ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Landenberger, Margarete

Doctoral Thesis

Die Beschäftigungsverantwortung der Rentenversicherung

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Landenberger, Margarete (1990) : Die Beschäftigungsverantwortung der Rentenversicherung, ISBN 3-89404-106-4, Edition Sigma, Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/122906

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.
The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:
Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000 verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.
More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000.

Herausgegeben vom
WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN FÜR SOZIALFORSCHUNG

Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Abteilung: Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Direktor: Professor Dr. Günther Schmid

Margarete Landenberger

Die Beschäftigungsverantwortung der Rentenversicherung

edition sigma

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Landenberger, Margarete:
Die Beschäftigungsverantwortung der Rentenversicherung /
Margarete Landenberger. [Hrsg. vom Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und
Beschäftigung, Abteilung: Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung]. -
Berlin : Ed. Sigma, 1991
Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 1990
ISBN 3-89404-106-4

Copyright 1991 by edition sigma rainer bohn verlag, Berlin.
Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Textverarbeitung: Angelika Zierer-Kuhnle, Berlin
Druck: WZB Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Vorwort		13
1.	**Einführung und theoretische Ausgangsüberlegungen**	15
1.1	Inkongruenzen zwischen arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen und institutioneller Wahrnehmung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)	15
1.2	Arbeitsmarktentlastung durch Belastung der Rentenversicherung	19
1.3	Das institutionelle Selbstverständnis der Rentenversicherung: Heuristisches Konzept und theoretische Grundlagen	20
1.4	Der institutionelle Akteur Rentenversicherung: Gestaltungspotentiale und -restriktionen	26
1.5	Institutionelle Änderungsdynamik im Rentenversicherungssystem: Steuerungstheoretische Ansätze	29
1.6	Zielsetzung, Methode und Untersuchungsschritte	32
2.	**Institutionelle Annahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung über Arbeitsmarktentwicklungen und deren Relevanz für das System (Institutionenanalyse)**	39
2.1	Normative Grundlagen des der Gesetzlichen Rentenversicherung zugrundeliegenden Erwerbsbeteiligungsmodells	39
2.1.1	Normierungsgehalt des Äquivalenzprinzips	40
2.1.2	Normierungsgehalt des Solidarprinzips	48
2.1.3	Wertung von Normalität und Abweichung im Erwerbsmodell der Rentenversicherung (Zwischenfazit)	49

Seite

2.2 Kognitive Grundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung 53
2.2.1 Kognitive Selbstverständlichkeit Wirtschaftswachstum 55
2.2.2 Bedeutung des Beschäftigungssystems und des Arbeitsmarktes in der institutionellen Wahrnehmung der Rentenversicherung 56
2.2.3 Krisenlösungskonzept der Rentenversicherung ohne Arbeitsmarktkomponente 60
2.2.4 Erklärungskonkurrenz Demographie versus Ökonomie 67

2.3 Wirkungen vermehrter Teilzeitarbeit auf die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung 70
2.3.1 Mögliche Auswirkungen einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigung auf die Rentenfinanzierung (Einnahmenseite) 73
2.3.2 Bedeutung von Strukturmerkmalen der Teilzeitbeschäftigung für eine Arbeitsumverteilungsstrategie 78
2.3.3 Mögliche Auswirkungen einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigung auf die Ausgabenseite der Gesetzlichen Rentenversicherung 80
2.3.4 Finanzielle Mehrbelastung der Rentenempfänger und der Angestelltenversicherung durch eine Strategie der Arbeitsumverteilung 85
2.3.5 Bedeutungszuwachs für die Rentenstatistik 89
2.3.6 Erhöhter Bedarf an Steuerfinanzierung (Bundeszuschuß) 91

2.4 Zusammenfassung und Fazit: GRV-spezifische Systemmerkmale und Handlungsprämissen als Hemmnisse für eine Arbeitsumverteilungsstrategie 92
2.4.1 Funktionale und Handlungsdimension 93
2.4.2 Finanzierungs- und Interessendimension 98

Seite

3. Passive oder aktive Mitwirkung der Gesetzlichen Rentenversicherung an der staatlichen Arbeitsmarktpolitik (empirische Politikanalyse) 107

3.1 Institutionelle Inkongruenzen zwischen staatlicher Politik und ihren Wirkungen auf das Rentenversicherungssystem (Fragestellung) 107

3.2 Quantitative Entwicklung der Frauenwerbstätigkeit 109
3.2.1 Beschäftigtenquote, Arbeitslosenquote und Stille Reserve bei Frauen 109
3.2.2 Prognosen und Projektionen zur zukünftigen Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit 114
3.2.3 Zunahme von Teilzeitarbeit und sozial ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen 115
3.2.4 Erwerbsunterbrechung bei Frauen und deren Determinanten 120
3.2.5 Wiedereingliederung von Frauen nach Unterbrechung der Erwerbstätigkeit 123
3.2.6 Verzögerter Berufseintritt bei jungen Frauen 127
3.2.7 Versicherungsverläufe und Rentenanwartschaften bei Frauen 129
3.2.8 Nichterwerbszeiten, Nichtversicherungszeiten und Zeiten freiwilliger Beitragsentrichtung bei Frauen 138
3.2.9 Zusammenfassung: Kumulative Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt und in der Rentenversicherung 142

3.3 Bestandteile des Maßnahmenpakets »Vereinbarkeit von Beruf und Familie« 144
3.3.1 Das Maßnahmenpaket im Überblick 144
3.3.2 Maßnahmengruppe (1): Anreize zur Unterbrechung bzw. zum Ausstieg aus der Erwerbsarbeit 145
3.3.3 Maßnahmengruppe (2): Förderung der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben nach familienbedingter Unterbrechung 152
3.3.4 Maßnahmengruppe (3): Förderung der Parallelführung von Familien- und Erwerbsarbeit 154
3.3.5 Zusammenfassung: Maßnahmenpaket ohne staatliche Förderung von Teilzeitarbeit während der Erziehungsphase 162

Seite

3.4 Familien- und arbeitsmarktpolitische Wirkungsanalyse des Maßnahmenpakets 163
3.4.1 Selektive familienpolitische Wirkungen 165
3.4.2 Arbeitsmarktpolitische Wirkungen: Ausgliederung und Flexibilisierung 169

3.5 Sozialversicherungspolitische Wirkungsanalyse des Maßnahmenpakets 180
3.5.1 Finanzielle Lastenverschiebung zuungunsten der Rentenversicherung 182
3.5.2 Einschränkungen des Versicherten- und Beitragszahlerpotentials 190

3.6 Zusammenfassung: Konzeptionelle Neuorientierung der Rentenversicherungsträger als Folge arbeitsmarktpolitischer Instrumentalisierung 197

4. Veränderte institutionelle Wahrnehmung von Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik durch die Rentenversicherung (Zusammenfassung und Fazit) 205

4.1 Neuorientierung der normativen und kognitiven Prämissen der Rentenversicherungsakteure 209

4.2 Konturen einer mit den Funktionsprämissen der Rentenversicherung kompatiblen Arbeitsmarktpolitik für Frauen 216

4.3 Neuorientierung der Rentenversicherung im interinstitutionellen Gefüge 224

4.4 Gesetzliche Rentenversicherung: Gestärktes institutionelles Selbstverständnis durch Entwicklung konzeptioneller Kompetenz 226

Literatur 231

Verzeichnis der Übersichten und Tabellen

		Seite
Übersicht 2.1	Finanzielle Auswirkungen einer Arbeitsplatzteilung zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen auf die Beitragseinnahmen der GRV (vier Modellfälle)	76
Tabelle 3.1	Entwicklung der Erwerbsquote bei Männern und Frauen	111
Tabelle 3.2	Altersspezifische Erwerbsquoten verheirateter Frauen 1970 bis 1987	112
Übersicht 3.1	Entwicklung des Beschäftigungsvolumens und seiner Struktur nach Vollzeit- und Teilzeitarbeit, 1976 bis 1986 (Indices = 100)	116
Tabelle 3.3	Unterbrechungsdauer von berufstätigen Frauen, die vor bzw. nach 1980 nach einer Unterbrechung ins Erwerbsleben zurückgekehrt sind (Befragungszeitpunkt 1986)	121
Tabelle 3.4	Unterbrechungsdauer nach Familienstand und Kinderzahl	121
Tabelle 3.5	Hauptgründe der Erwerbsunterbrechung bei Frauen	123
Übersicht 3.2	Muß schnell wieder Arbeit finden (Befragung 1986)	124
Übersicht 3.3	Einkommensprofil nach Erwerbsunterbrechung im Vergleich zu anderen Erwerbsverläufen	125
Übersicht 3.4	Schwierigkeiten bei der Rückkehr nach beruflicher Unterbrechung (in Prozent)	126

Seite

Tabelle 3.6 Durchschnittliche Höhe der Versichertenrente (Zugangsrenten) von Männern und Frauen und Berechnungswerte (ArV und AnV), 1978 bis 1989 130

Übersicht 3.5 Kumulierte Werte der persönlichen Bemessungsgrundlage (Vomhundertsätze) bei Männern und Frauen verschiedener Geburtsjahrgangskohorten 135

Tabelle 3.7 Verteilung der jemals GRV-Versicherten nach Geschlecht und Anzahl der erreichten anrechnungsfähigen Versicherungsjahre bei der rentennahen Altersgruppe der 51- bis 60jährigen (Querschnitt 1980) 136

Tabelle 3.8 Entwicklung der Versicherungszeiten sowie Länge der Lücken bei rentenversicherten Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten nach Familienstand (Ergebnisse von Stichproben der LVA Hessen und der BfA) 137

