieht dies als Alternative zur bisherigen Frühverrentungspraxis, macht gleichzeitig aber deutlich, dass eine solche Beschäftigungspolitik „es möglichst vielen Menschen ermöglichen soll, bis zur Vollendung des 65. Lebensjahrs erwerbstätig zu sein“, also explizit kein Zugeständnis an ein höheres Rentenalter ist (2006b: 6).

Der Gewerkschaftsbund dagegen schreibt dem Staat hier eine zentrale Zuständigkeits- und Aufgabenverantwortung zu, etwa zur „[...] *Durchsetzung gesetzlicher Pflichten im Arbeitsschutz-/Arbeits sicherheitsbereich durch staatliche Kontrollen und Sanktionen*“ (DGB 2010b: 61). Dabei müsse über „*staatliches Handeln die Prävention in den Betrieben*“ gestärkt werden (ebd.: 64). Denn ein Kulturwandel hin zum längeren Arbeiten setze einen Konsens voraus, dass „ältere Arbeitnehmer anders arbeiten als 23-Jährige“ (Interview DGB: 47). Folglich, so der Experte, sei es legitim, wenn der Staat gesetzliche Vorgaben schaffe, die dann mit der Zeit zu gesellschaftlichen Normen würden. Insbesondere in Fragen des betrieblichen Gesundheitsmanagements müssten die „*Pflichten der Arbeitgeber konkretisiert und verbindlicher gestaltet werden*“ (DGB 2011: 23-24). Denkbar wären finanzielle Anreize für Arbeitgeber, aber auch die Sanktionsmöglichkeit bei Fehlverhalten ihrerseits. Aus Sicht der Arbeitgeber dagegen würde betriebliches Gesundheitsmanagement effektiv gefördert, wenn „*die Politik gesetzliche Eingriffe auf ein Mindestmaß*“ reduzierte, „*weil ansonsten betriebliche Initiativen unnötig und kontraproduktiv behindert werden*“ (BDA 2009: 6). Daher sollte diese Verantwortung, der Arbeitgeber ohnehin nachkämen, ihnen überlassen bleiben.

Allgemein zeigt sich dennoch ein Konsens über die zentrale Bedeutung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die „*Dreh- und Angelpunkt für gute Arbeitsmarktperspektiven auch im Alter*“ sei (BDA 2009: 7). Der konkrete Handlungsbedarf wird allerdings unterschiedlich beurteilt. Aus Sicht der BDA würden Unternehmen bereits jetzt erheblich in Weiterbildung investieren. Der Verband fordert daher eine „*faire Kostenverteilung*“ in Orientierung am Nutzen der Weiterbildung, um diese weiter zu stärken.<sup>197</sup> Der interviewte Sozialdemokrat dagegen will einen individuellen Rechtsanspruch auf Qualifizierung und Weiterbildung realisiert sehen. Sein Kollege von der CDU spricht vager von einer „Weiterbildungsoffensive“. Konsens besteht auch hinsichtlich der Notwendigkeit einer Verbesserung der betriebsinternen Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzgestaltung. So könnten „*alterskritische Belastungen*“ über ergonomische Veränderungen und Arbeitshilfen wirksam verringert „*bzw. sogar weitestgehend vermieden werden*“ (BDA 2009: 6). Zudem sei denkbar, über den „*Einsatz von Hebehilfen oder die Schulung der Mitarbeiter über Fehlbelastungen*“ damit „*die Weiterbeschäftigung eines leistungsgewandelten Dachdeckers oder Gerüstbauers durch körperlich weniger belastende Aufgaben*“ zu erreichen (ebd.: 6).

<sup>198</sup>

Insgesamt gebe es also „große Stellschrauben [...], dass der Einzelne auch länger als bisher fit im Erwerbsprozess stehen kann“ (Interview BDA: 61). Mithin konkreter fordert der DGB hier, dass „*[m]onotone und körperlich belastende Arbeiten [...] soweit wie möglich minimiert werden*“ müssten. Zudem sollten die Beschäftigten „*Spielräume bei der Bestimmung ihrer Arbeitsaufgaben, der Strukturierung des*

---

<sup>197</sup> Allerdings spricht die BDA bei der Hervorhebung des allgemeinen Engagements der Unternehmen davon, dass sie hier eher „zur Sicherung qualifizierter Mitarbeiter“ aktiv sei (2009: 3).

<sup>198</sup> „[E]ntgegen einer weit verbreiteten Auffassung“ könnten durch solche Maßnahmen selbst „Berufe wie der des Dachdeckers oder des Gerüstbauers durchaus bis zur Rente ausgeübt werden“ können (vgl. auch BDA 2011: 8)

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Arbeitsablaufs und der Arbeitsorganisation“ haben (2008: 11). Der Experte vom DGB paart dies mit seiner Forderung nach intelligenteren Erwerbsverläufen, die frühzeitig zusammen geplant und festgelegt werden sollten (: 107; vgl. auch IG Metall 2012: 4). Viele Akteure unterstreichen außerdem die Notwendigkeit einer Verbesserung gesundheitlicher Rehabilitation, etwa über eine bedarfsgerechtere Ausgestaltung von Angeboten, aber auch eine Erhöhung des Budgets für Reha-Maßnahmen, dessen Deckelung sie bemängeln (vgl. CDU/CSU 2012: 6; Interviews CDU: 134; GDV: 153; vgl. auch SoVD 2012: 23; GDV 2013: 8). Für das Thema Arbeitsorganisation hat auch das Thema Weiterbildung wieder Relevanz. Die BDA betont den Zusammenhang zwischen Weiterbildung und der Eignung älterer Beschäftigter für andere Tätigkeiten im Betrieb. Dies ist für die BDA mit Blick auf ihre formulierte Zuständigkeitsverantwortung des Beschäftigten für das Nutzen bestimmter Weiterbildungsangebote relevant. Folglich hänge die Verantwortung des Betriebs für eine entsprechende Arbeits(um)organisation auch davon ab, was und vor allem ‚wieviel‘ Beschäftigte ihrerseits in Weiterbildung investiert haben, um im Falle gesundheitlicher Einschränkungen (im Alter) in einem anderen Tätigkeitfeld beschäftigt werden zu können (BDA 2009).<sup>199</sup>

Gegner der Rentenreformpolitik fordern zudem, eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu forcieren, um damit ältere Erwerbslose leichter in den Arbeitsmarkt zu re-integrieren. Dies sei gerade mit Blick auf Langzeitarbeitslose eine große Herausforderung (Interview SoVD: 109; vgl. auch SoVD 2010: 28). Auch der Fachmann des DGB fordert, dass mehr in Arbeitslose investiert werden müsse. Implizit auf Ältere bezogen müsse man „[...] für die Leute die es halt gar nicht schaffen auch noch ne Chance in nem geschützten Bereich schaffen“ (: 105). Neben dem DGB (vgl. 2006a: 3) erwägt auch der SoVD und die BAGSO (vgl. SoVD 2007a: 4; BAGSO 2011a: 3) hier Möglichkeiten gemeinwohlorientierter Beschäftigung.

### Die Vorteilhaftigkeit längerer Erwerbsverläufe

Insbesondere die BDA hebt günstige Bedingungen für eine höhere Beschäftigungsquote Älterer hervor. Gerade die Entwicklung in skandinavischen Ländern oder der Schweiz belege klar, dass eine höhere Erwerbsbeteiligung Älterer erreicht werden könne (2011: 9). Auch mit Blick auf Ausführungen des BMAS<sup>200</sup> zeichne sich dies für Deutschland ab und schließe die Mehrheit der Berufsfelder ein: „[...] für die meisten Berufe würd ich schon sagen, dass es unabhängig von der Qualifikation möglich ist, die Lebensarbeitszeit auszuweiten und dass man [...] auf jeden *Fall* in der Breite auch

<sup>199</sup> Hier die BDA konkret: „So ermöglicht z. B. die (Weiter-) Qualifizierung eines Dachdeckers im EDV Bereich dessen Einsatz in der Kundenbetreuung oder in der Auftragsplanung als neues Tätigkeitsfeld im angestammten beruflichen Umfeld“ (2009: 7)

<sup>200</sup> Vgl. hierzu das BMAS: „Eine besonders positive Entwicklung zeigt sich in den letzten Jahren bei der Erwerbstätigkeit der Älteren. Deutschland hat daher auch das EU-Ziel 2010, die Erwerbstätigenquote der über 55-Jährigen bis 2010 auf mindestens 50 Prozent zu erhöhen, bereits im Jahr 2007 überschritten. [...] Von dieser Entwicklung profitieren nicht nur die Personen im Alter zwischen 55 und unter 65 Jahren, sondern insbesondere auch jene im Alter zwischen 60 und unter 65 Jahren.“ (2010: II).



länger arbeiten kann“ (Interview BDA: 59-61). Aus Sicht der BDA, im Sinne einer quasi erfüllten Zuständigkeitsverantwortung (bzw. einer erfolgsbetonenden Zurechnungsverantwortung) dargelegt, reagierten Unternehmen bereits „mit einer breiten Palette von Maßnahmen, vom alter(n)sgerechten Personaleinsatz über altersgemischte Teams bis zur gezielten Suche nach älteren Mitarbeitern“ (2009: 4-5; vgl. auch 2010a: 14). Ihr Engagement würde dabei auch der Regierungsbericht zur Arbeitsmarktlage Älterer hervorheben (2011: 9). Damit hätte die BDA im Grunde den „Paradigmenwechsel zu einer höheren Beschäftigung Älterer“ eingeleitet (2009: 2), wie auch der Experte hervorhebt, was ein wichtiger Vorläufer zur Erhöhung des Rentenalters sei (: 75). Atypische Beschäftigungsformen unter Älteren hätten zudem zwischenzeitlich „kaum zugenommen“ (BDA 2011: 5). Eher profitierten Ältere überproportional von guten Arbeitsmarktchancen, und das trotz Einbrüchen im Bruttoinlandsprodukt infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise, die aber stärker auf die Beschäftigungssituation Jüngerer rückwirke (vgl. BDA 2011: 5). Anhand dieser Befunde schlussfolgern die BDA und auch andere Akteure, dass es um die Beschäftigungslage Älterer auch zukünftig gut bestellt sei und somit etwa „klar für einen pünktlichen Start der Altersgrenzenanhebung im Jahr 2012“ sprechen (2011: 6 vgl. hierzu auch BMAS 2010: III). Hinzu käme der verbesserte Gesundheitszustand Älterer im Vergleich zur Vorgängergeneration (vgl. BMAS 2010: II, 2012: 9, BDA 2009: 5; Interviews BDA: 53; CDU: 42; GDV: 137), was auch die Forschung belege.<sup>201</sup> Eine generelle Erwerbsfähigkeit Älterer unterstreichen aber auch andere (reformkritische) Akteure,<sup>202</sup> zumindest mit Blick auf ihre Motivation, Fähigkeiten, Kompetenzen und Erfahrung (vgl. SoVD 2007b: 12; DGB 2008: 7, 2011: 7; BAGSO 2011a: 1).

Es zeigen sich Unterschiede in der Zuschreibung von Verantwortung. Der Arbeitgeberverband unterstreicht den bisher erreichten Fortschritt und das Zutun der Betriebe als quasi wahrgenommene Zuständigkeitsverantwortung deshalb, da dies Betriebe von weiteren Verpflichtungen entbindet, und darüber hinaus klar der Legitimation der höheren Regelaltersgrenze dient (s. weiter unten): „Bereits heute engagieren sich die Betriebe für den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ihrer Arbeitnehmer durch betriebliche Gesundheitsförderung und ein hohes Arbeitsschutzniveau sowie Weiterbildungsmaßnahmen im Umfang von 27 Mrd. € pro Jahr“ (2009: 3). Diese Zurechnung von Erfolg spiegelten sich etwa in einem äußerst niedrigen Krankenstand und einer Halbierung der Arbeitsunfälle wieder (ebd.: 6, 2010b: 10), was auch der Experte der CDU hervorhebt (:56). Mit Blick auf Maßnahmen zur Ermöglichung alter(n)sgerechter Arbeitsplätze zieht die BDA daher eher betriebliche (d.h. tarifvertragliche) bzw. individuelle Vereinbarungen (2009: 8) in Betracht, und wehrt sich gegen Rechtsansprüche (etwa auf Weiterbildung). Unfraglich sei für sie, dass die Beschäftigungslage Älterer von einer „grundlegende[n]

---

<sup>201</sup> Die BDA sieht als Indikator hierfür auch den Rückgang in den Quoten jener, die eine Erwerbsminderungsrente beanspruchen: „Diese Quoten sind gegenüber früheren Jahrzehnten zurückgegangen – was auch dafür spricht, dass ältere Arbeitnehmer im Schnitt länger fit sind“ (2009: 13).

<sup>202</sup> Als Ausnahme wird in den Experteninterviews auf Piloten oder Fluglotsen als Berufsgruppen verwiesen, die partout nicht länger arbeiten können bzw. aufgrund spezifischer Altersgrenzen vorzeitig in den Ruhestand wechseln können/müssen (vgl. Interviews BDA: 59; GDV: 141; aber auch DGB: 97).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

*Verbesserung der Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung*“ abhänge (ebd.: 2). Diesem Kerninteresse folgend fordert sie daher die

„Ausrichtung der Sozialversicherung auf eine zuverlässige und finanzierbare Basisicherung, eine nachhaltige Senkung der Lohnzusatzkosten, [...], ein[en] konsequente[n] und mutige[n] Bürokratieabbau sowie eine moderne Arbeitsmarkterfassung mit einem beschäftigungsfreundlichen Arbeitsrecht und mehr Anreizen zur Beschäftigungsaufnahme“ (2009: 16).

Auch der Experte drückt es sehr ähnlich aus (: 126, 180), und diese Sichtweise teilt zudem der GDV (2013: 8). Eine „konsequent auf Wachstum und Beschäftigung ausgelegte Wirtschaftspolitik“ führe, so die wirtschaftsliberale Handlungsorientierung, zu einem hohen Beschäftigungsniveau, was zudem „[d]ie beste Vorsorge gegen Altersarmut sei“ (BDA 2010b: 4). Dies erfordere aber, dass „insbesondere die Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialversicherungsbeiträgen begrenzt und die rechtliche Überregulierung von Arbeitsverhältnissen vermieden werden“ müsse (ebd.).<sup>203</sup>

Gewerkschaften und SoVD zielen dagegen auf eine „Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation der älteren und älter werdenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“. Dies müsse „vordringliches Ziel von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft werden“ (Sovd 2007b: 12). Sie formulieren hier also eine übergeordnete Zuständigkeits- und langfristige Aufgabenverantwortung, wer konkret zu Verbesserungen beitragen müsste (und diese folglich auch zu finanzieren habe). Bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage Älterer sei, wie bereits in ihrer Problemdefinition angelegt, ein höheres Rentenalter allerdings unrealistisch. Die Fachperson von ver.di bekräftigt zwar die Wichtigkeit einer längeren Lebensarbeitszeit; hierzu gebe es aber keinen Konsens auf Gewerkschaftsseite (: 209).<sup>204</sup> Einigkeit besteht aber über das Ziel, über eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation Älterer das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter an die gesetzliche Regelaltersgrenze (von 65 Jahren) anzunähern (2004: 12). Die Erfüllung dieser notwendigen Bedingung wirke sich insofern positiv auf das Erwerbsaustrittsverhalten aus, da die für Ältere (jetzt noch drängende) Frage des schnellstmöglichen Renteneintritts nicht mehr vorrangig wäre (Interview SoVD: 117). Hierauf baut die Forderung, notwendigerweise „zuerst den Arbeitsmarkt in Ordnung“ (Interview ver.di: 88) zu bringen bzw. die „Ordnung auf dem Arbeitsmarkt“ wiederherzustellen (DGB 2010b: 61). Erst ein „intakte[r] Arbeitsmarkt“ sei die „Voraussetzung für eine intakte Alterssicherung.“ (IG Metall 2009: 12). Durchgängige Erwerbsbiographien trügen zu besseren Alterseinkommen bei, was die Akteure auf die Erwerbchancen aller Altersgruppen beziehen. Der Experte des DGB begreift dies als zentrale Herausforderung: „[...] über den Lebensverlauf [...] man muss glaub ich von Anfang bis Ende versuchen möglichst durchgehende [...] Versicherungsbiografien zu gestalten“ (: 86). Daher auch ihre Forderung nach einer

<sup>203</sup> Der DGB bezweifelt den Zusammenhang von Sozialabgaben und Beschäftigungsentwicklung: „So ist die Arbeitslosigkeit im letzten Jahr gesunken, obwohl die Sozialabgaben 2011 um insgesamt 0,8 Prozentpunkte gestiegen sind“ (2012b: 9).

<sup>204</sup> Die Expertin in diesem Kontext: „das ist jetzt aber kein Ver.di-Meinung, ich hab mich da neulich mal in der Organisation angelegt, hab gesagt wir müssen irgendwann schon mal über ein längeres Arbeiten nachdenken“.

stärkeren Regulierung und einem Ausbau des Gesundheitsschutzes.<sup>205</sup> Mit Blick auf die Abhängigkeit des Alters- vom Erwerbseinkommen erheben Gewerkschaften, der SoVD, aber auch die BAGSO, daher Forderungen nach einem (mittlerweile umgesetzten) gesetzlichen Mindestlohn und der Sozialversicherungspflicht von Mini-Jobs, um damit auch der Gefahr von Altersarmut vorzubeugen (vgl. etwa ver.di 2007: 12, 2011: 54; SoVD 2010: 26-27; DGB 2010b: 62-63, 2011: 16; BAGSO 2011b: 6; IG Metall 2009: 12, 2011: 25). Zudem priorisieren sie eine bessere Absicherung von ALG II-Empfängern und erwerbsgeminderter Personen. Zumindest für die Gewerkschaftsseite erklärt sich dies über ihr Kerninteresse an höherer Entlohnung der Beschäftigten und einer stärkeren Tarifbindung der Unternehmen:

*„Der beste Schutz vor Altersarmut ist eine sozialversicherungspflichtige Vollzeitarbeit bei angemessenen Entgelten. Ein ausreichender gesetzlicher Mindestlohn, eine deutlich ansteigende Tarifbindung sowie die grundsätzliche Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen wären dazu wichtige und richtige Schritte“* (ver.di 2011: 54).<sup>206</sup>

### Die Notwendigkeit ‚flexibler‘ Rentenübergänge

Ein weiterer Wissenskonsens besteht hinsichtlich der Notwendigkeit, ein Mehr an Flexibilität im Erwerbsausstieg zu schaffen. Relativ detailliert wird dies in den Dokumenten thematisiert, konkret bezogen auf spezifische Instrumente zur Flexibilisierung des Rentenübergangs und deren individueller oder tarifvertraglicher Vereinbarungsgrundlage (vgl. etwa BDA 2009: 3, 2010a, 2011: 4; GDV 2011: 14, 2013: 8; DGB 2006b: 10, 2008: 10; 2010a; BAGSO 2011b: 6). Vielfach liegt der Fokus auf Beschäftigten, die in bestimmten Berufsfeldern aufgrund von körperlicher Belastung kaum Chancen hätten, länger zu arbeiten: „[...] wenn die Leute 40 Jahre lang schwer körperlich gearbeitet haben muss man denen auch die Möglichkeit geben, gleitend vorzeitig gehen zu können“ (Interview SPD: 97).<sup>207</sup> Selbst deutliche(re) Befürworter der Entscheidung zur Rente mit 67 (s. weiter unten) teilen diese Ansicht:

„ich glaub dass wir auch Modelle brauchen als fließende Übergänge aus dem Erwerbsleben in die Rente, ich glaube wenn man weiß, man muss nicht bis zum 67. Lebensjahr voll durchpowern, sondern kann zum Beispiel auch schon Teilzeitarbeit machen, dann ist die Per-

<sup>205</sup> Der SPD-Experte erachtet dies als Versäumnis der Politik: „[...] korrigieren wir wieder n bisschen rum, Rente 67 und, dann machste noch n bisschen was Leistungsniveau angeht, aber du kümmerst dich zu wenig um die Ursachen. Also wo sind die Ursachen dafür dass Leute es eigentlich schaffen können [bis zum Rentenalter zu arbeiten, SH]“ (: 75).

<sup>206</sup> Die Notwendigkeit höherer Löhne bzw. eines Mindestlohns sehen allerdings auch andere Experten (vgl. Interviews VZBV: 52; SPD: 120; GDV: 73).

<sup>207</sup> Der Experte der SPD fügt an, dass sich durch diese Verlagerung der Diskussion auf Fragen der Altersübergänge die Kontroverse um die Erhöhung der Regelaltersgrenze entschärft habe.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

spektive Arbeiten bis 67 sicherlich für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, *positiver* und eher vorstellbar“ (Interview CDU: 52).

Auch die BDA sieht, dass solche Optionen die Beschäftigung Älterer flankieren müssen (2009: 3). Es sei notwendig, „*Arbeitnehmern in besonders belastenden Tätigkeiten, die voraussichtlich nicht bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze aktiv im Erwerbsleben stehen können, unter bestimmten Umständen den flexiblen Übergang in den Ruhestand zu ermöglichen*“ (ebd.: 13). Damit könnten aus Arbeitgebersicht „*Personalfluktuationen im Interesse aller Beschäftigten möglichst reibungslos*“ (ebd.) gestaltet werden. Solche Optionen fordert auch der DGB, der seine Argumentation allerdings auf Grundlage seiner Ablehnung der höheren Regelaltersgrenze<sup>208</sup> vollzieht (s. hierzu weiter unten): „*Ohne Formen eines flexiblen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben wird gerade die Rente mit 67 schnell zur Sperre für die Berufschancen Jüngerer*“ (2010a: 19).<sup>209</sup> Als weitere Option sehen einige Akteure die Flexibilisierung der Hinzuverdienstregelungen beim Bezug einer vorgezogenen Altersrente bzw. Erwerbsminderungsrente. Auch in früheren Dokumenten der Gewerkschaften und des SoVD findet dies Anklang. Rigoroser fordert die BDA hier, Hinzuverdienstgrenzen sogar gänzlich abzuschaffen – als Forderung nach einer Aufhebung „*künstlicher Beschränkungen*“ für Erwerbstätigkeit im Alter, wie der Akteur und der Experte es vielfach ausdrücken (BDA 2005: 6, 2007: 6, 2010a: 14, 2011: 10) und damit begründen, dass dies aufgrund von Abschlägen bei GRV-Renten legitim sei.<sup>210</sup> Diese Position mag erklären, warum die reformkritischen Fachleute hier vorsichtiger argumentieren: Der Experte des SoVD erachtet dies „im Moment [als] ne ganz gefährliche Diskussion die läuft“; wichtig sei, dass „die Renten auch weiterhin Lohnersatzfunktion haben“ (: 87). Mögliche Regelungsänderungen dürften nach ihrer Ansicht nicht die übergeordnete Notwendigkeit unterminieren, dass „*flexible Übergänge immer auch sozial abgesichert sein müssen*“ (DGB 2011: 9).<sup>211</sup> Ihrer Ansicht nach sollten die Kosten zur Absicherung bestimmter Gruppen stärker von der Allgemeinheit getragen werden (vgl. weiter unten). Dies beinhaltet einen klaren Appell an die Schutzfunktion der Rentenversicherung als übergeordnete Aufgabenverantwortung des Systems. Eine Flexibilisierung der Übergänge in Kombination mit stärkerer Absicherung ist damit ihre priorisierte Alternative zur Rente mit 67. Dies expliziert etwa der Experte der IG Metall, ohne Zugeständnisse an die Rente mit 67 als ‚falsche Grenze‘ zu machen. Dennoch gehörten Altersgrenzen insoweit abgeschafft, wenn sie als Beschäftigungshemmnis auftreten:

---

<sup>208</sup> Der DGB hierzu: „*Flexible und sozial abgesicherte Übergänge können aber ein realitätsnahe, für die Mehrheit der Menschen auch in Arbeit erreichbares gesetzliches Rentenalter nicht ersetzen*“ (2011: 24).

<sup>209</sup> Während die BDA in diesem Zusammenhang betont, keine neue Anreize für einen verfrühten Erverbsaustritt zu schaffen (2009: 13-14), sieht der DGB die Notwendigkeit, dass die Flexibilität des Rentenübergangs nicht „*durch die Bundesregierung und Gesetz*“ eingeschränkt werden solle (2006b: 10).

<sup>210</sup> Hierzu der Experte: „Inzwischen haben wir aber die Situation, dass eigentlich alle Rentenarten jetzt mit Rentenabschlägen belegt sind, bei vorzeitiger Inanspruchnahme, insofern besteht eigentlich nicht mehr die Notwendigkeit wie früher die Leute dem Arbeitsmarkt künstlich fern zu halten über noch eine zweite Hürde über diese Hinzuverdienstmöglichkeiten“ (: 185).

<sup>211</sup> Vgl. auch Interviews DGB (: 86); ver.di 2007 (: 10).

„[...] die IG Metall vertritt sehr stark in den öffentlichen und auch internen Debatten die Position, dass jede starre Grenze (2) ungeeignet ist, um an die unterschiedlichen Erwerbsbiographien und auch an die unterschiedlichen Bedingungen von Unternehmen und Branchen angepasst zu sein, [...] wir plädieren dafür dass das *Rentenrecht* (3) bezüglich des Altersausstieges, von mir aus, nennen Sie's re-flexibilisiert wird“ (: 97; vgl. auch IG Metall 2012: 2ff.).

Ingesamt ginge es darum, mehr „Wahlmöglichkeiten im Rentenrecht“ (ebd.) zu schaffen, was primär über Tarifpolitik erreicht werden könne (DGB 2011: 9; vgl. auch IG Metall 2012: 9-11).<sup>212</sup> Zur Flexibilisierung des Rentenübergangs präferieren diese Akteure zudem die staatlich geförderte Altersteilzeit. Diese sei ein effektives Instrument zur gleitenden Übergangsgestaltung, das der Sicherung der Ausbildungschancen Jüngerer, aber auch der Einstellungschancen Arbeitsloser diene (ver.di 2009: 3; DGB 2011: 24; IG Metall 2011: 25, 2012: 12). Es habe sich insbesondere im Zuge der Wirtschaftskrise bewährt (vgl. DGB 2010a: 18). Daher fordern sie, die Altersteilzeit über ihre zeitliche Befristung bis 2009 hinaus weiter zu fördern und stärker auszubauen. Laut IG Metall sei dies auch wegen eines „*ansteigenden Beschäftigungsdrucks in den Betrieben*“ notwendig, was mit Problemwahrnehmungen der (strukturell forcierten) steigenden Beschäftigungsquote Älterer und deren negativer Auswirkung für die Beschäftigungschancen Jüngerer korrespondiert (2009: 11). Zudem müsse von der bisherigen Praxis des Verblockungsmodells Abstand genommen werden, um tatsächlich einen gleitenden Übergang zu ermöglichen (vgl. DGB 2010a: 19; Interview ver.di: 105; auch BAGSO 2011b: 6). Als weitere Optimierung fordern diese Akteure, Ausstiegsoptionen über Verbesserungen der Erwerbsminderungsrente zu ermöglichen. Allerdings erachten hier auch die Fachleute auf Seiten der SPD, der CDU und des GDV Verbesserungen als sinnvoll (Interviews SPD: 107; CDU: 103 GDV: 73; vgl. hierzu auch CDU/CSU 2012: 6; CDU 2012: 3-4). Sie fordern ein höheres Leistungsniveau (über eine großzügigere Zurechnungszeit) und lockere Zugangskriterien. Zudem sollten geltende Abschlagsregelungen gestrichen werden.<sup>213</sup>

### 8.2.2 Legitimierung der Drei-Säulen-Strategie der Alterssicherungspolitik: Die Begründungslinien der Reformbefürworter

Während der vorangegangene Abschnitt deutlich machte, dass in Bezug auf die Arbeitsmarktlage Älterer zwischen den Akteuren viel Konsens darüber besteht, was konkret zur Verbesserung dieser

---

<sup>212</sup> Die IG Metall widmet sich diesem Thema mit der von ihr initiierten Kampagne „*Gut in Arbeit, Gut in Rente*“. Sie fordert einen erleichterten Rentenzugang für Erwerbsgeminderte und eine Streichung der Abschläge bei der Erwerbsminderungsrente, eine öffentliche Förderung gleitender Übergänge, und einen abschlagsfreien Rentenzugang für Beschäftigte mit langen Versicherungszeiten (2012: 11).

<sup>213</sup> DGB und andere fordern auch einen erleichterten Zugang für ältere Erwerbsgeminderte „*die nur noch leichte Tätigkeiten des allgemeinen Arbeitsmarktes verrichten können, vielfältigen Einschränkungen unterliegen und denen kein entsprechender Arbeitsplatz angeboten werden kann*“ (2010b: 64; auch IG Metall 2012: 12).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

getan werden müsse, so weichen die Deutungsangebote zur Rentenreformpolitik deutlich ab. Die konkret auf Rentenpolitik bezogenen Lösungsvorschläge im Deutungsangebot der CDU, der Arbeitgebervereinigung BDA, dem Versicherungsverband GDV und dem Verband betrieblicher Altersvorsorge aba, konkret von ihren Fachleuten vorgetragen, drücken ein klares Bekenntnis zum rentenpolitischen Paradigma der Drei-Säulen-Strategie aus (welche Grundlage der Problemdefinitionen der Reformgegner ist). Diese Strategie legt etwa die BDA wie folgt dar:

*„Ziel muss ein zukunftssicheres Mischsystem aus umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Risikoversorge sein, wozu ein weiterer Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge, insbesondere durch Senkung der Zwangsabgabenlast und Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, erforderlich ist“* (2005: 3).

So tragen auch die Fachleute der hier angeführten Akteure die reformpolitische Losung hervor, dass die Drei-Säulen-Strategie eine notwendige und durchweg richtige Reformentscheidung sei:

*„Und deswegen ist es richtig zu sagen, wir brauchen ein Mischsystem aus Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung, beide Systeme haben ihre Vor- und Nachteile aber wenn man sich nur auf ein System verlässt der ist wahrscheinlich verlassen.“* (Interview CDU: 101).

Auch der Experte der aba bezieht sich (wenn auch vager) auf Vor- und Nachteile der Umlagefinanzierung auf der einen, Kapitaldeckung auf der anderen Seite (: 60), erachtet aber ihr Zusammenziehen als *„vernünftige Sache“* (: 56). Und der Fachmann vom GDV erklärt:

*„[...] wir sind der festen Überzeugung, dass der Umbau der Alterssicherung mit einer stärkeren Kapitaldeckung einen Beitrag zur Stabilisierung des Gesamtsystems in den nächsten 20, 30, 40 Jahren darstellt“* (: 194; vgl. auch GDV 2012: 14).

Während ihre im vorherigen Kapitel behandelten Problemdefinitionen zur Konstruktion reformpolitischen Handlungszwangs wegen der Gefahr steigender Kosten dient, drücken ihre hierauf aufbauenden Begründungslinien folglich eine grundsätzliche Einigkeit aus, welche Reformschritte notwendig sind. Ihre kohärente Argumentation, die vorhandene Lösungsvorschläge (oder eher: bereits beschlossene Reformen) auf Grundlage spezifischer Problemlagen vorträgt, besitzt hier klare Züge einer interpretativen Schließung. Das Hervorheben der Richtigkeit aber auch des Funktionierens der Reformen über Konstruktionen ihrer Vorteilhaftigkeit, zeigt sich allerdings auch als Abwehr- und Adaptionstrategie. Dies dient der Zementierung bewährter Wissensbestände und damit des bisher dominierenden Deutungsangebots im geltenden Reformparadigma der zurückliegenden Jahre.



### Begründungslinien zur Absenkung des Rentenniveaus

Hinsichtlich der Absenkung des Rentenniveaus zielt die Argumentation der Reformbefürworter darauf, diese Grundsatzentscheidung mithilfe von Notwendigkeitskonstruktionen generell als alternativlos zu deklarieren. Zunächst betonen sie den Handlungsdruck zur Absenkung des Rentenniveaus. Hierzu gehört – gewissermaßen als Konsequenz-Argument vorgetragen – der Bezug auf Probleme, die bei Ausbleiben von Reformen einträten. Der Experte der aba hebt hervor, dass die demographischen Entwicklungen und deren Folgen für das System GRV bereits lange bekannt waren, seitens der Politik aber kaum Gehör fanden (: 141). BDA und GDV rekurrieren konkret auf die Gefahr ökonomischer Fehlentwicklungen, wenn auf die Alterungsprozesse lediglich durch höhere Beitragssätze reagiert worden wäre:

*„Jeder Beitragssatzpunkt in der gesetzlichen Rentenversicherung bedeutet eine zusätzliche Belastung der Beitragszahler (9 Mrd. € pro Jahr) und – über den Bundeszuschuss – der Steuerzahler (2 Mrd. € pro Jahr). Diese Mittel fehlen für Investitionen, Produktion, Sparen sowie Konsum und damit für die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Ein höherer Beitragssatz in der Rentenversicherung zerstört damit gleichzeitig einen Teil ihrer Finanzierungsbasis. Konkret hätte ein Beitragssatzanstieg auf 24 Prozent in 2030 – auf der Grundlage von Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – den Verlust von mehr als 500.000 Arbeitsplätzen zur Folge“ (BDA 2005: 2).*

Die Sorge vor den Folgen dieser ‚Verlustrechnung‘ drückt auch der Experte des GDV aus:

*„[...] wenn dann sozusagen die Sozialbeiträge immer stärker steigen weil man ein zu hohes Rentenniveau stabilisieren möchte, dann haben Sie den Effekt dass die Arbeitslosigkeit *noch* größer wird und man in eine Art Negativspirale hinein zu geraten drohte“ (: 171).*

Zudem *„würden durch die steigenden Zwangsabgaben die Handlungsspielräume des Einzelnen zur ergänzenden kapitalgedeckten Eigenvorsorge deutlich verringert“ (BDA 2005: 2).* Gerade das Bild der ökonomischen Negativspirale ist hier essentiell für Wollenskonstruktionen (im Hinblick auf Lösungsvorschläge, hier zur Untermauerung des bereits beschrittenen Reformpfads), und schließt zudem andere Handlungsoptionen – auf die Vergangenheit, vor allem aber der Zukunft bezogen – kategorisch aus. In Anbetracht des sich verändernden Altersquotienten und des daraus entstandenen Finanzierungsdrucks sehen die Fachleute keine realistischen Handlungsalternativen zur Sicherung von Beitragssatzstabilität über die Absenkung des Rentenniveaus (Interviews BDA: 122; GDV: 122), was auch andere Gesprächspartner so vertreten (vgl. Interviews CDU: 103; aba: 74). Ein Abrücken hiervon sei kaum realistisch; dies würde zu einer ‚Desillusionierung‘ führen, da sich *„an den demografischen und wirtschaftlichen Prämissen“* nichts geändert habe (Interview GDV: 145).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Als weiteren Bestandteil der Argumentation betonen vor allem die Fachleute zudem die Vorteile, die mit der Reform einhergingen. Zentral ist hier ihr Bezug auf Beitragssatzstabilität als klarer Vorteil für die Beitragszahler.<sup>214</sup> Etwa sei, so die Begründung vom Experten der CDU, die schrittweise Absenkung des Rentenniveaus „gerechtfertigt“, da die Beitragssatzstabilität den jüngeren Altersgruppen zu Gute käme – „[...] damit es auch die jungen Leuten auch Spaß macht arbeiten zu gehen und Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen ((lächelt hörbar)). Öhm, das funktioniert auch“ (: 103). Trotz der nunmehr stärkeren Koppelung von Renten- an Beitragsleistungen werde es in Zukunft immer noch so sein, so das beschwichtigende Argument der Arbeitgeberseite,

„dass der Durchschnittsverdiener mehr Geld aus der Rentenversicherung heraus bekommt als er da eingezahlt hat, und die Rente von einem Durchschnittsverdiener wird auch nach wie vor deutlich über dem Existenzminimum liegen“ (Interview BDA: 194).

Demnach werde trotz Rentenniveauabsenkung immer noch ein bestimmtes Sicherungsziel über die Gesetzliche Rentenversicherung gewährleistet. Hinzu komme, dass die Absenkung über die kommenden Jahre schrittweise erfolge, also nicht außerordentlich harsch ausfalle. Der Arbeitgeber-Vertreter koppelt diese Darlegung an das Hauptinteresse von Arbeitgebern, den Faktor Arbeit so gering wie möglich zu belasten, und sieht hiervon auch Beschäftigte profitieren:

„[...] deshalb ist ja die Philosophie zu sagen, wir werden bei künftigen Rentenanpassungen dafür sorgen, dass die Lohnsteigerung größer ausfällt als die Rentenanhebung, um auf diese Weise ganz elegant sukzessive über Jahre und Jahrzehnte das Rentenniveau stückweise abzusenken. Deshalb machen wir ja den Nachhaltigkeitsfaktor, deshalb machen wir die Riestertreppe, deshalb bauen wir diesen Ausgleichsbedarf ab, das ist ja nichts anderes als ein bewusstes Hinterherhinken der Rentenanpassung hinter den Löhnen um das möglichst sozialverträglich abzufedern. [...] das ist quasi das Verträglichste was man sich in diesem Gesamtsystem überhaupt vorstellen könnte“ (: 122).

Beitragssatzstabilität ermögliche demnach erst den finanziellen Spielraum zu privater Vorsorge, um damit die schrittweise Niveauabsenkung zu kompensieren – zumindest dann, wenn der Einzelne nach einer Sicherung seines bisherigen Lebensstandards strebe. Diese Argumentation formuliert folglich eine Handlungsaufforderung und auch langfristige Aufgabenverantwortung an den Einzelnen, privater Vorsorge nachzugehen, vor dem Hintergrund der forcierten verminderten Aufgaben-

---

<sup>214</sup> Die BDA fordert eine Beitragssatzsenkung unterhalb des Stabilisierungsniveaus von 20% bis 2020, und zwar auf 19%. Sie verbindet damit viele Vorteile wie die Einkommensenlastungen für Beschäftigte und eine „spürbare Entlastung der Unternehmen bei den Lohnzusatzkosten“ (2012: 11). Darüber hinaus schütze „eine Beitragssatzsenkung vor neuen Begehrlichkeiten aus Teilen der Politik, mit zusätzlichen Beitragsmitteln Leistungsausweitungen und Reformrücknahmen vorzunehmen, die langfristig die Finanzierbarkeit der Rentenversicherung gefährden würden“ (ebd.). Des Weiteren würden auch RentnerInnen profitieren, da sich die Senkung des Beitragssatzes über die Rentenanpassungsformel positiv auf die Rentenanpassung im Folgejahr auswirke (ebd.: 12).

verantwortung des Systems (Basissicherung). Durch entsprechende Vorsorge ließe sich die Niveauabsenkung dabei „vollständig“ kompensieren (Interview BDA: 126). Andere Anhänger des Reformparadigmas agieren hier allerdings etwas vorsichtiger; sie sehen, dass von der Niveauabsenkung in Zukunft gerade jene mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien negativ betroffen sein könnten (Interviews aba: 114; CDU: 46, 122).<sup>215</sup>

### **Begründungslinien zur Förderung der Kapitaldeckung**

Den Anhängern des Reformparadigmas dienen Konstruktionen der Notwendigkeit zur Rentenniveauabsenkung, im Verweis auf die stärkere Koppelung von Renten- an Beitragsleistungen mit dem Nachhaltigkeitsfaktor (Interviews GDV: 60; BDA: 71) dazu, das Drei-Säulen-Modell zu propagieren. Die politische Notwendigkeit insbesondere zur (Förderung der) privaten Vorsorge als Reformeckpfeiler begründet der Experte der Versicherungswirtschaft wie folgt: „Mein Eindruck war, dass diese Politik der reinen Konzentration auf die gesetzliche Rente, da sind alle Register letztendlich schon gezogen worden ja? (2) [...] man musste ein Schritt weitergehen“ (: 124). In einer weiteren Interviewpassage demonstriert er sehr veranschaulichend, wie auf Grundlage objektivierter Problemlagen (s. Kapitel 8.2.) politische Entscheidungen unumgänglich werden. Diese seien seiner Ansicht nach nicht seitens der Politik aufoktroziert, sondern erfolgten eher naturgemäß – so seine Einschätzung zum layering: „[...] also wenn das Leistungsniveau einer Säule zurückgefahren wird, dass man da einen Ausgleich nebensächlich stellt, also insofern sind wir mehr evolutionär unterwegs und weniger revolutionär“ (: 206). Folglich stelle die staatliche Förderung der dritten Säule in seiner Argumentation eine logische, aber auch wenig umwälzende Konsequenz zur Bewältigung des sinkenden Niveaus der Rentenversicherung dar.<sup>216</sup> Dass Vorsorge über kapitalgedeckte Vorsorgeprodukte wie etwa der Riester-Rente die entstehende Versorgungslücke des Einzelnen schließen müsse, zeichnen andere Akteure dagegen stärker als Notwendigkeit zur finanziellen Konsolidierung: „Die Riester-Rente wurde auch deshalb eingeführt, um zu verhindern, dass das sinkende Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung verstärkte Grundsicherungsabhängigkeit und damit eine erhöhte Einstandspflicht des Staates und damit der Steuerzahler hervorruft“ (BDA 2008: 1). Es würde, so die formulierte Aufgabenverantwortung an den Einzelnen, negative Konsequenzen nach sich ziehen, wenn Beschäftigte sich nur auf Alterssicherung in der ersten Säule verließen, und folglich keine Vorsorge betrieben: „[...] dann wird die Gefahr dass sie im Alter nicht genügend haben in den kommenden Jahrzehnten deutlich zunehmen“ (Interview CDU: 108). Dabei war es nach Sicht der Experten der BDA, des GDV und der aba (66) unumgäng-

<sup>215</sup> Wie bereits erwähnt, konzediert selbst die BDA, dass das sinkende Rentenniveau zu einem Anstieg an Grundsicherungsempfängern führen könnte. Allerdings würde die Erwerbstätigenquote einen kräftigen Anstieg verzeichnen, und die Sparfähigkeit der Bevölkerung würde kontinuierlich wachsen (vgl. 2008: 4).

<sup>216</sup> Der Experte des GDV verweist hier darauf, dass man „auf Seiten der Politik sah man sich in der Not dass man staatliche Altersrenten zurückfahren musste“ (Interview GDV: 117).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

lich, die Versicherungswirtschaft mit der Aufgabe zu betrauen, dementsprechende Produkte anzubieten, und deren Abnahme auf dem Wohlfahrtsmarkt staatlicherseits durch steuerliche Anreize und Förderung zu forcieren. In der Begründung der Einbindung der Versicherungswirtschaft als Königsweg zum Aufbau privater kapitalgedeckter Vorsorge drückt der Arbeitgebervertreter nicht nur deren konkrete Zuständigkeitsverantwortung aus, sondern untermauert dies auch im Hinblick auf sein eigenes Staatsverständnis: „Also wir haben kein Vertrauen, dass der Staat Kapital, was ihm anvertraut wird für spätere Leistungsansprüche, dass er damit vernünftig umgeht und das behält“ (: 104). Der Fachmann vom Versicherungsverband spricht eher allgemeiner von der Notwendigkeit eines dezentralisierten Marktes, auf dem private Anbieter im Wettbewerb stünden, für den es allerdings auch entsprechende Regulierung bräuchte.<sup>217</sup> Zugleich konzediert er, dass die Versicherungsbranche natürlich auch ein originäres Interesse habe, Gewinne zu erzielen (: 118). Der GDV fordert hier die Anpassung der geförderten Altersvorsorge an die Einkommens- und Inflationsentwicklung, und die Einbeziehung Selbstständiger in die Förderung (2011a: 15, auch BDA 2010b: 5).

In Rahmen ihrer Konstruktionen von Vorteilhaftigkeit heben die Akteure vor allem Vorteile der Kapitaldeckung und die ihrerseits dargestellte im Grunde doch positive Entwicklung der Vorsorge hervor. Die Betonung solcher Vorteile insbesondere seitens der Fachleute stellt klar eine Adaptionsstrategie dar, auf negative Schlussfolgerungen der Gewerkschaften (s. vorheriges Kapitel) in der laufenden Auseinandersetzung zu reagieren. Vorteile lägen zunächst in der Entlastung des Umlageverfahrens bei der Rentenversicherung bzw. des Bundeszuschusses. So erachtet der Experte der BDA es als großen Vorteil, dass

„[...] einfach jede Generation für sich selber vorsorgt, und damit auch anderen nachfolgenden Generationen nicht zur Last fallen kann, sondern diese Alterseinkommen sind quasi voll autofinanziert und das ist natürlich dann auch ein Vorteil, das macht quasi immun gegen den demographischen Wandel“ (: 91).

Er sieht, dass durch das „ordentlich[e]“ Besparen einer Riester-Rente „sich diese Niveauabsenkung vollständig kompensieren lässt“ (ebd.: 126). Auch der MdB auf Seiten der CDU rechnet im Verweis auf den Mindestbeitrag von € 5 vor, dass mit der Beibehaltung des alten „bruttolohnbezogene[n] Rentensystem[s] von vor 1992“ die Rentenbeiträge „so immens ansteigen dass auch der Niedrigverdiener locker mit fünf Euro monatlich zusätzlich beim Rentenversicherungsbeitrag mit dabei ist“ (: 74). Ein ähnlich gelagertes Argument findet sich auch beim Fachmann der Versicherungsbranche. Er thematisiert von sich aus die Kritik in der laufenden Diskussion (s. weiter unten), dass die Subventionen für die Riester-Förderung zu hoch seien, und man dieses Geld stattdessen der Rentenver-

---

<sup>217</sup> Auf Nachfrage im Interview erachtet auch der BDA-Experte den staatlichen Ordnungsrahmen in dieser Hinsicht als wichtig.

sicherung zukommen lassen könne, um das Rentenniveau zu stabilisieren.<sup>218</sup> Er stellt dabei die steuerlichen Vergünstigungen und Subventionen, die er auf 20 Milliarden Euro beziffert, der Summe von 785 Milliarden entgegen, die seit Beginn der Förderung „in die gesetzliche Rente geflossen“ seien (: 128). Als weiteren Vorteil sehen die Fachleute zudem, dass Riester-Produkte relativ sicher vor Finanzmarktrisiken seien. Der Experte der BDA macht hier klar, dass er sich in Anbetracht der Finanz- und Wirtschaftskrise davor hüten, das „Kapitaldeckungsverfahren pauschal zu verurteilen“. Gewisse Anlagerisiken könnten über regulatorische Rahmenbedingungen minimiert werden, und außerdem gebe es ja die Nominalwertgarantie (auch Interview BDA: 110-112).<sup>219</sup> Er, und auch die Fachleute vom GDV (109-111) und der CDU beziehen sich auf Negativbeispiele aus den USA, wo ihrem Verweis nach viel Geld während der Krise verloren wurde, um darzulegen, dass „[i]n Deutschland [...] bei Riester niemand Geld verloren“ habe (Interview CDU: 101).

Als weiteren Vorteil nehmen die Fachleute auf das Fördersystem bei Riester Bezug, das der Gesprächspartner der BDA als „ausgeklügelt“ bewertet; in seiner Umverteilungswirkung zugunsten niedriger Einkommen existiere ein solches Instrument im Rentenrecht so bisher nicht (Interview GDV: 97). Viele Experten heben hervor, dass gerade Bezieher niedriger Einkommen von der Förderung profitieren (Interviews CDU: 70; aba: 60; GDV: 97). Insbesondere mit Blick auf Geringverdiener würde die staatlich geförderte Vorsorge deshalb gut funktionieren, weil gerade Angehörige dieser Gruppe „in besonders hohem Maße von der Möglichkeit der Riester-Rente Gebrauch machen“ (BDA 2008: 3, 2010b: 3). Dies hänge mit dem Mindesteigenbeitrag zusammen, der niemanden finanziell überfordere (BDA 2008: 3; Interview BDA 91-102; vgl. auch GDV 2012: 14; Interview GDV: 97). Zudem würden immer mehr Menschen Riester-Verträge abschließen: Mit „13,9 Mio. Riester-Verträgen und 17,5 Mio. Betriebsrentenansparungen ist bereits ein guter Zwischenstand erreicht worden“ (BDA 2010b: 5). Der Experte der BDA bewertet diesen Trend „trotz Wirtschafts- und Finanzmarktkrise“ als positiv. Wie bereits im Kapitel zu Problemdefinitionen angeführt sieht der Fachmann der CDU zwar eine gewisse Skepsis gegenüber diesen Produkten in Folge der Finanzkrise walten. Allerdings betont er im selben Atemzug: „am Prinzip der Vorsorge glaube ich zweifeln die Deutschen nicht“ (: 70).<sup>220</sup> In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Zahlen in dieser Hinsicht „etwas langsamer entwickeln, dass

---

<sup>218</sup> In Anbetracht thematisierter Effizienzproblemen erwägt etwa der SPD-Experte, dass neue Riester-Verträge keine Förderung mehr erhalten. Zugleich sollte die Möglichkeit bestehen, Pflichtbeiträge auf individueller Basis in die GRV einzuzahlen, was durch einen staatlichen Zuschuss gefördert werden könne, der nun eher verfügbar wäre. Er begründet den Vorteil dessen mit Blick auf die mangelnde Rendite von Riester-Produkten und den Kapitalmarktrisiken anderer Produkte: „da ist es [das Geld bzw. die Anlage; SH] sicher und gesafed und dann ist die Rendite im Moment drei ein halb Prozent, garantiert. [...] ist doch mal ne Ansage, drei ein halb Prozent krieg ich sonst nirgendwo im Moment“ (: 197-199).

<sup>219</sup> Ferner sieht er, dass die Folgen der Finanzkrise sich hierauf nicht negativ auswirken würden: „[...] langfristig wenn sich diese Kursauschläge mal rausgewachsen haben eigentlich niemand fürchten muss, dass er da in 20, 25 Jahren groß von dieser Krise betroffen sein dürfte [...]“ (Interview BDA: 112)

<sup>220</sup> Der Experte der aba sieht hier eine Diskrepanz zwischen dem individuellen Bewusstsein für die Notwendigkeit privater Vorsorge, und dem tatsächlichen Vorsorgeverhalten des Einzelnen (: 42; vgl. hierzu auch GDV 2012: 14)

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

wir sicherlich noch nicht alle erreicht haben“ (Interview GDV: 82) gelte es, so der Tenor, private Vorsorge weiter zu verbreiten.

Des Weiteren argumentieren die Experten systemisch mit Blick auf die Gesetzliche Rentenversicherung. Im Zuge ihrer Präferenz für die Drei-Säulen-Strategie machen sie die Konzession, dass auch die GRV ihren wichtigen Platz im System weiterhin haben werde. Man sei etwa „als BDA ja nicht so gepolt, dass wir sagen, wir wollen die Umlageversicherung [...] durch ein kapitalgedecktes System abschaffen“ (: 91). Selbst die Versicherungswirtschaft habe einen „kompletten Umstieg auf Kapitaldeckung [...] niemals [...] angestrebt oder [...] als realistisch angesehen [...] das ist keine sinnvolle Sache“ (Interview GDV: 111). Dieser Fachmann der Versicherungsbranche setzt dies in Zusammenhang mit seiner weiter oben beschriebenen Bewertung der kapitalgedeckten Altersvorsorge als „evolutionär“, da es nicht um die Schaffung einer neuen Alterssicherungsinstitution gehe. Der Experte auf Seiten der CDU sieht, dass mit der Riester-Reform zwar „diese Lebensstandardsicherung der gesetzlichen Rente wieder abgeschafft worden“ sei, die GRV aber „Hauptbestandteil der Alterssicherung“ sei – „aber sie ist nur ein Teil der Alterssicherung“ (: 132). Die Teilprivatisierung des Rentensystems sei nach seiner Ansicht sinnvoll, dennoch dürfe man „die Leistungsfähigkeit der Menschen da nicht überfordern“ (: 172).

Zu erwähnen ist, dass auch die Fachleute des reformkritischen Lagers die prinzipielle Möglichkeit zusätzlicher Altersvorsorge als wichtig erachten, dabei aber klar andere Prioritäten setzen. Der Experte der DGB formuliert es so:

„wir sagen jetzt auch nicht, dass der Staat [...] zusätzliche Vorsorge nicht unterstützen darf, [...] es kann jetzt durchaus logisch sein, dass man insbesondere Leute mit niedrigen Einkommen zum Beispiel über Zulagen da unter die Arme greift“ (: 56).

So fordert die Expertin der Verbraucherzentrale Bundesverband, dass „die Leute in gute und effiziente Produkte rein kommen“ (: 81). Insbesondere sei es wichtig, Produkte anzubieten, die nicht überteuert sind und Flexibilität aufweisen. Konkret fordert die Expertin (aber auch der Fachmann der CDU) eine bessere Transparenz und Vergleichbarkeit der Produkte. Dabei sei die Politik und der Staat, so die formulierte Zuständigkeitsverantwortung an diesen, klar aufgefordert, hier stärker als bisher zu regulieren. Zudem sei unabhängige Verbraucherberatung wichtig, man dürfte dies nicht der „natürlich gewinnorientierten Wirtschaft [...] überlassen“ (ebd.: 83). Eine Befürwortung von Beratungsangeboten findet sich so aber auch bei anderen (vgl. Interviews BDA: 132-134; ver.di: 144-148; CDU: 112), wenn auch in allgemeinerer Form.

Neben Vorsorge in der dritten erfährt vor allem betriebliche Absicherung über die zweite Säule hohen Zuspruch. Wenig verwunderlich ist betriebliche Altersversorgung für den Experten des entsprechenden Branchenvertreters ab „der deutlich bessere, weil effizientere Weg“, um Vorsorge

zu betreiben (: 60). Insbesondere auf der Ebene von Betrieben und Branchen würden Versorgungskollektive generell effizient(er) arbeiten, aber auch sozialpolitische Belange integrieren. Während der Fachmann allerdings ein Angebots-Obligatorium für Arbeitgeber ablehnt (: 141), äußert der Experte von der CDU zumindest Präferenz für die obligatorische betriebliche Altersversorgung (über Entgeltumwandlung), sofern dieses mit einer ‚opt-out‘-Regel verbunden ist. Gewerkschaften, aber auch die BAGSO, gehen hier einen Schritt weiter: In ihrer prinzipiellen Kritik an der Entgeltumwandlung (vgl. ver.di 2011: 55; DGB 2008: 9; BAGSO 2011b: 5; Interview IG Metall: 150) fordern sie Lösungen, in welchen die Rahmenbedingungen *„sozial und nicht zum Nachteil“* (ver.di 2007: 12) der GRV langfristig gestaltet werden. Konkret: ein Arbeitgeber-Obligatorium für betriebliche Absicherung ihrer Beschäftigten mit mindestens paritätischer Finanzierung, wobei tarifliche Lösungen Vorrang haben sollten (vgl. DGB 2008: 9; 2010b: 61; IG Metall 2009: 8). Denn die zweite Säule sei der dritten *„überlegen“* (Interview IG Metall: 150); bzw. sie sei *„gleichzeitig eine Alternative zur privaten Altersvorsorge, da sie durch bessere Regulierung, breite Risikostreuung und geringere Verwaltungskosten höhere Leistungen für die Betroffenen bringt und geringere Gefahren für die Kapitalmarktentwicklung beinhalte“* (IG Metall 2009: 9).

### **Begründungslinien zur Erhöhung der Regelaltersgrenze**

Für die Reformbefürworter komplettiert die Erhöhung der Regelaltersgrenze als notwendiger Reformbaustein das übergeordnete Ziel der finanziellen Entlastung der Rentenversicherung. Die Akteure betrachten die Erhöhung des Rentenalters als Notwendigkeit,<sup>221</sup> die sich mit Blick auf den Zustand des Systems, aber auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen zwangsläufig ergebe (BDA 2011: 7). In ihren Begründungslinien sehen sie die Erhöhung zudem im Hinblick auf günstige, vorteilhafte Rahmenbedingungen als klar vertretbar, was eng mit ihren hier weiter oben beschriebenen Annahmen einer positiven Beschäftigungslage Älterer zusammenhängt.

Zunächst zielt ein Strang ihrer Argumentation auf Notwendigkeitskonstruktionen ab, um die Erhöhung als alternativlos zu deklarieren: *„Wer die Rente für die Älteren sichern und für die Jüngeren bezahlbar halten will, der kann und darf diese Entwicklung [Erhöhung durchschnittliche Rentenbezugsdauer; SH] nicht ignorieren. Deshalb gibt es zur Einführung der Rente mit 67 auch keine vernünftige Alternative“* (BDA 2009: 11). Die Entscheidung zur Reform, so auch andere Fachleute, war mit Blick auf die demographische Entwicklung *„schon lange überfällig“* (: 46). Hieraus folge ihre Zwangsläufigkeit (Interview BAGSO: 76, 86), was selbst der in dieser Hinsicht eher zurückhaltende Experte der SPD mit Blick auf unzweifelhafte Gegebenheiten unterstreicht: *„[A]lso völlig klar ist, wir werden irgendwann um*

---

<sup>221</sup> Die Unzweifelhaftigkeit der rentenpolitischen Zielsetzung und Priorität unterstreicht auch das BMAS: *„Die Bundesregierung hält an der beschlossenen Anhebung der Regelaltersgrenze fest. Die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist notwendig“* (2010: IV).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

die Erhöhung der Lebensarbeitszeit nicht drum herum kommen. [...] das ist aber einfach eine Frage von Leistungsfähigkeit der Gesellschaft, demographische Entwicklung so das kann man alles nicht negieren, Punkt.“ (: 60-62). Die Rente mit 67 sei aufgrund bestehender finanzieller Sachzwänge „zwingend notwendig“ (Interview CDU: 68) und alternativlos. Um das Ziel der Beitragssatzstabilität, für das die Erhöhung unabdingbar sei, könne „[...] man einfach aufgrund der abnehmenden Zahl der Bevölkerung nicht umhin kommen [...]“ (Interview aba: 74). Bestandteil dieser Notwendigkeitsdarlegung ist der Verweis auf die hypothetische Konsequenz eines Ausbleibens dieser Reform vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen: „[...] dieser Trend steigender Rentenbezugsdauer, der wird sich auf jeden Fall fortsetzen, wenn der Gesetzgeber nicht mit geeigneten Maßnahmen gegensteuert“ (Interview BDA: 67).<sup>222</sup> Bei Ausbleiben der Reform wäre die gesetzliche Beitragssatzobergrenze „nicht mehr einzuhalten. Die Folge wären noch höhere Lohnzusatzkosten und weniger Netto vom Brutto für die Beschäftigten“ (BDA 2011: 3; vgl. auch 2011: 3; 2005: 5). Zudem würde die „Beitragsbelastungen für die jeweils aktive Generation kontinuierlich weiter [an]steigen. Damit würde die Finanzierbarkeit der Rentenversicherung gefährdet“ (2005: 5). Das Festhalten an der bisherigen Altersgrenze würde das Erwerbspersonenpotential beschränken, was negative wirtschaftliche Effekte zur Folge hätte.<sup>223</sup> Deren Hervorhebung ist Basis für Begründungen der getroffenen Reformentscheidung, dass etwa „[d]ie Verlängerung der Lebenserwartung der Rentner von derzeit rund 40 Tagen pro Kalenderjahr [...] sich nicht allein in längeren Rentenlaufzeiten niederschlagen [darf]“ (BDA 2005: 5). Dies müsse „zu einer Anhebung der abschlagsfreien Regelaltersgrenze führen“, um damit die „Balance zwischen Beitrags- und Rentenjahren“ zu wahren (ebd.). Die Rente mit 67 sei eine „sinnvolle Maßnahme“, um die Rentenversicherung „und auch dieses Verhältnis Rentenbezug zu Erwerbsarbeit ein bisschen zu stabilisieren“ (Interview GDV: 65), bzw. „ein richtiger und notwendiger Schritt zur langfristigen Begrenzung der Rentenausgaben und zur Anpassung der Rentenversicherung an die steigende Lebenserwartung“ (BDA 2009: 3). Weitergehende Forderungen erhebt hier die BDA: vor allem ihre zeitnahe Erhöhung ohne Ausnahmeregelungen, auch vor dem Hintergrund ihrer Kritik der 45er-Regelung oder der zum damaligen Zeitpunkt diskutierten Möglichkeit eines verlängerten Arbeitslosengeldbezugs Älterer (2009: 2; Interview BDA: 164). Im Grunde formuliert sie dabei eine Zuständigkeitsverantwortung der Politik. Hierzu gehöre auch, die Erhöhung unabhängig von der Arbeitsmarktlage Älterer vorzunehmen (2007: 3).

In auf die Konstruktion von Vorteilhaftigkeit abzielenden Begründungslinien wird betont, dass durch die Erhöhung vor allem die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung erhalten bleibe (BMAS 2010: IV; BDA 2011: 2; Interviews CDU 68; GDV: 65). Dabei stärke die höhere Regelaltersgrenze nicht nur die Finanzierungsgrundlage der Rentenversicherung; die Sicherung der Bei-

---

<sup>222</sup> Wohingegen der Experte vom Gesamtverband Deutscher Versicherungswirtschaft ein Zurücksetzen der Reformen als „unrealistisch“ erachtet, so sieht der Experte der BDA „dass diese Reformerfolge immer gefährdet sind im gesellschaftspolitischen Diskurs, wenn ich nur an die Gewerkschaften und ihre Position zu Rente mit 67 denke, ist das nichts was @schon absolut@ sicher wäre da ist immer noch die Gefahr dass eingegriffen wird“ (: 71).

<sup>223</sup> Auch das BMAS sieht hier sonst gravierende Folgen für „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand“ (2010: 1-2).



tragsstabilität trage zudem zur finanziellen Entlastung des Bundeshaushalts und damit zur langfristigen Haushaltskonsolidierung bei (BDA 2011: 7). All dies ermögliche ferner eine Wohlstandssicherung<sup>224</sup> und verhindere die Überforderung jüngerer Generationen (BDA 2010b: 4). Zur Wohlstandssicherung gehöre auch, dass ein größeres Erwerbspersonenpotential zur Minderung des drohenden Fachkräftemangels führe (BMAS 2010: 2; BDA 2011: 7). Zwar erfordere die höhere Regelaltersgrenze eine Anpassung des eigenen Erwerbsverhaltens, da *„jedenfalls in der Anreizwirkung [...] die „Rente mit 67“ einer Erhöhung von Rentenabschlägen gleich[komme]“* (BDA 2011: 8; auch 2009: 11). Allerdings habe dies klare Vorteile für den Einzelnen, sowohl im Hinblick auf Arbeitsmarktpartizipation im Alter als auch auf das Renteneinkommen, da das Einkommensniveau für künftige RentnerInnen steige (BDA 2010b: 4). Eine weitere Spielart dieser Legitimierung unterstreicht die generelle Zumutbarkeit der Rente mit 67, da sie schrittweise eingeführt werde und Ältere allgemein länger arbeiten könnten.<sup>225</sup> Die Zumutbarkeit gelte für Versicherte aber auch für Betriebe (BDA 2011: 3); erstere würden verstehen, dass eine höhere Regelaltersgrenze in Anbetracht längerer Rentenbezugszeiten notwendig sei (Interview SPD: 97). Zudem hätten auch Arbeitgeber *„ausreichend Zeit, sich in ihren Dispositionen auf die neue Rechtslage einzustellen“* (BDA 2011.: 4). Für den Einzelnen stelle sie damit *„keine unverhältnismäßige Belastung für die Betroffenen dar“*, auch weil die Möglichkeit zum früheren Berufsaustritt (unter Rentenabschlägen) ja bestehen bleibe (ebd.: 2-3). Vor allem sei die schrittweise Einführung aber möglich, da die Voraussetzung der Anhebung durch den initiierten Paradigmenwandel am Arbeitsmarkt erfüllt sei (BDA 2009: 5) – und durch die schrittweise Anhebung zugleich weiter gefördert werde (ebd.: 11), wie es der Akteur ausdrückt. Insgesamt sei es *„sinnvoll und vertretbar“*, dass über Rentenabschläge Anreize bestünden, länger im Erwerbsleben zu bleiben: *„Dies ist ein wichtiger Beitrag, um das faktische Renteneintrittsalter näher an die gesetzliche Regelaltersgrenze heranzuführen“* (BDA 2009: 13). Denn das gegenwärtige durchschnittliche (niedrige) Renteneintrittsalter sei schließlich *„kein Ausweis dafür [...] dass jemand nicht mehr arbeitsfähig ist oder invalid ist“* (Interview BDA: 81). Eher reflektiere dies *„den ganzen Kranz an Rahmenbedingungen, was den Übergang angeht vom Erwerbsleben in den Ruhestand“* (ebd.). Der Experte kritisiert damit indirekt bestehende Regelungen zum früheren Erwerbsaustritt.

Neben diesen Hervorhebungen gibt es allerdings auch die bekannten Zugeständnisse, dass es für bestimmte Berufsgruppen schwierig sein könne, tatsächlich länger zu arbeiten. Dies stelle allerdings nicht in Abrede, dass mit Blick auf die sich bis dato positiv entwickelnde Beschäftigungsquote Älterer *„die allmähliche Anhebung der Regelaltersgrenze auch unter Arbeitsmarktgesichtspunkten zumutbar“*

<sup>224</sup> Das BMAS hierzu: *„Sie [die Erhöhung der Regelaltersgrenze; SH] dient der Sicherung des Wohlstands, gewährleistet die Gerechtigkeit zwischen den Generationen und stärkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands“* (2010: IV).

<sup>225</sup> Dabei belegten Daten des Robert Koch-Instituts, dass innerhalb der Altersgruppe der 65- bis 70-Jährigen der Anteil jener, *„die ihren Gesundheitszustand als „gut“ oder „sehr gut“ einschätzen, zwischen 1998 und 2009 um rund 20 % auf über 55 %“* zugenommen habe (BDA 2011: 2).

(BDA 2011: 2) sei, was Argumente gegen die Rente mit 67, so die argumentative Abwehrstrategie seitens der Arbeitgeber, entkräfte:

*„Vielfach wird von Gegnern der „Rente mit 67“ argumentiert, einzelne Berufsgruppen seien körperlich nicht in der Lage, ihren erlernten Beruf länger als heute auszuüben. Das kann jedoch kein triftiger Grund sein, auf eine Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre zu verzichten“ (ebd.: 8).*

Für all jene, dies es gesundheitlich nicht schafften – wobei der BDA-Experte mit Blick auf konkrete Berufsgruppen hier äußerst vage bleibt – gebe es ja die Erwerbsminderungsrente als Ausstiegsoption (: 83; auch BDA 2009: 13, 2011: 9). Zudem seien bestimmte Gruppen bereits von der Anhebung ausgenommen (BDA 2011: 4).<sup>226</sup>

### 8.2.3 Lösungsvorschläge und Forderungen im Deutungsangebot der Reformkritiker

#### Ablehnung der höheren Regelaltersgrenze

Wie bereits hier mehrfach angeführt, lehnen Gewerkschaften und der Sozialverband SoVD die Erhöhung des Rentenalters entschieden ab bzw. fordern das Rückgängigmachen der schrittweisen Erhöhung, auch in Bezug auf andere Rentenarten (vgl. etwa ver.di 2011: 56; SoVD 2007a: 3; DGB 2006b: 8). Die Akteure fokussieren in ihrer Kritik die im vorherigen Kapitel behandelte strukturelle Wirkung der Reform und betonen die missliche Lage Älterer, in der viele „[...] es aus gesundheitlichen Gründen nicht [schaffen], bis zum 67. Lebensjahr in Erwerbstätigkeit durchzubalten“ (DGB 2006b: 8). Auch für die Zukunft wird keine Verbesserung ihrer Lage erwartet, weshalb die Rente mit 67 daher „ohne Bedingungen“ abzulehnen sei (Interview ver.di). Wie bereits angeführt, gibt die Expertin an späterer Stelle zu erkennen, dass die Gewerkschaftsposition abhängig von der Entwicklung am Arbeitsmarkt sei.

Hieran schließt die allgemeine Forderung nach einer besseren (abgesicherten) Flexibilisierung des Rentenzugangs, um unterschiedlichen Beschäftigtengruppen unterschiedliche „rentenrechtliche Möglichkeiten“ einzuräumen (IG Metall: 2012: 11), etwa eine abschlagsfreie Rente mit 60 nach 40 Versicherungsjahren (IG Metall 2011: 25). Außerdem werden Forderungen zur Schaffung alter(n)sgerechter Arbeitsplätze und stabileren, besseren Arbeitsbedingungen erhoben. Klar wird hier an die Zuständigkeits- und Aufgabenverantwortung von Betrieben aber auch des Staates appelliert. Darüber hinaus gelte es, „[m]ittel- und langfristig [...] de[n] demographische Wandel mit dem Aufbau eines

---

<sup>226</sup> Zu diesen zählten laut BDA Angehörige der „Geburtsjahrgänge 1954 und älter, wenn sie bereits vor dem 1. Januar 2007 einen verbindlichen Altersteilzeitvertrag mit ihrem Arbeitgeber abgeschlossen haben“ und daher besonderen Vertrauensschutz genießen. Eine weitere Ausnahme stellten schwerbehinderte Versicherte dar, die nach wie vor mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen könnten.

*stärker präventiven und infrastrukturorientierten Sozialstaates zu beantworten*“ (ver.di 2007: 11). Die Position der Reformkritiker, ihr Votum zum höheren Rentenalter abhängig von der Erwerbsbeteiligung Älterer zu machen, folgt also einer spiegelbildlichen konsekutiven Logik zur Position der Befürworter. *„Vorrangiges Ziel vor einer Anhebung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung muss sein, die sozialversicherungspflichtige Erwerbsbeteiligung älterer Menschen an die geltende Regelaltersgrenze von 65 Jahren heranzuführen*“ (SoVD 2007b: 13). Wären Maßnahmen zur Ermöglichung einer *„längere[n] Erwerbstätigkeit von Älteren“* entsprechend umgesetzt worden, hätte *„[e]rst im zweiten Schritt (im nächsten Jahrzehnt) [...] über eine sozialpolitisch vertretbare Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung von Möglichkeiten des flexiblen Übergangs vom Erwerbslebens in die Rente diskutiert werden können*“ (ver.di 2007: 3).<sup>227</sup>

Eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage als notwendige Bedingung zur Reform zu fordern ist für Gewerkschaften das Bindeglied, weitreichende beschäftigungspolitische Forderungen zu erheben, u.a. aber auch die Einführung eines (mittlerweile beschlossenen) gesetzlichen Mindestlohns. Bezüglich der Arbeitsmarktlage Älterer führte diese Position auch mit Erfolg zur Bestandsprüfungsklausel und damit der Berichtserstattungspflicht der Bundesregierung<sup>228</sup> (vgl. SoVD 2007a: 3; DGB 2006b: 6; IG Metall 2009: 10-11). Auf deren Grundlage fordert die IG Metall nun bereits vor der geplanten Anhebung die Bundesregierung dazu auf, *„im Sinne des Prüfungsvorbehaltes die Anhebung der Regelaltersgrenzen, die ab 2012 beginnen soll, ab 2010 zumindest befristet auszusetzen*“ (IG Metall 2009: 11). Laut DGB ist diese Aussetzung solange gerechtfertigt, bis im Jahre 2014 wiederum *„eine umfassendere Berichterstattung*“ vorliege, auf deren Grundlage dann neu entschieden werden müsse (2011: 5). In diesem Zusammenhang fordert selbst die SPD (nunmehr als Oppositionspartei), den Einstieg in die Rente mit 67 von der Erreichung einer Beschäftigungsquote von 50 Prozent in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei der Gruppe der 60-64jährigen abhängig zu machen; sie hält an der grundsätzlichen Entscheidung zur Erhöhung fest, sieht aber die Voraussetzung für den Beginn dieser nicht erfüllt (vgl. SPD 2010b: 5). Auch der Experte bekräftigt dies; wie erwähnt spricht er davon, dass man *„irgendwann um die Erhöhung des Lebensarbeitszeit nicht drum herum*“ komme (: 60). Den argumentativen Spagat zwischen der Reformentscheidung pro Rente mit 67 seitens der SPD und ihrem Bestreben nach credit claiming in ihrer neuen Rolle als Oppositionspartei gestaltet er so: *„Und deswegen kann ich da im Plenum heute die Rente mit 67 nach wie vor vertreten, kann aber auch vertreten, dass wir sie jetzt nicht einführen, weil die Voraussetzungen nicht da sind, und ich kann das jetzt anders machen als ich das vor vier Jahren machen konnte [...]“* (: 268).<sup>229</sup>

<sup>227</sup> Vgl. auch Interviews ver.di (: 88); SoVD (: 44-48).

<sup>228</sup> 2010 kam die Bundesregierung dieser Forderung mit dem „Fortschrittsreport ‚Altersgerechte Arbeitswelt‘. Ausgabe 1: Entwicklung des Arbeitsmarkts für Ältere“ nach (s. BMAS 2010).

<sup>229</sup> Der Gewerkschaftsbund hierzu: *„DGB und Gewerkschaften begrüßen die Schlussfolgerung und die Forderung der SPD dennoch, auch wenn die generelle, nach wie vor positive Einschätzung der SPD zur Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters nicht geteilt wird*“ (2011: 23; vgl. auch IG Metall 2011: 25).

### Stärkung und Ausbau der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die Stärkung der Rentenversicherung ist die zentrale Forderung von Gewerkschaften und des Sozialverbands. Dieses wird aber auch von anderen Akteuren priorisiert. Mit ihrer Forderung nach „*Beibehaltung und Stärkung der paritätisch finanzierten gesetzlichen Rentenversicherung in einem umlagefinanzierten, mit solidarischen Umverteilungselementen ausgestatteten System*“ (ver.di 2007: 11; vgl. auch 2009: 2, 2011: 54; DGB 2008: 8-9, Interview DGB: 102) entwerfen Gewerkschaften und der SoVD im Grunde ein alternatives Programm zur einnahmeorientierten Ausgabenpolitik. Sie proklamieren damit – als Anhänger des Versicherungsparadigmas – eine Rentenpolitik, die den „*Interessen der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner gerecht werden soll*“ und sich daher „*nicht allein in dem Ziel erschöpfen [dürfe,] stabile Beiträge zu erheben*“ (SoVD 2007a: 20). Das Leistungsziel sei höherrangig als der Fokus auf Beiträge; es gelte „*die Rentenversicherung [zu] stärken über die Leistungsfrage, dass einfach die Leistungen nicht weiter sinken dürfen*“ (Interview DGB: 102).

Vor allem die Gewerkschaften forcieren in ihren Begründungslinien über Notwendigkeitskonstruktionen ein lösungsbetonendes Deutungsangebot, was zugleich anderen Handlungsalternativen wenig Raum lässt, und damit den eingeschlagenen Reformpfad diskreditieren soll. Es präsentiert sich damit als Gegenentwurf zur einnahmeorientierten Ausgabenpolitik der Anhänger des Drei-Säulen-Paradigmas, und trägt in seiner Deklaration von Alternativlosigkeit Züge des Versuchs zur interpretativen Schließung auf dem Wissensmarkt: „*Die Gesellschaft in Deutschland wird im Durchschnitt älter. Und das kostet Geld.*“ (DGB 2012a: 14). Auch der Experte des DGB äußert diese Forderung im Gespräch (:68; 82). Damit soll maßgeblich eine Vergrößerung der Finanzierungsgrundlage der Rentenversicherung erreicht werden, der im Gegenteil zu einer (zukünftigen) Basissicherung eher die Aufgabenverantwortung zur Absicherung breiter Bevölkerungsschichten ausfüllen müsse. Folglich seien höhere Beitragsbelastungen „*auch unsere[r] eigenen Leute*“ notwendig. Der Experte der IG Metall formuliert es so: „*[I]n der Rentenversicherung ist es schlichtweg so: Was nix kostet, ist nix, weil letztlich geht's um Leistungen*“ (:76). Die Akteure formulieren dabei ein zentrales Sicherungsziel: Es müsse mit der Rentenversicherung ein wesentlicher „*Beitrag zur Lebensstandardsicherung gesetzlich verankert*“ (ver.di 2007: 11)<sup>230</sup> werden und sie müsse darüber hinaus „*auf Dauer armutsfest*“ sein (DGB 2008: 9). Diese Maßgabe<sup>231</sup> sei wichtig, da die GRV sonst in großen Teilen der Bevölkerung, die verpflichtend einzahlen, noch mehr (als ohnehin schon) an Legitimation einbüße. Die Logik dieser Argumentation schließt unmittelbar an den im vorherigen Kapitel beschriebenen Problembe-

<sup>230</sup> Die Expertin bringt zum Ausdruck, dass das Ziel der Lebensstandardabsicherung allein durch die GRV in jetziger Form „*nicht mehr hinhalten*“ würde (: 201). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass ver.di im Jahre 2007 zur Komplementierung der Lebensstandardabsicherung neben der betrieblichen Altersvorsorge auch die Riester-Förderung nennt (2007: 11), in den Folgejahren allerdings nur noch die bAV erwähnt (ver.di 2009: 2, 2011: 54).

<sup>231</sup> Der Experte des SoVD mahnt in diesem Zusammenhang an „*nicht immer nur über Altersarmut diskutieren in dem Zusammenhang mit der Rentenversicherung weil die Rente mehr ist als Vermeidung von Altersarmut*“ (: 103)

zug eines Vertrauensverlusts in die Rentenversicherung an, der durch die Reformen der vorherigen Jahre bedingt und zum Teil – so der Vorwurf insbesondere der Gewerkschaften – bewusst heraufbeschworen wurde.

Über diese als notwendig dargelegten Forderungen hinaus konstruieren vor allem die Fachleute zudem die Vorteilhaftigkeit, dass das Vertrauen in die Rentenversicherung weiterhin beständig sei. Dies geschieht trotz ihrer Problemwahrnehmung, dass dieses Vertrauen infolge der Reformpolitik der letzten Jahre stark in Mitleidenschaft gezogen wurde. Ein Fortbestehen dieses Vertrauens in die Institution Rentenversicherung legitimiert ihrer Argumentation nach finanzielle Mehraufwendungen, bereitet also den legitimatorischen Boden, um u.a. höhere Beiträge und Bundeszuschüsse zu fordern. Hierzu gebe es in der Bevölkerung eine ausgeprägte Bereitschaft – nicht zuletzt, weil mit dem deklarierten Sicherungsziel auch (wieder) Planungssicherheit für die Versicherten einherginge (vgl. ver.di 2007: 11; DGB 2012b: 9). Dies sei überhaupt der immanente Vorteil eines verpflichtenden Systems, „das obligatorisch ist, das tatsächlich keine Wahlfreiheiten bietet, aber am Ende halt ein festes verlässliches Leistungspaket“ böte (Interview DGB: 56). Auch andere Fachleute äußern sich ähnlich; etwa dass die Rentenversicherung in dieser ihrer traditionellen Verantwortung die zuverlässigste Form der Alterssicherung sei (Interview BAGSO: 62), allgemein Stabilität aufweise (Interview SoVD: 77) oder relativ krisensicher sei (Interview VZBV: 89). Solche Einschätzungen zielen zum einen darauf, den Stellenwert der ersten Säule im Alterssicherungssystem zu unterstreichen. Zum anderen lancieren sie diese Vorteile als Gegenentwurf zur Kapitaldeckung (und Schwächung der GRV), die wiederum Reformanhänger als effektives kompensierendes Mittel der Rentenniveauabsenkung erachten, und mit den Vorteilen von Beitragssatzstabilität rechtfertigen. Dies knüpft sowohl an die Wahrnehmung mangelnder Renditen von Riester-Produkten als auch an die Unsicherheit von Finanzmarktprodukten im Zuge der Krise an.<sup>232</sup> In diesem Kontext sieht selbst der Experte der aba, dass die (Finanz-)Krise „den ein oder anderen auch wieder auf den Boden der Tatsachen zurückgebracht“ habe.<sup>233</sup> Mit Blick auf Kapitaldeckung und ihre gepriesenen Vorteile seitens der Reformbefürworter versucht der Experte des DGB hier gewissermaßen den Spieß umzudrehen:

„in Deutschland funktioniert das sehr gut, die Leute zahlen ihre Beiträge, und solange man ihnen nicht einredet das wäre alles für die Katz und rausgeschmissenes Geld, werden sie's auch weiterhin tun und wenn man ihnen endlich mal wieder die Zusage auch macht [...] dass das auch eingehalten wird, dann werden die Leute noch stärker die Rentenversicherung als ihr Instrument als ihre Altersvorsorge betrachten“ (: 109).

---

<sup>232</sup> Auch die IG Metall spricht dabei von einer „Bedrohung“, in deren Angesicht aber „das deutsche System der Alterssicherung seine elementaren Vorteile [zeige]: Kapitalgedeckte Elemente tragen in Deutschland nicht die Hauptlast der Altersversorgung. [...] Die gesetzliche Rente ist die sicherste Form der Altersversorgung“ (2009: 3)

<sup>233</sup> Er schließt hieran an, dass „wir“ heute sonst „wahrscheinlich ganz anders heute auch diskutieren [würden] über die gesetzliche Rentenversicherung“ (Interview aba: 70-72).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Auch für den Experten der IG Metall ist klar, dass „das Vertrauen in die Seriosität der Rentenversicherung und in diese Institution [...] größer [ist], als man denkt“. Folglich würde „eine übergroße Mehrheit *unserer* Mitglieder deutlich lieber n Prozent oder zwei mehr in die Rentenkasse [zahlen] als vier fünf oder sechs Prozent der Versicherungswirtschaft °in den Rachen zu werfen° um das mal n bisschen polemisch auszudrücken“. Er führt weiter aus, dass gerade in der Finanzkrise die „Wertschätzung“ gegenüber der Gesetzlichen Rentenversicherung sogar zugenommen habe; „niemand“ ginge davon aus, „dass die Institution Rentenversicherung mit unlauteren Mitteln spielt, unsichere Geldgeschäfte macht“. Folglich wäre man bereit, höhere Beiträgen zu zahlen, da diese paritätisch mit dem Arbeitgeber geteilt würden, und man dabei sogar „billiger weg“ käme als mit zusätzlicher privater Vorsorge (: 121-123).<sup>234</sup>

Anhand solcher Diagnosen einer weiterhin bestehenden Wertschätzung gegenüber der (und dem Vertrauen von Versicherten in die) GRV untermauern die Fachleute Forderungen zur Neuausrichtung der Alterssicherungspolitik. Diese zeichne sich bereits in der laufenden Diskussion ab: „wir als SoVD, wie Gewerkschaften auch, und wir sehen uns da auch in einem wachsenden Kreis der Zustimmung auch auf Seiten der *Wissenschaft* [...] was die Frage angeht, wollen wir wirklich eine Lebensstandardsicherung über drei Säulen“ (Interview SoVD: 42). Der Experte erwartet, dass „wir [...] mittelfristig diese Systemfrage wieder“ bekämen, die der Fachmann vom DGB auf die Frage zuspitzt, ob das Drei-Säulen-System überhaupt funktioniere (: 86). Nach seiner Auffassung sei es hier nun Aufgabe der Gewerkschaften

„da gegenzuhalten, jetzt auch diesen time slot den wir gerade haben auch wirklich gut zu nutzen, [...] und die Tatsache dass wir jetzt im Nachhinein Recht bekommen, das müssen wir nutzen, und wir müssen in die Offensive hinein diskutieren und das versuchen wir auch, ich mein und dass wir halt vielleicht das Wording verändern, wir reden auch davon dass wir nen Neuaufbruch in der Alterssicherung brauchen“ (: 80).