Tabelle 3.9 Anteile der Erwerbs-, der beitragslosen, der freiwilligen Versicherungs- und Nichtversicherungszeiten an der Versicherungsdauer bei Männern und Frauen (in Jahren und in Prozent; Stichprobe LVA Hessen) 139

Übersicht 3.6 Bestandteile des Maßnahmenpakets »Vereinbarkeit von Beruf und Familie« 146

Tabelle 3.10 Arbeitsmarktentlastungswirkungen ausgewählter familien- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Vergleich (auf Jahresbasis) 171

Tabelle 3.11 Derzeitige und künftige Ausgabenvolumina zur Finanzierung des Maßnahmenpakets 183

Tabelle 3.12 Entwicklung der Erstattung für Kindererziehungszeiten sowie des Bundeszuschusses zur GRV (ArV und AnV, ohne KnV, in Millionen DM) 188

Abkürzungsverzeichnis

AFG	Arbeitsförderungsgesetz
ALV	Arbeitslosenversicherung
ANBA	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
AnV	Angestelltenversicherung
ArV	Arbeiterrentenversicherung
AVG	Angestelltenversicherungsgesetz
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BeschFG	Beschäftigungsförderungsgesetz
BfA	Bundesanstalt für Angestellte
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMJFFG	Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin)
FuU	Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung nach AFG
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
HEZG	Gesetz zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
KAB	Katholische Arbeitnehmer-Bewegung
KLG	Kindererziehungs-Leistungsgesetz
KnV	Knappschaftliche Rentenversicherung
LVA	Landesversicherungsanstalt
MittAB	Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
RVO	Reichsversicherungsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherung
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB (Düsseldorf)

Vorwort

Diese Untersuchung entstand am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung.

Die gewonnenen Befunde sowie daraus entwickelte neue Fragestellungen fanden Eingang in ein Forschungsprojekt zu arbeitspolitischen Steuerungswirkungen der Sozialversicherungssysteme. Es ist Teil des Sonderforschungsbereichs »Entwicklungsperspektiven von Arbeit« an der Universität München und wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert.

München, im Juni 1991 Margarete Landenberger

1. Einführung und theoretische Ausgangsüberlegungen

1.1 Inkongruenzen zwischen arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen und institutioneller Wahrnehmung der Gesetzlichen Rentenversicherung

Im Zentrum der vorliegenden Studie steht die Behauptung, daß die institutionellen Sichtweisen und Problemwahrnehmungsmuster der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) nicht mehr mit den veränderten Rahmenbedingungen in der Beschäftigtenstruktur und am Arbeitsmarkt übereinstimmen. Prämisse ist eine zeitgeschichtliche These, derzufolge das die Nachkriegszeit prägende stabile Verhältnis zwischen Beschäftigungssystem und Alterssicherungssystem seit den siebziger Jahren zunehmend durch Inkongruenzen, Konflikte und ungewollte Folgewirkungen irritiert wird, die auf gravierende arbeits- und sozialpolitische Problemlagen hinweisen. Ihren Ausdruck finden diese Problemlagen einerseits in Erosionstendenzen des Normalarbeitsverhältnisses und andererseits in konzeptionellen und Finanzierungsproblemen der Sozialversicherung.

Historisch orientierte Analysen der Arbeits- und Sozialpolitik konstatieren eine tiefgreifende wirtschaftliche und gesellschaftliche Umbruchphase seit Beginn der siebziger Jahre. Die Nachkriegszeit wird gekennzeichnet als außerordentliche und historisch einmalige »Prosperitätskonstellation« (Lutz 1984).[1] Als markantes Merkmal der fünfziger und sechziger Jahre wird die effiziente Politik- und Institutionenkonfiguration angesehen, in der sich Beschäftigungs- und Sozialversicherungssystem gegenseitig stabilisierten (Alber 1979, Hartwich 1970, Hockerts 1986).

Der wachsende Anteil der abhängig sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie steigende und sich angleichende Löhne garantierten eine günstige Einnahmenentwicklung für die Sozialversicherungszweige, andererseits begrenzte die Vollbeschäftigungssituation die Leistungsfälle, insbesondere vorzeitige Renten und Arbeitslosenleistungen. Zudem erlaubte die allmähliche Annäherung eines immer größeren Teils der Beschäftigten/Versicherten an das »Normalarbeitsverhältnis« (Mückenberger 1985: 415) die Orientierung des rechtlichen Regelwerks an einem homogenen, einheitlichen Standard.

1 Zu Strukturänderungen in Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung und Arbeitszeit vgl. Abelshauser 1987, Glastetter u. a. 1983, Schudlich 1987.

Im Laufe der langen Wachstumsperiode konnten sich zwischen den beteiligten Politikbereichen und Institutionen eine klar umrissene Arbeitsteilung, spannungsfreie Kooperationsbeziehungen sowie bewährte und effiziente Problemlösungen etablieren. Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zielten darauf, zusätzliche Arbeitskräfte zu mobilisieren sowie die Vermittlung zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage zu optimieren. Die Sozialversicherungspolitik dieser Periode war gekennzeichnet durch ein ungestörtes, routinemäßiges Funktionieren der Systeme, das gesetzliche Eingriffe nur äusserst selten und dann überwiegend als Leistungsverbesserungen erforderlich machte. Letztere waren, selbst wenn es um die Erweiterung von Elementen des sozialen Ausgleichs zwischen »Starken« und »Schwachen« ging, zwischen den Interessenparteien nur wenig umstritten. Öffentliche Diskussionen um Fragen der Sozialversicherung, das Verhältnis zu ihrer ökonomischen und sozialen Umwelt sowie funktionale und budgetäre Interdependenzen zwischen den Systemen, die bis Mitte der fünfziger Jahre noch stark normativ und konfliktorisch verliefen, gewannen in den sechziger Jahren mehr und mehr den Charakter von rechts- und finanztechnischen Fachdiskussionen, an denen sich lediglich ein eng begrenzter Kreis von Insider-Experten beteiligte.[2]

Das entscheidende Merkmal dieser Periode bestand darin, daß die arbeits- und sozialpolitischen Akteure die Tatsache sich wechselseitig stabilisierender Politikbereiche kaum bewußt wahrnahmen und deshalb auch keine Vorkehrungen trafen, um die stabilisierenden Bedingungen institutionell zu verankern. Diese wurden vielmehr als Selbstverständlichkeit des politischen und administrativen Alltags behandelt.

Ganz anders die Periode seit Mitte der siebziger Jahre, in der es im politischen und institutionellen Gefüge von Arbeits- und Sozialpolitik zu Destabilisierungsprozessen und politisch-administrativen Handlungsdilemmata kommt. Sie brechen auf, weil die oben genannten typischen Mechanismen, die in den fünfziger und sechziger Jahren synergetische Stabilisierungswirkungen zwischen Arbeits- und Sozialpolitik hergestellt haben, nun unter veränderten Rahmenbedingungen dysfunktionale Wirkungen erzeugen (Lutz 1987, Zacher 1984).

Zu *veränderten Rahmenbedingungen im Beschäftigungssystem* führen sowohl säkulare Entwicklungen als auch konjunkturelle Trends sowie darauf

2 Insbesondere von Ferber (1977: 19) und Kaufmann (1982b: 349 f.) weisen kritisch auf den expertenhaften Charakter der Fachdiskussionen um sozialversicherungsbezogene Fragen hin, der einer breiteren Öffentlichkeit und vor allem den Versicherten und Leistungsempfängern schwer zugänglich ist.

bezogenes staatliches Handeln. Die im vorliegenden Kontext wichtigsten Entwicklungen sind im folgenden stichwortartig aufgeführt[3]:

- Zu nennen sind insbesondere die langandauernde *Arbeitslosigkeit*, an deren Zustandekommen ökonomische (verringertes Wirtschaftswachstum), demographische (Eintritt geburtenstarker Jahrgänge ins Erwerbsleben), verhaltensbezogene (Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit) und politische Faktoren (Verzicht auf staatliche Beschäftigungsprogramme) beteiligt sind (Autorengemeinschaft 1988, 1989).
- Ein zweiter für die Wechselwirkung von Beschäftigungs- und Sozialversicherungssystem relevanter Trend sind *demographische Verschiebungen*, die einerseits aus einer verminderten Geburtenhäufigkeit und andererseits aus einem stetigen Anstieg der Lebenserwartung resultieren (VDR-Kommission 1987).
- Der dritte Trend, der zur Veränderung des Beschäftigungssystems beiträgt, ist die *Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit*. Sie hat sowohl ökonomische Gründe (niedrige Haushaltseinkommen) als auch Verhaltensgründe (Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben) (Peters 1989).
- Die *Zunahme der Teilzeitbeschäftigung* sowie *anderer Formen flexibler Arbeitszeit und Beschäftigung* stellen eine vierte wesentliche Entwicklung dar. Träger dieses Trends zur Erosion des Normalarbeitsverhältnisses sind hauptsächlich Frauen, jedoch auch Berufsanfänger. Im Hinblick auf die Erwerbstätigen- und Einkommensstruktur resultieren daraus einerseits in Relation zur Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt eine Abnahme des Arbeitsvolumens und andererseits eine relative Abnahme der versicherungspflichtigen Beschäftigten sowie schließlich eine Segmentierung am Arbeitsmarkt (Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989).
- Ebenfalls zu den Rahmenbedingungen, die zur Veränderung der Wechselwirkungen zwischen Beschäftigungs- und Sozialversicherungssystem beitragen, gehört fünftens die *veränderte staatliche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik*. Bereits die sozialliberale Koalition vollzog Ende der siebziger Jahre einen allmählichen Richtungsumschwung hin zu Strategien der Stärkung der Marktkräfte, verbunden mit einem Abbau direkter staatlicher Beschäftigungsprogramme sowie einer Konsolidierungs- und Kostendämpfungspolitik im Sozialbereich mit dem Ziel, den Einsatz staatlicher Haushaltsmittel zu bremsen und einem weiteren Anstieg der Lohn- und Lohnnebenkosten entgegenzuwirken. Diese am

3 Detailierte Angaben zu den hier genannten Entwicklungen vgl. Abschnitt 3.2.

neoklassischen Wirtschaftsparadigma orientierte Politik wird seit dem Regierungswechsel von der konservativ-liberalen Koalition in profilierterer Weise weitergeführt (Abromeit/Blanke 1987, Glastetter u. a. 1983, Webber 1987).

Die langandauernde Arbeitslosigkeit führt in Verbindung mit demographischen Veränderungen, einer steigenden Frauenerwerbsquote sowie der Arbeitszeitflexibilisierung zu inhomogenen Erwerbs- und Einkommensverläufen und dadurch zu neuen Sicherungsdefiziten sowie zu Funktions- und Finanzierungsproblemen der Sozialversicherungssysteme (Helberger 1986b, Kühl 1988a, Landenberger 1987b, Schmähl 1984a).

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht die Frage, wie die sozialpolitischen Institutionen auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren. Der generellen Arbeitshypothese zufolge sind einerseits die institutionellen Wahrnehmungsmuster und andererseits die in politischen Teilbereichen ergriffenen Maßnahmen nicht in der Lage, auf neu entstehende Problemlagen und Konflikte eine adäquate Antwort zu geben. Dieses politisch-institutionelle Handlungsdefizit und seine konkreten Manifestationen lassen sich wie folgt umreißen:

Zu Inkongruenzen und Anpassungsproblemen zwischen Beschäftigungs- und Sozialversicherungssystem kommt es - so die funktionale These -, weil die sozialversicherungsrechtlichen Normen auf der Globalebene an einer hohen Beschäftigung und auf der Strukturebene an standardisierten erwerbsbiographischen und arbeitszeitlichen Mustern ausgerichtet sind, die seit Mitte der siebziger Jahre ihre Prägekraft verlieren. Die Nichtübereinstimmung von Soll-Standards in den institutionellen Regelwerken mit empirischen Gegebenheiten und Trends im Beschäftigungssystem führt zu Defiziten in den funktionalen Wechselwirkungen zwischen Beschäftigungs- und Sozialversicherungssystem und in der Aufgabenerfüllung der Sozialversicherung. Sichtbar werden diese beispielsweise an neu entstehenden Sicherungslücken bei solchen Beschäftigten/Versicherten, die vom Typus des Normalarbeitsverhältnisses abweichende Arbeitszeit- und Beschäftigungsformen aufweisen. Auch führen diese Inkongruenzen zu Finanzierungsproblemen der Sozialversicherung, die wiederum negative Folgewirkungen für die Beschäftigung haben.

Die politischen Maßnahmen, die ergriffen werden, um einerseits die Beschäftigungsprobleme und andererseits die Sozialversicherungsprobleme zu lösen, verschärfen der politisch-strategischen Arbeitshypothese zufolge die bestehenden Inkongruenzen zusätzlich. Latente und offene Konflikte zwischen Arbeits- und Sozialpolitik treten vor allem dort auf, wo die arbeitspolitischen Akteure die Maßnahmengestaltung lediglich auf die

Sachgesetzlichkeiten und die Eigenlogik des jeweiligen Politikbereichs ausrichten und dabei die problematischen Folgewirkungen vernachlässigen, die der gewählte Maßnahmetyp für angrenzende Politikbereiche mit sich bringt (Kaufmann 1982a: 59 f.). So fördern beispielsweise beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Flexibilisierung von Arbeitszeit und Erwerbsverlauf. Vermehrte Teilzeitarbeit, diskontinuierliche Erwerbsbeteiligung und Vorruhestand können aber zu individuellen Sicherungslücken und zu zusätzlichen Finanzierungsproblemen der Sozialversicherung führen.

1.2 Arbeitsmarktentlastung durch Belastung der Rentenversicherung

Die Sozialversicherungsträger als eigenständige, zentrale Akteure im politisch-institutionellen Interaktionsgeflecht perzipieren zwar die genannten Veränderungen im Beschäftigungssystem, doch die Art und Weise der Perzeption weist charakteristische Selektivitäten auf. Zum einen werden Strukturveränderungen und neue Trends bei der Beschäftigung nur global und ausschnitthaft wahrgenommen, und zum anderen wird innerinstitutionell nicht reflektiert, inwieweit durch die Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur die erwerbsbezogenen Soll-Standards, die dem Gesamtsystem der Gesetzlichen Rentenversicherung zugrundeliegen, an Gültigkeit verlieren. Außerdem verhalten sich die Sozialversicherungsträger gegenüber der staatlichen Arbeitsmarktpolitik weitgehend passiv, obwohl insbesondere die Flexibilisierungsstrategie möglicherweise zusätzlich dazu beiträgt, daß sich die empirischen Versicherungsverläufe bestimmter Erwerbstätigengruppen von den rentenversicherungsspezifischen Soll-Werten entfernen.

Die Inkongruenzen zwischen staatlicher Arbeitsmarktpolitik und parastaatlichen Sozialversicherungssystemen können vor dem Hintergrund von *Zielkonflikten und Machtungleichgewichten* auf der Ebene der beteiligten institutionellen Akteure konkretisiert werden: Meiner These zufolge hat sich die Gewichtsverteilung, wie sie für die fünfziger und sechziger Jahre kennzeichnend war, seit Mitte der siebziger Jahre zuungunsten der Sozialversicherungssysteme verschoben. Um die staatlichen Haushalte zu entlasten, wird ein Teil der Finanzierung der Arbeitsmarktentlastung durch Förderung vorübergehender oder dauerhafter Austritte aus dem Erwerbsleben (Erziehungsurlaub, Vorruhestand) auf die Sozialversicherung verlagert, ohne daß diese Zusatzbelastung durch angemessen erhöhte Staatszuschüsse ausgeglichen wird (Bieback 1985, Bäcker 1988). Obwohl die Politik der »*Verschiebebahnhöfe*« eine *Aufgabenerweiterung*, insbesondere bei

der Gesetzlichen Rentenversicherung, nach sich zieht - zu ihren originären Aufgaben kommt die Mitwirkung an der staatlichen Politik der Arbeitsmarktentlastung durch Verknappung des Arbeitsangebots hinzu -, führt dies bisher nicht zu einer Stärkung ihrer Position im politisch-institutionellen Akteursgefüge. Im Gegenteil, aus der veränderten Aufgaben- und Finanzierungsteilung resultiert, so kann vermutet werden, eine *Schwächung* der Sozialversicherung.

Im folgenden wird der theoretische Bezugsrahmen für das dieser Arbeit zugrundeliegende analytische Konzept dargestellt. Im Zentrum steht der heuristische Begriff des institutionellen Selbstverständnisses der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die daraus entwickelten Untersuchungsschritte scheinen geeignet zu sein, um der Frage nachgehen zu können, welche Selektionsmuster der Umweltperzeption der Rentenversicherung zugrundeliegen, warum die Institution bestimmte Umweltveränderungen als problematisch für das Funktionieren des Systems wahrnimmt und andere nicht, sowie unter welchen Voraussetzungen sich die Sozialversicherungsträger mit rentenspezifischen Wirkungen staatlicher Arbeitsmarktstrategien auseinandersetzen und sich gegen eine systemfremde Indienstnahme der Rentenversicherung zur Wehr setzen.

1.3 Das institutionelle Selbstverständnis der Rentenversicherung: Heuristisches Konzept und theoretische Grundlagen

Mit der Thematisierung des *institutionellen Selbstverständnisses* der Gesetzlichen Rentenversicherung als politisch-administrativer Akteur wird ein heuristisches Forschungskonzept vorgestellt, aus dem sich neue analytische Zugänge zur Frage nach den Ursachen für die diagnostizierten Inkongruenzen zwischen Beschäftigungs- und Sozialversicherungssystem eröffnen.

Der aktuelle Stand der empirischen Sozialpolitik- und Arbeitsmarktforschung bietet für meine Analyse zahlreiche Anknüpfungspunkte. Hierzu vorgelegte Studien kommen unter jeweils spezifischen Akzentsetzungen zum Ergebnis, daß die vorhandenen Zielkonflikte und Anpassungsprobleme auf veränderte ökonomische, beschäftigungsstrukturelle und demographische Umweltveränderungen zurückzuführen sind, die durch un-

koordinierte Strategien der Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungspolitik noch verstärkt werden.[4] [5]

Die Funktionslogik der Sozialversicherungssysteme, die durch die Gesamtheit der gesetzlichen Regelungen sowie politische und technische Regulierungen vorgegeben ist, wird in der sozialpolitischen Forschung kaum thematisiert. Die wenigen dazu vorliegenden Studien liefern zentrale Grundlagen für den hier gewählten Ansatz, demzufolge im Konstruktionsprogramm der Rentenversicherung immanente funktionale und normative Grundannahmen sowie Handlungsprämissen enthalten sind, die das Substrat des institutionellen Selbstverständnisses der Rentenversicherungsakteure bilden.

Vorarbeiten der Verfasserin stützen die Annahme, daß einerseits die staatliche Arbeitsmarktpolitik die Funktionsprämissen des Sozialversicherungssystems außer acht läßt und daß andererseits die Sozialversicherungsträger Veränderungstendenzen am Arbeitsmarkt zu wenig berücksichtigen (Landenberger 1985, 1987a, 1987b, 1988a).