Auch der Experte der IG Metall sieht, dass die Debatte um Alterssicherung, die zuvor „aggressiv und polarisiert geführt“ wurde, nun „einen neuen moderaten Kurswechsel bekommen“ habe, was er auch auf die Auseinandersetzung um drohende Altersarmut zurückführt; diese habe zwar „das Beitragssatzparadigma zwar nicht erledigt“, aber „*Versorgungsfragen* die ne Zeit lang komplett tabu waren“ würden nun wieder eine Rolle spielen. Dies hänge auch damit zusammen, dass „Sozialverbände und Gewerkschaften die Sensibilität für diese Problematik geweckt haben“ (: 74-76), so die erfolgsbetonende Zurechnungsverantwortung dieses Fachmanns in eigener Sache.

---

<sup>234</sup> Diese Begründung nimmt auch der Experte der SPD vor (: 134). Er wendet sich damit gegen das „Beitragssatzdogma“, und sieht die stärkere Belastung der Arbeitgeberseite als gerechtfertigt: „[W]ir sind einer der wettbewerbsstärksten Nationen der Welt, nach wie vor, das wird nicht dadurch kaputt gemacht, dass man den Arbeitgebern zwei Prozent Rentenversicherungsbeitrag mehr abnimmt“ (: 140).



Im Rahmen konkreter Lösungsansätze zur Stärkung des Systems sei es daher zunächst zentral, eine weitere Absenkung des Rentenniveaus zu verhindern,<sup>235</sup> etwa über eine Streichung der Kürzungsfaktoren in der Rentenformel. Konkret müssten sowohl der Nachhaltigkeitsfaktor als auch der Nachholfaktor in der Rentenformel abgeschafft werden (DGB 2010b: 61, 2012a: 11, 2012b: 9-10; Interview DGB: 102). Hinzu sei eine Rückkehr zur Anpassung der Rente an die Lohn- und Gehaltentwicklung und eine Angleichung des Rentenwerts Ost und West erforderlich (vgl. ver.di 2009: 3, 2011: 55; BAGSO 2011b: 4; IG Metall 2009: 7,15). Zudem solle ein gesetzlich definiertes Sicherungsziel beschlossen und perspektivisch das Rentenniveau wieder angehoben werden (ver.di 2011: 56; auch Interview IG Metall: 115). Übergeordnet gelte es zudem, und dies erscheint als zentrale Forderung, die Finanzierungsgrundlage der Rentenversicherung und damit die Leistungsseite zu stärken. Eine solche Stärkung müsste „auf der Einnahmeseite stattfinden“ (DGB 2006b: 2), was Gewerkschaften übergreifend – wie bereits angeführt – mit der Forderung nach „eine[r] gesellschaftliche[n] Diskussion über die Beitragssatzziele“ (DGB 2011: 9) zu verbinden suchen.<sup>236</sup> Für den DGB-Experten sind in Zukunft Beitragssätze von „23 oder 24 Prozent“ durchaus vorstellbar. Auch sein Kollege von der IG Metall fordert solche für die Zeit nach 2030 und erachtet diese als „moderate Erhöhung“ (:119). Hier sieht das offizielle Rentenkonzept des DGB<sup>237</sup> zunächst vor, „[d]as selbst gesteckte Ziel der Bundesregierung, den Beitragssatz im Jahr 2030 auf maximal 22 % zu begrenzen“ einzuhalten. Dies bedeute jedoch nicht, „dass der DGB eine solche Beitragsobergrenze fordern würde“ – nicht zuletzt, da die Beitragsbegrenzung „weitgehend willkürlich“ sei (2012a: 3).<sup>238</sup> Im Kern fordert das DGB-Konzept,

*„den Beitragssatz langsam und in kleinen Schritten - den demographischen Herausforderungen folgend - anzuheben, die Rücklagen der Rentenversicherung zu einer Demografie-Rücklage auszubauen und damit zumindest die Beseitigung des Nachhaltigkeitsfaktors aus der Rentenformel zu ermöglichen“ (2012b: 9).<sup>239</sup>*

Dies würde Planungssicherheit für Versicherte gewährleisten „und weiterer [sic!] Rentenanpassungskürzungen verhindern“ (ebd.: 10). Mit den infolge höherer Beiträge ansteigenden Rücklagen zur Bildung einer Demographie-Reserve ließe sich Beitragsstabilität erreichen und das heutige Rentenniveau si-

<sup>235</sup> Selbst der Experte des Verbands betrieblicher Vorsorge aba attestiert, dass weitere Absenkungen des Rentenniveaus „nur sehr schwer darstellbar“ seien (:124).

<sup>236</sup> In diesem Zusammenhang fordert etwa die IG Metall einen Beitragssatz von 24 Prozent, wobei Arbeitnehmer ggf. auch bei der „Aufbringung zusätzlicher Steuern sowie bei den Beiträgen zur bAV beteiligt“ wären (IG Metall 2009: 13).

<sup>237</sup> Vgl. „Für 2,60 Euro Mehr Im Monat: Heute Die Rente Von Morgen Sichern. Das Gebt. Das DGB-Rentenkonzept 2012“ (hier: DGB 2012a).

<sup>238</sup> Der DGB hierzu weiter unmissverständlich: „Der DGB-Vorschlag bedeutet weder, dass der DGB Abstriche bei seinen gut begründeten rentenpolitischen Forderungen macht. Noch macht sich der DGB die Beitragsziele der Bundesregierung zu eigen“ (2012a: 3).

<sup>239</sup> Diesem Konzept folgend soll der Beitragssatz ab dem Jahre 2014 in jährlichen Stufen um 0,2 Prozentpunkte (paritätisch finanziert) angehoben werden, was für den Durchschnittsverdiener bedeute, dass dieser pro Monat € 2,60 mehr Beitrag zahlen müsste. Der DGB erwartet, dass der Beitragssatz im Jahre 2025 bei 22 Prozent liegen, und bis 2030 auf diesem Niveau „eingefroren werden“ könne (ebd.).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

chern. Zudem könne die EM-Rente aufgebessert, und nicht zuletzt die Rente mit 67 ausgesetzt werden (DGB 2012a: 13).<sup>240</sup>

Weiterhin gelte es, über die Einführung armutsvermeidender Leistungen eine bessere Absicherung bestimmter Gruppen zu erreichen. Es brauche einen „spezifischen Armutsschutz“ (Interview IG Metall: 115), insbesondere mit Blick auf Langzeitarbeitslose und Geringverdiener. In Bezug auf Arbeitslose fordern ver.di und der SoVD eine „verbesserte und angemessene steuerfinanzierte rentenrechtliche Absicherung von Alg II-Zeiten“ (ver.di 2009: 2).<sup>241</sup> Hinsichtlich Geringverdiener äußern viele eine Präferenz für eine Neuauflage der Rente nach Mindesteinkommen, die eine Höherbewertung geringerer Beiträge auf 75 Prozent des Wertes des Durchschnittsentgelts vorsieht (vgl. ver.di 2011: 58; SoVD 2010: 27; IG Metall 2009: 7). Ver.di fordert dies für Beschäftigte, die 25 Jahre pflichtversichert ins System eingezahlt haben (ver.di 2009: 2, 2011: 59), auch um eine Alternative zur Grundversicherung im Alter zu schaffen (Interview ver.di: 189). In diesem Zusammenhang betont der Gewerkschaftsbund, dass die Rentenversicherung „nur in begrenztem Umfang eine Korrektur der Einkommensverteilung vornehmen [kann], wie sie sich auf dem Arbeitsmarkt ergibt. Es gilt aber eben auch: Sie kann mit bestimmten Instrumenten eine gewisse Korrektur bewirken“. Deren Anwendung sei gerade mit Blick auf jene gerechtfertigt, die eine lange Versicherungszeit aufweisen (DGB 2010b: 61). Ähnlich bringt der Sozialdemokrat zum Ausdruck, dass „Armutsvermeidung nicht Aufgabe der Rentenversicherung“ sei, sondern eine gesamtgesellschaftliche. Dies rechtfertige daher Finanzierungsmöglichkeiten etwa über einen höheren Bundeszuschuss. Bezüglich der Rente nach Mindesteinkommen betont er: „dann muss man auch zulassen, dass [man] eben nicht 80 Milliarden [...] sondern [es] 85 oder 87 [Milliarden sind], die wir da reinzahlen, um solche gesamtgesellschaftlichen Aufgaben zu finanzieren“ (: 208).

Nach Ansicht dieser Akteure ließe sich die Aussicht auf weitverbreitete Altersarmut am ehesten mit einer Kombination aus gesetzlichem Mindestlohn und Umverteilungsinstrumenten wie der Rente nach Mindesteinkommen (als zeitlich befristetes Instrument) (vgl. auch SoVD 2010: 26), insbesondere aber über den Ausbau der GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung bekämpfen (vgl. DGB 2011: 26). Mit dieser werde ihre Einnahmehasis erheblich gestärkt und stabilisiert, da sie „alle Erwerbstätigen, Selbstständigen,<sup>242</sup> Freiberufler, Beamten und Parlamentarier“ (IG Metall 2009: 6) einbezieht (vgl. auch DGB 2010b: 61). Sie sei gewissermaßen die Antwort auf Herausforderungen sich verändernder Erwerbsbiographien (Interview DGB: 86), da über sie „Anwartschaftslücken, etwa bei Arbeitslosigkeit, Kindererziehung, Pflege oder Ausbildung aufgestockt“ würden (IG Metall 2009: 6). Die

<sup>240</sup> Für eine Erhöhung von Rücklagen der GRV seien Gesetzesänderungen notwendig. Der DGB kritisiert zu diesem Punkt die 2004 erfolgte Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage, mittels derer der Rentenbeitrag gesenkt werden müsse, sollten die Rücklagen anderthalb Monatsausgaben der Rentenleistungen überschreiten (2012a: 19).

<sup>241</sup> Vgl. auch ver.di (2011: 58); SoVD (2010: 28); BAGSO (2011b: 4); IG Metall (2009: 7).

<sup>242</sup> Dieser Gruppe wird vielfach Priorität eingeräumt, sollen also als Erstes einbezogen werden (vgl. ver.di 2009: 2; DGB 2011: 6, 22, 2012b: 10; BAGSO 2011b: 4).

Erwerbstätigenversicherung steht damit in direkter Verbindung zu den auf die Situation am Arbeitsmarkt und den Rückgang von Normalerwerbsbiographien bezogenen Problemdefinitionen der Akteure. Im Grunde deklarieren ihre Befürworter eine systembezogene Aufgabenverantwortung. Denn gerade dieses Modell trage „dem wachsenden Schutzbedürfnis der betroffenen Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer und der notwendigen Stärkung der Solidargemeinschaft“ Rechnung (vgl. SoVD 2007a: 5). Ver.di fordert, dass „[i]hr Kern [...] beitragsfinanziert sein soll“ und betont, dass hierzu „durchdachte Konzepte, wie das der Gewerkschaften und Sozialverbände“ vorlägen (ver.di 2011: 57). Selbst der Experte der SPD äußert eine Präferenz hierfür und legt die Vorteile der Erwerbstätigenversicherung dar. Durch sie werde das System finanziell gesichert und zudem erhalte man, was er wohl gezielt im Gegensatz zur Kapitaldeckung formuliert, seine Rente „garantiert“; „die ist nicht verloren irgendwann, die geht auch nicht kaputt so, also es [ist] individuell der beste Schutz, den man haben kann“ (: 203).<sup>243</sup>

### 8.2.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich die auf Forderungen und Lösungsvorschläge zielenden Begründungslinien der beteiligten Akteure mitsamt ihrer entsprechenden Zuschreibungsform von (Zuständigkeits- und )Aufgabenverantwortung wie folgt darstellen: Zunächst besteht ein prinzipieller Konsens auf Seiten aller Akteure über die Notwendigkeit alter(n)sgerechter Arbeitsplätze, um hierüber mittel- und langfristig die Arbeitsmarktsituation Älterer zu verbessern. Hiermit formulierte akteursbezogene Zuständigkeits- und Aufgabenverantwortungen nehmen insbesondere zwei Akteure in die Pflicht: Zum einen die Arbeitgeber und Betriebe, zum anderen – und das gilt eher für Zuschreibungen der reformkritischen Akteure – den Staat als regulierende Instanz. Die Argumentation der Arbeitgeberseite ist dem gegenüber in Teilen von Versuchen geprägt, die ihnen hier zugeschriebene Zuständigkeit, etwa im Hinblick auf alter(n)sgerechte Arbeitsbedingungen, wenn nicht zurückzuweisen, so doch zumindest zu begrenzen. Sie tun dies, indem sie an die Eigenverantwortung von Beschäftigten appellieren, dabei das von Arbeitgebern bereits an den Tag gelegte Engagement hervorheben, oder sich einer zu großen Einflussnahme seitens des Staates im Hinblick auf Kontrollkapazitäten verwehren. Im Hinblick auf die zurückliegenden Rentenreformen zeigt die Argumentation der (meisten) Reformbefürworter klare Züge einer interpretativen Schließung, die primär Notwendigkeitskonstruktionen und maßgeschneiderten Lösungen ausdrückt. Ihre Konstruktionen von Vorteilhaftigkeit und des Funktionierens der Reformen lässt sich zudem als klares Bemühen um Adaptionstrategien

---

<sup>243</sup> Neben ihrer Schutzfunktion sieht die IG Metall sogar finanzielle Vorteile gegeben, da „[...] über Jahrzehnte Entlastungen [entstehen]. Weitere Entlastungen des Beitragssatzes ergeben sich durch die Verwendung zusätzlicher Steuermittel im Umfang von 15 bis 20 Milliarden Euro jährlich, z. B. wegen erhöhter Abführungen von Rentenversicherungsbeiträgen für Arbeitslosengeld II-Bezieher. Bilanziert man die be- und entlastenden Wirkungen der Reformvorschläge, wäre im Jahre 2030 ein Gesamtbeitragssatz von gut 24 Prozent hinreichend“ (2009: 14).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

zum Aufrechterhalten der Schließung und damit der Geltung des *Drei-Säulen*-Paradigmas interpretieren. Die Unterstützer reagieren damit auf das problemlösende Deutungsangebot der Reformkritiker, die wiederum als Anhänger des *Versicherungs*paradigmas eine Abkehr von der bisherigen Reformpolitik, und eine Stärkung der Rentenversicherung forcieren. Für die Anhänger des Drei-Säulen-Paradigmas ist dagegen das Ziel der Basissicherung in der GRV Prämisse zur Einforderung von beispielsweise Eigenverantwortung; also folglich die (Zuständigkeits- und) Aufgabenverantwortung des Einzelnen, jetzt und in Zukunft privat fürs Alter vorzusorgen. Dem entgegengesetzt priorisieren Reformkritiker wie Gewerkschaften, im Anschluss an ihre Problemdefinitionen, die der gezielten Vertrauenserschütterung der laufenden Reformpolitik dient, eine erweiterte systembezogene Aufgabenverantwortung der ersten Säule. Dem verschließen sich auch die BAGSO, die Verbraucherzentrale, und selbst die SPD nicht. Letztere fordert außerdem, wie auch die Gewerkschaften, ein Aussetzen der Erhöhung des Rentenalters. Einigkeit besteht zudem über die Schaffung vor allem abgesicherter Übergänge in den Ruhestand. Die Rentenversicherung müsste mit Blick auf die Arbeitsmarktlage dem gewachsenen Schutzbedürfnis in der Bevölkerung nachkommen (Notwendigkeitskonstruktion). Forderungen nach kollektiven Absicherungsformen, etwa über eine Erwerbstätigenversicherung, und der besseren Finanzierung der Rentenversicherung über höhere Beiträge und auch Bundeszuschüsse gründen Gewerkschaften und SoVD hier auf folgendem Wissen: Das Vertrauen in die GRV seitens der Bevölkerung bestehe weiterhin, und das System erfahre hohe Wertschätzung, was klar auf dessen unfraglichen Vorteile rund um Sicherheit und Verlässlichkeit zurückfalle (allesamt Vorteilskonstruktionen). Dies legitimiere auch höhere finanzielle Aufwendungen für Alterssicherung. Denn auch lohnabhängig Beschäftigte, so die Sichtweise zumindest der Gewerkschaften, seien bereit, höhere Beiträge an die GRV abzuführen. Dies formulieren diese Anhänger des Versicherungsparadigmas gezielt im Gegensatz zur Kapitaldeckung.

Abbildung 16: Zusammenfassung Lösungsvorschläge und Forderungen (deutsche Akteure)

	Zentrale Lösungsvorschläge und Forderungen		Dominierender Zuschreibungsmodus (Aufgabenverantwortung)
<b>Reformbefürworter</b> (konkret: aba, BDA, CDU, GDV)	Drei-Säulen-Strategie Erhöhung Rentenalter		Eingrenzung Aufgabenverantwortung (GRV → Basissicherung)
Akteure beider Lager	<b>Konsens</b>	Alter(ns)gerechte Arbeitsplätze	Arbeitgeber/Betriebe
		Flexibilität im Übergang	
<b>Reformkritiker</b> (aber: auch SPD) konkret: Gewerkschaften, SoVD (aber auch: SPD)	Stärkung GRV		Ausbau Aufgabenverantwortung (GRV)
	Aussetzen Erhöhung Rentenalter		

### 8.3. Die Konstruktion moralischer Handlungsaufappele: Wertbegründungen

In diesem abschließenden empirischen Abschnitt zu Deutschland geht es nun um die Konstruktion moralischer Handlungsaufappele in der Auseinandersetzung über Alterssicherungsreformen. Es soll gezeigt werden, wie die involvierten Akteure in ihrer Begründungspraxis die ihrerseits vorgetragenen Lösungsvorschläge und Forderungen mit moralischem Gewicht verleihen. Wissenspolitologisch gesprochen handelt es sich bei diesen normativen Bezügen im Deutungsangebot der Akteure um Sollenskonstruktionen, konkret: Wertbegründungen über entsprechende Wertbegriffe. Mittels dieser werden kategorische Verpflichtungen und hierüber Handlungsimperative formuliert. In Bezug auf Verantwortungszuschreibungen interessiert hier vor allem, wer in der Argumentation der Akteure und ihrer Fachleute als Adressat kategorischer Verpflichtung steht, also *wer* konkret zu *was* verpflichtet ist. Vorwegzunehmen ist an dieser Stelle, dass beide Reformlager zum Teil mit jeweils spezifischen Wertbegriffen argumentieren. Für die Begründungspraxis der Reformbefürworter, hier konkret den Parteien, dem Arbeitgeberverband und den Akteuren aus der Branche betrieblicher und privater Altersvorsorge, sind dies folgende: *Eigenverantwortung*, *Finanzierbarkeit* und *Nachhaltigkeit*, *Generationengerechtigkeit* und *Leistungsgerechtigkeit*. Mit diesen formulieren die Akteure eine kategorische Verpflichtung zur Beibehaltung der eingeschlagenen Reformpolitik, also primär einen Appell an die verantwortliche Politik: Vor allem Generationengerechtigkeit ist eine klare Maßgabe an reformpolitisches Handeln. Eigenverantwortung hingegen adressiert die individuelle Ebene. Teile des reformkri-

tischen Lagers argumentieren dagegen im Rückgriff auf Begriffe wie *Solidarität* und *Verteilungsgerechtigkeit*. Allerdings spielen sowohl Solidarität als auch Leistungsgerechtigkeit für die Argumentation beider Lager eine Rolle. Leistungsgerechtigkeit und Solidarität verstehe ich hier deshalb als wohlfahrtskulturelle ‚core values‘.

### 8.3.1 Wertbegriffe zur Legitimierung der Reformpolitik

#### Eigenverantwortung zur Vorsorge und längerem Arbeiten

Eigenverantwortung wird vor allem von den Experten auf Seiten des Arbeitgeberverbands BDA und des Interessenverbands der Versicherungsbranche GDV auf die Interviewfrage nach der Wertorientierung der favourisierten Politik hin angeführt. Der Begriff spielt aber auch für die Argumentation anderer Unterstützer des Drei-Säulen-Paradigmas eine Rolle. Er steht in direktem Bezug zu privater Vorsorge, hat aber zudem für Fragen der Arbeitsmarktpartizipation und einem längeren Verbleib im Erwerbsleben Relevanz. So sieht etwa die BDA im Reformziel Beitragssatzstabilität eine Vorbedingung zu günstigen Beschäftigungsbedingungen, die zu durchgehenden Erwerbsbiographien führten, welche wiederum Prämisse für das Erbringen von Rentenbeiträgen aber auch Vorsorge sind:

*„Durchgehende Erwerbsbiografien sichern nicht nur die künftige Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern sind auch die wichtigste Voraussetzung dafür, dass der Einzelne – über die gesetzliche Rentenversicherung bzw. über betriebliche oder private Alterssicherungssysteme – für das Alter vorsorgen kann.“*  
(2010b: 4)

Die Verantwortungsbezüge dieser Argumentationslinie, vor allem seitens der Fachleute vorgetragen, lassen sich wie folgt nachzeichnen: die Einforderung von mehr Eigenverantwortung der GRV-Versicherten – zur Vorsorge, aber auch zum längeren Erwerbsverbleib – setzt im Grunde eine Begrenzung der Verantwortung im Leistungskatalog der Rentenversicherung voraus, etwa über eine Einschränkung der Aufwendungen für Elemente des sozialen Ausgleichs, Frühverrentungsoptionen etc. Eigenverantwortung formuliert dabei einen Appell an und damit eine kategorische Verpflichtung des Individuums, in Anbetracht eines sinkenden Rentenniveaus entsprechende Vorsorge für eine adäquate Lebensstandardsicherung im Alter zu betreiben. Der Vorsorgeerfolg hänge dabei sowohl von der Einsicht des Einzelnen, als auch von seinem entsprechenden Handeln ab. So appelliert der Experte der CDU für eine Einsicht des Einzelnen zur Vorsorge vor dem Hintergrund eines möglichen Anstiegs von Altersarmut (: 108). Der BDA-Experte wiederum rekurriert vage auf finanzielle Ansprüche im Ruhestand, insofern dass „[...] jeder für sich selber definieren [muss], wie hoch

da denn sein Vorsorgebedarf ist und von welchem Einkommen er im Alter *leben* will.“ (: 192). Nach Sicht der Vertreter der Branche betrieblicher und privater Vorsorge hänge diese davon ab, ob beim Einzelnen die Bereitschaft zum Konsumverzicht gegeben sei. Damit schwingt eindeutig ein Appell der persönlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverantwortung des Einzelnen mit, jetzt und auch zukünftig fürs Alter vorzusorgen: „[...] damit ich in Zukunft im Alter eben auch Konsum ausüben kann, muss ich halt zu irgendeinem Zeitpunkt dann auch entsprechenden Konsumverzicht üben.“ (Interview aba: 60). Der Gesprächspartner vom GDV ist deutlicher in seinem Appell: „[F]ür die allermeisten Leute“ gelte

„dass sie während ihres ganzen aktiven Erwerbslebens dafür sorgen müssen, dass ein Teil ihrer Ressourcen zur Seite gelegt wird [...], insofern seh ich schon die Verantwortung auch bei dem Einzelnen dass er sich bei Zeiten dafür Gedanken macht.“ (: 155)

Selbst die Expertin der BAGSO sieht, dass „die Leute [...] sich also auch rechtzeitig Gedanken machen müssen, ne, ‚muss ich zweimal im Jahr oder dreimal im Jahr in Urlaub fahren oder leg ich doch ein bisschen [was] auf die hohe Kante‘.“ (: 294).

Die Fachleute auf Seiten der BDA und des GDV untermauern ihren Verantwortungsausspruch an das Individuum außerdem vor dem Hintergrund der ihrerseits aufgeworfenen Frage, was vom Sozialstaat legitimerweise erwartet werden könne. Allerdings machen sie dabei zugleich eine Konzession an das Sozialversicherungssystem. Der Experte der BDA sieht, dass wohlfahrtsstaatlichen Ansprüchen zwar offensichtlich finanzielle Grenzen gesetzt seien. Soziale (Ab-)Sicherung würde im Zuge der derzeitigen Reformpolitik aber selbstverständlich erhalten bleiben:

„[...] also wir können nicht alles und jedes absichern, aber wenn elementare Risiken eintreten wie Erwerbsminderung, dann muss natürlich die staatliche Sozialversicherung da auch greifen, aber alles *das was* in Eigenverantwortung getragen werden kann, das sollte auch in Eigenverantwortung getragen werden.“ (: 199).

Sehr ähnlich hierzu die Fachperson vom GDV, die Eigenverantwortung nicht als konträr zu Grundsätzen des deutschen Sozialstaatsmodells stehend diskutiert, sondern dessen subsidiären Charakter betont. Eigenverantwortung sei nach ihrer Ansicht überhaupt die Vorbedingung dafür, dass der Wohlfahrtsstaat seinem Auftrag überhaupt gerecht werden könnte:

„Sozialpolitik lebt auch davon, dass die Menschen, die sich selbst helfen können, sich auch tatsächlich erst einmal selbst helfen, denn nur dann werden die notorisch knappen Ressourcen des Sozialstaats ausreichen, um diejenigen zu unterstützen die sich *nicht* selbst helfen können.“ (:173).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Die Arbeitgeber heben zudem die Relevanz von Eigenverantwortung in Bezug auf eine längere Erwerbsbeteiligung im Alter hervor. Ihrer Ansicht nach ist eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit auch wegen der Abschläge bei GRV-Renten beim früheren Erwerbsausstieg durchaus legitim. Abschläge seien schließlich *„keine Strafe für Frührentner [...], sondern lediglich ein Ausgleich für den entsprechend verlängerten Rentenbezug.“* (BDA 2007: 4). Daher gebe es eine legitime Verantwortung des Einzelnen, beim verfrühten (intendierten) Berufsausstieg finanzielle Konsequenzen in Kauf zu nehmen (Interview BDA: 81-83). Anreize zum längeren Arbeiten sieht der Arbeitgeberverband auch über weitere Formen eigenverantwortlichen Handelns komplementiert: *„Gesundheit und ausreichende Qualifikation sind Grundvoraussetzungen, um auch im Alter noch erwerbstätig sein zu können. Dafür kommt es auf Eigenverantwortung und Eigeninitiative an.“* (BDA 2009: 3). Zwar läge es auch in der (Eigen-) Verantwortung der Unternehmen *„dies im eigenen Interesse weiterhin mit Nachdruck [zu] unterstützen und [zu] fördern“* (ebd.). In Fragen von Gesundheit der Beschäftigten als *„eine unverzichtbare Grundlage für eine Erwerbstätigkeit bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter und gegebenenfalls auch darüber hinaus“* trage allerdings der einzelne Beschäftigte maßgeblich hierfür Verantwortung: *„Ganz entscheidend sind vor allem das Verhalten und die Verantwortung des Einzelnen selbst. Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit hängt maßgeblich von einem gesundheitsförderlichen Lebensstil und der dazu erforderlichen individuellen Gesundheitskompetenz ab.“* (ebd.: 5; vgl. auch 2010a: 13). Eine ähnliche Verantwortungszuschreibung zeigt sich auch bei Fragen rund um Qualifizierung als Chancenverbesserung zur Erwerbstätigkeit im Alter. Hier käme es auf *„[L]ebenslanges“*, aber zugleich *„eigeninitiiertes Lernen“* an, zum *„dauerhaften Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und damit berufliche Chancen und soziale Sicherheit“* (2009: 8). Beschäftigte sollten *„stärker selbst Verantwortung übernehmen und sich auch an den Kosten von betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen beteiligen, vor allem, indem sie Freizeit oder Urlaubstage einbringen.“* (ebd.).

### Finanzierbarkeit und Nachhaltigkeit

Die Begriffe Finanzierbarkeit und Nachhaltigkeit sind direkt auf das staatliche Rentensystem bezogen. Sie formulieren im Grunde übergeordnete Ziele der (seit 2001 erfolgten) Reformen. Mit Finanzierbarkeit wird das ‚unfragliche‘ Problem wachsender finanzieller Lasten zum einen vergegenwärtigt, zum anderen gewissermaßen als lösbar dargestellt. Nachhaltigkeit wiederum bezieht sich auf das Ziel eines Systemerhalts der GRV über dessen finanzieller Konsolidierung. Finanzierbarkeit hat insbesondere für die Argumentation der BDA Gewicht, zumeist in Kombination mit dem Begriff Leistungsfähigkeit,<sup>244</sup> was klar auf das Kerninteresse der Arbeitgeber an stabilen Lohnnebenkosten zurückfällt. Bereits 2005 deklariert die BDA beide Begriffe als Leitprinzipien ihrer reformpolitischen

---

<sup>244</sup> Auch das BMAS führt Leistungsfähigkeit bzw. Leistungsstärke zur Begründung der Erhöhung des Rentenalters an (2010: 1).



Positionen. Auch im Zusammenhang mit der anstehenden Erhöhung des Rentenalters erachtet die BDA diese als „*unverzichtbar, um die Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft zu sichern.*“ (2011: 2). Selbst der BDA-Fachmann greift auf diese Wertbegriffe zurück, kategorisch auf alle sozialen Sicherungssysteme bezogen: Es bedürfe seinen Worten nach umfassender

„Strukturenreformen [...], einfach damit die Systeme die wir haben auch in Zukunft noch Bestand haben können, wir sagen immer ‚wir wollen die Leistungsfähigkeit aber auch die Finanzierbarkeit dieser Systeme langfristig sichern‘, die Systeme gehören nach unserer Auffassung zur sozialen Marktwirtschaft, die wir *bejahren* [und] die wir auch fortsetzen wollen“ (: 67).<sup>245</sup>

Finanzierbarkeit rekurriert hier also eindeutig auf die vom Akteur priorisierte eingeschränkte Aufgabenverantwortung der Rentenversicherung, und richtet sich als rentenpolitische Maßgabe automatisch gegen stark umverteilende Modelle wie etwa die Rente nach Mindesteinkommen. Zur Absicherung gebe es ja bereits die Grundsicherung im Alter, die „*[w]esentlich zielgenauer und weniger kostenträchtig*“ funktioniere (2010b: 6; ähnlich auch Interview BDA). Damit ver helfe sie dazu, „*die Finanzierungs-lasten des Sozialstaates auf das Notwendige*“ zu begrenzen (2010b: 6).

Das über Nachhaltigkeit hervorgehobene Reformziel des Erhalts der GRV beinhaltet eine ähnliche Maßgabe wie Finanzierbarkeit; der Vorteil des Systemerhalts für kommende Generationen müsse nämlich zugleich ihre finanzielle Belastung ausschließen (vgl. hierzu *Generationengerechtigkeit*, weiter unten). Der interviewte Christdemokrat begründet die Reformpolitik der letzten Jahre hier im Verweis auf die geburtenstarken Jahrgänge, die in den nächsten Jahren ins Rentenalter kommen, was nach seinen Worten ein System erstmal „verkräften“ müsse:

„die Reformbemühung zielen ja darauf ab, [...] dass wir diese Riesenleistung *schaffen* können, diesen demographischen Wandel zu bewältigen und da *ist* eigentlich das Altersvorsorgesystem, das System was bereits reformiert *ist*, und was wirklich [...] auf Nachhaltigkeit orientiert ist [...]“ (: 174)

An früherer Stelle im Interview begrüßt er private Vorsorge als Kernelement der Drei-Säulen-Strategie. Aus seinem Plädoyer, die „Leistungsfähigkeit der Menschen“ nicht zu überfordern, erwächst für ihn allerdings zugleich die Notwendigkeit des Fortbestands eines „solidarische[n] Sicherungssystem[s]“, das sich „bewährt“ habe, aber „halt fit gemacht werden [muss] damit es auch in Zukunft funktioniert.“ (: 172). Im Kern umschreibt dies für ihn Nachhaltigkeit. Auch der Experte vom GDV bezieht sich als strikter(er) Verfechter der Kapitaldeckung in Reaktion auf die Frage nach der Werteorientierung (neben Eigenverantwortung) auf Nachhaltigkeit (: 161). Er bekundet in seiner Darlegung der Drei-Säulen-Strategie, dass die mit ihr erreichte Stabilisierung des Systems „auch nen

---

<sup>245</sup> An späterer Stelle wiederholt der Experte „Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit“ in Bezug auf die GRV, die über die erfolgten Reformmaßnahmen sicherzustellen sei (: 162). Diese Verschreibung in Bezug auf alle Sicherungssysteme sei nach seiner Auffassung vor allem „über attraktive Rahmenbedingungen für Erwerbstätigkeit“ zu sichern (: 196).

Beitrag zur Nachhaltigkeit ist“ (: 194). Diese Reformbefürworter beziehen Nachhaltigkeit somit auf das übergeordnete Reformziel, über die Rentenniveauabsenkung (und ihrer Kompensation über private Vorsorge) Leistungen aus der Rentenversicherung weiterhin finanzierbar zu halten.<sup>246</sup> Zwangsläufig müsste die GRV deshalb auf eine Basissicherung hinauslaufen.

### Generationengerechtigkeit

Generationengerechtigkeit fungiert gewissermaßen als ummantelnder Wertbegriff für die mit Eigenverantwortung, Finanzierbarkeit und Nachhaltigkeit vorgebrachten Sollensvorstellungen. Generationengerechtigkeit ist damit das übergeordnete Ziel, zu dem auch die anderen Wertbegriffe hinführen. Der Begriff formuliert die kategorische Verpflichtung der Politik zum Erreichen einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen. Hierzu dienten die einzelnen Reformbausteine (Drei-Säulen-Strategie, Erhöhung Rentenalter). Im Gespräch stellen einige Fachleute eine direkte Verbindung zwischen den steigenden Kosten für Alterssicherung und dem hieraus erwachsenden Imperativ einer generationengerechten (Renten-)Politik her. Insbesondere kommende Generationen sollen vor übermäßigen Belastungen bzw. finanzieller Überforderung geschützt werden. Im Kern bedeute Generationengerechtigkeit, dass „[...] eben nicht Lasten die sich zum Beispiel aus der demographischen Entwicklung natürlicherweise ergeben, auf einer Generation abzulasten, sondern sie gleichmäßig auf die Generationen zu verteilen [...]“, wie es etwa der Experte der CDU ausdrückt (: 146). Auf die Frage nach der Werteorientierung hin bezieht sich auch der Experte vom GDV auf Generationengerechtigkeit, und folgt im Grunde ihrer klassischen normativen Definition (vgl. Kapitel 4): „Es geht letztendlich darum dass eine Generation nicht die Möglichkeiten oder eben nicht die künftigen Generationen überfordert“, sondern dass jede Generation „selbst Ressourcen schafft aus denen sie dann später ihr Alterseinkommen bezieht“ (: 163). Er veranschaulicht hiermit den für ihn offensichtlichen Beitrag von Kapitaldeckung zu Gewährleistung von Generationengerechtigkeit. Auch der Fachmann der BDA deklariert Generationengerechtigkeit (neben Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit) als leitenden Wert hinter der favorisierten Politik, und bezieht sich ebenso auf die Verhinderung einer intergenerationellen Verschiebung von Lasten: Die heutige Generation sollte „auf jeden Fall nicht Lasten in die Zukunft verschieben können auf nachwachsende Generationen,

---

<sup>246</sup> Stellenweise klingt Nachhaltigkeit allerdings auch bei Akteuren an, die die zurückliegenden Reformen ablehnen, und einen Ausbau staatlicher Rentenleistungen, auch auf Grundlage einer erweiterten Finanzierungsbasis, fordern. So stellen der SoVD und die IG Metall mit dem von ihnen präferierte Modell einer Erwerbstätigenversicherung voran, dass diese „[...] eine sowohl in finanzieller als auch sozialer Hinsicht nachhaltige Fortentwicklung der Rentenversicherung“ darstelle (SoVD 2007a: 5) bzw. zu „[...] Schutz Gesichtspunkten und dem Erfordernis einer gerechten und nachhaltigen Finanzierung der Alterssicherung Rechnung“ beitrage (IG Metall 2009: 14).

sondern dass die Startchancen nachwachsender Generationen auch so gut sind wie sie das heute sind“ (: 196).<sup>247</sup>

Mit den Reformbausteinen werde der bestehende Generationenvertrag zwar modifiziert, dadurch aber auch aufrechterhalten. So formuliert es zumindest die CDU mit Blick auf soziale Sicherungssysteme relativ eindeutig:

*„Diese basieren als umlagefinanzierte Systeme auf einem Generationenvertrag, bei dem stets die jüngeren Generationen die älteren Generationen versorgen, wie diese zuvor die Generationen vor ihnen. Das kann nur dann generationengerecht funktionieren, wenn in ausreichendem Maße jüngere Menschen bereit stehen. [...] Damit nicht immer weniger Jüngere immer mehr Aufgaben schultern müssen, ist auch die ältere Generation gefordert, sich stärker einzubringen. Bei der Rente haben wir mit notwendigen Entscheidungen die Weichen bereits weitgehend gestellt“ (2012: 13).*<sup>248</sup>

Selbst die Expertin der Non-Profit-Organisation BAGSO spricht von gestellten Weichen, und sieht – entgegen der offiziellen Position des Akteurs, die Absenkung des Rentenniveaus zu kritisieren – dass die Rentenversicherung kaum noch berechtigterweise ein hohes Leistungsniveau wie in der Vergangenheit bieten könnte, für das die jüngere Generation aufkommen müsste:

*„[...] wenn jemand also fordert dass das Rentensystem wieder die alten Erträge bereithalten soll, die alten die Renten wie sie früher waren, dann denk ich manchmal ‚das erzähl mal der jüngeren Generation‘, wir müssen uns ja auch vor den Jüngeren rechtfertigen, wie wir die Gesellschaft gestalten und welche Weichen wir da stellen.“ (: 76-78).*

Mit Blick auf den modifizierten Generationenvertrag sieht der Experte vom Versicherungsverband GDV nicht weniger als einen Imperativ für gute Sozialpolitik, deren Missachtung drastische Folgen hätte:

*[...] gute Sozialpolitik [...] muss auch nen Ausgleich zwischen den Generationen oder dieses Gleichgewicht zumindest im Blick haben, [...] weil es sonst eben auf Dauer nicht tragfähig wird, sonst haben Sie irgendwo die Gefahr sozialer Unruhen oder eine Rebellion, Sie müssen eben gucken dass man Gleichgewichte der Interessen hinbekommt“ (: 173).*

Generationengerechtigkeit dient also klar zur moralischen Untermauerung der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik. Dieser Wertbegriff verdeutlicht damit den moralischen Impetus hinter dem eingeschlagenen Reformpfad. Die CDU bezieht sich in diesem Kontext etwa konkret auf den

---

<sup>247</sup> Er veranschaulicht dies weiter mit seiner bereits beschriebenen Mutmaßungen über die gute finanzielle Ausstattung der heutigen Rentnergeneration mit Blick auf ihre Renten. Und weiter: „Und deshalb ist auch nicht vorstellbar, dass man quasi dieser Rentnergeneration heute nicht auch bestimmte Sachen zumuten können *mus*s, weil dieses Leistungsniveau was heute geboten wird von dem können nachwachsende Generationen in dem Sinne nur träumen“ (: 199).

<sup>248</sup> Das BMAS formuliert mit den Reformen das Ziel einer Stärkung des Generationenvertrages, wodurch „*V*erteilungskonflikte zwischen Jung und Alt“ vermieden würden (2010: I).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Nachhaltigkeitsfaktor und dessen Ziel der Anpassung der Rentenformel an die demographische Entwicklung, was eine von vielen „*Weichen*“ zum „*Erbalt der Generationengerechtigkeit*“ sei (2012: 5). Die BDA plädiert bekanntermaßen für die strikte Einhaltung der vereinbarten Beitragssatzobergrenze, da sonst – neben negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung und begrenzten Möglichkeiten für kapitalgedeckte Altersvorsorge – die „*Rücksicht auf die Interessen nachfolgender Generationen*“ sträflich vernachlässigt würden (2005: 2). Etwa würde eine verzögerte Einführung des Anpassungsfaktors, die auch der Experte mit Blick auf den sog. Ausgleichsbedarf kritisiert (: 71), „*eine einseitige Begünstigung der heutigen Rentnergeneration, deren Rentenniveau obnehin deutlich höher liegt als das künftiger Rentnergenerationen*“ zur Folge haben (2007: 7). Der Generationenbezug im Kontext fixierter Beitragssätze zeigt sich auch im bereits bekannten Argument des Fachmanns der Christdemokraten, dass es den „*jun- gen Leuten*“ auch noch Spaß machen sollte, „*arbeiten zu gehen und Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen*“ (: 103). Ähnlich hier das Heraufbeschwören der ökonomischen Negativspirale auf Seiten der Fachperson vom GDV, welche die Gefahr einer Verletzung von Generationengerechtigkeit sieht.

Am deutlichsten wird aber von den Reformbefürwortern die (Förderung der) Kapitaldeckung als Beitrag zur Generationengerechtigkeit vorgetragen. Neben dem Experten vom Versicherungslager, der Generationengerechtigkeit neben Eigenverantwortung als Leitprinzip der priorisierten Politik anführt, äußern sich auch die Fachleute auf Seiten der Arbeitgeber und der CDU ähnlich. Wie bereits angeführt, sieht der Arbeitgeber-Repräsentant, dass man über Kapitaldeckung „*nachfolgenden Generationen nicht zur Last fallen kann*“ (: 91). Ähnlich hierzu der Christdemokrat, der in der Kapitaldeckung „*den großen Vorteil*“ sieht dass „*für diesen Teil der Altersvorsorge nicht meine Kinder und Kindes Kinder finanziell gerade stehen müssen [...]*“ (: 99). Einige Akteure begründen zudem die Erhöhung der Regelaltersgrenze mit Generationengerechtigkeit. Die Arbeitgeber betonen hier den Aspekt der Finanzierbarkeit staatlicher Rentenleistungen durch die jüngere Generation, die eine Begrenzung der Rentenbezugsdauer notwendig mache (BDA 2009: 11; vgl. auch 2005: 5). Die CDU bezieht sich auf Generationengerechtigkeit, um die ‚Richtigkeit‘<sup>249</sup> der Reform zu untermauern („*richtig war und ist*“) (2012: 5). Auch ihr Fachmann spricht in einer längeren Passage von der kategorischen Verpflichtung einer verantwortlich-handelnden Politik zur Generationengerechtigkeit, zu der über diese konkrete Reform verholten würde:

„[...] deswegen glaub ich, ist es im Sinne einer solidarischen Gesellschaft richtig, dass *die* Menschen die eine deutlich längere Rentenbezugsdauer haben werden als es noch ihre Eltern und Großeltern hatten, bereit sind, einen Teil dieser zusätzlichen Rentenbezugszeit auch in Arbeit zu investieren, also ihre Arbeitszeit Lebensarbeitszeit zu verlängern. Sie werden dann immer

---

<sup>249</sup> In diesem Zusammenhang ist auch das BMAS zu nennen, dass mit der Reform „*die Gerechtigkeit zwischen den Generationen*“ gewährleistet sieht, etwa weil damit „*eine Überforderung der jüngeren Generation*“ verhindert und das Einkommensniveau künftiger Rentnerinnen und Rentner erhöht würde (2010: IV).

noch länger Rente beziehen als ihre Eltern und ihre Großeltern und nicht die finanziellen Lasten für die Finanzierung ihrer Renten einseitig auf jüngere Generationen abzuschieben. Also ich glaub dass die verlängerte Lebensarbeitszeit im Sinne eines generationengerechten Systems zwingend notwendig ist.“ (: 68).

### 8.3.2 Wohlfahrtskulturelle ‚core values‘: Leistungsgerechtigkeit und Solidarität

#### Leistungsgerechtigkeit

Der Wertbegriff Leistungsgerechtigkeit steht in klarer Verbindung zum dominierenden Strukturprinzip der Gesetzlichen Rentenversicherung – Äquivalenz. Für die Argumentation der Fachleute von der BDA und dem GDV spielt er eine bedeutsame Rolle, da er die kategorische Verpflichtung zur einnahmeorientierten Ausgabenpolitik unterstreicht. Demnach lässt er sich einerseits unter Generationengerechtigkeit summieren. Andererseits spielt der Begriff auch in der Argumentation jener Akteure eine Rolle, welche die Reformpolitik klar ablehnen. Nach meinem Verständnis handelt es sich deshalb bei Leistungsgerechtigkeit (neben Solidarität, vgl. weiter unten) um einen Wertbegriff, auf den in wohlfahrtskultureller Hinsicht als Legitimitätsstifter bzw. Referenzwert Bezug genommen wird, um Positionen einen legitimen Anstrich zu verleihen. Damit ist er zugleich relativ deutungs offen, und kann je nach reformpolitischer Interessenlage angebracht werden.

Die Befürworter der Reformen fordern bekanntermaßen, die Rentenversicherung stärker am Äquivalenzprinzip auszurichten. Der Experte vom GDV begrüßt zum Beispiel die nunmehr „deutlich stärkere Koppelung zwischen Rentenleistung und eigenen Beiträgen“ in der GRV (: 60). Diesen leistungsgerechten Imperativ formuliert er im direkten Anschluss an seine Sichtweise, dass Rentenpolitik nicht alles arbeitsmarktbezogen „heilen könnte“: „[...] wir sind schon der Auffassung dass also die Rente in gewisser Weise auch eine Art Belohnung für das ist, oder jedenfalls eine Leistung für die Vorleistung ist die man während seines Erwerbslebens erbracht hat“ (: 155). In dieser moralischen Besetzung des Äquivalenzprinzips unterstreicht er ein Leistungsversprechen der Rentenversicherung, das die Beitragsleistung des Einzelnen widerspiegeln sollte. Er umschreibt damit, dass der Gerechtigkeit hinter der Erfüllung dieses Versprechens Genüge getan würde, wenn etwa Elemente des sozialen Ausgleichs eingedämmt würden und damit eine eingeschränkte Aufgabenverantwortung des Systems für etwaige Leistungserfüllungen angestrebt würde.

Auch andere Reformbefürworter beziehen sich in ähnlicher Weise auf diesen Wertbegriff. Der Gesprächspartner der CDU deklariert Leistungsgerechtigkeit als eines der leitenden Werte christlich-demokratischer Politik im rentenpolitischen Bereich (: 146). Selbst der Experte auf Seiten der Sozialdemokraten, der kaum als entschiedener Anhänger des Drei-Säulen-Paradigmas auftritt,

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

beschreibt es wie folgt: „[...] Lebensleistung soll sich auch widerspiegeln, nā, jemand der wirklich viel und lange einbezahlt hat soll auch was davon haben, verdammt nochmal“ (: 242). Allerdings macht er sich klar für eine höhere Umverteilung zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Ausgaben (er nennt „Reha, Erwerbsminderung, Witwenrente“) oder der Aufwertung niedriger Renteneinkommen stark – sofern diese außerhalb des Systems Rentenversicherung finanziert würden. Auch der Experte der Arbeitgeberseite spricht von Leistungsgerechtigkeit, priorisiert dabei aber ähnlich zum GDV-Fachmann die reine Äquivalenz innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung, die man konsequent verfolgen sollte. Dies zeigt sich in einer längeren Ausführung (: 176-178) auf die Leitfadenden-Frage nach einer guten bzw. erstrebenswerten Rentenpolitik:

„wir brauchen [...] eine Konzentration auf eine Basissicherung in der Rentenversicherung, eine *stärkere* Akzeptanz für das Äquivalenzprinzip, also wir sind immer der Ansicht dass sich *Leistung* auch *lohn*en muss, und dass derjenige der eben viel Beiträge gezahlt hat [...] nachher auch ne *höhere* Rente kriegt als jemand der weniger eingezahlt hat. Wir meinen das ist eben auch Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft, dass man für Leistungsgerechtigkeit sorgt. Und deshalb sollten im Grunde Umverteilungen innerhalb der Rentenversicherung, die dazu dienen, im Grunde Umverteilung zu machen zwischen Hochverdienenden und Geringverdienenden, die sollten in der Rentenversicherung allgemein zurückgeführt werden.“<sup>250</sup>

Demnach hätte auch die 45er-Regelung, also die Möglichkeit nach 45 Beitragsjahren vor der Regelaltersgrenze eine volle Altersrente zu beziehen, nie eingeführt werden dürfen, da damit dieses Gerechtigkeitsprinzip klar verletzt würde. Mit ihr käme es nämlich

„zu ner Ungleichbehandlung zu Personen die andere Altersrenten in Anspruch nehmen, also beispielsweise Altersrente nach Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeitarbeit, die werden eben relativ schlechter gestellt, und dann führt es eben zu ner Umverteilung, von unten nach oben, weil diejenigen die 45 Beitragsjahre haben, [die] haben quasi die durchgehende Erwerbsbiographien. Die haben in der Regel auch das höhere Einkommen erzielt. Und die begünstige ich jetzt im Grunde auf Kosten von anderen, die nicht so ne glatte Erwerbsbiographie hatten, ist im Grunde auch nicht gerecht, und da sieht man eben diese Durchbrechung des Äquivalenzprinzips“.

Die Kritik einer Verletzung des Äquivalenzprinzips und damit von Leistungsgerechtigkeit aufgrund einer Bevorteilung bestimmter Personengruppen durch die 45er-Regelung findet sich so auch in den Dokumenten des Arbeitgeberverbands (vgl. BDA 2005: 6; 2007: 3; 2011: 9). Einen ähnlichen Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip prangert die BDA zudem in ihrer Ablehnung der von einigen re-

---

<sup>250</sup> Er fügt dem an, dass Transfers an bedürftige Personen immer übers Steuern finanziert werden sollten, mit der Begründung, dass bei diesen Transferwegen im Gegensatz zur GRV die relevanten Informationen zu Versorgungsgemeinschaften zu finden seien.

formkritischen Akteuren präferierten Rente nach Mindesteinkommen an. Eine Hochwertung von kleinen Rentenansprüchen führe zu Kosten „für die andere zahlen müssen – seien es die Steuer- oder die Beitragszahler“ (2010b: 6); es würden etwa zum Teil viele KleinrentnerInnen begünstigt, die andersweitig „gut versorgt“ wären. Die BDA sieht die Gefahr von „erheblichen Mitnahmeeffekten“ und damit der bereits oben im Zitat erwähnten „Umverteilung von unten nach oben“ (ebd.).<sup>251</sup> Insgesamt widerspreche diese Rentenart „dem Grundsatz, dass jeder Beitragseuro den gleichen Leistungsanspruch begründen soll (Äquivalenzprinzip)“. Ein Verstoß hiergegen würde zudem der Akzeptanz der GRV schädigen (ebd.).

Auch andere Fachleute beziehen sich auf das Äquivalenzprinzip, um damit die Möglichkeit in Abrede zu stellen, die Finanzierungsbasis der Rentenversicherung über ein Modell wie der Erwerbstätigenversicherung zu erweitern (Interviews CDU: 105, aba: 76). Ihrer Ansicht nach bedeute dies über den Zeitverlauf lediglich neue finanzielle Verpflichtungen.<sup>252</sup> Wie bereits beim BDA-Experten deutlich wird, ist diese Auslegung von Leistungsgerechtigkeit zielführend für die Kernforderung der organisierten Arbeitgeber, dass die GRV „auf eine Basissicherung mit beitragsbezogenen Leistungen konzentriert werden“ müsse (2005: 3). Erst hierüber würde diese zuverlässig und finanzierbar (2009: 16). Ähnlich klingt es auch beim Versicherungsverband durch:

„Zu einer verantwortungsvollen Rentenpolitik gehört unweigerlich die realistische Einschätzung erfüllbarer Ansprüche gegenüber dem Staat. Die Leistungsversprechen der gesetzlichen Rentenversicherung sind Teil dieser Ansprüche. [...] Längere Lebenszeiten und anhaltend zu geringe Geburtenraten zwingen zu Augenmaß in der Rentenpolitik“ (GDV 2013: 8).

Das leistungsgerechte(re) System würde infolge der Begrenzung der „Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialversicherungsbeiträgen“ (BDA 2010b: 4) die Leistungsfähigkeit des Systems sichern und günstige Bedingungen für durchgehende Erwerbsbiographien schaffen. Dies führe, so die argumentative Logik, auch zu besseren Bedingungen für eigenverantwortliche Vorsorge; es sei die „wichtigste Voraussetzung dafür, dass der Einzelne – über die gesetzliche Rentenversicherung bzw. über betriebliche oder private Alterssicherungssysteme – für das Alter vorsorgen kann“ (BDA 2010b: 4). Auch hier klingt die Forderung einer Verantwortungsbegrenzung der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihrer bisherigen Leistungsversprechen durch, um hierüber Vorbedingung für (bessere) Eigenverantwortung zu schaffen. Die Verpflichtung zu mehr Leistungsgerechtigkeit zielt in der Argumentation der Reformbefürworter folglich in zwei Richtungen: einerseits dem System im Sinne reiner Äquivalenz zu mehr Gerechtig-

<sup>251</sup> Interessant ist hierbei das Beispiel der BDA für ungerechte Umverteilungsdynamiken: „So müsste z. B. eine vollzeittätige Krankenschwester mit ihren Steuern bzw. Beiträgen der langjährig teilzeitbeschäftigten Chefarztgattin eine höhere Rente finanzieren“ (ebd.: 7).

<sup>252</sup> Dem gegenüber betont die IG Metall, dass dieses Modell sich, neben dem Solidarprinzip (s. unten), über das Äquivalenzprinzip „am Prinzip der Beitrags- und Leistungsgerechtigkeit“ orientiere (2009: 6).



keit zu verhelfen, andererseits dadurch Bedingungen zu fördern, die zu dessen langfristiger finanzieller Entlastung und Konsolidierung beitragen.

In wohlfahrtskultureller Hinsicht ist hier nun interessant, dass Leistungsgerechtigkeit auch in der Argumentation von Reformgegnern eine Rolle spielt. So wird dieser Wertbegriff dort betont, wo gerade die Höherwertung kleinerer Rentenansprüche und damit Umverteilung gefordert wird. In ihrer Präferenz für die Rente nach Mindesteinkommen erachtet etwa die Expertin von ver.di eine Mitgliedschaft von 25 Jahren im System bereits als Erfüllung eines leistungsgerechten Anspruches: „Die die lange im System eingezahlt haben immer gering verdient haben, da muss eine Hochwertung erfolgen. Da kann man sich drum streiten wie, [...] man muss die Pflichtigkeit im System belohnen“ (: 189). Leistungsgerechtigkeit entspreche hier folglich der kategorischen Verpflichtung, dass mit einer entsprechenden Versicherungsdauer eine Garantie für den Versicherten bestehen sollte, im Alter zumindest vor Armut geschützt zu sein. Selbst der Experte auf Seiten der CDU äußert Präferenz für ein entsprechendes Leistungsniveau, das die Pflichtmitgliedschaft von Beschäftigten in der GRV dementsprechend belohne (: 90). Vage klingt dies auch beim Experten der aba an, dass vor allem im Zusammenspiel aller drei Säulen der Alterssicherung „am Ende eben keine Armut steht, was irgendwo auch was zu tun hat mit (.) Menschenwürde, Teilhabe auch irgendwo dann Honorierung von Lebensleistung [...]“ (: 153). Selbst der Experte der BDA sieht, dass diejenigen die „lebenslang“ in das System eingezahlt haben „selbstverständlich dann auch *irgendeine* Gegenleistung *bekommen müssen* von der sie dann auch nachher leben können“ (: 192).<sup>253</sup> Zur konkreten Erreichung eines solchen Sicherungsziels setzen die Gewerkschaften und der SoVD klar auf Steuerfinanzierung (vgl. ver.di 2007: 12; 2009: 2; 2011: 59; DGB 2011: 26; IG Metall 2009: 7). Auch der Experte der SPD erachtet dies bekanntlich als legitim, da die Vermeidung von Armut eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei.

### **Solidarität**

Leistungsgerechtigkeit hat also klaren Stellenwert in Begründungslinien von vor allem Reformbefürwortern wie der BDA, klingt aber auch dem Prinzip nach auch bei einigen kritischen Akteuren durch. Bei Solidarität wiederum, dem weiteren zentralen Wertbegriff der deutschen Reformauseinandersetzung, verhält es sich mit Blick auf die Reformbefürworter nun ähnlich: Etwa der Experte der CDU mit seinem obigen Bezug zur „solidarischen Gesellschaft“, in welcher es der Maßgabe von Generationengerechtigkeit folgend richtig sei, länger zu arbeiten. Dies sei gewissermaßen eine solidarische Leistung, weil länger Beiträge in die Gesetzliche Rentenversicherung über das Umlagever-

---

<sup>253</sup> Damit appelliert er aber primär an die Verpflichtung der Politik, als „Nebenbedingung für den Staat“, dass dieser „niemanden verpflichten [kann] in ein System einzuzahlen, was nachher noch nicht mal das Grundsicherungsniveau abdeckt.“ (ebd.).

fahren geleistet würde, und zu dessen Finanzierbarkeit beitragen. Expliziter führen Solidarität allerdings jene an, welche die einnahmeorientierte Ausgabenpolitik der laufenden Reformpolitik ablehnen. Der Begriff ist also vor allem für Gewerkschaften und den SoVD zentral, die als Anhänger des ‚alten‘ rentenpolitischen (Versicherungs-)Paradigmas der Rentenversicherung die zentralste Bedeutung für Alterseinkommen zumessen wollen. Damit präsentiert sich Solidarität (wie auch Leistungsgerechtigkeit) als Wertbegriff, der in wohlfahrtskultureller Hinsicht als *core value* auftaucht. Denn der Bezug auf ihn erweist sich als notwendige, quasi unerlässliche Referenz jedweder reformpolitischen Wertbegründung. So beziehen sich neben dem Experten der CDU<sup>254</sup> etwa auch der Vertreter der Arbeitgeberseite und der Experte vom Versicherungsverband auf Solidarität, in Reaktion auf die Frage nach der Werteorientierung der eigenen Politik. Der Experte der BDA führt den Begriff neben Eigenverantwortung an, und bringt Solidarität mit seiner Hervorhebung von Leistungsgerechtigkeit und der klaren Präferenz für eine Basissicherung in der Rentenversicherung in Einklang. Im Grunde meint er mit Solidarität vermutlich den Modus paritätischer Finanzierung, die ja auch vor dem Hintergrund eines sinkenden Rentenniveaus gewährleistet bliebe. Er bezieht sich in seinen Ausführungen zu Solidarität zudem auf das Gesamtsystem sozialer Sicherung, das er als wichtigen Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft erachtet. Allerdings müsse sich dieses passgenau(er) dem wirtschaftsliberalen Primat gegenüber verhalten; nur eingeschränkte Absicherungsansprüche seien legitim, die auf die „großen Lebensrisiken“ bezogen sind. Der Experte vom GDV bezieht sich insofern auf Solidarität („also das füreinander Einstehen in einer Gemeinschaft“), dass dieses Leitprinzip der Versicherungswirtschaft nicht fremd sei: „[...] Versicherungswirtschaft organisieren ja Kollektive also eine Gemeinschaft von Versicherten die füreinander einsteht“ (: 173). Er sieht allerdings einen klaren Unterschied zur Sozialpolitik darin, dass in seiner Branche ein Äquivalent zwischen Leistung und Gegenwert vorherrsche; dagegen gebe es „bei Sozialpolitik absehbare Gruppen [...], die mehr einzahlen werden als sie rausbekommen und andere Gruppen, sprich besonders Bedürftige, besonders unterstützenswerte Gruppen, mehr herausbekommen werden als sie einzahlen werden“ (ebd.). Ähnlich zum Experten der BDA bezieht sich auch der Gesprächspartner der CDU auf die großen Lebensrisiken, die über den deutschen Sozialstaat „konkretisiert“ und „solidarisch abgesichert werden“, was dabei „[...] sicherlich *sein großer* Vorteil [ist] und [...] im Wesentlichen den Inhalt auch des Sozialstaatsgedankens aus[mache].“ Generell tritt der Fachmann der Union aber als am wenigsten marktkonform auf: An früherer Stelle beschreibt er das Sozialversicherungssystem als stark von der christlichen Soziallehre mit beeinflusst. Hier habe Solidarität – „[d]ass Junge für die Alten, die Gesunden für die Kranken, (,) einsteht“ (: 144-146) – für seiner Partei immer schon hohe Bedeutung gehabt. Er bezieht sich im Folgenden auf Leistungsgerechtigkeit, und verknüpft dieses Prinzip mit

---

<sup>254</sup> Dies mag aus dem Grund auch wenig verwundern, da er Angehöriger der organisierten Arbeitnehmerinteressen innerhalb der CDU ist.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Solidarität, indem er beide Begriffe wie folgt gewichtet: „[...] ich glaube Solidarität ist nur möglich wenn ich auch *Leistung* belohne, denn ich brauche eben die Leistungsstarken (um) die Leistungsschwächeren mitziehen zu können.“ (: 146). Dabei, so die Hervorhebung von Leistungsgerechtigkeit als zentrales Anliegen bei der CDU, sei etwa „*wesentlich, dass die Rente eine beitrags- und lohnorientierte Leistung ist*“ (2012: 5). Gleichzeitig betont der Experte, dass seine Partei aber „nach den Erfahrungen mit der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder deutlicher zu diesen traditionellen Werten“ stünde (: 148).<sup>255</sup>

Für Akteure wie Gewerkschaften und den SoVD begründet Solidarität dagegen eine kategorische Verpflichtung der Politik, die an sich nur eine Abkehr von der bisherigen einnahmeorientierten Ausgabenpolitik bedeuten könne. Hier ist Solidarität eine klare Zielvorgabe guter Rentenpolitik, die ausschließlich über eine Stärkung der GRV erreicht werden könne. Dies trage nach Auffassung einiger Experten dieses Lagers, auch seitens des teils ebenso kritischen Fachmanns auf Seiten der SPD, zum Idealzustand einer wahrlich solidarischen Gesellschaft bei, bei der es „kein die einen sind reicher und die ander[e]n ärmer [...]“ gebe (Interview ver.di: 323). Der Experte der IG Metall beschreibt Solidarität als „Schlüsselkategorie“, auf dem der moderne Wohlfahrtsstaat basiere, aber auch ein aktives Eingreifen legitimiere, um Ungerechtigkeiten zu minimieren (: 223). Der Experte vom SoVD sieht sogar, dass der „solidarische Gedanke“ gegenwärtig wieder eine stärkere Rolle in der Politik spiele, und Eigenverantwortung dagegen als propagiertes Mantra der zurückliegenden Reformjahre an Bedeutung einbüße: „[...] nicht mehr dieser Gedanke, nur noch Eigenverantwortlichkeit und jeder ist für *sich* verantwortlich, sondern dass man auch für den anderen da ist“; hierzu habe auch seine Organisation ihren Beitrag geleistet (: 148).

In den Augen dieser Akteure legitimieren sich ihre Forderungen nach einem Mehr an Solidarität aufgrund der vorherrschenden Einstellung der Gesellschaft gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung. Dies ist in wohlfahrtskultureller Hinsicht aufschlussreich: hiermit wird die hinter Solidarität stehende traditionelle „Sicherheitsidee“ (Leisering und Marschallek 2010: 191) in Zusammenhang mit der GRV und deren Anerkennung in der und Bedeutung für die Gesellschaft gebracht. Dies soll den normativen Wert der Rentenversicherung untermauern. Als eine Stärke des alten Systems gilt etwa dessen Verlässlichkeit in Bezug auf gesicherte Auskommen im Alter. Diese gelte es zu re-installieren. Dabei sei das Rentenniveau ein „*wesentlicher Indikator für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bevölkerung*“ (ver.di 2011: 56). Die generelle „Erwartungshaltung der Menschen“ sei „eindeutig“; diese erwarteten, dass „*das System [...] verlässlich*“ sei (Interview SPD: 46). Verlässlichkeit stellt daher in der Diskussion für diese Fachleute nicht nur eine simple Hervorhebung dieses mit der GRV positiv assoziierten Attributs dar, sondern ist – wie bereits behandelt –

---

<sup>255</sup> Daher auch seine (weiter oben bereits dargestellte) Annahme, dass man „einen Teil“ der Renten zwar privatisieren könne, aber gleichzeitig die Menschen nicht überfordern dürfe – was seiner Ansicht nach auch die Notwendigkeit solidarischer Sozialversicherungssysteme unterstreiche, die allerdings reformiert werden müssten (: 172).

auch Teil ihrer Diskursstrategie, damit gezielt die Kapitaldeckung und ihrem Beitrag zum relativen Bedeutungsverlust der Rentenversicherung zu diskreditieren. So sieht etwa der Experte des SoVD, dass man zwar nicht die Beiträge „aus den Augen lassen“ sollte; allerdings begründet sich eine stärker leistungsorientierte Rentenpolitik auch deshalb, weil im Bezug auf Kapitaldeckung „*kein* vernünftiger Mensch [...] eine Versicherung ab[schließt] die ein Leben lang stabile Beiträge garantiert, aber alle fünf sechs Jahre, das Leistungsziel nach unten korrigiert.“ (:132). Im Vergleich zur privaten Vorsorge führt der DGB-Fachmann Solidarität als klaren Vorteil des Systems an: im Sinne der Einbindung verschiedener Berufsgruppen, der paritätischen Finanzierung mit Arbeitgebern, aber auch wegen dessen Verlässlichkeit. Die GRV-Rente sei „etwas womit die Menschen rechnen können“ (: 56). Im Wissen um diese Stärken der Rentenversicherung seien diese deshalb auch bereit, Beiträge zu leisten, weil man hieraus neben eigenen Ansprüchen auch „die Rente meiner Eltern und meiner Großeltern“ (Interview SoVD: 38) finanziert. Der Experte vom DGB betrachtet das obligatorische Einzahlen von Beiträgen dabei als keineswegs im Widerspruch zu eigenverantwortlichem Verhalten stehend:

„[...] wenn ich Rentenversicherungsbeiträge bezahl dann ist das [...] zwar obligatorisch aber trotzdem handle ich eigenverantwortlich, [...] ich [...] betrachte das trotzdem als eigene Vorsorge [...]. Solidarität hat immer was mit Geben und Nehmen zu tun, die Rentenversicherung hat mit Altruismus nichts zu tun. Ich zahl nicht die Rentenbeiträge weil ich finde dass meine O- meine Mama gute Renten haben soll das vielleicht auch, sondern ich zahl gute Rentenbeiträge weil ich davon ausgehe dass ich dadurch auch ne wirklich gute Basis für meine Altersvorsorge hab“ (: 109).

Mit dieser Begründung will der Gewerkschaftsexperte vermutlich auch die Vereinnahmung des Begriffs Eigenverantwortung von der politischen Gegenseite entkräften. Folglich gebe es neben einer verpflichtenden Verantwortung, in das System der GRV einzuzahlen, klare Vorteile für den Einzelnen. Deshalb wögen höhere Beitragsleistungen auch anders als wenn man – so ein anderer Fachmann der Gewerkschaftsseite – „bei der Allianz noch 3,80 Euro anlegen müsste [...] die Ihnen im Moment ne Rendite von 1,7 Prozent garantieren *muss*, aber zunehmend Zweifel hat ob sie das kann“ (Interview IG Metall: 119). Dieser Gewerkschaftsvertreter spielt im Zusammenhang von „mickrigen Renditen die die Kapitalmärkte abwerfen“ (ebd.) auf die Probleme sinkender Garantieverzinsung an. So sieht auch der Experte vom DGB, dass ein „halbwegs vernünftiges Rentenniveau“ für ihn „als noch jüngerer Mensch“ unterm Strich „definitiv billiger“ käme: „meine Belastung wär definitiv geringer, wenn ich jetzt vielleicht heute ein Prozent oder 1,5 Prozent mehr Rentenbeiträge bezahlen müsste, aber halt eben wüsste dass künftig meine eigene Rentenlücke nicht so hoch ist [...]“ (: 68).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Das Eintreten für eine Stärkung der Rentenversicherung, etwa über höhere Beiträge, falle der Argumentation der Reformkritiker nach wegen der allgemeinen gesellschaftlichen Stimmungslage also auf fruchtbaren Boden. Denn die GRV würde (immer noch) eine hohe Wertschätzung innerhalb der Gesellschaft genießen. Das (Wiedererstarken dieses) „Renomees“ hänge maßgeblich mit der Finanz- und Wirtschaftskrise und deren negative Auswirkung für das System der Kapitaldeckung zusammen (Interviews DGB: 70-72; IG Metall: 123). Daher das Plädoyer, in Abkehr der bisherigen Politik nunmehr „unsere Alterssicherung kollektiv und gesellschaftlich [zu] organisieren“ (Interview DGB: 109). Der Experte vom SoVD unterstreicht, dass die Rentenversicherung sich in ihrer über 100 Jahren alten Geschichte immer bewährt habe; folglich könne „die Rentenversicherung von heute, [...] auch die Rentenversicherung von morgen sein“ – allerdings müsse man sie „an die neuen Umstände die es in der Gesellschaft gibt neu anpassen“ (: 140). Dabei beziehen sich die Gewerkschaften, der Sozialverband aber auch die SPD auf die durch sie problematisierte Arbeitsmarktlage, in der bestimmte Gruppen (auch im Alter) ein höheres Schutzbedürfnis hätten, dem mit dem Ausbau der GRV beizukommen wäre. Für den DGB ist dabei klar, dass die Rentenversicherung „so ausgestaltet sein [muss], dass alle Menschen in Würde und ohne Armut alt werden können“ (DGB 2008: 9). Dieses Argument klingt auch beim Experten der SPD durch. Dieser wiederum macht in seiner Forderung nach höheren Beiträgen (in seinem Falle 26 Prozent) erneut den Aspekt der Parität stark, der klar an die weiter oben bereits angerissene Argumentation der Gewerkschaften angelehnt ist: Würden die jetzigen 4 Prozent für Riester-Vorsorge faktisch zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten geteilt und dem System GRV zugeführt, „würden Arbeitnehmer für die gleiche Absicherung weniger aufwenden müssen als er es jetzt tun muss. [...] mit einem geringeren Risiko weil es nämlich kollektiv paritätisch umlagefinanziert ist.“ (: 134). Für den Fachmann lässt sich die Frage nach der Lösung des Spannungsfeldes zwischen individueller Risikolagen und einem angemessenen Leistungsniveau darüber beantworten „indem man die Solidarität ausweitet, und strikt an der Parität auch festhält“ (: 205). Solidarität und Parität seien seiner Ansicht nach die zentralen Werte, an der sich die SPD im Bereich Renten- und Arbeitsmarktpolitik für Ältere orientiert. Hier gebe es mittlerweile eine Rückbesinnung innerhalb seiner Partei (: 234).<sup>256</sup>

Einigen der hier aufgeführten Akteure und Fachleuten dient das Bild der Solidargemeinschaft (innerhalb der GRV) also als Gegenbild zur eigenverantwortlichen Kapitaldeckung, die sie als Ausdruck einer Individualisierung des Risikos sehen. Ähnlich zu den obigen Ausführungen des Experten der SPD sieht etwa ver.di, dass sich „[i]n der Solidargemeinschaft der GRV [...] ein umfassenderer sozialer Ausgleich als in privaten Versicherungen“ vollziehe (2011: 54). Das Bild dieser Gemeinschaft verleiht dem Ziel einer (besseren) Kollektivierung bestehender Lebensrisiken Ausdruck, deren Ur-

---

<sup>256</sup> Nochmal hervorzuheben ist hier, dass auch der CDU-Fachmann von einer Rückbesinnung auf traditionelle Werte bei den Christdemokraten spricht.

sprung auf dem Arbeitsmarkt liegen. Der Experte der SPD spannt hier den Bogen von der Solidargemeinschaft hin zum solidarischen Zusammenhalt in der Gesellschaft:

„Die Frage ist ja, was hält denn so ne Gesellschaft zusammen? (2) So, ich glaube es ist immer das wie wir uns als Gesellschaft organisieren. (5) So, und wir organisieren uns indem wir sagen, die individuellen Risiken die wir haben, jeder einzelne von uns, die sichern wir solidarisch und paritätisch [...]. Es ist ausgleichend, was Reiche und Arme angeht, wenn alle sich beteiligen müssen, in irgendeiner Form an dem Erhalt dieser Systeme, es ist also quasi auch ausgleichend in der Gesellschaft [...]“ (: 258).<sup>257</sup>

Der Experte vom DGB benennt ausschließlich Solidarität als zentralen Wert hinter den rentenpolitischen Anliegen der Gewerkschaften. Diese würde maßgeblich und zudem praktisch über die Rentenversicherung organisiert, in Bezug auf Alters- und Einkommensgruppen, aber auch in Bezug auf Geschlecht (: 113). Es sei ein überaus gerechtes Prinzip:

„[...] wir finden solidarisch dass die Leuten, die mehr verdienen und die dann auch noch das Glück haben gesund zu sein, mehr bezahlen als die, die weniger verdienen, zum Teil häufig schlechtere Arbeit haben, auch deswegen gesundheitlich eher mal Probleme haben und dann finden wir's nur *gerecht*, dass es hier zu nem Lastenausgleich kommt [...]“ (: 127).

Der Experte der IG Metall konkretisiert Solidarität mit Blick darauf, dass sowohl Lebensstandardsicherung als auch Armutsvermeidung „Ausdruck dieser Solidarität und zwar einer *umfassenden* einer universellen [...]“ (: 198) sei. Das Ziel universeller Absicherung äußert die Gewerkschaft auch offiziell in ihrer Forderung nach einem neuen Generationenvertrag, mit dem sie für „*eine sozialstaatliche Erneuerung*“ werbe.<sup>258</sup> Man engagiere sich dabei für eine „*solidarische Alterssicherungspolitik*“, die durch Folgendes charakterisiert sei: „[...] *in der Jung und Alt nicht gegeneinander ausgespielt werden, [...] die eine verlässliche und ausreichende Absicherung im Alter gewährleistet und [...] die die notwendigen Aufwendungen nachhaltig und gerecht finanziert.*“ (2009: 6).

Gerade mit dem Einbezug aller Erwerbstätigen in die GRV und damit deren Umwandlung in eine Erwerbstätigenversicherung sollte eine solidarische Alterssicherungspolitik erreicht werden.

---

<sup>257</sup> Von zentraler Bedeutung erachtet er dabei auch das von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gestaltete Tarifsystem. Ähnlich zum SoVD sieht er, dass Fragen der Solidarität und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in der politischen Diskussion eine stärkere Rolle spielen werden, insbesondere aber für die SPD in Anbetracht der anstehenden Bundestagswahl 2013; man sollte „pointierter damit umgehen als wir das in letzter Zeit getan haben“ (: 262) – nicht zuletzt, weil es etwas sei „wonach sich die Menschen [...] auch sehnen dass man gesellschaftlichen Zusammenhalt wieder neuorganisiert, dass man ihn wieder neu fasst und quasi so einen gesellschaftlichen Konsens wieder etabliert“ (ebd.). Gesellschaftlicher Zusammenhalt sei „eben Solidarität und Parität“ (: 263), und für die SPD ginge es nun darum „sich wieder zu besinnen auf das wofür gerade Sozialdemokratie immer stand, nämlich einen sozialen gesellschaftlichen Zusammenhalt zu organisieren [...]“ (: 264).

<sup>258</sup> Die IG Metall hierzu konkret: „*Dabei geht es um [...] die Erneuerung der sozialstaatlichen Sicherungszusage bei der Risikovorsorge im Alter; [...] die Erneuerung des sozialstaatlichen Verteilungskompromisses bei der paritätischen Finanzierung der Altersversorgung und um [...] die Erneuerung der sozialstaatlichen Institution der Alterssicherung*“ (2009: 5).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Damit könne zum einen das Vertrauen in die Rentenversicherung weiter gestärkt werden (ver.di 2007: 10), und zum anderen könne damit der

*„Erosion der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung, die im Wesentlichen auf den Anstieg sozialversicherungsfreier Erwerbstätigkeit zurückzuführen ist, [...] entgegengewirkt und damit ein wichtiger Beitrag für eine Stärkung der Solidargemeinschaft geleistet werden.“* (SoVD 2007a: 19).

Mit der Ausweitung der Versichertengemeinschaft auf alle Erwerbstätigen würde eine Stärkung der Finanzierungsgrundlage der GRV (DGB 2006b: 2) möglich, wodurch eine „[s]tarke, leistungsfähige und solidarische Alterssicherung“ erreicht würde (DGB 2010b: 61). In Betonung ihrer paritätischen Finanzierung und dem Prinzip der Umlagefinanzierung sieht auch die IG Metall, dass Letzteres nicht zuletzt die „Solidarität zwischen den Generationen“ gewährleiste (2009: 6). Indem die GRV als Erwerbstätigenversicherung weiterhin die „wichtigste Säule der Alterssicherung“ bleibe, müsse sie – so das formulierte imperative Leistungsziel – einen deutlich höheren Beitrag zur Lebensstandardsicherung für alle Einbezogenen leisten; zudem sollten die GRV-Renten wieder an die allgemeine Einkommensentwicklung angekoppelt werden (ebd.: 7). Der Experte der IG Metall ergänzt das Ziel der Lebensstandardabsicherung um den „Auftrag“ von „Armutsvermeidung im Alter“, wodurch er explizit dem Drei-Säulen-Paradigma das Versicherungsparadigma entgegenstellt:

„[...] damit würden wir das Paradigma der Unterordnung der Lebensstandardsicherung unter die Beitragssatzstabilität eben nicht akzeptieren, sondern wir hätten sozusagen [...] ne Vorstellung, die an der alten Rentenversicherungslogik orientiert ist, aber mit der Erwerbstätigenversicherung natürlich sich den neuen Situationen am Arbeitsmarkt und veränderten Erwerbsbiographien, unsteten Erwerbsverläufen anpasst“ (: 113).

Sein Bekenntnis zum Versicherungsparadigma veranschaulicht dieser Gewerkschaftsvertreter auch in moralischer Hinsicht mit seiner Hervorhebung der Erwerbstätigenversicherung als Alternative zu einem zunehmend privatisierten Alterssicherungssystem. Dabei sei

„es ist letztlich die Vorstellung dass diese Gesellschaft keine Sonderversorgungssysteme privilegierte Versorgungssysteme braucht, sondern ein gemeinsames Versorgungssystem indem es ein Ausgleich zwischen den Starken und Schwachen gibt, also [...] es ist eigentlich (3) die Antipode zu ner Vorstellung die sagt, ‚naja jeder ist seines Glückes Schmied, jeder soll selber sehen, dass er fürs Alter vorsorgt, jeder muss da **für sich** sorgen‘, sondern es ist mehr die Vorstellung, ja die auch im Umlagesystem steckt, wir sorgen alle für uns“ (: 198).<sup>259</sup>

---

<sup>259</sup> Der Experte der IG Metall erachtet die Erreichung eines ausreichenden Auskommens im Alter ähnlich zur Fachperson der SPD als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, spricht sich allerdings gegen die Idee einer „egalitären Einheitsrentenvorstellung“ aus. Zwar sei Armutsschutz „nach unten“ im Alter über die Rente unerlässlich, zum anderen müsse das Ziel der Lebensstandardsicherung relativ bzw. äquivalent der Vorleistung folgen (: 208).



### 8.3.3 Wertbegründungen des reformgegenerischen Lager

#### Verteilungsgerechtigkeit

Im Zusammenhang mit Solidarität beziehen sich viele der reformkritischen Akteure also auf Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts und in Anbetracht der Arbeitsmarktlage auf das wachsende Schutzbedürfnis innerhalb der Gesellschaft. Ein weiterer Wertbegriff, den gerade Gewerkschaften zur Untermauerung ihrer Forderungen verwenden, ist Verteilungsgerechtigkeit. Verteilungsgerechtigkeit dient ihnen zur Formulierung einer kategorischen Verpflichtung der Politik, zur Bewältigung der gesellschaftlichen Kosten für Alterssicherung eine Erweiterung der Finanzierungsbasis zu forcieren. Dies sollte zum einen über neue Finanzierungs-, zum anderen Einnahmewege erreicht werden.