Zur Ausarbeitung dieser These einer wechselseitigen Nichtberücksichtigung von Folgewirkungen im jeweils anderen politischen Teilsektor bieten sich *institutionalistisch orientierte soziologische und politikwissenschaftliche Theorieansätze* an. Gemeinsam ist ihnen eine axiomatische Erklärungsfigur, nach der politisch erwünschte Steuerungsergebnisse nicht nur von ökonomischen Rahmenbedingungen und parlamentarischen Entscheidungen, sondern mindestens ebenso von einem koordinierten und aufeinander abgestimmten Institutionengefüge abhängig sind (Buttler 1987, Kaufmann 1977a, 1988, Mayntz 1988, Schmid 1987a, 1987b).

In diesen Theorieansätzen wird versucht, die spezifischen Gesetzmäßigkeiten und die besondere Binnendynamik von Institutionen und politischen Teilbereichen herauszuarbeiten, die zu Koordinationsmängeln sowie zu ungewollten Nebenwirkungen führen können. Weiter wird diskutiert, welche Voraussetzungen in den Handlungsprogrammen und Bearbeitungsroutinen der kollektiven Akteure gegeben sein müssen, damit sie auf »Umweltveränderungen« effektiv reagieren können (Scharpf 1986, Schmid 1987b, Schmid/Reissert/Bruche 1987, dort weitere Literaturhinweise).

---

4 Zu Analysen mit sozialpolitischer Schwerpunktsetzung vgl. Bäcker 1988, Bieback 1985, Hauser/Helberger/Kleinhenz u. a. 1986, Kohl 1988, Mückenberger 1985, Schmähl 1984a, Zacher 1984.

5 Aus der Perspektive der Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik vgl. Abromeit/Blanke 1987, Hof 1985, Krupp/Rohwer/Rothschild 1986, Kühl 1987, 1989, Lutz 1987, Matzner 1987, Scharpf 1987.

Verschiebungen im Verhältnis der arbeits- und sozialpolitischen Institutionen sowie veränderte Ziele und Prioritäten bei der Problembearbeitung werden als Indikatoren veränderter Macht- und Einflußkonstellationen innerhalb komplexer Institutionengefüge begriffen (Kaufmann 1977a: 493 ff., Mayntz 1988: 34 f., Scharpf 1986). Dies gilt ebenso für institutionsspezifische Phänomene wie Status-quo-Orientierung, Strukturkonservatismus und Wirkungsblindheit, die Ausdruck von empirisch zu untersuchenden Interessenkonstellationen sein können. Die von politischen Interessenstrukturen geprägten Beziehungen zwischen staatlichem Gesetzgebungs- und Verwaltungssystem sowie parastaatlichen Institutionen (Sozialversicherungssysteme) stellen eine eigene soziale Realität dar, deren Qualität mit darüber entscheidet, welche Ziele verfolgt werden und welche Nebenfolgen dabei Berücksichtigung finden und welche nicht (Kaufmann 1977a: 495, 516 f.).

Soweit im Rahmen der soziologischen und politikwissenschaftlichen Institutionen- und Verbändeforschung kollektive Akteure sowie Organisationen in bezug auf ihr Selbstverständnis und ihre Handlungslogik untersucht wurden, konzentrieren sich die vorliegenden Studien auf Wirtschaftsverbände, Parteien sowie multilaterale Korporations- und Verhandlungssysteme (Gesundheitswesen, Bund-Länder-Gemeinden).[6] Die Ergebnisse sind für die vorliegende Fragestellung nur begrenzt übertragbar, da sowohl freiwillige Mitgliedsorganisationen als auch staatliche Teilbereiche jeweils spezifische Funktionen, binneninstitutionelle Wahrnehmungen und Handlungsprämissen aufweisen, die von jenen der parastaatlich organisierten Sozialversicherungssysteme abweichen.

Erste empirische Belege für einen sich vollziehenden Wandel des institutionellen Selbstverständnisses der Sozialversicherungsträger enthalten Studien, die die veränderte Problemsicht der gesetzlichen Krankenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit thematisieren. Nach der Analyse von Goeschel (1984) findet im Bereich der Ortskrankenkassen seit Beginn der achtziger Jahre ein Wandel des Selbstkonzeptes als Reaktion auf tiefgreifende Veränderungen in der Versichertenstruktur und der wachsenden Belastung durch die öffentliche Haushaltskonsolidierung statt. Ihr bisheriges institutionelles Selbstverständnis, das weitgehend auf das einer Verwaltungsbürokratie ohne eigenen Gestaltungsauftrag beschränkt war, ist nach verbandlicher Einschätzung den veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr angemessen.

6 Einen umfassenden aktuellen Überblick bietet Hartwich 1989. Zu den genannten Gegenstandsbereichen vgl. Alemann/Heinze 1979, Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, Streeck 1987, Wiesenthal 1981, 1987, Windhoff-Héritier 1989.

Für den Bereich der Bundesanstalt für Arbeit liegen empirische Arbeiten vor, deren Ergebnisse die These eines sich wandelnden Selbstverständnisses der Verwaltung der Sozialversicherungsträger stützen. Angesichts der relativen Gewichtsverschiebung von aktiven zu passiven Maßnahmen der Arbeitsförderung werden bei den institutionellen Akteuren die Verknüpfungen zwischen dem Budget der Bundesanstalt und dem Bundeshaushalt einerseits sowie die interbudgetären Verknüpfungen zwischen Bundesanstalt, Renten- und Krankenversicherung andererseits verstärkt wahrgenommen (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1988, vgl. auch Kühl 1987, Schmid/Reissert/Bruche 1987).

Untersuchungen über den politisch-administrativen Akteur Gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik im Kontext seiner Binnenrationalität sowie seiner institutionellen Umwelt liegen nicht vor. Zwar erlebt die *Theorie politischer Institutionen* derzeit einen enormen Aufschwung[7], jedoch wird im Hinblick auf Gegenstandsbereiche parastaatlicher Institutionen wie die Sozialversicherungen auf Forschungsdefizite hingewiesen.[8]

Zur explorativen Erfassung des institutionellen Selbstverständnisses des Kollektivakteurs Rentenversicherung und der diesem zugrundeliegenden latenten »assumptions« (Deutschmann 1989: 381) sind für die weitere Untersuchung vor allem folgende *analytische Dimensionen* von Interesse (vgl. Kapitel 2):

Erstens wird nach den *normativen Grundlagen* der institutionellen Wahrnehmungsmuster gefragt, die in den Ziel-, Zweck- und Handlungsprämissen der Sozialversicherungsakteure enthalten sind (vgl. hierzu Meinhold 1988: 241 ff.). Die impliziten Normen und Werturteile bilden zugleich die Kriterien, nach denen die Akteure die Leistungsfähigkeit des Systems sowie eventuelle Funktionsdefizite definieren (Kaufmann 1977a: 516, vgl. Abschnitt 2.1).

Zweitens gilt das Interesse den *kognitiven Grundlagen* des institutionellen Selbstverständnisses der Rentenversicherung, die als »*Quasitheorien*« oder »*Paradigmata*« das institutionelle Wissen sowie die »Weltsicht« der Institution (Scharpf) bestimmen (Kaufmann 1977b: 52, 1987b: 43, Scharpf 1986: 6 f.). Die geteilten Quasitheorien und Paradigmata lenken und »färben« die Wahrnehmungsmuster, Situationsdeutungen und Umweltperzeptionen der Sozialversicherungsakteure, die sie beispielsweise gegenüber

7 Zum Stand der Theoriebildung vgl. Göhler 1987, Buttler/Gerlach/Schmiede 1987.

8 Hinweise auf die genannten Forschungsdefizite finden sich bei Hartwich 1985: 172 f., Heclo 1974: 5 f., Hesse 1985: 59, Kaufmann 1982b: 349 f., Scharpf 1982: 92 f., Schmidt 1988: 23 f., Zacher 1984: 8 ff.

der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik oder Entwicklungstendenzen im Beschäftigungssystem einnehmen. Vielfach handelt es sich um »bewährte Kognitionen«, die auch gegenüber veränderten Umweltbedingungen beibehalten werden (Wiesenthal 1987: 43; siehe Abschnitt 2.2).

Drittens werden die Spezifika der *institutionellen Umweltperzeption* untersucht. Gefragt werden soll nach der Art und Weise, wie die Rentenversicherung Veränderungen in den externen Rahmenbedingungen des Systems wahrnimmt. Dabei geht es zum einen um den Wahrnehmungsmustern zugrundeliegende Relevanzstrukturen, da zu vermuten ist, daß nicht alle Umweltveränderungen in derselben Gewichtigkeit und Differenziertheit systemintern zur Kenntnis genommen werden (Luhmann 1981: 66 f.). Von Interesse ist dabei, ob es bei solchen Umweltveränderungen, die im institutionellen Aufmerksamkeitshorizont keine oder eine geringe Rolle spielen, um für das System weniger relevante handelt oder ob andere Gründe (Traditionen, Konfliktvermeidung) für die Nichtperzeption den Ausschlag geben. Nach Scharpf werden solche Umweltinformationen ausgeblendet, die mit den normativen und kognitiven Prämissen der Institution, d. h. mit deren »Weltsicht« inkompatibel sind (Scharpf 1986: 6 ff., vgl. auch Streeck 1987: 484). Bei der Beantwortung dieser Fragen kommt der Analyse des institutionellen Instrumentariums der Umweltbeobachtung, hauptsächlich der *Statistik und deren Aufbereitung*, eine besondere Bedeutung zu (Lampert 1984: 297 f.). Die laufende Arbeitsstatistik der Sozialversicherung transformiert relevante Umweltinformationen in die Sprache des Systems. Es erscheint jedoch möglich, daß sich im zeitlichen Verlauf Strukturveränderungen vollziehen, die mit der bewährten Systematik des statistischen Instrumentariums nicht mehr adäquat zu erfassen sind (vgl. Abschnitt 2.2.2).