Als Ausgangspunkt dieser Wertbegründung steht zunächst die Definition dessen, was im Sinne finanzieller Verantwortung zwangsläufig aus der demographischen Entwicklung folgen müsse. Denn der demographische Wandel dürfe vor allem *„nicht als Begründung für den Abbau von sozialen Rechten und Leistungen herangezogen werden“*, sondern stelle *„eine gestaltbare, gesamtgesellschaftliche Aufgabe“* dar (ver.di 2007: 11). Der DGB bedient dabei die Kausalität, dass weil *„die Alterung der Gesellschaft und die niedrige Geburtenrate gesamtgesellschaftliche Phänomene darstellen“* hierüber auch *„die Folgen auch von der Gesamtgesellschaft getragen werden“* müssten (2006b: 2). Da die demographische Entwicklung eine *„Herausforderung für die gesamte Gesellschaft“* darstelle, begründe etwa, dass sich der Bundeszuschuss an die Rentenversicherung auch zukünftig *„dynamisch entwickeln“* müsse (2008: 9). In diesem Zusammenhang bezieht sich ver.di, neben dem sozialen Risikoausgleich innerhalb der Solidargemeinschaft der GRV, auf Möglichkeiten eines erweiterten sozialen Ausgleichs, der über Bundeszuschüsse und zweckgebundene Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung finanziert würde. Dies ermögliche *„eine gewisse Umverteilung und Einbeziehung aller Steuerzahlerinnen und Steuerzahler nach ihrer Leistungsfähigkeit“* (2011: 55). Eine Steuerfinanzierung solcher an sich versicherungsfremder Leistungen sei notwendig, um alle an der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben zu beteiligen. (ebd.). Laut der Expertin von ver.di müsste zwangsläufig *„mehr passieren“*, etwa im Hinblick auf *„Zeiten der Arbeitslosigkeit [...] [die] finanziert werden in der Rentenversicherung oder Menschen die wenig verdient haben dass da Ausgleich erfolgt“* (: 263-265). Hierfür diene etwa die Aufwertung niedriger Rentenanwartschaften nach dem Modell der Rente nach Mindesteinkommen (2007: 12; vgl. auch Interview SPD: 122). Dabei sei nach Ansicht der Expertin die Einbindung der Arbeitgeber in Diskussionen hierüber zentral.<sup>260</sup> Aus Perspektive der Gewerkschaften erwächst aus dieser gesellschaftlichen Verantwortung also die kategorische Verpflichtung (der Politik), zwangsläufig neue Finanzierungswege

<sup>260</sup> Sie begründet dies folgendermaßen: *„[...] das ist ja keine zusätzliche Leistung die sie da gewähren sondern das ist ja erwirtschaftet. Also die zahlen ja net die Sozialversicherungsbeiträge aus ihrer Privatschatulle, sondern das ist erwirtschaftet, das ist Teil der Arbeitsleistung“* (: 267).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

zur Bewältigung des demographischen Wandels zu beschreiten. Gerade der soziale Ausgleich müsse steuerfinanziert „zu Gunsten von sozial Schutzbedürftigen weiter entwickelt werden“ (DGB 2008: 9).

Neben dieser Darlegung einer Möglichkeit zur Verbesserung des sozialen Ausgleichs ist für die Gewerkschaften eindeutig, dass die kategorische Verpflichtung zur stärkeren Umverteilung im Sinne von Verteilungsgerechtigkeit auch daraus resultiere, dass das Prinzip gerechter Lastenverteilung mit den bisherigen Reformen und Entwicklungen klar verletzt wurde. Dies zeige etwa die negativen Auswirkungen infolge der Erhöhung der Regelaltersgrenze (DGB 2011: 2), oder der Beitragsfestsetzung mit der gleichzeitigen Maßgabe zur privaten Vorsorge. Folglich mache dies „eine gesellschaftliche Debatte über die Lastenverteilung für die Alterssicherung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern notwendig“ (DGB 2011: 2). Dabei ginge es aber, wie weiter oben beschrieben, um Kosten der alternden Gesellschaft, die nicht „wegreformiert“ werden könnten (2012a: 14; Interview DGB: 68). Diese Ausführungen schreiben folglich ganz der Logik einer interpretativen Schließung folgend bestimmte Lösungswege zur Finanzierung fest und sollen zwangsläufig zur Beantwortung der Frage führen, wie solche legitimen Kosten „gerecht verteilt werden“ (DGB 2012a: 14). Der DGB-Fachmann demonstriert das verteilungsgerechte Argument in seiner Antwort auf die diskursive Interviewfrage, was er denjenigen entgegnen würde, die das staatliche Rentensystem in Anbetracht des demographischen Wandels in bisheriger Form für nicht mehr finanzierbar hielten:

„Denen würde ich entgegnen dass es erstens nicht [...] nur auf [...] die Zahl der Köpfe [ankommt], sondern auch das was in den Köpfen drin ist und was sie produzieren [...] wir setzen da definitiv auch auf die Frage von Produktivität, und dann wird's eher ne Verteilungsfrage [von] vorhandenem Wohlstand [...]“.

Er sieht dabei, dass die Befürworter von Kapitaldeckung dieser Frage grundsätzlich aus dem Weg gehen wollten. Allerdings sei im Sinne von Verteilungsgerechtigkeit klar, dass „wir“ – also die Gesellschaft als Ganzes – mit einer wachsenden Zahl älterer Menschen notgedrungen „mehr Geld vom Bruttosozialprodukt abzweigen müssen“. Dies sei in Anbetracht des Anteils Älterer an der Gesamtbevölkerung absolut legitim:

„[...] ungefähr 20 Prozent der Bevölkerung sind Rentner und die kriegen heute schon nur zehn oder elf Prozent des Bruttosozialprodukts, also es kann nicht so sein dass die [uns] die Haare vom Kopf fressen und wenn nach den Schätzungen der Anteil auf 13 14 Prozent steigt, dann ist es immer noch kein übermäßiger Anteil weil sie künftig vielleicht ein Viertel der Bevölkerung stellen werden“ (: 62).

Neben Fragen von Solidarität hält er somit Fragen rund um Verteilungsgerechtigkeit als Kern der Auseinandersetzung der Alterssicherungsdebatte; konkret sei es

„eine Frage von unterschiedlichem Ressourcenbesitz (2) und Zugang zu Ressourcen, Einkommen, und es ist am Ende ne Verteilungsfrage die sich zwischen oben und unten und nicht zwischen Jung und Alt [...] gestaltet“.

Die Verteilungsfrage zeige sich für ihn auch in der Steuerpolitik. Diesen Bezug nimmt auch die IG Metall<sup>261</sup> vor, die „eine Wende in der Aufteilung des Volkseinkommens im Sinne von mehr Verteilungsgerechtigkeit“ als notwendig erachtet, wozu ein „aktiver und investiver Staat beitragen“ müsse (2009: 12).<sup>262</sup> In Bezug auf Finanzierungsfragen der Alterssicherung gehören konkrete Faktoren wie „die Entwicklung von Produktivität und Wachstum, die Verteilung des Produktivitätsfortschritts und das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenbezieher\*innen“ dazu (2011: 23). Auf Letzteres bezogen macht der DGB klar, dass Abgabenbelastungen nicht über den Altersquotient demonstriert werden können, sondern hier das Verhältnis von Nichterwerbstätigen zu Erwerbstätigen und die Entwicklung der Lohneinkommen entscheidend sei: „Steigt der Anteil der Arbeitseinkommen am gesamtwirtschaftlichen Einkommen, [...] wieder, wird die Finanzierungsbasis der gesetzlichen Rentenversicherung vergrößert und damit die Finanzierung der Lasten des demografischen Wandels erleichtert.“ (2011: 6). Die Emphase des DGB-Experten von Produktivität formuliert der DGB auch offiziell, dass mit der Erwartung eines Produktivitätszuwachses zugleich die steigenden Kosten für Alterssicherung bewältigt<sup>263</sup> werden könnten: „Eine steigende Arbeitsproduktivität jedoch hat zur Folge, dass grundsätzlich sehr wohl mit einem geringeren Arbeitseinsatz ein wachsendes Sozialprodukt erwirtschaftet werden kann – das auch ausreichen kann, die mit dem demografische Wandel unstrittig verbundenen Lasten zu schultern“ (ebd.: 7). Dieser Aspekt würde in der rentenpolitischen Diskussion allerdings komplett ausgeblendet, trotz Aussicht auf Verdoppelung des Bruttoinlandsprodukts bis 2040 (2012a: 17). Nach Sicht des DGB-Experten realisiere dies auch die Finanzierung von Alterseinkommen aus dem laufenden Bruttosozialprodukt (: 62), was nach Maßgabe von Verteilungsgerechtigkeit schlussendlich nur gerecht sei:

---

<sup>261</sup> Auch die BAGSO bezieht sich auf ungleiche Verteilungslagen innerhalb der Gesellschaft (2011b: 3), und fordert „die Rückkehr zu einer lohnorientierten Renten Anpassungsformel, die eine Teilhabe der jeweiligen Bestandsrentnerinnen und -rentner an der Lohn- und Wohlstandsentwicklung sicherstellt“ (ebd.: 4).

<sup>262</sup> Ihr Experte konkretisiert dies mit Blick auf den Umgang mit älteren Beschäftigten in Betrieben: „[...] die Konflikte, die dann entstehen sind am Ende (2) wieder einmal Verteilungskonflikte, weil die Frage ist wer bezahlt die reduzierte Arbeitszeit des 55-jährigen Schichtarbeiters? Wer zahlt das reduzierte Arbeitstempo, also die geringere Produktivität (2) einer Linie die mit 60-Jährigen bestückt ist in der Automobilindustrie, und diese Konflikte sind auch manifest, und in der Tat es gibt zunehmend auch Arbeitgeber, die sagen ‚wir sind bereit Arbeitsplätze altersgerecht zu gestalten aber ihr zahlt das‘. Indem sie dann Lohnkürzungen wollen“ (: 94).

<sup>263</sup> Die Expertin von ver.di bringt hier zum Ausdruck, dass diese Position innerhalb der Gewerkschaftsbewegung nicht unumstritten sei, und das ‚Produktivitätsargument‘ nicht unmittelbare finanzielle Entlastung brächte, die etwa dann eine Erhöhung der Regelaltersgrenze auf Dauer verhindern könne: „[...] ich hab mich da neulich mal in der Organisation angelegt, hab gesagt ‚wir müssen irgendwann schon mal über ein längeres Arbeiten nachdenken‘. Das mein ich, das wär bisschen also wenn dann immer gesagt wird ‚die Produktivität schlägt das‘, das mag sein aber wir kriegen die Produktivität nicht umgewandelt dahin wo man sie hin haben wollen, [...] das wird sich nicht von heute auf morgen ändern, egal welche Konstellation ich an der Regierung hab, mein ich dass wir drüber nachdenken müssen“ (: 209-211).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

„[...] wir wollen dass der gesamtgesellschaftliche Wohlstand der zum Glück auch künftig wohl noch wachsen wird zumindestens auf jeden Fall pro *Kopf* wird er noch wachsen [...] wir werden wahrscheinlich immer noch schneller produktiver als dass wir *alt* werden [...]“.

Neben Löhnen bezieht er die Fachperson auch auf andere Einkommensarten, und nutzt die Wahrnehmung eines allgemeinen Kapitalanstiegs (s.u.) zur Kritik an der zunehmenden Privatisierung der Alterssicherung. Denn diese Entwicklung widerspreche zum einen Gerechtigkeit, zum anderen sei das Hinzuziehen anderer Kapitalarten zur besseren Finanzierung drängender sozialstaatlicher Aufgaben zwingend notwendig, aber auch naheliegend:

„[...] wir wollen halt diese Verteilungsgerechtigkeit auch, und [...] wenn die Unternehmens-einkommen und die Kapitaleinkommen zunehmen, dann ist es unverantwortlich ne Privatisierung der Vorsorge zu betreiben, weil Sie dann halt (2) einen immer kleineren Anteil an Einkommen mit immer höheren Lasten *belasten*, und das ist ne Frage der Gerechtigkeit und das ist auch ne Frage der ökonomischen Vernunft.“ (: 117).

### Generationengerechtigkeit als Generationensolidarität

In der Argumentation der Gewerkschaften und des Sozialverbands SoVD finden sich ebenso Bezüge auf das Generationenverhältnis. Diese unterscheiden sich aber klar von der Auslegung von Generationengerechtigkeit auf Seiten der Anhänger des Drei-Säulen-Paradigmas. Ein argumentatives Mittel der Reformgegner ist hier die Anzweiflung der postulierten Entlastung jüngerer/kommender Generationen, welche etwa Reformbefürworter mit den erfolgten Rentenreformen und ihrem Beitrag zu Generationengerechtigkeit erreicht sehen. Hier versuchen bestimmte Reformkritiker zu verdeutlichen, dass ihre Reformvorschläge, etwa die Ausweitung der GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung, sowohl zur intra- als auch intergenerationalen Solidarität ver helfe. Als Steigbügel diene hier etwa mehr Verteilungsgerechtigkeit, zur Überwindung des Gegensatzes zwischen Arm und Reich. Dem wird Priorität eingeräumt, um hierüber nicht zuletzt die Rentenversicherung so zu stärken, dass auch zukünftige Generationen von diesem System profitieren könnten. Auf die Interviewfrage nach der Bedeutung von Generationengerechtigkeit für die eigene Politik bringen die reformkritischen Gesprächspartner zunächst zum Ausdruck, dass es sich hierbei um einen belasteten Begriff handele:

„Das [Generationengerechtigkeit] spielt ne Rolle, aber ich finde man muss mit dem Begriff vorsichtig umgehen, weil man den vielfach in den letzten Jahren ausgenutzt hat, um verteilungspolitische Entscheidungen zu treffen zu Lasten der einen oder anderen Gruppe“ (Interview SoVD: 136).

Der Experte des DGB bezieht sich im Rahmen seiner gezielten Anzweiflung der oben angeführten Reformversprechen von sich aus auf den Begriff: „[...] also hab ich die Generationengerechtigkeit dieses Ansatzes noch nie verstanden also ich fühle mich nicht entlastet“ (: 68-69). Er verweist auf das bewusste Diskreditieren der Umlagefinanzierung durch „die Anderen in Anführungszeichen“. Generationengerechtigkeit im Sinne eines Ausgleichs zwischen den Generationen habe als Argument allerdings für die Gewerkschaften immer eine Rolle gespielt, aber sie wurde „von der anderen Seite als Kampfbegriff gegen die soziale Sicherungssysteme [...] verwendet“. Damit war der Begriff für Gewerkschaften „nicht mehr nutzbar“ (: 120). Auch der Experte der IG Metall sieht es so: Zunächst legt er dar, dass es neben des Ziels eines „faire[n] Ausgleich[s] zwischen *Lasten* und Nutzen“ Gewerkschaften fern liege „die Jungen strukturell“ zu überfordern. Es dürfe aber auch kein Verhältnis vorherrschen „das dem Alter die Wertschätzung versagt und massenweise die Alten in ne prekäre Situation treibt“. Dies sei für ihn die „generelle Leitlinie, der faire solidarische Ausgleich zwischen den Generationen“. Auf die klarifizierende Nachfrage hin, ob er hier bewusst den Begriff Generationengerechtigkeit vermeide, begründet auch er dies mit der Belastung des Begriffs: dessen „[...] Stoßrichtung ist, Leistungen für die Älteren *abzubauen* [...] und im Übrigen die *kommenden Alten* neu zu belasten.“ (: 186-188). Dabei würde nach seiner Ansicht „die Alterssicherungsdebatte [...] inszeniert“, in dem Sinne, dass mit diesem Wertbegriff die Entlastung der jüngeren Generation nur vorgegeben würde: „[...] es wird über *Entlastung* der Jungen geredet **tatsächlich tragen die Maßnahmen nicht zu Entlastung der Jungen bei**, [...] und deshalb muss man vorsichtig sein“ (: 244). Daher, so auch die Expertin von ver.di, gelte es Tendenzen Einhalt zu gebieten, einen Generationenkonflikt begrifflich zu beschwören, den es tatsächlich so nicht gebe (: 243).<sup>264</sup>

Gewerkschaften und der Sozialverband nehmen Generationenbezüge insbesondere im Zusammenhang mit ihrer Darlegung der Vorteile einer Stärkung und Ausbau des Leistungsniveaus - bzw. katalogs der GRV vor. Die Expertin von ver.di konzediert, dass der Vorteil eines obligatorischen Systems, von dem abhängig Beschäftigte „auch später was haben“ werden, jüngeren Beschäftigten leider häufig schwierig zu vermitteln sei (: 207):

„Wenn ich in Vorträgen immer erkläre warum alle Erwerbstätigen ein Interesse daran haben müssen, dass die Rentner eine hohe Rente haben wenn sie später mal einsteigen auf nem andern Niveau, und alle Rentner großes Interesse dran haben müssen, dass ordentliche Lohnsteigerungen beim Erwerbstätigen rauskommen, weil daran bemisst sich ihre Rente, sitzen alle

---

<sup>264</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Gewerkschaft selbst noch im Jahre 2007 in Anführung eines Sukzessionsarguments darauf verweist, dass Generationengerechtigkeit implizit verletzt würde, wenn Ältere nicht weiterhin frühzeitig in Rente gehen könnten und sich dies nachteilig auf Jüngere auswirken könnte: „*Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer brauchen weiterhin Möglichkeiten, frühzeitig in Rente zu gehen. Das ist nicht nur ein Gebot der Humanisierung der Arbeitswelt, insbesondere in Bereichen mit belastenden Tätigkeiten, es ist angesichts der Massenarbeitslosigkeit und der damit verbundenen Schwierigkeiten für Jüngere, Arbeit zu finden, auch ein Gebot der Generationengerechtigkeit*“ (2007: 12).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

im gleichen Boot. Und keiner gegen den andern sondern (2) wenn's allen also wenn's dem einen gut geht, geht's dem andern auch gut. Und das wird immer so schwer verstanden auch.“ (: 247).

Im Kern drückt sie damit aus, dass das Umlageverfahren bereits jetzt ein gerechtes Generationenverhältnis konstituiere, und daher im Hinblick auf die jüngere Generation erhalten und vor allem gestärkt werden sollte. Hierauf baut die Forderung der Gewerkschaften nach einer Erwerbstätigenversicherung, die über das Prinzip der Umlagefinanzierung ja „*Solidarität zwischen den Generationen*“ leiste (IG Metall 2009: 9). Die Leitlinien gewerkschaftlicher Rentenpolitik verfolgen im Grunde ein ‚solidarisch gestaltetes‘ staatliches Rentensystem, das über die solidarische Stärkung (und damit Neuerung) insofern Solidarität der Generationen fördere, indem es auch den Interessen der kommenden Rentnergeneration diene: „*Eine ergiebige, solidarisch finanzierte und verlässliche Alterssicherung liegt vor allem im Interesse der nachfolgenden Generationen.*“ (ebd.: 16). Wie bereits angeführt, stellen Gewerkschaften und SoVD als Prämisse ihrer Forderungen in Abrede, dass es einen Generationenkonflikt gebe – was in Verbindung zu ihrem Vorwurf steht, dass bestimmte Akteure mit dem Begriff Generationengerechtigkeit einen solchen bewusst schürten. Folglich falle eine Stärkung und Erweiterung der GRV auch auf das Einverständnis (breiter Teile) der Bevölkerung zurück, das System zu bewahren und zu verbessern. Dies würden etwa Studien klar belegen (Interview SoVD: 38). Dass der Generationenvertrag in seiner jetzigen Form anerkannt und „einen Teil des Generationenfriedens“ sichere (ebd.: 138) müsse zwar besser „den Generationen erklärt“ (Interview ver.di: 263) werden (s. oben). Über schlichte Reziprozitätsnormen hinaus bestehe aber die kategorische Verpflichtung, so der Appell an die Rentenpolitik, dass die „*solidarische, umlagefinanzierte und paritätisch finanzierte gesetzliche Rente [...] beibehalten werden [muss]. Sie ist zukunftsfähig.*“ (DGB 2008: 8). Dabei würde etwa das Rentenkonzept des DGB ein Rentenniveau garantieren, das „*[...] für die kommenden Generationen auf dem heutigen Stand gehalten werden kann und sogar weitere Leistungsverbesserungen finanzierbar sind.*“ (ed.: 2012a: 3).

Aufgrund der Tatsache, dass beide Generationen vom System profitieren und diesen Erwartungshintergrund teilen, sich auf das System verlassen und über die Solidargemeinschaft im „gleichen Boot“ sitzen (s. weiter oben, Interview ver.di) beruht im Umkehrschluss die zwangsläufige Kritik an jeglichen rentenpolitischen Zielen, das System zu schwächen:

„[...] wir (2) glauben und nein wir *wissen*, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung die Versicherten und die Rentner im selben Boot sitzen, und wenn man den heutigen Rentnern die

Renten kürzt, kürzt man auch die Renten der künftigen Generation und verschiebt die Lasten“ (Interview DGB: 113-115)<sup>265</sup>

In diesem Zusammenhang unterstreicht auch die IG Metall, dass sich die von ihr forcierte „*Fortentwicklung und Erneuerung des Alterssicherungssystems in Deutschland*“ (2009: 15) – als „*Erneuerungsstrategie*“ (ebd.: 5) – gegen die bisherige Rentenpolitik unter dem Deckmantel von Generationengerechtigkeit richte. Mit der Forderung nach einem erneuerten Generationenvertrag will sie über Verteilungsgerechtigkeit den sozialen Ausgleich realisiert sehen, um nicht zuletzt die vorherrschende „*Verteilungsgungerechtigkeit*“ (ebd.: 5) zu überwinden: „*Dabei wendet sie sich gegen eine Politik der Spaltung zwischen Jung und Alt. Sie will einen »Neuen Generationenvertrag«, der einen fairen Ausgleich zwischen den Generationen und zwischen Kapital und Arbeit ermöglicht*“ (ebd.: 15). Dabei gelte es, so der Experte, die „Mühe diesen Generationenvertrag immer wieder zu erneuern“, wozu zwangsläufig der faire Ausgleich „zwischen Lasten und Nutzen“ gehöre (: 178-80).

### 8.3.4 Zusammenfassung

Für die Argumentation der Reformlager auf deutscher Seite erweisen sich bestimmte Wertbegriffe als zentral: Die Reformbefürworter (am eindeutigsten hier die BDA, die CDU und der GDV) beziehen sich auf Eigenverantwortung und Generationengerechtigkeit. Im Zusammenhang mit Letzterer beziehen sie sich auch auf Nachhaltigkeit und Finanzierbarkeit. Als Sollenskonstruktionen zielen diese Wertbegründungen im Deutungsangebot der entsprechenden Akteure auf die Hervorhebung der Richtigkeit und damit Legitimität des beschrittenen Reformweges ab. Sie formulieren kategorische Verpflichtungen, deren spezifische Verantwortungszuschreibungen zwei klare Adressaten haben: Zum einen die Bundesregierung, die in der (Zuständigkeits-)Verantwortung steht, unbeirrt am beschrittenen Reformpfad festzuhalten, und in ihrer Aufgabenverantwortung hierfür auch in Zukunft folglich davon nicht abweichen sollte. Zum anderen mit Eigenverantwortung an den Einzelnen, Vorsorge zu betreiben und in vielfacher Hinsicht Eigeninitiative zu entwickeln. Diese Wertbegriffe stellen sich als exklusive Begriffe dieser Reformbefürworter dar. Gleichzeitig tauchen in ihren Begründungslinien zwei weitere Begriffe auf, die auch bei Gegnern zu finden sind: So bezieht sich vor allem die reformbefürwortende BDA auf Leistungsgerechtigkeit, was sich über deren Kerninteresse an einer Basissicherung erklärt. Aber an Leistungsgerechtigkeit angelehnte Prinzipien zeigen sich auch in der Argumentation der Gewerkschaften, die hierbei aber weniger das reine

---

<sup>265</sup> Deshalb ist für diesen Experten Verteilungsgerechtigkeit von relativ größerer Bedeutung, da Generationengerechtigkeit im Prinzip bereits bestehe, und nicht forciert werden müsste: „[...] im Kern ist es eine Frage von ‚wie belasten wir unterschiedlich starke Schultern‘ und nicht eine Frage von ‚lebt irgendwer nämlich die jetzige ältere Generation auf Kosten der nächsten‘, weil der normale Arbeitnehmer hat nichts davon dass große Erbschaften nicht besteuert werden, davon hab ich nichts“ (: 124).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Äquivalenzprinzip in der GRV, sondern deren Elemente des sozialen Ausgleichs (mit)priorisieren. Der andere Wertbegriff, der in Teilen bei den obigen Reformbefürwortern anklingt, aber gerade für die Gewerkschaften hohen Stellenwert zur Wertbegründung der von ihnen favorisierten Rentenpolitik besitzt, ist Solidarität. Beide Begriffe präsentieren sich in wohlfahrtskultureller Hinsicht damit als core values, die von den angeführten Akteuren vermutlich deshalb bedient werden müssen, um Positionen und deren Begründungen als legitim weil gesellschaftlich anerkannt vorzutragen: Reformbefürworter können im Bezug auf Solidarität Konformität mit dem Modell der Sozialversicherung als Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft ausdrücken, das trotz favorisierter Reformen weitestgehend erhalten bliebe, so ihre Konzession. Allerdings müsse es für die Zukunft finanzierbar gehalten werden, was auf die Rentenversicherung bezogen primär der Maßgabe von Leistungsgerechtigkeit (Basisicherung) folgend erreicht werden könnte. Auf Grundlage dieser Begriffe erfolgt ihre Neubestimmung und Re-Referentialisierung (Campbell 1998; Leisering 2004) hin zu Generationengerechtigkeit, Finanzierbarkeit und Nachhaltigkeit, aber auch Eigenverantwortung. Dagegen ist es im Lager der Reformgegner naheliegend, auf dem Wertbegriff Solidarität bauend die Schutzfunktion (und deren aktuelle Relevanz) der Rentenversicherung zu untermauern und damit ihren Ausbau zu fordern. Hierfür gelte es, das paritätische Finanzierungsprinzip im Sinne höherer Beiträge auszubauen, zu dem Beschäftigte – so ja die Sicht der Gewerkschaften – ohne Zweifel bereit wären. Zudem gelte es, die Kosten der alternden Gesellschaft nach Maßgabe von Verteilungsgerechtigkeit gesamtgesellschaftlich zu tragen, und damit gerechter zu verteilen. Dies sei im Grunde die kategorische Verpflichtung einer verantwortungsvollen Rentenpolitik (der Regierung, zum Teil auch der Arbeitgeber), so die mit diesen Wertbegründungen verbundene Verantwortungszuschreibung. Klar erkennbar ist also, dass auch das Lager der Reformgegner mit spezifischen Wertbegriffen aufwartet, um ihre Positionen moralisch zu begründen. Diese werden teilweise zudem im bewussten Kontrast zu den Wertbegriffen der reformpolitische Gegenseite formuliert. Sie zeugen gewissermaßen von einer Diskursreflexion, insbesondere seitens der Fachleute, in der nicht nur Reformziele diskreditiert, sondern auch die entsprechenden Wertbegriffe hinter diesen Zielen, wie etwa Generationengerechtigkeit und Eigenverantwortung de-konstruiert werden. So sind sich die kritischen Fachleute auf Seiten der Gewerkschaften der Wirkmächtigkeit dieser Begriffe durchaus bewusst. Daher versuchen sie auch, auch diese für ihre eigenen Anliegen zu wenden, um damit nicht zuletzt den konstruierten Charakter und konstruktivistische Wirkung solcher Begriffe hervorzuheben – zumindest mit der politischen Gegenseite im Fokus, der sie eine Instrumentalisierung von Wertbegriffen vorwerfen.

Abbildung 17: Zusammenfassung Wertbegründungen (deutsche Akteure)

	Wertbegründungen		Dominierender Zuschreibungsmodus (Verantwortungsappell)
<b>Reformbefürworter</b> (Konkret: BDA, GDV, CDU, aba)	Eigenverantwortung Generationengerechtigkeit Nachhaltigkeit und Finanzierbarkeit		Das Individuum Politik
Akteure beider Lager	core values	Leistungsgerechtigkeit Solidarität	
<b>Reformkritiker</b> (Konkret: Gewerkschaften)		Verteilungsgerechtigkeit Generationensolidarität	Politik Gesellschaft Staatliche Alterssicherung

## 9. Die Begründungspraxis britischer Akteure in der Auseinandersetzung über Reformen der Alterssicherung

### 9.1. Problemdefinitionen

Im ersten Teil des empirischen Abschnitts zu Großbritannien geht es nun ebenso um die Konstruktionsebene politischer Handlungsrelevanz. Folglich steht auch hier die Rekonstruktion problembetonter Deutungsangebote der Akteure im Vordergrund, mit Fokus auf die entsprechenden Wissens Elemente und spezifischen Verantwortungszuschreibungen.

#### 9.1.1 Problemwahrnehmung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise

In der britischen Diskussion stellen die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 einen Problemhintergrund dar, der vor allem in den Experteninterviews zu Tage tritt. Aber auch in den Dokumenten geht es um Folgewirkungen der gegenwärtigen Situation, in der sich die britische Wirtschaft aus einer Rezession heraus bewegt. Viele Akteure erwarten, dass finanzielle Spielräume in den öffentlichen Haushalten infolge der Krise stark begrenzt sein werden. Der einschneidende Charakter der Krise wird dabei etwa vom Experten der Arbeitgeberseite wie folgt dargestellt: „[...] we had a, you know, one in a lifetime financial crisis this time [...] I mean we are talking the biggest since 1929“ (Interview CBI: 77). Laut des Ministeriums DWP müsse sich die Wirtschaft gegenwärtig von *“the longest and deepest recession since official records began in 1955“* (DWP 2010a: 14) erholen. Hieraus resultierten laut des Interessenverbands der betrieblichen Vorsorgerbranche *„current pressures on Government spending“* (NAPF 2011a: 4; auch Interview NAPF: 83), die sich aus Sicht zweier Fachleute darin niederschlagen, dass die Politik fortan starke Einschnitte in ihrer Ausgabenpolitik forcieren werde (Interviews DWP: 191; ABI: 108.) Das nun herrschende finanzielle Klima stehe im deutlichen Kontrast zum vorherigen, welches noch von *“massive growth, low inflation and cheap credit“* (Interview CBI: 159) geprägt war. Die langfristigen negativen ökonomischen Auswirkungen konkretisiert der Experte des britischen Gewerkschaftsverbands TUC wie folgt:

“[...] firms will find it *harder* to raise capital by share issues, new start-ups will find it harder to raise capital, so *that will* harm our profitability and productivity, [...] that suggests some *long term* things that people are going to be grappling with long after I'm dead“ (Interview TUC: 156-157).

Negative Effekte blieben folglich auch nicht den Bürgerinnen und Bürgern erspart: Einige Fachpersonen benennen steigende Hypothekenpreise, die angespannte Arbeitsmarktlage mit hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere für Jüngere, und negative Lohnentwicklungen (vgl. Interviews DWP: 97; Conservatives: 75; CBI: 47; Age UK: 118; ABI: 102). Allerdings sei die Beschäftigungslage Älterer hiervon weniger negativ betroffen (vgl. Interviews DWP: 97; CBI: 75; HMT 71-75; vgl. hierzu auch Age UK 2011b; TAEN 2010: 7; generell ausführlicher in Kapitel 9.2.).<sup>266</sup>

Einige Fachleute erwarten infolge der Krise zudem negative Auswirkungen auf das private Vorsorgeverhalten. Dies sei eine große Herausforderung in Anbetracht des oben angesprochenen finanziellen Klimas (Interview DWP: 191). Der Akteur NAPF sieht einen „*collapse in consumer confidence in financial institutions including pensions*“ (2010a: 16). Ihr Experte beschreibt in leicht relativierender Absicht, dass die Finanzkrise zumindest eines hat klar werden lassen: „[...] pension pots can go up and down“ (: 117). Wesentlich dramatischer formuliert der gewerkschaftsnahe Akteur National Pensioners Convention, dass die derzeitige ökonomische Situation Folgendes deutlich gemacht habe: „*the weakness of private pensions and their inability to provide a guaranteed income in retirement.*“ (2011b: 1). Auch in Bezug auf betriebliche Vorsorge gebe es für die nahe Zukunft keine guten Aussichten: „*Millions of people nearing retirement already face a pensions' disaster because of the recent economic crisis.*“ (ebd.: 5). Der Experte vom Gewerkschaftsverband problematisiert dagegen, dass in Folge der Krise Kapitalinvestitionen eher auf sichere Anlage gerichtet wären, was sich in niedrigeren Renditen niederschlagen könnte.<sup>267</sup> Er zeigt damit Nähe zur Arbeitgeberseite: zumindest der Arbeitgeber-Experte sieht primär Probleme für Unternehmen, Kapital zu akquirieren, und dabei gleichzeitig angehalten zu sein, ihre Verpflichtung in Bezug auf betriebliche Altersrenten einzuhalten (Interview CBI: 47).

### 9.1.2 Das Problem steigender Kosten für staatliche Alterssicherung

Die Labour Party und die Conservative Party, die Ministerien DWP und das Finanzministerium HMT, der Arbeitgeberverband CBI, und die Interessenverbände der Branche betrieblicher und privater Vorsorge NAPF und ABI eint eine zentrale Problemdefinition: die finanziellen Folgen der Alterung der Gesellschaft für das staatliche Rentensystem. Ihre Argumentation zur Beschreibung und Vergegenwärtigung dieses Problems fußt primär auf Wissensselementen, mittels derer sie vor

---

<sup>266</sup> Der CBI schreibt dies vor allem dem Engagement der Betriebe zu: „*Companies have enacted short-time working, temporary pay cuts and flexible hours to ensure that employees are retained for as long as possible. This flexibility has kept unemployment figures lower than expected and has been praised by the Government.*“ (2010: 19).

<sup>267</sup> Der Gewerkschafts-Experte hierzu: „[...] pension funds increasingly are disinvesting and are needing to put money into long term investments [...]. *That's* a change that will increase in its impact over the coming years, and it *means* there's going to be a continuing difficulty with getting good value annuities. So that's going to be a problem for the long term and we're seeing problems with annuities *now* mainly related to things like mis-selling in the past. Annuity managers are going to find it more and more difficult to get the investments that will pay the returns that are needed to reach the pension fund promises“ (: 156).

allen eine wachsende Gefahr von Finanzierungsproblemen hervorzuheben suchen. Damit konstruieren die Akteure einen spezifischen Problemhintergrund, der als Bestandteil ihrer Begründungspraxis zur Legitimierung bestimmter Reformentscheidungen dient (vgl. Kapitel 9.2.).

Über Gegenwarts- und Zukunftswissen beschreiben die Akteure zunächst einen Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung, und die Aussicht auf deren weiteren Anstieg in der Zukunft. Dies habe einen deutlich höheren Bevölkerungsanteil Älterer zur Folge. Vor allem das DWP ist eindeutig: „By 2024, an estimated 50 per cent of the adult population will be over the age of 50, due to the combination of increased life expectancy and low birth rates“ (2006: 42; vgl. auch 2010b: 10/ 2011a: 13).<sup>268</sup> Hierdurch gerate das staatliche Rentensystem in finanzieller Hinsicht unweigerlich unter Druck. Neben dem Anwachsen der Altersgruppe der über 50-Jährigen gebe es zudem einen Anstieg in der Altersgruppe der über 65-Jährigen. Vorhersagen zur demographischen Entwicklung aus dem Jahre 2004 mussten bereits zwei Jahre später weiter nach oben korrigiert werden: „In 2026, life expectancy for men and women of 65 is projected to be, on average, 1.5 years and 1.6 years more than indicated by the 2004 projections“ (2010b: 13). Der allgemeine Anstieg der Lebenserwartung ginge zudem mit einem im Verhältnis langsameren Anstieg der Erwerbsbevölkerung einher: „Over the next 25 years, the number of people over state pension age is projected to increase by 32 %. But the working age population is projected to increase by only 14%“ (NAPF 2010a: 4). Diese Entwicklung beschreiben auch einige Fachleute und legen diese Entwicklung hin zu längeren Rentenbezugszeiten als besonders drastisch dar:

„[...] the sort of proportion to pensioners to working age population is just sort of growing massively, and you know a stat that I often use is ten million people alive *today*, so a sixth of our, a sixth of the UK population will live to see their hundredth birthday“ (Interview NAPF: 57).

Ähnlich beschreibt es der CBI-Experte: „[...] life expectancy has gone off the roof [...]“ (: 98). Diese Entwicklung habe, so der Tenor, kausalen Einfluss auf die durchschnittlichen Rentenbezugszeiten; diejenigen, die jetzt in Rente gingen, würden diese im Durchschnitt für 20 Jahre beziehen (Interview Conservatives: 41), und die Rentenbezugsdauer, insbesondere von Frauen, werde sich in Zukunft unweigerlich verlängern: „In 1980, a woman of 65 would have been expected to live to 83, on average. Her daughter, reaching 65 this year, can expect to live to 89, on average. And her granddaughter, when she reaches 65 in 2040, should expect to live to 92, on average“ (DWP 2010b: 10).

Insgesamt führe diese Entwicklung zu zwei Problemen: Der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung, so das Kausalwissen, ziehe vor allem für die Zukunft einen Anstieg der Kosten

---

<sup>268</sup> Vgl. auch: „[...] the most striking aspect of the increase in longevity is the speed of this increase over the recent past. It took 70 years – between 1920 to 1990 – for average life expectancy at age 65 to rise by five years. The next five year increase took just 20 years, between 1990 and 2010“ (DWP 2011a: 42).

für die staatliche Alterssicherung<sup>269</sup> nach sich (vgl. etwa NAPF 2011a: 27; CBI 2011a: 3; Interview Labour II: 45) Zudem komme es zur Verschärfung des (Absicherungs-)Problems, da gegenwärtig zu wenig Vorsorge fürs Alter betrieben werde; erwartbare Absicherungsprobleme im Alter würden entstehen und das System zusätzlich belasteten. Einige Fachleute unterstreichen, dass die Pensions Commission im Jahre 2004 diese Befunde bereits vorlegte.

Insgesamt zielt die Hervorhebung der gestiegenen Lebenserwartung und ihrer Folgen darauf, den Handlungsdruck für Reformen im Alterssicherungssystem zu objektivieren. Würde nichts getan, drohten die Kosten für Alterssicherung unfinanzierbar zu werden.<sup>270</sup> Ähnlich zur deutschen Diskussion bewerten die Akteure in Form einer systembezogenen Zurechnungsverantwortung, dass das staatliche Rentensystem durch die demographische Entwicklung eine Bürde produziere. Dies wird ursächlich auf das Finanzierungsprinzip des britischen PAYG-Systems zurückgeführt, das den Finanzierungsdruck an erwerbstätige Personen weitergebe:

*„An ageing population will create significant pressures on the public finances. This is partly a consequence of the nature of the state pensions system, with the state pensions of today’s pensioners mainly paid for by the current working-age population. The change in the age structure of our society means that a proportionately smaller number of working-age people will be required to support an increasing number of pensioners”* (DWP 2011a: 43).

Überbordende Kosten für die Allgemeinheit, die sonst zu erwarten seien, paart das Ministerium außerdem mit Gefahren für die wirtschaftliche Entwicklung Großbritanniens, auch in Anbetracht gegenwärtig ungünstiger ökonomischer Rahmenbedingungen:

*„With unchanged policies the impact of an ageing society, including the extra cost of the revised life expectancy projections, will have to be borne through higher taxes, reduced public spending in other areas or higher government borrowing. All three options are likely to have adverse economic consequences?”* (DWP 2010b: 14).

Auch die Expertin der Conservative Party unterstreicht, dass das System durch die demographische Entwicklung erheblichen Schaden anrichten könnte („otherwise it’s just, you know, a ticking time bomb“) – vor dem Hintergrund, dass die jetzige Rentnergeneration von staatlichen Leistungen profitiere, für die sie kaum äquivalent NICs geleistet hätte. Parallel zum Gesichtspunkt zukünftig steigender Kosten gibt es außerdem Einschätzungen, dass die gegenwärtigen Kosten für staatliche Rentenleistungen generell zu hoch lägen:

---

<sup>269</sup> Das DWP führt weiter aus, dass der Anstieg der Kosten nicht auf den Bereich staatlicher Alterssicherung begrenzt bleiben: *„In addition, the significant increase in people over retirement age will also act to drive a large rise in age-related public spending in areas other than the state pension, particularly health and social care”* (2011a: 43).

<sup>270</sup> Einige Fachleute betonen zudem, dass das Rentenalter seit Dekaden nicht angehoben wurde (Interviews NAPF: 83; Conservatives: 41; Labour I: 37). Das DWP hierzu offiziell: *“The State Pension age has not kept pace with these increases in life expectancy since 1926. If it had, it would now need to be at least 75”* (2010b: 11).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

„Spending on retirement pensions alone has risen, in current price terms, from £32.9 billion in 1980 to £69.5 billion this year. [...] Today the Government spends about £100 billion each year on pension-age benefits. [...] This is almost as much as it currently spends on public order, defence and transport combined” (DWP 2010b: 13-14).

So kommt die Expertin der Conservative Party zu folgendem Schluss: “[...] we don’t have enough current tax payers to keep paying the pensions [...]” (: 41). Dieser Problembezug rekurriert dabei nicht zuletzt auf die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise und die nunmehr stark beschnittenen fiskalischen Möglichkeiten und Spielräume der britischen Regierung.

Vergleichbar zur deutschen Diskussion sind steigende Kosten für Alterssicherung somit das dominierende Problem in der Begründungspraxis dieser Akteure. Dieses konkrete Deutungsangebot dient einer dramatisierenden Objektivierung herrschenden Drucks im Alterssicherungssystem, der wachsenden Handlungsdruck für die Politik zur Folge habe und Reformen notwendig mache (vgl. Kapitel 9.2). Die diese Argumentation stützenden kausalen und zeitbezogenen Wissens Elemente wirken gezielt auf eine interpretative Schließung hin: Die veränderte Altersstruktur auf der einen, mit einer relativen Verschlechterung sozialstaatlicher Rahmenbedingungen infolge der Rezession auf der anderen Seite, führen ohne Reformen im System zwangsläufig zur Unfinanzierbarkeit der (steigenden) Kosten für Alterssicherung. Ohne Reformen würde das System, so die Zurechnungsverantwortung hier, die finanzielle Bürde unweigerlich weitergeben – an die Steuerzahler und den Staat, was nicht zuletzt in Angesicht der ökonomischen Lage fatal wäre. Der Bezug zur ökonomischen Lage verkennt zwar, wie weiter oben beschrieben, auch eine Exponiertheit des Individuums in schwierigen Zeiten nicht. Einige Akteure betonen hier, dass damit auch Handlungsdruck für den Einzelnen erwachse, vor allem vor dem Hintergrund des Problems unzureichender Vorsorge in der Bevölkerung (s. weiter unten).

### 9.1.3 Problemwahrnehmungen der Arbeitsmarktsituation Älterer

#### Problemwahrnehmung der Belastung bestimmter Gruppen im Alter

In der Auseinandersetzung erscheint die Arbeitsmarktsituation Älterer als Bezugspunkt einer eher geteilten Problemwahrnehmung aller Akteure. Im Gegensatz zur Diskussion mit den deutschen (kritischen) Fachleuten erfolgt hier aber keine ausgeprägte Problembeschreibung der *generellen* Arbeitsmarktlage. Die spezifische Situation älterer Beschäftigter sprechen eher die Fachleute der britischen Gewerkschaften, aber auch seitens der Charities an. Dies erscheint zumindest für Gewerkschaften (und den Akteur NPC) einerseits elementar für ihre Problematisierung der Erhöhung des Renten-



ters (s. weiter unten). Andererseits führt dies nicht zu einer generell negativen Bewertung der gegenwärtig laufenden Reformpolitik wie etwa im deutschen Fall. Zugleich spielt die Arbeitsmarktsituation Älterer auch in den (teils eher vagen) Problembezügen einiger anderer Fachleute eine Rolle, die im Gegensatz zu Gewerkschaften die Erhöhung des Rentenalters zwar befürworten, vor allem aber einer weiteren Erhöhung als der geplanten zum Teil auch skeptisch gegenüberstehen (s. Kap 9.2.).

Eine Reihe von Fachleuten nimmt Bezug auf physische und auch psychische Arbeitsbelastungen, die im Alter zunehmen, was sie zum Teil anhand bestimmter Berufsgruppen veranschaulichen. Insbesondere jene stehen dabei im Fokus, deren Erwerbsfähigkeit im Alter durch eine (langjährige) Tätigkeit in körperlich belastenden Berufen deutlich eingeschränkt ist. Vielfach wird hier auf die Gruppe der „manual workers“ verwiesen, die infolge gesundheitlicher Beeinträchtigungen häufig vorzeitig aus dem Berufsleben ausscheiden müssten (vgl. Interviews Age UK: 245; CBI: 63; ABI: 67; Labour II: 65; TUC 2005b: 9). Teilweise wird diese Gruppe zu jener der „office-based jobs“ (Interview NAPF: 87) kontrastiert, in denen – so die Einschätzung – durchaus länger gearbeitet werden könne. So bezieht sich der Experte der Labour Party, der eine Erhöhung des Rentenalters befürwortet, auf „white collar workers“. Für diese Gruppe sei es durchaus möglich, länger zu arbeiten. Aber es dränge sich eben auch folgende Frage auf: „what do we do with the people in particular in manual jobs who [...] cannot carry on [...]“ (II: 65). Die Expertin der Conservative Party nimmt Bezug auf andere Berufsgruppen, die nicht unweigerlich länger arbeiten könnten; hierzu zählt sie „certain public workers [who] should be expected to be able to retire earlier than the state pension age“ (: 41). Konkret benennt sie Polizisten, Feuerwehrleute und Soldaten. Ein Gewerkschaftsvertreter führt hier ähnliche Berufsgruppen an, die wegen ihrer besonderen Arbeitsbelastung häufig bereits ab Mitte 50 aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssten: „[...] people like paramedics for example, and firemen, there’s a whole range of occupations, especially in the public sector, social workers have a very high burnout rate“ (Interview UNISON: 62; vgl. hierzu auch UNISON 2011).

Stellenweise werden gerade Probleme für Ältere betont, die arbeitslos werden und keine neue Anstellung finden, was ein seit längerem bekanntes Arbeitsmarktproblem zu sein scheint (vgl. DWP 2002: 8, 2006: 62; Labour Party 2011a: 4). Der Sichtweise der GewerkschaftsvertreterInnen folgend würde deren schlechte Arbeitsmarktperspektive noch verstärkt, wenn die bisherige Tätigkeit durch schlechte Entlohnung und Anstrengung geprägt war: „Somebody who’s holding on for dear life is probably going to burn out when they do have to leave their work, they’re probably unemployable anywhere else“ (Interview UNISON: 160). Außerdem würde die weite Verbreitung von Altersdiskriminierung im Berufsleben jegliche Versuche der (meisten) Älteren konterkarieren, eine neue Beschäftigung zu finden: „[...] because of age discrimination they’re just spending years chasing after jobs they don’t get. And that’s a hell of a way to end your career“ (Interview TUC: 79).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

Die schwierige Arbeitsmarktsituation älterer Menschen problematisieren wie gesagt auch andere Akteure, sie fokussieren dabei aber eher risikobehaftete Gruppen. So bezieht sich der Arbeitgeberverband auf Ältere, die lediglich über ein geringes Qualifikationsniveau verfügen. Diese seien damit „*at most risk of finding themselves on the edge of the labour market in their late fifties.*“ (CBI 2010: 14) seien. Der Experte vom Ministerium DWP erachtet hier zwei konkrete Dinge als problematisch: Manchmal würde der Fatalismus der Betroffenen hinsichtlich ihrer vermeintlich misslichen Ausgangslage die Arbeitssuche nicht einfacher machen. Dies betreffe in gewisser Hinsicht auch Höherqualifizierte, die ein neues Jobangebot mit deutlich schlechterer Bezahlung zum Teil nicht annehmen. Zudem erklärt er ausbleibende Eigenbemühungen auf dem Arbeitsmarkt damit, dass oftmals Fähigkeiten fehlten, die heute gängigen Bewerbungsanforderungen zu erfüllen: „[...] a competency-based application process is now common for most jobs, wasn't something they had to go through the last time they applied for jobs [...]“ (: 113).

### Problemwahrnehmung von Altersdiskriminierung und der Beschäftigungslage Älterer

Die im obigen Zitat aus dem TUC-Interview thematisierte Altersdiskriminierung stellt auch für andere Fachleute ein klares Problem dar. Vermutlich hängt der Stellenwert des Themas auch mit dem Default Retirement Age (DRA) zusammen, das im Erhebungszeitraum der Interviews abgeschafft wurde. Trotz der Ahndung von Altersdiskriminierung als Teil der Age Legislation sehen einige Fachleute, dass der rechtliche Rahmen bisher noch nicht bewirkt habe, dass Altersdiskriminierung tatsächlich ein Relikt der Vergangenheit sei: “I think the government has taken a reasonable amount of work around publicizing this and but whether it will actually have impact on the grounds, it'll take some time [...]” (Interview Labour Party II: 84). Ähnlich zur deutschen Diskussion erklären einige Akteure die Prävalenz von Altersdiskriminierung als kulturelles Relikt jener Zeit, in der Frühverrentungen arbeitsmarktpolitisch genutzt wurden, um die Arbeitsmarktchancen Jüngerer zu verbessern.<sup>271</sup> Damals herrschte ein weitverbreitetes Verständnis in den „*policy circles*“ vor, dass Ältere im Betrieb für die hohe Arbeitslosenrate Jüngerer verantwortlich seien (Age UK 2011b: 2). Allerdings, so der Gewerkschaftsverband TUC, hätten Frühverrentungsangebote nicht immer ein freiwilliges Ausscheiden zur Folge gehabt; viele Ältere wurden zu dieser Entscheidung gedrängt: „*The evidence strongly suggests that there is a large group of older people who have left employment involuntarily, and are coping with low incomes as a result, facing poverty and social exclusion*“ (2005b: 8). Nach Gewerkschaftssicht entbehre dies nicht einer gewisser Ironie in Anbetracht der mittlerweile hochgehaltenen Befürwortung einer verlängerten Lebensarbeitszeit, insbesondere von Arbeitgebern:

---

<sup>271</sup> Vgl. hierzu das DWP im Jahre 2006: „*For those who want to work longer there remain structural, personal and cultural barriers. The culture of early retirement persists, as does discrimination against older people*“ (: 62).

„employers in fact were the first ones to introduce limits, you know, and until, certainly in the 1980s, we had companies that were dismissing people when they reach 60. And so, the world has changed, doubt of all recognition, who knows it may change out of all recognition the other way again.” (Interview UNISON: 76).

Altersdiskriminierung sei zwar mittlerweile durch die Regierung als Problem adressiert worden, allerdings gebe es immer noch Vorurteile gegenüber Älteren, die sich in der breiten Bevölkerung, vor allem aber bei Arbeitgebern verfestigt hätten (Interview Age UK: 121; vgl. auch DWP 2006: 66).<sup>272</sup> Die Überwindung dieser, insbesondere auf Seiten der Arbeitgeber – so die Zurechnungsverantwortung der Gewerkschaften hier (mit gleichzeitigem Appell an die politische Gegenseite) – sei demnach eine Nagelprobe für jegliche Versuche, eine längere Lebensarbeitszeit zu realisieren: „*The first requirement for the employment of older people is a group of employers who are willing to recruit or retain them*“ (TUC 2005b: 19). Das DWP führt altersdiskriminierendes Verhalten u.a. darauf zurück, dass Arbeitgeber überholte Ansichten in Bezug auf Fähigkeiten („capabilities“) von Beschäftigten in der Altersgruppe ab 50 Jahren hätten (2006: 66). Hierzu gehörten laut TUC skeptische Sichtweisen auf ihre Arbeitsfähigkeit und subjektive Arbeitseinstellung, was sich auf die „*recruitment, training and promotion practices*“ der Arbeitgeber niederschlage (2005a: 19). Der Experte vom Arbeitgeberverband sieht, dass es weniger ein Problem sei, dass Ältere keine Weiterbildungsangebote erhalten, sondern dass es für diese Altersgruppe eher im Falle von Arbeitslosigkeit schwierig sei, diesbezügliche (staatliche) Angebote effektiv zu nutzen (: 75). Er bezieht sich auf die laufende Diskussion, in welcher er durchaus anerkennt, dass es für Ältere schwierig sei, in Arbeitslosigkeit erneut eine Anstellung zu finden (ebd.). Dabei versucht er jedoch, den Aspekt altersdiskriminierenden Verhaltens durch Arbeitgeber in Abrede zu stellen – im Rückgriff auf das Argument, dass Beschäftigte aufgrund höheren Alters zum Teil unter verminderter Leistungsfähigkeit leiden, angelehnt an das obige Beispiel vom Nutzen staatlicher Angebote für ältere Arbeitslose. Ein ähnliche Perspektive findet sich in der Erklärung der Arbeitgeber, dass ein Absinken der Leistungsfähigkeit im Erwerbsleben häufig nicht ad hoc und somit offensichtlich sei, sondern sich graduell entwickle – und sich etwa im Widerstreben des älteren Beschäftigten zeige, sich in neue Methoden und Technologien einzuarbeiten, was ebenso ein Problem darstelle (CBI 2010: 8). Diese Ausführungen rekurrieren folglich auf ein tendenziell defizitäres Bild älterer Beschäftigter. Vermutlich soll dies nicht zuletzt Arbeitgeber aus einer spezifischen Verantwortung gegenüber (zumindest) bestimmten Gruppen Älterer wegen der für sie schwierigen Arbeitsmarktsituation entbinden.

Auswirkungen eines zu erwartenden Fachkräftemangels werden von den britischen Fachleuten weniger diskutiert. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass die Auswirkungen der Finanz-

---

<sup>272</sup> Hierzu zählt auch *lump of labour fallacy*, auf welche Age UK (2011b) kritisch Bezug nimmt.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

krise auf die allgemeine Beschäftigungslage zum Zeitpunkt der Interviews<sup>273</sup> als vorrangiges Problem aufgefasst wurden. Ähnlich zur deutschen Diskussion sehen aber einige, dass vor allem das Qualifikationsniveau Älterer Einfluss auf ihre Wiederbeschäftigungschancen im Falle von Arbeitslosigkeit habe.<sup>274</sup> Einige Experten problematisieren, dass sich das Qualifikationsniveau zwischen den Altersgruppen aber klar unterscheidet – mit der Konsequenz, dass es um die (Wieder-)Beschäftigungschancen vieler Älterer zumindest gegenwärtig, wie weiter oben angeführt, nicht günstig bestellt sei. Den Unterschied im Qualifikationsniveau, auch hinsichtlich schulischer Bildung, betont der Experte vom CBI dabei als signifikantes, wenn auch eher temporäres Problem: “[...] the generation that is now in the cohort of what you consider older employees, are less skilled than the average employee, they have very low sort of education level numeracy, literacy” (: 75).<sup>275</sup> Dieses Argument findet sich auch bei einem Fachmann der Labour Party (II: 217). Es dient aber auch zur Betonung der Unzulänglichkeit von Sukzessionsargumenten (Age UK 2011b: 5), da jüngere BerufsanfängerInnen wegen ihrer tendenziell besseren Qualifikation kaum mit den geringer qualifizierten Älteren um die gleichen Jobs konkurrierten. Auch der Gewerkschaftsbund sieht, dass Ältere zwar vielfach über keinerlei Qualifikationen verfügen, führt dies aber kausal auf Folgendes zurück: „*This may be due, in large part, to changes in the education system, and should not be taken as indicating that older workers are less skilled. Nonetheless, this is a serious barrier to employment for older people who want to keep or return to employment*” (TUC 2005b: 17). Der TUC erkennt damit implizit den Zusammenhang zwischen (schulischem) Bildungsniveau und berufsbegleitender Qualifizierung an. Er verweist aber auf das Problem von Altersdiskriminierung, das mit „*low levels of qualifications and poorer access to training*“ (2005b: 35) indirekt verknüpft sei. Diskriminierung äußere sich also im mangelnden Zugang zu bestimmten Formen von Qualifizierung, was in Teilen auch Arbeitgebern anzulasten sei.

Andere Akteure der eher kritischen Seite betonen ungleich stärker, dass Kampagnen wie Age Positive bisher eher wenig positiven Einfluss auf die Beschäftigungssituation Älterer hatten (Interviews Age UK: 138; NPC: 47; TAEN: 124). So wird etwa beklagt, dass die Regierung eklatant versagt hätte, Arbeitgeber zu bestimmten Maßnahmen zu verpflichten (Interview TAEN: 43). Insgesamt erachten es diese Akteure daher als klares Versäumnis, dass mit dem politischen Ziel längeren Arbeitens, vor allem mit der Erhöhung der Regelaltersgrenze (s. nächstes Unterkapitel) eine diesen Prozess unterstützende Politik, so die akteursbezogene Zurechnungsverantwortung, weiterhin fehle.

---

<sup>273</sup> Vor der Finanz- und Wirtschaftskrise verweist der TUC auf den zu erwartenden Fachkräftemangel (2005b: 23).

<sup>274</sup> Der Experte vom DWP beziffert die Zahl der über 50-jährigen, die arbeitslos werden und – zudem mit eher wenig Unterstützung staatlicher Institutionen – erneut eine Anstellung finden, auf 50 Prozent. Auf Nachfrage, was genau die Gründe auf der Individualebene hierfür seien, mutmaßt er, dass es eine Mischung aus individueller Einstellung, der Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen, und nicht zuletzt der regionalen Verfügbarkeit bestimmter Jobs sei.

<sup>275</sup> Der CBI zeichnet ein besonders drastisches Bild hinsichtlich des gegenwärtigen allgemeinen Bildungsstands Älterer: „*The 55-65 year old age group suffers from some of the lowest levels of literacy and numeracy in the UK. [...] Qualifications are also low: fewer than four out of ten older workers in the labour market do not have any qualifications above level 2 – equivalent to five GCSEs at grade C or above*” (2010: 14).

So beklagen die Gewerkschaften in ihrer Ablehnung des höheren Rentenalters, dass viele der oben angesprochenen Probleme ein klares Hindernis für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben (das für sich genommen unterstützt wird) seien:

„[...] we get *a lot* of complaints about [age discrimination], and age management policies could do a lot *more* than raising state pension age would do to achieve that [ermöglichen, dass Leute länger arbeiten können; SH] [...]“ (Interview TUC: 79).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Auseinandersetzung um die Arbeitsmarktlage Älterer zum Teil geteilte Problemwahrnehmungen aufweist, etwa hinsichtlich der Prävalenz von Altersdiskriminierung. Konkurrierendes Deutungswissen kommt eher von Seiten der reformkritischen Akteure, die Probleme in der Beschäftigungssituation Älterer stärker hervorheben. Hierbei nehmen sie relativ klare Zuschreibungen von Zurechnungsverantwortungen in Bezug auf Arbeitgeber und deren Betriebspraktiken<sup>276</sup> vor. Damit verknüpft ist etwa der Vorwurf, dass Arbeitgeber ihre älteren MitarbeiterInnen generell, wie in den Interviews ausgedrückt, nicht richtig managen, damit diese faktisch länger im Betrieb arbeiten könnten. Zudem sei es problematisch, dass die Politik – als weiterer Adressat dieser Zuschreibung – Arbeitgeber zu wenig in die Pflicht nehme, längeres Arbeiten faktisch zu ermöglichen, und damit gewissermaßen auch von dieser Verantwortung entbindet. Folglich würde auch die Politik ihrer Verantwortung nicht gerecht. Im Vergleich zur deutschen Diskussion nehmen die Fachleute allerdings weniger Problembezüge auf bestehende arbeitsmarktpolitische Instrumente vor.<sup>277</sup>

#### 9.1.4 Das Problem der Erhöhung der Regelaltersgrenze

Wie bereits oben angeführt, lehnen Gewerkschaften und der gewerkschaftsnahe Akteur NPC die Erhöhung des Rentenalters kategorisch ab. Ähnlich zur deutschen Diskussion ist ihr zentraler Problemaufhänger die Beschäftigungssituation Älterer im Allgemeinen bzw. die bestimmter Gruppen. Ihre Argumentation baut auf spezifischen Wissenselementen. Gewerkschaften und NPC zielen damit auf die Delegitimierung dieser Reformentscheidung, indem sie eine argumentative Strategie der Anzweiflung realistischer Rahmenbedingungen der Reform forcieren. Dies geschieht also in Konkurrenz zum Wissenskonsens jener Akteure, welche (wie im Abschnitt weiter oben gezeigt) die fi-

<sup>276</sup> Hierzu gehöre etwa ein mangelnder Wille, in Ältere zu investieren. Eine Form von Diskriminierung sei zudem, wenn Beschäftigten keine Möglichkeiten geboten wird, sich innerbetrieblich weiter zu qualifizieren (Interview Age UK: 56; vgl. auch TUC 2005b: 35).

<sup>277</sup> Eine Ausnahme ist der Age UK-Experte, welcher problematisiert, dass Finanzmittel für Weiterbildungsmöglichkeiten in den letzten Jahren stark gekürzt worden seien (: 56). Er problematisiert ferner, dass Änderungen bestehender Regelungen (*sickness benefit regime*) die Situation Älterer verschlechtert habe; auch bei deutlichen körperlichen Beschwerden müssten sich diese weiterhin um Arbeit bemühen, und folglich länger arbeiten müssen als ihnen vermutlich lieb sei (: 135).

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

nanziellen Lasten des demographischen Wandels in den Vordergrund stellen, und hierüber die Erhöhung als zwangsläufige Reformmaßnahme begründen (vgl. hierzu Kapitel 9.2.). Probleme Älterer am Arbeitsmarkt thematisieren allerdings auch andere Akteure, wie der vorherige Abschnitt zeigte. Sie sehen Bedingungen und den anvisierten Reformenerfolg damit skeptisch, sprechen sich aber nicht kategorisch gegen die Reformentscheidung aus (s. *Positionenanalyse* Kapitel 7.).

Während etwa der Experte vom DWP die Reformentscheidung als eine beschreibt, welche in der Bevölkerung naturgemäß keine große Begeisterung entfachte, aber weitestgehend akzeptiert wurde (: 87), formuliert es der TUC offiziell so: „*Sometimes commentators instead call for workers to be given an offer they cannot refuse, by making them choose between poverty in retirement and a longer working life*“ (2005a: 11). Demnach hänge der gegenwärtige Anstieg der Beschäftigungsquote Älterer tatsächlich kaum mit besseren Beschäftigungsbedingungen, sondern – so das bereits aus der deutschen Diskussion bekannte Argument – eher mit Restriktionen früherer Ausstiegsmöglichkeiten (Interview Age UK: 45, auch 83), oder aber der Kompensation drohender Renteneinbußen zusammen. Folglich beruht längeres Arbeiten für die meisten Älteren nicht auf Freiwilligkeit. Problematisch sei zudem, dass ein längerer Verbleib im Erwerbsleben seitens der Politik und Unternehmen gegenwärtig, so diese akteursbezogene Zurechnungsverantwortung, kaum ermöglicht würde, und auch für die Zukunft nicht zu erwarten sei (vgl. vorheriger Abschnitt). Damit werde der Zwang der Beschäftigten verstärkt, im Alter länger arbeiten zu müssen: “[...] we’re not really addressing the issues of extending working lives in a practical way [...] other than by forcing people to work longer by saying ‘you’re not gonna have a pension’” (Interview TAEN: 124). Ähnlich zur deutschen Diskussion zeigen sich in dieser Argumentation Bezüge zum exponierten (älteren) Individuum, dessen Handeln in Form längeren Arbeitens eher durch die Kompensation finanzieller Einbußen als etwa durch Freiwilligkeit erklärt wird, was die Kritiker als Zwang auslegen.

Es sind vor allem die Gewerkschaften und einige Non-Profit-Organisationen, welche die Nachteile eines höheren Rentenalters konkret zu objektivieren suchen. Sie beschreiben negative Folgen, die sich kausal aus der Erhöhung ergeben, problematisieren also deren gruppenspezifische Wirkung, von der eine große Zahl Beschäftigter betroffen wäre. Bereits heute könnten viele Menschen nicht länger arbeiten, was dadurch belegt sei, dass das durchschnittliche Ausstiegsalter immer noch niedriger als das derzeitige Rentenalter liege (vgl. Interviews TUC: 79; Age UK: 203; TAEN 2010: 8; TUC 2005b: 5). Gewerkschaftsvertreter sehen dabei, dass es infolge der Erhöhung des Rentenalters zu einem größerem Angebot an Arbeitskraft käme, während die Arbeitskraft Älterer – auch infolge weiterhin bestehender Altersdiskriminierung – aber kaum nachgefragt werde. Folglich, so ihre kausale Vermutung, würden Ältere mit der Erhöhung zum Verbleib auf dem Arbeitsmarkt gezwungen und wegen dem zeitgleichen Ausbleiben unterstützender Maßnahmen gleichzeitig höhere Gefahr laufen, arbeitslos zu werden und in der Arbeitslosigkeit verharren:



„What you, because if you don't raise the age at which people leave the workforce but *do* raise the state pension age, then what you've got is you have this *gap* opened up where people are forced on to unemployment benefits” (Interview TUC: 79)

Die Erhöhung würde damit für diejenigen, welche wegen spezifischer Berufsbelastungen eine hohe „burnout rate“ aufweisen, schlichtweg einer Bestrafung gleichkommen („simply penalising them“); Chancen auf Arbeitsmarktteilnahme und die Möglichkeit, hierüber „earning a living“ (Interview UNISON: 62) zu betreiben würden damit sichtlich reduziert. Der unfreiwillige verfrühte Berufsausstieg schlage sich in niedrigeren Rentenleistungen nieder.<sup>278</sup> Hinzu komme das Problem, dass viele keinerlei Ansprüche auf Unterstützung im Alter geltend machen.

Deutlich ausgeprägter als in Deutschland herrscht in der britischen Diskussion aber bei Befürwortern dieser Entscheidung auch eine gewisse Sensibilität dafür vor, dass es für bestimmte (Berufs-)Gruppen tatsächlich schwer werden könnte, länger zu arbeiten (vgl. hierzu NAPF 2010a: 5, 34/2011a: 12, 27; CBI 2011a: 7; vgl. auch Interviews ABI: 67; Labour Party I: 73; Labour Party II: 65). Ein höheres Rentenalter sei etwa für Beschäftigte im unteren Einkommensbereich kaum erfreulich („for them it will not be a a positive experience“) (Interview Labour I: 47). Diese Sichtweise führt allerdings nicht zur Anzweiflung der Richtigkeit der Entscheidung; einige Akteure positionieren sich damit eher hinsichtlich der Frage, ob das Rentenalter zukünftig an der weiter steigenden Lebenserwartung ausgerichtet werden soll, und damit sogar auf 70 Jahre steigen könnte.<sup>279</sup> Einige Skeptiker, welche die Erhöhung im Grundsatz unterstützen, sehen bereits die Erhöhung auf 68 kritisch: „[...] if the government wants to raise the state pension age to 68 then there are lots of people who simply *can't make it there* [...]” (Interview Age UK: 203). Denn neben einer im Durchschnitt steigenden Lebenserwartung, so diese Akteure, spiele auch eine Rolle, wie sich die *healthy life expectancy* entwickle. Generell läge es hier in der Verantwortung der britischen Regierung<sup>280</sup>, diesen Aspekt bei solch fundamentalen Entscheidungen zu berücksichtigen, wie es auch ein reformbefürwortender Experte (in Reaktion auf die Interviewfrage) ausdrückt:

„You know, so obviously there's the longevity statistic and what's happening to longevity, but longevity is only part of the story, it's also about healthy longevity and healthy life expectancy. And it's about access to the labour market, so if you're increasing the state pension age but no

<sup>278</sup> Vgl. hierzu TAEN (2010): „If the sole objective of Government were to save money by delaying entitlement to pensions, raising state pension age earlier would have this effect, even though it would be unfair to the hundreds of thousands of older people deprived of incomes for one year of their retirement. Many would be forced to register as jobseekers, thus claiming state benefits which would reduce the potential gains from later pensions.” (: 8). Hierzu auch der Experte von UNISON: “[...] sadly, for a lot of people, it could well mean that by being unable to get a state pension, or indeed their occupational pension without reductions, that they will end up being you know on the poverty line for longer” (: 48-50); ähnlich die Gewerkschaft auch offiziell (2011).

<sup>279</sup> Die zeitlich schneller vorangetriebene Erhöhung des Rentenalters (siehe hierzu Kapitel 9.2.) kritisieren allerdings auch die Fachleute der NAPF (vgl. auch NAPF 2011a: 27) und der Labour Party.

<sup>280</sup> Selbst das DWP thematisiert 2002 die gruppenspezifische Wirkung einer Erhöhung des Rentenalters: “Raising the State Pension age would impact most heavily on those most dependent on the State Pension. The first priority is to address the employment rates of those approaching 65” (: 8).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

one can get a job after the old retirement age then you got to sort of question that, it's about sort of adequacy of incomes in retirement, you know it's about wider social and wider demographic factors and stuff" (Interview NAPF: 85).

Ungleichheiten in der Lebenserwartung sind dabei für Gewerkschaften und den NPC Grund genug, das höhere Rentenalter abzulehnen. Mit der Hervorhebung „[...] longer life span does not equal healthy life span“ (Interview NPC: 74) bringen sie (aber auch Skeptiker wie TAEN) zum Ausdruck, dass sich der Gesundheitszustand Vieler nach einigen Jahren im Ruhestand bereits deutlich verschlechtere. Der Bezug liegt hier auf der Zeit nach der alten Regelaltersgrenze. Schwer wiege, dass die verbleibenden Jahre bei guter Gesundheit im Ruhestand infolge eines höheren Rentenalters verringert würden. Zwar möge es wegen des medizinischen Fortschritts zwangsläufig zu einer durchschnittlich höheren Lebenserwartung kommen. Allerdings würde diese disproportional zur healthy life expectancy verlaufen, da sich letztere bis dato weitaus langsamer entwickle (NPC 2011: 13; TAEN 2010: 3).<sup>281</sup> Des Weiteren, so die Fachleute, sei kaum zu erwarten, dass sich der Anstieg der Lebenserwartung unweigerlich fortsetze, sondern eher irgendwann konstant bliebe. Damit erachten sie Annahmen für die Zukunft, wie sie etwa der Experte des II.-Säule-Verbands NAPF ausdrückt, als schlichtweg unrealistisch.<sup>282</sup> Sie sehen, dass die gestiegene Lebenserwartung zunächst auf das Überwinden der „big diseases“ zurückzuführen sei. Gleichzeitig seien mit der steigenden Lebenserwartung aber auch neue Volkskrankheiten wie etwa Übergewicht, und zudem demenzielle Erkrankungen dazugekommen (vgl. Interviews TAEN: 50; NPC: 90). Somit ließe eine höhere Lebenserwartung insgesamt kaum Rückschlüsse auf eine gestiegene Arbeitsfähigkeit in physisch-gesundheitlicher Hinsicht zu, was ein Experte als „glib argument about the dependency ratio“ abtut (Interview NPC: 74).

Neben dem Bezug auf Ungleichheiten in der ‚gesunden‘ Lebenserwartung wird, auch von Seiten einiger Befürworter und Skeptiker, die gruppenspezifische Wirkung eines höheren Rentenalters noch weiter konkretisiert. Sie beziehen sich auf die Lebenserwartung von Mitgliedern der Arbeiterklasse, die sich zwischenzeitlich kaum erhöht habe. Diese Gruppe würde hart von der Erhöhung getroffen: „[...] there're still parts of the country where a working class man on average can't expect to live till 65, let alone a higher age“ (Interview TUC: 74). Dieses Argument zeigt sich auch in den Dokumenten (vgl. etwa TUC 2005a: 11; NPC 2011: 12; TAEN 2010: 4), und dient der Hervorhebung einer kausalen negativen Wirkung eines höheren Rentenalters: „*The evidence is quite clear that any attempt to raise the state pension age will therefore have a disproportionate impact on those members of*

---

<sup>281</sup> Vgl. hierzu auch die Sichtweise des TUC: „[...] advances in medicine produce incremental improvements in mortality and morbidity, not step changes“ (2005a: 20).

<sup>282</sup> Vgl. hier den Experten von TAEN: “I think that some the arguments around, the *pace* of demographic change and the statistics that are tossed out, are not entirely to be taken at face value [...] we are sort of being told that demography is going to determine so much, you know, in one breath expected to accept that 50 percent of people who are born today are gonna be living to a 100 and so forth” (:50).

*society with the lowest incomes and the poorest health*“ (NPC 2011: 13). Zur Objektivierung dient folgender regionaler Vergleich: „it’s quite clear that in Glasgow a man has a lower life expectancy than somebody in Kensington and Chelsea and all the evidence shows that“ (Interview NPC: 41). Dieser Vergleich zeigt sich auch an anderen Stellen (vgl. NAPF 2011a: 28; TUC 2005a: 11; NPC 2011: 12) und Interviews (vgl. etwa Interviews Age UK: 45, TAEN: 52, NPC: 41; Labour Party I: 51<sup>283</sup>). Dieses Argument fokussiert damit weniger das Gros der Berufsgruppen, die etwa durch ein höheres Rentenalter gezwungen seien länger zu arbeiten oder in höherem Maße der Gefahr ausgesetzt sind, dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung zu stehen. Eher betont es die Ungerechtigkeit, dass viele Mitglieder der male working class nicht einmal die Basic State Pension beziehen könnten bzw. wenn überhaupt, dann lediglich für kurze Zeit, da sie verfrüht sterben. Infolge der Reform würde sich dies noch verschärfen.

Die Problemwahrnehmung eines Arbeitsmarkts, der die Bedingung einer längeren Lebensarbeitszeit nicht erfüllt, ist für die Forderungen vieler Akteure zur Verbesserung dieser Lage zentral (vgl. Kapitel 9.2.). Für Gewerkschaften und der National Pensioners Convention dagegen ist diese Problematisierung auch ein argumentativer Steigbügel zur Ablehnung und De-Legitimierung der Reformentscheidung. Sie zweifeln im Grunde günstige Voraussetzungen für eine verlängerte Lebensarbeitszeit an. Nach ihrer Ansicht agiert die Politik mit der Erhöhung vorschnell, und schätzt die Arbeitsmarktlage Älterer – so der mit dieser Zurechnungsverantwortung gepaarte Vorwurf – falsch ein bzw. ignoriere sie sogar bewusst. Neben den kausalen, unmittelbaren Folgen der schrittweisen Erhöhung klingt zudem negativ durch, dass die Erhöhung allein eine Maßnahme aus ökonomischen Erwägungen sei:

“Legislation was put in place quite quickly, didn’t cost the government very much to raise the retirement age, you know, so it could be done it wasn’t an expensive expenditure for the exchequer *but* the repercussions again we don’t know today but, you know, they could be quite negative in the future.“ (Interview NPC: 246).

Als alleinige Maßnahme zum längeren Arbeiten werde sie nicht ausreichen, wie es ein Reformskeptiker auf Seiten der Charities ausdrückt: „you can’t really deal with society as a whole and say that extending working lives is possible simply by pushing up state pension age [...]“ (Interview TAEN: 43). Prägnant formuliert es ein Gewerkschaftsvertreter: „we have great reservations about using the increases in retirement age to try and develop older workers“ (Interview UNISON: 48). Insbesondere die Reformgegner konstruieren eine Exponiertheit bestimmter Gruppen am Arbeitsmarkt, was ihnen ermöglicht, einen zusätzlichen Einwand gegen die Annahme zu formulieren, dass die durchschnittlich gestiegene Lebenserwartung automatisch längere Rentenbezugszeiten nach

---

<sup>283</sup> Der interviewte Experte der Labour Party stammt selbst aus Glasgow.

sich ziehe. Hier nehmen einige Fachleute auch Anstoss daran, dass der Öffentlichkeit suggeriert werde, die gestiegene Lebenserwartung betreffe alle positiv, und die Erhöhung des Rentenalters sei gewissermaßen ein notwendiges, aber auch in Anbetracht dieser ‚erfreulichen‘ Entwicklung mithin kleineres Übel (vgl. Kapitel 9.2.). Denn dies verkenne die drastischen (zukünftigen) Folgen für weite Teile der britischen Bevölkerung<sup>284</sup> – nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass offizielle Prognosen zur demographischen Entwicklung mit gebotener Vorsicht interpretiert werden müssten. Zwei Experten sind dabei der Auffassung, dass der Wandel des Altersquotienten von der Politik und anderen Akteuren<sup>285</sup> bewusst dramatisiert wird: „*The ‘panic’ surrounding the prospect of an ageing population has also been over stated.*” (NPC 2011: 10).<sup>286</sup>

Zusammenfassend zeigt sich also, dass Gewerkschaften und einige Non-Profit-Akteure eine De-Legitimierung der höheren Regelaltersgrenze forcieren. Ihr problembetonendes Deutungsangebot dient der Anzweifelung günstiger Rahmenbedingungen der Erhöhung und fußt auf eindeutigen Zuschreibungen von Zurechnungsverantwortung. Addressat dieser ist zum einen die Politik, welche die Entscheidung zu verantworten hat, aber wenig zur gezielten Verbesserung der Beschäftigungslage Älterer beitrage, oder die Lage zumindest realistisch einschätzt. Zum anderen würden Betriebe und Arbeitgeber immer noch zu altersdiskriminierendem Verhalten neigen, und vor allem zu wenig tun, längeres Arbeiten faktisch zu ermöglichen. Zusammengenommen erhöhe sich damit, so das Kernargument in diesem Deutungsangebot, der strukturelle Druck auf den Einzelnen, infolge der höheren Regelaltersgrenze zwar länger arbeiten zu müssen, allerdings unter (weiterhin) widrigen Bedingungen. Gleichzeitig zeigt sich aber auch ein akteursübergeordneter Wissenskonsens, dass es für bestimmte Gruppen relativ schwer werden könnte, tatsächlich länger zu arbeiten. Gegenüber den Mitgliedern der Arbeiterklasse, so die dieser Gruppe eher zugewandten Akteure (Gewerkschaften), sei es schlichtweg nicht zu rechtfertigen, dass sie länger arbeiten müssen.

### 9.1.5 Geteilte Problemwahrnehmung des ‘undersavings in pensions’

Mit Blick auf die Auseinandersetzung über den Themenkomplex Vorsorge zeigt sich zunächst ein klarer Wissenskonsens hinsichtlich des Themas Altersarmut als verbreitetes Problem. Die Fachleute führen dessen Prävalenz auf das geringe Niveau der Basic State Pension zurück, die keine ausreichende Absicherung im Alter bringe. Gerade unterbrochene Erwerbsbiographien würden Armut im

---

<sup>284</sup> Dieser Tenor vieler Kritiker lässt sich über folgende Äußerung des Experten der Gewerkschaft UNISON veranschaulichen: „[...] this caused panic amongst the rest of the world is that the generation of current retirees are living longer than anticipated, which must be (a) good thing. But assumption that people born now are becoming increasingly ludicrous assumptions with *nothing* to back up the assumptions that people will live to a hundred plus, at least (if they happen to be born now [...])” (: 54).

<sup>285</sup> Der TUC nennt in diesem Zusammenhang folgende Akteure: „*The government, employers and the pensions industry are very concerned about the worsening ‘dependency ratio’*” (2005a: 6).

<sup>286</sup> Vgl. auch Interviews NPC (: 70); UNISON (: 54).

Alter verstärken (Interviews DWP: 164; Age UK: 172-174; NPC 2011: 4; im konkreten Bezug auf Frauen; siehe Interviews NPC: 228-231, UNISON: 162). Unzureichende private Vorsorge sei ein weiterer Grund hierfür (etwa Interviews TUC: 133; TAEN: 110; UNISON: 158; 162; NPC: 228-231). Einige Experten veranschaulichen die Dimension des Problems über den Vergleich mit anderen EU-Ländern (Interview DWP: 166-168; vgl. auch Interview NPC: 228). Die konkrete Quantifizierung variiert jedoch: Während einige die Zahl der Betroffenen mit rund einer Million bestimmen (etwa Interview NAPF: 66), beziffert die Charity Age UK diese auf etwa 1,8 Millionen (2011a: 4).<sup>287</sup> In Anbetracht der hohen Zahl Betroffener bezeichnet die National Pensioners Convention dies als „*the scandal of poverty in retirement*“ (2011b: 1). Gewerkschaften und NPC erwarten für die nahe Zukunft zudem einen Anstieg der Zahl armer Älterer (Interviews TUC: 133, 136; TUC\_w: 137-139; NPC 2011: 2). Gleichzeitig erachten einige der Fachleute den Pension Credit als wirksames Instrument, um Altersarmut in der Breite einzudämmen (DWP: 174; NAPF: 133; Age UK: 45; HMT: 67; Labour I: 70-71).<sup>288</sup> Allerdings würden viele Rentnerinnen und Rentner ihre Ansprüche auf Pension Credit nicht wahrnehmen (vgl. DWP 2011a: 13, 21 Age UK 2011a: 8; NPC 2011: 1; Interviews UNISON: 162; CBI: 143-145; Age UK: 203; NPC: 259).

Bezüglich der staatlichen Rente eint die Akteure die Wahrnehmung, dass die Basic State Pension vor allem für bestimmte Gruppen – „*such as women, the low paid and the self-employed*“ (DWP 2011a: 13) – oftmals lediglich Leistungen unterhalb der Grenze bereithält, die zusätzliche bedarfsgeprüfte Leistungen notwendig machen. Deshalb müsse der Pension Credit bereits jetzt in erheblichem Umfang Alterseinkommen ergänzen (vgl. etwa DWP 2011a: 19; NAPF 2011a: 5; Age UK 2011a: 2; TAEN 2011: 2). Zwecks Objektivierung beschreiben einige Akteure und Fachleute das niedrige Niveau der State Pension in Relation zu den Alterssicherungssystemen anderer EU-Staaten (etwa NAPF 2010a; 2011a: 4; NPC 2011: 3; TAEN 2010: 6; Interviews CBI: 43; NPC: 74; Labour II: 45). Für viele ist dabei unstrittig, dass das geringe Absicherungsniveau vor allem in Zukunft negative Konsequenzen für die Alterseinkommen vieler Briten habe, wenn diese – wie bisher der Fall – nicht ausreichend für das Alter vorsorgen. Die diesem Argumentationsmuster zugehörigen Wissensselemente sind konstitutiv für die Konstruktion des Problemhintergrunds mangelnder Vorsorge. Zur Deskription kommen kausale Wissensselemente zum Tragen, und das Problem wird zudem für die Zukunft<sup>289</sup> fortgeschrieben. Die geteilte Problemwahrnehmung geht allerdings auch mit konkurrierenden Erklärungen dessen einher; unterschiedliche Beurteilungen sind damit Ausdruck konkurrierenden Deutungswissens.

---

<sup>287</sup> Ähnlich NPC (2011: 3); Interview NPC (: 228).

<sup>288</sup> Die Experten des Finanzministeriums und von der Labour Party erachten es dabei als sozialpolitischen Fortschritt, dass Rentnerinnen und Rentner nicht mehr überproportional zu den durch Armut gefährdeten Gruppen gehören.

<sup>289</sup> Bereits 2002 sieht das DWP dieses Problem und führt dessen Ursachen wie folgt aus: “[...] *The Government believes this reflects the fact that choice is currently frustrated by complexity and confusing flows of information which do not relate clearly to an individual's circumstances, by hard-to-compare products and by expensive advice*” (2002: 3-4).

### **Problemwahrnehmungen und konkurrierendes Deutungswissen zur unzureichenden Vorsorge**

Während das DWP und die Expertin des Versicherungsverbands ABI die Zahl jener, die gar nicht bzw. nicht ausreichend Vorsorge betreiben, auf etwa sieben bis acht Millionen Briten beziffert (DWP 2011a: 17, 2011b: 136; Interview ABI: 45), spricht die NAPF von etwa 12 Millionen (NAPF 2010a: 4; Interview NAPF: 66). Andere Bestandsaufnahmen hierzu lauten, dass umgerechnet 60 Prozent der Beschäftigten im Privatsektor nicht privat vorsorgen (Interview Labour II: 53). Das DWP offiziell hierzu: „*In 2010, over 11.5 million private sector jobs had no pension provision, an increase of 2.5 million since 1997. Employee membership of private sector workplace pension schemes fell from 46% in 1997 to 36% in 2010, a decrease of 1.3 million individuals*“ (2011b: 136). Der Experte der Gewerkschaft UNISON formuliert eine klare akteursbezogene Zurechnungsverantwortung: “You know, this myth that people go through their working lives, saving for retirement, is sadly a myth, two thirds of British employers do not pay *anything* to their staff, in respect to the pension, alright?” (: 146).

Einige der reformbefürwortenden Fachleute beschreiben das unzureichende Vorsorgeverhalten als primär strukturell begründet, nehmen hier also eine systembezogene Zurechnungsverantwortung vor. Insbesondere die Komplexität und damit Kompliziertheit des britischen Alterssicherungssystems erschwere Vorsorge für den Einzelnen: „[...] obviously the state pension is very low, in itself, but also the system, how it works, is *so* complex that people don't understand it [...]“ (Interview CBI: 143).<sup>290</sup> Der Experte vom DWP zieht den Kreis derer, die das System nicht verstehen, weiter: „[...] very few people working in pensions even completely understand the pension system [...]“ (: 87). Demnach sei für die Zukunft zu befürchten, dass die große Zahl derer, die gegenwärtig gar nicht bzw. unzureichend vorsorgen, im Alter finanziell deutlich schlechter gestellt sein werden (vgl. DWP 2010a: 3). Sie könnten ihr Alterseinkommen lediglich über die Basic State Pension (DWP 2011a: 17)<sup>291</sup> bzw. ergänzt durch Pension Credit bestreiten (vgl. Interview NAPF: 51; NAPF 2011b: 101). Für die Zukunft drohe damit eine „*pensions saving crisis*“.

An diese Aussicht gekoppelt identifizieren sie weitere Gründe des unzureichenden Vorsorgeverhaltens. In der Argumentation drückt sich eine akteursbezogene Zurechnungsverantwortung aus, da sie mangelnde Vorsorge konkret auf das Individuum bzw. sein generelles Verhalten und Einstellung gegenüber der Altersvorsorge zurückführen: Demnach seien viele Briten nicht in der Lage, wohlüberlegte finanzielle Entscheidungen hinsichtlich der eigenen Ruhestandsphase zu treffen. Zudem neigten sie dazu, so die Darstellung in Teilen, Entscheidungen schlichtweg zu verdrängen oder bewusst nicht zu treffen (DWP 2006: 63/2010a: 2; Interviews DWP: 239; NAPF: 66; HMT: 99). Mit

---

<sup>290</sup> vgl. auch Interview ABI (: 89); auch Labour Party (2010b: 4).

<sup>291</sup> Hierzu das DWP: „*This decline in saving, against a backdrop of increasing longevity, is a concern, especially as evidence suggests that on its own the state pension will not provide the retirement income that many people want in retirement*“.

keinen oder wiederum zu spät aufgenommenen Vorsorgebemühungen könne allerdings kaum ein lebensstandardsicherndes Alterseinkommen generiert werden.

Durch die Komplexität des Systems bzw. des Nicht-Verstehens dieses Systems werde die diagnostizierte Nachlässigkeit in Bezug auf Vorsorge weiter verstärkt.<sup>292</sup> Demnach sei mangelnde Vorsorge zum Teil menschlich (verständlich), und/aber strukturell durch die Komplexität im System befördert. Etwa fehle vielen die Planungsgrundlage und damit der Vorsorgeanreiz, da sie häufig nicht wüssten, wie hoch ihre Ansprüche in der Basic State Pension im Zusammenspiel mit der Additional State Pension ausfallen (vgl. DWP 2011a: 8; NAPF 2011a: 5; CBI 2011a: 2/2011b: 167; Age UK 2011a: 12).<sup>293</sup> Dies resultiere aus dem Zusammenwirken einer BSP, die unterhalb des „*safety net provided by the Pension Credit standard minimum income guarantee*“ liege, und dem schwer kalkulierbarem Leistungsniveau der Ergänzungssäule (DWP 2011a: 19). Auch eher kritische Akteure problematisieren hier die Komplexität (NPC 2011: 9; TAEN 2011: 4), zu der auch Aspekte staatlicher Regulierung beitragen (vgl. NAPF 2010: 25). Insgesamt resultiere laut DWP hieraus eine „*major barrier to saving*“:

*“It means that few people have a clear idea of what their state pension will be worth when they retire. Not only that, the current system actually discourages saving, because the extent of reliance on means testing means that people cannot be sure they will benefit from the savings they put aside”* (2011a: 5).

Zwar getätigte, aber faktisch unzureichende Vorsorge laufe folglich außerdem in Gefahr, mit dem Pension Credit verrechnet zu werden. Zugleich schmälere das hohe Maß der Abhängigkeit vom Pension Credit und damit die mögliche Antizipation seiner Nutzung die Vorsorgebereitschaft zusätzlich (ebd.: 21). Die Fachperson der NAPF verweist hier auf die Hervorhebung durch die Pensions Commission, dass die Indexierung des Pension Credit an Lohnzuwächse zwar insgesamt zu einer besseren Absicherung vieler Älterer führte, aber den Vorsorgeanreiz fürs Alter zusätzlich klar vermindere (: 66,167). Insgesamt würden dies, so die system- aber auch akteursbezogene Zurechnungsverantwortung hier, Verhaltenszüge einer ‚pensions savings inertia‘ befördern.

Als weiteren Grund mangelnder Vorsorge identifizieren einige Fachleute begrenzte finanzielle Spielräume des Einzelnen. Hierbei handelt es sich insofern um eine akteursbezogene Zurechnungsverantwortung, weil es eine falsche Prioritätenfestlegung auf der Individualebene unterstellt. Andere dagegen machen den Aspekt beschränkter finanzieller Handlungsspielräume zur Vorsorge

---

<sup>292</sup> Die Komplexität des britischen Systems wird auch als zentraler Befunde der Pensions Commission 2004 angeführt (vgl. etwa DWP 2011a: 18; NAPF 2011a: 4).

<sup>293</sup> Auch andere Fachleute hierzu: “[...] you have the Basic State Pension and the State Second Pension and then you can have things around sort of whether you’re contracted in or out of the State Second Pension and there’s sorts of layers of complexity around that [...]” (Interview NAPF: 70). Ähnlich hierzu die Expertin der ABI: “the state pension system in the UK is ‘actually mind numbingly complex’ ‘cause you have the State Pension and then you’ve got the State Second Pension [...] you can contract out of the State Second Pension and contract back in, hardly anybody understands it” (: 89).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

stärker. Beide Sichtweisen gehen davon aus, dass das Individuum notwendige Bedingungen zur privaten Vorsorge kaum erfüllt. Begrenzte finanzielle Spielräume ergeben sich für den Einzelnen aus früh erworbenen Schulden<sup>294</sup>, aber auch, dass (u.a.) Konsumbefriedigung in der Gegenwart höhere Priorität besitze als etwa das Aufbringen einer Sparleistung für die Altersvorsorge:

“[...] when people talk about saving, pension will be the *least* concern for them. What people will be thinking is, ‘I want to save for my first car, I want to save for my first house, I have to pay my university, I have to, want to have children’ etcetera etcetera, so, they gonna be thinking about saving for *now* and they won’t be saving enough for their pension” (Interview CBI: 159).

Die Fachperson der NAPF sieht (ebenso wie die Expertin der ABI) dieses Verhalten als Bestandteil der menschlichen Natur, Entscheidungen wie etwa (die Planung der) Altersvorsorge eher zu umgehen: „[...] people are quite short (termist) in their nature. You know they would rather consume today rather than save for tomorrow” (: 66). Diese Sichtweise teilen auch andere, führen dies aber weniger auf die Prioritätssetzung in der finanziellen Lebensplanung allein, sondern auch darauf zurück, dass vielen Leuten aufgrund niedriger Löhne schlichtweg die Ressourcen zur Vorsorge fehlten (vgl. Interviews DWP: 239; UNISON: 188; CBI 2011b: 167).<sup>295</sup>

Als weitere Ursache des unzureichenden Vorsorgeverhaltens wird zudem die Angebotsseite betrieblicher schemes problematisiert, insbesondere der Wandel der britischen Betriebsrentenlandschaft von DB zu DC. Die Experten vom Arbeitgeberverband CBI und der NAPF legen dar, dass Leistungszusagen (DB) aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und einer Zunahme an staatlicher Regulierung Finanzierungsrisiken mit sich brächten, derer sich Arbeitgeber klar bewusst seien (Interview NAPF: 115; vgl. auch NAPF 2010a: 16; CBI 2011a: 3).<sup>296</sup> Der Fachmann vom CBI betont zudem, dass die (Auswirkungen der) Finanzkrise es gegenwärtig für Arbeitgeber zusätzlich erschweren, bestehende DB-schemes weiterhin zu finanzieren. Zusätzlich würde die Regulierung privater Altersvorsorgeprodukte stark mandatieren, und wenig Raum für Risikofreude in der Kapitalanlage bieten. Außerdem seien die administrativen Kosten stark gestiegen (2010a: 25). All dies habe bedingt, dass „defined benefit has become something that has become unsustainable” (: 45)<sup>297</sup>

---

<sup>294</sup> Der Experte des DWP erkennt hier einen Widerspruch: “we’re increasingly loading people with debt for going to university [...] we’re asking people to invest, where we’re asking people to save” (: 218).

<sup>295</sup> Die NPC unterstreicht diesen Punkt: “*Contrary to the government’s view, the complexity of the current state pension system is less of a barrier to saving than the lack of spare capital which individuals can put aside for their retirement and the risks associated with occupational pensions which are wholly reliant on the performance of the financial market*” (2011: 3).

<sup>296</sup> Der Experte der Gewerkschaft UNISON kritisiert, dass die Diskussion rund um DB und DC den wahren Kern hinter diesem Wandel in der Betriebsrentenlandschaft kaschiere: “[...] people have moved from a DB scheme, they’ve replaced it with DC schemes in which their contributions have been roughly inadequate. In other words, all this nonsense about risk and unaffordability, it’s really just a cost cut. They can get away with it” (: 212).

<sup>297</sup> Während diese Fachleute die Zunahme von DC-schemes damit als folgerichtig erachten, sieht der Experte vom DWP im Rückgang von DB-schemes mit einen Grund für unzureichende Vorsorge. Er bezieht sich jedoch expliziter auf Fälle, in denen keine betriebliche Vorsorge von Arbeitgebern angeboten wird (: 193). Auch das DWP kommt zu diesem Be-



### Negative Schlussfolgerungen: Die Rolle der Arbeitgeber

Insbesondere das Gewerkschaftslager sieht die soeben beschriebene Entwicklung grundsätzlich kritisch. Mangelnde Vorsorge resultiert seiner Ansicht nach nicht nur aus engen finanziellen Spielräumen. Es formuliert hier die Zurechnungsverantwortung, dass etwa zwei Drittel der Arbeitgeber im privaten Sektor keine Betriebsrenten anbieten oder sich an Vorsorgeplänen ihrer Mitarbeiter nur unzureichend beteiligen (Interview UNISON: 175). Ähnlich hierzu auch der Gewerkschaftsbund TUC offiziell: *“The decline in employer support for pensions has been dramatic. By 2010 only 39% of male employees and 2% of female employees belonged to an employer-sponsored pension scheme in the private sector, [...], with pension coverage concentrated on those with higher earnings?”* (2011: 123). Dem entgegengesetzt erachtet es der Vertreter des Arbeitgeberverbands CBI allerdings als drängenderes Problem, dass Beschäftigte generell mehr Interesse am (höheren) Entgelt als etwa an Beiträgen zu Betriebsrenten zeigten. Er formuliert folglich eine Zurechnungsverantwortung falsch gesetzter Prioritäten beim Einzelnen. Falsche Prioritäten seien gerade im Zusammenhang mit der Verbreitung von DC-schemes problematisch, da diese ein beträchtliches Maß an aktivem Engagement seitens des Individuums voraussetzen:

„People now say ‘oh how much am I gonna get paid’, they don’t care about a pension. And the reason for that is because a lot of the time it’s a defined contribution scheme. [...] the employee has to take a lot of more active involvement with this [DC] pension scheme and they don’t want to. Maybe because, they don’t think it’s worth it, maybe because they see a bit of a problem because they have to put money into this scheme where all they want is their money into the salary and stuff?” (: 47).<sup>298</sup>

Nach seiner Ansicht bedarf es von Seiten des Beschäftigten grundsätzlich größeren Engagements, sei es über konkrete Forderungen an den jeweiligen Arbeitgeber, das Entgelt in entsprechende Anwartschaften umzuwandeln, oder anhand einer regelmäßigen Bestandsaufnahme und Überprüfung bestehender Anwartschaften (vgl. ebd.: 169).

Jenseits dieser Auslegung, in der mangelnde Vorsorge (auch) auf andere Prioritäten, mangelndes Engagement oder Desinteresse des Beschäftigten zurückgeführt wird, gibt es weitere Argumente zur kausalen Erklärung unzureichenden Vorsorgeverhaltens. Dabei wird stellenweise er-

---

fund: *“Overall, between 1997 and 2010 the number of jobs in the private sector with any employer sponsored pension provision declined from 46 per cent to 36 per cent. [...] Overall, Defined Contribution provision increased from 25 per cent of private sector employer-sponsored pension provision in 1997 to 61 per cent in 2010”* (2011a: 16).

<sup>298</sup> Im mangelnden Engagement sieht der Gesprächspartner zudem einen Grund dafür, dass viele Leute auch im Zuge der Finanzkrise finanzielle Einbußen ihrer Rentenpläne erlebt hätten. Er beklagt, dass selbst nach dem Höhepunkt der Krise kein Umdenken stattgefunden habe: *“[...] you know once you see Lehman has collapsed, [...] people should have, after Lehman go, I should be looking at my pension, ‘what is my pension doing, my pension is invested in this stock market, what is the stock market doing?’ People at that point should have thought, ‘should I move my money somewhere safer, I should actively engage with my money’, a lot of people didn’t, a lot of people thought ‘well I have an investment manager’. Yes, but the investment manager ultimately were the ones who @created the@ crisis in a lot of the cases, you should be actively thinking, ‘maybe I should put my money into German bonds and leave the money there’. And that’s the kind of engagement we never saw in pensions”* (: 81).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

wähnt, dass Fehlentwicklungen am Markt für Altersvorsorgeprodukte das Vertrauen und die Zuversicht von Verbrauchern unterminiert hätten (etwa Labour 2011b: 1). Der Experte der NAPF benennt vergangene „events“ im Kontext des Maxwell-Skandals, ‚mis-selling‘ (vgl. hierzu auch DWP 2002: 5), aber auch aktuellen Auswirkungen der Finanzkrise (: 115-117). Diese Skandale seien zwar ein „defined benefit issue“ gewesen, hätten sich aber bei vielen Briten ins Gedächtnis eingebrannt und wirkten bis heute nach – trotz besserer Regulierung und Sicherungsinstitutionen wie dem PPF. Defizitäres (Vorsorge-)Handeln sei folglich auch auf negative Erfahrungen der Leute zurückzuführen, von dem sie nicht zwangsläufig selbst betroffen sein müssen:<sup>299</sup>

“[...] people have incredibly long memories, so even though the Maxwell episode took place, I was probably at school at the times so in the eighties if not the early nineties then, people still talk about that as a really big event in pensions. So I don't think it's around sort of wiping the slate clean or starting from scratch, I think we have to sort of accept what's happened in the past [...]" (Interview NAPF: 57).

Eine solche Akzeptanz teilen Gewerkschaften und einige Non-Profit-Organisationen so eindeutig nicht. Sie sehen, dass die zurückliegenden Probleme maßgeblich von Arbeitgeberseite verschuldet worden sei, und diese folglich ihre prinzipielle Mitverantwortung für das Alterseinkommen ihrer Beschäftigten bewusst vernachlässigten; etwa infolge falscher Annahmen über demographische Entwicklung, oder ‚contribution holidays‘ infolge damaliger Betriebsüberschüsse:

“it's hard to believe that in the 80s and 90s a lot of schemes were very much in surpluses, and employers were taking contribution holidays, they were paying absolutely nothing into the schemes whatsoever, so I think that is the major factors to why we are where we are now” (Interview UNISON: 94).

Auch andere Fachleute sehen hier die Wurzel heutiger Probleme liegen (vgl. Interviews TUC: 98; NPC: 2011; TAEN: 103). Als weiteres Problem der Vergangenheit mit negativen Folgen beziehen sich die Experten von UNISON und der National Pensioners Convention zudem auf die damals politisch forcierte Möglichkeit, aus der staatlichen Ergänzungssäule (damals SERPS) heraus zu optieren.<sup>300</sup> Für den Experten von UNISON ist zudem äußerst problematisch, dass sich das damalige Fehlverhalten der Arbeitgeber bis heute fortsetze, indem sie etwa immer noch wenig Engagement für die Absicherung ihrer Angestellten im Alter zeigten. Zum einen trügen sie maßgeblich Verantwortung für die vergangenen Fehlentwicklungen im Bereich von DB. Zum anderen würde die zunehmende Verbreitung von DC-schemes, die Reformbefürworter als folge-

---

<sup>299</sup> Der Experte des DWP sieht hierbei weniger Vertrauensprobleme als Ursache mangelnder Vorsorge, sondern eher in der Tatsache begründet, dass DB -schemes immer seltener von Arbeitgebern angeboten werden (: 193).

<sup>300</sup> Der NPC-Experte skizziert die finanziellen Vorteile jener, die sich entgegen der damaligen Anreize nicht entschlossen, SERPS zu verlassen (: 211).

richtige, logische Entwicklung gutheißen (vgl. Kapitel 9.2.), Arbeitgeber eher dazu veranlassen, mindere Betriebsrenten anzubieten. Dabei verkennen auch die Fachleute der Vorsorgebranche nicht, dass es durch die Verbreitung von DC-schemes zu einer stärkeren Risikoverlagerung hin zum Individuum gekommen ist: „In a DC world [...] the longevity risk is with the individual, the investment risk is with the individual, and the decision making risk is with the individual“ (Interview NAPF: 117, auch 66).<sup>301</sup> Dabei geschehe es quasi zwangsläufig, dass Arbeitgeber weniger zu DC-schemes beitragen (Interview NAPF: 66). Dies erhöhe allerdings zwangsläufig Anforderungen an die eigene Vorsorgeproduktwahl, die sich für das Individuum aber als relativ schwierig erweise.<sup>302</sup>

Gerade diese Risikoverlagerung hin zum Individuum sehen Gewerkschaften deutlich kritisch. Mit einer produktbezogenen Zurechnungsverantwortung stellen sie die grundsätzliche Eignung dieser Produkte in Frage, auch vor dem Hintergrund der allgemeinen Finanzmarktentwicklung:

„[...] it is unfortunate that an increasing proportion of the population in my opinion are at the mercy of defined contribution schemes, [...] the individual cannot, even with financial advice which they have to pay through their (nose) for, @(.).@ they are gonna find it very difficult to fund properly for their retirement. Not least because the annuity rates, when you buy the pension, are getting worse all the time“ (Interview UNISON: 94).

Bestehende Betriebsrentenpläne bewertet dieser Fachmann schlichtweg als “not fit for purpose“ (: 96). Es gehe hier weniger um „funding issues“, sondern, so die vorgenommene Zurechnungsverantwortung, dass Arbeitgeber nicht genug einzahlen (ebd.).

Zusammenfassend zeigt die Diskussion des Problems eines *undersavings in pensions* also einen Wissenskonsens und damit eine zunächst geteilte Problemwahrnehmung insbesondere der Fachleute. Mangelndes Vorsorgeverhalten birgt große Absicherungsprobleme im Alter, besonders für die Zukunft. Dieses gilt im Prinzip auch für die Ursachen des Problems, welche im Rahmen von Zuschreibungen systembezogener Zurechnungsverantwortungen klar die Komplexität des britischen Alterssicherungssystems adressieren. Hiervon ausgehend divergieren allerdings die akteursbezogenen negativen Verantwortungszuschreibungen, als Ausdruck konkurrierenden Deutungswissens: Während Arbeitgeber und die Pensions Industry ein mangelndes Vorsorgeverhalten auf den Einzelnen zurückführen (wenig Interesse an Vorsorge, falsche Prioritäten etc.), weisen ArbeitnehmerInnenvertreter insbesondere Arbeitgebern die Schuld zu, entweder keine oder nur unzureichende betriebliche Vorsorgeprodukte anzubieten.

<sup>301</sup> Ähnlich auch Interview ABI (: 75), vgl. auch DWP 2011a: 16.

<sup>302</sup> In diesem Zusammenhang problematisieren die Experten von UNISON und NPC zudem den Aspekt, dass die Treuhänder für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben häufig nicht ausreichend qualifiziert seien (Interviews UNISON: 102; NPC: 211). Des Weiteren kritisiert der Experte der NPC den Kontrollverlust von Treuhändern, wenn bestimmte Aufgaben an fund manager übergeben werden (: 211).

### 9.1.6 Zusammenfassung

Mit Blick auf die in der britischen Auseinandersetzung prävalenten Problemdefinitionen zeigt sich eine Aneinanderreihung teilweise ähnlicher Wissensbestände und Problemwahrnehmungen, teils konkurrierenden Deutungswissens. Mit den diskutierten Reformthemen geht mehr Wissenskonsens zwischen den Akteuren über bestehende Probleme einher als abweichende Deutungsangebote. Wiederum klar vergleichbar zur deutschen Diskussion problematisieren Reformbefürworter primär die Kosten der alternden Gesellschaft, um hierüber etwa eine Entscheidung wie die Erhöhung des Rentenalters zu begründen (vgl. nächstes Kapitel). Für ihre problemfokussierende Begründungspraxis steht folglich die systembezogene Zurechnungsverantwortung im Vordergrund, das staatliche Rentensystem drohe in jetziger Form wegen der Alterung der Gesellschaft unfinanzierbar zu werden. Ein abweichendes Deutungsangebot in der britischen Reformdiskussion kommt von den Gewerkschaften und einigen Non-Profit-Akteuren: Sie prangern in ihrer Kritik an der höheren Regelaltersgrenze die verantwortliche Politik und Arbeitgeber an, diese würden ihrer Aufgabe nicht gerecht, längeres Arbeiten faktisch zu ermöglichen. Allerdings zeigt sich hier keine umfassende Problematisierung des Arbeitsmarktes als solches, sondern eine insgesamt eher geteilte Problemwahrnehmung über die Auswirkungen der Finanzkrise auf diesen. Aber es gibt durchaus konkrete Bezüge auf Schwierigkeiten, die Ältere auf dem Arbeitsmarkt erfahren können. Letztere werden auch von denen antizipiert, die eine Erhöhung des Rentenalters im Prinzip als richtige Entscheidung erachten – allerdings nicht über die beschlossene Anhebung auf 68 Jahre hinaus. Relativ klar geteilte Problemwahrnehmungen gehen wiederum mit der systembezogenen Zurechnungsverantwortung einher, dass die Komplexität des Alterssicherungssystems zum Problem mangelnder Vorsorge beiträgt. Hieran schliesst allerdings das konkurrierende Deutungswissen der Akteure hinsichtlich der Frage an, ob eine Verstetigung des Problems durch mangelndes Vorsorgeverhalten dem einzelnen Sparer anzulasten, oder hierfür Arbeitgeber (mit)verantwortlich seien.

Abbildung 18: Zusammenfassung Problemdefinitionen (britische Akteure)

	Zentrale Problemdefinitionen		Dominierender Zuschreibungsmodus (Zurechnungsverantwortung)
Reformbefürworter	Steigende Kosten für Alterssicherung		State pension als Produzent finanzieller Bürde
alle Akteure	Konsens	Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise	
		„Undersavings in pensions“	„Complexity of pension system“ <ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuelle Sparer</li> <li>• Arbeitgeber</li> </ul>
Reformkritiker	Arbeitsmarktlage Älterer		Politik und Arbeitgeber
(konkret: Gewerkschaften, NPC)	Erhöhung Rentenalter		

## 9.2. Lösungsvorschläge und Forderungen

### 9.2.1 Notwendigkeitsdarlegungen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer

Vergleichbar zur deutschen baut ein gängiges Argumentationsmuster in der britischen Diskussion auf dem Wissenskonsens der Akteure, dass eine höhere Erwerbsquote Älterer eine makroökonomische Notwendigkeit sei. Würde dieses Ziel nicht erreicht, habe dies Konsequenzen für die Wirtschaft und für individuelle Einkommenslagen (DWP 2006: 62). Längeres Arbeiten sei notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, gesellschaftlichen Wohlstand zu sichern und trage zudem zur „affordability of pensions“ (DWP 2006: 63) bei: „In order to maintain a constant GDP, labour market activity will need to increase. [...] any labour market activity necessary to stimulate economic growth would need to be undertaken by older workers“ (NAPF 2010a: 34). Auf Basis solcher Notwendigkeitsdarlegung werden Forderungen nach Implementierung einer umfassenden ‚Age Management‘-Strategie formuliert, die mit einer bestimmten Zuschreibung von Zuständigkeits- und Aufgabenverantwortung einhergehen. Diese richtet sich an die Regierung, vornehmlich aber an die Adresse der Arbeitgeber. Aus Sicht der meisten Akteure trügen insbesondere Letztere die Verantwortung dafür, längeres Arbeiten zu er-

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

möglichen. Das DWP erwähnt, dass viele Betriebe hier bereits mit guten Beispielen von *“enlightened employment practices“* (2006: 69) vorangingen. Nunmehr gehe es darum, andere zu unterstützen, diesem zu folgen. Andere Akteure fordern direkter, dass Arbeitgeber auf demographisch bedingte Veränderungen am Arbeitsmarkt angemessen reagieren: *„Employers themselves will need to adjust their employment strategies to accomodate for this shift“* (NAPF 2010a: 35; auch Interview NAPF: 105). Der Experte der Charity Age UK betont, dass *“a lot of the onus falls on employers [...] they need to become more inclusive and better at managing staff”* (: 185). Denn gerade Betriebe seien mit dem Altern ihrer Belegschaft unmittelbar konfrontiert: *„By far the most important fact is the one that is staring employers in the face: workers are getting older, and they are going to have to learn to manage this older workforce“* (TUC 2005b: 25). Es läge somit im ureigenen Interesse dieser, die Arbeitskraft Älterer flexibler zu nutzen und diese so lange wie möglich zu erhalten (Interview Labour II: 84). Nach Auffassung des Experten von Age UK bliebe ihnen keine andere Wahl: *„it’s gonna become self-fulfilling as employers, if they’re not prepared to be more inclusive in their recruitment then they’re gonna put themselves under strain [...]“* (: 138).

Längeres Arbeiten müsse vor allem durch eine Verbesserung der ‚healthy life expectancy‘ erreicht werden (DWP 2010b: 19). Der Gewerkschaftsbund und die Ageing-Charities betonen hier die Wichtigkeit, frühzeitig im Erwerbsverlauf gesundheitsfördernde Maßnahmen zu etablieren, um *„health at all stages in people’s lives“* (TUC 2005b: 36, auch Interview TUC: 60, 86) zu fördern – *„if we want the benefit of such advances to be felt by older workers, we need to make sure they are available for everyone“* (ebd.: 37). Die Charity TAEN unterstreicht, dass Verbesserungen hier auch den (gefühlten) Zwang minimieren, im Alter länger zu arbeiten, wenn dies gesundheitlich kaum noch möglich sei (2010: 11). Aus Sicht vieler der Akteure sind gezielte Gesundheitsförderung, Weiterbildung und Maßnahmen bzw. Re-Organisation der Arbeitsplatzgestaltung Kernelemente einer gelungenen Age Management-Strategie. TAEN formuliert es wie folgt: *„measures to increase the adoption of active measures relating to maintenance of health and wellbeing, working conditions and age management“* (2010: 11). Zwecks Gesundheitsförderung wird die Bedeutung von Prävention und der Förderung eines gesunden Lebensstils betont. Der Experte vom TUC etwa bezieht sich hier auf *„[...] healthy food in workplace canteens, exercise programs for people in employment [...]“* (: 60). Als weitere Beispiele nennt die Fachperson von Age UK Aufklärungskampagnen zur gesünderen Lebensführung (: 50). Desweiteren betont eine Reihe von Akteuren die Notwendigkeit von (Weiter-)Qualifizierung der Beschäftigten: *„re-training and further education opportunities should be a part of any strategy to motivate and retain workers (whether young or old) for longer“* (NAPF 2010a: 35, vgl. etwa auch Interviews NAPF: 97; ABI: 55; Labour II: 138, Labour Party 2011a: 2). Nach Einschätzung des Experten vom DWP sei es hier eine besondere Herausforderung *„keeping people, especially middle to low income groups in work and able to re-train and change jobs, through their fifties and early increasingly sixties“* (: 234). Der TUC sieht

hierbei vor allem Arbeitgeber in der Pflicht, über Weiterbildung in das Humankapital ihrer Beschäftigten zu investieren (TUC 2005b: 23; Interview TUC: 164), was auch der CBI erkennt, es allerdings auch als Aufgabe der Beschäftigten formuliert, Weiterbildung selbst zu forcieren (2010: 14). Als weitere Maßnahme wird die Re-Organisation von Tätigkeitsbereichen genannt, um längeres Arbeiten zu erleichtern, was durch Weiterqualifizierung zusätzlich begünstigt würde (Interviews NAPF: 97; Age UK: 56): „*Even where age does have an effect, reasonable adjustments to work organisation or the use of special equipment or adaptations can enable older workers to continue in their jobs*“ (TUC 2005b: 27).<sup>303</sup> Zudem findet die Option Anklang, dass Ältere in neue Tätigkeiten wechseln, wozu mehr zeitliche Flexibilität beitragen könnte (s. weiter unten). Der Experte des HMT sieht diese Möglichkeiten bereits gegeben, und führt dies auf die an sich günstige Arbeitsmarktentwicklung zurück (: 81) – auch um zu bekräftigen, dass es keiner besonderen Förderung der Beschäftigung Älterer bedarf (s. weiter unten). Der Experte von TAEN setzt hier auf, ‚zweite‘ Karrieren im Alter; damit könnte eine Kultur aufgebaut werden, in der es möglich ist “for an individual who’s in their 60s to continue to have *ambitions*, you know, want to work and *have* ideas about working [...]” (: 124). Dies begünstigt auch, dass Ältere freiwillig länger und „full steam ahead“ arbeiten könnten.

Solche Forderungen adressieren allesamt Arbeitgeber und appellieren an deren Eigeninteresse, längeres Arbeiten zu ermöglichen. Der TUC macht dabei deutlich, diese seien am ehesten für gesetzliche Vorgaben empfänglich: „[...] *employers often list compliance with legal requirements as one of the main drivers of HR policy*“ (2005b: 23). Folglich müsste die Regierung, so die hier formulierte Zuständigkeitsverantwortung, effektives ‚age management‘ regulierend begleiten. Auch der Experte von Age UK spricht von praktischen Maßnahmen seitens der Regierung: „They have to do that and fulfill that end of the bargain“ (: 60-63). Demgegenüber betont der Arbeitgeberverband, es müsse primär darum gehen sicherzustellen „*that employers are given the right encouragement and assistance by the Government to recruit and retain older workers*“ (2010: 14). Generell herrscht Konsens, dass Älteren keine Barrieren in den Weg gelegt werden sollten, länger zu arbeiten, und dass dies gefördert werden müsse: „*We need to increase the average age of retirement by providing incentives and support to help people to return to work more quickly and to stay in work for longer*“ (DWP 2006: 62). Adressat dieser Forderung ist die Politik – insofern, dass damit verbundene Forderungen, etwa nach flexibleren Lösungen für den Erwerbsausstieg im Alter (s. unten), aus einer Kritik an auf Arbeitsverhältnisse bezogenen Altersgrenzen resultieren. Das übergeordnete Ziel lautet, Altersdiskriminierung entschieden zu bekämpfen. Dies involviere einen kulturellen Wandel, wie es stellenweise anklingt. Notwendig hierfür sei

---

<sup>303</sup> Der Experte vom TUC spricht hier von seinen persönlichen Erfahrungen: „[...] I worked at a power press making metal components and the experience of the older workers meant that on those lighter jobs they would be as productive as the younger workers were on the heavier jobs“ (: 86). Das Thema Re-Organisation spielt auch bei anderen eine Rolle (Interviews ABI: 55; TAEN 2010: 7).



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

eine effektive Implementierung der Age Regulations<sup>304</sup> (DWP 2007: 5). Deren Bedeutung wird in Dokumenten (vgl. etwa NAPF 2010a: 35; TUC 2005b) und seitens einiger Fachleute betont – insbesondere im Kontext der Diskussion um die Abschaffung des Default Retirement Age (s. übernächster Unterabschnitt). Das tatsächliche Überwinden von Altersdiskriminierung werde allerdings noch viel Zeit beanspruchen, so die Einschätzung einiger Fachleute (Interviews Labour II: 84; DWP: 97; Age UK: 276).<sup>305</sup>

### Die Vorteilhaftigkeit längerer Erwerbskarrieren

Ähnlich zur deutschen Diskussion bauen Forderungen rund um die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer auch auf Konstruktionen von Vorteilhaftigkeit, etwa um die allgemeinen Bedingungen als günstig darzustellen. Vor allem das DWP unterstreicht den erreichten Fortschritt: „*We have already made good progress and intend to build on this. Employment rates among the over-50s have steadily improved [...]*“ (2006: 62). Für die nahe Zukunft sei zu erwarten, dass „*the next generation of older people*“ von Verbesserungen ihres allgemeinen Gesundheitszustands, einem höheren Qualifikationsniveau und mehr Flexibilität am Arbeitsplatz profitieren werden (ebd: 65). Zudem gehe der Anstieg der Beschäftigungsquote mit einem Rückgang jener einher, die aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können (2010b: 23). Als weiteren Beleg der günstigen Beschäftigungslage Älterer unterstreichen einige Fachleute zudem Folgendes:

„[...] obviously [we’ve] just come through quite a serious recession where older people *haven’t* been that badly affected in terms of being made unemployed, [...] it’s [Arbeitslosenquote Älterer; SH] low and remained reasonably low through the recession and generally the perception is, older people have done quite well“ (Interview DWP: 97).<sup>306</sup>

Generell teilen alle Akteure die Sichtweise, aufgrund von Alter alleine ergibt sich nicht automatisch eine Abnahme der Erwerbsfähigkeit. Demnach wird also von einer generellen Erwerbsfähigkeit Älterer ausgegangen.<sup>307</sup> Dem Gesprächspartner vom DWP nach gelte dies gerade im Kontext einer höheren Regelaltersgrenze; die Mehrzahl an Beschäftigten kann weiter arbeiten, „*that’s the evidence we’ve got*“ (: 105). Gegenteilige Annahmen erachtet er als häufig übertrieben dargestellt (: 148). An-

<sup>304</sup> Die Zielsetzung ist dabei die Bekämpfung jeglicher Form von Altersdiskriminierung – also auch in Bezug auf Jüngere: „*The Age Regulations prohibit discrimination on grounds of age in employment and vocational training. [...] They cover employees of any age – whether young or older – and other workers [...]*“ (2007: 5).

<sup>305</sup> Die NPC erachtet es hier als legitim, nicht nur auf Gleichbehandlung Älterer hinzuwirken, sondern begründet auch ihre Besserstellung über den ‚free bus pass‘ (2011a: 2).

<sup>306</sup> Ähnlich äußern sich auch die Fachleute vom Finanzministerium (: 71), aber auch seitens der NPC (: 55).

<sup>307</sup> Ähnlich zum deutschen Fall ist Teil dieser Argumentation die Ausnahme bestimmte Berufsgruppen hiervon, etwa Piloten (Interview Age UK: 87) bzw. allgemein jene, die aufgrund kognitiver Beeinträchtigungen im Alter für sich und andere eine Gefahr darstellen könnten (Interview TAEN: 87), oder deren Job gewisse körperliche Voraussetzungen bedinge, wie etwa bei Polizisten (Interview DWP: 105) oder Soldaten (Interview CBI: 63).

dere Fachleute sehen Möglichkeiten zum längeren Erwerbsverbleib vor allem im Bereich der ‚white collar jobs‘ bzw. im Dienstleistungsbereich gegeben (Labour Party II: 84; ABI: 55). Selbst Gewerkschaften sehen einen positiven Zusammenhang zwischen medizinischem Fortschritt und der Arbeitsfähigkeit Älterer (TUC 2005b: 25). Zwar meint einer ihrer interviewten Fachleute, dass bestimmte Aufgabenfelder im Alter eventuell schwieriger zu erfüllen seien, was aber nicht die Ausübung eines Jobs im Ganzen negativ betreffen müsse.<sup>308</sup> Für die Mehrheit der Jobs zeigen sich allerdings kaum signifikante Unterschiede in der Arbeitsfähigkeit Älterer im Vergleich zu Jüngeren (: 86, vgl. auch TUC 2005b: 28). Demnach stellt längeres Arbeiten auch für den TUC eine „social priority“ dar, allerdings ausschließlich auf jene Älteren bezogen „*who want to remain in (or return to) employment*“; der Vorrang von Freiwilligkeit rechtfertige „*a substantial effort to help older people*“ bzw. müsse der Hauptbeweggrund der Politik sein, längeres Arbeiten zu fördern (TUC 2005b: 8; vgl. auch Interview TUC: 58). Somit stünde die Regierung in der Verantwortung, dies zu ermöglichen (2005b: 31). Diese Maßgabe an die Aufgabenverantwortung des Staates, längeres Arbeiten vor allem für jene zu fördern, die es freiwillig wollen, unterstreichen auch andere. Ihre Unterstützung für „all efforts to boost work for old age groups“ (Interview UNISON: 48) ist fokussiert auf jene Ältere, die gesund sind und faktisch arbeiten wollen (TAEN 2010: 11). Oder wie der TUC es sagt: „*measures to help older workers retain jobs or return to employment will benefit the individuals concerned – so long as the emphasis is on support, rather than coercion*“ (2005b: 9).

Das DWP unterstreicht die finanziellen Vorteile eines längeren Erwerbslebens:<sup>309</sup> „*[...] working longer allows people more time to contribute to their private pensions and generally results in a larger pension when it is drawn*“ (2011a: 44).<sup>310</sup> Ein weiterer Vorteil sei, dass der längere Verbleib in Arbeit<sup>311</sup> dazu führen kann, insgesamt gesünder (vgl. ebd.) und sogar „*happier*“ (NAPF 2010a: 35) zu bleiben. Generell könnte die Gesellschaft zudem vom Potential älterer Beschäftigter profitieren:

„they’ve got amazing amounts of knowledge and wisdom that can be brought to the workplace, and I think we should be exploiting well not exploiting but *using* that talent, and using that experience to help everybody“ (Interview Conservatives: 47).

Diese Fähigkeiten und Erfahrungen stimulierten nicht zuletzt ökonomischen Fortschritt (NAPF 2010a: 35). Zudem würden Ältere wegen ihrer Verlässlichkeit und Beständigkeit geschätzt (Interviews DWP: 113-115; Age UK: 109). Dieses Potential sollten Arbeitgeber nutzen, es sollte aber auch

<sup>308</sup> Vgl. auch: „*The mistake is to assume that a worker’s age can be translated directly into their ability to do their job; the differences between individuals are simply too great for this assumption to be reliable*“ (TUC 2005b: 25). Und weiter: „*Older workers may use knowledge, skills, experience, anticipation, motivation and other strategies to maintain their performance. Older workers also bring the benefits of often being more conscientious, loyal, reliable and hard working and having well developed inter-personal skills*“ (: 25).

<sup>309</sup> Vermeyntlich kritischer hier der DWP-Experte: „*[...] people have less secure pensions and have got better reasons to stay in employment*“ (: 97; vgl. ähnlich auch Interviews NAPF: 105; ABI: 49). Hinzu käme die gegenwärtige Erschwerung, (private) Rentenleitungen vorzeitig zu beziehen (Interview Age UK: 45).

<sup>310</sup> Vgl. hierzu auch DWP 2002: 7, 2003: 5, 2006: 62-63, 2007: 3, 2010b: 23.

<sup>311</sup> Das DWP spricht hier allerdings konkret von „*remaining in high quality work*“.

## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

generell mehr gesellschaftliche Anerkennung finden (vgl. Interviews NAPF: 97; Age UK: 223; TAEN: 84; Labour II: 84).<sup>312</sup>

In Anbetracht dieser positiven Umstände unterstreichen die Experten auf Seiten der Ministerien DWP und HMT, dass es für weitere Optimierungen der Erwerbssituation Älterer daher keiner besonderen arbeitsmarktpolitischen Instrumente bedarf. Eher priorisieren sie eine gute wirtschaftliche Entwicklung, da diese positiv auf die Beschäftigungslage Älterer rückwirken würde. Diese klare Zurückweisung einer besonderen Zuständigkeitsverantwortung des Staates ist im Kontext der britischen Rezession zu betrachten. Im Jahr vor der Krise deklarierte das DWP, dass „[t]he signs for the future are good, with the next generations of older people likely to benefit from improving health, higher levels of qualifications and greater flexibility in the workplace“. Dabei hänge die antizipierte steigende Nachfrage nach Älteren auf dem Arbeitsmarkt stark von *“the continuation of a stable economic environment and good labour market conditions”* ab (2006: 65). Die Emphase in den Interviews, dass sich die Beschäftigungslage Älterer im Zuge der Rezession kaum verschlechtert habe, dient offenkundig dem Festhalten am beschrittenen Weg hin zur Agenda von Extending Working Lives. Während etwa TAEN Forderungen nach stärkerer Intervention erhebt (2010: 11), erachten die Fachleute der Ministerien solche Intervention als nicht nötig (bzw., was nicht gesagt wird, gegenwärtig finanziell kaum möglich). Entscheidend sei die Erholung der wirtschaftlichen Entwicklung, was auch andere thematisieren (vgl. Interviews Conservatives: 61; CBI: 179, 193). Der Experte vom britischen Finanzministerium sieht die beste Antwort auf den demographischen Wandel darin, dass für Beschäftigte die generelle Möglichkeit („opportunity“) bestehe, länger zu arbeiten. Denn dies käme dem Staat auch insofern zu Gute, dass mehr Steuern erhoben und damit (staatliche) Renten und andere Leistungen finanziert werden könnten; „so in fact this is the sort of a Treasury answer as you might expect addressing the long term demographic challenge“ (: 120).<sup>313</sup>

### Abschaffung des Default Retirement Age

Als großen Schritt zur Überwindung von Altersdiskriminierung erachten fast alle Akteure die Abschaffung des DRA. Im Rahmen von Notwendigkeitsdarlegungen verstehen sie dessen Abschaffung als Gebot der Gleichbehandlung und allgemeiner Fairness (vgl. auch Kapitel 9.3.). Das DRA stand ihrer Ansicht nach im Widerspruch zu allen Bestrebungen, eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu erreichen:

---

<sup>312</sup> In diesem Zusammenhang betont der TUC, dass das Halten älterer Beschäftigter für Firmen auch den Vorteil habe, dass diese „a full picture of the outside world“ hätten. Hinzu käme, dass im Dienstleistungsbereich ältere KundInnen verlangen könnten, von Älteren beraten etc. zu werden (2005b: 24).

<sup>313</sup> Später führt er mit Nachdruck aus, dass es auf eine *“single labour market policy”* hinauslaufen müsste. In dieser ginge es um Folgendes: “[...] creating the right opportunities and incentives to people for work through the tax and benefit system but as the same policy and the policy regime for everybody” (: 143-145).

„if we're thick talking about increasing retirement age, if we're talking about sort of the distinction between work and retirement becoming more and more blurred, then there's no place for a default retirement age“ (Interview NAPF: 101).

Aus Sicht der Fachleute hätten es Arbeitgeber mit dem DRA vorher eindeutig zu leicht gehabt, Ältere ohne weitere Begründung zu entlassen. Zudem stehe dies ihrer Verantwortung, längeres Arbeiten zu ermöglichen, diametral entgegengesetzt: „just giving them a carte blanche to get rid of their employees just for turning 65 regardless of any other factors, so it's another really bad signal that older workers aren't very good“ (Interview Age UK: 90-92). Diese Altersgrenze fördere demnach negative Einstellungen und Stereotype, was Auswirkungen für alle habe, die weiterarbeiten wollten. Darüber hinaus konterkariere das DRA Bemühungen hin zum vielbeschworenen Kulturwandel: „it's *unfair* if you're trying to start a culture which says people should continue to work for as long as they want to“ (Interview DWP: 142).<sup>314</sup> Generell verletze es folgende Norm: „[...] people should be treated for what they can do, not based on their age“ (Interview DWP: 249).<sup>315</sup>

In ihren Begründungslinien zur Abschaffung führen sie zudem die Vorteile dieses Schritts aus: der Einzelne sei nunmehr in der Lage, wirklich frei über das Ende seiner Erwerbstätigkeit zu entscheiden<sup>316</sup> („to enable older people to continue to work where they wish to do so“, DWP 2011a: 8). Hier finden Aspekte rund um Freiwilligkeit und Ermöglichung starke Betonung (etwa NAPF 2010b: 1), was als Indiz für den Bezug auf Marktteilhabe als wohlfahrtskulturelles Primat zu verstehen ist (vgl. Kapitel 9.3.). Auch auf das Prinzip Choice als Ausdruck von Wahlfreiheit wird rekurriert (Interviews NPC: 94; ABI: 49; HMT: 83; Labour I: 39), wozu etwa auch die Entscheidung gehöre, nicht mehr zu arbeiten: “we believe that retirement should be a matter of *choice* for the individual when they feel they've got enough income” (Interview UNISON: 48). Zudem, so der NAPF (vgl. 2010b; Interview: 85, 99, 105), würden Leute nicht nur länger arbeiten, sondern hierüber auch länger Vorsorge betreiben. Weitere Vorteile seien, dass mit der Abschaffung die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt gefördert würde, und damit „a win-win-win situation for individuals, employers and the UK economy“ darstelle (Age UK 2010: 4; vgl. auch Interviews DWP: 142; NAPF: 85; HMT: 83).

Hier richten nun die Fachleute weitere Forderungen an die Arbeitgeberseite. Der Experte von TAEN bezeichnet die Diskussion um die Abschaffung des DRA als „red herring“: “the most important issue was the *way* in which employers *do* or *don't* age manage their workforces and restore and retain the human capital in their workforces [...]” (: 69). Zwar erkennen viele an, dass es für Arbeitgeber ohne DRA durchaus auch eine Herausforderung darstelle, in Zeiten des Übergangs weg

---

<sup>314</sup> Vgl. hierzu auch Age UK: „In the context of the Government's objective to extend working lives, it is only reasonable that each person should be given every opportunity to work for as long as they need or want to“ (2010: 4).

<sup>315</sup> Ähnlich auch Interview UNISON (: 70).

<sup>316</sup> Mit der Verabschiedung der Age Regulation gibt das DWP bereits folgende Lösung vor: „We have already made it clear that, ultimately, we envisage a future in which people have complete freedom of choice over when to stop working“ (2006: 67).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

von der alten Regelung zu agieren (vgl. auch NAPF 2010a: 35; Interviews NAPF: 99; ABI: 63-65; LabourI: 58). Allerdings, so ihr Tenor, liege genau hier die Verantwortung der Arbeitgeberseite – nämlich Strukturen zu schaffen bzw. zu optimieren, mit denen ein gutes Age Management System gelinge. Die Herausforderung liege auch darin, die Entlassung älterer ‚poor performers‘ sachlich begründen zu müssen. Sollte diese berechtigt und das Verfahren fair gestaltet worden sein, könnte aber logischerweise kein Betrieb gezwungen werden, jemanden länger zu beschäftigen (Interviews DWP 148; TAEN: 76; Labour II: 99; Age UK 2010: 3).

Als einziger Akteur kritisiert der Arbeitgeberverband die Abschaffung (vgl. CBI 2010).<sup>317</sup> Er fordert, dass DRA zu erhalten und es an das gesetzliche Rentenalter angepasst steigen zu lassen. Der entsprechende Experte, von sich aus:

„people might say, ‘well how can you support the DRA and support, you know, longer working lives, isn’t it sort of contradictory’. But [...] the DRA, what it does it provides a legal framework to be able to have a discussion between the employer and the employee around flexible retirement” (: 47).

Der Akteur bekräftigt, dass Altersdiskriminierung ins Abseits gehöre.<sup>318</sup> Nach Sichtweise des CBI erfülle allerdings gerade der Rahmen der Age Regulations *mit* dem DRA den Zweck, längeres Arbeiten über die Rentengrenze zu ermöglichen. Denn der Erhalt des DRA würde der notwendigen Sukzession in der Belegschaft zuträglich sein: „Employers can recognise future gaps in skills and experience and ensure that training and/or recruitment can fill them in advance” (2010: 7). Dies sei auch notwendig, da viele Ältere, so der Anschluss an den weiter oben behandelten Problembezug dieses Fachmanns, ein eher geringeres Qualifikationsniveau aufwiesen als jüngere ArbeitsmarkteinsteigerInnen (: 75). Dies möge schlussendlich auch die Trennung von jenen älteren MitarbeiterInnen erfordern, die den Anforderungen im Job nicht mehr gewachsen seien. Längeres Arbeiten wurde aber nicht behindert, sondern gerade durch das Prinzip des ‚right to request‘, über welches Ältere bisher eine Weiterbeschäftigung über die Regelaltersgrenze hinaus beantragen können, ermöglicht. Mit dem DRA hätten 80 Prozent der Arbeitgeber diesem Wunsch bereits entsprochen (Interview CBI: 51). Die Abschaffung des DRA hätte nun aber eine große Ungewissheit der Betriebe zur Folge, langfristiges „workforce planning“ vorzunehmen – „and this uncertainty costs time, money and ultimately jobs“ (2010: 19). Ohne das DRA würde nunmehr ein „long and arduous performance management process“ nötig, um mögliche Leistungseinbußen auf Seiten älterer Beschäftigter nachzuweisen, was für beide Seiten sehr unangenehm sei – nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass auch Arbeitgeber „want to enable people to retire in dignity“

---

<sup>317</sup> Dieser Abschnitt baut stark auf Ausführungen in Scherger und Hagemann (2014).

<sup>318</sup> Vgl. hierzu: „[...] it is the framework that is important, not the age. The fact remains that employees will want to retire and employers will, eventually, want them to retire – for a variety of reasons. [...] The DRA offers a workable, stable structure to an area of employment that would otherwise be fraught with uncertainty, legal challenges and strained relations” (2010: 3).

(2010: 8). Auch würde, so die Befürchtung, bereits das Herantreten des Arbeitgebers an seinen älteren Beschäftigten mit der Frage, wie dieser sich den Renteneintritt vorstelle, schwierig werden:

„So what we want is to be able to have an honest conversation about, you know, ‘what are your plans for retirement’ [...] at the moment you can’t do that because the employee can easily go to an employment tribunal and say that’s age discrimination” (Interview CBI: 51).

Laut CBI befürchteten viele Verbandsmitglieder eine Erhöhung der Anzahl solcher Klagen. Auch wenn diese häufig nicht zum Abschluss kämen, würde dies viele Ressourcen binden (2010: 16). Das nun entstandene “legal vacuum around age discrimination claims” (Interview CBI: 47) belaste das Klima zwischen beiden Seiten, und führe zu einem übervorsichtigen Umgang miteinander. Idealerweise sollten Ältere aber ihren Arbeitgeber ansprechen können, wenn ihre Tätigkeit zu anstrengend werde, und sie beispielsweise ihre Arbeitszeit reduzieren möchten:

„[...] without the DRA now, they feel that, if they say that, it might look to the employer that they no longer are up to the work, to their job, and therefore they might be a bit scared of doing it [...] and the employer cannot ask them because now they could have an age discrimination claim” (: 51).

Die praktischen Probleme auf Seiten der Arbeitgeber würden zudem zu Lasten von (durch das bisher bestehende framework gegebene) Stabilität gehen, die in den derzeitigen „*tough economic times*“ nicht gefährdet werden dürften; „*Removing the DRA will increase the cost of employment*“ (2010: 21).

### **Flexibilität im Übergang**

Allgemeinen Forderungen nach einem Mehr an Flexibilität im Rentenübergang<sup>319</sup>, die zu einem längeren Verbleib im Erwerbsleben führen soll, verschließt sich allerdings auch die Arbeitgeberseite nicht. In der hierauf bezogenen Argumentation der Akteure, die im Vergleich zur deutschen Diskussion aber weniger zentral ist, werden insbesondere die Vorteile flexibler Altersübergänge hervorgehoben, die stärker nach den Bedürfnissen der Beschäftigten gestaltet werden sollten. Generell kann hier zwischen Flexibilität in Bezug auf die Phase vor dem Erreichen des Rentenalters, und jener nach dem Übergang ins Rentenalter unterschieden werden, was daher eng mit der Abschaffung des DRA korrespondiert. Auf die Phase vor der Regelaltersgrenze bezogen fordern einige Akteure ‚flexible workplace arrangements‘ in Form von Arbeitszeitverringerungen bzw. Teilzeitarbeit (vgl. NAPF 2010a: 36; TAEN 2010: 7 Interview TUC: 66; TAEN: 127). Dies würde es auch jenen, die gesundheitlich beeinträchtigt sind oder anderen Verpflichtungen wie etwa die Pflege von Angehörigen nachkommen, ermöglichen länger zu arbeiten. Dies könnte zu einem Anstieg des durchschnittli-

---

<sup>319</sup> Dieser Abschnitt baut auf Ausführungen in Hagemann und Scherger (2016).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

che Erwerbsaustrittsalters führen (vgl. DWP 2006: 71; TUC 2005b: 10).<sup>320</sup> Der Experte des TUC fordert hierauf einen Rechtsanspruch für Beschäftigte (: 162), dessen Gewährleistung folglich in der Verantwortung der Regierung liege (vgl. auch TAEN 2011: 3). Der Repräsentant des CBI lässt zumindest Präferenz für einen konstruktiven Dialog zwischen Betrieben und Beschäftigten (bereits ab dem 60. Lebensjahr) erkennen, in dem eine Reduzierung von Arbeitszeit thematisiert werden könnte (: 39). Seine Sichtweise ist allerdings anschlussfähig an seine Kritik der Abschaffung des DRA hinsichtlich des negativen Effekts auf die Dialogbereitschaft beider Seiten: „*Removing the DRA would leave both sides in limbo, neither wanting to initiate the conversation out of fear*“ (2010: 18).<sup>321</sup> Als weiteres Element zur Flexibilisierung treten zudem Forderungen auf, eine Reduzierung der Arbeitszeit an einen vorzeitigen Bezug von Betriebsrenten zu koppeln (TUC 2005b: 38; CBI 2010: 15).

Mit Blick auf Beschäftigung über die Rentengrenze hinaus erachten viele Fachleute auch die Option reduzierter Arbeitszeit als förderlich für die Motivation Älterer, länger zu arbeiten (vgl. Interviews NAPF: 87; Conservatives: 51; CBI: 129; Age UK: 83; ABI: 83; Labour I: 39; Labour II: 84). Generell sieht das DWP in den Age Regulations das größte Potential für Flexibilität und dahei einen längeren Verbleib im Erwerbsleben.<sup>322</sup> Mehr Flexibilität könne nicht zuletzt dazu beitragen, die ‚retirement cliff edge‘ zu überwinden, womit die psychologisch negative Wirkung einer abrupten Beendigung beruflicher Tätigkeit beim Übergang in den Ruhestand gemeint ist:

„we’ve always had an objective to we say reduce retirement cliff edge, so instead of people working 40 hours a week up till their 65 and then suddenly stopping work, sitting in front of the TV and feeling a bit useless, actually people have the chance to gradually wind down a bit more and we can sort of blur that sort of sudden gap, sudden change that often happens from work to retirement“ (Interview DWP: 72).<sup>323</sup>

In diesem Zusammenhang erachten einige Fachleute es in Bezug auf die allgemeine Diskussion und deren Außenwirkung zudem als außerordentlich wichtig, begrifflich<sup>324</sup> zwischen ‚state pension age‘ und ‚retirement age‘ zu unterscheiden (Interviews Age UK: 168-170; TAEN: 62; HMT: 106; vgl. hierzu auch Age UK 2010: 3,7).<sup>325</sup> Der Experte von Age UK: „there’s no such thing as a legally de-

---

<sup>320</sup> Der TUC hierzu: „*A voluntary higher average age of retirement is a positive goal, regardless of state pension age reform, and is compatible with the TUC’s objective of flexible retirement. A system in which people can ‘step down’ as they near retirement will depend heavily on measures to promote the employment of older people*“ (2005b: 5).

<sup>321</sup> Dagegen fordert Age UK, dass der Zeitpunkt eines solchen Gesprächs nicht an ein bestimmtes Alter gebunden sein sollte, da dies Ältere stigmatisieren könnte und dem Ziel eines kulturellen Wandels entgegen liefe. Deshalb sollte zunächst der Beschäftigte das Gespräch suchen – „*at any point in their working lives. It should be a right and not a requirement*.“ (2010: 8).

<sup>322</sup> „[...] Together with the option to defer the State Pension, and the possibility of combining part-time work with a pension income to ensure a flexible transition into retirement, these measures offer a range of opportunities and choices for individuals“ (2006: 71).

<sup>323</sup> Diesen Aspekt greift auch TAEN auf (2011: 7).

<sup>324</sup> Vgl. hierzu auch Hagemann et al. 2015.

<sup>325</sup> Age UK betont im Zusammenhang mit der initialen ‚right to request‘-Konversation insbesondere von Seiten des Arbeitgebers die Wichtigkeit eine bewussten Wahl von Begriffen: „*We believe that referring to retirement may put people off, and so describing it as a ‘future working plans discussion’ would have a positive impact on both employer and employee*“ (2010: 7).



fined retirement anymore so we're always careful to call it state pension age [...] it helps get past the notion that everyone's expected to retire at a certain age" (: 168-170).<sup>326</sup>

### 9.2.2 *Work longer, save more – or be poorer*: Das britische Reformparadigma

Die im vorherigen Kapitel behandelten problembetonende Deutungsangebote zu steigenden Kosten für staatliche Alterssicherung und die (seitens mehrerer Akteure) geteilte Problemwahrnehmung mangelnder Vorsorge sind argumentative Vorgriffe auf das Ziel der Reformpolitik: finanzielle Konsolidierung, eine höhere Beschäftigungsquote Älterer und eine Verbesserung des Vorsorgeverhaltens in der Bevölkerung. Neben der finanziellen Entlastung des Systems ist ein Bestandteil der Reformen aber auch eine Verbesserung im Rentenniveau, wobei der Systemumbau als Basis für bessere Vorsorge dienen soll. Als Vorlage dieses Reformpakets fungiert klar das rentenpolitische Paradigma des ‚work longer, save more – or be poorer‘ der Pensions Commission. Diesem folgen viele der Akteure; auch die Fachleute drücken das in ihrer Argumentation aus. Hierzu etwa die Expertin der Versicherungsbranche:

“[...] given where we are in terms of longevity increases, there's really only three options. People work longer. People save more, or people are at a much lower standard living standard in retirement. You know, so, that's not particularly, I think the third one is neither an attractive political option. And so the government in the UK has quite rightly opted for a combination of the first two” (51-53).

Diese Darlegung der drei Optionen durch die Reformbefürworter, von denen ganz im Sinne einer interpretativen Schließung auf dem Wissensmarkt die ersten beiden als alternativlos bezeichnet, die dritte und letzte wiederum als nicht erstrebenswert (und folglich als Mahnung) im Raum stehen, findet sich an vielen Stellen in den empirischen Daten (vgl. etwa DWP 2002: 1; NAPF 2010a: 5; CBI 2010: 2; 2011a: 1; Interviews DWP: 46; NAPF: 83; CBI: 47; HMT: 120).

#### **Begründungslinien zur Erhöhung der Regelaltersgrenze**

Die Präferenz für die höhere Regelaltersgrenze gründet auf der Problemdefinition steigender Kosten für das System staatlicher Alterssicherung, die aus der längeren durchschnittlichen Lebenserwartung resultiert. Die meisten Akteure im Sample beteiligen sich an dieser Notwendigkeitsdarlegung.

---

<sup>326</sup> Der Experte des HMT ungleich nachdrücklicher: „[...] we *don't* have an age at which you're ((klopft auf den Tisch)) meant to or you're supposed to or meant ((klopft auf den Tisch)) to or encouraged ((klopft auf den Tisch)) or made ((klopft auf den Tisch)) to retire ((klopft auf den Tisch))” (: 106).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Hierauf aufbauende Begründungslinien werden vielfach im Verweis auf die Befunde der Pensions Commission begründet: „*The path to later working lives was set by the Pensions Commission in its first report and is now widely accepted as a demographic necessity*“ (NAPF 2010a: 34).<sup>327</sup> Andere Fachleute bzw. Akteure verstehen die Erhöhung des Rentenalters als zwangsläufige Anpassung des Systems an die gestiegene Lebenserwartung (vgl. Interviews Labour I: 47, Labour II: 55, 231; vgl. auch Age UK 2011a: 4). Die Zwangsläufigkeit wird zum Teil als Akt interpretativer Schließung so ausbuchstabiert, dass es keine wirkliche Alternative zu diesem Schritt gebe: „[...] we very much recognise that within increasing longevity increases in state pension age are inevitable. You know it’s a fact of life and you’re seeing it around the world“ (Interview NAPF: 83). Diese Alternativlosigkeit klingt auch deutlich beim DWP durch: „*We are, on average, living longer, and an increasing proportion of us are surviving to older age. It is unrealistic to expect the state pension to continue to provide a solid foundation income for our retirement if the age at which we can start receiving it remains unchanged.*“ (2011a: 41). Die Zwangsläufigkeit ergebe sich aus den Kosten staatlicher Alterssicherung, die zukünftig stark ansteigen würden. Steigende Kosten für die Allgemeinheit seien im Grunde die einzige Alternative zum höheren Rentenalter (vgl. NAPF 2010a: 5, 2011a: 12). Laut dem DWP würden mit der Entscheidung nunmehr jene, die von der steigenden Lebenserwartung profitieren, auch an den Kosten einer längeren Lebensarbeitszeit beteiligt (2010b: 8). Der DWP-Experte nimmt hier relativ unumwunden auf strukturelle Gründe eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben Bezug, der im Prinzip bar jeder Freiwilligkeit erfolgt: „the crude way of getting the people to work longer is actually that’s increase pension age, also it saves money by paying less money for the future state pension“ (: 46). Ähnlich klingt es beim Experten der NAPF an, der in Reaktion auf die Interviewfrage zwar Belastungen für bestimmte Berufsgruppen thematisiert, die Erhöhung aber insgesamt wie folgt begründet: „[...] there’s only so much burden that the current generation of taxpayers can actually take so you will see increases in the state pension age“ (: 97). Auch die Expertin der Conservative Party antizipiert die gruppenspezifische Wirkung, kommt aber zum gleichen Schluss einer (alternativlosen) Zwangsläufigkeit: “[...] I think it is the only thing a Government can do when you look at the fact that of the 670 billion pounds or so the UK spends, almost half of that is on pension provision” (: 41).

An solche Begründungslinien schließen Konstruktionen von Vorteilhaftigkeit an, welche primär hervorheben, was mit einer Erhöhung des Rentenalters erreicht würde: „*Individuals also benefit financially from working longer. As well as the additional income from earnings, working longer allows people more time to contribute to their private pensions and generally results in a larger pension when it is drawn*“ (DWP 2011a: 44). Im Unterschied zur deutschen Diskussion stellt die Erhöhung der Regelaltersgrenze somit nicht

---

<sup>327</sup> Der Experte des HMT führt aus, dass es gerade der Verdienst der Turner Commission war, „political barriers“ aufzubrechen, wodurch die jetzige als auch zukünftige Erhöhung politisch eher konstruktiv debattiert würde (: 71). Die Expertin der Conservative Party sieht, dass die Erhöhung zwar naturgemäß unpopulär in der Bevölkerung sei, zugleich aber alternativlos sei: „So the point I’m making there is people’s expectations, nobody is going to want to be told ‘you’re going to retire later and you’re going to have less money’“ (: 69).

nur eine Maßnahme dar, um auf die gestiegene Rentenbezugsdauer zu reagieren, sondern diene zudem zur längeren Vorsorge, was auf die Problemwahrnehmung eines ‚undersavings in pensions‘ rekurriert.<sup>328</sup> Das Argument dieses komplementären Vorteils längeren Arbeitens findet sich bei anderen Akteuren (vgl. NAPF 2010b: 1; CBI 2011a: 1; auch Interviews DWP: 216; CBI: 47; HMT: 120). Auch der CBI sieht mit seiner Forderung, das Rentenalter perspektivisch sogar auf 70 steigen zu lassen, folgenden Vorteil: Dieser Schritt würde helfen *„to finance more generous state basic pension provision whilst making individuals’ pension pots more sustainable once they retire“* (2010: 2). Ein weiterer klarer Vorteil sei die langfristige Finanzierbarkeit des Rentensystems, und damit der makroökonomische Nutzen. Insbesondere ein beschleunigter Anstieg (s. weiter unten) trage nach Sicht des DWP dazu bei *„[to] help [...] relieve substantial pressures on public spending arising from an ageing population and boost employment and Gross Domestic Product“* (2010b: 30). Des Weiteren wird argumentiert, dass die Erhöhung grundsätzlich *„reasonable“* (Interview Age UK), also eine angemessene Reform sei, etwa weil sie schrittweise erfolge (DWP 2010b: 29). Darüber hinaus würden – von der Auswirkung der schnelleren Anhebung für Frauen abgesehen – erst jene ‚betroffen‘ sein, die in den kommenden Jahren in den Ruhestand gehen (vgl. Interviews DWP: 87; HMT: 79). In dieser Hinsicht macht die Gesprächspartnerin von der Conservative Party deutlich, Leute müssten verstehen, dass mit der Erhöhung kein Zwang einhergehe, weiterzuarbeiten. Sie rekurriert dabei auf deren generelle Verantwortung hinsichtlich privater Vorsorge fürs Alter, was sie im Zusammenhang mit der Bedeutung von Liberalität dem britischen Marktprinzip folgend konnotiert:

“[...] you know a lot of people say ‘you’re making me stay on to work till I’m 66’, no, no one’s is *making* you do that, that’s the point at which you will receive, a *pension benefit* from the government, you won’t get that until the point that you hit state retirement age, but you can retire any time you want. And I want to see [that] you’re encouraged to be able to that by making provision for yourself’ (: 61-63).<sup>329</sup>

Zudem zeige sich hinsichtlich der weiter oben behandelten Lage Älterer am Arbeitsmarkt, dass längeres Arbeiten für das Gros der Berufsgruppen prinzipiell möglich sei. Einige Fachleute sehen, dass es im Zuge einer steigenden Lebenserwartung auch normaler werde, dass mehr Leute länger arbeiteten (Interview CBI: 39), es eventuell auch müssten, dieses aber auch als etwas Positives begreifen (Interview ABI: 49).<sup>330</sup>

<sup>328</sup> Dabei stelle, so der CBI, die Erhöhung des Rentenalters eine Methode dar *“to help extend working lives“*, während andere Reformbeschlüsse dazu dienen, Vorsorge zu optimieren (2010: 2).

<sup>329</sup> An vorheriger Stelle macht sie ihre persönliche Präferenz deutlich: “[...] unless you take provision for yourself you should expect to retire at state pension age”.

<sup>330</sup> Einer der Reformbefürworter verweist dabei auf die zum Teil beschönigende Diskussion zu diesem Thema: „[...] (lots of talk is about) ‘this is wonderful and people will be able to work longer and they can work and they can have recreation and they can have the best of all worlds’, but for groups who are near the bottom income distribution, [that] have been doing hard manual labour that, you know that story is not an accurate one” (Labour I: 47).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

Die Aussicht auf eine Erhöhung auf 68 Jahre beschwört allerdings auch kritische Fragen hinsichtlich bestehender „equality issue[s]“ (vgl. Interviews ABI: 55 ; Labour I: 51), was ja bereits im vorherigen Kapitel behandelt wurde. Die gruppenspezifische Wirkung erkennt hier auch der Experte vom CBI an: „[...] when you put out retirement age it works for the majority of the population there will always be a minority that will be affected by it“ (: 43). Allerdings, so sein Credo, sollten berufsbedingte Belastungen bestimmter Gruppen durch frühzeitigen Ausstiegsoptionen im entsprechenden Sektor adressiert werden – „but you can’t sort of make the entire majority depend on that small minority“ (: 43).

Mit der Erhöhung wird zudem diskutiert, das Rentenalter in Großbritannien zukünftig an die steigende Lebenserwartung gekoppelt automatisch weiter steigen zu lassen – über die anvisierten 68 Jahre bis zum Jahre 2046 hinaus. Das DWP beruft sich dabei auf die Pensions Commission (2010b: 15). Damit könnte gewährleistet werden, zukünftige Kosten der alternden Gesellschaft einzudämmen, indem die Anhebung als solche „in a more automatic way than is currently the case“ erfolgen würde (2011a: 41). Das Ministerium stellt zur Diskussion, dass zukünftige Anstiege auch durch das Verfahren eines regelmäßigen ‚review‘ beschlossen werden könnten. Diese beiden Möglichkeiten werden von den anderen Akteuren relativ kontrovers diskutiert (s. weiter unten). Dies gilt auch für die Entscheidung, den Anhebungszeitraum bis zum Regelalter von 66 Jahren zu verkürzen. Neben der Angleichung des Rentenalters von Frauen an das der Männer von 65 Jahren bis 2018 ist das gemeinsame Rentenalter von 66 Jahren auf 2020 festgelegt worden, erfolgt also schneller als geplant. Bereits 2010 kündigte die Conservative Party diesen Schritt an (2010: 8). Das DWP begründet diese Entscheidung ein Jahr später damit, dass die originäre Entscheidung zur schrittweisen Erhöhung auf Vorhersagen zur Entwicklung der Lebenserwartung aus dem Jahre 2004 beruhte. Vorhersagen aus 2008 verzeichneten allerdings einen drastischen Anstieg der Lebenserwartung, weshalb höhere Belastungen zu erwarten seien als ursprünglich angenommen:<sup>331</sup> „These revisions in official average life expectancy projections, just for those reaching State Pension age this year, are expected to mean extra State Pension costs of £6.5 billion over the lifetime of this cohort“ (2010b: 7). Zudem sei dieser Schritt notwendig in Anbetracht der gegenwärtigen ökonomischen Umstände (ebd.: 14). Der Experte des DWP sieht daher großen Handlungsdruck für die Politik: [...] we have a much bigger deficit @than@ we did a few years ago and are looking for increasing ways to try and claw back money“ (: 97).<sup>332</sup> Das Ministerium beziffert den Einsparungseffekt des schnelleren Anstiegs auf £30,4 Milliarden. Ohne diesen Schritt stünde diese Summe als Ausgabe im Raum „that the working-age population would have to pay for through

---

<sup>331</sup> Hierzu das DWP: “[...] subsequent gains in average life expectancy have outpaced the projections on which this timetable was based. Official projections for those reaching 65 in 2026 have since been increased by 1.5 years for men and 1.6 years for women” (2010b: 7)

<sup>332</sup> Der Experte des DWP sieht diese Entscheidung als wesentlich kontroverser diskutiert als die grundsätzliche Entscheidung zur Erhöhung.

*higher National Insurance contributions, reduced public spending in other areas, or higher government borrowing*” (2010b: 29).

Die Diskussion, ob der Anstieg nun an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt, oder auf Grundlage einer regelmäßigen Berichterstattungspflicht erfolgen sollte, ist hier eng mit der Problemwahrnehmung ungleicher Lebenserwartungen in Großbritannien verknüpft. Wie beschrieben attestiert das DWP im Jahre 2002, dass eine Erhöhung „*would impact most heavily on those most dependent on the State Pension*“ (2002: 8).<sup>333</sup> Später betont es allerdings, dass „*[L]ifespans vary within any population and different socio-economic groups have different life expectancies*“, aber auch die Datenlage des ONS indiziere deutlich, dass sich die Lebenserwartung aller sozio-ökonomischer Gruppen im Durchschnitt erhöht habe (vgl. 2010b: 18), auch hinsichtlich regionaler Unterschiede (ebd.: 19). Diese Darlegung günstiger Bedingungen einer (weitaus) höheren Regelaltersgrenze teilen die anderen Akteure weniger. Sie betonen, dass Aspekte der healthy life expectancy und hierauf bezogene Ungleichheiten (siehe Kapitel 9.1.) bei einer möglichen Entscheidung, das Rentenalter sogar bis 70 steigen zu lassen, eine gewichtigere Rolle spielen müssen (vgl. etwa NAPF 2010a: 34, 2011a: 27; CBI: 2011a: 7; Age UK 2011a: 4; TAEN 2010). Auch in den Experteninterviews findet dies Ausdruck, als Reaktion auf die diskursive Gegenfrage, ob tatsächlich alle Beschäftigten länger arbeiten könnten, vor allem in physisch belastenden Berufsfeldern:

„that’s why you can’t have just an automatic link between longevity and the state pension age because, you know what might be the right state pension age for *me*, or colleagues might be very different for someone, as you say, who’s been in manual work for most of their working life” (Interview NAPF: 95).

Neben dem Vertreter der Labour Party äußert sich auch die Fachperson der ABI skeptisch:

„we’re not necessarily sure that [ein mögliches Rentenalter von 80 Jahren, SH] is workable [...] that will be very much a decision for the government of the day to think about the balance between protecting people and having to sort of deal with rising longevity and the costs of that” (: 67).

Präferenz besteht daher für die Etablierung einer review commission, die – wie bereits von der Pensions Commission angeregt – in regelmäßigen Abständen anhand verschiedener Faktoren die (arbeitsmarktbezogene) Lage begutachtet, auf deren Grundlage die Regierung über eine weitere Erhöhung des Rentenalters befinden soll (vgl. etwa Age UK: 2011a: 4, 14; TAEN 2011: 7). Andere fordern sogar die Etablierung einer ständigen Kommission zu Fragen der Alterssicherung und entsprechender Reformen, um hier zur Entpolitisierung des Themas beizutragen: „*There is also a need to take the politics out of pensions – and the creation of a permanent, independent Commission would help insulate pensions*”

<sup>333</sup> Deshalb habe die Adressierung der Beschäftigungsquote „*of those approaching 65*“ erste Priorität.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

(NAPF 2011a: 28). Einigkeit besteht bei einigen zudem hinsichtlich der Forderung, dass geplante und auch zukünftige Erhöhungen generell mit einer 10-jährigen ‚notice period‘ einhergehen müssten. Damit könnten ArbeitnehmerInnen sich sowohl in ihrem Erwerbs- als auch in ihrem Vorsorgeverhalten besser auf anstehende Erhöhungen einstellen (vgl. NAPF 2011a: 28-29; Age UK 2011a: 17-18; TAEN 2010: 12).

Wie bereits hinlänglich behandelt, lehnen Gewerkschaften und die National Pensioners Convention die Erhöhung des Rentenalters grundsätzlich ab. Ähnlich wie im deutschen Fall fußt ihre Delegitimierung dieser Reformentscheidung auf der Problematisierung der Arbeitsmarktlage Älterer und der postulierten Auswirkung der Erhöhung. Diese baut im Kern auf der Annahme auf, dass die Erhöhung sich strukturell auf das Erwerbsverhalten Älterer auswirke, viele ältere Beschäftigte allerdings kaum in der Lage seien, und folglich die Konsequenz eines vorzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben tragen müssten. Die Akteure erheben somit die Forderung, die vorherige, zwischen Männern und Frauen angegliche Regelaltersgrenze, zu erhalten. So etwa der Experte vom TUC: „our position is that it’s *far more* important to ensure that people have got a right *to* retire at 65” (: 58). Die Betonung eines solchen Rechts bedingt Forderungen, die Erwerbquote Älterer positiv zu beeinflussen, indem etwa Arbeitgeber Arbeitsbedingungen verbessern, um damit das durchschnittliche Renteneintrittsalter signifikant zu erhöhen. Der Experte von UNISON erachtet dies als notwendige Bedingung: „I think a real job has to be done about whether society can keep people in employment and before people rush to increase retirement ages, they should be thinking about the big picture” (: 50).<sup>334</sup> Hierzu gehöre etwa auch die weiter oben bereits behandelte Forderung nach effektiverer Bekämpfung von Altersdiskriminierung oder solcher „age management policies“ (Interview TUC: 79). Dies trage, so diese Akteure, bereits zur Finanzierbarkeit des Rentensystems bei, und ermögliche sogar den Erhalt der bisherigen Regelaltersgrenze. Im Umkehrschluss entbehre es (auch in historischer Sicht) jeder Grundlage, generell anzunehmen, dass mit Blick auf die Altersstruktur höhere Kosten für staatliche Alterssicherung unfinanzierbar seien (vgl. NPC 2011: 10; vgl. hierzu Kapitel 9.3.). Die Akteure formulieren dies als bewussten Gegensatz zur Annahme eindeutiger Reformbefürworter, dass allein die Erhöhung der Regelaltersgrenze die Finanzierbarkeit des Systems gewährleiste. Ein anderes Beispiel ist die vorgetragene Alternative des TUC, bei Erreichen des Ziels einer allgemeinen Beschäftigungsquote von 80 Prozent das alte Rentenalter zu bewahren (vgl. hierzu 2005a).<sup>335</sup> Gewerkschaften sowie zum Teil auch Non-Profit-Organisationen argumentieren damit ähnlich wie in der deutschen Diskussion: Die Erhöhung des Rentenalters sei für die Zukunft zwar

---

<sup>334</sup> Er sieht, dass die grundsätzliche Erhöhung des durchschnittlichen Alters des Renteneintritts durchaus im Interesse der Gewerkschaften sei, allerdings weniger durch eine höhere Regelaltersgrenze, sondern wenn sie vielmehr durch gute Arbeitsbedingungen und flexible Ausstiegsmöglichkeiten begünstigt wäre (: 62).

<sup>335</sup> „Raising the employment rate this much over a long period – thirty years or more – will ease many of the problems we face. We do not believe that this solution can make the difficult choices we face disappear, but we do believe that it provides a good argument against precipitately adopting extreme solutions, such as the raising of the state pension age” (TUC 2005a: 6).

eine mögliche Option, könne allerdings erst dann erfolgen, wenn bestimmte Grundvoraussetzungen erfüllt sind. Ihre Delegitimierung der angesetzten Implementierung gründet somit zentral auf der Sichtweise, dass mit Blick auf die Arbeitsmarktsituation Älterer nötige Voraussetzungen nicht vorherrschen.

### Die Etablierung einer neuen „savings culture“

Auf Seiten der Akteure herrscht ein klarer Wissenskonsens, dass sich Vorsorgebemühungen in der Bevölkerung deutlich verbessern müssen, was auf ihrer geteilten Problemwahrnehmung der Prävalenz mangelnder Vorsorgebereitschaft beruht. Hieran koppeln sie ihre Präferenz für weitreichende Neuerungen im Feld betrieblicher Vorsorge. Es müsste, so ihr Wortlaut, eine neue Kultur der Vorsorge etabliert werden. Kernforderungen zur Verbesserung privater Vorsorgebemühungen, die sie im Gewand von Notwendigkeitskonstruktionen vorbringen und damit bestimmte Reformneuerungen als weitestgehend alternativlos deklarieren, richten zunächst einen Appell an die Politik. Dies geht einher mit einer an das Individuum adressierten Zuständigkeits- und Aufgabenverantwortung:

„[...] people are living longer and, you know, people will have to make some judgements as to when they sort of move from work and into retirement because, you know, if you have a pension pot, it's only gonna last a certain number of years“ (Interview NAPF: 198).

Zwar, so die generelle Einsicht, verlange private Vorsorge den Menschen einiges ab. Sie sei aber in Anbetracht einer im Durchschnitt längeren Ruhestandsphase unumgänglich.<sup>336</sup> Der Experte vom DWP betont hier die Bedeutung des Zusammenspiels besserer Vorsorge und längeren Arbeitens infolge einer höheren Regelaltersgrenze:<sup>337</sup>

„there's a cultural change actually, can people generally start to think about retirement not being 65 and then stop but that there's a longer life span, and the fact they're gonna have to continue to work and save for it“ (: 216).

Eine ähnliche Zuschreibung mit Appell an die Verantwortung des Einzelnen für ein auskömmliches Alterseinkommen findet sich beim Gesprächspartner vom CBI: „[...] we think that if you are living longer *and* healthier lives you should be saving *more*“ (: 47, vgl. auch CBI 2011a: 1). Wie weiter oben dargelegt, erachtet die Expertin der Conservative Party private Vorsorge auch als Option, um früh-

---

<sup>336</sup> Bereits im Jahre 2002 bekräftigt das DWP: „*We all want to be able to retire on an income that meets our expectations, and as we live longer and healthier lives, we need to save more or work longer so that we can make the most of our retirement*“ (2002: 1). Die Erwartung des Einzelnen an den Ruhestand beeinflusse dabei das Vorsorge- und Erwerbsverhalten: „[...] *people may want to consider saving more, working longer, or a combination of both, depending on their expectations for retirement*“ (ebd.: 4).