Viertens wird nach typischen *institutionellen Problemlösungsmustern* der Rentenversicherungsakteure gefragt. Zu unterscheiden sind binnenorientierte und die Systemumwelt einbeziehende Problemlösungen. Unter binnenorientierten Problemlösungsmustern werden solche verstanden, die Systemprobleme wie Ressourcenknappheit durch Veränderung der binneninstitutionellen Parameter zu lösen versuchen. Beispiele hierfür wären pauschale Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen. Der Vorteil solcher Problemlösungen kann für das Rentenversicherungssystem darin bestehen, daß nicht in »fremde« Zuständigkeitsbereiche eingegriffen wird und damit Konflikte vermieden werden können, was möglicherweise dem institutionellen Eigeninteresse entgegenkommt (vgl. dazu Kaufmann 1988: 69). Eine Gefahr binnenorientierter Problemlösungen liegt nach Rosewitz/Schimank (1988: 307) darin, daß sich eine »Esoterik« der institutionellen Handlungsorientierung herausbilden kann, die für das System

zu Verselbständigungstendenzen führt. Das Gegenmodell stellen die Systemumwelt einbeziehende Problemlösungen dar. Die Problemdefinition kann sich auf unterschiedliche Objektbereiche beziehen.[9] Diese können die Versicherten und Leistungsberechtigten sein. Problemlösungen liegen in diesen Fällen beispielsweise darin, daß die Kriterien der Inklusion in die gesetzlich definierte Gruppe der Pflichtversicherten oder die normativen Maßstäbe bei der Leistungsvergabe verändert werden. Der Objektbereich der Problemdefinition kann jedoch auch »systemfremd« sein, beispielsweise wenn der Gesetzgeber beschließt, zum Zwecke der Entlastung der öffentlichen Haushalte zusätzliche Funktionen auf die Sozialversicherungssysteme zu übertragen (Familienlastenausgleich, Sprachkurse für Ausländer und Übersiedler, arbeitsmarktbedingter Vorruhestand). Generell kann der Rückgriff auf traditionelle, der veränderten Umweltsituation unangemessene Problemlösungen ein Innovationshemmnis darstellen (Windhoff-Héritier 1980: 222, vgl. Abschnitt 2.2.3).

Fünftens richtet sich das Interesse auf die *konzeptionelle Kompetenzzuschreibung*, also darauf, wie die Rentenversicherungsträger ihren Kompetenzbereich selbst definieren und abgrenzen. Hierbei geht es nicht um die rechtlich fixierten Zuständigkeitsbereiche beispielsweise zwischen Gesetzgebungs- und Ausführungsinstanz, sondern um die Frage, inwieweit sich die Aufgaben aus der Perspektive der Akteure auf die rechts- und finanzierungstechnische Feinregulierung beschränken oder inwieweit sie sich als aktive Mitgestalter eines zukunftsbezogenen Konzepts der sozialen Sicherung begreifen und dabei sowohl Strukturveränderungen im Beschäftigungssystem einbeziehen als auch die Interdependenzen beachten, die zwischen staatlicher Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik einerseits und den Funktionsprämissen der Rentenversicherung andererseits bestehen (vgl. dazu Kaufmann 1988: 69). Als Indikator eines erweiterten konzeptuellen Gestaltungsauftrags kann die verstärkte Einbeziehung wissenschaftlichen Sachverstandes gewertet werden - sei es in Form des Ausbaus eigener wissenschaftlicher Stabsabteilungen, sei es in Form der Inauftraggabe von Expertengutachten (vgl. Abschnitt 2.4).

Mit der vorliegenden Studie wird die Aufmerksamkeit auf den Akteur Rentenversicherung als Träger spezifischer institutioneller Wahrnehmungsmuster und Handlungsprämissen gelenkt.

9 Zur Erklärung der Antriebskräfte institutioneller Änderungen werden steuerungstheoretische Ansätze herangezogen. Vgl. dazu Abschnitt 1.5.

1.4 Der institutionelle Akteur Rentenversicherung: Gestaltungspotentiale und -restriktionen

Eine wesentliche Voraussetzung für eine aufeinander abgestimmte Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungspolitik besteht der hier vertretenen These zufolge darin, daß die Eigengesetzlichkeit des Rentenversicherungssystems angemessen berücksichtigt wird. Träger der funktionellen und institutionellen Eigeninteressen kann nur die Rentenversicherung selbst, d. h. ihre Akteure Selbstverwaltung und Verwaltung sein. Um diese wahrnehmen zu können - so die These -, erscheint es notwendig, daß in das institutionelle Selbstverständnis, also in die Handlungsprämissen und Umweltdeutungen, Entwicklungstendenzen im Beschäftigungssystem sowie mögliche Inkongruenzen zwischen staatlicher Arbeitsmarktpolitik und Rentenversicherungssystem Eingang finden.

Zur Erklärung solcher - auf der institutionellen Metaebene angesiedelten - Fragen stütze ich mich uns auf *organisationstheoretische Konzepte*, die *Institutionen als kollektive Akteure* begreifen, deren Handeln von gemeinsam geteilten Wert- und Zielvorstellungen sowie expliziten und impliziten Definitionen über Funktion und Aufgabe der Institution geprägt ist. Institutionen werden verstanden als komplexe Handlungsbezüge, die von einem speziellen Sinn zusammengehalten werden (Kaufmann 1987b: 41 ff., Mayntz 1988: 17). Dieser Sinn liegt als nicht-expliziertes Selbstverständnis dem institutionellen Handeln als Akteure zugrunde. Er ist implizit in Gesetzeskatalogen, Verfahrensnormen und Bearbeitungsroutinen enthalten, nach denen Institutionen und ihre Akteure handeln. Dazu zählen außerdem institutionelle Definitionen über den als richtig angenommenen Zusammenhang von Wirtschaftsprozeß, Beschäftigung und den Standards der sozialen Sicherung. Zum institutionellen Selbstverständnis gehören nicht nur Annahmen über das angemessene Verhalten nach innen, sondern auch nach außen. Diese betreffen beispielsweise die Selektionskriterien, nach denen Veränderungen in der Organisationsumwelt wahrgenommen werden oder auch Kompetenzzuschreibungen, nach denen das Verhältnis zu anderen Institutionen und Akteuren gestaltet wird.[10]

Interessenträger im institutionellen Gefüge von Arbeits- und Sozialpolitik generell sind *politische, administrative und verbandliche Akteure*. Zu

10 Zu handlungstheoretischen Ansätzen, die auf die Bedeutung institutioneller Akteure bei politischen Problembearbeitungsprozessen verweisen, vgl. Alber 1987, Heclo 1974, Hood 1986, Kaufmann 1988, Mayntz 1988, Scharpf 1989, Schmid/Reissert/Bruche 1987, Wiesenthal 1987, Windhoff-Héritier 1989.

unterscheiden sind unmittelbar am politischen Prozeß beteiligte und mittelbar involvierte Akteure. Unmittelbar beteiligt an der Politikformulierung und -implementation sind das Parlament, das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit den Hauptabteilungen Arbeitsmarkt und Sozialversicherung und andere Ministerien (Finanzministerium, BMJFFG), die Parteien sowie insbesondere die Sozialversicherungsträger selbst mit ihrer Selbstverwaltung und Verwaltung.

Zu den mittelbar am politischen Prozeß beteiligten Akteuren zählen insbesondere die Tarifparteien, die in verschiedenen Funktionen auftreten. Sie gestalten die Beschäftigungsstruktur und die Situation am Arbeitsmarkt, sie vertreten die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung, und sie sind als Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter »Begünstigte« und »Betroffene« ausgabenrelevanter sozialpolitischer Entscheidungen, beispielsweise der Konsolidierungspolitik in der Rentenversicherung. Weitere mittelbar am politischen Prozeß beteiligte Akteure sind die kommunalen Spitzenverbände, die ebenfalls in verschiedener Funktion auftreten. Sie sind selbst Interessenvertreter eines großen Teils der öffentlichen Arbeitgeber, sie sind zugleich Interessenvertreter eines Großteils der Sozialinfrastruktur, und sie sind schließlich Interressenvertreter der von den Inkongruenzen zwischen Beschäftigungs- und Sozialversicherungssystem zunehmend mittangierten Träger der Sozialhilfe.

Wissenschaftliche Analysen der Rolle und Bedeutung der *Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger* als eigenständige Akteure im arbeits- und sozialpolitischen Institutionengefüge existieren nur wenige (zu dieser Einschätzung siehe auch Kaufmann 1988, Köhler/Zacher 1981). Die wenigen greifbare Studien konstatieren übereinstimmend die politische Schwäche der paritätisch besetzten Organe, deren Konstruktion im Falle strittiger Fragen zu Pattsituationen führt.[11]

Von Ferber bezeichnet das Problembearbeitungsmuster in der sozialen Selbstverwaltung als »Konfliktregulierung durch Vermeidung von Konflikten« (1977: 24). Ihr geringes Interessenvermittlungspotential kommt darin zum Ausdruck, daß es insbesondere für die Arbeitnehmerseite sehr schwer ist, zusätzliche, neue Problemperspektiven in die Debatte zu bringen, beispielsweise Problembereiche wie die ungeschützten Beschäftigungsverhältnisse, die Teilzeitinteressen von Frauen mit Kindern

11 Köhler/Zacher (1981: 66 f.) stellen das Grundprinzip der paritätischen Repräsentation der Versicherten und Arbeitgeber in der Selbstverwaltung in Frage. Die beiden Gruppen seien zu ungleich involviert, um daraus hinreichende Rechtfertigungsargumente für ein paritätisches Kräfteverhältnis abzuleiten.

und ähnliches (vgl. Windhoff-Héritier 1989: 170 f.). Überdies werden substantielle politische Entscheidungen durch den Gesetzgeber gefällt, so daß der Handlungsspielraum der Selbstverwaltung ohnehin im historischen Verlauf zunehmend kleiner wurde (Köhler/Zacher 1981, Standfest 1978).