<sup>337</sup> Vgl. auch DWP 2011a: „*Individuals also benefit financially from working longer. As well as the additional income from earnings, working longer allows people more time to contribute to their private pensions and generally results in a larger pension when it is drawn*“ (: 44).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

zeitiger in den Ruhestand zu wechseln (: 39). Hierbei betont sie den Aspekt persönlichen Ermessens, was genau ein auskömmliches Alterseinkommen darstellen soll, was im Grunde das wohlfahrtskulturelle Primat privater Vorsorge gegenüber staatlicher Alterssicherung im britischen System ausdrückt:

„I want to see you're encouraged to be able to do that by making provision for yourself [bezieht sich im Folgenden auf die Bereitschaft des Einzelnen, Ratschläge von pension advisors zu antizipieren; SH]. But it's about letting people make that decision for themselves and I *firmly* believe that °people know better about what's right for them than the state does°” (: 63).

Andere betonen hier eher eine produktbezogene Aufgabenverantwortung, etwa dass Rentenpläne zur effektiven Vorsorge primär „fit for purpose“ sein müssten:

„if people are living for a period of time after retirement they have to have enough money to live on, alright? [...] therefore the pension plans [...] must be affordable for them and allow them so save for their retirement” (Interview UNISON: 42).<sup>338</sup>

Zusammengenommen zielen die Forderungen der Akteure darauf, dass Beschäftigte zur (effektiveren) Vorsorge ermutigt werden, und zwar über ihr gesamtes Erwerbsleben hinweg, sowohl in Bezug auf die Dauer als auch die Höhe der Einzahlungen (Interviews TAEN: 112; NAPF: 150; ABI 2011: 129). Hierfür sei ein stärkeres Mitwirken der Arbeitgeber essentiell, so die formulierte Aufgabenverantwortung. Der Verband betrieblicher Vorsorge NAPF sieht die Vorteile von „good workplace pensions“ auf der Hand liegen,<sup>339</sup> und ihr Experte fordert eine leichtere Handhabe dieser neuen Verantwortung für Betriebe: „[...] we want more people to save more, we want it easy for employers to sort of provide pensions” (: 169). Der CBI-Experte betont auf Grundlage des von ihm skizzierten Problems die Relevanz, dass Beschäftigte mit konkreten Forderungen an ihren Arbeitgeber herantreten, also (stärker) eigenverantwortlich über ihr Alterseinkommen mitentscheiden und Prioritäten setzen (: 169). Nach Sicht auch anderer habe dieses neue Engagement auf Seite der Konsumenten hohe Relevanz vor dem Hintergrund des Wandels der Betriebsrentenlandschaft von DB zu DC. Während Gewerkschaften diesen eher problematisieren (s. vorheriges Kapitel 9.1.), so betrachten ihn andere als unweigerliche Konsequenz der längeren Lebenserwartung: „forget about defined benefit, defined benefit is gone. [...] the great majority of employers cannot afford it any more, or don't want to afford it” (Interview CBI: 165).<sup>340</sup> Die zunehmende Prävalenz von DC-schemes verändere unweigerlich Anforderungen an das Vorsorgeverhalten, was die individuelle Aufgabenverantwortung hinsichtlich Vorsorge noch verstärkte: „in a world where we have DC pen-

<sup>338</sup> So klingt es auch bei einem Experten der Labour Party (II: 132).

<sup>339</sup> Vgl. hierzu NAPF 2010a (:17): „Only collective [kursiv im Original; SH] workplace pensions can deliver the key ingredients of successful private pensions. The alternatives expose individuals to unacceptable risks and costs, and above all the risk of retiring on an inadequate income”.

<sup>340</sup> Diese Ansicht wird auch in anderen Interviews und Dokumenten vertreten (CBI 2011a: 3; NAPF 2010a: 18; Interviews NAPF: 115, Labour II: 53, NPC: 246).

sion provision [...] then people need to sort of really start saving early and putting that money aside [...]” (Interview NAPF). Erschwerend käme hier hinzu, dass das Individuum sich ungern mit Vorsorgeprodukten und Fragen richtiger Investitionsstrategien auseinandersetze, die naturgemäß nicht einfach seien:

„So i.e. how much do you contribute, what do you invest in, when do you start taking your retirement income and how do you take your retirement income. You know they’re quite complicated sort of financial decisions and they’re difficult enough to make at the best of times” (Interview NAPF: 117).<sup>341</sup>

Ferner habe nicht zuletzt die Finanzkrise<sup>342</sup> gezeigt, dass die Richtigkeit solcher Entscheidungen – etwa in Bezug auf der Zeitpunkt des Erwerbs einer Annuität – auch von der Volatilität an den Finanzmärkten abhängt (Interviews NAPF: 117; Labour II: 45; CBI 2010: 19). Dem CBI-Experten zufolge würde zwar diskutiert, eine „minimum return guarantee“ zur Verlustkompensation einzubauen; er sieht dies aber skeptisch, da unklar sei, wer dies finanzieren sollte. Arbeitgeber, so seine wenig überraschende Verantwortungszurückweisung, sollten es nicht sein, weil sie in der Rezession genauso wie der Einzelne gelitten hätten (: 81).

Die Forderungen der Akteure<sup>343</sup> zielen also auf die Schaffung und Etablierung eines *behavioral change* im Vorsorgeverhalten, der allerdings nur gelänge, wenn bestimmte Herausforderungen verstanden und angegangen würden. Zu diesen zählt ein besseres Verständnis des Vorsorgeverhaltens über den Lebenslauf hinweg (Interview DWP: 216), aber auch der Barrieren und Hindernisse, die dazu führen, dass Beschäftigte wenig, nicht früh genug oder gar nicht vorsorgen (Interviews NAPF: 141; ABI: 92). Da dies auch mit Fragen allgemeiner financial literacy zusammenhänge, fordern einige Experten spezifische Bildungs- und Beratungsangebote und bessere Informationen über Vorsorge (vgl. Interviews NAPF: 173, 191; Conservative Party: 63); „financial education“ wäre auch als Teil schulischer Lehrpläne eine Option (Interview CBI: 85).<sup>344</sup>

Die größten Hoffnungen liegen damit in der Einführung von auto-enrolment als Lösungsweg. Hierauf bezogene Begründungslinien stehen in direkter Verbindung zur Notwendigkeit, das Problem des undersavings in pensions zu überwinden, beschwören allerdings ungleich stärker die Vorteilhaftigkeit dieser konkreten Reform, die langfristig zu einer neuen „savings culture“ (Interview CBI 165, 169; ABI 2011: 127) verhelfen soll. Eine Voraussetzung hierfür sei, dass ArbeitnehmerIn-

<sup>341</sup> Ähnlich klingt es auch in zwei Dokumenten (DWP 2011a: 18; NAPF 2010a: 16).

<sup>342</sup> Auf diesen Punkt bezogen betont der Experte der Arbeitgeberseite die verstärkte Notwendigkeit für Engagement des Beschäftigten infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise: „[...] the employee, when they have a pension scheme they have to engage with that. A lot of the time people go on put the money into a default fund, and not look at it, all their entire working life. They’ll contribute the minimum they can and wait for it” (: 77).

<sup>343</sup> Insbesondere die NAPF erhebt detaillierte Forderungen in Bezug auf diese Vorsorgeformen (vgl. 2010a: 19-20). Darüber hinaus möchte die NAPF das ‚risk pooling‘ innerhalb von DC-Schemes verbessern, durch den Einbau bestimmter Garantien (ebd.: 20, Interview NAPF: 173).

<sup>344</sup> Vgl. hierzu auch DWP 2002.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

nen schon früh die Grundsätze aber auch Vorteile privater Vorsorge verstünden: „*The answer lies in the value of income, or consumption smoothing.*” (DWP 2010a: 3). Prinzipiell ginge es, so der CBI-Experte, um “the idea [...] to get income in retirement that works” (: 47).<sup>345</sup> Auto-enrolment wird gemeinhin als „*social revolution for retirement savings [which] offers a once-in-a-generation opportunity to develop a savings culture in the UK*” (ABI 2011: 127) begriffen. Es sei eine „*landmark reform*“ (Interview NAPF), die, so die Hoffnung, dazu beitrage „*to encourage and enable more people to save for their retirement*“ (ebd.: 17).<sup>346</sup> Mit ihr wird ein Mentalitätswandel angestrebt, der sich in einem Verhaltenswandel hin zu besserer Vorsorge niederschlägt: „*The introduction of auto-enrolment from 2012 presents us with a major opportunity to change the way the nation thinks about saving for retirement*“ (NAPF 2011b: 102). Besonderen Zuspruch findet dabei NEST „*as a low-cost pension scheme that remedies the failure of the market to properly serve the interests of low to median earners*“ (TUC 2011: 123).<sup>347</sup>

Die Akteure sehen das Erreichen des zentralen Ziels,<sup>348</sup> mehr Beschäftigte zur Vorsorge zu bewegen, durch den Grundmechanismus hinter auto-enrolment gewährleistet. Dieser helfe, jene „*inertia*“ zu überwinden, die gegenwärtig der Grund sei, dass Leute keine bzw. zu wenig Vorsorge betrieben. Denn die gleiche Trägheit erhöhe die Chance, dass über den Mechanismus des „*nudging people into pension saving*“ (Interview NAPF: 165) die Beitragszahler im System eingebunden bleiben – trotz der Möglichkeit, heraus zu optieren:<sup>349</sup> „*Automatic enrolment is recognised as an effective best way to overcome people’s savings inertia by turning the default from not saving into saving*“ (DWP 2011b: 136). Diesen positive Effekt unterstreichen auch andere, immer in Betonung der ‚opting out‘-Option (CBI 2011b: 167; Interviews CBI: 47, 165; HMT: 99; Labour II: 53; Age UK 2011b: w29): “so individuals still retain a choice about how much and whether to save and when” (Interview HMT: 99). Diesen auch wohlfahrtskulturell bedeutsamen Aspekts demonstriert etwa die Fachperson des Versicherungsak-

---

<sup>345</sup> Der Experte äußert Präferenz für ein System, in welchem Leute kontinuierlich ohne längere Unterbrechungsphasen einzahlen; er fokussiert also weniger die Einzahlungshöhe: „[...] it just it *has* to be incremental, and if you are saving very little over your entire life time you’ll be better off” (: 165).

<sup>346</sup> Das DWP betrachtet sich dabei neben dem Pensions Regulator und der NEST corporation als einer der „*delivery partners*“, und erachtet ihr Zusammenspiel, aber auch das Lancieren einer Kommunikationsstrategie gegenüber dem jeweils eigenen Publikum als Garant des Erfolgs des Reformvorhabens (2011b: 138).

<sup>347</sup> NEST wird auch an anderen Stellen begrüßt (vgl. Interview UNISON: 162; CBI 2011b: 168; Age UK 2011a: 9, 2011b; ABI 2011: 129). Lediglich die NPC befürwortet eher den Ausbau der Zusatzrente mit entsprechenden Beiträgen (NPC 2011: 15).

<sup>348</sup> Neben Schätzungen zu den Outcomes formuliert das DWP das Ziel, die Reform zeitnah zu evaluieren: „*The Department estimates that 9–10 million workers will be eligible for automatic enrolment and that the reforms will result in: [...] 5–8 million workers newly saving or saving more; [...] 2–5 million workers saving in the NEST; [...] £9 billion a year in additional workplace pension saving once the reforms are in steady state in 2017 (2011–12 earnings); [...] £5–£8 billion in additional private pension incomes in 2050 (2011–2 earnings); and [...] a social welfare benefit from increased well-being as result of consumption smoothing over individuals’ lifetimes equivalent to an increase in wealth of approximately £40 to £60 billion up to 2050*” (2011b: 136). Vgl. hierzu die Schätzungen anderer Akteure: “*This will be a huge step forward and will bring millions of people into pension saving*” (NAPF 2011b: 105) bzw. “*Automatic enrolment will deliver a major boost to pension savings, with the Pensions Policy Institute forecasting a significant increase in the number of people saving in a pension—to around 22 million by 2015. The pension industry is therefore fully supportive of, and optimistic about, this policy initiative*” (ABI 2011: 128).

<sup>349</sup> Vgl. hierzu auch den im Auftrag des DWP verfassten Bericht „*Making automatic enrolment work*“ (DWP 2010a: 2-3):

teurs ABI in ihrem Bezug zum Verhältnis zwischen staatlicher Rentenleistung und private Vorsorgeleistung:

„I think it is up to people to make provision if they want more than the sort of very basic level, but I think people need to be helped, I don't think you can rely on people making this decision themselves which is why automatic enrolment is such a good thing from our perspective” (: 96).

Ein weiterer herausgestellter Vorteil liegt im Verweis, Vorsorge lohne sich per se, was auf Seiten der Verbraucher verinnerlicht werden sollte: “a lot of this is just trying to make it really clear that that ‘you *will* benefit from working and saving” (Interview DWP: 258).

Insbesondere NEST als Instrument zur Einbindung unterer und mittlerer Einkommensgruppen sei außerordentlich wichtig – also jener Gruppen, die bisher „not terribly profitable for or profitable at all for the insurance industry“ waren (Interview ABI; auch NAPF 2011b: 104). Der Markt könnte ein solches Produkt nicht anbieten (DWP 2011b: 146; auch ABI 2010). Ein Experte der Labour Party stellt die Vorteile von NEST wie folgt heraus: „[...] you'll have a (2) low cost stable predictable product that's provided by a not-for-profit organisation that is run by trustees and entrusted its members so it will provide the perfect product” (II: 108; vgl. ähnlich auch Interview DWP: 191). Die Labour Party hebt in einem Akt von Erfolgzurechnung hervor, dass NEST auf ihre Initiative zurückgeht (Labour Party 2011b: 2).<sup>350</sup> TUC und die NAPF betonen den sicheren Investitionsansatz dieses Rentenfonds, der auf solider Erforschung der „*attitudes and behaviour*“ der entsprechenden Zielgruppen beruhe (TUC 2011: 124); „[t]he trustees have developed an investment strategy which they believe will help members achieve good retirement outcomes“ (NAPF 2011b: 104). Diese „*investment beliefs*“ seien „*sound principles to provide a framework for consistent decision making*” (ABI 2011: 129).

Neben diesen Vorteilen werden allerdings auch Herausforderungen im Zusammenhang mit auto-enrolment gesehen. Zum einen hätte es im Zusammenwirken mit Mobilität am Arbeitsmarkt den Effekt, dass Rentenpläne mit geringen Anwartschaften ansteigen könnten (DWP 2011b: 149; auch NAPF 2010a: 31, 2011b: 104; TUC 2011: 123; Age UK 2011b: w27; ABI 2011: 129). Dies sei insofern problematisch, da sie hohe administrative Kosten verursachen. Zum anderen ergäben sich Herausforderungen für Arbeitgeber: Insbesondere kleinere Betriebe hätten bisher häufig eher wenig Erfahrung mit Betriebsrenten (DWP 2011b: 140; vgl. auch ABI 2011: 127). Die Antizipation solcher Herausforderungen beruht allerdings auf dem Konsens, dass Arbeitgeber wegen ihrer klaren Aufgabenverantwortung verpflichtet sind, zu einer Betriebsrente beizutragen und folglich Umstellungen im Zuge der Reformimplementierung in Kauf zu nehmen hätten:

---

<sup>350</sup> Damit verbunden fordert die Labour Party, dass NEST auch für Gruppen im *untersten* Einkommensbereich offen stehen sollte (2011b: 4).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

„°employers *should*° have to make contributions towards their employees retirement [...] that’s why I think auto-enrolment whilst it’s going to be painful for people and people won’t like it, I’m looking forward to the letters already, I think it is the right thing to do” (Interview Conservative Party: 65).<sup>351</sup>

Arbeitgeber sollten zudem ausdrücklich davon absehen, auf die individuelle Entscheidung einzuwirken, ob und wie Vorsorge betrieben wird (DWP 2011b: 138-139).

Auf Individuen bezogen sieht der Experte vom DWP dagegen die Herausforderung, dass nunmehr viele Beschäftigte ohne jederlei Erfahrung in betriebliche Vorsorge eingebunden werden (: 234), also in den Worten der Expertin der ABI Personen “who have never been in a pension before and have absolutely no idea what it is, and have *no* interest in the engaging with that either and that’s of course a big concern” (: 75). Gerade für diese sollten (über NEST) ein sicheres Produkt angeboten werden. Übergeordnetes Ziel müsse es zudem sein, einer hohen opt-out-Rate so weit wie möglich entgegen zu wirken.<sup>352</sup> Gemäß offiziellen Prognosen könnte diese zwischen zwei und vier Millionen Personen liegen, wovon ungefähr die Hälfte aus NEST und die andere aus anderen Betriebsplänen herausoptieren könnte (DWP 2011b: 146). Der TUC macht unmissverständlich klar, dass die Reform als gescheitert gelten müsse, sollte die opt-out-Rate für NEST wesentlich höher ausfallen (2011: 124). Hieraus folgt die seitens einiger Akteure an das DWP adressierte Zuständigkeitsverantwortung, daher eine breit angelegte Kampagne zum Thema zu starten, die sich an die Allgemeinheit richtet. Auch andere Akteure unterstreichen die Bedeutung dieses (vom DWP selbst) formulierten Ziels,<sup>353</sup> wobei Akteure wie der Pensions Regulator, Verbraucherinteressen und Gewerkschaften einbezogen werden sollten (NAPF 2011b: 102; vgl. auch TUC 2011: 126; Age UK 2011b: w26; ABI 2011: 127). Mit Blick auf Betriebe erfolgt wiederum eine erweiterte Zuständigkeitszuschreibung an den Pensions Regulator,<sup>354</sup> dem bereits seit 2008 Befugnisse „*to maximise compliance with the new employer duties*“ zukommen (DWP 2011b: 144), wozu auch Möglichkeiten zum ‚enforcement‘ gehören.<sup>355</sup> Der Arbeitgeberverband fordert in einem erneuten Akt von Zuständigkeitseingrenzung hier, der Pensions Regulator sollte primär sicherstellen, dass dieses Regime „*as smoothly as possible*“ funkti-

<sup>351</sup> Ähnlich klingt es bei den Experten der Akteure NAPF (: 158) und UNISON (: 177), aber auch beim Gesprächspartner der CBI (: 169).

<sup>352</sup> Das DWP identifiziert dabei zwei Gruppen, die eine hohe Neigung hätten, aus auto-enrolment herauszuoptieren, und daher im Fokus der Informationskampagne des DWP stehen müssten: „*The “daunted” tend to lack financial confidence and worry about the affordability of saving; the “unprepared” are younger, have a “live for today” attitude and think of retirement as too far off to worry about*“ (2011b: 138).

<sup>353</sup> Auf Individuen bezogen formuliert das DWP es so: „*The role for communications to individuals is to support a behavioural shift amongst working age people so that saving in a pension becomes the norm and people accept automatic enrolment when it arrives. The Department’s aim is to ensure that people understand that (i) many of us can expect to have 20 years in retirement and, whilst the state pension will provide a basic income, most people will need to save more to meet their aspirations for their retirement, and (ii) an easy way to start a workplace pension, through automatic enrolment, is on its way*“ (2011b: 138).

<sup>354</sup> „*The Pensions Regulator is responsible for ensuring employers are aware of their duties and how to comply with them, and is engaging with employers both directly and through employers’ advisors and intermediaries*“ (DWP 2011b: 139).

<sup>355</sup> Vgl. hierzu: The Pensions Regulator (2015): *Compliance and enforcement strategy for employers subject to automatic enrolment duties*.

oniere, und dabei die administrativen Kosten für Arbeitgeber niedrig gehalten werden. Hierzu gehören auch, Arbeitgebern die Selbst-Zertifizierung ihrer pension schemes<sup>356</sup> ohne großen Aufwand zu ermöglichen, „so they are led to level down contributions to make it easier to comply“ (2011b: 168). Auch die Vertreter der Versicherungsbranche ABI appelliert, dass der Pensions Regulator nicht nur strikt regulieren solle, „but that it works with and encourages employers, particularly those small businesses who are new to pensions“ (2011: 128).

Als weitere Herausforderung wird gesehen, dass die Mindestbeiträge perspektivisch nicht ausreichen werden, um zu einem guten Alterseinkommen beizutragen, und dies daher nach 2017 auf den Prüfstand gehöre (Interviews NAPF 68; ABI: 92; TUC: 97, Labour II: 53; TUC 2011: 123; NAPF 2010a: 4). Hieraus resultieren Forderungen, dass auf freiwilliger Basis mehr als der Mindestbeitrag anvisiert werden sollte. Insbesondere aber sollte der Mindestbeitrag von 8 Prozent ansteigen, wie die ABI unterstreicht: „We also believe that it will be important not to let 8% become a new social norm, where people think they have “sorted out” their retirement income needs once they are auto-enrolled into a workplace pension and the 8% contribution is going into their pension pot every year“ (2011: 130). Auch die Fachperson des Verbands macht klar, dass “eight per cent quite honestly is not going to get you very far not if you have 30 years of retirement to fund” (: 92). Etwa drastischer in diesem Zusammenhang die NAPF: „If future generations of pensioners are not to suffer the same fate as previous generations and retire in poverty, contributions must be increased beyond the current 8% minimum“ (2010a: 21; vgl. auch 2011b: 101). Der Akteur favorisiert dabei einen geregelten Mindestbeitrag von 11%: “This would increase the replacement rate available from a DC scheme for a median earner from just under a quarter of earnings to a third“ (ebd.; vgl. auch ABI 2011: 130). Die Gewerkschaftsseite fordert hier vor allem eine Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge (vgl. auch TUC 2011: 126, Interview TUC: 97): „I’ve nothing against DC if DC means that there is a target pension and every few years we have to decide how much we’re going to increase the employer and employee contribution to get that target“ (Interview UNISON: 175). Konkret fordern sie einen Beitrag von 15 Prozent, wobei 10 Prozent auf den Arbeitgeber entfielen (vgl. Interview TUC: 52).

Zudem betonen einige Fachleute die Bedeutung des Pension Protection Fund und des Pensions Regulator (vgl. Interviews DWP 193-201; UNISON: 112; CBI: 45-47; ABI: 75; HMT: 99).<sup>357</sup> Der Experte des Verbands betrieblicher Vorsorge NAPF sieht durch diese Institutionen gewährleistet, dass nach den bekannten Skandalen nun sukzessive Vertrauen auf dem Markt zurückkehre (: 76). Die Verantwortung des Staates liege demnach konkret darin, jetzt und in Zukunft sowohl Sicherheit

---

<sup>356</sup> Arbeitgeber haben die Möglichkeit, auf Grund von Vorgaben des Pension Regulator ihren scheme als ‚qualifying scheme‘ auszuweisen (DWP 2011b: 139). Als Prämierung ‚guter‘ Betriebsrentenpläne existiert das seitens der NAPF initiierte Pensions Quality Mark: „The NAPF’s Pension Quality Mark (PQM) leads the way in recognising employers who provide good quality pensions by setting minimum standards around contributions, governance (including charges) and communications.“ (NAPF 2011b: 102). Dies käme im Sinne von ‚Transparenz, Vergleichbarkeit von Produkten etc. den Konsumenten zu Gute.

<sup>357</sup> Allerdings sieht der Experte im PPF einen klaren Beleg für die Risikobehaftung des britischen Systems (: 261).



## Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure über Reformen der Alterssicherung

(Schutz der Investition etc.) zu gewährleisten als auch zugleich die Wahlfreiheit (choice) der Konsumenten bezüglich richtiger Vorsorgeentscheidungen zu fördern. Der Experte des DWP formuliert es wie folgt:

„the government [...] is obviously responsible for the framework which means you can save in a reasonably secure fashion. I suppose like in the average economic market it's government's *legislation* that the government is responsible for, which makes sure that it is a secure and safe market (3) *and* if possible making it something that people (3) can make decisions in the simplest possible way” (: 239).<sup>358</sup>

Die meisten Akteure betonen zudem auf Sicherheit bezogene Aspekte; es ginge darum „to sort of try and build that trust and confidence so people can sort of save with confidence” (Interview NAPF: 53). In Bezug auf die Zunahme von DC, aber auch dem Fortbestand von DB obliege es dem Staat “to [...] create a legal framework and make sure that pensions are as safe as possible [...], in case of DB, that they protect their promises [...] in case of DC that there is transparency and good governance” (Interview CBI: 169). Der Experte der Labour Party sieht zudem eine (Selbstzweck-)Aufgabe darin, einen bestimmten Output auf dem Wohlfahrtsmarkt zu fördern:

„there's an imperative on the state to make sure that the pensions industry is generating decent pensions for UK citizens, because if it isn't then in the end it will have to be the state that has to pick up the burdens when people retire.” (I: 80).

### **Reform der staatlichen Rente: ‘a new foundation for pension saving’**

Im Erhebungszeitraum der Interviews war die Diskussion zur Schaffung der Single-Tier State Pension im vollen Gange. Diese Reform steht in direkter Verbindung zu auto-enrolment, da sie zum Imperativ privater Vorsorge komplementierend wirken soll: „[...] *the state pension needs to do its bit by providing a basic income that people know they will be able to rely on – so they can make decisions about how much more they need to save for their retirement*” (DWP 2011a: 6). Auch sie findet hohen Zuspruch (vgl. etwa NAPF 2011a: 3; TAEN 2011: 2; Interviews NAPF: 70; TUCw: 97; CBI: 143; ABI: 89; Labour II: 75-77), zielt sie doch auf die Lösung zweier miteinander verbundener Probleme ab, die im Deutungsset aller Akteure verankert ist: Zum einen soll mit ihr die Komplexität des Alterssicherungssystems überwunden werden, da diese unzureichende Vorsorge bedinge. Zum anderen setzt sie sich zum Ziel, über ein höheres Rentenniveau und eine Reduzierung der *qualifying years* die Abhängigkeit vieler Menschen vom Pension Credit zu verringern; auch vor dem Hintergrund,

---

<sup>358</sup> Ähnlich formuliert es der Experte vom Finanzministerium (: 99).



dass sich die Unkalkulierbarkeit über einen möglichen Bezug solcher Leistungen im Alter negativ auf die Bereitschaft zur Vorsorge auswirken kann.

Begründungslinien der Reform sind also eng mit der um workplace pensions verbunden, da die neue State Pension eine (Mit-)Antwort auf das Problem des undersavings in pensions sei und als (Mit-)Bedingung des Erfolgs von auto-enrolment fungiere (DWP 2011a: 8) – oder in den Worten der NAPF: „*To ensure the success of auto-enrolment, it is imperative that the state pension system is reformed in an equally radical way*” (2011a: 4). Dem schließen sich so auch andere an (vgl. CBI 2011a: 2; TAEN 2011: 5; Age UK 2011a: 13). Die Single-Tier State Pension erwachse aus dem Problem unzureichender Leistungen und Komplexität. Für das Ministerium DWP ist klar, dass das Ausbleiben der Reform, für die das Primat von Kostenneutralität gelte (DWP 2011a: 10; auch NAPF 2011a: 3), alle angestrebten Ziele der gesamten Reformpolitik gefährde (2011a: 22). Ähnlich die NAPF, dass „*radical reform is necessary to ensure the long-term viability of the state pension system*” (2011a: 7).

Andere Akteure dagegen heben vor allem die Vorteile der (leichten) Niveauerhöhung hervor. Zukünftig könnten RentenempfängerInnen mit einer Leistung rechnen, die zumindest über einem Niveau liegt, das für den Erhalt von Pension Credit qualifiziert (vgl. DWP 2011a: 30). Vor allem wird begrüßt, dass infolge der reduzierten qualifying years nunmehr Gruppen profitieren, die bisher eher selten in den Genuss einer vollen State Pension kamen – konkret: Frauen, Niedrigverdiener, Selbständige und Personen, die aufgrund von Pflegetätigkeiten dem Arbeitsmarkt für bestimmte Zeiträume nicht zur Verfügung stehen können. Deren Besserstellung begrüßen vor allem Gewerkschaften<sup>359</sup> und die Charities (vgl. hierzu Interviews TUCw: 52-54; Age UK 2011a: 2,8; TAEN 2011: 3); letztere verweisen in gleichem Wortlaut auf die „*very poorest*“ in der Gesellschaft, die zudem Pension Credit häufig nicht beantragten (vgl. Age UK 2011a: 8; TAEN: 3). Verbesserungen im Leistungsniveau verringern folglich deren Abhängigkeit hiervon beträchtlich, was das DWP wie folgt ausdrückt: „*[a]s more people get a decent pension in their own right, the proportion of people needing means-tested help will fall gradually*” (2011a: 38). Auch andere Fachleute begrüßen diese Verbesserung (vgl. Age UK 2011a: 7; Interviews NAPF: 133; CBI: 145; TAEN: 112). Das Ministerium macht zugleich klar, dass mit dem Pension Credit allerdings immer ein Sicherungselement im System existieren werde, was im Grunde die traditionelle Aufgabenverantwortung des liberalen Wohlfahrtsstaates untermauert: „*Whatever the shape of the state pension, the Government recognises that there will always need to be a safety net benefit to help those pensioners who do not have sufficient resources to meet their basic needs in retirement*” (2011a: 37). Die NAPF formuliert es ähnlich: „*The state has - and will continue to have - an important role to play as*

---

<sup>359</sup> Die Gewerkschaftsvertreter auf Seiten des TUC und UNISON tragen in diesem Zusammenhang ihre Kernforderung nach höheren staatlichen Rentenleistungen vor, die etwa über ein höheres Aufkommen des GDP finanziert werden könnte (Interview TUCw: 158). Dem gegenüber steht die Ansicht der Fachperson der Conservative Party: „[...] as a country though we can't afford the sort of 300 pounds a week that's talked about, we should be able to afford the 140 pounds a week” (: 65) – unter der Voraussetzung, dass das Rentenalter ansteige.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

*a direct provider of pensions, to provide an adequate floor of benefits that keeps its citizens out of absolute poverty without resorting to means-testing for the majority?* (2010a: 8).

In der Summe werden also große Hoffnungen in die neue State Pension gesetzt: ein verbessertes Vorsorgeverhalten der Briten über die Niveauverbesserung, und damit eine Reduzierung der Abhängigkeit von Pension Credit. Zudem die Überwindung system-immanenter Komplexität, die sich aus Fragen des contracting out aus der staatlichen Zusatzrente speist, und im Übergang zum neuen System vollständig abgeschafft würde (DWP 2011a: 10). Die prävalenten Schwierigkeiten Vieler, Vorsorge zu betreiben, würde zudem gezielt über auto-enrolment angegangen (vgl. NAPF 2011b: 101). Dem Prinzip Vereinfachung („simplicity“<sup>360</sup>) würde gerade mit der Zusammenführung der (flat-rate) basic State Pension und der einkommensabhängigen State Second Pension Vorrang verschafft. Dieses seitens des DWP im entsprechenden Green Paper deklarierte Ziel – das auch andere Akteure so betonen (vgl. NAPF 2011a: 22; CBI 2011a: 2; Age UK 2011a: 4) – formuliert das Ministerium als Prämisse eigenverantwortlichen Vorsorgeverhaltens: „*We want to support people to take more responsibility in saving for their retirement. We cannot realise that vision without making sure that the foundation of that saving is simple to understand, fair, and fiscally sustainable in the long term*“ (ebd.: 6). Durch die neue Transparenz im System würde es den Leuten nun erleichtert „*to work out what they will get from the state when they retire*“ (ebd.: 18). Im Grunde kommt damit dem staatlichen Rentensystem eine klare Aufgabe(nverantwortung) zu, die dem dominierenden Verantwortungsprinzip im britischen Kontext – Eigenverantwortung – an sich zuträglich sein soll. Die Bedeutung einer klaren (Ermessens-)Grundlage über das, womit man im Alter staatlicherseits rechnen könne, und die daraus etwachsende Einsicht in die Relevanz weiterer Vorsorge unterstreichen auch andere Akteure, ebenso mit Blick auf auto-enrolment (vgl. NAPF 2011a: 5-6; CBI 2011a: 1; Age UK 2011a: 2; ABI 2011: 127; Interviews NAPF: 70, 141, 171). Die Expertin der ABI demonstriert dies wie folgt: „*then we’re gonna have a much much clearer picture in peoples’ heads and they can say ‘o.k., so state pension is this much and then I can save on top because now I’ve got automatic enrolment into pensions’*“ (: 89). Der Gesprächspartner vom DWP verdeutlicht, dass die Höhe individueller Alterseinkommen dabei klar im Ermessen des Einzelnen bleibt und damit auf sein Vorsorgeverhalten zurückfällt – und damit folglich nicht die traditionelle Aufgabenverantwortung des Einzelnen verändert: „*[...] you know you get this from the state, it’s quite clear how much it’ll be, if you want more you’ve got to save for it*“ (: 236).<sup>361</sup> Das DWP unterstreicht zudem, dass den Beschäftigten mit der neuen State Pension ein Signal gesendet würde, Vorsorge zahle sich per se aus („it pays to save“). Die Bedeutung

---

<sup>360</sup> Das DWP hierzu: „*Simplicity: just as people need to understand what their state pension will be worth when they retire, they need to know when they will be entitled to it*“ (2011a: 45).

<sup>361</sup> Ähnlich hierzu auch die Experten des CBI (:145-146) und vom Finanzministerium (: 99).

dieser Einsicht stellen auch andere heraus (vgl. CBI 2011a: 2; ABI 2011: 128; Interview CBI: 145).<sup>362</sup> Hierzu trage vor allem die geringere Bedürftigkeit von bedarfsgeprüften Leistungen entscheidend bei: „*A Single Tier pension would reduce the number of relying on means tested benefits by almost 4 million in 2050. It would also increase people’s incentives to save in a pension as people would know that it ‘pays to save’*” (NAPF 2011a: 5).

Hinsichtlich der Frage, ob Kostenneutralität als (eines der) Leitprinzip(ien) der Reform gelten sollte, fordern einige Akteure allerdings ein höheres Rentenniveau als das mit der Implementierung angestrebte: „we are dubious about it because it’s meant to be cost-neutral, and so you can’t really increase the state pension if you’re not paying any more for it“ (Interview UNISON: 162). Age UK erachtet hier die Gewährleistung angemessener staatlicher Leistungen als vorrangig, allerdings auch für die jetzige Rentnergeneration, was zum Reformauftakt höhere Kosten legitimiere:

„*We do not necessarily accept that any reforms must be cost neutral in every year as the starting point should be to look at what is needed to ensure adequate provision. If resources are not increased the fairness, and perception of fairness, will depend on how people are affected?*” (2011a: 19).

Diese Charity sieht hier weitere mögliche Finanzierungsquellen<sup>363</sup> – und bemängelt, dass Armutsvermeidung und deren Beseitigung nicht als vorrangiges Ziel der Reform deklariert wurde (2011a: 2). Auch die NPC kritisiert das Primat von Kostenneutralität (2011: 2). TAEN äußert sich kritisch, ob das Niveau der neuen State Pension tatsächlich ausreicht, um den Bezug von Pension Credit einzudämmen und ob der Anreiz des ‚it pays to save‘ greifen würde (2011: 5). Hieran schließen Forderungen nach einer Rente von über £150, was nahe an der Vorstellung einer seitens der NAPF vorgeschlagenen *foundation pension* liegt, die einige Akteure als präferiertes Referenzmodell anführen (vgl. Age UK 2011a: 8; TAEN 2011: 5).<sup>364</sup>

### 9.2.3 Zusammenfassung

Für die Auseinandersetzung in Großbritannien lässt sich festzuhalten, dass sich der vielfache Wissenskonsens der Akteure hinsichtlich bestehender Problemlagen weitestgehend in geteilte Lösungsvorschläge übersetzt. Dieser Befund steht im Kontrast zu den eher konkurrierenden Deutungsangeboten der deutschen Auseinandersetzung, in welcher ein Wissenskonsens zu Lösungen ausschließ-

<sup>362</sup> Die NAPF präferiert den Begriff *Foundation pension*, weil dieser ein klareres Signal an Leute sende, mehr für das Alter vorzusorgen (2011a: 7).

<sup>363</sup> Vgl. etwa: „[...] reforms such as changes to pension tax relief could provide a way of meeting the cost of higher expenditure on State Pensions.“ (Age UK 2011a: 19).

<sup>364</sup> Die NPC fordert ein Niveau der State Pension von £175 nach 30 Jahren Residenzpflicht, unter Beibehalt der State Second Pension und dem Rentenalter von 65 bis 2020 (2011: 14; Interview: 233). Diese Forderung gründet sie auf ihrer Priorität für die staatliche Alterssicherung: „The basic state pension provides the most obvious and effective method of tackling pensioner poverty, both now and in the future“ (2009: 1).

lich über die Notwendigkeit alter(n)gerechter Arbeitsplätze besteht. In Großbritannien zeigen sich zwar Unterschiede auf der Ebene erhobener, weitergehender Forderungen, die allerdings auf geteilten Lösungsvorschlägen fußen, außer mit Blick auf die Erhöhung des Rentenalters. Hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation Älterer kristallisieren sich ähnlich zu Deutschland zwei Adressaten des gängigen Zuschreibungsmodus von Zuständigkeits- und Aufgabenverantwortung heraus: Arbeitgeber und Betriebe werden in der Pflicht gesehen, Strategien rund um age management zu verfolgen und diese zu optimieren, um längeres Arbeiten faktisch zu ermöglichen. Dem gegenüber zeigen sich auch hier Versuche der Arbeitgeberseite, ihre Zuständigkeit zwar anzuerkennen, sich allerdings auch einer zu starken Einflussnahme zu erwehren. Besonders deutlich kommt dies in ihrer Ablehnung der Abschaffung des DRA zum Ausdruck. Die Entscheidung der Politik hierzu, als weiterer Adressat der gängigen Verantwortungszuschreibung, entbindet in den Augen der anderen Akteure sowohl Arbeitgeber als auch die Politik selbst nicht davon, mehr als bisher zu tun, um längeres Arbeiten hin zur Regelaltersgrenze und auch darüber hinaus zu fördern. Als besonders Merkmal der Auseinandersetzung in Großbritannien lässt sich festhalten, dass die Inpflichtnahme der Arbeitgeber sich auch in Anbetracht der jüngsten Rentenreformen fortsetzt: Das Novum mit auto-enrolment liegt nicht nur darin, dass Beschäftigte fortan automatisch in Betriebsrenten eingebunden werden, sondern dass Arbeitgeber für ihre Beschäftigten Betriebsrentenpläne anbieten müssen, und das mit einer festgesetzten Beitragsleistung. Folglich wird der bisherige ‚Betriebsrentenpaternalismus‘ britischer Arbeitgeber (s. hierzu nächstes Kapitel) in einen neuen Paternalismus staatlicher Regulierung im Bereich betrieblicher Vorsorge umgewandelt, der neben Individuen nun auch Arbeitgeber wesentlich stärker in die Pflicht nimmt. Allerdings wird hier in wohlfahrtskultureller Rahmung das Verhältnis von Staat und Markt nicht unterminiert, da die Möglichkeit zum „opting-out“ gegeben bleibt, was im Prinzip alle Akteure begrüßen. Generell zeigt sich, dass die Arbeit der Pensions Commission beträchtlichen Einfluss auf den Wissenskonsens der an der Auseinandersetzung beteiligten Akteure hat, und nicht zuletzt von vielen Akteuren in ihren Begründungslinien erwähnt wird. Mit Ausnahme der Erhöhung des Rentenalters wirkt auf dem britischen Wissensmarkt damit eine interpretative Schließung über Herausforderungen und Lösungswege, der im Prinzip von allen Akteuren – mit Einschränkung des kritischen Akteurs National Pensioners Convention – gefolgt wird. So lässt sich ein genereller Deutungskonsens hinsichtlich bestehender Reformnotwendigkeiten, zum Teil auch hinsichtlich antizipierter Vorteile attestieren. Konkurrierendes Deutungswissen tritt eher in Forderungen einzelner Akteure zu Tage, die sich mit den weiteren Herausforderungen der Reformen ergeben, etwa die anvisierte Erhöhung der Beiträge im Rahmen von auto-enrolment. Für die britische Auseinandersetzung ist darüber hinaus hervorzuheben, dass staatliche Alterssicherung aufgrund bestimmter Strukturmerkmale (etwa Komplexität) als Problemfall begriffen wird (s. vorheriges Kapitel), auf der Konstruktionsebene reformpolitischer Handlungsoptionen mit der Reform hin zur Sin-

gle-Tier State Pension in langfristiger Hinsicht aber eine Aufwertung ihrer Aufgabenverantwortung erfährt. Dies kommt nicht nur durch offenkundige Verbesserungen des Leistungsniveaus (für bestimmte Gruppen) zustande. Sie soll zugleich mit ihrer Entkomplizierung Prämisse des Erfolgs der neuen „savings culture“ sein, zu deren Etablierung konkret auto-enrolment dient. Dass diese Reformen allesamt weitreichende Neuerungen im britischen System bedeuten, zeigt sich auch in argumentativen Bemühungen, die in wohlfahrtskultureller Hinsicht besonders aufschlussreich sind: So etwa die Hervorhebung, dass private Vorsorge trotz Niveauverbesserungen weiterhin eine klare Aufgabenverantwortung des Einzelnen verbleibe, sich unter dem neuen System aber nun besonders lohnen würde etc.

Abbildung 19: Zusammenfassung Lösungsvorschläge und Forderungen (britische Akteure)

	Zentrale Lösungsvorschläge und Forderungen		Dominierender Zuschreibungsmodus (Aufgabenverantwortung)
Reformbefürworter	Erhöhung Rentenalter		
alle Akteure	Konsens	„Improved Age Management“	Arbeitgeber/Betriebe
		Abschaffung DRA	Arbeitgeber
		Auto-enrolment	Staat (regul.)
		Single-Tier State Pension	(Ausbau Aufgabenverantwortung) System
Reformkritiker (konkret: Gewerkschaften, NPC)	Aussetzen Erhöhung Rentenalter		weiterer Ausbau Leistungen State Pension

\* Ausnahme vom Konsens zur Abschaffung des DRA: der Arbeitgeberverband CBI

### 9.3. Wertbegründungen

Für die in diesem Abschnitt nun behandelten normativen Deutungsangebote auf Seiten an der britischen Reformdiskussion beteiligten Akteure kann Folgendes voran gestellt werden: Im Gegensatz

zur deutschen Diskussion fußen die Wertbegründungen der Akteure größtenteils auf gemeinsamen moralischen Bezugspunkten. Die entsprechenden Wertbegriffe weisen damit einen ‚cross-cutting‘-Charakter auf. Eigenverantwortung, damit eng verknüpft Choice im Sinne von Wahlfreiheit, und Fairness als ummantelnder Wertbegriff. Diese Begriffe verstehe ich in wohlfahrtskultureller Hinsicht daher als ‚core values‘, die als Legitimitätsstifter von den verschiedenen Akteuren in ihrer Argumentation herangezogen werden.

### 9.3.1 ‚Cross-cutting‘-Wertbegriffe des britischen Kontext

#### Eigenverantwortung

Eigenverantwortung wird überwiegend von den klaren Reformunterstützern angeführt. Dieser Wertbegriff beinhaltet einen klaren Appell an das Handeln des Einzelnen, Anstrengungen zur privaten Vorsorge zu unternehmen. Dies wird vor allem in den Experteninterviews betont, meistens auf die Frage hin, wer für ein adäquates Auskommen im Alter verantwortlich sei. Die Einforderung von Eigenverantwortung gründet auf der gestiegenen und weiter steigenden Lebenserwartung und damit einer längeren Ruhestandsphase: Hieraus resultiere die kategorische Verpflichtung des Einzelnen, über ein entsprechendes Vorsorgeverhalten einerseits zur Konsolidierung der allgemeinen Kosten für Alterssicherung, andererseits zur Sicherung des eigenen Lebensstandards im Alter beizutragen. Es wird also ein klarer Appell an das Individuum formuliert, Vorsorgebemühungen und dafür notwendige Entscheidungen idealerweise frühzeitig im Erwerbsleben vorzunehmen: “[...] if an individual wants to have a decent standard of living in retirement they need to think forward to do that, so there’s a responsibility on the individual and I don’t think you can get away from that.” (Interview NAPF: 165). Diesen klaren Verantwortungsbezug äußern so auch andere Fachleute (etwa Interviews DWP: 216; Conservative Party: 37-39; CBI: 47; Age UK: 205; HMT: 120; Labour I: 80).

Dieser Bezug richtet sich dabei allerdings nicht nur auf den Einzelnen, sondern nimmt zudem den Staat und die Arbeitgeber in die Pflicht. Der Staat wird in der Verantwortung gesehen, als regulierende Instanz im Wohlfahrtsmarkt rund um Altersvorsorge (bessere) Bedingungen zur Vorsorge zu schaffen. Arbeitgeber wiederum sollten ihren entsprechenden Beitrag leisten. Selbst der Experte der Arbeitgebersseite sieht dies ähnlich:

„[...] all employers tell us that there’s a paternalistic approach of them to their employees. They feel that they *should* make sure that their employees have an adequate income in retirement. So our position comes from the position that the employer feels a responsibility to equip their employees with the right tools to save.” (: 173).

Dieser hier eher positiv konnotierte Paternalismus wird je nach Interessenlage der Akteure allerdings unterschiedlich verpflichtend ausgelegt. Der Experte der Arbeitgeberseite etwa legt in seiner Zurückweisung alleiniger genereller Verantwortung von Arbeitgebern dar, dass auch der Beschäftigte – wie weiter oben ausgeführt – mehr Interesse an betrieblicher Vorsorge entwickeln und mit konkreten Vorstellungen an seinen Arbeitgeber herantreten sollte. Der Experte des Interessenverbands betrieblicher Vorsorge NAPF dagegen unterstreicht in Hervorhebung des Leitprinzips seiner Organisation eine primäre Verantwortung der Arbeitgeber: „our key overarching theme is [...] pensions work best when provided through the workplace. So you know we think there’s a responsibility for employers to provide good quality pension schemes“ (: 158 vgl. auch NAPF 2010a). Interessant sind in diesem Kontext die mit der deutschen Diskussion vergleichbaren Äußerungen einiger Fachleute: Diese untermauern ihren Handlungsappell an das Individuum damit, dass auf Ebene individueller Erwartungen ein gewisser Realismus herrschen sollte – nämlich in Bezug darauf, was staatliche Alterssicherung faktisch leisten könne: „I don’t think it’s the Treasury’s role or the Government’s role or (I don’t know) personal interest that, you know, everyone is a millionaire in retirement ‘cause that’s simply not feasible or possible or desirable“ (Interview HMT: 50). Dieser Hinweis auf den Fortbestand relativer Einkommensungleichheiten im Alter drückt Folgendes aus: deren Nivellierung würde auch durch jüngste Reformmaßnahmen nicht angestrebt. Hieraus folgt der Appell an eine angemessene Erwartungshaltung des Einzelnen vor dem Hintergrund einer weiterhin geltenden, traditionell beschränkten Zuständigkeit des Staates für statussichernde Alterseinkommen. Die Expertin der Conservative Party deklariert dies gewissermaßen als Leitprinzip der von ihr favorisierten Rentenpolitik:

“the Conservative Party probably leans more towards self-provision and self-sufficiency in terms of expectations for those retiring, and we would expect that the state is there to provide a safety net for those who require it, but actually people should be providing for themselves so that they can have that dignified and comfortable retirement.” (: 37).

Einen ähnlichen Appell formuliert auch die Fachperson vom Versicherungsverband ABI. Diesen Appell ordnet sie dem Leitprinzip ihrer Organisation einer „resilient society“ (s. weiter unten) zu. Deren Relevanz würde wegen eines fortschreitenden Rückbaus wohlfahrtsstaatlicher Leistung im Allgemeinen immer stärker:

„[...] the UK government will also have to, you know, make *huge* cuts and, you know, it has a certain inevitability about it, as a result individuals can no longer expect to (2) have perhaps as



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

easy a life as they were having 30, 40 years ago with state benefit providing more generously”  
(: 108).<sup>365</sup>

Zugleich betont sie, dass die mit dieser Entwicklung einhergehende längere Ruhestandsphase auch klare Vorteile für Individuen mit sich brächte.

Eigenverantwortung wird also vor dem Hintergrund traditioneller Zuständigkeit des Staates diskutiert, dass diesem weiterhin die letztliche Verantwortung einer Grundabsicherung im Alter zukomme, welche allerdings ebenso traditionell zur Bestreitung des Lebensstandards kaum ausreiche. Daher sollte trotz anstehender Reformen in der staatlichen Säule private Vorsorge weiterhin höchste Priorität haben (vgl. Interviews Conservative Party: 65; ABI: 98). Diese auch in Zukunft Bestand habende Aufgabenverantwortung des Staates führt die Expertin der britischen Konservativen so aus:

„I think that the state should make sure nobody is totally on the poverty line. The state’s job is to keep people out of, it’s a safety net so if somebody has *nothing* else, the state pension should be there to insure that they are not starving to death, [that] [...] they are able to heat their houses, they are able to live a dignified and appropriate life” (: 65).

“Dignity” hebt sie hier als weiteres Leitprinzip der von ihr favorisierten Politik hervor. Würde (im Alter) sei ihrer Ansicht nach ein weiteres „tenant of retirement for the *Conservative Party*” (: 37). Auch ihre Partei führt dieses offiziell so an (vgl. HM Government 2010: 26).<sup>366</sup> Der Expertin folgend sollte die Ruhestandsphase über ein bestimmtes staatliches Absicherungsniveau konstituiert sein. Damit sollte der Ruhestand „a little reward for hard work“ darstellen. An späterer Stelle nennt sie ergänzend noch die Notwendigkeit eines „reward for hard work“ (: 67). Auch der Experte vom Finanzministerium nennt in Reaktion auf die Interviewfrage nach der Werteorientierung Dignity, wobei er allerdings zurückhaltender agiert: „I don’t know about the moral principles I mean the interests that we have are around individuals, (2) dignity in retirement and we have an interest in poverty and (how it could be) alleviated“ (: 125).

Insgesamt entsprechen die Ausführungen dieser Fachleute der wohlfahrtskulturellen Logik des Alterssicherungssystems, die auch mit einem höheren Niveau der State Pension unverändert bliebe, so die transportierte Botschaft. Deshalb sei es, so der Experte vom Finanzministerium, weiterhin von großer Wichtigkeit, auf die Einsicht beim Individuum hinzuwirken, dass mit einer höheren Lebenserwartung klar eine verstärkte Verpflichtung bestehe, vorzusorgen: „[...] are the signals

---

<sup>365</sup> Ähnlich hierzu die Expertin der Conservative Party: „I think it’s been too easy as politicians to *say* that in the past, [...] ‘yes you carry on having everything, and we’re not going to talk anything off you [...]’ (: 67).

<sup>366</sup> “The Government believes that people deserve dignity and respect in old age, and that they should be provided with the support they need. That means safeguarding key benefits and pensions, and taking action to make it easier for older people to work or volunteer”.

out there, do people *know* that they are on average living longer, (do) they know they need to save more [...]“ (: 120).

Diesen Appell der Fachleute teilen zwar auch andere, versehen ihn aber mit einer anderen Emphase: Sie betonen, dass Eigenverantwortung bzw. ‚richtiges‘ eigenverantwortliches Handeln entsprechende Unterstützung brauchen würde. Die generelle Verantwortung des Einzelnen (Vorsorge) bedarf gewissermaßen einer strukturellen Ermöglichung. Hierbei käme gerade auto-enrolment hohe Bedeutung zu. Diese sei gewissermaßen ein Instrument zur Beförderung eigenverantwortlichen Verhaltens. Und damit die Antwort auf das Problem, dass das Individuum Entscheidungen im Kontext von Vorsorge bisher eher vertagt, als etwa frühzeitig die richtige zu fällen. Wenig überraschend machen insbesondere die Fachleute der Branche betrieblicher und privater Vorsorge – hier die Expertin der ABI – diese Sichtweise relativ stark:

„[...] we believe that (3) responsibility and individual responsibility is actually very very important, and that people need to be supported in taking that responsibility for themselves, you know, we talk about it very much as what we call the resilient society [...]. So that’s where we think automatic enrolment is a good thing, we need to recognise that. You know, you can talk about individual responsibility as much as you like, you still need to recognise that the processes in the brain work in a certain way. And that will always mean that people, you know, have the plan to go to the gym tomorrow, but they never *do* [that] kind of thing. [...] So that is I think very important, you know, individual responsibility and enable people to be become more self-reliant we believe that’s very important, and obviously we’re there to enable that as the insurance industry“ (: 98).

Neben der Zuständigkeits- und Aufgabenverantwortung der Politik, nicht nur an auto-enrolment festzuhalten, sondern auch regulierend den entsprechenden Implementierungsprozess zu begleiten, sieht die Expertin somit auch ihre Branche in Verantwortung hierfür. Ähnlich klingt es auch in der Verantwortungszuschreibung des Experten der NAPF durch. An früherer Stelle macht er deutlich, dass viele Arbeitgeber als Mitglieder des Verbands Betriebsrenten anbieten „because it’s the right thing to do.“ (: 150). Zugleich unterstreicht er auch deren Verantwortung, bei der Überwindung dieser ‚inertia‘ auf individueller Ebene, die bisher Vorsorge erschwerte, eine mithin tragendere Rolle einzunehmen:

„I think there is an aspect of personal responsibility. That’s important but as (I was) saying, you know, our key overarching theme is [...] pensions work best when provided through the workplace. [...] individuals just can’t be left to themselves for the reasons that we’ve already talked about you know there’s a whole set of incentive type issues, but also there’s the inertia

in there as well, and it's a big (task) to get people to contribute 15, 20 per cent of their salary and that's why the employers' role is really important." (: 158).

Hierauf bezogen sieht der Experte der Arbeitgeberseite, dass ihr „paternalistic approach“ (: 45) gegenüber Angestellten diesen Anspruch bereits erfülle. Seine Äußerung erfolgt ganz im Sinne einer eher erfolgsbetonenden Zurechnungsverantwortung. Diese dient klar dem argumentativen Zweck einer Eingrenzung von zu weit gehender Aufgabenverantwortung der Betriebe, die sonst zu stark in die Pflicht genommen werden könnten. Denn sie würden ihrer Verantwortung bereits weitestgehend gerecht („employers [are] putting out the tools“; da sie etwa bereits doppelt so viel zu DC-schemes beitragen wie Beschäftigte (: 173.)). Die Expertin der Conservative Party sieht dies ähnlich, unterstreicht aber die Notwendigkeit für auto-enrolment: „[...] I think good responsible employers *have* a good pon- pension and they *do* look after their employees and they do ensure that people can retire with dignity, *but* you know they're not all employers“ (: 65).

Neben dem Bereich Vorsorge und der Reform rund um auto-enrolment deklariert das Ministerium DWP Eigenverantwortung als eines von insgesamt vier Reformprinzipien (s. folgende Abschnitte) hinter der Single-Tier State Pension. Es gehe hier um eine legitime Erwartung an Leute („*It is right that people are asked to take responsibility for their retirement by saving while they are working*“ (2011a: 5), zu deren Erfüllung sie aber Unterstützung brauchten bzw. befähigt werden müssten: „*[P]ersonal responsibility – enabling individuals to take responsibility for meeting their retirement aspirations in the context of increased longevity*“ (ebd.: 7). Gerade das Design der neuen State Pension – ein höheres Niveau und das damit intendierte geringere Anheimfallen bedarfsgeprüfter Leistungen – soll Vorsorgeverhalten verbessern bzw. hierfür günstigere Bedingungen schaffen. Somit dient es gewissermaßen als Katalysator für (mehr) Eigenverantwortung: „[...] *the Government believes it is important that the state pension is reformed to provide the right foundation to support people in taking greater personal responsibility for saving for their retirement*“ (2011a: 17). Auch hier zeigt sich, dass eine erweiterte Aufgabenverantwortung staatlicher Alterssicherung (durch das höhere Leistungsniveau) die traditionelle Verantwortung des Einzelnen (Vorsorge) idealtypisch befruchten soll, was auch andere Akteure als Hoffnung so äußern (vgl. hierzu NAPF 2011a: 21; CBI 2011a: 1 Interviews DWP: 236; Conservative Party: 63). Dessen Effekt auf Vorsorge stellt ein Experte etwa wie folgt dar:

„[...] you'll get 140 pounds a week (2) from the state if you've worked the minimum years, and on top of that, if you want more money than that, then you have to save for yourself. *That* one thing, what it tells people is, 'I know I will get 140 pounds a week, can I live on that, yes', you don't need to save anything else, *but* [...] if you think it's not gonna be enough then the *rest* is on you. And that's where we think that *dichotomy* works, 'cause it shows that it pays to

save in a sense. And that's the sort of behavioral effect we want to establish in this sense" (Interview CBI: 145).

Der positive „behavioral effect“ entfalte sich folglich, da Leute eine klarere Vorstellung hätten, was sie vom Staat erhielten und dementsprechend ihre eigene Vorsorgeanstrengung danach ausrichteten. So drückt es bekanntlich die Fachperson der ABI aus (: 89), und auch der CBI formuliert es offiziell so:

*„We believe that providing individuals with greater certainty around how much income they will receive from the state in retirement means that they will have a clearer picture of how much they need to save privately, in the most part through the scheme provided by their employer. People should take responsibility for their retirement and take ownership of the tools that would allow them to save adequately for a pension.“* (2011a: 1).

### **Prämisse von Eigenverantwortung: Choice**

Choice ist ein anderer zentraler Wertbegriff in der Diskussion. Dieser tritt als Prämisse von Eigenverantwortung auf. Choice versteht sich primär als Ausdruck von Wahlfreiheit. Diese zielt auf die grundsätzliche Befähigung des Einzelnen, über die sich dann eigenverantwortliches Verhalten entfalten kann. Über Wahlfreiheit im engeren Sinne hinaus, wie etwa in Bezug auf konkrete Vorsorgeprodukte, berührt Choice zudem Fragen des längeren Arbeitens und die (persönliche Gestaltung der) Ruhestandsphase. Choice folgt hier im Grunde wohlfahrtskulturell der Logik des Marktprinzips. Der Begriff spielt dabei selbst in der Argumentation von Fachleuten eine Rolle, die eine eher kritische Perspektive auf die Reformen einnehmen. Als Prinzip soll Choice zu Antworten auf systemimmanente Fehlentwicklungen beitragen. Das DWP beschreibt es bereits 2003<sup>367</sup> als Grundsatz: *„We believe people should have the choice over how they save and when they retire. However, we recognise that there are currently barriers in the system that prevent people from exercising this choice“* (2003: 5). Auf den hier fokussierten Untersuchungszeitraum bezogen meint Choice zunächst, auf Basis guter Informationsgrundlagen und einer entsprechenden Produktpalette möglichst optimale Vorsorgeentscheidung zu treffen (informed choice).<sup>368</sup> Auch ein eher reformkritischer Experte bringt diese Sichtweise auf die Interviewfrage hin zum Ausdruck, wer für ein angemessenes Auskommen im Alter verantwortlich sei:

*„Well I think it's gonna be a combination of things actually, I mean individuals have got to make their own decisions they need to be helped to do that they need financial products and so forth to be available to support people in a whole range of different circumstances, different sorts of occupations, but a lot of it is gonna come down to individuals“* (TAEN: 131).

<sup>367</sup> Betitelt als: *„Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement - Action on occupational pensions - a summary“*.

<sup>368</sup> Bereits 2002 verschreibt sich das DWP dem Ziel, dies über eine allgemeine Verbesserung der ‚financial literacy‘, maßgeschneiderte Informationen für zukünftige Rentenempfänger (etwa über individuelle Rentenprognosen) etc. zu erreichen.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Der reformzugewandte Experte des Interessenverbands betrieblicher Vorsorge NAPF sieht in Choice den zentralen Ansatzpunkt für angemessenes Vorsorgeverhalten, verhehlt dabei aber auch nicht die Schwierigkeit richtiger Entscheidungen seitens des Individuums und auch, dass Renditen enttäuschend ausfallen können. (: 173). Auch der Arbeitgeber-Experte negiert mögliche finanzielle Verluste nicht, was etwa die Finanzkrise gezeigt habe (: 85). Vorstellungen über besseres Vorsorgeverhalten erfolgen also vor der Wahrnehmung, dass das Individuum von bestimmten Risiken nicht entbunden werden kann; Risiko gehöre zum Prinzip der Kapitaldeckung dazu, wie selbst der reformkritische Experte der Gewerkschaft UNISON es ausdrückt (: 175).

In anderen Ausführungen klingt hier besonders die traditionell beschränkte Zuständigkeit des Staates für ausreichende Alterseinkommen durch. So macht der Gesprächspartner vom Finanzministerium HMT deutlich, dass es weniger – so seine indirekte Verantwortungszurückweisung – in den Aufgabenbereich staatlicher Rentenleistungen falle „to impose certain outcomes“; sondern auf den Einzelnen und sein faktisches Vorsorgeverhalten zurückfalle (: 99). Auch der Experte vom DWP macht deutlich, das Individuum müsse grundsätzlich selbst darüber entscheiden, was ein „reasonable income“ sei (: 239), und folglich mit Vorsorge hierzu beitragen. Eine ähnliche Unterstreichung dieser generellen Verantwortung des Einzelnen zeigt sich auch beim Experten der CBI und dessen Betonung, Beschäftigte sollten in Sachen betrieblicher Absicherung mit konkreten Forderungen an den Arbeitgeber herantreten; auch, da dies dem Wettbewerb zuträglich sei (: 169). Gleichzeitig sind sich einige Fachleute aber im Klaren, dass Bedingungen von Choice weiter optimiert werden müsste. So sieht etwa der Fachmann vom HMT, dass Vorbereitungen auf den Ruhestand über Vorsorge mit Fragen struktureller Ermöglichung, Anreizen, Informationen und nicht zuletzt (beratender) Unterstützung eng verbandelt sind („how they’re supported or have the right information or even the right encouragement or inducement to prepare for retirement in that way“) (: 50). Als weitere Bedingung adäquater Vorsorge nennt der Experte der NAPF zudem das notwendige Vertrauen “so people can sort of save with confidence and you know sort of look to the future” (: 53), was er durch Institutionen wie den Pension Protection Fund gesichert sieht.

Als entscheidende Verbesserung steht in diesem Kontext vor allem aber die Reform rund um auto-enrolment (in Kombination mit NEST). Ihr „Zwangscharakter [...] unterhalb einer obligatorischen Mitgliedschaft“ (Torp 2015: 341) stellt dabei ein einschneidendes Novum im System dar. Wegen der bestehenden Möglichkeit zum opting-out würde aber Choice gerade nicht unterminiert, wodurch sich die Reform wohlfahrtskulturell konform verhält. Zudem würde gerade dieser Mechanismus die Grundvoraussetzung für Choice schaffen; die Leute würden automatisch eingebunden und hierüber befähigt, Entscheidungen zur Vorsorge zu treffen – auch wenn diese final bedeute, dass eine solche durch das Herausoptieren bewusst nicht getroffen wird bzw. herausoptieren selbst eine Entscheidung letzter Instanz ist. Dabei würden viele nun erstmals die Möglichkeit besitzen,

überhaupt für den Ruhestand vorzusorgen (DWP 2011a: 8), was die NAPF sogar als Recht jedes einzelnen Beschäftigten deklariert (NAPF 2010a: 19). Die automatische Einbindung schaffe folglich Voraussetzung für (idealtypisches) Vorsorgeverhalten. Höhere Beitragszahlungen als die vorgeschriebenen seien dabei der nächste Schritt zu mehr Choice (ABI 2011: 130). Die Expertin des Verbands bekräftigt, dass erst über auto-enrolment die Einsicht über die Notwendigkeit privater Vorsorge auf Seiten der Individuen zu einem entsprechenden Vorsorgeverhalten führe:

„[...] we think it is very important that people grasp that and understand that and do something about it, but also that people are actually assisted in making the right choices. So that's where we think [that] automatic enrolment is a good thing. [...] And that's why we believe it's it is *right* that you have valued judgement that says pensions savings, saving for your retirement is a good thing. We're gonna make this choice for you, if you don't want it, fine you can opt out.” (: 98).<sup>369</sup>

Auch der Experte vom HMT unterstreicht den Aspekt, dass im Rahmen von auto-enrolment Wahlfreiheit gewahrt würde, da die Möglichkeit zum opting out bestehen bliebe. Seiner Ansicht nach sollte dies für die Öffentlichkeit aber besser ‚geframed‘ werden: „[...] I think it worth noting that it's automatic enrolment, [...] not compulsory pension saving, so individuals still retain a choice about how much and whether to save and when [...]” (: 99).

In der Diskussion über auto-enrolment kommt eine weitere Losung zum Tragen, nämlich „it pays to save“. Diese korrespondiert eng mit Choice, steht aber ebenso in Verbindung zur neuen State Pension. Sie drückt im Prinzip aus, mit auto-enrolment würde nicht nur effektive Vorsorge ermöglicht, sondern dass sich zudem – quasi als Selbstverstärkung – die Einsicht innerhalb der Bevölkerung durchsetzen möge, (die generelle Verantwortung des Individuum für) Vorsorge lohne sich prinzipiell für den Einzelnen. Die Hervorhebung dieses (‘it pays to save’)-Prinzips präsentiert sich hier als leistungsbetonendes Argument: Gerade die neue State Pension mit dem Niveau über der Bezugsgrenze von Pension Credit macht Vorsorge lohnenswert, weil sie (zumindest) bei einem Bezug einer vollen State Pension nicht mehr im Rahmen der Bedarfsprüfung angerechnet würde (s. weiter unten). Der Experte vom DWP führt dies in seiner Antwort nach der Werteorientierung der favorisierten Politik des Akteurs an: „[...] I suppose the moral, if you want the moral point from (a) pension side, there's still a moral, people should benefit from savings, so people who do the right thing should gain from the savings that they make” (: 249). Dieser Fachmann bezieht dies allerdings nicht nur auf den Nutzen von Vorsorge, sondern sieht ein Profitieren auch über Erwerbsarbeit gegeben. Dies erklärt sich vermutlich darüber, dass Erwerbseinkommen (eine) Bedingung für Vorsor-

---

<sup>369</sup> Auch: „and so we actually *think* that behavioural economics and this reliance on inertia and making choices for **people** which do then have the freedom to opt out off is absolutely the right way forward in pension policy and, you know, certainly the right thing for the UK, and [we're] completely behind this approach to try and to address the savings crisis” (: 92).

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

ge ist. Der Vorteil privater Vorsorge würde in der allgemeinen Wahrnehmung zwar nicht verkannt. Allerdings würde man mit auto-enrolment einem besseren Verbreitungsgrad privater Vorsorge nun deutlich näher kommen:

„[...] the current sort of pensions reforms are clearly there to make sure that private savings, especially private savings through auto-enrolment is seen to be clearly a good positive thing. [...] well it was a good positive thing, but it just wasn't *clearly* a good positive thing and under the sort of current arrangements, a lot of this is just trying to make it really clear that 'you *will* benefit from working and saving.'“ (: 258).

Ähnlich zum Fachmann des HMT betont er dies nicht zuletzt mit Blick darauf „in how you, you know, frame policies“ (: 270). Auch die Gesprächspartnerin von der Conservative Party benennt auf die Frage nach den moralischen Leitprinzipien der von ihr favorisierten Politik das Prinzip des *it pays to save*, und bringt Vorsorge ebenso in Zusammenhang mit Erwerbstätigkeit, betont aber den Aspekt von Leistungsbelohnung ungleich stärker:

„[...] I think it is rewarding hard work it's rewarding people who have done the *right* thing, you've made your savings, you've put money in a pension pot you've done everything right and then when you retire you shouldn't get the same as those people who haven't done that, and you get more because of the bit you decide for yourself.“ (: 73).<sup>370</sup>

Diese Losung setzt also darauf, innerhalb der Bevölkerung ein Bewusstsein zur Vorsorge zu schaffen, dem schlussendlich Taten folgen sollen. Auto-enrolment übernimmt dabei quasi den ersten Schritt hin zur Vorsorge, indem es den individuellen Entscheidungsprozess, ob überhaupt Vorsorge betrieben werden soll, übergeht. Die Losung des *it pays to save* zielt darauf ab, dass das Individuum in den Betriebsrentenplan eingebunden bleibt und nicht herausoptiert – und im Idealfall mehr Beiträge als das vorgeschriebene Minimum entrichtet. Das Design der neuen State Pension (DWP 2011b) bereite hier die komplementäre Grundlage für (kalkulierbare) Vorsorgebemühungen. Das DWP betont hierzu erneut das leistungsbelohnendes Prinzip: „[...] *automatic enrolment will only succeed if today's workers feel confident that it will be worth their while saving and if they understand how much they need to save to fund their aspirations for retirement. [...] Personal responsibility is only possible if working people feel they*

<sup>370</sup> Diesen Bezug auf die Vorteilhaftigkeit von Arbeit äußern die Fachleute auf Seiten der Parteien und Ministerien auf die Frage nach der Werteorientierung der favorisierten Politik. Dies ist darüber zu erklären, dass zum Zeitpunkt der Interviewerhebung neben Rentenreform die Reform der Universal Benefits hoch auf der politischen Agenda stand. So macht etwa der Experte des DWP folgendes deutlich: „There's running through all our work programme things, there's a 'people who are able to work should work and should, you know, take on work, and should you know, where possible, (fight) for themselves we'll provide support where possible'. [...] and the moralness that work itself is almost work is *good*, and (with) work, you know people being in work provides good role models for their children, it provides sort of a sense of accomplishment (for) themselves“ (: 249). Ähnlich klingt dies beim Experten der Labour Party (II) an: „I think I'd put number one or maybe not rank them but values would be that everyone who can work should work“ (: 82). Ähnlich auch beim Experten des CBI, der zunächst das allgemeine Leitprinzip seines Akteurs als „*vanguard of economic growth*“ beschreibt („if you don't have that growth, you will never create the jobs“), und hieran schließt, dass es beim CBI viel darum ginge „about getting people to work“ (: 179)



*will be rewarded for doing the right thing.*” (2011a: 8).<sup>371</sup> Auch auf die Interviewfrage nach einer guten Rentenpolitik argumentiert der Fachmann vom DWP ähnlich, wobei er deutlich macht, dass individuelle Erwartungen auch enttäuscht werden könnten:<sup>372</sup>

„[...] making sure people have got enough money to live on in your retirement and also making sure [that] people have an amount of money which they accept as broadly *right* when they're retired, so not necessarily enough to continue their current standard of living, but when they retire they at least go 'I saved, possibly I should have saved more, but you know, I got what I broadly deserved'. So there's a bit of making sure people understand what they're getting themselves into.” (: 236).

Der zum Ende dieses Zitats geäußerte (verdecktere) Appell an die Erwartungshaltung der Leute, der wieder auf die begrenzte Rolle des Staates für eine angemessene Absicherung im Alter rekurriert, findet sich auch bei der Expertin der Conservative Party. Diese nimmt die Leute expliziter in die Pflicht, frühzeitig darüber zu entscheiden, ob ihnen während des Erwerbslebens Konsum oder Vorsorge wichtiger sei:

“[...] And they should be given the information to know what it means to them °if they [...] choose not to [Vorsorge betreiben, SH], and make it °very clear°, [if] they should choose not to, even with the sort of slack pension for 140 pounds that's is being suggested, in today's term that doesn't buy you an awful lot.” (: 63)

Ähnlich zum Gesprächspartner vom HMT verdeutlicht sie also, dass Wahlfreiheit als Prämisse eigenverantwortlichen Verhaltens infolge der Verbesserung staatlicher Rentenleistungen nicht unterminiert und damit das traditionelle Primat Eigenverantwortung unangefochten bliebe. Die staatliche Rente würde zukünftig zwar mehr zum Schutz vor Altersarmut beitragen, bleibt aber der Systemlogik insofern treu, dass sie weiterhin nicht auf eine Absicherung des Lebensstandards im Alter abziele.

Wie bereits erwähnt hat Choice auch Relevanz für Fragen des längeren Arbeitens. Im Sinne genereller Ermöglichung meint Choice Handlungsbefähigung über ein Mehr von Chancen und Möglichkeiten, was damit nicht zuletzt längeres Arbeiten im Alter befördern soll. Pointiert bringt dies das DWP im Jahre 2002 zum Ausdruck: *„This Green Paper sets out how we will make sure that our employment and pension policies work together so that there is flexibility in the system to give individuals the choice to extend their working lives.”* (2002: 7). Handlungsbefähigend gilt etwa der Rückgriff auf nötige Informationen (wieder: informed Choice), damit Leute solide Entscheidungen in Planung ihres Übergangs von Erwerbsarbeit in den Ruhestand fällen können (DWP 2006: 69). Der Experte beschreibt dies als

<sup>371</sup> Ähnlich hierzu der Arbeitgeberverband („*We believe that this simpler state pension combined with automatic enrolment would help raise awareness among individuals that it 'pays to save'*” (CBI 2011a: 2)), aber auch die NAPF (2011a: 3).

<sup>372</sup> Siehe hierzu ähnlich auch Interview HMT: 125.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

den Hauptaufgabenbereich seiner Abteilung: „[...] that’s specifically around *how* do you get people to work up to state pension age, work beyond state pension age if they *want* to how [...] what are the information needs [...]“ (: 46). Er betont hier die Bedeutung von Arbeitgebern innerhalb solcher Prozesse, was auch das DWP ausführt: „*We will build on the success of our ‘Age Positive’ campaign to encourage employers to realise the business benefits of adopting more flexible approaches to retirement, giving individuals more choice and more opportunities to stay in work for longer*“ (2006: 71; vgl. auch 2007: 2-3).<sup>373</sup> Für das Ministerium stellt Wahlfreiheit zur Ermöglichung längeren Arbeitens die andere Seite zu den finanziellen Herausforderungen der alternden Gesellschaft dar; es erwachsen hieraus ebenso „[...] *opportunities, to harness the social and economic contributions of people in later life.*“ (2011a: 43).

Das Thema Ermöglichung von Chancen über Choice findet, wie im vorherigen Kapitel bereits anklang, zudem Niederschlag in der Diskussion um die Abschaffung des DRA, etwa seitens des DWP („*to enable older people to continue to work where they wish to do so.*“ (2011a: 8))<sup>374</sup> oder auch bei Age UK („*it is only reasonable that each person should be given every opportunity to work for as long as they need or want to.*“ (2010: 4). Der Experte der Charity bezieht sich auf Choice, indem er das DRA als konträr hierzu stehend sieht, was er wohlfahrtskulturell in Bezug auf Marktteilhabe begründet:

„[...] it [DRA, SH] just goes against the notions of °choice and economic independence as well which are° really important in a modern liberal democracy. So we’re really pleased it’s just an issue of choice really, now people can choose when they retire rather than being told that they’re gonna retire.“ (: 92).

Dass Choice hier mit der Ermöglichung finanzieller Unabhängigkeit verschränkt wird, mag charakteristisch für liberale Wohlfahrtsregime wie Großbritannien mit ihrer limitierten staatlichen Verantwortung für Absicherung im Alter sein. So sprechen sich auch tendenziell eher kritische Akteure deutlich dafür aus, längerem Arbeiten keine Hürden in den Weg zu stellen.<sup>375</sup> Interessant ist, dass im Bezug auf Choice hinsichtlich der Abschaffung des DRA auch indirekte Kritik anklingt: Der Experte vom TUC betont, dass die Gewerkschaften Altersdiskriminierung vehement ablehnen, woraus auch ihre Unterstützung zur Abschaffung des DRA resultiere. Allerdings liege ihr Fokus dabei klar auf jenen, die freiwillig länger arbeiten wollen; [...] *who want to where it’s a genuine voluntary choice to stay on in employment.*“ (: 58). An sich erachten sie anderes als drängender: „[...] things like inadequate pension build-up, especially amongst women *before we start saying that the most im-*

---

<sup>373</sup> Interessant ist hier die Hervorhebung durch das DWP: „*This is not about everyone having to work until the age of 70 – many would not be able to or would not want to do that. This is about providing people with support and information to enable them to make sensible choices about when and how to retire, based on their own circumstances and aspirations*“ (2006: 69).

<sup>374</sup> Deren Verbindung zu Choice zeigt sich etwa auch an folgender Stelle beim DWP: „*We have already made it clear that, ultimately, we envisage a future in which people have complete freedom of choice over when to stop working.*“ (2006: 67)

<sup>375</sup> Ähnlich hierzu auch der Experte von UNISON („we also supported the removal of the default retirement age, so that we believe that retirement should be a matter of *choice* for the individual when they feel they’ve got enough income“ (: 48)), und der Experte von TAEN (: 62).

portant thing is to enable people to stay on in employment.” (58-60). Der Experte der National Pensioners Convention ist hier expliziter und kritisiert, dass das Hervorkehren von Choice in diesem Zusammenhang davon wegführe, was für die Mehrzahl der Älteren prioritär gelten sollte:

„We didn’t actually think that [Abschaffung des DRA, SH] was the priority for °older people°. We thought the priority was improving the pension income to give people the sort of choice that I was talking about, real choice comes from having the money to choose what you want to do. It doesn’t come by just being allowed to keep working until you drop because you got no choice.” (: 115).

Der Fachmann der NPC zeichnet dies im Kontrast zu den Ausführungen des Experten von Age UK, der mit der Abschaffung des DRA ein grundsätzliches „empowerment issue“ für Ältere hinsichtlich ihres „right to work“ sieht (: 189). Er mutmaßt, dass eher privilegierte Berufsgruppen von der Abschaffung profitieren würden und stellt die rhetorische Frage, in wessen Interesse die Reform eigentlich war bzw. wer im Fokus stand.<sup>376</sup> Dabei kritisiert er, dass Age UK als treibende Kraft hin zur Abschaffung „the economics“ (: 117) nicht adressiert hätte, und neben anderen „equality campaigners“ in der Diskussion ein einseitiges Bild gezeichnet hätten: „[...] I don’t think it was a school cleaner or dinner lady who was saying ‘please I wanna keep working till 70, 80’” (: 132). Allerdings betonen die Experten dieser „equality campaigners“ ebenso, dass es neben dem Aspekt von ‚empowerment‘ zentral sei, für jene, die nicht länger arbeiten könnten, ausreichende „safeguards“ bzw. „state support“ (Interview Age UK: 199) zu gewährleisten.

### **Fairness**

Fairness präsentiert sich als weiterer relevanter Wertbegriff in der Reformdiskussion. Allerdings ist er relativ breit angelegt und hat damit für mehrere Reformthemen Relevanz. Etwa auf Fragen der Arbeitsmarktpartizipation Älterer bezogen formuliert Fairness ein Gebot prozessualer Gleichbehandlung. Mit Blick auf die jüngsten Rentenreformen ist er wiederum als kategorische Verpflichtung zur Vermeidung einer distributiven Schlechterstellung zu verstehen. Dies bezieht sich insbesondere auf das Verhältnis bestimmter Altersgruppen, wodurch Fairness deutlich in Verbindung zu Generationengerechtigkeit (s. weiter unten) steht, allerdings – etwa als *intergenerational fairness* verstanden – so weniger explizit angeführt wird. Dies trifft wiederum eher auf Prinzipien wie Nachhaltigkeit und Finanzierbarkeit zu, die dem Prinzip Generationengerechtigkeit wiederum deutlich zugeordnet wer-

---

<sup>376</sup> Vgl. hierzu die folgende Interviewpassage: „[...] it could be quite a hollow victory because what you might have done is allow people to just keep working till they die, without addressing all these other really very large problems that they have. So (2) the other question is who was *asking* for the right to keep working? Was it the guy who’s digging up the road or driving the bus? Or was it the professional journalist, bank manager, doctor, so who was the campaign really for? Was it for everybody? Or was it for a certain type of pensioner?” (: 117).

den können. Selbiges gilt zudem für Eigenverantwortung (Vorsorge) wegen dessen Beitrags zur Kostenkonsolidierung. Vor allem die Fachleute greifen diese Wertbegriffe in der Diskussion auf, insbesondere auf der reformunterstützenden Seite.

In Ergänzung zu Choice hat Fairness zunächst Relevanz für die Diskussion zur Abschaffung des DRA. Dies zeigt sich bereits in der im vorherigen Kapitel behandelten Notwendigkeitskonstruktion, die ein Verstoß gegen Prinzipien rund um Fairness ankreidet, würde das DRA weiter bestehen. Fairness formuliert damit die kategorische Verpflichtung zur Abschaffung selbst, um damit nicht nur Wahlfreiheit (Choice) zu fördern, sondern auch die Diskriminierung Beschäftigter auf Grundlage ihres Alters zu unterbinden. Damit geht eine entsprechende Zuständigkeitsverantwortung der Politik zur Durchsetzung dieser Entscheidung einher, derer sie sich durchaus bewusst sei:

„politicians of all parties have been occasionally saying that (the) default retirement age is a wrong thing. I think many of them come from a *fairness* angle, so if you're 65 it's just wrong that your employer should say 'you're now going to retire because you're 65', even if you're doing a perfectly good job.“ (Interview DWP: 140)<sup>377</sup>

Andere Fachleute sprechen hier allerdings weniger von Fairness, sondern vielmehr von Equality, was damit zumindest in Fragen von Arbeitsmarktpartizipation auf eine eher geringe Trennschärfe der Begriffe, zumindest in ihrer Verwendung im direkten Sprachgebrauch, hinweist. Dies zeigt sich auch in den von den entsprechenden Fachleuten beschriebenen Leitprinzipien jener Organisationen, welche das Thema Gleichbehandlung Älterer als politisches Steckenpferd anführen: So legt etwa der Gesprächspartner von Age UK auf die Frage im Interview nach den moralischen Prinzipien der favorisierten Politik das Hinwirken zu „equality for older workers“ (: 218) wie folgt dar:

„equality is very important [...] I think our role is °largely you know making sure older people aren't disadvantaged° and are at the heart of all policies [...] so equality is very important to us [...] I think to a large degree it does underpin a lot of the policy and in the labour market it's still *not entirely there* [...]“ (: 268).

Der Experte der Charity TAEN dagegen spricht eher von der „mission [...] to try to work towards a fairer labour market for people in mid and later life“ (: 140). Der Fachmann der Gewerkschaft UNISON wiederum benennt allgemein (und eher vage) beides, Fairness und Equality, „to the people who deliver the work“ als Leitprinzipien seiner Organisation. Einige Jahre zurückliegend spricht selbst das DWP von „*the need to promote equality in the workplace for all workers, including providing the opportunity for older people to work beyond traditional retirement ages.*“ (2007: 4). Laut Auskunft des DWP-Experten würde von Seiten der konservativen Regierung (aber auch der vorherigen unter Labour) allerdings Fairness nunmehr als Begriff der Wahl verwendet, „[to] badge

<sup>377</sup> Ähnlich hierzu auch Interview UNISON(: 74).

on some bits of their policies, [...] you know ‘this is for fairness, this is why we’re doing this’. Occasionally meaning quite different things.” (: 274).

Konkret auf die Abschaffung des DRA bezogen untermauern beide Begriffe die Bedeutung eines Rechts auf Arbeit („right to work“) für Ältere, was die meisten Fachleute als klare Errungenschaft begreifen, da nunmehr jene, die länger arbeiten wollen, dies auch könnten.<sup>378</sup> Pointiert beschreibt es der Fachmann der Labour Party in seiner Antwort auf die Frage nach einer guten Arbeitsmarktpolitik für Ältere: „[...] I think they should be capable of being an integral part of the labour market if they want to be” (II: 142). Interessant ist hier vor allem die Argumentation des TUC, der ebenso ein Recht auf Arbeit forciert, dies aber im Einklang mit seiner Priorität eines Rechts auf Ruhestand („right to a retirement“) (2005b: 8) formuliert. Dessen historische Errungenschaft gelte bis heute (ebd.). Allerdings müssten für jene Älteren „*who have not really chosen retirement and face poverty and exclusion as a result*“ Anstrengungen unternommen werden „*to help older people who want to remain in (or return to) employment.*“ (ebd.). Auch im Interview zeigt sich dieser argumentative Spagat zwischen dem „long standing trade union commitment to a poverty free retirement as a right for everyone” (: 45), und der Forderung nach einem Recht auf Arbeit im Alter. Denn viele Ältere könnten ihr Recht auf Ruhestand nicht wahrnehmen, weil sie aufgrund von finanzieller Not im Rentenalter weiterarbeiten müssten. Wegen traditionell geringer staatlicher Rentenleistungen bleibe damit das Recht auf Arbeit wichtig, trotz des priorisierten Rechts auf Ruhestand.<sup>379</sup> Folglich werde die Abschaffung des DRA oder der längerer Erwerbsverbleib unterstützt – unter der Prämisse, dass (wie bereits weiter oben behandelt) dem Beschäftigungswillen des Einzelnen eine freie Wahl zugrunde liege: „[...] one of the reasons *why* we want people to have a right if they *want* to work beyond retirement age is so that it’s one of the ways of dealing with old age poverty.” (: 133). Folglich betonen auch Gewerkschaften das wohlfahrtskulturelle Primat des Marktes insofern, dass Arbeit im Rentenalter ein Mittel sein kann, um geringe Alterseinkommen zu kompensieren.<sup>380</sup>

Wie bereits dargelegt, erachten es viele Akteure als legitim, (mit Eigenverantwortung) an den Einzelnen zu appellieren, dass eine längere Ruhestandsphase durch Eigenanstrengung (private Vorsorge) mitfinanziert werden sollte. Folglich bedarf das Profitieren von einer (zu erwartenden) längeren Lebensdauer einer frühzeitigen Investition des Einzelnen, will er seinen Lebensstandard im Alter halten – und zudem nicht den Staatshaushalt belasten. Fairness dient hier im Grunde dem gleichen argumentativen Zweck, geht begrifflich allerdings über einen direkten Individualbezug hinaus, indem sich der Begriff auf das gegenwärtige und auch zukünftige Verhältnis von Altersgruppen bezieht. Fairness berührt also Fragen legitimer Ansprüche von Kohorten, vor dem Hintergrund, dass

<sup>378</sup> Selbst der Experte vom CBI, der für den Erhalt eines DRA plädiert, macht auf Nachfrage im Interview eine Konzession an ein Recht auf Arbeit. Gleichwohl sieht er es aber bereits insofern erfüllt, da vor der Abschaffung des DRA Arbeitgeber bereits 80 Prozent der Anfragen von Beschäftigten zustimmten, weiter arbeiten zu dürfen (: 51).

<sup>379</sup> Vgl. hierzu auch Scherger und Hagemann (2014), Hagemann et al. (2015).

<sup>380</sup> Vgl. hierzu auch Hagemann et al. 2015; Scherger und Hagemann 2014.

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

sich infolge der demographischen Entwicklung ihr über das PAYG-System institutionalisierte Verhältnis verschiebt. Hierauf würde etwa durch die Erhöhung des staatlichen Rentenalters reagiert, so die eine Maßgabe von Fairness. Laut dem DWP sei es somit legitim, mit der Erhöhung das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und RentnerInnen neu zu justieren. Über diesen Schritt würde also Fairness gewahrt, insbesondere mit Blick auf das übergeordnete Ziel von Nachhaltigkeit und Finanzierbarkeit im Rentensystem:<sup>381</sup> „*The State Pension age plays an important role in ensuring that the state pension remains sustainable and affordable – one of the key principles for future pension reform.*“ (2011a: 11). Vergleichbar zum Prinzip Eigenverantwortung geht somit im Grunde eine Verrechnung der Vorteilhaftigkeit einer längeren Ruhestandsphase infolge einer höheren Lebenserwartung mit dem legitimen Anspruch an den Einzelnen einher, (neben einem Mehr an Vorsorge) länger im Erwerbsleben zu verbleiben: „*That people are living longer is good news. However, the state pensions system needs to be sustainable and fair to each generation*“ (2010b: 7). Nachhaltigkeit und Fairness gegenüber kommenden Generationen sind damit maßgebende Prinzipien der Reform; ihre Unterlassung würde klar gegen diese Prinzipien verstoßen, so ja auch das Konsequenzen betonende Argument der entsprechenden Notwendigkeitskonstruktion hierzu: „*Rising life expectancy combined with a decline in the ratio of working-age people to pensioners means that, without change, age-related costs will fall disproportionately on younger generations*“ (ebd.: 22). In Anbetracht der Auswirkungen der Rezession sei zudem ein schnellerer Anstieg bis 2020 notwendig (ebd.: 14), was ähnlich begründet wird. Dabei sei es „*crucial for both financial sustainability and fairness to each generation that the state pensions system reflects how much longer we are living*“ (ebd.: 15). Ferner sei die Erhöhung die Vorbedingung jeder weiteren Reform im System, wie etwa die der Single-Tier State pension (2011a: 41).

Zumindest das DWP führt Fairness damit eindeutig als kategorische Verpflichtung (einer verantwortlich handelnden Politik) an, den legitimen Anspruch der für staatliche Rentenleistungen zukünftig zahlenden Generation zu wahren. Denn diese sollen nicht übermäßig durch eine längere Rentenbezugsdauer der empfangenden RentnerInnen-Generation belastet werden, etwa in Form höherer NI contributions. „*Sustainability is still a concern. Life expectancy in the UK has reached record levels and is projected to continue to increase. [...] government has a responsibility to ensure the costs of increasing longevity are shared fairly between generations*“ (2011a: 8). Gleichzeitig gelte aber auch für kommende Rentnergenerationen, ihre Aussicht auf einen längeren Bezug der State Pension müsse einen längeren Verbleib im Erwerbsleben (in Folge der höheren Regelaltersgrenze) nach sich ziehen. Auch der Experte der NAPF bezieht sich (allerdings ohne Fairness zu nennen) auf die Alternativlosigkeit des längeren Arbeitens, da ein Ausbleiben der höheren Regelaltersgrenze „*a huge burden for future generations of taxpayers*“ nach sich ziehe (: 57). Denn schlussendlich müsse die Balance zwischen „*the current*

---

<sup>381</sup> Dies zeigt sich auch im Titel eines Kapitels im entsprechenden Dokument: „*A fair and sustainable state pensions system*“ (vgl. DWP 2010b: 27).



generation of taxpayers and those in retirement“ gesichert werden (: 97). Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass die geburtenstarke Kohorte der Babyboomer gegenwärtig in den Ruhestand wechseln, so die reformbefürwortenden Fachleute vom ABI und der Arbeitgeber CBI. Jede (also auch den Babyboomern folgende) Generation „needs to shoulder more of its own *burden*“ (Interview ABI: 102), also etwa über einen längeren Verbleib im Erwerbsleben und privater Vorsorge. Der Experte vom Arbeitgeberverband betont hier eher das Prinzip Nachhaltigkeit, um dem moralischen Imperativ von Fairness zwischen den Generationen Ausdruck zu verleihen. Die Verrentung der Babyboomer würde das System unter starken „Stress“ setzen, weshalb gerade jetzt reformiert werden müsste („[...] you have to have start reforming today so the system is sustainable over the long term.“ (: 183)).

Für das DWP gilt Fairness im Grunde als (selbst gesetzter) Beurteilungsmaßstab, auch zur Begründung des Zeitpunkts der schnelleren Anhebung: „*When deciding the timing of the increase to 66, the Government believes that implementation between December 2018 and April 2020 is the option that best balances sustainability with fairness in the face of demographic change*“ (2010b: 29).<sup>382</sup> In Anbetracht der Auswirkungen der schnelleren Anhebung für bestimmte Altersgruppen (insbesondere für Frauen in dieser Kohorte) müsste deshalb auch die ‚notice period‘ mit Sorgfalt bedacht, also realistische Übergangsregelungen geschaffen werden. Andere Akteure agieren hier wiederum begrifflich anders: Sie beziehen sich auf Fairness, um hierüber ihrer Kritik an weiteren diskutierten Reformoptionen Ausdruck zu verleihen, wodurch sie folglich die potentielle Verletzung von Fairness ankreiden. Dies zeigt sich in der Auseinandersetzung darüber, ob weitere Erhöhungen des Rentenalters automatisch von der (weiter steigenden) Lebenserwartung abhängig gemacht werden sollen (vgl. etwa Age UK 2011a: 15; NPC 2011: 13; TAEN 2010: 5). Während das DWP diese Option damit begründet, dass „*the era of a static State Pension age, set long into the future*“ enden müsse (2011a: 45), baut die Kritik an dieser Option durch andere auf der Prävalenz ungleicher Lebenserwartungen bestimmter Gruppen: „[...] *further increases in SPA are inevitable, but they must be done in a fair and reasonable manner that takes account of discrepancies in life expectancy in different parts of the county*“ (NAPF 2011a: 27; vgl. auch NAPF 2010a: 34). Hierauf bezogen sprechen einige Fachleute allerdings weniger von Fairness (lediglich Interview TAEN: 54), sondern (wieder) eher von „equality issue“ (Interviews TUC: 45; ABI: 55; Labour I: 51).<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup> Die mittlerweile gefällte Entscheidung wird vom DWP als folgerichtige und effektive politische Entscheidung der Regierung dargestellt, um die wachsende Verschuldung zu verringern. Das Gebot von Fairness ließe dabei keinen politischen Spielraum: „[...] *to fail to do so would also put an unfair burden on future generations. Public borrowing is, in essence, taxation deferred, and it would be irresponsible and unfair to accumulate substantial debts to fund spending that benefits today's generation at the expense of subsequent generations.*“ (2010b: 14). Ferner trage dies zum Gebot von Nachhaltigkeit bei: „*The Government has acted quickly to take recent increases in life expectancy into account by setting out proposals to increase the State Pension age to 66 by April 2020. This will help keep the state pension sustainable.*“ (2011a: 41).

<sup>383</sup> Andere dagegen führen Equality an, um damit die Angleichung der Regelaltersgrenze zwischen Frauen und Männern zu legitimieren (vgl. Interviews Conservative Party: 41; Age UK: 144; NPC: 47).



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

Zumindest auf die Erhöhung bezogen präsentiert sich Fairness demnach als breiter, wenn nicht sogar vager Wertbegriff, der flexibel anwendbar erscheint (was ja auch der Experte vom DWP so erachtet). Im Zusammenhang mit der Single-Tier State Pension hat Fairness wiederum klareren Stellenwert zur Begründung der Output-Dimension dieser Reform. So formuliert das DWP im entsprechenden Green Paper gleichrangige Leitprinzipien hinter der Reform; konkret: „*personal responsibility*“, „*fairness*“, „*simplicity*“ und „*affordability and sustainability*“ (2011a: 7-8). Das Gebot von Fairness begründe etwa die Besserstellung bestimmter Gruppen. Neben dem Wertbegriff „*personal responsibility*“ und der Erreichung von „*simplicity*“ im System (zur Verbesserung privater Vorsorge) soll Fairness im Sinne einer relativ ausgebauten Verantwortung staatlicher Alterssicherung für Alterseinkommen nämlich Folgendes gewährleisten: „*ensuring an adequate level of support for the most vulnerable, ensuring everyone with a full contribution record should be entitled to a state pension above the standard level of means tested support, and ensuring all groups are treated fairly*“ (2011a: 7). Dass die Besserstellung bisher eher benachteiligter Gruppen „*the basis for a fairer system*“ (ebd.: 31) liefere, begrüßen so auch andere Akteure (vgl. etwa NAPF 2011a: 21; TAEN 2011: 3).<sup>384</sup>

Ähnlich wie in der Diskussion zur Erhöhung des Rentenalters zeigt sich hier aber auch, dass über Fairness darauf rekuriert wird, dass die Besserstellung bestimmter Gruppen auch Nachteile für andere berge. So sieht etwa die Charity Age UK (2011a: 9), das neue System sei als „*more redistributive system than the current system*“ unfair gegenüber jenen, die vor dessen vollständiger Implementierung in den Ruhestand gehen (ebd.: 4, 8) und folglich von Leistungsverbesserungen nicht profitieren könnten.<sup>385</sup> Der Akteur verweist dabei auf jene, die im Vergleich zu den bessergestellten Gruppen mehr bzw. länger eingezahlt haben. Gleichwohl befürwortet Age UK solche Besserstellungen – macht aber auch Folgendes klar: „[...] *there will always need to be a balance between recognising contributions made, and ensuring all can receive an adequate pension.*“ (2011a: 9). Daher sei nach Maßgabe von Fairness etwa zu erwägen, dass Leistungen aus der State Second Pension wegen entsprechender Einzahlungen eine höhere State Pension als der anvisierten £140 zur Folge haben müssten (ebd.: 11) – ein Aspekt, den auch der Experte der Labour Party auf die Nachfrage im Interview nach der Bedeutung von Fairness in der allgemeinen Diskussion erläutert (II: 134, 205).

Wie bereits erwähnt, stellt das DWP neben Fairness drei weitere Leitprinzipien hinter der Reform zur „*simpler and fairer state pension*“ (2011b: 7) hervor: „*affordability and sustainability*“ (hier zusammen formuliert), „*[p]ersonal responsibility*“ und „*simplicity*“ werden als zu erreichendes Ziel deklariert. Hier pocht das DWP auf strikte Kostenneutralität „*in each and every year*“ des Reformverlaufs. Dies soll einen „*unsustainable burden on future taxpayers*“ verhindern, so das wiederkehrende (im Prinzip

---

<sup>384</sup> Die Arbeitgeberverband mahnt dabei im Verweis auf Fairness zur Einhaltung des „*contributory principle*“, dass eine geringere Anzahl der qualifying years auch eine niedrigere State Pension nach sich ziehen müsse (CBI 2011a: 2).

<sup>385</sup> Age UK veranschaulicht diese Sichtweise mit Blick auf Zuschriften, die den Akteur erreichten – wie etwa folgende: „*Surely it has to be a universal pension for all, and not cake for some and crumbs for others.*“ (2011a: 18).

generationengerechte) Argument (ebd.: 8), was über Folgendes gewährleistet würde: „*Any proposals will be subject to confirmation, including on affordability, and will reflect the projections set out in the Office for Budget Responsibility's forthcoming Fiscal Sustainability Report.*“ Aspekte rund um Finanzierbarkeit und Nachhaltigkeit untermauern damit den generationengerechten Anspruch dieser Reform – sehr ähnlich zur Begründung des höheren Rentenalters. Ergänzt wird der allgemeine Reformimperativ noch um den Aspekt struktureller Ermöglichung („*simplicity*“) zur Vorsorge, die belohnt werden müsse: „*We are now interested in looking at options for delivering a simpler and fairer state pension which rewards those who do the right thing and save for their retirement and is sustainable for future generations.*“ (ebd.).

Mit Blick auf die analysierten Dokumente zeigt sich, dass die vom DWP deklarierten Prinzipien Finanzierbarkeit und Nachhaltigkeit auch von dem Verband betrieblicher Vorsorge NAPF und dem Arbeitgeberverband CBI erwähnt werden (NAPF 2011a: 12; CBI 2011a: 7). Gleichwohl ist die NAPF etwas zurückhaltender in Bezug auf die Verpflichtung zur Kostenneutralität. Der Akteur macht deutlich, dass Entscheidungen über die Finanzierbarkeit am Ende politischer Natur sind (ebd.: 22) – womit vermutlich gemeint ist, dass solche Grundsätze kaum festgeschrieben werden können. Ähnlich argumentieren, wie weiter oben angeführt, auch andere: Age UK bezieht sich auf Fairness, und stellt dieses Prinzip in gewisser Weise der Verpflichtung zum Postulat der Finanzierbarkeit entgegen. Der Akteur sieht, wie bereits im vorherigen Kapitel angeführt, dass Reformen im pension tax relief höhere Kosten staatlicher Rentenleistungen tragen könnten (2011a: 19). Zudem präferiert Age UK das von der NAPF vorgeschlagene Modell der foundation pension, das ein höheres Niveau von £150 böte (ebd.: 8), was auch TAEN priorisiert (2011: 3, 5). Besonders scharf wird die Maßgabe von Kostenneutralität von der National Pensioners Convention als „*one of the major weaknesses of the Green Paper*“ (2011: 2) kritisiert; es sei völlig unklar, wie dies erreicht werden könnte. Wie bereits angeführt, fordert sie ein Rentenniveau von £175, das über eine „*citizen's pension*“ jedem zustehe, der eine 30-jährige Residenz aufweisen könne; unter Beibehaltung der State Second Pension und einem Festhalten an der bestehenden Regelaltersgrenze von 65 bis 2020 (2011: 14; auch Interview: 233).

### **Generationengerechtigkeit, Kohortenbezüge und Verteilungsfragen**

Torp (2015: 342) sieht, dass sich die vom DWP deklarierten Leitprinzipien hinter der neuen State Pension allesamt auf Generationengerechtigkeit beziehen. Zumindest in dieser Untersuchung hier präsentiert sich jedoch eher Fairness als bündelnder Begriff, während Generationengerechtigkeit explizit so kaum benannt wird. Zudem hat sich gezeigt, Fairness und weitere Prinzipien haben zum Teil unterschiedlichen Stellenwert, sowohl in der Diskussion zur Single-Tier State Pension (Priorisierung von *simplicity* und *personal responsibility*) als auch der Erhöhung des Rentenalters

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

(*sustainability*). Mit Blick auf die Interviews ist interessant, dass sich die Fachleute auf einige dieser Prinzipien beziehen, aber insgesamt eher zurückhaltend auf die Interview(leitfaden)frage hin agieren, ob Generationengerechtigkeit für die favourisierte Politik eine besondere Rolle spiele. Bemerkenswert ist die Ausführung des Experten vom DWP, der „generational justice“ als weniger prioritär, und das Prinzip als „slightly overplayed“ erachtet:

„I think when it comes to actual policies and what vast majorities of our stakeholders think, it's not something that is desperately important, if you're asking me to rate generational justice in the sort of with the other morales, you know, the sort of underpinning points across the department it's quite low down“ (: 260).

Wie bereits behandelt, sieht er das Prinzip des ‚it pays to save‘ oder das leistungsbetonende Prinzip „benefit from work and saving“, als wichtiger für die Arbeit des DWP und der konkreten Art und Weise, wie politische Inhalte vermittelt werden. Insgesamt ginge es seinen Worten nach um Klarheit („clarity“) im Bewusstsein der Leute; „that drives quite a lot of the policy work“ (: 270). Auf Nachfrage erachtet er Fairness als begrifflich unbestimmter: „fairness (2) I think is a slightly more abstract thing that also one person's fairness is not necessarily another person's fairness so that's a bit more of a wishy washy [...]“ (: 272). Gleichzeitig unterstreicht er, Generationengerechtigkeit habe eher für das Finanzministerium HMT Bedeutung, allerdings in eher pragmatischer Hinsicht : „[...] less as generational justice in a sort of moral terms and more like not racking up spending for the future, and not putting, you know, a to high tax burden on people now for things they won't be able to benefit from“ (: 260). Dies bestätigt sich im Gespräch mit dem Experten vom HMT. Auf Nachfrage erachtet dieser Generationengerechtigkeit als sehr wichtig und führt an, dass er dies im bisherigen Gesprächsverlauf hätte deutlicher machen können:

„some of the things that I've been saying about labour market responses and pension age and what have you is, there is a clear role for intergenerational fairness (in) ensuring that sort of certain cohorts or certain generations don't get a lot more out of the system compared to what they put in than others“ (: 129).

Auf die Nachfrage hin, welche Kohorten er konkret meine, antwortet er eher vage, dass beziehe sich auf alle Altersgruppen; er verweist im Anschluss auf „some quite interesting studies“ die zeigten, dass insbesondere die Gruppe jetziger RentnerInnen vielerlei finanzielle Vorteile („have done very well“) genossen hätten: „they're getting well some more money from the state [and] have done very well in terms of how the housing markets evolved, the sort of nature of defined benefit pension schemes that might (have) been available to them when they worked“ (: 131). Anschließend wirkt er vorsichtiger in seinen Ausführungen und redet unbestimmt von „people“, womit er vermutlich diejenigen meint, die im Erwerbsleben stehen und die State pension über NICs finanzieren: „people

[...] need to have sort of (a) labour market and pension age policy to ensure that people don't get, you know, a huge amount more out of than cohorts, paid for by the subsequent generations after them.“ (: 131). Er spricht also von Leistungen, die nicht unverhältnismäßig das übersteigen dürften, was kommende Generationen für sich beanspruchen könnten.

So zeigt sich bei einigen Reformbefürwortern eine gewisse Vorsicht, im Zusammenhang mit Fairness explizit von Generationen oder gar bestimmten Kohorten zu sprechen. Der Experte vom Finanzministerium legt dar, dass es sich um ein schwieriges Argument handle, was viele Leute partout nicht mögen würden: „[...] I mean they don't think about themselves versus people retiring in 20, 30 years' time“. Allerdings bleibt zunächst unklar, wen er konkret meint, also etwa die Mitglieder bestimmter Altersgruppen, oder etwa jene in politischer Verantwortung. Auf Nachfrage wird er etwas deutlicher, indem er (unter anderem) auf Sachzwänge einer blame avoidance anspielt, in Anbetracht einer großen Masse älterer WählerInnen weitreichende rentenpolitische Entscheidung zu treffen:

„[...] it's not a very popular argument. [...] it's very difficult for people to argue now to this current generation of pensioners who've done very well and (some) do less well [...], because it's obviously very political, I mean [...] this group, [they] just don't want to hear that argument, so they'd have different perceptions of fairness.“ (: 128-141).

Die gezielte Nachfrage in den anderen Interviews bringt eine ähnliche begriffliche Vagheit zu Tage, auf die ja auch der Experte vom DWP im Zusammenhang mit Fairness verweist. In Diskussion dieses Aspekts mit dem Gesprächspartner der Labour Party bezeichnet dieser Fairness als „very flawed term“ (II: 201), der schwierig von Gerechtigkeit im Sinne von „justice“ abzugrenzen sei: „[...] in the UK mentality [...] what justice is supposed to deliver is fairness, so and justice [...] it sounds very legalistic. [...]. And *justice* is a mechanism by which you deliver the just and fair. Which are exactly the same terms“ (II: 221-223). Der Experte der Charity TAEN wiederum bietet einen begrifflichen Distinktionsansatz, bei dem er Fairness in Bezug auf prinzipielle Möglichkeiten mit Gleichheit gleichsetzt („[...] a level of playing field, equality of opportunity, everybody having a chance to realize their ambitions their goals and so on, fairness doesn't necessarily imply that anybody is treated in exactly the same *way*“ (: 152).

Die von den Vertretern der Ministerien vage gehaltenen Ausführungen zu bestimmten Kohorten sind bei den Fachleuten des Arbeitgeberverbands CBI und der britischen Versicherer ABI und ihren Bezüger auf die Babyboomer klarer. Auf Nachfrage nach der Bedeutung von Generationengerechtigkeit für die eigenen Positionen drückt sich die Expertin der ABI ähnlich zum Experten des HMT zwar auch vorsichtig, aber dennoch unumwundener aus:

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

„(I don't think) we talk a great deal about intergenerational equity *but* it is implicit because (3) you can't just let one generation, (2) @you know@, benefit hugely on the back of the next generation because that's really what happens (isn't it) like (well) the babyboomers are a classic sort of case, you know, if you take the UK, you know, all the housing wealth the DB pension wealth etcetera is all concentrated in the hands of this particular cohort born between 1945 and 1965" (: 100).

Auf die relativen Nachteile folgender Generationen bezieht sich auch die Expertin der Conservative Party:

„[...] there will be a generation that is not as well off as its parents for the first time ever in history, you know, we've *always* got better, we've always had *more*, we've always had more opportunities, it's going to hit a generation where that doesn't happen." (: 75).

Allerdings sollte ihrer Ansicht nach auch nicht verkannt werden, dass über familiäre Transfers und anderer Leistungen die (wohlhabende) ältere auch die jüngere Generation unterstütze, wodurch es im Grunde zu einer stetigen Aus- bzw. Rückbalancierung von Lasten käme (: 75-77). Der Arbeitgeber-Experte argumentiert ähnlich zur ABI, zwar auch zurückhaltend, indem er betont, dass es für den Akteur in allgemeiner rentenpolitischer Hinsicht eher um das langfristige Ziel von Nachhaltigkeit als konkret um Generationengerechtigkeit ginge. Der Fachmann der NAPF spricht nicht konkret von den Babyboomern. Gleichwohl drückt er aus, dass Eigenverantwortung zur privaten Vorsorge eng mit Generationengerechtigkeit zusammenhänge:

„[...] you're putting money your own money away to fund your future. Fundamentally that's what you're doing when you're saving into a pension. If an individual isn't putting that money away, yeah, then either they're going to be very poor or it's the taxpayer that's gonna pick it up." (: 156).

Ähnlich zur Expertin der ABI sagt er im Anschluss, Generationengerechtigkeit spiele eher implizit für die Politik seines Akteurs eine Rolle. Interessant ist, dass diese Zurückhaltung der hier angeführten Fachleute diametral zu ihrem Ausdruck einer kategorischen Verpflichtungen steht, fortan eine angemessene Balance zwischen „current tax payers“ (Interview Conservative Party: 41), Generationen (oder auch: „generation of taxpayers“ (Interviews NAPF: 97) bzw. der Balance zwischen „between what you get today yourself, but also, what is coming for your children right behind you“ (Interview CBI: 181) zu gewährleisten.

Den postulierten Zusammenhang hinsichtlich der assoziierten finanziellen Vorteile, die nach Darstellung der Fachleute vor allem die Babyboomer bzw. die jetzigen RentnerInnen erführen, stellen einige kritische Vertreter in Reaktion auf die Interviewfrage allerdings in Abrede. Sie beklagen

die Vereinnahmung des Begriffs Generationengerechtigkeit für bestimmte (renten)politische Ziele.<sup>386</sup> Sie sehen, dass der Bezug auf die vermeintlichen Privilegien der geburtenstarken Jahrgänge in der politischen Diskussion ein Zerrbild der Realität liefere. Der Experte der National Pensioners Convention unterstreicht, viele der gegenwärtig 50-Jährigen seien eher „under the squeeze“. Zwar gebe es faktisch keine intrafamiliären Generationenkonflikte, was sich auch anhand von Transfers immer wieder zeige. Allerdings, so dieser Experte, setze dies große Teile jener, die zur Generation der Babyboomer gehören, vielfach auch unter finanziellen Druck.<sup>387</sup> Hinzu käme, dass rund ein Viertel aller RenterInnen von Altersarmut betroffen seien. Er spannt den Bogen hin zur jüngeren Generation, deren nachteilige Lage er ebenso klar erkennt, einen möglichen Zusammenhang mit den Vorteilen der älteren Generation aber als nicht zulässig erachtet:

“the generation that's just starting out in the workplace won't get any decent occupational pensions because they have closed the final salary schemes. They're gonna be asked to work longer and get *less*, so who's winning out of this? You know this generational conflict is a false conflict that certain think tanks, academics, politicians have suggested exists, I don't see it. We're either all in the shit, or none of us are.” (: 308).

Sein Bezug auf die politische Diskussion und deren Beeinflussung durch bestimmte Akteure findet sich zum Teil auch bei anderen Fachleuten. Der Experte vom TUC bezeichnet Generationengerechtigkeit unumwunden als „right-wing call“ (: 186), während der Gesprächspartner von Age UK etwas vorsichtiger ein Stereotyp sieht, das in der Diskussion zum Teil vorherrsche: „[...] it's a stereotype that all people that are aged 55 and above have had it easy and had wonderful lives with highly paid jobs and access to fantastic health care etcetera that people aren't gonna get in the future“. In Abgrenzung zu einigen wenigen, auf welche dieses vielleicht zutreffen möge, stünden „millions and millions of other people who are living in poverty or at risk of living in poverty, who have very unstable jobs, bad health all of those kinds of things.“ (: 237). Auch der Experte der anderen Charity TAEN mahnt an, einem “kind of war between the generations” vorzubeugen, der gerne seitens der Medien aufgegriffen würde (: 146). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Ausführung des Experten vom TUC, der in einer bewussten Umkehr des klassischen generationengerechten Arguments einen Anspruch der älteren gegenüber der jüngeren Generation als durchaus

---

<sup>386</sup> Zwei Experten beziehen sich hierbei auf das Buch „*The Pinch. How the Baby Boomers Took Their Children's Future – And How They Can Give It Back*“ des Abgeordneten und ehemaligen Staatsministers für Hochschulen und Wissenschaft David Willits, das für politische Furore gesorgt hatte.

<sup>387</sup> Er veranschaulicht dies wie folgt: „you could be contributing towards your children's education at university. Particularly with the changes that have taken place there for funding and grants and so on. And contributing possibly to your parents' care costs **and** having to contribute to your own pension pot which may be under threat as well. So you're in this position whereby you're funding three different streams of retirement or education or care provision. (2) So in more than it being the generation that's at university now that's under the squeeze it's actually the generation that's just below retirement age that's already under the squeeze.“ (: 308).

legitim erachtet. Er trägt dies im Gegensatz etwa zur Sichtweise der Expertin der Conservative Party vor, dass die wirtschaftliche Prosperität über den Generationenverlauf stagnieren könnte:

„to some extent we are trading on the wealth and incomes of future generations. Em but they're going to be richer than us. I mean, you know, it's that temporal redistribution [...] is justified [...] **I am a parent** and I don't feel any *guilt* whatsoever about that.”

Er sagt, eher Folgendes stelle ein Akt von “generational unfairness” dar: „destroying the social capital that our parents and grandparents built up, so that we were able to benefit from it but not our children”. Er bezieht sich vage auf eine Vielzahl nach seiner Sicht haltloser Annahmen, die in der laufenden Reformdiskussion mit dem Bezug auf Generationen eingebracht würden. Gleichzeitig stellt er in den Raum, dass seine (jüngere) Gesprächskollegin eventuell anderer Meinung wäre, was diese allerdings verneint und hier vage zum Ausdruck: „economic growth will go up, so (4) scheme funding will increase“ (w: 197). Der Gesprächspartner greift hier von ihr nicht weiter ausgeführten Punkt auf: Er sieht einen Widerspruch in der Argumentation von Reformbefürwortern, etwa höhere Steuerforderungen an die jüngere Generationen zur Finanzierung der Alterseinkommen als problematisch abzutun, aber gleichzeitig auf Kapitaldeckung zu setzen: „[...] *but that's simply a different way of establishing a claim on the income of a future generation. They still have to pay for it.*“ Jegliche Finanzierungsform sei aber gerechtfertigt, so seine Einschätzung, da die jüngere Generation mehr Wohlstand generieren würde, was der Zeitverlauf immer wieder gezeigt hätte (: 186-200) – und, so seine implizite Botschaft, auch für die Zukunft gelte.

Insgesamt zeugen solche Ausführungen von einem Versuch, mit dieser Auslegung von Generationengerechtigkeit einen Steigbügel für das (renten)politische Leitprinzip der Gewerkschaften zu formulieren: Verteilungsgerechtigkeit. Im Vergleich zur Diskussion mit deutschen Gewerkschaftern wird Verteilungsgerechtigkeit zwar nicht explizit benannt, findet aber dem Prinzip nach Anklang: steigende Ausgaben staatlicher Alterssicherung infolge der alternden Gesellschaft sollten durch andere Finanzierungsquellen getragen werden. Wiederum ähnlich zum deutschen Fall ist die kategorische Verpflichtung hierzu in der von ihnen priorisierten Handlungs- und Sozialorientierung Solidarität angelegt, wobei sich der Experte des TUC auf die entsprechende Interviewfrage hin sich zudem auf Gleichheit bezieht:

„[...] we're a trade union movement, so we're based on the principles of solidarity and egalitarianism. [...] we think that (2) a society based on solidarity is one which virtue is more likely to flourish, we believe that equality is a precondition for the good °life°, and good governance.” (: 174).



Diese Verknüpfung von Generationengerechtigkeit mit Verteilungsgerechtigkeit findet sich auch offiziell beim Akteur (2005a: 8).<sup>388</sup> Interessant ist, dass der Experte im Interview sich der Logik des auch zukünftig steigenden Wohlstands bedient, obwohl er an anderer Stelle – wie auch andere – die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise (auf die wirtschaftliche Entwicklung im Lande) problematisiert. Der TUC verweist etwa (vor der Krise) darauf, dass zur Festlegung einer realistischen Regelaltersgrenze nicht alleine die durchschnittliche Lebenserwartung und Geburtenentwicklung entscheidend sei: „[...] *the key figure is how many working age people are actually working and paying taxes*“ (2005a: 11-12). Zur Finanzierung und Verbesserung der State Pension, so eine zentrale Forderung der Akteure, wie weiter oben ausgeführt, sei es daher notwendig, dies über eine Erhöhung des Anteils vom Bruttoinlandsprodukt zu erreichen (Interview TUC\_w: 158). Eine ähnliche Sichtweise vertritt auch TAEN in der Diskussion um den beschleunigten Anstiegs des Rentenalters, unter Berücksichtigung der ökonomischen Lage (2010: 2). Das Gleiche fordert auch der Experte der NPC, wenn auch vehementer:

„There’s no direct linkage in our view between the number of people at work and the support necessary for those not at work, it’s about what the country can afford. And the GDP that country has and its wealth generally. You can have one person creating the wealth that 19 used to create and we’ve seen that we’ve advanced not only in Britain but °across Europe as well.“ (: 70).

Auch er thematisiert die schwierige ökonomische Situation, sieht Großbritannien aber als „still up there as one of the strongest economies in the developed world“ (: 70-72). Folglich laufe die prinzipielle Finanzierungsmöglichkeit auf eine kategorische Verpflichtung hinaus, die Kosten der alternden Gesellschaft auch gesellschaftlich besser zu verteilen, was indirekt auch beim Experten der Gewerkschaft UNISON durchklingt: „[...] more and more people *are* reaching retirement and their being in retirement (prolongues) so the social implications for that are incredibly big for any society in that situation and it’s something that the society has to get to grips with“ (: 40). Der Gesprächspartner der NPC sieht dies über eine Erhöhung des Steueraufkommens ermöglicht, was etwa Leistungen einer residency-based State Pension finanzieren könnte. Möglich wären auch Änderungen im geltenden tax relief (vgl. auch Age UK 2011a: 19) (:217-220). Im Grunde müsste seiner Ansicht nach die Finanzierung über eine effektive(re) Besteuerung ermöglicht werden (: 253), wofür er gerade das

---

<sup>388</sup> “Population isn’t the only entity that will change in the next few decades; the economy will evolve as well. And, unless there is an economic disaster, we can expect that output, wealth and living standards will all continue to grow. Or, to phrase it in terms of generational equity, we may be leaving a burden to our children, but one they will be better able to bear than us. [...]. For society, pensions give each generation a call on the resources of succeeding, richer, generations. This is fair, each generation builds on the achievements of its predecessors, and the system expresses our collective commitment to the enterprise of maintaining a society that will continue to flourish long after any individual alive today is dead and gone.”

System bzw. den Mechanismus der NICs als geeignet erachtet (ebd.). Die im System bereits angelegte Solidarität gelte es zu bewahren, da sie zentral für die Akzeptanz des PAYG-Prinzips sei:

„[...] you have to have that solidarity between the generations for the pay-as-you-go system to work. I'm paying in today so my parents can draw. I'm hoping my children will pay in so that I can draw. That's how it's been since 1948, if we're going to undo that principle then we're all in it, you know, we're on our own basically [...]” (: 241).

### 9.3.2 Zusammenfassung

In den Begründungslinien der an der Auseinandersetzung beteiligten britischen Akteure fungieren folgende Wertbegriffe als Legitimationsstifter: Als klar in der Tradition des britischen Wohlfahrtsmodells verwurzelt kristallisieren sich zunächst Eigenverantwortung und das damit verbundene Prinzip Choice deutlich heraus. Die wohlfahrtskulturelle Relevanz dieser Wertbegriffe zeigt sich zum einen darin, dass sie in den Deutungsangeboten nahezu aller Akteure eine Rolle spielen. Hinsichtlich des mit Eigenverantwortung formulierten kategorischen Verpflichtungsgrads herrscht bei den meisten Akteuren Einigkeit, dass Eigenverantwortung zur Vorsorge wegen der traditionellen Bedeutung der zweiten und dritten Säule relevant ist und damit legitimerweise eingefordert werden kann. Ein Mehr an Eigenverantwortung als Schritt hin zu besserer Vorsorge bedarf dabei allerdings zweierlei: ein höheres Engagement von und stärkere Einbindung der Arbeitgeberseite. Hierzu gehören aber auch ein Mehr an struktureller Unterstützung für Beschäftigte, etwa über eine Verbesserung von (informed) Choice. Insbesondere trügen hierzu die durchweg begrüßte Reform auto-enrolment und dem Vorhaben der Single-Tier State Pension bei. Auto-enrolment nimmt zunächst Arbeitgeber in die Pflicht, betriebliche Vorsorge anzubieten. Der mit Eigenverantwortung verbundene Appell an das Individuum zur Vorsorge zielt dagegen darauf, dass der Beschäftigte von sich aus im Betriebsrentenplan eingebunden bleibt, was die Fachleute vom DWP und der Conservative Party mit der Losung des ‚it pays to save‘ bestärken wollen. Der wohlfahrtskulturelle Stellenwert von Eigenverantwortung tritt zum anderen auch darüber zu Tage, dass auto-enrolment und das Vorhaben zur neuen State Pension vor dem Hintergrund der traditionellen Relevanz von Eigenverantwortung begründet werden: Die Möglichkeit zum opting-out bei auto-enrolment lässt die Reform in wohlfahrtskultureller Hinsicht konform erscheinen, weil Choice (als Prämisse von Eigenverantwortung) als Prinzip des Wohlfahrtsmarkts nicht unterminiert würde. Selbiges gilt im Kontext der neuen State Pension: Zukünftig bereite staatliche Alterssicherung in ihrer modifizierten Aufgabenverantwortung zwar eine klarere Grundlage für Vorsorge; allerdings käme trotz Leistungsverbesserungen in der ersten Säule dem Staat weiterhin die primäre Aufgabe von Armutsvermeidung im Alter zu. Damit

bleibt Eigenverantwortung als core value unangetastet, und die kategorische Verpflichtung zur Vorsorge als traditionelle Aufgabenverantwortung des Einzelnen wird nicht unterminiert.

Mit Fairness zeigt sich ein weiterer Wertbegriff, der aufgrund seines umfassenden und mit hin auch vagen Charakters für Fragen der Arbeitsmarktpartizipation Älterer, aber auch im Hinblick auf jüngste Rentenreformen, wie der Erhöhung der Regelaltersgrenze und der Single-Tier State Pension, Relevanz besitzt. In explorativer Hinsicht stellt sich Fairness insofern als core value dar, weil dieser Wertbegriff deutlich im Prinzip des britischen Liberalismus verhaftet scheint. Als dessen Wesensmerkmal steht das Gebot prozessualer Gleichbehandlung, was die Bedeutung des Begriffes im Zusammenhang mit der Abschaffung des DRA erklärt. Dies gilt zudem für den Stellenwert von Altersdiskriminierung als ein von allen Seiten wahrgenommenes Problem und das weitestgehend geteilte Ziel aller Akteure, diese zu überwinden. In diesem Zusammenhang sprechen einige Fachleute aber eher von Gleichheit, die auf dieses Themenfeld bezogen gewissermaßen als Synonym von Fairness auftritt, dabei aber deutlich einen Appell an Arbeitgeber formuliert.

Fairness selbst hat insbesondere für die Argumentation des DWP als selbstgesteckte Maßgabe zentralen Stellenwert zur Wertbegründung der höheren Regelaltersgrenze und der neuen State Pension. Interessanterweise werden aber auch kritische Sichtweisen auf die Erhöhung des staatlichen Rentenalters im Rückgriff auf Fairness vorgebracht. Als Grundsatz zur Vermeidung einer distributiven Schlechterstellung verstanden trägt Fairness klare Merkmale von Generationengerechtigkeit in sich. Interessanterweise wird Generationengerechtigkeit aber als Begriff in der Reformauseinandersetzung so nicht explizit angeführt (außer Interview HMT, allerdings auf Nachfrage hin). Eher fallen Begriffe wie Nachhaltigkeit, oder es wird seitens einiger weniger Fachleute (Reformbefürworter, aber Akteure zweiter Ordnung) auf die geburtenstarke und in vielerlei Hinsicht finanziell privilegierte Kohorte der Babyboomer Bezug genommen, die bald in den Ruhestand wechsele. Generationengerechtigkeit spielt damit als Prinzip eine Rolle, wird allerdings begrifflich auf Seiten einiger reformunterstützender Fachleute eher vermieden, oder zumindest als niedrigrangig für die eigene Politik dargestellt. Im Gegensatz zu Deutschland vermeiden britische Expertinnen und Experten damit allzu klare Generationenbezüge, die mit Fairness verbandelt sind, aber vermutlich bewusst weniger konkret ausfallen sollen. Hinsichtlich der Fachleute ist dies so zu verstehen, dass sie keine Position formulieren wollen, die eventuell Mißkredit seitens Wähler, Kunden, Mitgliedern etc. zur Folge haben könnte. Dies hängt wahrscheinlich auch damit zusammen, dass von dem Erhebungszeitraum der Interviews ausgehend die Implementierungsphase der umfassenden Reformen unmittelbar bevor steht. Von dieser Selbstbeschränkung lösen sich dagegen die Fachleute vom Gewerkschaftsbund TUC und dem gewerkschaftsnahen Non-Profit-Akteur NPC. Ähnlich zum deutschen Beispiel beklagen sie, dass über bestimmte Begriffe und Generationenbezüge die reformpolitische Diskussion bisher häufig gezielt beeinflusst würde. Damit würde bewusst ein Zerrbild der älteren

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

(vermeintlich wohlhabenden) Generation der Babyboomer gezeichnet, was ihrer Ansicht nach dem Schüren von Generationenkonflikten diene, um hierüber Rentenreformen zu begründen. Gleichzeitig erachten sie die Inpflichtnahme auch der jüngeren Generation zur Finanzierung der Kosten der alternden Gesellschaft als prinzipiell legitim, weil ihrem Verständnis nach der gesellschaftliche Wohlstand auch zukünftig wachsen werde. Der Interessenlage dieser Akteure nach sollte als kategoriale Verpflichtung eine vor allem solidarische Alterssicherungspolitik verfolgt werden. In dieser ginge es auch weniger um etwaige Privilegien und Vorteile, welche die ältere Generation genossen hätten oder hiervon im Ruhestand profitierten. Eher sollten über legitime Ansprüche an Verteilungsgerechtigkeit, so zumindest der Anklang dieses Prinzips in ihrer Argumentation, höhere staatliche Renten das Ziel sein – nicht zuletzt, um das Armutsproblem unter Älteren in Griff zu bekommen. Dessen Prävalenz widerspreche ohnehin dem obigen Zerrbild. Zur Finanzierung dieses Ziels sollten weitere Finanzierungsquellen hinzugezogen werden.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass die zentralen Wertbegriffe in der britischen Auseinandersetzung (im Gegensatz zur deutschen) weniger bestimmten Reformlagern zugewiesen werden können. Dies ist natürlich im Zusammenhang zu sehen, dass eine strikte Ablehnung von Reformen und entsprechenden Vorhaben – von der Position der Gewerkschaften und der NPC gegenüber der Erhöhung der Regelaltersgrenze abgesehen – in Großbritannien so nicht vorherrscht. Dennoch bekleiden bestimmte Akteure im Sample durchaus kritische Positionen, indem sie etwa vergangene Fehlentwicklungen stärker thematisieren, oder den Erfolg bestimmter Reformen eher skeptisch sehen. Allerdings gibt es keine, wie etwa im deutschen Fall, gegenüberstehenden Reformlager mit klar konkurrierenden Deutungsangeboten, die zudem mit ‚exklusiven‘ Wertbegründungen hantieren. Für Großbritannien lässt sich festhalten, dass ein höherer Konsens in Problemwahrnehmungen und Lösungsansätzen besteht. Zur Wertbegründung der hieraus resultierender Begründungslinien für Reformen spielen core values wie Eigenverantwortung und Fairness (oder Equality) und damit zusammenhängende Prinzipien eine Rolle. Dies allerdings mit unterschiedlicher Emphase, entsprechenden Akzentsetzungen, aber auch einer gewissen Vorsicht – zumindest bei bestimmten Akteuren, oder eher ihren Fachleuten.

Abbildung 20: Zusammenfassung Wertbegründungen (britische Akteure)

	Wertbegründungen		Dominierender Zuschreibungsmodus (Verantwortungsappell)
alle Akteure	core values	Individual responsibility (choice)	Individuum (Vorsorge)
		Fairness	Politik
		Equality	Arbeitgeber
Reformkritiker (hier konkret: TUC, NPC)	Solidarität Verteilungsgerechtigkeit		Gesellschaft (→ Steuern)

## 10. Gegenüberstellung und Vergleich

### 10.1. Begründungspraxis und Deutungsangebote der reformpolitischen Auseinandersetzung in Deutschland

Die Analyse der Begründungspraxis deutscher Akteure und die damit erfolgte Rekonstruktion der Deutungsangebote in der reformpolitischen Diskussion zur Zukunft der Alterssicherung lieferte folgenden zentralen Befund: Mit Blick auf die in dieser Untersuchung einbezogenen Akteure stehen sich zwei Reformlager gegenüber, die ihre reformpolitischen Positionen zur Rentenpolitik mit einer jeweils spezifischen Begründungspraxis vortragen, um damit bestimmte Deutungsangebote zu unterbreiten. Diese dienen im Grunde der Konstruktion einer bestimmten Reformrealität, die sich im Gesamt des Deutungsrahmens der Auseinandersetzung gegenüber stehen: jene, in welcher der drohende Finanzierungsdruck mit den Reformen sachgerecht und angemessen angegangen wurde, oder eben der Reformrealität, in welcher die Reformpolitik in Konsequenz den Druck – vor allem auf Beschäftigte – in vielfacher Hinsicht immens vergrößert hat.

Auf der einen Seite steht das Lager der Reformbefürworter, die eine einnahmeorientierte Ausgabenpolitik verfolgen. Ihre entsprechenden Deutungsangebote lässt sie klar als Anhänger des Drei-Säulen-Paradigmas auftreten. Die Rekonstruktion dieser Deutungen über ihre Begründungspraxis zeigt, wie die entsprechenden Angebote im Wesentlichen darauf abzielen, den beschrittenen Reformpfad der deutschen Rentenpolitik zu legitimieren. Zu den klaren Anhängern zählen die CDU, der Arbeitgeberverband BDA und die Akteure der Branche betrieblicher und privater Altersvorsorge (aba und GDV). Die Begründungspraxis dieser Akteure lässt sich wie folgt zusammenfassen: Im Rahmen von Problemdefinitionen, die hier als *Konstruktionsebene politischer Handlungsrelevanzen* konzeptualisiert wurde (Kapitel 8.1.), gibt es ein zentrales Deutungsangebot dieser Akteure, das auch die sie vertretenden Fachleute voranstellen. Das Deutungsangebot hebt die steigenden Kosten der alternden Gesellschaft hervor, was als zentrale Bürde für das System der GRV bewertet wird. Diese negative Bewertung fällt mit der Diagnose des Systems als Produzent einer unfinanzierbaren Bürde zusammen, so die systembezogene Zurechnungsverantwortung. An dieses in ihrem Deutungshaus halt dominierende Problem anknüpfend formulieren die Akteure entsprechende Lösungsvorschläge, als weiteres Element ihrer Begründungspraxis. Die entsprechenden Begründungslinien, die sich als Konstruktion der *Umsetzungsebene reformpolitischer Handlungsoptionen* fassen lassen, untermauern hier die Bedeutung der bereits durchgesetzter reformpolitischer Bausteine des Drei-Säulen-Paradigmas (Kapitel 8.2.): Die Förderung kapitalgedeckter Altersvorsorge, die Absenkung des Rentenniveaus, und

zudem die Erhöhung der Regelaltersgrenze. Von der prinzipiellen Richtigkeit letzterer ist auch die SPD überzeugt – allerdings sieht die SPD (bzw. ihr Fachmann), wenn auch hier als Reformbefürworter eingeordnet, die anderen Reformbausteine eher skeptisch. Die Begründungslinien zu obigen Reformen stützen sich auf der einen Seite auf Notwendigkeitskonstruktionen, die in zumeist direkter Verbindung zur Problemdefinition steigender Kosten stehen. Dabei formulieren die Akteure und Fachleute Zuschreibungen von langfristiger (akteursbezogener) Aufgabenverantwortung, die an den einzelnen Beschäftigten appellieren, vor dem Hintergrund einer (priorisierten) eingegrenzten Aufgabenverantwortung der GRV für Alterseinkommen (Basissicherung) entsprechende Vorsorge zu betreiben. Auf der anderen Seite zeigen die Begründungslinien zudem Konstruktionsbemühungen von Vorteilhaftigkeit, welche das Gelingen, das Funktionieren oder auch die günstigen Bedingungen oder Voraussetzungen der jeweiligen Reformbausteine hervorheben sollen. Diese Ausführungen lassen sich gleichzeitig als argumentative Versuche – vor allem der Fachleute – verstehen, Adaptionsstrategien zur Zementierung bewährter Deutungsangebote und damit Wissensbestände zu betreiben. Sie sind dazu angehalten, da ihr Deutungsangebot im Rahmen des Drei-Säulen-Paradigmas stark von anderen Akteuren, vorneweg den Gewerkschaften und dem Sozialverband SoVD (s. unten), diskreditiert wird. Dem sind sich die Reformbefürworter, vor allem die sie vertretenen Fachleute durchaus bewusst. Als komplettierendes Element der Begründungspraxis des Lagers der Reformbefürworter sind schließlich ihre Wertbegründungen zu betrachten, die sich auf der *Konstruktionsebene moralischer Handlungsappelle* niederschlagen: Zwei Wertbegriffe haben hier zentralen Stellenwert: Eigenverantwortung, als kategorische Verpflichtung des Einzelnen zu mehr Vorsorge und Eigeninitiative, und Generationengerechtigkeit, als Verpflichtung und Aufforderung an die Politik, am Reformpfad festzuhalten. Dies soll vor allem zur Entlastung der jüngeren Generation beitragen. Zudem spielen Begriffe wie Leistungsgerechtigkeit, aber auch Solidarität eine Rolle in der Argumentation dieser Akteure.

Auf der anderen Seite präsentieren sich die Akteure, welche die Rentenreformpolitik der vergangenen Jahre strikt ablehnen (Gewerkschaften, SoVD), oder zumindest, wie von Seiten der VZBV (und selbst der SPD), in Teilen durchaus skeptisch betrachten. Insbesondere erstgenannte treten gemeinsam<sup>389</sup> in der Auseinandersetzung als Anhänger des Versicherungsparadigmas auf (zu dem etwa auch der SPD-Experte neigt). Gerade mit Blick auf ihre entsprechenden Problemdefinitionen wird deutlich, dass die Deutungsangebote der Gewerkschaften und des SoVD vor allem die De-Legitimierung des beschrittenen Reformpfades forcieren. So dient die von ihnen intendierte Konstruktion politischer Handlungsrelevanzen vor allem dem Ziel, objektive Gründe dafür anzuführen, dass die Rentenreformpolitik der Produzent vieler Reformverlierer sei, und zwar der Groß-

---

<sup>389</sup> Die argumentative Nähe dieser beiden Akteure ist eindeutig nicht nur auf gemeinsame Positionen, sondern vielmehr deren gemeinsame ‚Schärfung‘ im Rahmen des ‚Netzwerk für eine gerechte Rente‘ zurückzuführen.



Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

teil der GRV-Versicherten. In Kontrast hierzu stünden (allesamt kritikwürdige) Gewinner – oder besser: Profiteure – der Reformpolitik wie Arbeitgeber und die Finanzindustrie. So würde die Arbeitsmarktlage vieler Älterer immer noch schlecht sein, was daher eine Erhöhung der Regelaltersgrenze nicht zuließe. Ferner sei der Arbeitsmarkt als solcher in einem desolaten Zustand, gespalten, und viele Beschäftigte liefen Gefahr, im Alter arm zu sein, was durch die Politik der Rentenniveaubsenkung nur weiter verschärft werde. Zudem sei private Vorsorge trotz staatlicher Förderung als Mittel zur Kompensation des sinkenden Rentenniveaus kaum das geeignete Mittel, um eine Lebensstandardsicherung im Alter zu erreichen. Insgesamt ist ihre hierauf bezogene Argumentation von der Intention geprägt, die Umsetzung der Reformen und deren Ziele, kurzum: ihren Erfolg, zu diskreditieren – sei es über gezielte Anzweiflungen vermeintlich günstiger Rahmenbedingungen (Erhöhung Regelaltersgrenze, Förderung privater Vorsorge), oder der Vertrauenserschütterung in die allgemeine Beitragssatzpolitik (Absenkung Rentenniveau). So zielen die (problemlösenden) Deutungsangebote auf die Konstruktion von Lösungsvorschlägen ab – im Falle dieser Akteure die Stärkung des Systems, zum einen mit Blick auf die Stärkung von Elementen des sozialen Ausgleich, zum anderen über die Erwerbstätigenversicherung. Entsprechenden Wertbegründungen komplettieren schließlich ihre reformpolitische Begründungspraxis. Damit formulieren die Akteure eine kategorische Verpflichtung, welche klar die Rentenpolitik der Bundesregierung adressiert, und an diese appelliert, vom bisherigen Reformpfad abzuweichen. Hierzu dienen ihnen Wertbegriffe wie Solidarität und Verteilungsgerechtigkeit. Gleichzeitig beziehen sie sich auch auf Leistungsgerechtigkeit.

Solidarität und Leistungsgerechtigkeit stehen damit als core values im Raum, auf die sich beide Reformlager beziehen, was den wohlfahrtskulturellen Stellenwert dieser Begriffe unterstreicht. Solidarität hat gerade für die meisten Reformkritiker, vor allem die Gewerkschaften (aber wieder auch den Fachmann der SPD), hohe normative Geltung zur Untermauerung ihrer Position und Forderung: Da diese das alte Sicherungsziel der GRV re-etablieren wollen, braucht es diesen konkreten Wertbegriff, welcher der Logik dieses Zweigs der Sozialversicherung folgend im Einklang mit Äquivalenz (folglich Leistungsgerechtigkeit) als Strukturprinzip steht. Aber er macht den Sicherheitsaspekt über das Ziel des sozialen Ausgleichs ungleich stärker (vgl. Leisering und Marschallek 2010: 92-93), was die Akteure zudem mit der positiven Einstellung der Bevölkerung gegenüber der GRV mit einer wohlfahrtskulturellen Referenz versehen. Über (ein Mehr an) Solidarität sei es möglich, dem wachsenden Schutzbedürfnis breiter Teile der arbeitenden Bevölkerung nachzukommen (Aufgabenverantwortung der gestärkten GRV). Zudem sei dies unfraglich notwendig. Verteilungsgerechtigkeit wiederum wird als Maßgabe an Reformoptionen und zu deren Umsetzbarkeit formuliert, die hohen und auch in Zukunft steigenden Kosten der alternden Gesellschaft zu bewerkstelligen.

Trotz der größtenteils divergierenden argumentativen Logik, die sich in der Begründungspraxis von Reformbefürwortern- und Kritikern zeigt, sollte allerdings auch nicht verkannt werden,

dass im Deutungsangebot der Akteure zu Problemen und Lösungen zum Teil auch Wissenskonsens besteht: Zu nennen ist etwa das Problem des nach wie vor als zu gering erkannten Verbreitungsgrades Riester-geförderter Vorsorge. Interessant sind hier jedoch auch die diesem Thema zugehörigen argumentativen Anzweifelungsstrategien der Reformkritiker, und die hierauf gemünzten Adaptions- und Abwehrstrategien der Befürworter des Drei-Säulen-Modells. Ein mithin höherer Konsens zu einem anderen Thema konnte (ebenso) über die Hilfskonzeption spezifischer Zuschreibungsformen von Verantwortung gezeigt werden: Die meisten involvierten Akteure sind sich im Grunde einig, dass gerade Arbeitgeber und Betriebe besonders in der Pflicht stehen, längeres Arbeiten über bestimmte Maßnahmen zu ermöglichen und entsprechend zu fördern.

Eingangs erwähnte ich, dass mit der Analyse der Begründungspraxis auch das Ziel verknüpft war, Erkenntnis über Argumentationsmuster im zeitlichen Vorfeld zur re-expansiven Phase der deutschen Rentenreformpolitik 2014 zu gewinnen. Mit Blick auf die konkreten Bestandteile des beschlossenen Rentenpakets ergibt sich allerdings ein eher widersprüchliches Bild. Einerseits befürworten die Akteure eine Abkehr von der Frühverrentungspolitik, propagieren flexible Lösungen zur Rentenübergangsgestaltung, und priorisieren längeres Arbeiten durch betriebsinterne Maßnahmen. Über die Rente mit 63 wurde andererseits nun eine Übergangsregelung zur Erhöhung des Rentenalters geschaffen, die diesem forcierten Trend in Teilen widerspricht, und von der lediglich ein bestimmtes Erwerbsklientel profitieren kann. Nicht zuletzt die beiden größten deutschen Gewerkschaften unter dem Dach des DGB, IG Metall und ver.di, werden sich über den Gewinn dieser spezifischen Vertrauensschutzregelung wohl wenig einig sein. (Leichte) Verbesserungen im Bereich der EM-Renten, als weiterer Bestandteil des Rentenpakets, sind dabei wiederum als Konzession an das geteilte Wissen der Akteure zu verstehen, dass Leistungsverbesserungen bei dieser Rentenart dringend erforderlich waren. Dem Rentenpaket folgende Neuerungen, wie etwa die Einführung der Flexi-Rente und das Betriebsrentenstärkungsgesetz in diesem Jahre 2017 sind ebenso im Lichte des bestehenden Wissenskonsens der Akteure zu betrachten. Deren kurze kritische Diskussion erfolgt im letzten Unterkapitel dieser Untersuchung (in Kapitel 11).

Zum Abschluss des empirischen Teils möchte ich nun eine Darstellung präsentieren. Diese soll im Wesentlichen die Befunde der Analyse zur Begründungspraxis bündeln, und deren Relation zueinander darstellen, so dass hierüber der Deutungsrahmen der reformpolitischen Auseinandersetzung in Deutschland nachvollzogen werden kann. Diese Darstellung (und später auch zu Großbritannien) ist allerdings als eher allgemein gehalten zu verstehen. Die dortige Zuordnung von Reformbefürwortern und Reformkritikern und ihr zum Teil aufgezeigter bestehender Konsens soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verortung einzelner Akteure aus diesen Gruppen im Deutungsrahmen nicht immer jeweils exakt so zutreffen muss. Ein Beispiel hierfür ist ja die Erhöhung der Regelal-

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

tersgrenze: Reformkritiker sind für mich Akteure, die eine allgemein kritische Sichtweisen einnehmen. Dies trifft auf andere Reformthemen bezogen etwa durchaus auf die BAGSO und den VZBV zu, welche aber gleichzeitig nicht konkret gegen die Erhöhung der Regelaltersgrenze ins Feld ziehen. In Großbritannien wiederum ordne ich Non-Profit-Akteure wie Age UK und TAEN zur Gruppe der Reformkritiker; trotz ihrer prinzipiellen Unterstützung der anstehenden Reformen nehmen sie eine kritische Perspektive auf das Reformfeld ein und fordern etwa diverse Verbesserungen. Solche Differenzierungen wurden in den empirischen Kapiteln an den entsprechenden Stellen vorgenommen. Wie gerade erwähnt, steht hier nun die gebündelte Präsentation der Befunde im Vordergrund.

Abbildung 21: Deutungsrahmen deutsche Auseinandersetzung über Reformen der Alterssicherung

Begründungspraxis				
AKTEURE	PROBLEMDDEFINITIONEN	LÖSUNGSVORSCHLÄGE & FORDERUNGEN	WERTBEGRÜNDUNGEN	
<b>REFORMBEFÜRWORDER</b>	<p>Steigende Kosten für staatliche Alterssicherung</p> <p>Verantwortung (dominierender Zuschreibungsmodus &gt; Problem): GRV (Umlageverfahren) als Produzent finanzieller Bürde</p>	<p>Verantwortung (dominierender Zuschreibungsmodus &gt; Forderung): Eingrenzung der Aufgabenverantwortung (GRV)</p> <p>Erhöhung Rentenalter Absenkung Rentenniveau Riester-Förderung</p>	<p>Verantwortung (dominierender Zuschreibungsmodus &gt; Appell): Das Individuum Politik</p> <p>Eigenverantwortung Generationen-gerechtigkeit Nachhaltigkeit und Finanzierbarkeit</p>	
<b>KONSENS</b>		Alter(n)sgerechte Arbeitsplätze	Leistungsgerechtigkeit Solidarität	
<b>REFORMKRITIKER</b>	<p>Durchgesetzte Reformpolitik</p> <p>Reformpolitik der Regierung als Produzent von Verlierern (und Bevorteilung von Arbeitgebern) Arbeitgeber und Betriebe</p> <p>Arbeitsmarktlage im Allgemeinen und für ältere Beschäftigte im Speziellen</p>	<p>Aussetzen Erhöhung Rentenalter Stärkung GRV (Ausbau sozialer Ausgleich, Erwerbstätigenversicherung)</p>	<p>Verteilungsgerechtigkeit Generationsolidarität (Diskursreflexion)</p> <p>Ausbau der Aufgabenverantwortung (GRV)</p>	<p>Politik Gesellschaft (Steuerfinanzierung)</p>

## 10.2. Begründungspraxis und Deutungsangebote der reformpolitischen Auseinandersetzung in Großbritannien

Für die britische Reformauseinandersetzung kann festgehalten werden, dass im Hinblick auf die involvierten Akteure und ihre reformpolitischen Positionen hier weniger von gegenüberstehenden Reformlagern gesprochen werden kann. Mit Ausnahme der Erhöhung des Rentenalters gilt dies für die eher regulatorischen Reformen der zurückliegenden Jahre, vor allem aber für die geplante Reformschritte ab 2012, hier konkret: auto-enrolment und die Single-Tier State Pension. So zeigt die Analyse der Begründungspraxis der involvierten Akteure einen in Teilen ausgeprägten Wissenskonsens über bestehende Problemlagen im Feld der Alterssicherung. Hieran schließt ein Konsens über Lösungsvorschläge. Die reformpolitischen Deutungsangebote sind sich im Hinblick auf die entsprechenden Begründungslinien, folglich der Verknüpfung zwischen Problemen und Lösungsansätzen, zum Teil also recht ähnlich. Somit herrschen im Deutungsrahmen der Auseinandersetzung keine starken Abweichungen in den Konstruktionen von sowohl politischem Handlungsdruck als auch der Angemessenheit bestimmter Reformentscheidungen und Implementierungen. Dies präsentiert sich als signifikanter Unterschied zur deutschen Diskussion. Gleichwohl ist aber festzuhalten, dass bestimmte Akteure, etwa die Gewerkschaften und die National Pensioners Convention, rückliegende Entwicklungen zum Teil klar kritisch sehen, oder auf den Komplex anstehender Reform bezogen eher skeptische Perspektiven einnehmen.

Allerdings wurde deutlich, dass im Rahmen von Problemdefinitionen ein isolierbares Deutungsangebot rekonstruiert werden kann, dem bestimmte Akteure Ausdruck verleihen: das von steigenden Kosten für staatliche Alterssicherung infolge demographischer Entwicklungen. Hier treten vor allem die Parteien, die Ministerien, der Arbeitgeberverband und die Akteure der Vorsorgebranche als klare Verfechter der anstehenden Reformen auf, indem sie hierauf bauend die konkrete Dringlichkeit des britischen Reformparadigma (*work longer, save more - or be poorer*) anführen. Die Nachwirkungen und Negativfolgen der Finanz- und Wirtschaftskrise bestimmen dagegen die Problemwahrnehmung der meisten Akteure. Diese zeitigt ihnen zufolge ein finanzielles Klima, das in vielfacher Hinsicht auf den Bereich Alterssicherung negativ rückwirkt und lange anhalten wird. Dabei klingen vor allem Befürchtungen über negative Folgen für positive Renditen bei betrieblicher Altersvorsorge an, aber auch hinsichtlich der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, und damit auch der des Arbeitsmarktes. Konkret auf den Arbeitsmarkt bezogen zeigt sich, dass – im Unterschied zur Themensetzung deutscher Gewerkschaften – hier aber keine hervorgehobene Problematisierung der Arbeitsmarktlage erfolgt, von den Befürchtungen im Zuge der Finanzkrise abgesehen. Gleichwohl werden spezifische Probleme konnotiert, die ältere Beschäftigte betreffen. Übergeordneten Stellenwert hat hier das Thema Altersdiskriminierung, das von fast allen Akteuren als drängendes

Problem erkannt wird, das aber – so die Wahrnehmung einiger – zumindest rechtlich adäquat angegangen wurde. Als weiteres Problem wird gesehen, dass viele Ältere kaum eine realistische Chancen hätten, länger im Erwerbsleben zu bleiben. Dies wird zum Teil auf weiterhin prävalente Altersdiskriminierung zurückgeführt, aber auch auf den Umstand, dass in bestimmten Berufsfeldern aufgrund bestehender Arbeitsbelastungen kaum länger gearbeitet werden könne, als etwa mit der höheren Regelaltersgrenze forciert. Diese Sichtweise machen insbesondere Gewerkschaften und der NPC stark, um hierüber ihre Ablehnung dieser Reformentscheidung zu objektivieren. Gleichwohl ist festzuhalten, dass diese Aspekte auch in der Argumentation von Akteuren, insbesondere der entsprechenden Fachleute, eine Rolle spielen, welche die anstehende Erhöhung des Rentenalters im Prinzip befürworten: So ist etwa das Thema der „healthy life expectancy“ bei den Akteuren der Altersvorsorgebranche präsent, die deshalb eine weitere Erhöhung als die bisher anvisierten 68 Jahre als nicht realistisch erachten. Auch das Problem regionaler Disparitäten in der Lebenserwartung (von Männern) wird über das Spektrum der Positionen zum höheren Rentenalter hinweg erkannt. Solche Sichtweisen werden in Teilen (eher von kritischeren Akteuren) zusammen mit der Zurechnungsverantwortung formuliert, dass Arbeitgeber bisher nicht ausreichend Arbeitsbedingungen geschaffen haben, um längeres Arbeiten zu ermöglichen. Ein weiteres Problem, das akteursübergreifend die Konstruktionsebene politischer Handlungsrelevanz dominiert, ist das Thema unzureichender Vorsorgebemühungen. Hier gibt es also einen Wissenskonsens über das Bestehen des Problems, und zum Teil auch dessen Ursache(n) (Zurechnungsverantwortung staatliches Rentensystem). Hierauf baut allerdings auch konkurrierendes Deutungswissen, und zwar im Grunde auf Basis einer formulierten akteursbezogenen Zurechnungsverantwortung (entweder des Fehlverhaltens von Beschäftigten oder seitens Arbeitgebern). Vor allem die Gewerkschaftsseite formuliert damit negative Schlussfolgerung über die bisherige Politik betrieblicher Absicherung, und prangert insbesondere Fehler von Arbeitgebern an.

Auf Basis dieser Problemwahrnehmungen und der damit formulierten Deutungsangebote werden nun die reformpolitischen Lösungsvorschläge, aber auch weitergehende Forderungen formuliert. Auf die Beschäftigungssituation Älterer bezogen gibt es zunächst aufgrund der Notwendigkeit(skonstruktion) längerer Erwerbskarrieren geteilte Forderungen nach einer umfassenden Age Management-Strategie. Hiermit gepaart ist die (unmittelbar zu erfolgende) Zuständigkeits- und (langfristige) Aufgabenverantwortung, dass Betriebe insgesamt mehr für bessere Arbeitsbedingungen tun müssen, um längeres Arbeiten faktisch zu ermöglichen. Dies ist zum einen auf die (längere) Erwerbsphase infolge der höheren Regelaltersgrenze bezogen. Der Konsens der (meisten) Akteure erstreckt sich zum anderen aber auch auf die Phase nach dieser Altersgrenze: Die Abschaffung des Default Retirement Age (DRA) wird hier (überwiegend) als notwendiger, längst überfälliger Schritt begrüßt. Während die Kritik an der Abschaffung von der Arbeitgeberseite nicht überrascht, so ist ihr

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

---

argumentativer Spagat zur Begründung ihrer ablehnenden Position aufschlussreich, muss sie doch zugleich die Notwendigkeit längerer Erwerbskarrieren (im Einklang mit der höheren Regelaltersgrenze) hervorheben. Gleichzeitig muss sich auf der anderen Seite des politischen Spektrums auch der Gewerkschaftsdachverband TUC argumentativ strecken; ihr Experte muss die Ablehnung der höheren Regelaltersgrenze (wegen eines Rechts auf Ruhestand mit 65) mit der Befürwortung der Abschaffung des DRA (Recht auf Arbeit) in Einklang bringen.

Auf die konkreten anstehenden Reformen im Rentensystem bezogen teilen die Akteure die Lösungsvorschläge, welche die Pensions Commission bereits einige Jahre zuvor erarbeitet hatte. Eine Ausnahme hiervon zeigt sich in der Kontroverse um die Erhöhung des staatlichen Rentenalters. Während Gewerkschaften und NPC diese ablehnen, so teilen andere an sich kritische Akteure die Notwendigkeit einer höheren Regelaltersgrenze zur Begrenzung der Kosten längerer Rentenbezugszeiten. Einige von ihnen, etwa Age UK und TAEN, sind in dieser Hinsicht aber Reformskeptiker, weil sie ebenso Probleme Älterer am Arbeitsmarkt thematisieren. Gleichzeitig teilen auch, wie soeben bereits erwähnt, einige klare Reformunterstützer der Reformpolitik Bedenken hinsichtlich bestehender Ungleichheiten in der gesunden Lebenserwartung der britischen Bevölkerung, etwa die Akteure der Vorsorgebranche NAPF und ABI. Hierüber positionieren sie sich gegenüber einer weiteren Erhöhung des Rentenalters über 68 Jahre hinaus, und äußern Präferenz für ein ‚review‘ Verfahren, ähnlich zur bestehenden Berichtserstattungspflicht im deutschen Kontext. Über diese Diskussion hinaus findet die Einführung von auto-enrolment und die Strukturreform im staatlichen Rentensystem zur langfristigen Schaffung einer Single-tier State Pension dagegen bei allen Akteuren hohen Zuspruch. Insbesondere auto-enrolment gründet auf dem dominierenden Zuschreibungsmodus, dass es die vor allem langfristige Aufgabenverantwortung von Arbeitgebern sei, generell und im Zweifel mehr als vorher zur betrieblichen Altersvorsorge ihrer Beschäftigten beizutragen. Von dieser Verantwortung könne zwar auch der Beschäftigte nicht freigesprochen werden; allerdings besteht Einigkeit, dass es hierzu mehr Unterstützung braucht, wozu auto-enrolment, aber auch die Single-Tier State Pension substantiell beitrage: Die Aufgabenverantwortung der neuen State Pension sei es, effektiv vor Armut im Alter zu schützen, aber auch als Grundlage für bessere Vorsorgebemühungen auf Seiten des Individuums zu fungieren. Somit hat das reformpolitische Paradigma der Pensions Commission offensichtlich hohe Strahlkraft, findet es doch Niederschlag in den Deutungsangeboten der Akteure.<sup>390</sup>

Die Analyse der Begründungspraxis hat zudem gezeigt, dass auf der Ebene von Wertbegründungen bestimmte Wertbegriffe eine wichtige Rolle für die britischen Akteure spielen. In leich-

---

<sup>390</sup> Torp (2015) erklärt die Unterstützung für deren Arbeit selbst von Gewerkschaftsseite – mit Ausnahme der höheren Regelaltersgrenze – u.a. damit, dass diese mit der Kommissionsmitgliedschaft der damaligen TUC-Vorsitzenden beträchtlich eingebunden waren. Einleuchtend verweist er darauf, dass die Kompilation dieses Expertengremiums auch eine strategische Entscheidung der damaligen Labour-Regierung war, um Kritik an den Empfehlungen der Kommission und damit vor allem an den hierauf folgenden Reformbeschlüssen vorzubeugen.



ter Abweichung etwa zu Torp zeigte sich: nicht unbedingt Generationengerechtigkeit tritt als ummantelnder Wertbegriff zur moralischen Untermauerung der Reformpolitik auf (was wiederum für das deutsche Reformlager der Unterstützer gilt). Als zentrale Begriffe traten hervor: Zum einen Eigenverantwortung, und das diesem Gerechtigkeitsprinzip angegliederte Prinzip Choice. Diese präsentieren sich als wohlfahrtskulturelle core values, auf deren Grundlage nicht nur legitimiert, sondern auch Maßgaben formuliert werden, damit Reformen im Einklang mit der wohlfahrtskulturellen Bedeutung von Eigenverantwortung stehen (hier das Beispiel: Choice im Kontext von auto-enrolment). Zum anderen das Prinzip Fairness, das für mehrere Reformthemen eine Rolle zu spielen scheint. Fairness und das hierzu gehörende Prinzip Equality, zu dem andere (mithin kritische) Akteure stärker neigen als konkret zu Fairness, sind Begriffe, die ähnlich zu Eigenverantwortung dem wohlfahrtskulturellen Leitbild Großbritanniens entsprechen, auch über das Feld der Alterssicherung hinaus. So untermauert Gleichheit zum einen den Anspruch an staatliche Alterssicherung, (weiterhin) „Ungleichheit nach unten“ (Leisering und Marschallek 2010: 102) möglichst weitestgehend zu begrenzen. Dies trägt auch für die neue State Pension, deren Begründungslinien allerdings auch mit Eigenverantwortung (zur Vorsorge) in Einklang gebracht werden muss. Zum anderen bezieht sich Equality – oder hier spezifischer: Fairness – auf Gleichbehandlung, ein weiteres Leitprinzip des britischen Liberalismus, das auch für Fragen von (längerer) Arbeitsmarktpartizipation hohe Relevanz hat. Fairness scheint zudem der Begriff der Wahl seitens der britischen Regierung zu sein. Diese Wertbegründung ist klar als Diskursstrategie der Regierung einzuordnen. Denn Fairness zielt begrifflich klar auf Zustimmung in der britischen Bevölkerung ab, und ist damit als Begriff zu verstehen, welcher wohl typisch für die eher kommunikativen Diskurse der britischen Regierung ist. Fairness ist dafür ein überaus geeigneter Wertbegriff, da er – wie sich ja zeigte – sehr deutungs offen, universell einsetzbar, und nicht zuletzt positiv konnotiert ist: Denn wer würde sich schon gegen Fairness aussprechen können? Das Gleiche gilt im Übrigen für den Begriff Dignity, den einige regierungsnahe Fachleute verwenden. Festzuhalten ist schließlich noch, dass als einzige Ausnahme von Wertbegriffen, die exklusiv von bestimmten Akteuren angeführt werden, Solidarität und an Verteilungsgerechtigkeit-orientierte Argumente auftauchen, und zwar beim Dachverband TUC und dem Akteur NPC.

Zum Abschluss möchte ich hier ebenso eine Darstellung zum Deutungsrahmen der britischen Auseinandersetzung präsentieren:

Abbildung 22: Deutungsrahmen britische Auseinandersetzung über Reformen der Alterssicherung

<b>Begründungspraxis</b>				
AKTEURE	PROBLEMDEFINITIONEN	LÖSUNGSVORSCHLÄGE & FORDERUNGEN	WERTBEGRÜNDUNGEN	
<b>REFORM-BEFÜRWORTER</b>	<p>Steigende Kosten für staatliche Alterssicherung</p> <p>Verantwortung (dominierender Zuschreibungsmodus &gt; Problem):</p> <p><i>State Pension</i> als Produzent finanzieller Bürde</p>	<p>Erhöhung Rententalter</p> <p>Verantwortung (dominierender Zuschreibungsmodus &gt; Forderungen):</p>	<p>Verantwortung (dominierender Zuschreibungsmodus &gt; Appell):</p>	
<b>KONSENS</b>	<p>Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise</p> <p>“<i>Undersavings in pensions</i>”</p> <p>Individuelle Sparer Arbeitgeber</p>	<p>“<i>Improved Age Management</i>”</p> <p>Abschaffung <i>DRA</i></p> <p>“<i>Auto-enrolment</i>”</p> <p>“<i>Single-Tier State Pension</i>”</p>	<p>Individual responsibility (choice)</p> <p>Fairness</p> <p>Equality</p>	<p>Das Individuum (Vorsorge)</p> <p>Staat/“<i>Single-Tier State Pension</i>”</p> <p>Arbeitgeber</p>
<b>REFORM-KRITIKER</b>	<p>Arbeitsmarktlage Ältere</p> <p>Erhöhung Rententalter</p>	<p>Aussetzen Erhöhung Rententalter (TUC, UNISON, NPC)</p> <p>Weiterer Ausbau der Aufgabenverantwortung (staatliches System)</p>	<p>Solidarität und Verteilungsgerechtigkeit (TUC, NPC)</p>	<p>Gesellschaft (Steuern)</p>

### 10.3. Vergleich der länderspezifischen Deutungsrahmen

Mit Blick auf die Begründungspraxis der involvierten Akteure lässt sich vorab für die britische Auseinandersetzung eine zentrale Annahme des wissenspolitologischen Ansatzes bestätigen: Das Teilen gleicher Notwendigkeitskonstruktionen seitens verschiedener Akteure (Wissenskonsens) kann bestehende Unterschiede zwischen ihren Interessen und Wertvorstellungen überbrücken. Dergleichen liegt für die deutsche Reformauseinandersetzung nicht vor, sondern es besteht eine starke Konkurrenz von Deutungsangeboten zweier Reformlager, was zu konflikthaften Deutungsprozessen im Reformfeld führt.

Gleichwohl ist als Befund festzuhalten, dass die Diskussion in beiden Ländern – trotz signifikanter Unterschiede ihrer Wohlfahrtssysteme, konkret ihrer Systeme der Alterssicherung, und nicht zuletzt hinsichtlich ihrer wohlfahrtskulturellen Einbettung – auch Gemeinsamkeiten aufweisen. Konkret heißt dies, dass die Begründungspraktiken der deutschen und britischen Akteure, und der für diese elementaren Bezüge und (Verantwortungs-)Zuschreibungen zum Teil ähnlich ausfallen. Trotz eines ausgeprägten Wissenskonsensus in Großbritannien fallen einige Unterschiede zwischen bestimmten Akteursgruppen zum Teil stärker ins Gewicht als Unterschiede zwischen den Ländern per se. So gibt es eine Gruppe von deutschen und britischen Akteuren, die besonders stark über Problemdefinitionen das Kostenargument anführen, um Reformen zu legitimieren. Andere wiederum beziehen sich in ähnlicher Weise auf belastete Gruppen. Diese Erkenntnis schließt an frühere Befunde an, welche auf Basis der hier analysierten Experteninterviews (und zum Teil weiterer Dokumente) einen engeren thematischen Fokus hatten: die entsprechenden Ruhestandskonzepte (Scherger und Hagemann 2014, Hagemann und Scherger 2015) ausgewählter Akteure (aus dem Sample hier), und der Begründungslinien der Fachleute zur Erhöhung der Regelaltersgrenze (Hagemann und Scherger 2016).

An dieser Stelle möchte ich noch auf andere Gemeinsamkeiten zu sprechen kommen, die allerdings auch zu differenzieren sind. In Bezug auf Hagemann und Scherger (2016) lässt sich trotz der Ähnlichkeit der Begründungslinien bestimmter Akteure (Fachleute) hinter ihrer Positionierung gegenüber der höheren Regelaltersgrenze Folgendes ergänzen: Die ausgeprägte Problematisierung der allgemeinen Arbeitsmarktlage durch deutsche Gewerkschaften hängt vermutlich eng mit sowohl der Lohnabhängigkeit der GRV selbst, als auch dem Stellenwert deutscher Gewerkschaften als zentraler arbeitsmarktpolitischer Akteur zusammen. Zudem erscheint die Arbeitsmarktlage Älterer im Speziellen als zentrales Streitthema in der deutschen Diskussion um die Erhöhung der Regelaltersgrenze. Dies hängt vermutlich eng mit der Berichtserstattungspflicht der Bundesregierung zur Arbeitsmarktlage zusammen, was das Thema regelmäßig wieder zentral für die Auseinandersetzung werden lässt, auch in Zukunft. Für die beteiligten Akteure gibt es gewissermaßen nur zwei Optio-

Deutungsprozesse in der Auseinandersetzung sozialpolitischer Akteure  
über Reformen der Alterssicherung

nen: das Teilen der Befunde (einer positiven Entwicklung von Chancen am Arbeitsmarkt für Ältere) im Bericht oder deren Anzweiflung. Für Großbritannien ist dagegen festzuhalten, dass die Einsetzung einer review commission zur Begutachtung der Arbeitsmarktlage Älterer mit ein Streitthema der Diskussion zur höheren Regelaltersgrenze war. Es zeigte sich ja, dass viele Akteure (zweiter Ordnung) Vorbehalte gegenüber einem höheren Rentenalter als den anvisierten 68 Jahren und der Möglichkeit des weiteren (und schnelleren) Anstiegs der Regelaltersgrenze infolge ihrer Indexierung mit der (weiter steigenden) Lebenserwartung haben. Vermutlich führten diese Positionen auch zum entsprechenden Beschluss im „Pensions Act 2014“, dass einer Berichtserstattungspflicht jetzt alle 6 Jahre nachgekommen werden muss.