Noch geringer ist die wissenschaftliche Aufmerksamkeit, was die Rolle der *Verwaltungen der Sozialversicherungsträger* anbelangt.[12] Verstreuten Hinweisen in der Literatur zufolge beschränkt sich ihre Funktion nicht auf administrative Umsetzung und Ausführung der gesetzlich vorgegebenen Aufgaben, sondern die administrativen Führungsebenen wirken aktiv im Vorfeld politischer Entscheidungen mit, indem sie aus der Perspektive binneninstitutioneller Rationalität und institutionellen Eigeninteresses über das politisch Machbare mitentscheiden (Kaufmann 1977a: 504).[13]

Heclo (1974: 284 ff.) kommt in seiner komparativen Untersuchung des sozialpolitischen Politikformulierungs- und Durchsetzungsprozesses zu aufsehenerregenden Ergebnissen, was den Einfluß der Administration der Sozialversicherung anbelangt[14]: Die *Verwaltungsstäbe* sowohl der zuständigen Ministerien als auch der Sozialversicherung und ihrer Verbände fungieren als *zentrale und empirisch einflußreichste Agenturen*, im Vergleich zu Regierungen, Parteien und Interessengruppen (dazu und zum folgenden Heclo 1974: 301 ff.). Zwar wirken alle diese Kräfte sowie sozio-ökonomische Problemlagen als solche am politischen Entscheidungsprozeß mit, doch besonders aus zwei Gründen sind die Verbände und Verwaltungsstäbe der Sozialversicherung entscheidende Antriebskräfte bei der Gestaltung und Veränderung der Systeme. Erstens sind die wissenschaftlichen und fachlichen Stäbe sowie die Verwaltungsapparate der Sozialversicherung die einzigen, die das Funktionieren der Systeme *kontinuierlich* und aus nächster Nähe begleiten und beobachten. Zweitens und als Folge des erstgenannten Grundes sammelt die Sozialversicherungsadministration laufend *konkrete Erfahrungen*. Daraus resultieren binneninstitutionelle Interpretationen über die Eignung oder Angemessenheit bestehender Regelungen. Diese wiederum führen bei den Akteuren zu Überlegungen und konkreten Vorschlägen, welche *Korrekturen, Weiterentwicklungen* beispielsweise im Rentenversicherungssystem nötig bzw. erwünscht sein könnten.

12 Nach Köhler/Zacher (1981: 68) fehlt eine eindeutige juristische und organisationstheoretische Interpretation der Selbstverwaltung und der Verwaltung der Sozialversicherungsträger sowohl hinsichtlich ihrer institutionellen Natur als auch hinsichtlich ihrer Legitimation.

13 Vgl. auch Bethusy-Huc 1965, Hood 1986, Luhmann 1984, Zacher 1984.

14 Heclo (1974) untersucht vergleichend die jeweils spezifischen sozio-ökonomischen, politischen und binneninstitutionellen Ursachen der unterschiedlichen Sozial- und Sozialversicherungspolitik in Großbritannien und Schweden.

Die Richtung der Änderungsvorschläge aus den Stabsabteilungen der Sozialversicherung und ihrer Verbände ist nicht einfach mit Status-quo-Erhaltung zu kennzeichnen (hierzu und zu folgenden Heclo 1974: 304 ff.). Vielmehr diffundieren jeweils aktuelle gesamtgesellschaftliche Paradigmen, Sichtweisen sowie Spannungen und Konfliktlagen in die Administration der Sozialversicherung hinein und werden von den Akteuren bei der Konzipierung ihrer Änderungsvorschläge aufgegriffen. Diejenigen Reformkonzepte haben Chancen, von den Parteien und Regierungen weiterverfolgt zu werden, die kompatibel mit der jeweils herrschenden Wirtschafts- und sozialpolitischen Doktrin erscheinen und damit geeignet sind, bestehende Inkompatibilitäten zwischen politischen Normen und empirischen Verteilungsmustern abzubauen.

Vor dem Hintergrund der vorgestellten theoretischen und empirischen Forschungsergebnisse sollen die Sichtweisen und Umweltwahrnehmungen der Akteure Verwaltung und Selbstverwaltung des bundesrepublikanischen Rentenversicherungssystems zum Gegenstand gemacht werden. Jedoch wird nicht ihr institutionelles Selbstverständnis generell und insgesamt thematisiert; dies wäre eine zu breite und unspezifische Herangehensweise für eine heuristische Einzelstudie. Mit der Frage nach der *institutionellen Perzeption von Veränderungen im Beschäftigungssystem* wird vielmehr ein Topos gewählt, der, obwohl er wesentliche Konstruktionselemente des Rentenversicherungssystems in Frage stellen kann, von den Akteuren nur in geringem Maße und auf undifferenzierte Weise aufgegriffen wird.

1.5 Institutionelle Änderungsdynamik im Rentenversicherungssystem: Steuerungstheoretische Ansätze

Steuerungstheoretisch gewendet zielt das Forschungsinteresse der vorliegenden Analyse auf die Frage nach den Merkmalen eines arbeits- und sozialpolitischen Steuerungstypus, der auf heute nicht mehr zutreffende Rahmenbedingungen ausgerichtet ist und deshalb Konflikte und nichtintendierte Folgewirkungen produziert.

Eine sozialwissenschaftliche Steuerungstheorie entwickelt sich erst seit Ende der sechziger Jahre.[15] Nur wenige Autoren fragen bisher nach den Merkmalen der arbeits- und sozialpolitischen Steuerung seit dem Ende

15 Ertragreiche sozialwissenschaftlich orientierte steuerungstheoretische Ansätze finden sich bei Kaufmann 1982a, 1988, Mayntz 1987, Pankoke 1978, Rosewitz/Schimank 1988, Scharpf 1988.

der problemlosen Kongruenz zwischen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Lehmbruch konstatiert ein »rationales« und abgestimmtes Verhalten aller Akteure, solange die These vom immanenten Zusammenhang zwischen Beschäftigungsniveau, Investitionen, Gewinnen und sozialer Sicherung unumstritten war. Der Mechanismus der politisch herstellbaren Interessenkonvergenz zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik brach mit der Wachstumskrise zusammen (Lehmbruch 1979: 57 f.). Eine Phase der weitgehend problemlosen Kongruenz zwischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik, in der sich die staatlichen Steuerungsmaßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen gegenseitig stabilisierten, mündet derzeit in eine Phase, die geprägt ist von steuerungspolitischen Inkongruenzen und unkoordinierten Wirkungen (Lutz 1984: 236 ff.).

Politische Steuerung wird in der sozialwissenschaftlichen Theorie als Problem der Koordination einer Vielzahl beteiligter Akteure, Ressorts und Institutionen auf der Grundlage staatlicher Vorgaben bestimmt (Kaufmann 1988: 70 ff.). Politische Steuerung kann definiert werden als intentionale Handlungskoordination zur gemeinwohlorientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse (Scharpf 1988: 63). Diskutiert werden die politischen Steuerungsziele, die Angemessenheit der eingesetzten Instrumente sowie die gewollten und ungewollten Wirkungen.

In der neueren steuerungstheoretischen Debatte werden Grenzen der Steuerung sowie Steuerungsversagen thematisiert. Begriffe wie Deregulierung, Entstaatlichung, Privatisierung und Marktstärkung dienen zur Kennzeichnung aktueller Tendenzen der staatlichen Regulierung (Mayntz 1987: 95 f., Hesse 1987: 64 f.). Als wesentliches Steuerungsdefizit wird die *arbeitsteilige und fragmentierte* Steuerung der politischen Einzelressorts und Teilpolitiken angesehen. Vor allem auf die funktional ineffektive Trennung zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wird verwiesen, die meist in der wissenschaftlichen Analyse dupliziert wird (Arbeitsmarktforschung; Sozialpolitikforschung).

Insbesondere betonen die auf Arbeitsmarktprobleme und daraus resultierende Folgeprobleme für die Sozialversicherung gerichteten empirischen Studien den *Such- oder Experimentiercharakter*, der die staatlichen Maßnahmen der letzten eineinhalb Jahrzehnte in diesen Politikbereichen kennzeichne und der auf eine Umbruchsituation hindeute (Bäcker 1988, Böhle 1985, Helberger 1986b, Kühl 1987, Lampert 1984, Schmähl/Conradi/Jacobs u. a. 1986, Schmid 1986).

Politische Steuerungsprozesse bestehen selten aus einer Einzelmaßnahme. Vielmehr setzen sie sich meist aus einer Reihe von Maßnahmen (Gesetze, Programme, Infrastrukturinvestitionen) zusammen, die über

einen längeren Zeitraum und/oder in »benachbarten« Regelungsbereichen implementiert werden. Zur Kennzeichnung komplexerer Steuerungsprozesse wird der Begriff der *politischen Strategie* gewählt, der ein Vorhaben meint, das die handelnden Akteure nicht völlig beherrschen, dem sie aber Inhalt und Richtung geben können (Scharpf 1985: 5).