Eine weitere Gemeinsamkeit ist hierauf bezogen der Vorbehalt der deutschen und britischen Fachleute auf Seiten der Parteien und (britischer) Ministerien, die Arbeitsmarktsituation Älterer über bestimmte Maßnahmen etc. noch weiter zu fördern. Dies hängt wohl damit zusammen, dass sie eine höhere Regelaltersgrenze (im Prinzip) befürworten und daher günstige Bedingungen zum längeren Arbeiten proklamieren müssen. Ein Zugeständnis an Forderungen zur umfassenden arbeitsmarktpolitischen Unterstützung Älterer würde ihre Argumentation unterminieren. Zudem wehren sie sich gegen die finanziellen Kosten solcher Maßnahmen. Damit liegt es für sie nahe, für bessere Beschäftigungsbedingungen entweder auf bestehende Instrumente, Regularien, nicht zuletzt auf (die Verantwortung von) Arbeitgeber(n) und Betriebe zu verweisen. Klar erkennbar sind hier allerdings die Unterschiede zwischen den beiden Ländern in bestehenden Möglichkeiten zur Förderung der Beschäftigungssituation Älterer: Das Maßnahmenbündel in Deutschland erscheint insgesamt weitreichender als die diskutierten Möglichkeiten im britischen Kontext, die deutlich – selbst auf Seiten der britischen Gewerkschaften – der „strategy of low direct intervention by active measures“ (Frerichs und Taylor 2009: 77) entsprechen.

Weitere Berührungspunkte zeigen sich in den Begründungslinien der Akteure zur Reform im staatlichen Rentensystem, wenn auch einer spiegelbildlichen Logik folgend: Reformbefürworter in Deutschland forcieren eine Verantwortungsbegrenzung der Gesetzlichen Rentenversicherung mit der Forderung nach einer Basissicherung, auf deren Grundlage dann private Vorsorge zur Kompensation des sinkenden Rentenniveaus erfolgen soll. In Großbritannien wiederum herrscht Konsens, dass Vorsorgebemühungen – neben der betrieblichen Ermöglichung über auto-enrolment – nur mit Verbesserungen, also einer ausgebauten Aufgabenverantwortung staatlicher Renten, Früchte tragen werden. Im Rahmen von auto-enrolment wird insbesondere NEST begrüßt; allein die Wortschöpfung dieser Abkürzung ist vielsagend, rekuriert sie doch auf das Schutzbedürfnis insbesondere einkommensschwacher Gruppen, die bisher nicht vom Wohlfahrtsmarkt rund um Vorsorge profitieren konnten. Auf britischer Seite besteht hierzu folglich Konsens – wiederum im Unterschied zu Deutschland, wo der Schutzaspekt im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktlage eher von Gewerk-

schaften betont wird. Schlussendlich dient ihnen dies zur Untermauerung ihrer Forderung nach einem Ausbau der Rentenversicherung.

Hieran anknüpfend zeigt sich, dass im britischen Reformkontext von Altersvorsorge auch Wertbegründungen ihren Niederschlag finden, die zudem eine gewisse Nähe zu dem aufweisen, was im deutschen Fall mit Leistungsgerechtigkeit einen klaren wohlfahrtskulturellen core value – also einen Referenzwert – darstellt: das leistungs**betonende** Prinzip *it pays to save* fußt damit zum einen klar auf der Tradition staatlicher Grund(ab)sicherung im Alter in Kombination mit der Eigenverantwortung zur privaten Vorsorge. Zum anderen tritt der ermutigende, aber gleichwohl appellhafte Charakter dieser Losung zum Vorschein. Dieses ist klar vor dem Hintergrund aufgestauter Reformprobleme, und deren Angang durch jüngste Reformen zu interpretieren.<sup>391</sup>

Eine weitere Gemeinsamkeit ist nicht zuletzt mit Blick auf jene kritischen Akteure in Deutschland und Großbritannien festzuhalten, die sich in einer Reflexion des Reformdiskurses üben. In beiden Ländern ist Teil der Kontroverse der Reformauseinandersetzung, dass bestimmte Akteure den Reformverlauf über Einwirkungen auf die Diskussion zu ihren Gunsten entweder beeinflusst haben, oder hiernach zumindest streben. Gerade in Deutschland herrscht hier auf Seiten vieler Kritiker ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Existenz und Wirkmächtigkeit von reformpolitischen Diskursen, die als solches auch benannt werden. Aber auch andere Fachleute thematisieren dies. Dass Gewerkschaften, vor allem ihre Fachleute, eigens-forcierte Strategien zur Beeinflussung des Reformverlaufs (Anzweifelung und Vertrauenserschütterung) nicht hervorheben, sondern als gegebene Reformrealität deklarieren, mag wenig überraschen, sind sie doch Profis im politischen Tagesgeschäft. Plausibel ist außerdem, dass der seit über zehn Jahren dauernde Umbau des deutschen Rentensystems nun Gewerkschaften und andere Kritiker nicht nur in Ablehnung dieser Politik verharren ließ, sondern über den Zeitverlauf von ihrer Seite zur Ausbildung konzertierter Diskursstrategien führte. Dass sich diese für Großbritannien so nicht feststellen lassen, hängt wohl auch mit der Einbindung von Gewerkschaften in die Arbeit der Pensions Commission zusammen. Aber auch ihre im Vergleich zu Deutschland geringere politische Macht spielt hier sicherlich eine Rolle.

---

<sup>391</sup> Im Sinne von Konvergenz wäre hiernach vorsichtig zu formulieren, dass die (rentenpolitische) Annäherung Großbritanniens an den sozialdemokratischen Idealtyp (Meyer und Bridgen 2011) damit vielleicht auch leichte Annäherungen an Deutschland beinhaltet, dessen Alterssicherungssystem (trotz re-expansiver Phase) seit 2011 wiederum liberalere Züge aufweist.

## 11. Fazit

Im hier nun abschließenden Kapitel möchte ich in gebotener Kürze die zentralen Befunde dieser Dissertation erneut zusammenfassen, den Verlauf dieser Untersuchung rekapitulieren und hierbei auch ihren Beitrag kritisch diskutieren. Hierzu gehört, Einschränkungen der Studie zu reflektieren und einen Ausblick auf weitere mögliche Forschungsvorhaben, aber auch Handlungsempfehlungen zu formulieren.

### 11.1. Zusammenfassung

Diese Dissertation setzte sich zum Ziel, die persuasive Handlungsorientierung sozialpolitischer Akteure im Reformfeld Alterssicherung zu untersuchen. Hierfür habe ich versucht, mit dem Begriff Begründungspraxis einen analytischen Zugang zum Thema dieser Dissertation zu schaffen. Die explorative Ausgangsfrage war, wie politische Akteure im Reformfeld Alterssicherung ihre Positionen, Interessen und Handlungsorientierung argumentativ zu vermitteln suchen. Anhand dieser Frage, deren theoretischer Einbettung und dem methodischen Ansatz habe ich folgende Zielsetzung formuliert: über eine Analyse der Begründungspraxis die Deutungsangebote der Akteure zu rekonstruieren, um damit den Deutungsrahmen der reformpolitischen Auseinandersetzung und ihrer entsprechenden Deutungsprozesse offen zu legen.

Mit dem Vergleich zweier unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten galt es, einer grundsätzlichen Annahme empirisch nachzugehen; nämlich, dass Reformargumente und Deutungskämpfe zwischen Akteuren sich im Vergleich von Wohlfahrtsstaaten mit unterschiedlichen Systemen der sozialen Sicherung vermutlich deutlich unterscheiden werden, auch wenn diese unter dem Zugzwang ähnlicher demographischer Entwicklungen stehen. Dies liegt offensichtlich darin begründet, weil Rentenreformen sich je nach Systemtyp sehr unterscheiden, und dass diese Systeme zudem eng mit der entsprechenden Wohlfahrtstradition eines Landes verwurzelt sind. Konkret wurden hier Deutschland und Großbritannien miteinander verglichen, also ein konservatives mit einem liberalen System. Trotz klarer Unterschiede ihrer Wohlfahrtsregime sollte nicht unerwähnt bleiben, dass beide Länder in Bezug auf Reformen ihrer Rentensysteme (Bismarck vs. Beveridge) gewisse Ähnlichkeiten aufweisen, und sich ihre Alterssicherungssysteme sukzessive verändern, in Teilen sogar annähern. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Einführung von mehr Kapitaldeckung in das deutsche Alterssicherungssystem, was das deutsche Regime insgesamt näher an Großbritannien rücken lässt.

Die andere Vergleichsdimension war der Vergleich von Akteuren. Mit der Einbindung verschiedener sozialpolitischer Akteure mit jeweils unterschiedlichen Interessen am Bereich Alterssicherung wurden zwei Ziele verfolgt. Zum einen sollten vorab identifizierte Forschungslücken angegangen werden. Im Vordergrund stand hier die Frage nach den Deutungsangeboten insbesondere von Akteuren (zweiter Ordnung), die bisher nicht systematisch in der Forschung zu Rentenreformen einbezogen wurden. Damit sollte untersucht werden, wie diese Akteure ihre Deutungsangebote als Teil des laufenden Diskurses (Deutungsrahmen) um Reformen der Alterssicherung unterbreiten, diese Angebote Eingang in die Auseinandersetzung finden, und sie gegebenenfalls mitprägen. Zum anderen diente der Einbezug heterogener Akteure dem Ziel, von verschiedenen Kerninteressen am Bereich Alterssicherung ausgehend bestehende Konfliktlinien innerhalb der Länder in der Auseinandersetzung über die Reformthemen offen zu legen.

Die explorative Forschungsfrage und der Fokus auf Argumente, Deutungen und Begründungslinien führten zur Wahl eines theoretischen Zugangs, um hiermit die Sinnenebene politischer Akteure zu beleuchten. In Beschäftigung mit der breiten Palette an Konzepten, welche die Diskurs- und Ideenforschung bereithält, fiel hier die Entscheidung, das Wissenskonzept als konzeptuellen Zugang zu nutzen. Von dessen Kernkonzepten in Form deskriptiver und normativer Wissensbeständen ausgehend habe ich in enger Anlehnung an die empirischen Daten dieser Untersuchung (s. weiter unten) drei aufeinander bezogene Kategorien formuliert. Diese machen meinem Verständnis nach die Kernelemente politischer Begründungspraxis aus: *Problemdefinitionen* (zur Konstruktion der Ebene politischer Handlungsrelevanzen), *Lösungsvorschläge und Forderungen* (Konstruktion der Ebene politischer Handlungsoptionen), und schließlich *Wertbegründungen* (Konstruktion der Ebene moralischer Handlungsappelle). Die Analyse der Begründungspraxis über diese Kategorien dienten dem primären Ziel, die Deutungsangebote der Akteure zu rekonstruieren, und hierüber den bestehenden Deutungsrahmen der Auseinandersetzung über die Reformen der Alterssicherung in den entsprechenden Ländern offen zu legen. Die Kategorien selbst waren später strukturgebend für den empirischen Teil dieser Dissertation. Dem induktiven Vorgehen bei der Datenanalyse geschuldet wurde ein weiterer Befund aus den Daten konzeptualisiert – die spezifischen Verantwortungszuschreibungen, die mit den Kernelementen der Begründungspraxis einhergehen. Hiermit sollte Aufschluss über das Spannungsfeld von (De-)Legitimationsbemühungen seitens der Akteure erlangt werden, etwa in Bezug auf ihre zugeschriebene Rolle im Feld, oder hinsichtlich des Verhältnisses bestehender traditioneller Verantwortung im Sinne sozialer Sicherung und dem Bestreben nach Modifikation infolge von Reformen. Als Hilfskonzeptionen fungierten hier die Begriffe *Zurechnungsverantwortung* (im Kontext von Problemdefinitionen) und *Zuständigkeit- und Aufgabenverantwortung* (Lösungsvorschläge und



Forderungen). Im Rahmen von Wertbegründungen stand abschließend im Vordergrund, an wen in moralischer Hinsicht konkret appelliert wird. Das Konzept von Begründungspraxis und dessen Verknüpfung mit bestimmten Formen von Verantwortungszuschreibungen wurde abschließend noch mit einer Perspektive auf *Wohlfahrtskultur* ergänzt. Diese hatte zum einen den Zweck, die kulturelle Verwurzelung der Länder Deutschland und Großbritannien und vor allem ihrer Systeme der Alterssicherung in bestimmten Traditionen und (institutionalisierten) Leitprinzipien mitzudenken. Zum anderen diente mir Wohlfahrtskultur ebenso als Hilfskonzeption, um die zum Teil länderspezifische Begründungspraxis und entsprechende Verantwortungszuschreibungen einordnen zu können und besser zu verstehen.

Mit der Beschreibung des methodischen Zugangs dieser Dissertation wird deutlich, warum ich in dieser Untersuchung den Begriff der Praxis relativ stark mache: Mein Zugang zum allgemeinen Deutungswissen, den Deutungsangeboten, und nicht zuletzt das Ringen um Deutungshoheit über Deutungsprozesse stellten teil-standarisierte Experteninterviews mit Fachleuten dar, welche die sozialpolitischen Akteure repräsentieren. Mittels einer diskursiven Interviewführung zielte dieses Erhebungsinstrument darauf ab, nicht nur Positionen zu Reforminhalten zu erfragen, sondern diese begründen zu lassen, auch in Bezug auf Gegenpositionen. Im Grunde wurde hiermit das weite Feld von (De-)Legitimationsbemühungen beschritten, in welchem die Fachleute in ihrer alltäglichen Praxis als Repräsentantin oder Repräsentant des sozialpolitischen Akteurs dessen Positionen darlegen, begründen und legitimieren müssen und dabei (zum Teil auch) die Positionen und Lösungsvorschläge politischer Mitspieler zu diskreditieren suchen, mindestens aber reflektieren. Ergänzt wurde die Datengrundlage um politische Dokumente der entsprechenden Akteure, um Argumente und Begründungslinien der Fachleute besser nachvollziehen zu können. In diesem Abschnitt wurde außerdem die Auswahl der konkreten Akteure im Sample begründet.

Zum Auftakt des empirischen Teils dieser Untersuchung habe ich als erstes Teil-Ergebnis die Positionen der Akteure gegenüber bestimmten Rentenreformen grob verortet. Hierüber wurde eine erste Unterscheidung und damit Zuordnung der Akteure in Gruppen ermöglicht. Für die deutsche Reformauseinandersetzung ließen sich dabei Linien zwischen Reformbefürwortern und Reformgegnern der Drei-Säulen-Strategie und der Erhöhung der Regelaltersgrenze ziehen. Als weitere Zwischenform einer entsprechenden Position wurde die Bezeichnung Skeptiker verwendet. Diese sind als Position gegenüber einer bestimmten Reform zu verstehen, in welcher die entsprechende Reform zwar nicht vollends abgelehnt, aber dennoch ihr Erfolg skeptisch betrachtet wird, auch im Hinblick auf für sie geltende Rahmenbedingungen. Trotz dieser Differenzierung war eine allgemeine Zuordnung zu Reformbefürwortern und Reformkritikern möglich. Die Schwierigkeit der Zuord-

nung der SPD habe ich ebenfalls thematisiert, was sich zum Teil ja auch in den Befunden zeigte. Mit Blick auf die Einteilung der Positionen britischer Akteure muss hier festgehalten werden, dass die meisten (zum Teil erst anstehenden) Reformen vom Großteil der Akteure befürwortet wurden. Eine klare Gegenerschaft findet sich lediglich in Bezug auf die Erhöhung der Regelaltersgrenze, und zwar seitens der Gewerkschaften und des gewerkschaftsnahen Akteurs National Pensioners Convention. Gleichwohl geht ihre Befürwortung anderer Reformen nicht mit vollmundiger Unterstützung einher, weshalb sie hier trotz genereller Unterstützung als Skeptiker bezeichnet werden können. Ähnlich wie in der Zuordnung der deutschen Akteure zähle ich im britischen Sample die Non-Profit-Organisationen allgemein zu den Kritikern, was aber für den britischen Fall nicht ausschließt, dass diese Akteure die in Kraft tretenden Reformentscheidungen im Grunde unterstützen. Dies gilt aber auch für britische Gewerkschaften – von ihrer Position gegenüber der höheren Regelaltersgrenze abgesehen.

Im empirischen Abschnitt wurde zunächst die Begründungspraxis am Falle der deutschen, im Anschluss hieran dann der britischen Auseinandersetzungen behandelt. Da bereits am Ende der jeweiligen empirischen Kapitel und auch im vorherigen Kapitel Zusammenfassungen formuliert werden, werde ich mich hier nun relativ kurz fassen.

Die Rekonstruktion entsprechender Deutungsangebote und die Offenlegung des Deutungsrahmens für die reformpolitische Auseinandersetzung liefert für Deutschland folgende Befunde:

- Bei der Diskussion des Themas Reform der Alterssicherung stehen sich im Grunde zwei Lager gegenüber, welche über ihre Deutungsangebote jeweils eigene Reformrealitäten konstruieren. In ihren *Problemdefinitionen* heben die Reformbefürworter konkret die Gefahr steigender Kosten für staatliche Alterssicherung und die finanzielle Überforderung des Rentensystems infolge demographischer Veränderungen hervor. Hierbei formulieren sie Zuschreibungen einer Zurechnungsverantwortung, wodurch sie das System der Gesetzlichen Rentenversicherung als Produzent einer überbordenden finanziellen Bürde bezichtigen. Diese Problemdefinition fungiert als Deutungsangebot, das der Legitimierung des (bereits beschränkten) Reformpfads des Drei-Säulen-Modells und der steigenden Regelaltersgrenze dient. Dem stehen die problembetonenden Deutungsangebote der Gewerkschaften und des Sozialverbands Deutschland gegenüber. Denn diese Akteure heben die durchweg negativen Reformauswirkungen als Reformrealität hervor, die zudem mit einer schlechten Arbeitsmarktlage zusammenfällt, für Ältere im Speziellen. Ihre Zurechnungsverantwortung bezichtigt dabei die Reformpolitik (der vorherigen und gegenwärtigen Bundesregierung), negative Folgen dieser Politik, insbesondere für zukünftige Versorgungslagen im Alter, billigend in Kauf zu nehmen.

Diese Politik produziere auf Seiten der Beschäftigten reihenweise Verlierer, insbesondere der wachsenden Zahl jener, die im unteren Lohnsegment (unter häufig schlechten Arbeitsbedingungen) beschäftigt sind. Hinzu käme, dass die Politik stabiler Beitragssätze in der GRV ausschließlich Arbeitgeber entlaste, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aber wegen des steigenden Drucks zur Vorsorge in Anbetracht des sinkenden Rentenniveaus zunehmend belastet würden. Die Argumentation der Reformkritiker stellt dabei klare Strategien der argumentativen Anzweiflung und Vertrauenserschütterung der laufenden Reformpolitik dar, um damit den Reformpfad zu diskreditieren. Zugleich konnte gezeigt werden, dass auch Reformbefürworter sich dieser Strategien bewusst sind. Mittels Abwehr- und Adaptionsstrategien reagieren diese auf solche Versuche der Diskreditierung, um hierüber den etablierten Wissenskonsens im von ihnen propagierten Reformparadigma zu stützen.

- Genau dieses Paradigma findet Ausdruck in den Ausführungen der Reformbefürworter zu *Lösungsvorschlägen*, durch die auf den demographischen Wandel reagiert werden muss. Hierbei beziehen sie sich auf die durchgesetzten Reformen 2001, 2004 und 2007, deren Notwendigkeit, Richtigkeit und auch Funktionieren sie hervorheben. Letzteres ist ebenso als Adaptionsstrategie ihrerseits zu verstehen. Ihre Begründungslinien zur Legitimierung des eingeschlagenen Reformpfads formulieren primär eine Eingrenzung der Aufgabenverantwortung der Gesetzlichen Rentenversicherung, mit der Forderung nach Einschränkung der Elemente des sozialen Ausgleichs und damit dem Ziel einer Basissicherung über das System. Dem gegenüber stehen die Forderungen der Reformgegner, von der Erhöhung des Rentenalters abzurücken. Außerdem wollen sie als Anhänger des Versicherungsparadigmas, zu dem sich im Grunde auch die BAGSO, die VZBV und selbst die SPD bekennen, die GRV gestärkt und weiter ausgebaut sehen. Diese Zuschreibung einer erweiterten Aufgabenverantwortung des Systems korrespondiert mit jeweils eigenen, spezifischen Notwendigkeitskonstruktionen und Konstruktionen von Vorteilhaftigkeit. Damit formulieren sie zugleich Möglichkeiten zur Finanzierung dieses Schrittes. Trotz dieser konträren (lösungsbetonenden) Deutungsangebote muss erwähnt werden, dass sich gleichwohl ein Wissenskonsens aller Akteure feststellen lässt: Die Ermöglichung und Verbreitung alter(n)sgerechter Arbeitsplätze fordern alle Akteure, was eine klare (bereits für die Gegenwart geltende) Zuständigkeits- und (langfristig wichtige) Aufgabenverantwortung von Arbeitgebern und Betrieben bedeutet. Hieran schließen auch Forderungen nach einer besseren Ermöglichung von Flexibilität im Übergang, die allerdings bei Gegnern der Rentenreformpolitik mit ihrem Verständnis der Notwendigkeit ausgebauter Aufgabenverantwortung der ersten Säule („soziale und abgesicherte Übergän-

ge“) zusammenfallen. Konsens besteht zudem über die Stärkung der zweiten Säule im Alterssicherungssystem.

- Auf der Ebene spezifischer *Wertbegründungen* wurde deutlich, dass die Reformlager mit jeweils eigenen Wertbegriffen hantieren, um ihrer Position und ihren Reforminteressen moralisches Gewicht zu verleihen. Reformbefürworter formulieren hier mit Begriffen wie Eigenverantwortung, Generationengerechtigkeit und damit verbunden: Nachhaltigkeit und Finanzierbarkeit, relativ eindeutige kategorische Verpflichtungen und damit verantwortungsbetonende Handlungsappelle. Diese richten sich zum einen an das Individuum (länger arbeiten, privat vorsorgen), zum anderen an die Politik, der Maßgabe einer verantwortungsvollen Rentenpolitik folgend an dem eingeschlagenen Reformpfad festzuhalten. Reformgegner dagegen, konkret die Gewerkschaften, untermauern ihre Forderungen und Lösungsvorschläge mit Begriffen wie Verteilungsgerechtigkeit (in Hinführung zu Wegen der Finanzierung ihrer Forderungen), und Generationensolidarität. Damit wollen sie die erweiterte Aufgabenverantwortung der GRV als moralische Verpflichtung einer verantwortungsvollen Rentenpolitik den Jüngeren und Älteren gegenüber begründen. Während beide Lager also mit unterschiedlichen Wertbegriffen aufwarten, gibt es mit Begriffen wie Leistungsgerechtigkeit und Solidarität jedoch Begriffe, auf die sich Akteure beide Lager – jeweils in unterschiedlichem Maße – beziehen. Diese liegt vermutlich in wohlfahrtskultureller Hinsicht im normativen Geltungsgrad und Wiedererkennungswert der Begriffe begründet, die klar der deutschen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen zugehören. Gerade Reformgegner wie Gewerkschaften und auch der SoVD, und selbst der Vertreter der SPD, zielen mit Forderungen nach mehr Solidarität auf das Schutzbedürfnis bestimmter zumeist einkommenschwacher oder andersweitig benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen ab.

Mit Blick auf die britische Reformdiskussion lassen sich die zentralen Befunde aus der Analyse der Begründungspraxis der involvierten Akteure wie folgt zusammenfassen:

- Die britische Auseinandersetzung ist trotz zum Teil kritischer Positionen von einem Wissenskonsens der beteiligten Akteure geprägt. Im Rahmen von *Problemdefinitionen* neigt zwar (vergleichbar zu Deutschland) eine bestimmte Gruppe von Akteuren dazu, die steigenden Kosten für Alterssicherung als zentrales problembetonendes Deutungsangebot hervorzuheben. Dies dient ihnen insbesondere zur Begründung der Erhöhung des staatlichen Rentenalters, die andere Akteure – je nach Umfang – nicht durchweg befürworten. Allerdings ist für Großbritannien eine vielfach geteilte Problemwahrnehmung hinsichtlich bestimmter Re-

formthemen festzustellen. Hier sind zunächst potentielle Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu nennen. Ein weiteres Thema, das zumindest jene Akteure stärker problematisieren, die eine Erhöhung des Rentenalters ablehnen (Gewerkschaften) oder zumindest skeptisch sehen (Non-Profit-Akteure), ist die Beschäftigungslage Älterer und die Prävalenz von Altersdiskriminierung. Dies ist gepaart mit der Zurechnungsverantwortung eines Fehlverhaltens seitens der Arbeitgeber, und dem Widerwillen der Politik, diese Probleme zu erkennen und anzugehen. Ausgeprägter Wissenskonsens zeigt sich in der Problemwahrnehmung eines „undersavings in pensions“, welche die Akteure weitestgehend teilen. Als systembezogene Zurechnungsverantwortung wird hier zum einen die Komplexität im Rentensystem dafür verantwortlich gemacht, dass in Großbritannien immer noch zu wenig Vorsorge betrieben wird. Zum anderen entspannt sich jedoch konkurrierendes Deutungswissen um die Frage, ob dies als Fehlverhalten des einzelnen Sparers deklariert werden kann, oder primär am Fehlverhalten von Arbeitgebern liegt, die nur unzureichend zur Altersvorsorge ihrer Beschäftigten beitragen.

- In Anbetracht reformpolitischer *Lösungsvorschläge* setzt sich der grundsätzliche Wissenskonsens der an der Diskussion beteiligten Akteure insofern fort, dass diese (zumindest in großen Teilen) dem Reformparadigma der Turner-Kommission folgen. Eine Ausnahme hiervon ist die Gegnerschaft britischer Gewerkschaften und des Akteurs NPC gegenüber der Erhöhung des Rentenalters. Die Reform sehen auch die Ageing-Organisationen zumindest skeptisch, lehnen sie aber nicht ab. Einer weiteren Erhöhung über die anvisierten 68 Jahre hinaus sehen allerdings auch weitere Akteure kritisch, die von der Notwendigkeit einer höheren Regelaltersgrenze gleichwohl überzeugt sind. Alle Akteure eint im Grunde die Überzeugung über die Notwendigkeit eines umfassenden *Age Management*, um die Beschäftigungsbedingungen für ältere Beschäftigte zu verbessern, und damit ein höheres durchschnittliches Renteneintrittsalter zu fördern. In Bezug auf Beschäftigung jenseits der Regelaltersgrenze sind sich (fast) alle Akteure über die Notwendigkeit der Abschaffung des Default Retirement Age einig, auch wegen der klaren Vorteile dieses Schrittes. Ein ausgeprägter Wissenskonsens herrscht zudem über die Notwendigkeit und Vorteilhaftigkeit anstehender Reformen, die in der reformpolitischen Blaupause der Turner-Kommission zu verorten sind: Auto-enrolment ist hier der eine Schritt, den viele Akteure als revolutionäre Neuerung im britischen Rentensystem begreifen. Die damit einhergehende formulierte (Zuständigkeits- und) Aufgabenverantwortung der Arbeitgeber, die fortan betriebliche Altersvorsorge anbieten müssen, findet hohen Zuspruch. Gleiches gilt für die Rolle des Staates, regulierend den Prozess effektiv zu

gestalten und mit NEST einen entscheidenden Beitrag zu liefern, damit auch einkommensschwache Gruppen fortan bessere Absicherung erfahren. Daran schließen allerdings auch Forderungen, den Mindestbeitrag von Arbeitgebern sukzessive zu erhöhen. Als weitere umfassende Neuerung findet auch die Single-Tier State Pension klaren Zuspruch. Während ihre Notwendigkeit als Antwort auf die vormals bestehende Systemkomplexität verstanden wird, liegen ihre Vorteile für die Akteure klar auf der Hand: Zum einen die finanzielle Besserstellung bisher oftmals benachteiligter Gruppen, zum anderen der erhöhte Vorsorgeanreiz und die bessere Planungsgrundlage für private Vorsorge infolge dieser Reform. Folglich sind beide Reformen, auto-enrolment und die neue State Pension, eng aufeinander bezogen. In Anbetracht der damit einhergehenden Formulierung einer ausgebauten Aufgabenverantwortung des staatlichen Rentensystems – die einige Akteure gerne noch weiter treiben würden – wird hier die umgekehrte Logik im Vergleich zum deutschen Reformpfad deutlich: Nicht der Abbau staatlicher Leistungen soll (die Notwendigkeit von) Vorsorge unterstreichen, sondern im britischen Fall ist es die (moderate) Erhöhung staatlicher Leistungen, deren gepriesene Vorteilhaftigkeit ein verbessertes Vorsorgeverhalten in der Bevölkerung befördern soll.

- Auf der Ebene von *Wertbegründungen* zeigte sich im Grunde, dass nicht bestimmte Akteure zu spezifischen Wertbegriffe mitsamt hierüber formulierten kategorischen Verpflichtungen (und entsprechender Verantwortungszuweisungen) neigen. So wird zwar der Wertbegriff Eigenverantwortung (*individual responsibility*) der Tendenz nach eher von den ausgeprägten Reformbefürwortern verwendet. Allerdings verhehlen auch Kritiker wie Gewerkschaften nicht, dass Eigenverantwortung (für Vorsorge) wichtig sei. Damit tritt der Begriff als wohlfahrtskultureller Referenzwert auf. Deutlich wird dies auch bei Begründungslinien zur Single-Tier State Pension. Hier klingt durch, dass im Rahmen der Reform und ihrer Leistungsverbesserung der Vorrang von Eigenverantwortung zur Vorsorge weiterhin bestehe. Auch das Prinzip Choice besitzt im Zusammenhang mit Eigenverantwortung klaren Stellenwert. Dessen wohlfahrtskulturelle Relevanz zeigt sich hier im Zusammenhang mit auto-enrolment, um zu unterstreichen, dass trotz automatischer Einbindung in Betriebsrenten Wahlfreiheit als Leitprinzip des britischen Liberalismus nicht angetastet wird. Als weiterer Wertbegriff mit wohlfahrtskulturellem Rang, der allerdings vermehrt von Seiten regierungsnaher Akteure kommt, ist Fairness. Dieser Wertbegriff umfasst viele Prinzipien, etwa Nachhaltigkeit (*sustainability*), die unter Generationengerechtigkeit fallen könnten. Letzterer Begriff wird allerdings, so erscheint es, zumindest von den Fachleuten eher vermieden. Fairness im Sinne von Gleichbehandlung findet allerdings bei anderen Akteuren Anklang; diese erachten das Prinzip

Gleichbehandlung (am Arbeitsmarkt) als überaus wichtig – sprechen hier allerdings eher von Equality. Dies trifft vor allem auf jene Akteure zu, die sich für die Belange Älterer einsetzen. Abschließend ist festzuhalten, dass britische Gewerkschaften und der Akteur NPC ähnlich zur deutschen Seite auch von Solidarität sprechen, und zudem verteilungsgerechte Argumente anbringen – wenn vielleicht auch weniger stark konnotiert und inhaltlich gefüllt als etwa bei deutschen Gewerkschaften.

## 11.2. Einschränkungen

In diesem Abschnitt sollen nun Einschränkungen der Dissertation behandelt werden. Zunächst werde ich aber kurz deren Stärke oder zumindest Innovation umreißen, jedenfalls im Hinblick auf deren Ansatz, um hierüber dann Eigenkritik vorzunehmen. Meiner Einschätzung nach liegt das Besondere dieser Arbeit in der (primären) Datengrundlage – den Experteninterviews mit Repräsentantinnen und Repräsentanten sozialpolitischer Akteure. Mit dem relativ aufwendigen Verfahren der Datengenerierung, ihrer Aufbereitung und nicht zuletzt deren Auswertung konnte für das Reformfeld Alterssicherung in zwei Ländern gezeigt werden, wie sich argumentatives Ringen, strategisches Argumentieren und das Vorbringen politischer Deutungsangebote zur Legitimierung der eigenen Position darstellt. Hier referrieren die InterviewpartnerInnen zum Teil ja auch bereits bekannte sozialwissenschaftliche Befunde bzw. spitzen diese auf ihre Argumentation zu. Gerade mit Blick auf dieses Deutungswissen konnten bestimmte Besonderheiten und Spezifika der reformpolitischen Auseinandersetzung über Alterssicherung in zwei verschiedenen Rentenregimen gezeigt werden. Zudem konnte weiterer Aufschluss darüber erlangt werden, wie Expertinnen und Experten in Ausübung ihrer Profession im Rahmen der (fach)politischen Diskussion ihre Rolle als ‚Überzeugungstäter‘ ausfüllen, sich zum Teil auf andere Akteure der politischen Gegenseite beziehen etc.

Allerdings sind auch offensichtliche Einschränkungen, welche sich mit diesem Vorgehen ergeben, nicht von der Hand zu weisen. Zunächst kann sicherlich kritisch gesehen, dass der Anspruch, über die Experteninterviews einen exklusiven Zugang zu reformpolitischen Deutungsprozessen zu erlangen, natürlich vor dem Hintergrund des Instruments Leitfaden-Interview reflektiert werden muss. Viele der diskutierten Reformthemen waren schließlich über den Interview-Leitfaden vorgegeben. Nicht zuletzt die diskursive Technik war sicherlich mit ein richtungsgebender Impuls in den Gesprächen mit den Fachleuten. Allerdings bedingte dies auch maßgeblich, dass ihre (hieraus resultierenden) Ausführungen zu Reformthemen wertvolles Material lieferten, um die akteursspezifischen, zum Teil aber auch länderspezifischen Begründungslinien analysieren zu kön-



nen. Maßgeblich hing dies natürlich auch mit der Kooperation der GesprächspartnerInnen zusammen, sich auf diese besondere Art der Interviewführung überhaupt einzulassen. Zumindest hat es gezeigt, diese Art von Interviews ist durchaus geeignet, Deutungsprozesse und darüber den Kampf um Deutungshoheit unter politischen Akteuren zu untersuchen. Gleichwohl sollte aber auch unterstrichen werden, dass die Behandlung von Themen im (Deutungs-)Rahmen von Problemdefinitionen, Lösungen, und Wertbegriffen auf meine analytische Zuordnung zurückfällt. Zudem habe ich versucht, mittels begrifflicher Differenzierung anhand von Beispielen aufzuzeigen, wo und wie politisches Deutungswissen in Konkurrenz zueinander zu treten vermag. So zeigten Beispiele aus den Daten, wie Probleme zwar als relevant, aber in politischer Hinsicht als nicht drängend dargelegt werden (Beispiele: arbeitsmarktpolitische Förderung für Ältere, Altersarmut in Deutschland etc.).

Eine klare Einschränkung zeigt sich mit Blick auf fachspezifische Befunde zum Thema Alterssicherung – gerade im Hinblick auf die anstehenden Neuerungen in Großbritannien. Eingangs habe ich allerdings deutlich gemacht, dass eine Analyse mit Fokus auf konkrete (neue) rentenrechtliche Regelungen nicht Ziel dieser Dissertation war. Der Fokus auf Argumente und Begründungslinien führte allerdings wiederum zu einem sehr umfassenden empirischen Abschnitt, in dem viele Reformthemen behandelt werden, die zumindest der deutschen Fachliteratur zum Thema Alterssicherung alles andere als fremd sind. Ob dessen Umfang daher gerechtfertigt sind, ist sicherlich zu diskutieren. Dies gilt konkreter für die Frage, ob mit dem Konzept der Begründungspraxis nicht im Zweifelsfall zu breite Kategorien gewählt wurden, um sich – auf Grundlage von Experteninterviews *und* politischen Dokumenten – dem Reformkontext mit einer Vielzahl verschränkter Reformthemen- und Felder anzunehmen. Unweigerlich hat natürlich auch die Vielzahl verschiedener Akteure hier zu einer gewissen Komplexität der Darstellung der empirischen Befunde beigetragen. Hieran schließt natürlich auch die Frage nach dem allgemeinen Erklärungsanspruch dieser Dissertation, die offensichtlich viele Akteure in die Analyse einbezieht, zwei Länder vergleicht, aufgrund des Erhebungszeitraums der Experteninterviews allerdings nur einen begrenzten Zeitraum betrachtet, der in rentenpolitischen Zeitdimensionen gedacht eventuell nur ein Wimpernschlag darstellt. Hieraus ergibt sich aber eine Anschlussmöglichkeit für weitere Arbeiten: Mit den Interviews ließ sich ja das Zeit-und-Kontext-gebundene Deutungswissen (2011-2012) der Akteure und vor allem das der Fachleute untersuchen. Dies könnte mit einer umfassenden Dokumentenanalyse kontrastiert werden, welche den Zeitraum von 2000 bis 2011/12 fokussiert. Eine leitende Frage könnte hier lauten, wie stabil das deutsche und britische Reformparadigma ist (und vor allem mit Blick auf den abweichenden deutschen Reformpfad ab 2014) bzw. wo und aus welchen Gründen es zu Abweichung, Re-Konfigurationen, oder auch Brüchen kam. Dies wäre vor dem Hintergrund der seit 2001 laufenden

Strukturreformen in Deutschland zu reflektieren, die damit schon von längerer Dauer als Gegenstand von Kritik im Diskurs fungieren, an dem sich mit der Zeit auch andere Akteure der breiten *policy community* beteiligen. Auf weitere Themen, die nicht zuletzt im Hinblick auf die von mir gewonnenen Daten noch weiter vertieft werden könnten, möchte ich noch kurz im letzten Unterabschnitt anreißen.

### 11.3. Ausblick

Die Untersuchung setzte sich als Ziel, über eine Analyse der Begründungspraxis die Deutungsangebote verschiedener sozialpolitischer Akteure zu rekonstruieren, um hierüber den Deutungsrahmen der reformpolitischen Auseinandersetzung über Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien offen zu legen. Auf Grundlage bestehender analytischer Konzepte habe ich damit versucht, die Erklärungskraft solcher Ansätze, insbesondere der Wissenspolitologie, für ein breites Samples heterogener Akteure zu nutzen und dabei zwei Länder zu vergleichen. Damit war es mir möglich, Deutungsangebote zu rekonstruieren, Dispute und Konsens in den laufenden Deutungsprozessen aufzuzeigen, und hierüber nachzuzeichnen, was den Deutungsrahmen zum Reformkomplex Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien konkret ausmacht. In Behandlung der spezifischen Begründungspraxis der Akteure, relevanten Verantwortungszuschreibungen und auch wohlfahrtskultureller Aspekte blieb natürlich nicht aus, dass bestimmte Themen nicht weiter vertieft werden konnten. So ist festzuhalten, dass trotz der relativ umfangreichen empirischen Kapitel dieser Dissertation gerade der Themenbereich Werteorientierung noch weitaus mehr Material zur Analyse bereithält. Hier ist die spezifische Wertereflexion der Fachleute zu nennen, etwa hinsichtlich der Relevanz von Werten für die politische Handlungsorientierung des Akteurs. Hier gab es durchaus erhellende Einsichten in die Art und Weise, wie (und wann) sich Fachleute auf Werte beziehen, um hierüber die moralische Kreditabilität ihres Akteurs hervorzuheben. Dies galt auch für Befunde, in welchen eine solche Wertigkeit eher runtergespielt wurde. Hieran schließen also Fragen für die Forschung zu Wertbegründungen, die neben ihrem bisherigen Fokus auf Werte als Legitimationsstifter sich auch darauf fokussieren könnte, Werte mehr in der Innensicht der Akteure zu behandeln. Ein weiterer Punkt schließt hier direkt an, der in dieser Arbeit in theoretischer Hinsicht als relevant behandelt wurde, dann aber in der Analyse nicht vertieft wurde: die Frage nach der Identität der Akteure, insbesondere in Abgrenzung zu anderen. Allerdings wären solche Fragen vermutlich weniger auf ein bestimmtes Themenfeld wie Alterssicherung beschränkt zu behandeln.

Zum Abschluss möchte ich mich diesem konkreten Themenfeld aber nochmal zuwenden: Die Analyse hat gezeigt, wie politische Akteure im diskursiven Raum von Auseinandersetzungen über Reformen der Alterssicherung agieren, also konkret argumentieren, um ihre Position als berechtigt, legitim oder auch konform erscheinen zu lassen. Auf der Ebene konkreter Wissensbestände konnte zumindest für Deutschland empirisch gezeigt werden, dass der lange Zeit geltende und in der Literatur ausführlich behandelte Wissenskonsens im Drei-Säulen-Reformparadigma zunehmend Brüche erfährt. Während dies zwar auch bereits in der Fachliteratur thematisiert wird (Nullmeier 2012), so konnte ich dies auf Ebene der fachpolitischen Diskussion nachzeichnen: Faktische Probleme wie die Gefahr steigender Altersarmut, die mangelnde Verbreitung kapitalgedeckter Vorsorge trotz Riester-Förderung, und zudem die weiterhin schwierige Arbeitsmarktlage Älterer prägen als drängende Themen die Diskussion, und fordern damit vermeintlich etabliertes Wissen heraus. Zugleich ist klar ein Wissenskonsens zwischen den meisten beteiligten Akteuren zu erkennen, dass eine stärkere Verpflichtung von Arbeitgebern in Bezug auf die Schaffung und Etablierung alter(n)sgerechter Arbeitsplätze tatsächlich ohne Alternative ist. Diesen Punkt greife ich am Ende nochmal auf. Unverkennbar ist außerdem, dass die hier untersuchten Argumentationslinien und Gerechtigkeitsbezüge der Akteure zum Thema Rente auch im gegenwärtigen Bundestagswahlkampf 2017 wieder deutlich zu Tage treten. Vom Untersuchungszeitraum hier ausgehend lässt sich also eine Stabilität von Deutungsangeboten und damit reformpolitischer Deutungsprozesse feststellen.

Zunächst möchte ich aber nochmal auf das Thema Werte zu sprechen kommen. Es sollte klar sein, dass moralische Referenzen im Rahmen von Reformdiskussionen nicht nur dann die Aufmerksamkeit der Forschung bekommen sollten, wenn diese von Akteuren angeführt werden, die als Befürworter von Reformen auf den Plan treten, die im Grunde einen kritikwürdigen Rückbau sozialstaatlicher Leistungen zur Folge haben. In diesem Zusammenhang ist noch einmal auf die Datengrundlage der Experteninterviews zu verweisen. Folgt man einer kritischen Perspektive auf die deutsche Reformpolitik, so mag man sich dadurch bestätigt fühlen, dass der Experte der Arbeitgeberseite – im Übrigen auch sein britisches Pendant – am Ende des Gesprächs kundtut, dass für den Akteur „Gerechtigkeitsargumente [...] nicht die oberste Rolle“ spielten. Dass die Politik der Arbeitgeber damit frei von normativen Grundsätzen oder Moral sei, wäre aber ein ähnlicher Fehlschluss, wie wenn verkannt würde, dass das Hervorheben der besonderen Bedeutung von Werten für gewerkschaftliches Handeln – wie seitens der Fachperson vom DGB – auch argumentativ-strategisch erfolgt. Man muss sich nämlich vor Augen führen, dass jeder Akteur in Auseinandersetzungen über Reformen nicht nur sein Klientel vertritt, und hierüber zum Teil natürlich auch glaubwürdig versichern kann, (wie im Falle von Gewerkschaften und Sozialverbänden) moralisch integre gesellschaft-

liche Interessen zu vertreten. Es sollte auch klar sein, dass diese Repräsentanz auch Druck auf den Akteur ausüben kann. So macht etwa die Fachperson vom DGB zum Ende des Gesprächs deutlich, ein Abweichen von der Ablehnung des Rentenalters für Gewerkschaften hätte deutliche Mitgliederverluste zur Folge.

Es ist unfraglich, dass im Hinblick auf Handlungsempfehlungen an die Politik ein stärkeres Bemühen der Betriebe zur Schaffung besserer Bedingungen für längere Erwerbskarrieren im Alter ohne Alternative ist. Man wäre fast verleitet zu sagen, dass die britische Politik rund um pensions and ageing zum Teil als Vorbild gelten könnte, da hier Arbeitgeber im Allgemeinen erkennbar stärker in die Pflicht genommen werden und dies zudem auf starkem (Wissens-)Konsens beruht. Großbritannien muss hier allerdings eher verlorenen Boden im Zuge starker Deregulierung seit den 1980er Jahren gutmachen will. Das sollte nicht übersehen werden. Zumindest für Deutschland lässt sich festhalten, dass eine effektive Einbindung von Arbeitgebern zur Gestaltung besserer alter(n)sgerechter Arbeitsplätze wohl am ehesten über bestehende Tarifverträge funktionieren könnte. Hier ist folglich ihre Mitsprache und auch Expertise zu diesem Themenkomplex erforderlich. Mit Blick auf die deutsche Rentenpolitik, zumindest der jüngsten Reformen, ist allerdings nicht zu erkennen, dass Arbeitgebern tatsächlich mehr abverlangt werden wird. So zeigt etwa das beschlossene „Betriebsrentenstärkungsgesetz“ zwar den umgesetzten Willen zur Stärkung der betrieblichen Säule, was sich auch in den Daten abzeichnet, ganz klar vor dem Hintergrund des schwindenden Vertrauens in den Erfolg der Riester-Förderung der dritten Säule. Mit der Einführung einer reinen Beitragszusage über tarifvertragliche Regelungen ist allerdings festzuhalten, dass dieses „pay and forget“-Prinzip Arbeitgeber und Betriebe kaum in die Pflicht nimmt, tatsächlich mehr als bisher für die Absicherung ihrer Beschäftigten zu leisten. Es wird auch kaum die schlechte Absicherung bestimmter Erwerbsgruppen im Alter verbessern. Ein anderes Beispiel ist die seit diesem Jahr geltende „Flexi-Rente“. Mit dem Bezug einer vollen Altersrente können nunmehr neben zusätzlichem Einkommen auch zusätzliche GRV-Anwartschaften erworben werden. Mit dieser Neuerung mag ein Pfad beschritten sein, der deutlich die Zielsetzung der gegenwärtigen Alterssicherungspolitik, ein ‚Mehr an Flexibilität‘ im Rentenübergang zu schaffen, erkennen lässt. Allerdings wird auch die Flexi-Rente nicht eine tragfähige Lösung für all jene sein, die aufgrund von körperlichen, berufsbedingten Beschwerden unter Abschlägen in eine vorgezogene Altersrente wechseln, und über dieses Instrument dann, wenn auch großzügiger als vorher, etwas dazuverdienen können. Denn auch sie werden wegen gesundheitlicher Einschränkungen dies irgendwann nicht mehr können – vermutlich früher als jene, die weitestgehend gesund in eine reguläre Altersrente wechseln und sich dann vielleicht sogar entscheiden, weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Dass gerade gute Beschäftigungsbedingun-

gen (für Ältere) und ein entsprechendes Bewusstsein von Arbeitgebern der eigentliche Schlüssel für längere Erwerbskarrieren und tragfähige Übergangsgestaltungen sein sollte, ist offensichtlich. Sollte der Trend zur Flexibilisierung allerdings lediglich nur mit flexiblen Optionen aufwarten, besteht unverkennbar die Gefahr, welche auch das Verantwortungskonzept berücksichtigt: Nämlich, dass (indirekt) eine zunehmende Zuweisung von Aufgabenverantwortung an (konkret ältere) Beschäftigte im Übergang zwischen Erwerbsleben und Ruhestandsphase erfolgt, welche für diese einer Risikohöherung gleichkommt (Günther 2006: 324). Dies wiegt gerade im Alter schwer, vor allem wenn diese Zuweisung mit Abstrichen in der (staatlichen) Absicherung der Lebensphase Alter einhergeht, die bestimmte Lohngruppen härter trifft als andere. Oder gute Beschäftigungsbedingungen zur Ermöglichung eines längeren Arbeitens bis zur Regelaltersgrenze nicht ausreichend gefördert oder unterstützt werden. Oder aber auch, wenn entsprechende Maßnahmen in bestimmten Berufsfeldern nicht früh genug im Erwerbsverlauf von Beschäftigten ansetzen. Hier stehen also Betriebe in der Pflicht, weiterhin zu Verbesserungen beizutragen. Dies gilt aber auch für die Politik auf Kommunal-, Landes-, und Bundesebene, das Thema *Länger arbeiten* langfristig mit einer umfassenden Strategie zu forcieren, und damit in der deutschen Betriebslandschaft und Arbeitswelt auf gute Lösungen hinzuwirken.

## 12. Literatur

Anderson, K. M. und Meyer, T. (2003). Social democracy, unions, and pension politics in Germany and Sweden. *Journal of Public Policy*, 23(1): 23-54.

Archer, M. (1995). *Realist social theory: the morphogenetic approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Arts, W.A. und Gelissen, J. (2001). Welfare State, solidarity and justice principles: Does the type really matter? *Acta Sociologica*, 44(4): 283-299.

Arts, W.A. und Gelissen, J.(2010). Models of the welfare state. In F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger und C. Pierson (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 570-586.

Arza, C. und Kohli, M. (2008). Introduction: The political economy of pension reform. In C. Arza und M. Kohli (Hrsg.), *Pension reforms in Europe. Politics, policies and outcomes*. London/New York: Routledge, 1-21.

Aspalter, C. (2006). New developments in the theory of comparative social policy. *Journal of Comparative Social Welfare*, 22(1): 3-22.

Aust, J., Bothfeld, S., Leiber, S. (2006). Eigenverantwortung – Eine sozialpolitische Illusion? *WSI Mitteilungen*, 4: 186-193.

Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K.; Neubauer, J. (2010). *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste*. Wiesbaden: VS Verlag.

Bäcker, G. und Schmitz, J. (2013). Altersarmut und Rentenversicherung: Diagnosen, Trends, Reformoptionen und Wirkungen. In C. Vogel und A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?* Wiesbaden: Springer Fachmedien, 25-53.

Baldock, J. (1999). Culture: The missing variable in understanding social policy? *Social Policy & Administration*, 33(4): 458-473.

Barr, N. und Diamond, P. (2010). *Pension Reform. A Short Guide*. Oxford/New York: Oxford University Press.

Basten, M. (2013). Der verbraucherschutzpolitische Diskurs in der Gestaltung der individuell-privaten Altersvorsorge. Eine wissenssoziologische Diskursanalyse von Bundestagsdebatten seit 1998. *Regina - Arbeitspapier*, 31: 1-212.

Becker, S. und Bryman, A. (Hrsg.)(2004). *Understanding research for social policy and practise*. Bristol: The Policy Press.

Béland, D. (2005). Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1): 1-18.

Béland, D. (2007). Neo-liberalism and social policy. *Policy Studies*, 28(2): 91-107.

Béland, D. und Cox, R. H. (2011). Introduction. Ideas and politics. In D. Béland und R. H. Cox (Hrsg.), *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press: 3-20.

Berger, P. und Luckmann, T. (1980). *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Frankfurt am Main: Fischer Verlag.

## Literatur

---

- Berner, F. (2008). Steuerungsprobleme im regulierenden Wohlfahrtsstaat. Die Vermarktlichung und Individualisierung der betrieblichen Altersversorgung. *Zeitschrift für Sozialreform*, 54(4): 391-417.
- Berner, F. (2009). *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*. Frankfurt am Main: Campus.
- Berry, C. (2016). Austerity, ageing and the financialisation of pension policy in the UK. *British Politics*, 11(1): 2-25.
- Birkwald, M. W. und Popp, M. (2014). Lebensstandardsicherung und Armutsbekämpfung: Eine Kritik des Rentenpaketes der Großen Koalition. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 83(2): 83-93.
- Blair, C. (2014). *Securing pension provision. The challenge of reforming the age of entitlement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blake, D. (2003). The UK pension system: Key issues. *Pensions*, 8: 330-375.
- Blank, F. (2016). Unemployment and pension protection: the changing role of social partners. Germany. *OSE Research Paper*, 29: 1-67.
- Blank, F. und Schulze Buschoff, K. (2013). Arbeit, Leistungsgerechtigkeit und Alterssicherung im deutschen Wohlfahrtsstaat. *WSI Mitteilungen*, 3: 313-318.
- BMAS (2012). Alterssicherung in Deutschland 2011 (ASID 2011). *Zusammenfassender Bericht. Forschungsbericht Sozialforschung 431/Z*
- BMAS (2017). Alterssicherung in Deutschland 2015 (ASID 2015) –Endbericht–. *Forschungsbericht 474/Z*
- Bode, I. (2004). *Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus. Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogner, A. und Menz, W. (2001). "Deutungswissen" und Interaktion. Zur Methodologie und Methodik des theoriegenerierenden Experteninterviews. *Soziale Welt*, 52(4): 477-500.
- Bönker, F. (2005a). Der Siegeszug des Mehrsäulenparadigmas in der bundesdeutschen Rentenpolitik. Eine Analyse auf Grundlage der "Ideenliteratur". *Zeitschrift für Sozialreform*, 51(3): 337-362.
- Bönker, F. (2005b). Changing ideas on pensions: Accounting for differences in the spread of the multipillar paradigm in five EU social insurance countries. In P. Taylor-Gooby (Hrsg.), *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 81-99.
- Bonoli, G. (2003). Two worlds of pension reform in Western Europe. *Comparative Politics*, 35(4): 399-416.
- Bonoli, G. und Palier, B. (2000). How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe. *European Review*, 8(3): 333-352.
- Bonoli, G. und Palier, B. (2007). When past reforms open new opportunities: Comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare systems. *Social Policy & Administration*, 41(6): 555-573.
- Brand, K.-W. und Jochum, G. (2000). Der Deutsche Diskurs zur nachhaltigen Entwicklung. Abschlussbericht eines DFG-Projekts zum Thema „Sustainable Development/Nachhaltige Entwicklung – Zur sozialen Konstruktion globaler Handlungskonzepte im Umweltdiskurs“. *MPS-Texte*, 1/2000.



## Literatur

---

- Braun, D. (1999). Interests or ideas? An overview of ideational concepts in public policy research. In D. Braun und A. Busch (Hrsg.), *Public policy and political ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 11-29.
- Brettschneider, A. (2007). Jenseits von Leistung und Bedarf. Zur Systematisierung sozialpolitischer Gerechtigkeitsdiskurse. *Zeitschrift für Sozialreform*, 53(4): 365-389.
- Brettschneider, A. (2009). Paradigmenwechsel als Deutungskampf. Diskursstrategien im Umbau der deutschen Alterssicherung. *Sozialer Fortschritt*, 9-10: 189-199.
- Brettschneider, A. (2012a). Legitimitätsprobleme der "Basissicherung". Die deutsche Alterssicherungspolitik nach dem Paradigmenwechsel. *Zeitschrift für Sozialreform*, 58(2): 149-173.
- Brettschneider, A. (2012b). Alterssicherung als Störfaktor? Zur diskursiven Legitimation einer Rentenpolitik zweiter Ordnung. In M. Spiecker (Hrsg.), *Der Sozialstaat. Fundamente und Reformdiskurse*. Baden-Baden: Nomos, 165-186.
- Bridgen, P. und Meyer, T. (2009). The politics of occupational pension reform in Britain and the Netherlands: The power of market discipline in liberal and corporatist regimes. *West European Politics*, 32(3): 586-610.
- Bridgen, P. und Meyer, T. (2011). The impact of the new public and private pension settlements in Britain and Germany on citizens' income in old age. In J. Clasen (Hrsg.), *Converging worlds of welfare? British and German social policy in the 21st century*. Oxford: Oxford University Press, 180-217.
- Bridgen, P. und Meyer, T. (2014). The liberalisation of the German social model: Public-private pension reform in Germany since 2001. *Journal of Social Policy*, 41(1): 37-68.
- Bristow, J. (2016). The making of 'Boomergeddon': the construction of the Baby Boomer generation as a social problem in Britain. *The British Journal of Sociology*, 67(4): 575-591.
- Brosig, M. (2014). *Problem Altersarmut? Reformperspektiven der Alterssicherung*. Frankfurt am Main/ New York, Campus Verlag.
- Brussig, M. (2012). Weiter steigendes Renteneintrittsalter, mehr Renteneintritte aus stabiler Beschäftigung, aber zunehmend geringere Altersrenten bei Langzeitarbeitslosen: Aktuelle Entwicklungen beim Rentenzugang. *Altersübergangs-Report*, 2012-02.  
Zu beziehen unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/>.
- Brussig, M., Knuth, M., Mümken, S. (2016). *Von der Frühverrentung bis zur Rente mit 67*. Bielefeld: transcript.
- Burkhardt, C., Martin, R., Mau, S., Taylor-Gooby, P. (2011). Differing notions of social welfare? Britain and Germany compared. In J. Clasen (Hrsg.), *Converging Worlds of Welfare? British and German Social Policy in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 15-32.
- Camen-Muller, M., Croucher, R., Flynn, M., Schröder, H. (2011). National institutions and employers' age management practices in Britain and Germany: 'Path dependence' and option exploration. *human relations*, 64(4): 507-530.
- Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory & Society*, 27(3): 377-409.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28: 21-38.
- Clarke, G. L. (2006). The UK occupational pension system in crisis. In H. Pemperton, P. Thane und N. Whiteside (Hrsg.), *Britain's pensions crisis: History and policy*. Oxford/New York: Oxford University Press, 145-168.

## Literatur

---

- Clarke, J. (2004). *Changing welfare, changing states: new directions in social policy*. London, Sage.
- Clasen, J. (Hrsg.) (2011). *Converging Worlds of Welfare? British and German Social Policy in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Coffey, A. (2014). Analysing Documents. In U. Flick (Hrsg.), *Qualitative Data Analysis*. Los Angeles/ London: Sage.
- Cox, R. H. (2001). The social construction of an imperative: Why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany. *World Politics*, 53(3): 463-498.
- Dallinger, U. und Liebig, S. (2004). Gerechtigkeit zwischen den Generationen in der wohlfahrtsstaatlichen Alterssicherung. In S. Liebig, H. Lengfeld und S. Mau (Hrsg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 97-131.
- Davy, U. (2003). Systeme der nicht-staatlichen Alterssicherung in Großbritannien. *Regina- Arbeitspapier*, 4: 1-28.
- Devetzi, S. (2015). Rechtliche Bestandsaufnahmen im Rentenrecht. Der variable Übergang in den Ruhestand. In G. Igl, D. Felix und M. Eßer (Hrsg.), *Alter und Beschäftigungen. Arbeitssituationen, Lebensentwürfe und soziale Sicherung der über 50-Jährigen*. Münster/Hamburg/London: Lit Verlag, 67-73.
- Deutscher Bundestag (2016). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 (Alterssicherungsbericht 2016) und Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2016 und zum Alterssicherungsbericht 2016. *Drucksache 18/10571*.
- Diaz-Bone, R. (2006). Zur Methodologie der Foucaultschen Diskursanalyse. *Historical Social Research*, 31(2): 243-274.
- Donati, P. R. (2011). Die Rahmenanalyse politischer Diskurse. In R. Keller, A. Hirsland, W. Schneider und W. Viehöver (Hrsg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag: 159-191.
- DRV (2016). Statistik der Deutschen Rentenversicherung. *Rentenversicherung in Zahlen 2016*.
- DRV (2017). Die Flexirente. Fragen und Antworten zum Thema.  
[http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/0\\_Home/meldungen/2016\\_10\\_21\\_flexirente.html](http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/0_Home/meldungen/2016_10_21_flexirente.html).  
Letzter Zugriff am 01.09.2017
- DWP (2016). Income-related benefits: Estimates of take-up. Data for financial year 2014/2015. London: Department for Work & Pensions, 1-9.
- Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. (2011). The role of trade unions in European pension reforms: From 'old' to 'new' politics? *European Journal of Industrial Relations*, 17(4): 315-331.
- Ebbinghaus, B. und Eichhorst, W. (2006). Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991-2005. *IZA Discussion Paper Series, No. 2505*: 1-62.
- Eisenegger, M. (2003). Kommunikationsereignisse oder Issues - die Elementarteilchen sozialwissenschaftlicher Öffentlichkeitsforschung. In M. L. Maier, A. Hurrelmann, F. Nullmeier, T. Pritzlaff

## Literatur

---

- und A. Wiesner (Hrsg.), *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich, 167-198.
- Eisenstadt, S.N. (1989). Introduction: Culture and social structure in recent sociological analysis. In Hans Haferkamp (Hrsg.), *Social structure and culture*. Berlin: De Gruyter, 5-14.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esser, H. (2001). *Soziologie. Spezielle Grundlagen*. Frankfurt am Main: Campus.
- European Commission/ TNS Opinion & Social (2012). Active ageing: Special Eurobarometer 378/Wave EB76.2. Brussels. European Commission Directorate General Communication.
- Fairclough, I. und Fairclough, N. (2012). *Political Discourse Analysis. A Method For Advanced Students*. London/New York: Routledge.
- Fischer, F. und Forester, J. (Hrsg.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London: Duke University Press.
- Flick, U. (2005). Triangulation in der qualitativen Forschung. In U. Flick, E. v. Kardorff und I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 309-318.
- Flick, U., von Kardorff, E., Steinke, I. (2005). Was ist qualitative Forschung. Einleitung und Überblick. In U. Flick, E. von Kardorff und I. Steinke (Hrsg.). *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 13-29.
- Flynn, M. (2010). The United Kingdom government's 'business case' approach to the regulation of retirement. *Ageing & Society*, 30(3): 421-443.
- Flynn, M., Schröder, H., Masa, H., Yamada, A. (2014). Government as institutional entrepreneur: Extending working life in the UK and Japan. *Journal of Social Policy*, 43(3): 535-553.
- Flynn, M., Upchurch, M., Muller-Camen, M., Schröder, H. (2013). Trade union responses to ageing workforces in the UK and Germany. *Human Relations*, 66(1): 45-64.
- Foucault, M. (1997)[1974]. *Die Ordnung des Diskurses*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Frerichs, F. und Taylor, P. (2009). Ageing and the labour market – A comparison of policy approaches. In A. Walker und G. Naegele (Hrsg.), *Social policy in ageing societies. Britain and Germany compared*. London: Palgrave Macmillan, 46-81.
- Friedrich, J. (2016). Die normativen Grundbegriffe der Alterssicherung in Deutschland. Eine diskursanalytische Rekonstruktion der Reformdebatten 2001, 2004 und 2007. Dissertation. Universität Bremen, 1-268.
- Fröhler, N., Fehmel, T., Klammer, U. (2013). *Flexibel in die Rente. Gesetzliche, tarifliche und betriebliche Perspektiven*. Berlin: edition sigma.
- Gallie, D. (2007). *Employment regimes and the quality of work*. Oxford: Oxford University Press, 1-33.
- Garfinkel, H. (1967). *Studies in ethnomethodology*. Englewoods Cliffs: Prentice Hall.
- Gelissen, J. (2001). Old-age pensions: Individual or collective responsibility? An investigation of public opinion across European welfare states. *European Societies*, 3(4): 495-523.

## Literatur

---

- Gerhards, J. (1992). Dimensionen und Strategien öffentlicher Diskurse. *Journal für Sozialforschung*, 32(3/4): 307-318.
- Gerhards, J. (1995). Framing dimensions and framing strategies: contrasting ideal- and real-type frames. *Social Science Information*, 34(2): 225-248.
- Gerhards, J., Offerhaus, A., Roose, J. (2007). Die öffentliche Zuschreibung von Verantwortung. Zur Entwicklung eines inhaltsanalytischen Instrumentariums. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 59(1): 105-124.
- Gibbs, G. (2007). *Analyzing qualitative data*. London: SAGE Publications.
- Ginn, J. (2006). Gender inequalities: Sidelined in British pension policy. In H. Pemperton, P. Thane und N. Whiteside (Hrsg.), *Britain's pensions crisis: History and policy*. Oxford: Oxford University Press, 91-111.
- Ginn, J., Fachinger, U., Schmähl, W. (2009). Pension reform and the socio-economic status of older people. In A. Walker und G. Naegele (Hrsg.), *Social policy in ageing societies. Britain and Germany compared*. London: Palgrave Macmillan, 22-45.
- Gläser, J. und Laudel, G. (2009). On interviewing "good" and "bad" experts. In A. Bogner, B. Littig und W. Menz (Hrsg.), *Interviewing experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 117-137.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gov.UK (2015). Understanding the State Pension part two: how the current State Pension system works. <https://pensionslatest.blog.gov.uk/2015/10/13/how-the-current-state-pension-system-works/>.  
Letzter Zugriff am 01.09.2017
- Gov.UK (2016). The basic State Pension. <https://www.gov.uk/state-pension/overview>.  
Letzter Zugriff am 01.09.2017
- Gov.UK (2017). Guidance. Rates and allowances: National Insurance contributions. <https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-national-insurance-contributions/rates-and-allowances-national-insurance-contributions>.  
Letzter Zugriff am 01.09.2017
- Grady, J. (2010). From Beveridge to Turner: Laissez-faire to neoliberalism. *Capital & Class*, 34(2): 163-180.
- Groenemeyer, A. (1996). Wertideen und Wertbezüge einer Soziologie sozialer Probleme. Zur epistemologischen und methodologischen Basis einer Soziologie sozialer Probleme. *Soziale Probleme*, 7(2): 72-93.
- Gruescu, S. (2006). Die Rentenreformvorschläge der "Turner-Kommission" in Großbritannien. *RV aktuell*, 53(3): 94-100.
- Guardiancich, I. (2010). United Kingdom. Current pension system: first assessment of reform outcomes and output, *European Social Observatory*.
- Günther, K. (2006). Aufgaben- und Zurechnungsverantwortung. In L. Heidbrink und A. Hirsch (Hrsg.), *Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 295-330.

## Literatur

---

- Hacker, B. (2011). Reform- oder Sozialstaatskonsens? Pfadbrüche in Bismarckschen Rentenversicherungssystemen im Spiegel parlamentarischer Diskurse. *Zeitschrift für Sozialreform*, 57(4): 437-461.
- Hacker, J. S. (2005). Policy drift: The hidden politics of US welfare state retrenchment. In W. Streeck und K. Thelen (Hrsg.), *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 40-82.
- Hagemann, S. und Scherger, S. (2015). Concepts of retirement: Comparing unions, employers and age-related non-profit organizations in Germany and the UK. In S. Scherger (Hrsg.), *Paid work beyond state pension age. Comparative perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 237-255.
- Hagemann, S., Hokema, A., Scherger, S. (2015): Erwerbstätigkeit jenseits der Rentengrenze. Erfahrung und Deutung erwerbsbezogener Handlungsspielräume im Alter, *BIOS - Zeitschrift für Biographieforschung, Oral History und Lebensverlaufsanalysen*, 28(1/2): 119 - 147.
- Hagemann, S. und Scherger, S. (2016). Increasing pension age — inevitable or unfeasible? Analysing the ideas underlying experts' arguments in the UK and Germany. *Journal of Aging Studies*, 39: 54-65.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hall, P. A. und Soskice, D. (Hrsg.) (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hegelich, S. (2006). *Reformkorridore des deutschen Rentensystems*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heidbrink, L. (2006). Verantwortung in der Zivilgesellschaft: Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips. In L. Heidbrink und A. Hirsch (Hrsg.), *Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 13-35.
- Heinelt, H., Krapp, M.-C., Pannowitsch, S. (2015). Wissen und Wandel von Politikgehalten. In H. Heinelt, M.-C. Krapp und S. Pannowitsch (Hrsg.), *Wissenspolitik und politischer Wandel. Zur Bedeutung veränderter Wissensordnungen für die deutsche und britische Arbeitsmarktpolitik*. Baden-Baden: Nomos, 9-26.
- Heintz, B. (2010). Numerische Differenz. Überlegungen zu einer Soziologie des (quantitativen) Vergleichs. *Zeitschrift für Soziologie*, 39(3): 162-181.
- Helfferich, C. (2011). *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hering, M. (2012). Live longer, work longer? Intergenerational fairness in retirement age reforms in Germany and the United Kingdom. In P. Vanhuysse und A. Goerres (Hrsg.), *Ageing populations in post-industrial democracies: Comparative studies of policies and politics*. London/New York: Routledge, 79-105.
- Hinrichs, K. (2005). New century - new paradigm: Pension reforms in Germany. In G. Bonoli und Toshimitsu Shinkawa (Hrsg.), *Ageing and pension reforms around the world. Evidence from eleven countries*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 47-73.
- Hinrichs, K. (2017). Alterssicherungspolitik. In R. Reiter (Hrsg.), *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 341-395.
- Hinrichs, K., Brosig, M. (2013). Die Staatsschuldenkrise und die Reform von Alterssicherungssystemen in europäischen Ländern. *Zes-Arbeitspapier Nr. 02/2013*.

## Literatur

---

- Hitzler, R. (1994). Wissen und Wesen des Experten. In R. Hitzler, A. Honer und C. Maeder (Hrsg.), *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 13-30.
- HM Revenue and Customs (2016). Personal pensions statistics.
- Hockerts, H. G. (2010). Abschied von der dynamischen Rente – Über den Einzug der Demografie und der Finanzindustrie in die Politik der Alterssicherung. In U. Becker, H. G. Hockerts und K. Tenfelde (Hrsg.), *Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart*. Bonn: Dietz Verlag, 257-286.
- Howse, K. (2007). Updating the debate on intergenerational fairness in pension reform. *Social Policy & Administration*; 41(1): 50-64.
- Immergut, E. M. und Anderson, K. M. (2007). Editors' Introduction. The dynamics of pension politics. In K. M. Anderson, E. Immergut und I. Schulze (Hrsg.), *The handbook of West European pension politics*. Oxford: Oxford University Press, 1-45.
- Jäger, M. und Jäger, S. (2007). *Deutungskämpfe. Theorie und Praxis kritischer Diskursanalysen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kaiser, A. (1998). Verbände und Politik. In H. Kastendiek, K. Rohe und A. Volle (Hrsg.), *Länderbericht Großbritannien. Geschichte. Politik. Wirtschaft. Gesellschaft*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 224-238.
- Kaufmann, F.-X. (1991). Wohlfahrtskultur - Ein neues Nasobem? In W. Nippert, W. Pöhler und W. Slesina (Hrsg.), *Kritik und Engagement. Soziologie als Anwendungswissenschaft. Festschrift für Christian von Ferber zum 65. Geburtstag*. München: Oldenbourg, 19-27.
- Kaufmann, F.-X. (2006). "Verantwortung" im Sozialstaatsdiskurs. In L. Heidbrink und A. Hirsch (Hrsg.), *Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 39-60.
- Keller, R. (2008). Diskurse und Dispositive analysieren. Die Wissenssoziologische Diskursanalyse als Beitrag zu einer wissenschaftlichen Profilierung der Diskursforschung. *Historical Social Research*, 33(1): 73-107.
- Keller, R. (2011). Wissenssoziologische Diskursanalyse. In R. Keller, A. Hirsland, W. Schneider und W. Viehöver (Hrsg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 125-158.
- Kersting, W. (2003). Gerechtigkeit: Die Selbstverewigung des egalitaristischen Sozialstaats. In S. Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Kleemann, F., Krähnke, U., Matuschek, I. (2009). *Interpretative Sozialforschung. Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klein, R. und Millar, J. (1995). Do-It-Yourself social policy: Searching for a new paradigm? *Social Policy & Administration*, 29(4): 303-316.
- Klenk, T. (2005). Die Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung. Eine Betrachtung aus politikwissenschaftlicher Perspektive. *Zeitschrift für Sozialreform*, 51(1): 94-127.
- Kluge, S. und Kelle, U. (2010). *Vom Einzelfall zum Typus: Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.



## Literatur

---

- Kohli, M. (1987). Retirement and the moral economy: An historical interpretation of the German case. *Journal of Aging Studies*, 1(2): 125-144.
- Köppe, S., Wiesner, A., Nullmeier, F. (2007). Legitimationswandel des bundesdeutschen Sozialstaats. *Sozialer Fortschritt*, 56(9/10): 227-236.
- Kuckartz, U. (2010). *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Laczko, F. und Phillipson, C. (1991). Great Britain: The contradictions of early exit. In M. Kohli, M. Rein, A.-M. Guillemand und H. v. Gunsteren (Hrsg.), *Time for retirement: Comparative studies of early exit from the labour market*. Cambridge: Cambridge University Press, 222-252.
- Lain, D., Vickerstaff, S., Loretto, W. (2013). Reforming state pension provision in 'liberal' Anglo-Saxon Countries: Re-commodification, cost-containment or recalibration?" *Social Policy & Society*, 12(1): 77-90.
- Larsen, C. A. (2008). The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support. *Comparative Political Studies*, 41(2): 145-168.
- Leisering, L. (2004). Paradigmen sozialer Gerechtigkeit: normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats. In S. Liebig, H. Lengfeld und S. Mau (Hrsg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 29-67.
- Leisering, L. (2011). Varieties of the new regulatory state: Comparing the UK and Germany. In L. Leisering (Hrsg.), *The new regulatory state. Regulating pensions in Germany and the UK*. Houndsmill: Palgrave, 275-288.
- Leisering, L. und Marschallek, C. (2010). Zwischen Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsmarkt. Alterssicherung und soziale Ungleichheit. In H. G. Hockerts und W. Süß (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit im Sozialstaat. Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich*. München: R. Oldenbourg Verlag, 89-115.
- Lenke, F. (2014). Ökonomie als politische Aufgabe: Der Verantwortungsdiskurs zur Finanz- und Wirtschaftskrise. In F. Nullmeier, D. Biegón, J. Gronau und Henning Schmidtke (Hrsg.), *Marktwirtschaft in der Legitimationskrise? Ein internationaler Vergleich*. Frankfurt am Main: Campus, 197-217.
- Lepsius, M. R. (2009). *Interessen, Ideen und Institutionen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lessenich, S. (2010). Arbeit, Beschäftigungsverhältnisse, Sozialstaat. In L. Kajetzke und A. Engelhardt (Hrsg.), *Handbuch Wissensgesellschaft. Theorien, Themen und Probleme*. Bielefeld: transcript Verlag, 207-218.
- Liakopoulos, M. (2000). Argumentation analysis. In M. W. Bauer und G. Gaskell (Hrsg.), *Qualitative researching with text, image and sound. A practical handbook*. London: SAGE, 152-171.
- Littig, B. (2008). Interviews mit Eliten - Interviews mit Expertinnen: Gibt es Unterschiede? *Forum Qualitative Sozialforschung*, 9(3).
- Littig, B. (2009). Interviewing the elite – Interviewing experts: Is there a difference? In A. Bogner, B. Littig und W. Menz (Hrsg.), *Interviewing experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 98-113.
- Lund, B. (2008). Major, Blair and the Third Way in Social Policy. *Social Policy & Administration*, 42(1): 43-58.
- Mabbett, D. (2011). The regulatory politics of private pensions in the UK and Germany. In L. Leisering (Hrsg.), *The new regulatory state. Regulating pensions in Germany and the UK*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 191-210.



## Literatur

---

- Mabbett, D. (2012). The ghost in the machine: Pension risks and regulatory responses in the United States and the United Kingdom. *Politics and Society*, 40(1): 107-129.
- MacLeod, P., Fitzpatrick, A., Hamlyn, B., Jones, A., Kinver, A., Page, L. (2012). *Attitudes to Pensions: The 2012 survey*. London: Department for Work and Pension.
- MacNicol, J. (2008). Older men and work in the twenty-first century: What can the history of retirement tell us? *Journal of Social Policy*, 37(4): 579-595.
- Macnicol, J. (2015). Intergenerational equity: Historical reconstructions. In C. Torp (Hrsg.) *Challenges of aging. Pensions, retirement and generational justice*. Houndsmill: Palgrave Macmillan, 229-249.
- Maier, M. L. (2003). Wissens- und ideenorientierte Ansätze in der Politikwissenschaft: Versuch einer systematischen Übersicht. In M. L. Maier, A. Hurrelmann, F. Nullmeier, T. Pritzlaff und A. Wiesner (Hrsg.) *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich, 25-77.
- Mannheim, K. (1978). *Ideologie und Utopie*. Frankfurt: Vittorio Klostermann.
- Manow, P. (2002). 'THE GOOD, THE BAD, AND THE UGLY'. Esping Andersen's Sozialstaats-Typologie und die konfessionellen Wurzeln des westlichen Wohlfahrtsstaates. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 54(2): 203-225.
- Marschallek, C. (2004). Die "schlichte Notwendigkeit" privater Altersvorsorge. Zur Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik. *Zeitschrift für Soziologie*, 33(4): 285-302.
- Marschallek, C. (2005). Weniger (Wohlfahrts-)Staat? Britische Alterssicherungspolitik im Wandel. *Zeitschrift für Sozialreform*, 51(4): 416-447.
- Marschallek, C. (2007). Aufgestaute Probleme und neue Lösungsansätze in der britischen Alterssicherungspolitik. Regina-Arbeitspapier.1-20.
- Mau, S. (1997). *Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten: ein Vergleich der Länder Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: WZB, 1-110.
- Mau, S. (2002). Wohlfahrtsregimes als Reziprozitätsarrangements. Versuch einer Typologisierung. *Berliner Journal für Soziologie*, 12(3): 345-364.
- Mau, S. (2003). *The moral economy of welfare states: Britain and Germany compared*. London/New York: Routledge.
- Maurer, A. (2011). Rational Choice: Kultur als Mittel der Handlungsorientierung. In S. Moebius und D. Quadflieg (Hrsg.), *Kultur. Theorien der Gegenwart*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 683-695.
- May, C. (2010). *Generation als Argument. Konflikte um die Rentenversicherung in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden*. Frankfurt am Main: Campus.
- Mehta, J. (2011). The varied role of ideas in politics. From "whether" to "how". In D. Béland und R. H. Cox (Hrsg.), *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press, 23-46.
- Meuser, M. und Nagel, U. (1994). Expertenwissen und Experteninterview. In R. Hitzler, A. Honer und C. Maeder (Hrsg.), *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 180-193.
- Meyer, T. (2012). Business, regulation and welfare politics in liberal capitalism. *Policy & Politics*, 40(3): 387-403.

## Literatur

---

- Meyer, T. und Bridgen, P. (2011). Towards German liberalism and British social democracy: the evolution of two public occupational pension regimes from 1945 to 2009. In J. Clasen (Hrsg.), *Converging worlds of welfare? British and German social policy in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 157-179.
- Möhle, M. (2001). *Vom Wert der Wohlfahrt. Normative Grundlagen des deutschen Sozialstaats*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Mohr, K. (2008). Creeping Convergence – Wandel der Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien und Deutschland. *Zeitschrift für Sozialreform*, 54(2): 187-207.
- Möhring, K. (2013). Altersarmut in Deutschland und Großbritannien: Die Auswirkungen der Rentenreformen seit Beginn der 1990er. In C. Vogel und A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?* Wiesbaden: Springer Fachmedien, 291-311.
- Morris, L. (2016). The moral economy of austerity: analysing UK welfare reform. *The British Journal of Sociology*, 67(1): 97-117.
- Münch, S. (2016). *Interpretative Policy-Analysis. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Münnich, S. (2010). *Interessen und Ideen. Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA*. Köln: MPIfG.
- Münnich, S. (2011). Interessen und Ideen: Soziologische Kritik einer problematischen Unterscheidung. *Zeitschrift für Soziologie*, 40(5): 371-387.
- Naczyk, M. (2016). United Kingdom. *OSE Research Paper*, No. 22.
- Naczyk, M. und Seeleib-Kaiser, M. (2015). Solidarity against all odds: Trade unions and the privatization of pensions in the age of dualization. *Politics & Society*, 43(3): 361-384.
- Nullmeier, F. (1993). Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. *Politische Vierteljahresschrift*, 34(24): 175-196.
- Nullmeier, F. (2006). Eigenverantwortung, Gerechtigkeit und Solidarität - Konkurrierende Prinzipien der Konstruktion moderner Wohlfahrtsstaaten? *WSI Mitteilungen*, 4(6): 175-180.
- Nullmeier, F. (2011). Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse? In R. Keller, A. Hirsland, W. Schneider und W. Viehöver (Hrsg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag, 309-338.
- Nullmeier, F. (2012). Politische Rahmenbedingungen der Rentenpolitik. In E. Eichenhofer, H. Rische und W. Schmähl (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI*. Berlin: Luchterhand, 109-129.
- Nullmeier, F. (2013). Wissenspolitologie und interpretative Polikanalyse. *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(1): 21-44.
- Nullmeier, F., Kopp-Malek, T., Schneider, S. (2010). The cognitive turn in political science. In R. Atkinson, G. Terizakis und K. Zimmermann (Hrsg.), *Sustainability in European Environmental Policy*. New York: Routledge, 77-93.
- Nullmeier, F. und Rüb, F. W. (1993). *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt/New York: Campus.

## Literatur

---

- Nullmeier, F. und Wrobel, S. (2005). Gerechtigkeit und Demographie. In J. Kerschbaumer und W. Schroeder (Hrsg.), *Sozialstaat und demographischer Wandel. Herausforderungen für Arbeitsmarkt und Sozialversicherung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 21-41.
- O'Connor, J. S. und Robinson, G. (2008). Liberalism, citizenship and the welfare state. In W. van Oorschot, M. Opielka und B. Pfau-Effinger (Hrsg.), *Culture and welfare state. Values and social policy in comparative perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 29-49.
- OECD (2005). Pensions at a glance.
- ONS (2011). *State Pensions. Pension Trends*.
- ONS (2013). *Private Pension Scheme Membership*.
- Oorschot, W. v., Opielka, M., Pfau-Effinger, B. (Eds.) (2008). *Culture and welfare state. Values and social policy in comparative perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Opielka, M. (2008). *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Reinbek: Rowohlt.
- Palier, B. (2006). The politics of reforms in Bismarckian welfare systems. *RFAS*, 1/2006: 47-72.
- Palys, T. (2008). Purposive sampling. In L. M. Given (Hrsg.), *Qualitative Research Methods*. Los Angeles: Sage, 697-698.
- Pemperton, H. (2010). "What matters is what works": Labour's journey from "national superannuation" to "personal accounts". *British Politics*, 5(1): 41-64.
- Peters, G. B. (2005). The problem of policy problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7(4): 349-370.
- Pfau-Effinger, B. (2005). Culture and welfare state policies. Reflections on a complex interrelation. *Journal of Social Policy*, 34(1): 3-20.
- Pfau-Effinger, B. (2009). Wohlfahrtsstaatliche Politiken und ihre kulturellen Grundlagen. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 34(3): 3-21.
- Pfau-Effinger, B. und Meyer, T. (2006). Gender arrangements and pension systems in Britain and Germany: Tracing change over five decades. *International Journal of Ageing and Later Life*, 1(2): 67-110.
- Pensions Commission (2004). Pensions: challenges and choices. The first report of the pensions commission. London
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*; 48(2): 143-179.
- Pierson, P. (1998). Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy*, 5(4): 539-560.
- Pilz, F. (2009). *Der Sozialstaat. Ausbau - Kontroversen - Umbau*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Plöhn, J. (2012). Großbritannien. Interessengruppen im Zeichen von Traditionen, gesellschaftlichem Wandel und politischen Strukturveränderungen. In W. Reutter (Hrsg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 275-316.
- PPI (2016a). State Pensions: Basic State Pension.

## Literatur

---

<http://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/pension-facts/pension-facts-tables/basic-state-pension-table-5>.

Letzter Zugriff am 05.07.2017

PPI (2016b). State Pensions: State Second Pension.

<http://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/pension-facts/pension-facts-tables/second-state-pension-table-8>.

Letzter Zugriff am 05.07.2017

Przyborski, A. und Wohlrab-Sahr, M. (2010). *Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch*. München: Oldenbourg Verlag.

Rehberg, K.-S. (1994). Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen. In G. Göhler (Hrsg.), *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 47-84.

Rehberg, K.-S. (1997). Institutionenwandel und die Funktionsveränderung des Symbolischen. In G. Göhler (Hrsg.), *Institutionenwandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 94-118.

Rehberg, K.-S. (2002). Institutionen, Kognitionen und Symbole – Institutionen als symbolische Verkörperungen: Kultursoziologische Anmerkungen zu einem handlungstheoretischen Forschungsprogramm. In A. Maurer und M. Schmid (Hrsg.), *Neuer Institutionalismus: Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen*. Frankfurt am Main: Campus, 39-56.

Reutter, W. (2012). Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus. In W. Reutter (Hrsg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 129-164.

Rice, D. (2013). Beyond welfare regimes: From empirical typology to conceptual ideal types. *Social Policy & Administration*, 47(1): 93-110.

Rocheftort, D. A. und Cobb, R. W. (1993). Problem definition, agenda access, and policy choice. *Policy Studies Journal*, 21(1): 56-71.

Rocheftort, D. A. und Cobb, R. W. (1994). Problem definition: An emerging perspective. In D. A. Rocheftort und R. W. Cobb (Hrsg.), *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas, 1-31.

Rüb, F. W. und Lamping, W. (2010). German pension policies: The transformation of a defined benefit system into ... what? *German Policy Studies*, 6(1): 143-185.

Rudzio, W. (2003). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.

Ruland, F. (2010). Ausbau der Rentenversicherung zu einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung? In U. Becker, H. G. Hockerts und K. Tenfelde (Hrsg.), *Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart*. Bonn: Dietz Verlag, 297-312.

Ruser, A. (2011). *Der Markt als Mitte(l). Reformprozesse und Diskurse der Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag.

Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. An advocacy coalition framework, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*; 8(4): 649-692.

Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1): 98-130.

## Literatur

---

- Sachweh, P. (2010). *Deutungsmuster sozialer Ungleichheit. Wahrnehmung und Legitimation gesellschaftlicher Privilegierung und Benachteiligung*. Frankfurt/New York: Campus.
- Sachweh, P. (2011). Ideen, Werte und Kultur als Erklärungsfaktoren in der Wohlfahrtsstaatsforschung. *Zeitschrift für Sozialreform*, 57(4): 371-382.
- Sachweh, P. (2013). Deutungsmuster sozialer Ungleichheit. Theoretische Bezugspunkte einer Moralökonomie gesellschaftlicher Privilegierung und Benachteiligung. In O. Berli und M. Endreß (Hrsg.), *Wissen und soziale Ungleichheit*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, 54-79.
- Sachweh, P., Burkhardt, C., Mau, S. (2009). Wandel und Reform des deutschen Sozialstaats aus Sicht der Bevölkerung. *WSI Mitteilungen*, 11: 612-618.
- Saldaña, J. (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. London/Los Angeles: SAGE Publications.
- Scherger, S. und Hagemann, S. (2014). Concepts of retirement and the evaluation of post-retirement work. Positions of political actors in Germany and the UK. *ZeS-Working Paper, No.4/2014*: 1-54.
- Schluchter, W. (2008). Interessen, Ideen, Institutionen: Schlüsselbegriffe einer an Max Weber orientierten Soziologie. In S. Sigmund, G. Albert, A. Bienfart und M. Stachura (Hrsg.), *Soziale Konstellationen und historische Perspektiven. Festschrift für M. Rainer Lepsius*. Wiesbaden: VS Verlag, 57-80.
- Schmähl, W. (2005). "Generationsgerechtigkeit" als Begründung für eine Strategie "nachhaltiger" Alterssicherung in Deutschland. In G. Huber und H. Krämer (Hrsg.), *Einkommensverteilung, technischer Fortschritt und struktureller Wandel. Festschrift für Peter Kalmbach*. Marburg: Metropolis, 441-459.
- Schmähl, W. (2007). Dismanteling an earnings-related social pension scheme: Germany's new pension policy. *Journal of Social Policy*, 36(2): 319-340.
- Schmähl, W. (2011). Der Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik: Die Riester-Reform von 2001 - Entscheidungen, Begründungen, Folgen. *Soziale Sicherheit*, 12: 405-413.
- Schmähl, W. (2012). Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009. In E. Eichenhofer, H. Rische und W. Schmähl (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI*. Berlin: Luchterhand, 131-191.
- Schmidt, V. A. (2000). Values and discourse in the politics of adjustment. In F. W. Scharpf und V. A. Schmidt (Hrsg.), *Work and welfare in the open economy*. Oxford: Oxford University Press, 229-309.
- Schmidt, V. A. (2002). Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment? *Comparative Political Studies*, 35(2): 168-193.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11: 303-326.
- Schmidt, V. A. und Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27(2): 183-210.
- Schroeder, W., Munimus, B., Rüft, D. (2008). Integrierende oder separierende Interessenvertretungspolitik? Zum Selbstverständnis der Akteure der deutschen Seniorenpolitik – Sozialverbände, Gewerkschaften und Parteien im Vergleich. *Zeitschrift für Sozialreform*; 54(3): 225-250.

## Literatur

---

- Schulze, I. und Jochem, S. (2007). Germany: beyond policy gridlock. In E. Immergut, K. M. Anderson und I. Schulze (Hrsg.), *The handbook of West European pension politics*. Oxford: Oxford University Press: 660-710.
- Schulze, I. und Moran, M. (2007). United Kingdom: pensions politics in an adversarial system. In E. Immergut, K. M. Anderson und I. Schulze (Hrsg.), *The handbook of West European pension politics*. Oxford: Oxford University Press, 49-96.
- Schütz, A. (1974). *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Schützeichel, R. (2007). Laien, Experten, Professionen. In R. Schützeichel (Hrsg.), *Handbuch Wissenssoziologie und Wissensforschung*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft, 546-578.
- Seawright, J. und Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research. A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2): 294-308.
- Seely, A. (2015). National Insurance contributions: an introduction. *Briefing Paper. House of Commons*.
- Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2): 281-300.
- Strauss, A., Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research. Grounded theory procedures and techniques*. New York: SAGE.
- Streeck, W. (2009). *Re-forming capitalism. Institutional change in the German political economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, W. und Thelen, K. (2005). Introduction. In W. Streeck und K. Thelen (Hrsg.), *Beyond continuity. Institutional change in advanced economies*. Oxford: Oxford University Press, 1-39.
- Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7(4): 495-512.
- Swidler, A. (1986). Culture in action: Symbols and strategies. *American Sociological Review*, 51(2): 273-286.
- Taylor-Gooby, P. (2005). Ideas and policy change. In P. Taylor-Gooby (Hrsg.), *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Taylor-Gooby, P. (2005). UK pension reform: A test case for a liberal welfare state? In G. Bonoli und T. Shinkawa (Hrsg.), *Ageing and pension reform around the world. Evidence from eleven countries*. Cheltenham: Edward Elgar, 116-136.
- Taylor-Gooby, P. (2005). Uncertainty, trust and pensions: The case of the current UK reforms. *Social Policy & Administration*, 39(3): 217-232.
- Taylor-Gooby, P. (2016). The divisive welfare state. *Social Policy & Administration*, 50(6): 712-733.
- Taylor-Gooby, P. und Martin, R. (2010). Fairness, equality and legitimacy: A qualitative comparative study of Germany and the UK. *Social Policy & Administration*, 44(1): 85-103.
- Taylor-Gooby, P. und Martin, R. (2011). Fairness and social provision: qualitative evidence from Germany and the UK. In J. Clasen (Hrsg.), *Converging worlds of welfare? British and German social policy in the 21st Century*. Oxford/New York: Oxford University Press, 33-51.
- Thurley, D. (2016). The new State Pension – transitional issues. *Briefing Paper. London, House of Commons, Number CBP-07414*: 1-30.

## Literatur

---

- Thurn, H. P. (1976). *Soziologie der Kultur*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Torp, C. (2010). Concepts of social justice in the welfare state. Great Britain and Germany since 1945. *EUI Working Papers, RSCAS 2010/64*: 1-18.
- Torp, C. (2010). Gerechtigkeitsprinzipien in der Konstruktion sozialer Sicherung. In H. G. Hockerts und W. Süß (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit im Sozialstaat*. München: R. Oldenbourg Verlag, 117-137.
- Torp, C. (2015). *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Trampusch, C. (2004). Von Verbänden zu Parteien. Elitenwechsel in der Sozialpolitik. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35(4): 646-666.
- Trampusch, C. (2005). Institutional resettlement: The case of early retirement in Germany. In W. Streeck und K. Thelen (Hrsg.), *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 203-228.
- Trampusch, C. (2009). Collective agreements on pensions as a source of solidarity. *Journal of Comparative Social Welfare*, 25(2): 99-107.
- Truschkat, I. (2013). Zwischen interpretativer Analytik und GTM - Zur Methodologie einer wissenssoziologischen Diskursanalyse. In R. Keller und I. Truschkat (Hrsg.), *Methodologie und Praxis der Wissenssoziologischen Diskursanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 69-87.
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3): 289-325.
- Ullrich, C. G. (1999). Deutungsmusteranalyse und diskursives Interview. *Zeitschrift für Soziologie*, 28(6): 429-447.
- Ullrich, C. G. (2003). Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtskultur. Zu den Perspektiven kultur- und wissenssoziologischer Sozialpolitikforschung. *MZES Working Paper*, 67: 1-25.
- Ullrich, C. G. (2008). *Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Präferenzen, Konflikte, Deutungsmuster*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- van Dyk, S. (2008). Best practise under construction. Ein *discursive turn* in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung? *Zeitschrift für Sozialreform*, 54(4): 363-389.
- van Kersbergen, K. und Kremer, M. (2008). Conservatism and the welfare state: intervening to preserve. In W. van Oorschot, M. Opielka und B. Pfau-Effinger (Hrsg.), *Culture and welfare state. Values and social policy in comparative perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 71-88.
- van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens in European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 16(1): 23-42.
- van Oorschot, W. (2007). Culture and social policy: a developing field of study. *International Journal of Social Welfare*, 16(2): 129-139.
- Viehöver, W. (2011). Diskurse als Narration. In R. Keller, A. Hirsland, W. Schneider und W. Viehöver (Hrsg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag, 193-224.



## Literatur

---

- Vobruba, G. (1996). Die Faktizität der Geltung: Gerechtigkeit im sozialpolitischen Umbau-Diskurs. *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Haale an der Saale 1995 (DG.S)*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 963-975.
- von Gliszczynski, M. (2011). Ideas and discourse in policy research. Applying a constructivist approach on the global level. *FLOOR Working Paper, 11*: 1-19.
- Weaver, R. K. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy, 6*(4): 371-398.
- Weaver, R. K. (2010). Path and forks or chutes and ladders?: Negative feedback and policy regime change. *Journal of Public Policy, 30*(2): 137-162.
- Weaver, R. K. (2016). Privileging policy change? Sustaining automatic stabilizing mechanisms in public pensions. *Social Policy & Administration, 50*(2): 148-164.
- Weber, M. (1988)[1920]. *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus. Gesammelte Aufsätze der Religionssoziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 17-206.
- Wehlauf, D. (2009). *Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung*. Wiesbaden: VS Verlag
- Weyrauch, P. (2011). Verantwortung – eine rhetorische Floskel? Eine wissens- und ideenzentrierte Analyse von Sozialstaatsdebatten in Frankreich. *Zeitschrift für Sozialreform, 57*(4): 409-436.
- Winkel, R. und Nakielski, H. (2014a). Rentenpaket I: Abschlagsfreie Rente ab 63 - wer kann jetzt davon profitieren? *Soziale Sicherheit, 6*: 236-239.
- Winkel, R. und Nakielski, H. (2014b). Rentenpaket III: Höhere Mütterrente für Geburten vor 1992. *Soziale Sicherheit, 6*: 240-242.
- Wiß, T. (2011). *Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland. Die Rolle der Sozialpartner*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Wiß, T. (2012). Der Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge: Soziale Ungleichheiten für Beschäftigte bei gleichzeitiger Wiederbelebung der Sozialpartner. *Sozialer Fortschritt, 61*(7): 165-172.
- Witzel, A. und Reiter, H. (2012). *The problem-centered interview. Principles and practise*. Los Angeles/London: SAGE.
- Wolff, S. (2005). Dokumenten- und Aktenanalyse. In U. Flick, E. v. Kardorff und I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 502-513.
- World Bank (1994). Averting the old age crisis: Policies to protect and promote growth. A world bank policy research report. New York: Oxford University Press.
- Wrobel, S. (2009). *Notwendig und gerecht? Die Legitimation von Sozialreformen in Deutschland und Frankreich*. Frankfurt: Campus.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretative policy analysis*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Zaidi, A. (2009). Welfare-to-work programmes in the UK and lessons for other countries. *Policy Brief. European Centre for Social Welfare Policy and Research*. 1-9.

# Anhang

## Anhang I: Liste der analysierten Dokumente

### Deutschland

BAGSO 2011a: Potenziale des Alters nutzen: Altersgrenzen aufheben, Altersdiskriminierung überwinden.

BAGSO 2011b: Lebensleistung anerkennen, Altersarmut vermeiden. Leitlinien für eine Alterssicherungspolitik, die eine soziale Balance zwischen den Generationen und innerhalb der Generationen sucht.

BMAS 2010: Aufbruch in die Altersgerechte Arbeitswelt. Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 4 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre.

BMAS 2012: Fortschrittsreport „Altersgerechte Arbeitswelt“. Ausgabe 1: Entwicklung des Arbeitsmarkts für Ältere.

BDA 2005: Finanzierbarkeit und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung durch entschlossene und nachhaltige Reformen sichern. Positionen der Arbeitgeber zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. [c].

BDA 2007: Teure Ausnahmeregelungen verhindern höhere Entlastung. Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung zum RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz vom 29. November 2006 [c].

BDA 2008: Riester-Rente weiter auf Grundsicherung anrechnen. Positionspapier zur Anrechnung von Riester-Renten auf die Grundsicherung im Alter.

BDA 2009: Erfolgreich mit älteren Arbeitnehmern. Positionspapier zur konsequenten Fortsetzung des erfolgreichen Kurses für mehr Beschäftigung älterer Arbeitnehmer [c].

BDA 2010a: Schriftliche Stellungnahme. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20) und b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE. Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21). In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 17(11)57, 12-14.

BDA 2010b: Hohes Beschäftigungsniveau ist beste Vorsorge gegen Altersarmut. Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion „Das Risiko von Altersarmut durch veränderte rentenrechtliche Bewertungen von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit und der Niedriglohn-Beschäftigung bekämpfen“ (BT-Drs. 17/1747), zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE „Risiken der Altersarmut verringern – Rentenbeiträge für Langzeiterwerbslose erhöhen“ (BT-Drs. 17/1735), „Verbesserung der Rentenanwartschaften von Langzeiterwerbslosen“ (BT-Drs. 17/256), „Schutz bei Erwerbsminderung umfassend verbessern – Risiken der Altersarmut verringern“ (BT-Drs. 17/1116), zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Mindestbeiträge zur Rentenversicherung verbessern, statt sie zu streichen“ (BT-Drs. 17/2) [c].

BDA 2011: An beschlossener Anhebung des gesetzlichen Rentenalters festhalten. Stellungnahme zum ersten Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 4 SGB VI zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre (BT-Drs. 17/3814), zum Antrag der SPD-Fraktion „Chancen für die Teilhabe am Arbeitsleben nutzen – Arbeitsbedingungen verbessern – Rentenzugang flexibilisieren“ (BT-Drs. 17/3995), zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (RV-Altersgrenzenanpassungs-Aussetzungsgesetz)“ (BT-Drs. 17/3546), zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Rente ab 67 vollständig zurücknehmen“ (BT-Drs. 17/2935), zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Voraussetzungen für die Rente

mit 67 schaffen“ (BT-Drs. 17/4046). Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 21. Februar 2011 [c].

BDA 2012: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 22. Oktober 2012 zum a) Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2013 (Beitragssatzgesetz 2013) - BT-Drs. 17/10743, b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Anton Schaaf, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Entwurf eines Gesetzes über die Schaffung eines Demographie-Fonds in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung (Demographie-Fonds-Gesetz) - BT-Drs. 17/10775, c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Diana Golze, Dr. Martina Bunge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Rentenbeiträge nicht absenken - Spielräume für Leistungsverbesserungen nutzen - BT-Drs. 17/10779. In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 17(11)966, 11-14.

CDU/CSU 2012: Jung und Alt gemeinsam für ein sicheres Leben in Wohlstand – heute und in Zukunft. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur demographischen Entwicklung in Deutschland. Beschluss vom 25. September 2012.

CDU 2012: Gemeinsamer Vorschlag zur Rentenpolitik von Karl-Josef Laumann MdL, Bundesvorsitzender der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA), und Peter Weiß MdB, Vorsitzender der Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

DGB 2004: DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung.

DGB 2006a: Arbeitsmarkt aktuell: Vorschläge des DGB zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer/innen.

DGB 2006b: DGB-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz).

DGB 2008: Seniorenpolitische Eckpunkte. DGB und Gewerkschaften: Interessenvertretung für alle Generationen.

DGB 2010a: Schriftliche Stellungnahme, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 1. März 2010 zu a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Altersteilzeitgesetzes (Drucksache 17/20) und b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Cornelia Möhring, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE. Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit fortführen (Drucksache 17/21). In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 17(11)59, 18-19.

DGB 2010b: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. September 2010 zum a) Antrag der Abgeordneten Anton Schaaf, Anette Kramme, Elke Ferner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Das Risiko von Altersarmut durch veränderte rentenrechtliche Bewertungen von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit und der Niedriglohn-Beschäftigung bekämpfen – Drucksache 17/1747 –, b) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Klaus Ernst, Dr. Martina Bunge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Risiken der Altersarmut verringern – Rentenbeiträge für Langzeiterwerbslose erhöhen – Drucksache 17/1735 –, c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Klaus Ernst, Heidrun Dittrich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Verbesserung der Rentenanwartschaften verbessern, statt sie zu streichen – Drucksache 17/256 –, d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Klaus Ernst, Dr. Martina Bunge, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Jutta Krellmann, Cornelia Möhring, Dr. Ilja Seifert, Kathrin Senger-Schäfer, Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE. Schutz bei Erwerbsminderung umfassend verbessern – Risiken der Altersarmut verringern – Drucksache 17/1116 –, e) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Katrin Göring-Eckardt, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Mindestbeiträge zur Rentenversicherung verbessern, statt sie zu streichen – Drucksache 17/2436 –. In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 17(11)264, 58-65.

DGB 2011: DGB-Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 4 SGB VI zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre „Aufbruch in die altersgerechte Arbeitswelt“ und zu den Anträgen Drs. 17/2935 und 17/3546 (Fraktion DieLinke), 17/3995 (Fraktion der SPD) sowie 17/4046 (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen).

DGB 2012a: Für 2,60 Euro Mehr Im Monat: Heute Die Rente Von Morgen Sichern. Das Geht. Das DGB-Rentenkonzept 2012.

DGB 2012b: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 22. Oktober 2012 zum a) Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2013 (Beitragsatzgesetz 2013) - BT-Drs. 17/10743, b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Anton Schaaf, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Entwurf eines Gesetzes über die Schaffung eines Demographie-Fonds in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung (Demographie-FondsGesetz) - BT-Drs. 17/10775, c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Diana Golze, Dr. Martina Bunge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Rentenbeiträge nicht absenken - Spielräume für Leistungsverbesserungen nutzen - BT-Drs. 17/10779. In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 17(11)965, 4-10.

GDV 2011: Die Positionen der deutschen Versicherer 2011.

GDV 2012: Die Positionen der deutschen Versicherer 2012.

GDV 2013: Die Positionen der deutschen Versicherer 2013.

IG Metall 2009: Für einen Neuen Generationenvertrag. Memorandum der IG Metall für eine solidarische Alterssicherung.

IG Metall 2011: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zu dem/der a) Unterrichtung durch die Bundesregierung Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre (BT-Drucksache 17/3814), b) Antrag der Abgeordneten Anton Schaaf, Anette Kramme, Elke Ferner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Chancen für die Teilhabe am Arbeitsleben nutzen - Arbeitsbedingungen verbessern - Rentenzugang flexibilisieren (BT-Drucksache 17/3995), c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (RV-Altersgrenzenanpassungs-Aussetzungsgesetz - RV-AgAG) (BT-Drucksache 17/3546), d) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Rente ab 67 vollständig zurücknehmen (BT-Drucksache 17/2935) e) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Fritz Kuhn, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Voraussetzungen für die Rente mit 67 schaffen (BT-Drucksache 17/4046). In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 17(11)422, 22-26.

IG Metall 2012: Themenheft. Gute Arbeit gut in Rente. Fakten – Hintergründe – Beispiele.

SoVD 2007a: Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 26. Februar 2007 in Berlin zu dem a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) – BT-Drs. 16/3794 –, b) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Katja Kipping, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Nein zur Rente ab 67 – BT-Drs. 16/2747 –, c) Antrag der Abgeordneten Irmgard Schewe-Gerigk, Brigitte Pothmer, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Neue Kultur der Altersarbeit – Anpassung der gesetzlichen Rentenversicherung an längere Rentenlaufzeiten – BT-Drs. 16/3812 –, d) Antrag der Abgeordneten Volker Schneider (Saarbrücken), Klaus Ernst, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Stichtagsregelung für die Altersteilzeit im RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz (Rente mit 67) verlängern – BT-Drs. 16/3815 –.

SoVD 2007b: Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 26. Februar 2007 in Berlin zu dem a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen. – BT-Drucksache 16/3793 –, b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Detlef Pfarr,

weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Weichenstellung für eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer – BT-Drucksache 16/241 –, c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Beschäftigungspolitik für Ältere – für ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept – BT-Drucksache 16/3027 –.

SoVD 2010: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. September 2010 zum a) Antrag der Abgeordneten Anton Schaaf, Anette Kramme, Elke Ferner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Das Risiko von Altersarmut durch veränderte rentenrechtliche Bewertungen von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit und der Niedriglohn-Beschäftigung bekämpfen – Drucksache 17/1747 –, b) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Klaus Ernst, Dr. Martina Bunge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Risiken der Altersarmut verringern – Rentenbeiträge für Langzeiterwerbslose erhöhen – Drucksache 17/1735 –, c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Klaus Ernst, Heidrun Dittrich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Verbesserung der Rentenanwartschaften verbessern, statt sie zu streichen – Drucksache 17/256 –, d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Klaus Ernst, Dr. Martina Bunge, Heidrun Dittrich, Diana Golze, Katja Kipping, Jutta Krellmann, Cornelia Möhring, Dr. Ilja Seifert, Kathrin Senger-Schäfer, Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE. Schutz bei Erwerbsminderung umfassend verbessern – Risiken der Altersarmut verringern – Drucksache 17/1116 –, e) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Katrin Göring-Eckardt, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Mindestbeiträge zur Rentenversicherung verbessern, statt sie zu streichen – Drucksache 17/2436 –. In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 17(11)257, 25-28.

SoVD 2012: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 22. Oktober 2012 zum a) Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Festsetzung der Beitragsätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2013 (Beitragsatzgesetz 2013) - BT-Drs. 17/10743, b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Anton Schaaf, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Entwurf eines Gesetzes über die Schaffung eines Demographie-Fonds in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung (Demographie-FondsGesetz) - BT-Drs. 17/10775, c) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Diana Golze, Dr. Martina Bunge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Rentenbeiträge nicht absenken - Spielräume für Leistungsverbesserungen nutzen - BT-Drs. 17/10779. In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 17(11)971, 22-23.

SPD 2010a: Chancen für die Teilhabe am Arbeitsleben nutzen – Arbeitsbedingungen verbessern – Rentenzugang flexibilisieren. Antrag der Abgeordneten Anton Schaaf, Anette Kramme, Elke Ferner, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Gabriele Hiller-Ohm, Christel Humme, Josip Juratovic, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Gabriele Lösekrug-Möller, Caren Marks, Katja Mast, Thomas Oppermann, Silvia Schmidt (Eisleben), Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD. Drucksache 17/3995.

SPD 2010b: Fraktion intern. Informationsdienst der SPD-Bundestagsfraktion. Nr. 07, 20.12.2010.

VZBV 2009: Vor Sorge ums Alter. Eine verbraucherpolitische Zwischenbilanz nach acht Jahren Riester-Rente.

VZBV 2011: Vorschläge zur Stärkung der Altersvorsorge im Allgemeinen und der Riester-Förderung im Speziellen. Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbandes.

ver.di 2007: soipoaktuell. Nr. 52. Das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz – Was bringt die neue Rentenreform?.

ver.di 2009: soipoaktuell. Nr. 73. Die ver.di-Forderungen zur Rente im Überblick.

ver.di 2011: Eine solidarische und zukunftsgerechte Alterssicherung für alle! Leitantrag zur Alterssicherung des 3. Bundeskongresses, September 2011. In: soipoinfo. Daten / Fakten / Hintergründe. 1. Halbjahr 2012, 54-61.

## **Großbritannien**

ABI 2010: NEST Review ABI consultation stresses no delay to auto enrolment [News articles/2010/08], 13.08.2010].

ABI 2011: Written evidence submitted by Association of British Insurers (ABI). In: House of Commons Work and Pensions Committee. Automatic enrolment in workplace pensions and the National Employment Savings Trust. Eighth Report of Session 2010–12, Vol. I, 126-130.

Age UK 2010: Consultation response. Ref: 1810. Phasing out the Default Retirement Age. October 2010.

Age UK 2011a: Consultation response. Ref 4411. A state pension for the 21<sup>st</sup> century - Age UK's response.

Age UK 2011b: Briefing. Older workers and 'job blocking'.

Age UK 2011c: Written evidence submitted by Age UK. In: House of Commons Work and Pensions Committee. Automatic enrolment in workplace pensions and the National Employment Savings Trust. Eighth Report of Session 2010–12, Vol. II, 26-29.

CBI 2010: CBI submission to the Government's review of the default retirement age. February 2010.

CBI 2011a: CBI response to the Government's green paper 'A State Pension For The 21<sup>st</sup> Century'.

CBI 2011b: Written evidence submitted by the Confederation of British Industry (CBI). In: House of Commons Work and Pensions Committee. Automatic enrolment in workplace pensions and the National Employment Savings Trust. Eighth Report of Session 2010–12, Vol. I, 167-168.

Conservative Party 2010: INVITATION TO JOIN THE GOVERNMENT OF BRITAIN. THE CONSERVATIVE MANIFESTO 2010.

DWP 2002: Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement.

DWP 2003: Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement. Action on occupational pensions – a summary.

DWP 2006: A new deal for welfare: Empowering people to work.

DWP 2007: FLEXIBLE RETIREMENT & PENSION PROVISION. Consultation Document.

DWP 2010a: Making automatic enrolment work. A review for the Department for Work and Pensions.

DWP 2010b: A sustainable State Pension: when the State Pension age will increase to 66. Presented to Parliament by the Secretary of State for Work and Pensions by Command of Her Majesty.

DWP 2011a: A state pension for the 21st century. Presented to Parliament by the Secretary of State for Work and Pensions by Command of Her Majesty.

DWP 2011b: Written evidence submitted by the Department for Work and Pensions. In: House of Commons Work and Pensions Committee. Automatic enrolment in workplace pensions and the National Employment Savings Trust. Eighth Report of Session 2010–12, Vol. I, 136-151.

HM Government 2010: The Coalition: our programme for government. Freedom [.]Fairness [.]Responsibility.

Labour Party 2011a: Labour's policy review. Something for Something: Supporting Britain's Older Workers.

Labour Party 2011b: Labour's policy review. Pensions people can trust.

NAPF 2010a: Fit for the Future. NAPF's vision for pensions.

NAPF 2010b: Consultation response: Phasing out the Default Retirement Age.

NAPF 2011a: A state pension for the 21<sup>st</sup> century: a response by the National Association of Pension Funds.

NAPF 2011b: Written evidence submitted by National Association of Pension Funds (NAPF). In: House of Commons Work and Pensions Committee. Automatic enrolment in workplace pensions and the National Employment Savings Trust. Eighth Report of Session 2010–12, Vol. I, 101-105.

NPC 2011: A state pension for the 21<sup>st</sup> century Green Paper. Response from the National Pensioners Convention. June 2011.

TAEN 2010: When should the state pension age increase to 66? Response to the Government call for evidence by TAEN – The Age and Employment Network.

TAEN 2011: A state pension for the 21<sup>st</sup> century. Response to the Consultation by TAEN – The Age and Employment Network.

TUC 2005a: The 80 per cent solution. How to keep the state pension age at 65.

TUC 2005b: Ready, Willing and Able. Employment opportunities for older people.

TUC 2011: Written evidence submitted by the Trades Union Congress (TUC). In: House of Commons Work and Pensions Committee. Automatic enrolment in workplace pensions and the National Employment Savings Trust. Eighth Report of Session 2010–12, Vol. I, 123-126.

UNISON 2011: State pensions paper - UNISON response. 5 April 2011.



## Anhang II: Codierschema

Aus Platzgründen musste ich hier linksseitig die letzte Spalte löschen. Diese war insofern für das Codierschema strukturgebend, da hier die zentralen Kategorien Problemdefinitionen (Konstruktion politischer Handlungsrelevanzen), Lösungsvorschläge und Forderungen (Konstruktion politischer Handlungsoptionen) und Wertbegründungen (Konstruktion moralischer Handlungsoptionen) aufgeführt waren. Deshalb unterlege ich diese Tabelle mit Schattierungen, die entsprechend der oberen Aufzählung die Kategorien mitsamt ihrer entsprechenden Codes und Subcodes wiedergeben. Zunächst also Problemdefinitionen (grau), dann Lösungsvorschläge und Forderungen (hell), abschließend Wertbegründungen (grau). In der Spalte ganz rechts sind die Codememos zu den Kategorien und Codes aufgeführt

Unterkategorien, und weitere Differenzierung zu Codes und Sub-Codes (→)		Beschreibung der Kategorien und Codes
WIRTSCHAFTS- UND FINANZKRRISE		Dieser Code umfasst das Thema der (intern.) Finanzkrise, v.a. deren Auswirkung auf das Sparverhalten und private Rentenversicherungen. Hier vor allem die Bezüge und Ausführungen seitens britischer Fachleute und zum Teil auch in den Dokumenten, da das Thema/Problem hier für Alterssicherung etc. Relevanz hat
	UK: Problematisches Klima für Finanzen/Haushalte	
	Auswirkung auf Wirtschaft	Auswirkung auf (Renten)Politik: Handlungsdruck
	Auswirkung für Individuen	UK: Betriebsrenten
		Arbeitsmarktsituation in Folge der Krise
		Auswirkungen auf private Vorsorge
PROBLEM DEFINITIONEN IN BEZUG AUF ARBEITSMARKT		Diese Kategorie umfasst alle strukturierenden Unterkategorien, Codes und Subcodes der Themenkomplexe Arbeitsmarkt und Rentenpolitik, die von deutschen und britischen Akteuren im Rahmen von Problemdefinitionen vorgebracht werden. Auf diesen basiert das gesamte





						45er-Regelung	Hier kritisiert der BDA-Fachmann sowohl den Gesetzgeber als auch die Älteren, welche diese Option nutzen; beides ist eine Zurechnungsverantwortung
						ALG-Regelung für Ältere	
						EM-Rente	
				Problem Arbeitgeber Zurechnungsverantwortung			Dieser Code umfasst die Problematisierung der Rolle der Arbeitgeber, die als Zurechnungsverantwortung deren Fehlverhalten bzw. mangelndes Engagement anpingert, die Beschäftigung Älterer tatsächlich zu fördern. Dies steht in direkter Verbindung zur Kritik an den Auswirkungen der Erhöhung des Rentenalters.
							Mangelndes Engagement
							Verursacher gesundheitlicher Schäden
							Damals Forcierung Frühverrentung
				ProblemBEWERTUNG			Diese Codes und Subcodes umfassen Problematisierungen, die dem analytischen Rahmen folgend klar negative Bewertungstendenzen beinhalten, etwa durch dramatisierende Begriffe oder über konstruierte Bilder. Auflagen innerhalb dieser Codes bauen auf Problembeschreibungen auf, und werden primär von Reformkritikern angeführt.
				Negative Entwicklung des und Ordnungsverlust am Arbeitsmarkt			Code vergeben, wenn Strukturwandel und Ordnungsverlust auf dem Arbeitsmarkt beklagt wird, und dies im Zusammenhang mit Alterssicherung diskutiert wird
						Auswirkung auf System der Sozialversicherung	
							Dieser Code ist eine Unterkategorie, und behandelt inwiefern bzw. durch was das Rentensystem als gefährdet gesehen wird. Er setzt sich aus verschiedenen Problemsträngen zusammen, beinhaltet also die Problemdefinitionen von Reformbefürwortern - und Gegnern, bezieht sich ferner aber auch auf unterschiedlichen Systemausprägungen.
				PROBLEM UND FEHLER RENTENPOLITIK (SAMMELCODE)			Dieser Code behandelt die zugeschriebene bzw. zugewiesene Verantwortung für Probleme durch den Staat bzw. der Politik, etwa in Form politischer Versäumnisse, falscher Entscheidungen etc.
				Akteursproblem			Code umfasst Bezugnahmen auf falsche Entscheidungen, problematische Chanktenistika etc. von Akteuren
						Eigenkritik Parteien	
				Ziel- und Konsequenzproblemen			Code umfasst die intendierten Ziele von Rentenpolitik, die als problematisch umfasst werden
				Instrumentenproblem			Code umfasst Kritik an bestehenden Regelungen, die ungünstige Outcomes verursachen
							Dieser ordnende Code beinhaltet alle Problemdefinition hinsichtlich der (finanziellen) Auswirkungen des demographischen Wandels aufs
				PROBLEM STEIGENDER			

















									Problemthema, dass Anrechte auf diese Leistungen oft nicht in Anspruch genommen werden	Problemthema, dass die Aussicht auf bedarfsgerechte Leistungen im Alter in vielen Fällen die Vorsorgebereitschaft schmälert. Dies ist als – wenn man so will – systembezogene Zurechnungsverantwortung zu sehen, die allerdings eher niedrige Einkommen als Problem thematisiert
ERWERBSARBEIT ÄLTERE										Dieser Sammelcode umfasst alle Aussagen, die Bezug zur Erwerbs-situation Älterer, die Notwendigkeit deren Verbesserung und Förderung, und der grundsätzlichen Erwerbsfähigkeit Älterer nehmen
	NOTWENDIG- KEITSKONSTRUKT IONEN									Dieser Ober-Code umfasst alle Aussagen, die die Notwendigkeit längerer Arbeitszeiten betonen, mit Fokus auf die zu erreichenden Ziel-Notwendigkeit resultiert etwa aus dem Sachzwang, die wirtschaftliche Prosperität nicht zu gefährden.
		Ausbau Erwerbsbeteiligung, mit folgenden Zielen:								
			Sicherung Wohl- stand/Wertbewerbsf ähigkeit							
			Verbesserung Renteneinkommen							
		FORDERUNGEN								Dieser Ober-Code sammelt alle politischen Forderungen, die von den Akteuren in Bezug auf das längere Erwerbsleben bzw. deren Ermög-lichung erhoben werden. Zumeist werden sie als Notwendigkeitskon-struktionen vorgetragen, im Sinne ihrer Zielsetzung (Wissenskonsens) und ihrer konkreten Mittel zur Erreichung dessen (konkurrierendes Wissen)
			Längeres Arbeiten ermög- lichen/verbessern							Dieser Obercode umfasst alle Forderungen, die die Notwendigkeit der Förderung längerer Arbeitszeiten hervorheben. Er unterteilt sich in Notwendigkeiten, die sich allgemein auf alle Altersgruppen beziehen, und jene, die über älter(n)sgerechte Arbeitsplätze zunächst ältere Beschäftigte, aber zugleich auch nachrückende Altersgruppen im Fokus haben. Im Grunde werden hiermit überwiegend Zuständigkeits- und Aufgabenverantwortungen der Arbeitgeber und Betriebe formu-liert.
					Auf alle Altersgrup- pen im Erwerbsver- lauf gerichtet					
								Abbau Barrieren längerer Beschäf- tigung		
								UK-spezifisch		
									Arbeitsmarkt (politik)	
									Fokus Erwerbsbeteiligung Frauen	
								Höheres Entgelt und Sozialversiche-		



















		Konstruktion von Vorteilhaftigkeit: Nutzen der Möglichkeiten	wirtschaft						Hier im Code die Begründungslinien, warum private Vorsorge funktioniert, Vorteile mit sich bringt etc.
			Vorteile Kapitaldeckung						
				Entlastung Umlage, Kompensation Niveaubenkung					
				'Riestern' ist sicher und nachhaltig			Kapitaldeckung an sich		
				Ausgeklügeltes System					
				Gradueller Prozess					
				Andere Produkte					
			Günstige Entwicklung privater Vorsorge						
				Verbreitungsgrad steigt, Vertrauen vorhanden				stagniert	
				Selbst einkommensschwache Gruppen nutzen Vorsorge					
				Keine Kompletturnstellung auf Kapitaldeckung (Systemkonzession)					
		Forderungen (auch bAV)							
		Pro bAV + Tarifverträge							
			Beispiele						
			Prinzip bAV in Deutschland						
			Probleme						
		BRD: FORDERUNGEN AN PRIVATE VORSORGE							
		Transparenz und Beratung auf dem Riestern-Markt							







UK: WORKPLACE SAVING - "SAVINGS CULTURE"						Unterkatgorie zum Thema Ausbau betrieblicher Altersvorsorge in UK
Notwendigkeitskonstruktion: 'Tackle the undersavings issue'						Dieser Ober-Code beinhaltet Notwendigkeitskonstruktionen in Bezug auf private Vorsorge. Hierüber formulieren die Akteure Appelle an den Einzelnen, aber auch an die Politik, die als argumentative Grundlage für die Begründung von auto-enrolment dienen. Mit diesen Appellen werden spezifische (langfristige) Aufgabenverantwortung formuliert.
	F: 'work longer - and save more'					Hier in der Forderung die klare Lösung, dass der Einzelne in der Verantwortung steht, Vorsorge jetzt und vor allem langfristig zu betreiben
	Wandel Betriebsrentenlandschaft als Verstärker					Hier das Argument, dass die Notwendigkeit zur Vorsorge auch in der Prävalenz von DC begründet liegt.
		Charakteristika der DC schemes (individual risk)				
		Finanzmärkte (Konsequenz für Später)				
	Ziel: Änderung Vorsorgeverhalten					Bei dieser Lösung kommt im Grunde eine klare (Zuständigkeits-)und Aufgabenverantwortung, auf den einzelnen Später bezogen, zum Tragen
		Herausforderung				
		Spezifische Bedarfe				
Konstruktion von Vorteilhaftigkeit						Code umfasst die Äußerungen zu den Vorteilen privater Vorsorge (gute Bedingungen dieser, monetäre Vorteile etc.)
UK: 'Reinvigorating workplace saving'						
	Forderungen an 'Workplace pensions'					
		Speziell NAPP				
			Entkomplizierung			
			'better risk-sharing in DC'			
					small schemes- Problem lösen	
			'the right regulatory framework'			
			'the pay out phase / annuities'			
			'maintain DB as core DB'			
		'member representatives'				
		Steuerpraktik überdenken				





















## Anhang III: Interviewleitfäden und Anschreiben

### LEITFADEN EXPERTENINTERVIEW (Deutsche Version)

→ *Vorab: Einstieg über persönliche Vorstellung und beruflichen Werdegang des Interviewten, bereits aufzeichnen!*

#### I. Allgemeine Positionen

##### 1. Das Bild vom Ruhestand

Welche gesellschaftliche Bedeutung hat Ihrer Ansicht nach der Ruhestand?

##### 2. Entwicklungen in den Bereichen Renten und Arbeitsmarktpolitik

a.)

Wie schätzen Sie [Akteur] die politischen Reformen in den Bereichen Rentenpolitik und Arbeitsmarktpolitik für Ältere ein? Welche Auswirkungen haben diese gehabt?

b.)

Erhöhung Rentenalter: Wie bewerten Sie [Akteur] die nun geplante Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, und der damit verbundenen Förderung der Beschäftigung Älterer?

- (bei eher **pro**.) Können denn wirklich alle mit 67 noch arbeiten? Die Gegner der Erhöhung verweisen ja gerne auf die Menschen, die nach 40 Jahren physisch harter Arbeit nicht mehr arbeiten können, und es unzumutbar wäre, länger zu arbeiten.
- (bei eher **pro**.) Als ein (weiteres) Argument gegen die Erhöhung wird ja oft angeführt, dass ältere Menschen in Deutschland oft ohnehin schon häufig ihren Job verlieren und dann oft Schwierigkeiten haben, eine neue Stelle zu finden, da die Unternehmen Jüngere bevorzugen – was sagen Sie dazu?
- (bei eher **contra**.) Die Befürworter der Erhöhung sagen ja, dass das ursprüngliche System in einer Zeit geschaffen wurde, als die Menschen viel weniger lang lebten, so dass es jetzt nicht mehr finanzierbar sei, dass nun alle nur bis 65 oder gar noch weniger lang arbeiten. Und es wird vor allem gesagt, dass es ungerecht sei, dies auf dem Rücken der Jüngeren Einzahler auszutragen. Was sagen Sie zu diesem Argument?
- (bei eher **contra**.) Einige sagen ja, dass es zukünftig immer mehr Menschen geben wird, welche nicht nur theoretisch ab Mitte 60 noch weiter arbeiten *könnten*, sondern sogar weiter arbeiten *wollen*. Muss eine solche Entwicklung sich nicht auch auf Regelungen des Renteneintrittsalters bzw. dessen Erhöhung niederschlagen? Ist es – provokativ gesprochen – dabei hinnehmbar, dass das sich erhöhende Lebensdurchschnittsalter für Frauen & Männer von einem längeren Rentenbezug begleitet wird, welcher wiederum von einer immer kleiner werdenden Zahl von Beitragszahlern finanziert wird? [wurde zwar bereits angesprochen, aber vielleicht sollte man nochmal provozierend nachhacken!]

c.)

Förderung privater Vorsorge: Wie sehen Sie [Akteur] den gegenwärtigen Trend, dass die Menschen nun vermehrt privat vorsorgen sollen, was ja durch Instrumente staatlicher Förderung unterstützt wird?

- (bei eher **contra**.) Von den Befürwortern der privaten Vorsorge wird ja eher gesagt, dass das gesetzliche Umlagesystem im alten Ausmaß nicht mehr finanzierbar ist. Wie würden Sie auf diesen Einwand antworten?
- (bei eher **pro**.) Von den Gegnern eines starken Ausbaus der privaten Altersvorsorge wird ja gerne gesagt, dass die Leute, die später vor allem unter einer zu geringen gesetzlichen Rente leiden würden, sich eine zusätzliche private Vorsorge kaum leisten können, dass die anderen aber ohnehin gut versorgt sind und schon privat vorsorgen. Wie würden Sie das bewerten?
- (bei eher **pro**.) Es wird ja auch darauf verwiesen, dass etwa für Empfänger einer Grundsicherung im Alter sich private Vorsorge generell gar nicht leisten kann, da diese angerechnet wird. Ist daher

private Vorsorge nur für Gut-situierte möglich, wohingegen finanziell schlechter gestellte Menschen wiederum komplett von diesem System ausgeschlossen werden?

- (bei eher **pro**): Es wird von Gegnern eines zu starken Ausbaus der privaten Vorsorge außerdem gerne gesagt, dass hier nur die Interessen der Versicherungswirtschaft verfolgt werden, und dass außerdem das Kapitaldeckungsverfahren auch nicht so sicher sei, wie behauptet – worauf ja auch die Finanzkrise ein Licht geworfen hat. Was würden Sie dazu sagen?

**d.)**

*Änderungen Rente (Stichworte: Berechnungsgrundlage, „Demographiefaktor“ → niedrigeres Nettorentenniveau, geänderte Anerkennung von Beitrags- und Ersatzzeiten)*

**Jetzt mal von der Erhöhung des Rentenalters und der Förderung privater Vorsorge abgesehen; was halten Sie [Akteur] von den weiteren Änderungen im gesetzlichen Rentensystem, etwa der zukünftigen Absenkung des Niveaus der gesetzlichen Rente?**

- (wenn für **unvermeidbar** gehalten): Aber die Gegner sagen ja, dass man da auch an anderen Schrauben drehen könnte (Erweiterung der Finanzierungsbasis z.B. Beiträge auf Kapitalerträge oder für Beamte, Erhöhung der Beiträge) und dass die Altersarmut aufgrund dieser Änderungen stark steigen wird. Was würden Sie dem entgegen?
- (wenn **kritisch gesehen**): Aber die Befürworter sagen ja, dass anders ein gesetzliches Rentensystem gar nicht finanzierbar ist und dass ansonsten die Beiträge stark steigen müssten. Was ist in Ihren Augen davon zu halten?

### 3. Erwerbsarbeit im Rentenalter

**Was könnten die Gründe sein, dass Personen auch im Rentenalter einer Erwerbstätigkeit nachgehen? Wie schätzen Sie [Akteur] diese Entwicklung ein?**

- (bei eher **pro**): Gibt es nach Ihrer Ansicht auch eine Altersgrenze, ab welcher wiederum keiner mehr arbeiten sollte?
- (bei eher **contra**): aber sollten nicht diejenigen, die noch arbeiten wollen, es auch dürfen und nicht nur wegen ihres Alters ausgeschlossen werden?

### 4. Zukünftige Politik

**Sie [Akteur] haben ja nun schon einiges zu den Bereichen Alter, Arbeit und Rente gesagt. [Hier ggf. nochmal zusammenfassen!] Was sind nach Ihrer [Akteur] Sicht die wichtigsten zukünftigen Probleme in diesen Bereichen, und wie sollten sie gelöst werden?**

## II. Werte

### 5. Werteorientierung

**a.)**

**Was wäre in den Augen der/des [Akteurs] eine gute (bzw. erstrebenswerte) Rentenpolitik? Und warum? [auch in Bezug auf die Beschäftigung Älterer!]**

**b.)**

**Wer ist in den Augen des/der [Akteurs] dafür verantwortlich, dass Rentner im Alter ein ausreichendes Auskommen haben?**

- (hier bei Nachfrage:) der Staat oder eher das Individuum?

**c.)**

**An welchen Werten orientiert sich die Politik der/des [Akteurs] in diesem Bereich?**

- (bei **Nachfrage**): Beispielsweise könnte man hier zwischen Gerechtigkeit (innerhalb) einer Gesellschaft und Freiheit (des Einzelnen) unterscheiden.
- (wenn Gerechtigkeit wiederum als **Stichwort** kommt:) Was würden Sie denn sagen, meint Gerechtigkeit hier genau?
- (wenn viele oder/und widersprüchliche Werte genannt werden: Haben einzelne dieser Prinzipien/Werte Vorrang vor anderen/sind wichtiger als andere?)



d.) [Abwägen, ob folgende Frage eher zum Abschluss kommen sollte oder ob schon früher eine entsprechende Nachfrage erfolgte:]

Was halten Sie von dem Stichwort der Generationengerechtigkeit, das ja immer gerne in allen diesen Debatten genannt wird. Spielt das in den Positionen von [Akteur] irgendeine Rolle – und wenn ja, welche?

- [falls weitere Gerechtigkeitsbegriffe fallen – hier nachfragen, Gespräch weiter laufen lassen]

### III. Wohlfahrtsstaat allgemein

6. Werte im Wohlfahrtsstaat

Kann man die Bedeutung von [schon genannte Werte] auf den Wohlfahrtsstaat als solchen ausweiten? Oder würden Sie sagen, dass da die Rentenpolitik und die Arbeitsmarktpolitik für Ältere ein besonderes Feld sind?

### IV. Werte und bestimmte Interessen (Fragen möglichst spät stellen!)

7. Bedeutung von Werten

Wie wichtig sind nach Ansicht der/des [Akteurs] solche allgemeinen und abstrakten Werte wie Gerechtigkeit [hier ggf. Bezug auf bereits genannte Werte nehmen] in der konkreten Politik, für die Sie eintreten? Es scheint ja in sozialpolitischen Reformprozessen oft so, als ginge es vor allem um die Interessen ganz bestimmter Gruppen und weniger um abstrakte Werte oder das Wohl aller.

- [Wenn möglich sollte GesprächspartnerIn hier Beispiele nennen!  
Vorsicht: Gefahr, unsere Unterscheidung aufzudrängen! Werte sind immer allgemein, deswegen sollten diese auch im Leitfaden allgemein bleiben! Hier sollte nur das aufgegriffen werden, was der Interviewpartner selbst genannt hat]

### V. Abschluss

8. Abschluss

Zum Abschluss unseres Gesprächs: mit wem (welchem Akteur) sollten wir unbedingt noch in Ihren Augen sprechen?

## LEITFADEN EXPERTENINTERVIEW (englische Version)

→ *Begin recording!*

→ *To begin with: Ask interviewee to introduce him/herself and to give a brief description of his career*

→ **Qu:** To begin our interview, could you please briefly introduce yourself, your position in [organisation], and your career/how you reached this position?

### I. General views

#### 1. The notion of retirement

In your view/the view of [organisation], what is the social significance of retirement?

#### 2. Changes regarding pensions and labour market policy

a.)

**How do you/does [organisation] assess recent political reforms regarding pensions and labour market policy for older people? What are or have been the consequences of these reforms?**

[in the following part: ask about policy areas that have not yet been mentioned, or ask for more detail about areas that have only been briefly mentioned; not all have to be asked as a) to c) are the most important ones]

b.)

**Increase of state pension age: How do you/[organisation] judge the increase in state pension age, which is already happening for women? (Connected to this are attempts to boost employment for older people – what is your opinion on this?)**

- (interviewee more **in favour**): Is everybody at the age of 67 or 68 really still able to work? The opponents of the increase often refer to people who, after 40 years of hard physical work, are not able to continue working. Opponents say it would be unacceptable for such people to continue working.
- (interviewee more **in favour**): As a further argument against the increase, it is frequently said that older people often lose their jobs in old age regardless, and then it is much more difficult for them to find a new job because employers prefer younger people. What is your opinion on this?
- (interviewee more **against**): Those in favour of the increase say that the original state pension system was created in times when people had a shorter life expectancy. And now, with people getting older and older, there is not enough money for everybody to stop working at the age of 65 or even earlier. How would you respond to this argument?
- (interviewee more **against**): Some say that in future there will be an increasing number of people who would not only *be able* to continue working after the age of age 65 but who would actually *want* to continue working. Should this not be taken into account by increasing the state retirement age?

c.)

**Abolishment of default retirement age: As you will know, this year the default retirement age will be abolished: employers cannot send their staff into retirement anymore just because they reach a certain age. What do you/does [organisation] think about the abolishment of the default retirement age this year? What do you think the consequences of this will be?**

- (interviewee more **against abolishment**, probably referring to difficulties for employers to dismiss people): Some say that everybody, older people included, has a right to work – what would you be your response to that?
- (interviewee more **in favour of abolishment**): But wouldn't it become too difficult for employers to dismiss people, particularly those, who perhaps because of their age, perform less well?
- (interviewee more **in favour of abolishment**): Some people think that there should be at least some kind of fixed retirement age beyond which no one should work, particularly to protect older people. What do you/does [organisation] think about that?

d.)

[adhere to a neutral position, don't offer opinions or the German perspective!]

**Private pension provision/funding principle: As you know, private pension provision has always been very important in the British pension system, and the state pension (basic and second) does not provide more than a very basic provision for old age. During the finance crisis, some people have lost parts of, or their entire, private old age provision. Even before the crisis, there were instances of mismanagement, or misuse, of pension funds, which resulted in people losing part of their financial old age provision. In the light of these events, how would you/[organisation] evaluate the private funding principle (which is dominant in the British pension system)?**

Could these losses have been prevented, and if so, how?

e.)

**Public sector pension provision: What do you think about the cuts and changes in the public sector pension provision (the switch from defined benefit to defined contributions, the increase of retirement age)?**

### 3. Paid employment past retirement age

**What could be the reason(s) why some people past retirement age continue to (or resume) work [only paid employment!]? How do you/does [organisation] evaluate this development?**

- (if old age poverty is not mentioned by interview partner): Would you say that old age poverty is related to pensioners' employment? In general, would you/[organisation] say that old age poverty is a problem in Britain? And if so, how can it be tackled?
- (or if old age poverty mentioned:): What is your/organisation's take on old age poverty in general; is it a problem, and if so, how can it be tackled?

### 4. Future Policy

**You have already talked quite a bit about old age, work and pension. [let them summarise, if necessary]. What are, in your view/the view of [organisation] the most important future problems in these areas, and how can, and should, they be solved?**

## II. Values

### 5. Value orientation

a.)

**What would, in your view/in the view of [organisation], be a good/desirable pension policy, and why? [add similar question regarding the employment of older people]**

b.)

**Who do you think/does [organisation] think is responsible for retired people getting a reasonable income?**

- (Wait and be patient! Only give suggestions if someone doesn't answer at all, but try to avoid contributing in this way if possible...): The state? The individual? The family?

c.)

**Upon which moral values/principles is [organisation]'s policy based, in this area [age, work, pensions]/ Which are the values/(moral) principles that guide the policy of [organisation] in this area?**

- (upon request): For example, one could distinguish between justice [or fairness] and the freedom of the individual
- (if justice [or fairness] is mentioned): What would justice [or fairness] mean to you in this context?
- (if many and/or contradictory values are mentioned): Are some of these values/principles more important than others?/Do some of these values/principles have priority over others?

**d.) [consider if the following question should be asked or if it has been covered earlier]**

**What do you think about the notion of generational justice [or generational fairness/generational equity] which is often mentioned in all of these debates? Does this notion play a role in your position/the position of [organisation], and if so, what role is this?**

- [if further concepts of justice [or fairness] are mentioned, ask for more detail, continue conversation]

## III. The Welfare State in general

### 6. Values in the Welfare State

**Can the importance of [mentioned values and principles] be extended to the Welfare State and social policy in general? Or would you say that, in this regard, pensions and labour market policy for older people is a special area?**

#### IV. Values and interests (ask question as close to the end of the interview as possible)

##### Significance of values

7. In your opinion, how important are these very general and abstract values and principles such as justice [refer to other values mentioned] in the concrete everyday politics and the policies you plead for? Welfare reforms often seem to be about the interests of certain groups, and less about abstract values/principles or the welfare of all members of a society.
  - If possible, interviewee should mention examples! [Ensure you do not impose our ideas. Only mention those values that have already been mentioned by the interviewee, because values are always general and can be everything, therefore we only enquire about them in a very general way in this open questionnaire)

#### V. Concluding question

8. One final question: With which other person/people (which collective actor) do you think we should speak?

**Emmy Noether-Nachwuchsforschungsgruppe  
„Erwerbsarbeit jenseits der Rentengrenze im deutsch-britischen  
Vergleich“**

Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen  
Postfach 33 04 40  
28334 Bremen

**Leiterin: Dr. Simone Scherger**

**Mitarbeiter/Innen: Anna Hokema, Steffen Hagemann, Thomas Lux**

Dr. Simone Scherger  
Telefon: 0421-218 58569  
simone.scherger@zes.uni-bremen.de

Dipl.-Soz. Anna Hokema  
Telefon: 0421-218 58570  
a.hokema@zes.uni-  
bremen.de

Steffen Hagemann, M.A.  
Telefon: 0421-218 58568  
s.hagemann@zes.uni-  
bremen.de

**Informationen für Interviewpartner (Experteninter-  
views)**

Sehr geehrte(r) Herr/ Frau,

vielen Dank dafür, dass Sie in Erwägung ziehen, sich im Rahmen unse-  
res Forschungsprojekts interviewen zu lassen. Im Folgenden möchten  
wir Ihnen einige Informationen zu unserem Forschungsprojekt und sei-  
nen Zielen, zum Interview, zur Verwendung Ihrer Daten und zum Daten-  
schutz geben. Bitte zögern sie nicht, Ihnen unklare Punkte zu bespre-  
chen. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen per Post, Telefon, oder E-  
mail zur Verfügung, unsere Kontaktdaten finden Sie oben.  
Wir sind sehr gespannt darauf, Sie kennenzulernen.

Mit herzlichem Dank für Ihre Mitwirkung und freundlichen Grüßen,

*S. Scherger*

Dr. Simone Scherger

### **Ziele des Forschungsprojekts**

Das Forschungsprojekt „Erwerbsarbeit jenseits der Rentengrenze im deutsch-britischen Vergleich“ beschäftigt sich in drei Teilprojekten mit erwerbstätigen Rentnern und mit den gesellschaftlichen Debatten um Alter, Arbeit und Altersvorsorge. Dabei spielen politische Reformen und die institutionellen Regelungen des Rentensystems eine wichtige Rolle. Der Vergleich mit Großbritannien ist interessant, weil sich das dortige Rentensystem stark vom deutschen unterscheidet.

Das Projekt wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert und auf vier bis fünf Jahre angelegt.

### **Das Interview**

In unserem Interview, das ein bis eineinhalb Stunden dauern wird, befragen wir Sie zu den Positionen der Organisation, in der Sie als Experte Ihr Fachwissen anwenden. Insbesondere geht es um Positionen in auf Alter, Arbeit und auf Rentenpolitik bezogenen Debatten und die Argumente, welche in ihnen eingesetzt werden. Wir sehen Sie als jemanden, der eine wichtige Position bei einem zentralen politischen Akteur einnimmt, und damit als einen Experten für die entsprechenden Reformprozesse und die auf diese bezogenen Debatten. Das zentrale Projektziel ist es *nicht*, diese Debatten zu bewerten, sondern zu untersuchen, wie sie geführt werden und in welcher Weise Werte und Normen in ihnen vorkommen.

Wir wollen auch weniger einzelne Positionen abfragen, sondern sind an einer möglichst offenen Interviewführung interessiert, die Ihnen viel Spielraum lässt. Wundern Sie sich also nicht, wenn der Interviewer oder die Interviewerin Ihnen einfach längere Zeit nur zuhört. Sie haben natürlich jederzeit die Möglichkeit, auf einzelne Fragen nicht zu antworten oder das Interview abubrechen.

### **Der kleine Fragebogen**

Außerdem würden wir Ihnen ein paar Fragen zu Ihrem Werdegang und Ihrer Position stellen oder Ihnen evtl. einen kurzen Fragebogen geben, den Sie selbständig ausfüllen können. Er soll uns lediglich ein paar Hintergrundinformationen geben, die unser Verständnis Ihrer Ausführungen und Ihrer Position verbessern.

### **Die Aufzeichnung**

Um die Interviews später aufzuschreiben, würden wir diese gerne mit einem Aufnahmegerät aufzeichnen. Ohne eine solche genaue Aufzeichnung wäre eine Auswertung des Interviews schwierig. Deswegen würden wir das Interview nur führen, wenn Sie auch mit der Aufzeichnung einverstanden sind.

### **Was passiert mit dem Interview und Ihren Informationen?**

Das Interview wird transkribiert, damit wir die Positionen verschiedener Experten aus Deutschland und Großbritannien systematisch vergleichen können. Die Ergebnisse werden wir in Büchern oder Fachzeitschriften veröffentlichen. Möglicherweise werden wir auch einzelne Stellen aus dem Interview zitieren. Wenn Sie uns zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal ansprechen, nennen wir Ihnen gerne die Veröffentlichungen oder senden Ihnen elektronische Versionen von Zeitschriftenaufsätzen (u.ä.) zu.

### **Anonymisierung und Datenschutz**

Schon beim Aufschreiben werden Ihre Daten anonymisiert, d.h. wir verwenden nicht Ihren richtigen Namen, sondern Pseudonyme. Ebenso verfahren wir, wenn wir uns in Veröffentlichungen auf einzelne Interviews beziehen und diese zitieren. Den Namen der Organisation, für die Sie arbeiten und die Sie im Interview sozusagen vertreten, werden wir aber nennen. Die Tonbandaufzeichnungen, die kleinen Fragebögen und alle sonstigen Informationen zu Ihrer Person werden in verschlossenen, nur den MitarbeiterInnen des Projekts zugänglichen Schränken aufbewahrt werden. In diesem Punkt und in allen damit verbundenen Belangen halten wir die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes ein.



**Emmy Noether Research Group**  
**"Paid work beyond retirement age in Germany and Britain"**

Centre for Social Policy Research, University of Bremen  
PO Box 33 04 40  
D-28334 Bremen  
Germany

**Principal investigator: Dr. Simone Scherger**  
**Research assistants: Anna Hokema, Steffen Hagemann, Thomas Lux**

Dr. Simone Scherger  
Tel: 0049-(0)421-218 58569  
simone.scherger@zes.uni-bremen.de

Anna Hokema (Dipl.-Soz.)  
Tel: 0049-(0)421-218 58570  
a.hokema@zes.uni-bremen.de

Steffen Hagemann (M.A.)  
Tel: 0049-(0)421-218 58568  
s.hagemann@zes.uni-bremen.de

**Information for interview partners (expert interviews)**

Dear Dear Mr/Mrs[Mrs – verheiratet/Miss – unverheiratet/Ms – nicht bekannt] [wenn unbekannt *Dear Sir or Madam*]

Thank you very much for considering/ agreeing to be interviewed as part of our research project. In this document, we would like to provide you with some information about the aims and objectives of our project, the interview itself, the use of your data and other important facts regarding data protection and privacy. In case of any questions, please feel free to contact us by post, phone or email. Our contact details are listed above.

We're very much looking forward to meeting you.

Yours sincerely,



Simone Scherger

**Aims of research**

Our research project, 'Paid work beyond retirement age in Germany and Britain', compares forms and conditions of paid employment in retirement in a comparative perspective. We also investigate debates surrounding work, age and old age security. In these debates, institutional setting of pension systems take centre stage. As the German and the British pension system differ in many ways, comparing them offers valuable insights into the effects of different welfare regimes.

Our project is funded under the Emmy Noether Programme of the German Research Foundation (DFG), Germany's most important public research funding body. The funding period is up to five years.

**The interview**

Our interview will take up to one and a half hours. We will ask you about the stance taken by the organisation, in which you, as an expert, apply your knowledge. We are particularly interested in different perspectives on work, age, financial security in old age, and in the arguments used in related debates. As someone working in an important role for a key political actor, we regard you as an expert in these reforms and the surrounding debates. The central objective of our research project is *not* to evaluate these debates, but rather to examine how they are conducted and in which way participants in these debates refer to values and norms.

In the interview, we do not want to inundate you with questions about single positions. Instead, we would like to conduct a very open interview which offers you plenty of time to talk. Therefore, do not be surprised if the interviewer does not frequently interject and, instead, listens to you for a longer period. It is significant to note that you will always have the option of not answering a question, or stopping the interview if you so wish.

**Questions regarding your person**

At the beginning of the interview, we would like to ask you a few questions about your background and your current position. These questions will provide us with the information necessary to understand your account.

**The recording of the interview**

In order to produce a full transcript of the interviews, we would like to record them. Without such documentation the interviews would be very difficult to analyse. We will, therefore, only conduct the interview if you agree to it being recorded.

**What happens with the interview and your information?**

The interview will be written down so that we can systematically compare the positions of various experts from Germany and the UK. The results of our analysis will be published in academic books or journals. We might quote some passages from your interview. If you contact us at any point in the future, we will be happy to give you the details of publications in which your interviews feature, or to send you electronic versions of journal articles.

**Anonymisation and privacy**

Transcribed interviews will be anonymous i.e. we will not use your real name, but rather a pseudonym. We will proceed similarly when referring to, or quoting, individual interviews in publications. We will, nevertheless, still name the organisation you work for and represent. The interview recording and any other personal information about you will be stored in a locked cupboard. Only academics working on the research project will have access to this cupboard. In this matter (and all other related issues) we comply with the rules and regulations of the Data Protection Act.

## Anhang IV: Transkriptionsregeln

<http://www.mylearning.at/2010/09/22/transkription-datensicherung/>

Sep 22nd, 2010 by [heiko.vogl](#).

*stark überarbeitet von Simone*  
*letzte Änderungen:08.01.2013*

Der Prozess der Transkription bezeichnet das Überführen eines Tonbandes oder einer Aufzeichnung in ein schriftliches Dokument:

„Der Terminus „Transkription“ [...] bezieht sich auf die Wiedergabe eines gesprochenen Diskurses in einem situativen Kontext mit Hilfe alphabetischer Schriftsätze und anderer, auf kommunikatives Verhalten verweisbarer Symbole.“ (Dittmar 2009, S. 52)

Dies ist einerseits notwendig um Daten für eine nachfolgende Analyse aufzubereiten und sie für andere (Wissenschaftler) nachvollziehbar und überprüfbar (Przyborski & Wohlrab-Sahr 2008) zu machen. Abhängig vom Untersuchungszweck (Ludwig-Mayerhofer 1999) muss die Transkription mehr oder wenig umfassend durchgeführt werden. Die Qualität von Transkriptionssystemen lässt sich durch folgende Gütekriterien (vgl. Przyborski & Wohlrab-Sahr 2008) beschreiben:

- Praktikabilität: Wie lässt sich die Transkription durchführen?
- Ausbaufähigkeit: Welche zusätzlichen akustischen und visuellen Informationen können notiert werden?
- Erlernbarkeit: Wie schnell kann man sich in das System einarbeiten? Ist die Einarbeitung autokratisch möglich oder werden zusätzliche Schulungen benötigt? Wie gut ist das System dokumentiert?
- Lesbarkeit: Wie schnell kann man sich in die Transkripte einlesen?

Als grundlegende Eigenschaft des zu wählenden Transkriptionssystems kann die Auflösung definiert werden: „Die Auflösung bzw. Detaillierung des Transkriptes muss höher sein als sie durch den Untersuchungsgegenstand bzw. das Erkenntnisinteresse definiert ist.“ (Przyborski & Wohlrab-Sahr 2008, S. 164)

Da für das Forschungs-Szenario die Methodologie der Grounded Theory gewählt wurde, muss das Transkriptionssystem genügend Ausgangsmaterial für die unterschiedlichen Arten des Codierens bereit stellen. Durch das Codieren wird versucht die Phänomenbeschreibung aufzubrechen. Das Codieren selbst kann Wort für Wort, Zeile für Zeile, Satz für Satz – oder in größeren Einheiten (vgl. Breuer 2009) erfolgen.

Auf Grund der oben genannten Gütekriterien, der notwendigen Auflösung und des geplanten Forschungsdesigns wurde das Talk in Qualitative Research (TiQ) Transkriptionssystem zur Erfassung von Gesprächen für eine rekonstruktive Auswertung gewählt. Der Feinheit sind beim Transkribieren mit TiQ deutliche Grenzen gesetzt, dadurch wird die Erlernbarkeit erhöht und die Durchführung ökonomisiert (vgl. Przyborski & Wohlrab-Sahr 2008). Das Transkript besteht bei TiQ aus zwei Teilen, dem Transkriptionskopf und dem eigentlichen Transkript (vgl. Bohnsack 2007).

### Zeilennummerierung

Zum Auffinden und Zitieren von Transkriptstellen ist es notwendig, eine durchlaufende Zeilennummerierung zu verwenden. Bei allen Transkripten ist zu Beginn zu vermerken: Codename der Person, Name der Passage, wo die Passage auf der Kassette beginnt (bspw.: „1/5“ oder: Zählwerkangabe der verwendeten Geräte – die Zählwerkangaben sind je nach Gerät unterschiedlich), Dauer der Passage (bspw. 10 Minuten), Kürzel für die Personen, die transkribiert und die Transkription korrigiert haben.

### Maskierung

Allen Personen einer Interviewsituation wird ein Buchstabe zugewiesen. – Unser System:

Interviewer:

in1=Anna in2=Steffen in3=Simone

Interviewpartner:

ip1-25 = Teilprojekt 2 in Deutschland

ip26-50 = Teilprojekt 2 in Großbritannien

ip60-75 = Teilprojekt 3 in Deutschland

ip76-90 = Teilprojekt 3 in Großbritannien

Geschlecht (für alle!):

m = männlich

w = weiblich

Land:

d = Deutschland

gb = Großbritannien

Alle Interviewpartner erhalten außerdem **Pseudonyme**, die überall (auch im Transkriptionsvorlauf) verwendet werden. Klarnamen werden nur noch auf der Klarliste verwendet (die nur Anna, Steffen und ich auf unseren Rechnern haben)

Außerdem können auf der Klarliste – insbesondere bei Anna – unter „Legende“ weitere Anonymisierungen/Verfremdungen (von Orten, Organisationen, Personen) aufgedeckt werden, die im Interview von Anna/Steffen/Korrekturleser verfremdet wurden.

<b>Gesamtes Transkript in Arial 10 pts</b>	
Transkriptionskopf – siehe auch Transkriptionsvorlage	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aufnahmetag;</li><li>• Ort der Aufnahme;</li><li>• Dauer der gesamten Aufnahme;</li><li>• Startzeitpunkt des Interviews;</li><li>• Name der / des Aufnehmenden;</li><li>• Name der / des Transkribierenden;</li><li>• Name Interviewpartner, Kürzel Interviewpartner, Pseudonym</li><li>• <u>Alle Informationen aus dem Beobachtungsprotokoll</u></li><li>• ggf. Hinweis auf Bearbeitungsstand der Transkription</li></ul>
Zeitmarken	oben auf jeder Seite wird per Hand eine Zeitmarke eingefügt (auf der ersten Seite nicht notwendig, fängt ja bei 0 an). Die Marke wird zwischen zwei Äußerungen zu Beginn der Zeile in folgender Form eingefügt: #hh:mm:ss# (keine Leerzeichen, h steht für Stunde, m für Minute, s für Sekunde) Wenn die Zeitmarke wg. Korrekturen u.ä. verrutscht, ist das nebensächlich, es geht um die regelmäßige Einfügung
Umgang mit Dialekt und Umgangssprache	Dialekt oder Färbung als solche/r wird nicht notiert; Ausnahme: markante, auffällige stark von der Normsprache abweichende Aussprache einzelner Worte („dat“ und „watt“ und „icke“ und alle deutlichen Kürzungen („ne“ statt „eine“ – aber nicht zu ausführlich und detailliert (und auch eher nicht, wenn große Nähe zu Schriftsprache...)).
Sprecherwechsel (ohne Überlappung)	Kein besonderes Zeichen, einfach neue Zeile beginnen mit Nennung des Sprechenden
Sprecherwechsel mit Überlappung	Überlappende Textteile werden bei beiden Sprechern unterstrichen
Hörsignale <i>des Interviewers</i> („mmmhh“)	- in den Text des Interviewpartners unter

(nicht die des Interviewten, die werden immer ausgeschrieben!)	Benutzung von //mhm// eingefügen, auch wenn überlappend – Überlappung wird nicht extra durch Unterstreichung notiert. Einfügung sollte an passender Stelle erfolgen. Das Setzen von Satzzeichen wird durch den Einschub nicht verändert. Die Satzzeichen werden (wie auch Groß- und Kleinschreibung) also verwendet, als sei das //mhmm// nicht da. Auch für im Einschub kann ggf. ein Satzzeichen gesetzt (und Großschreibung verwendet) werden //Mhm.//, wenn die Intonation es erfordert – in den allermeisten Fällen wird es sich aber um ein eher unbetontes //mhmm// handeln. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Als Hörsignale zählen „mhmm“, „mhmm mhmmm“, „ja“, „okay“ und ähnliches</li> <li>- Sobald es sich aber um mehr als „mhm“ oder „mhmm mhmm“ oder „ja“ handelt, als eigene Äußerung notieren und auch Überlappungen notieren</li> <li>- Im Zweifelsfall als eigene Äußerung notieren – „ah, ok“ ist beispielsweise schon eine eigene Äußerung, da quasi wie eine Antwort auf eine Frage</li> </ul>
Betonung einzelner Wörter	<i>nein</i> (kursiv)
laut (in Relation zur üblichen Lautstärke des Sprechers / der Sprecherin)	<b>nein</b> (fett)
sehr leise (in Relation zur üblichen Lautstärke des Sprechers / der Sprecherin)	°nee° (linke obere Ecke Tastatur)
Pause bis zu einer Sekunde	(.)
Pause länger als eine Sekunde	(2)
Wort lachend gesprochen	@nein@
kurzes Auflachen	@(.).@
Längeres Lachen (Anzahl der Sekunden, die Lachen dauert)	@(3)@
Wortverschleifung	oh=nee
Abbruch eines Wortes	viellei-
Dehnung von Lauten, die Häufigkeit vom : entspricht der Länge der Dehnung	nei::n
Kommentare bzw. Anmerkungen zu parasprachlichen, nicht-verbalen oder gesprächsexternen Ereignissen; die Länge der Klammer entspricht im Falle der Kommentierung parasprachlicher Äußerungen (z.B. Seufzen) etwa der Dauer der Äußerung Auch hier auf <b>Präzision</b> achten. Z.B. Unterschiede beachten zwischen Seufzen, Stöhnen (=lauter, emotional negativer), laut Ausatmen (weniger als Seufzen, oft als Zeichen von Nachdenken) – und im Zweifel den neutraleren Begriff nehmen!	((seufzt)) auch in englischen Interviews vorerst auf Deutsch
Unsicherheit bei der Transkription, schwer verständliche Äußerung	(doch) zusätzlich unklare Stellen gelb markieren
unverständliche Äußerung, die Länge der Klammer entspricht etwa der Dauer der unverständlichen Äußerung	( )
Interviewpartner „spielt“ eine andere Person in direkter Rede:	einfache Anführungszeichen – z.B.: Ip: da sagt der ‚me:nsch, warum denn das‘ und ich

unter Umständen zusätzlich verstellte/veränderte Stimme in <b>doppelten Klammern</b> notieren am Anfang oder Ende der Äußerung	sag... Ip: da sagt der ((veränderte Stimme)) ‚me:nsch, warum denn das‘ und ich sag...
<b>Setzung von Satzzeichen</b>	
Ziel ist die Bewahrung des Gesprächscharakters beim Niederschreiben bei gleichzeitigem Pragmatismus und angestrebter Einheitlichkeit (also keine grammatisch korrekte Zeichensetzung). Komma- und Punktsetzung sollen vor allem den Sprechrhythmus des Sprechenden wiedergeben und sollten sparsam erfolgen	
stark steigende Intonation – mithin deutlicher Fragecharakter	?
stark sinkende Intonation bei deutlicher Zäsur (evtl. kleine Pause, die hier nicht gesondert notiert werden muss)	.
(schwach) steigende Intonation, oft verbunden mit Atmen oder kleiner Pause (die hier nicht gesondert notiert werden muss)	,
<b>Groß- und Kleinschreibung</b>	
Hauptwörter werden groß geschrieben, und bei Neuansetzen eines Sprechers/einer Sprecherin (und nach Fragen) wird das erste Wort mit Großbuchstaben begonnen. Neuansetzen heißt hier	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nach deutlichem Ende eines Satzes (mit . am Ende), einer vollständigen Frage (mit Fragezeichen am Ende), oder einer deutlichen Zäsur im Gespräch</li> <li>- Aber nicht, wenn der Sprecher seine Äußerung nach einem kurzen Einschub des Gegenübers fortsetzt</li> </ul>	
<b>Zahlen</b>	
1-12 ausschreiben, alle weiteren als Zahlen, im Englischen auch so	
<b>Wie schreibt man eigentlich „e(h)m/ähm“?</b>	
Keine festgelegte Schreibweise, an tatsächlicher Aussprache orientieren. Dehnungen im deutschen mit h, im Englischen tendenziell durch Doppelung Vokal (oder „:“ – siehe oben); <b>im Englischen keine Umlaute</b> (ä) verwenden!	
<b>das/dass</b>	
bitte präzise notieren. In einem Großteil der Fälle ist erkennbar, welche grammatische Funktion „das(s)“ erfüllt und damit auch, wie die richtige Schreibweise lautet. In Zweifelsfällen (abgebrochenen Sätzen u.ä. bei einem s bleiben	
<b>Anonymisierung/Pseudonymisierung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- in Transkripten inkl. Vorlauf <b>statt des Namens des Interviewpartners nur noch Pseudonyme</b> nutzen (Klarnamen sollte nur noch in Klarliste auftauchen)</li> <li>- <b>andere erwähnte Personennamen</b> werden mit Anfangsbuchstabe und Punkt (H.) abgekürzt</li> <li>- <b>Anonymisierung von Orten und weiteren Details noch nicht</b> vornehmen (wird in zweitem Schritt vorgenommen, in Tp meist von Anna, Aufschlüsselung wichtiger Details auf der Klarliste bei Legende)</li> </ul>	
Wenn es <b>wichtige Erläuterungen zu Gesprächsinhalten</b> gibt, weil etwa Wissen vorausgesetzt wird, das der/die InterviewerIn im Vorgespräch erlangt hat, in <b>[eckigen Klammern]</b> an der passenden Stelle einfügen. Zum Beispiel wird ein Name erwähnt und es ist klar, dass die Rolle von Hans [der Sohn der Ip] der Interviewerin bekannt ist.	
Auch <b>Gesprächsunterbrechungen</b> [Telefonanruf entgegengenommen, zurück nach 3 min] sollten inkl. ihrer Länge in eckigen Klammern notiert werden. Nicht zum Interview gehörende Gespräche müssen nicht transkribiert werden, bei Einfluss auf das Interview/den Wiedereinstieg ins Gespräch können in der Klammer entsprechende thematische Stichpunkte notiert werden	
<b>Zeitmarken...per Hand eingefügen (siehe oben) - grundsätzliches Problem:</b>	
Zeitmarken könnten im Prinzip „zu Fuß“ in die Dokumente eingefügt werden (Form: #00:02:09-1# - die allerletzte Zahl scheint eine Durchnummerierung der Marken darzustellen) – aber als ich es ausprobiert habe, hat es nur zum Teil funktioniert und es war nicht erkennbar, wann die Marken funktioniert haben und wann nicht. Ohnehin können zwar Audiodokumente in MaxQDA eingelesen und mit den Textdokumenten verknüpft werden, aber keine im ds2-Standard (Olympus-Besitz).	
Man kann auch <b>nachträglich</b> in MaxQDA noch Zeitmarken einfügen, nachdem man das eingelesene word-Dokument mit einer Tondatei verknüpft hat. Dazu müssen unsere Tondokumente im ds2-Standard aber erst in mp3 umgewandelt werden – das geht aber (erst im Olympus-Player in wav umwandeln, dann in einem der üblichen Programme (cdex z.B.) in mp3 umwandeln). Umwandeln und Zeitmarken setzen könnte man evtl. später eine student-	

sche Hilfskraft machen lassen?

#### **Abschnitte/Zeilennummerierung**

MaxQDA nummeriert das Dokument später nicht nach Zeilen, sondern nach Abschnitten. Das geschieht automatisch, da ja ohnehin bei jedem Sprecherwechsel eine Abschnittsmarke eingefügt ist.

Evtl. ist es für die Übersichtlichkeit zweckmäßig, nach jedem Sprecherwechsel **zusätzlich eine Leerzeile einzufügen**, die MaxQDA auch nicht als eigenen Abschnitt nummeriert (Anna macht das für die Rentner-Interviews). Das kann bei Bedarf aber auch noch später passieren – **wenn, dann aber einheitlich für alle Interviews eines Teilprojekts**. Von der Unterteilung langer einzelner Äußerungen in Unterabschnitte sollte abgesehen werden, da hierzu (zu aufwändige) inhaltliche Erwägungen nötig wären.

#### **Quellen**

Bohnsack, R., 2007. Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis: Grundlagen qualitativer Sozialforschung, Wiesbaden: Springer.

Breuer, F., 2009. Reflexive Grounded Theory: Eine Einführung für die Forschungspraxis, VS Verlag.

Dittmar, N., 2009. Transkription: Ein Leitfaden mit Aufgaben für Studenten, Forscher und Laien, VS Verlag.

Ludwig-Mayerhofer, W., 1999. ILMES – Transkription. ILMES – Internet-Lexikon der Methoden der empirischen Sozialforschung. Available at: [http://www.lrz.de/~wlm/ilm\\_t9.htm](http://www.lrz.de/~wlm/ilm_t9.htm) [Zugegriffen September 22, 2010].

Przyborski, A. & Wohlrab-Sahr, M., 2008. Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch München., Oldenbourg Wissenschaftsverlag.





## **Erklärung**

Hiermit erkläre ich, dass ich diese Dissertation ohne unerlaubte Hilfe angefertigt habe. Ich habe keine anderen als die hier angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt. Die den hier benutzten Werken wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen habe ich als solche kenntlich gemacht. Einer Überprüfung der Dissertation mit qualifizierter Software im Rahmen der Untersuchung von Plagiatsvorwürfen stimme ich zu.



Steffen Hagemann

Bremen, d. 07.09.2017