Politische *Auslösebedingungen, Impulse* politischer Steuerung sind vorliegenden theoretischen Erklärungsansätzen zufolge nicht nur - und häufig nicht einmal in erster Linie - die defizitäre Lebenslage einzelner Gruppen, mit dem Ziel, ihre Wohlfahrt zu erhöhen. Maßnahmen und Programme sind auch an allgemeinpolitischen Zielen orientiert (Wahlerfolg, Issue-Verschiebung, Konsolidierung öffentlicher Haushalte) (vgl. Kaufmann 1983: 6 ff.). Aufgrund des komplexen Nebeneinanders von Akteursinteressen, die an der politischen Kompromißbildung mitwirken, können politische Strategien als »multifunktionale« Einrichtungen begriffen werden. Die immanente Logik der getroffenen Maßnahmen liegt gerade in ihren *Mehrfachwirkungen*, d. h. in der Möglichkeit, beispielsweise arbeitsmarkt-, sozialversicherungs- und haushaltspolitische Wirkungen gleichzeitig zu erzielen. Forderungen sozialer Akteure reichen deshalb in der Regel nicht aus, um politisches Handeln auszulösen. Soziale Problemlagen werden erst behandelt, wenn damit gleichzeitig politik- oder institutioneninterne Probleme verringert oder gelöst werden können (Lenhardt/Offe 1977: 112 ff.). Für politische Institutionen entsteht demzufolge eine *Änderungsdynamik* erst dann, wenn sich problematische Umweltparameter organisationsintern als Kosten-, Legitimitäts- oder Konkurrenzdruck äußern (vgl. dazu Kaufmann 1977a: 504, 1982a: 63 ff.).

Im politischen Steuerungsprozeß bewirkt jedes beteiligte System und jeder beteiligte institutionelle Akteur durch sein Handeln oder Unterlassen zusätzliche Einflußnahme, die zu *Zielverschiebungen, Vollzugsdefiziten und nichtintendierten Nebenwirkungen* führen kann (Kaufmann 1982a: 59 f.). Es kann deshalb nicht vorausgesetzt werden, daß wohlfahrtsstaatliche Steuerung den sozialen Problemlagen angemessene Wirkungen erzielt. Mit der Frage der Bewirkbarkeit von sozialpolitischen Programmzielen sind *Macht-, Interessen- und Konfliktstrukturen* im politischen Institutionengefüge angesprochen.[16] Asymmetrische Machtverhältnisse können durch Verschiebungen in den binnenpolitischen Einflußstrukturen zum Ausdruck kommen (Mayntz 1988: 35). Machtstrukturen sind im politischen Steuerungsprozeß daran zu erkennen, daß ein Teilsystem (beispiels-

16 Aus steuerungstheoretischer Perspektive diskutiert Kaufmann die Ambivalenz sozialpolitischer Steuerung vor dem Hintergrund von Interessens- und Machtungleichgewichten (Kaufmann 1982a: 50 ff., vgl. auch 1988: 69 ff.).

weise die staatliche Finanzpolitik) die negativen Folgewirkungen seines Handelns auf ein anderes Teilsystem (beispielsweise die Sozialversicherungssysteme) nicht berücksichtigt (Windhoff-Héritier 1983b: 243, vgl. auch Offe 1986: 101 f.).

Jedoch - und dies wird im empirischen Teil der vorliegenden Analyse thematisiert - kann die Nichtberücksichtigung von negativen Folgewirkungen für andere Teilsysteme auch dazu führen, daß im »unterlegenen« Teilsystem *institutionelle Lernprozesse* in Gang gesetzt werden, die zu einem veränderten Selbstverständnis bei den Akteuren führen. Ausgelöst durch ein aktiviertes institutionelles Eigeninteresse beginnt das Teilsystem, im vorliegenden Fall die Rentenversicherung, seine normativen und kognitiven Grundannahmen, seine institutionelle Umweltperzeption sowie seine »gewohnten« Problemlösungsmuster zu reflektieren. Die institutionelle Lernfähigkeit kann außerdem erhöht werden durch gezielte Nutzbarmachung wissenschaftlichen Sachverstandes und aktueller Forschungsergebnisse (Heclo 1974: 306 ff.; Kaufmann 1986: 219 ff.). Indem vorhandene Inkongruenzen zwischen der staatlichen Strategie der arbeitsmarktpolitischen Flexibilisierung/Deregulierung und Konsolidierung öffentlicher Haushalte einerseits und den sozialpolitischen Interessen bestimmter Versichertengruppen andererseits wahrgenommen werden, wächst die Bereitschaft des institutionellen Akteurs Sozialversicherung, sich mit übergeordneten staatlichen Ebenen kritisch auseinanderzusetzen. Daraus kann sich eine steuerungstheoretisch interessante Dynamik entwickeln, weil ein strategisch unterlegener Akteur im arbeits- und sozialpolitischen Institutionengefüge als Reaktion auf die Nichtbeachtung der binneninstitutionellen Handlungsrationalitäten beginnt, den selbstdefinierten Kompetenzbereich zu erweitern und einen eigenen sozialpolitischen Mitgestaltungsanspruch anzumelden.

1.6 Zielsetzung, Methode und Untersuchungsschritte

Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht die Frage nach der Kongruenz zwischen Entwicklungen am Arbeitsmarkt und den normativen und funktionalen Grundelementen der Gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Analysiert wird die Art und Weise, wie die Akteure des Rentenversicherungssystems auf eine beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Strategie reagieren, die durch Verknappung des Arbeitsangebots (Anreize zum vorübergehenden oder dauernden Austritt aus dem Arbeitsmarkt) und Flexibilisierung von Arbeitszeit und Erwerbsbiographien bestehende Arbeitsmarktprobleme zu lindern sucht.

Im ersten, theoretischen Teil der Arbeit (Kapitel 2) werden anhand eines heuristischen Analysekonzepts die normativen und kognitiven Elemente des institutionellen Selbstverständnisses der Rentenversicherung und ihrer Akteure in bezug auf den Arbeitsmarkt dargestellt. Im zweiten, empirischen Teil der Arbeit (Kapitel 3) wird versucht, die Ergebnisse der theoretischen Analyse durch die Rekonstruktion einer arbeitsmarktpolitischen Strategie und ihrer Wirkungen auf die Rentenversicherung zu überprüfen und zu konkretisieren. Abschließend werden die Ergebnisse der Untersuchung integrierend zusammengefaßt (Kapitel 4). Ausgehend von empirisch sich vollziehenden Veränderungen in bezug auf die Wahrnehmung der Arbeitsmarktprobleme von Frauen werden die Konturen eines gestärkten institutionellen Selbstverständnisses des Rentenversicherungssystems und seiner Akteure entwickelt.

Für die vorliegende Analyse wird ein *methodisches Konzept* gewählt, das geeignet erscheint, das institutionelle Selbstverständnis der Rentenversicherung im Hinblick auf bestehende Wechselwirkungen zwischen Beschäftigungs- und Sozialversicherungssystem zu untersuchen. Das Untersuchungskonzept stellt eine Kombination aus heuristisch-theoretischer Organisationsanalyse und empirischer Wirkungsanalyse dar.

Der erste Untersuchungsschritt (Kapitel 1) dient zur *Begründung der theoretischen und empirischen Prämissen,* die in die zentralen Hypothesen und Forschungsfragen eingehen. Grundlage dafür bilden Vorarbeiten der Verfasserin, die in engem thematischen Kontext zur vorliegenden Analyse entstanden sind. Eine wesentliche Prämisse lautet: Die Zunahme von vom Normalarbeitsverhältnis abweichenden flexiblen und atypischen Arbeitszeit- und Beschäftigungsformen führt bei den teilzeitig, flexibel und/oder diskontinuierlich Beschäftigten zu unzulänglichen individuellen Sicherungsniveaus sowie zu neuen Formen von individuellen Sicherungslücken. Außerdem können durch die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses Finanzierungsprobleme für die Sozialversicherungssysteme entstehen. Empirische Belege für diese Behauptungen liefern wirkungsanalytische Vorarbeiten, in denen einschlägige sozialversicherungsrechtliche Einzelregelungen daraufhin untersucht wurden, welche Sicherungsdefizite für welche Gruppen von flexibel Beschäftigten daraus resultieren und welche Finanzierungsprobleme für die Sozialversicherungssysteme damit verbunden sein können. Von soziologischer und sozialpolitischer Relevanz ist das Ergebnis, daß es durch die Dominanz des Äquivalenz- und Leistungsprinzips (im Unterschied zum Prinzip des sozialen Ausgleichs) besonders in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Kumulation von arbeits- und sozialrechtlichen Nachteilen bei einigen stark expandierenden Formen der Flexibilität kommt (geringfügige und befristete Beschäftigung sowie

diskontinuierliche Erwerbsformen) (Landenberger 1985, 1987a, 1987b, 1988a).

In einer weiteren zentralen Prämisse des vorliegenden Argumentationskontextes wird von *arbeitsmarktpolitischen Einseitigkeiten in den institutionellen Sichtweisen der rentenpolitischen Akteure* ausgegangen. In den der institutionellen Wahrnehmung zugrundeliegenden Quasitheorien und Paradigmata spielen Entwicklungstendenzen am Arbeitsmarkt, die zur Erosion des Normalarbeitsverhältnisses führen, nur eine untergeordnete und wenig differenzierte Rolle. Erste Hinweise auf die Formen der Nichtberücksichtigung wesentlicher Strukturveränderungen in der Systemumwelt der Rentenversicherung enthält eine qualitative und quantitative Inhaltsanalyse einschlägiger sozialpolitischer Fachzeitschriften. Diese Untersuchung wurde von der DFG gefördert und am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung durchgeführt (Hegner/Landenberger 1988).

Im zweiten Untersuchungsschritt (Kapitel 2) geht es auf der Basis der theoretischen Ausgangsüberlegungen (Kapitel 1) um eine *problemorientierte Institutionenanalyse*. Dazu wird ein heuristischer, organisationstheoretisch orientierter Analyserahmen entwickelt, um das kognitive und normative Selbstverständnis der Institution Gesetzliche Rentenversicherung konkretisieren zu können. Ziel der Institutionenanalyse ist es, die Ursachen für die behaupteten Inkongruenzen aufzuzeigen, die zwischen real sich vollziehenden Entwicklungen im Beschäftigungssystem und den institutionellen Perzeptionsmustern der Rentenversicherung bestehen.

Da über diesen Gegenstandsbereich keine sozialwissenschaftliche Bereichstheorie und erst wenige empirische Beobachtungen vorliegen, wählen wir ein induktives methodisches Verfahren. In Anlehnung an die von Glaser/Strauss (1967) entwickelte qualitative Forschungsstrategie[17] werden leitende Fragestellungen entwickelt, um die *Quasitheorien und Paradigmata* zu kennzeichnen, die den institutionellen Sichtweisen der Rentenversicherungsakteure über die Arbeitsmarktsituation und deren Bedeutung für das eigene System zugrundeliegen.

Die forschungsleitenden Fragestellungen beziehen sich auf die im Regelwerk der Rentenversicherung implizierten normativen Annahmen darüber, welcher Erwerbs- und Versicherungsverlauf »normal« und damit geeignet ist, einen auskömmlichen Alterssicherungsstandard zu erreichen (Abschnitt 2.1). Außerdem werden die Sichtweisen thematisiert, die in der Institution über die Bedeutung der Wirtschaftsentwicklung, der Beschäftigungssituation sowie der staatlichen Arbeitsmarktpolitik für die Zielerrei-

17 Vgl. auch Glaser/Strauss 1979. Zur Anwendung auf den Gegenstandsbereich der Arbeitsmarktforschung vgl. Scharpf 1986.

chung und Bestandserhaltung des Systems vorherrschen (Abschnitt 2.2). Schließlich richtet sich eine Gruppe von forschungsleitenden Fragestellungen auf die Ursachen der tendenziellen Ausblendung aktueller Arbeitsmarktentwicklungen aus dem institutionellen Wahrnehmungshorizont der Rentenversicherungsakteure. Als exemplarischer Anwendungsbereich wird die Bewertung der Teilzeitbeschäftigung als Instrument der Arbeitsumverteilung aus der Perspektive der Rentenversicherung analysiert. Hier scheinen institutionelle Wahrnehmungen über die Relevanz bestimmter Beschäftigtengruppen als Beitragszahler sowie »bewährte« Aufgaben- und Kompetenzverteilungen zwischen staatlicher Politik und Sozialversicherung erklärende Faktoren für die unspezifische bis ablehnende Bewertung zu sein (Abschnitt 2.3). Als Untersuchungstechnik dienen qualitative Auswertungen von Akteursstellungnahmen, im Auftrag der Rentenversicherungsträger erstellter Expertengutachten sowie Akteurspublikationen in einschlägigen Fach- und Verbandsperiodika.

Im Mittelpunkt des dritten Untersuchungsschrittes steht eine *empirische Politikfeldanalyse* (Kapitel 3). Gegenstand ist das von der Bundesregierung in den Jahren 1985/1986 implementierte *politische Programm zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie*, das sich aus den Hauptbestandteilen Bundeserziehungsgeldgesetz, rentenrechtliches Erziehungszeitengesetz sowie unterstützende Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Berufsunterbrecherinnen zusammensetzt.

Während mit der oben dargestellten Institutionenanalyse ein theoretisch-organisationssoziologisch orientiertes Konzept entworfen wird, um die institutionellen Handlungs- und Problembearbeitungs*voraussetzungen* darzustellen, zielt die empirische Politikfeldanalyse darauf, an einem konkreten politischen Entscheidungsprozeß die *dynamischen Merkmale des institutionellen Handelns* des Akteurs Rentenversicherung aufzuzeigen.

Zu diesem Zweck wird die Analyseperspektive erweitert: Es wird nicht wie bei der Institutionenanalyse die Perspektive der Rentenversicherung selbst in den Blick genommen, um die Wahrnehmungsmuster ihrer institutionellen Umwelt »Beschäftigungssituation« zu untersuchen, sondern von einem übergeordneten Standpunkt aus wird nun ein komplexes Institutionen- und Interaktionsgefüge analysiert. Das gewählte arbeitsmarkt- und frauenpolitische Programm eignet sich deshalb als Untersuchungsgegenstand, weil qua formelle Kompetenzen und qua wechselseitige Wirkungsbeziehungen sowohl die staatliche Politik als auch die Rentenversicherung beteiligt und betroffen sind. In diesem aus mehreren Maßnahmen bestehenden Programm kristallisieren sich die verschiedenen Handlungsrationalitäten, die zu Zielkonflikten und Inkongruenzen führen.

Die Methode stellt ein wirkungsanalytisches Konzept dar, mit dem die intendierten und nichtintendierten Folgen des politischen Handelns eines Teilbereichs auf den anderen untersucht werden.[18] Ziel der Wirkungsanalyse ist es, die Bedingungen der geringen Rationalität arbeits- und sozialpolitischer Maßnahmen aufzufinden, die vermutlich insbesondere darin liegen, daß Koordinationsdefizite und Interessenunterschiede zur Nichtbeachtung der Zwecksetzungen und funktionalen Eigengesetzlichkeit beteiligter Institutionen führen (vgl. dazu Kaufmann 1977b: 59 ff.).

Ein generelles Problem der soziologischen und politologischen Wirkungsforschung besteht darin, daß Kausalbeziehungen zwischen politischen Strategien und Wirkungen oder zwischen Koordinationsdefiziten und deren institutionellen Ursachen unmittelbar nicht hergestellt und mit empirischen Methoden gemessen werden können. Die in der Literatur empfohlene Forschungsstrategie sieht deshalb ein iteratives Vorgehen von theoretischer Reflexion und empirischer Beobachtung vor. So können plausible Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge entwickelt werden (Scharpf 1986: 5 f., vgl. auch Scharpf 1982: 90 ff.).

Die konzeptuelle und methodische Anlage der vorliegenden Politikfeldanalyse weist zwei Besonderheiten auf, die sie von anderen Wirkungsforschungen unterscheidet. Zum einen fragt sie nicht nach den Wirkungen politischer Prozesse in ein und demselben Politikbereich, sondern nach Wechselwirkungen in zwei unterschiedlichen, inhaltlich jedoch vielfach verbundenen Teilbereichen, nämlich Arbeits- und Sozialpolitik. Zum anderen untersucht sie nicht ein sachlich und zeitlich genau abgrenzbares politisches (Maßnahme-)Programm und dessen Wirkungen, indem die politisch formulierten Programmziele in Form eines Soll-Ist-Vergleichs mit den empirisch erzielten Wirkungen konfrontiert werden. Vielmehr soll es darum gehen, in ersten Schritten die Wirkungen längerfristig angelegter Strategien auf »benachbarte« politische Teilbereiche und Institutionen zu untersuchen. Statt eindimensionaler Wirkungen wird ein mehrdimensionaler, prozeßhafter Wirkungsablauf thematisiert (vgl. Mertens/Reyher/Kühl 1988: 358).

Die Untersuchungstechniken, die zur Umsetzung des wirkungsanalytischen Konzepts notwendig sind, bestehen aus Sekundäranalyse statistischer Daten, Gesetzes- und Maßnahmenanalyse, quantitativer Abschät-

18 Einen umfassenden Überblick über die Methode sowie die empirischen Anwendungsbereiche der Wirkungsforschung gibt Hartwich 1985. Als Einführung in komplexe sozialwissenschaftliche Methoden vgl. König 1974.

zung von Beschäftigungseffekten sowie vergleichenden Kostenrechnungen.[19]

Die Wirkungsanalyse des arbeitsmarkt-, familien- und sozialpolitischen Programms zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie gliedert sich in vier Teile. Am Beginn steht eine empirische Darstellung der aktuellen Situation und Entwicklung des Frauenarbeitsmarkts (Abschnitt 3.2). Es folgt eine maßnahmenorientierte Darstellung des analysierten staatlichen Programms, in der nicht nur die implementierten Maßnahmen, sondern auch die politischen Alternativen benannt werden, die innerhalb der gewählten Strategie in den Hintergrund getreten sind. Dies betrifft vor allem die Alternative Teilzeitoptionen für Frauen mit Kindern und rentenpolitische Flankierung (Abschnitt 3.3). Die Wirkungsanalyse selbst gliedert sich in zwei Schritte. Zuerst werden die familien- und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen untersucht (Abschnitt 3.4). Es zeigt sich, daß die quantitativen Arbeitsmarktentlastungswirkungen des Erziehungsurlaubs und der damit verbundenen Maßnahmen bedeutend spürbarer und empirisch gesicherter sind als die familienpolitischen Wirkungen. Außerdem können anhand des Vergleichs zwischen der realisierten Alternative Erziehungsurlaub und der nicht realisierten der Teilzeitförderung die komparativen »Vorteile« des implementierten Programms verdeutlicht werden, die nicht nur auf familien- und arbeitsmarktpolitischem Gebiet liegen, sondern auch im Zusammenhang mit den Zielen Flexibilisierung der Beschäftigung einerseits und Dethematisierung der Arbeitsmarktprobleme andererseits zu sehen sind.

Im Mittelpunkt der sozialversicherungspolitischen Wirkungsanalyse steht eine quantifizierende Darstellung der Verteilung der Finanzierungslasten des implementierten politischen Programms zwischen Bundeshaushalt und Sozialversicherung (Abschnitt 3.5). Angesichts des beträchtlichen Anteils, der auf die Rentenversicherung entfällt, wird nach den binneninstitutionellen Ursachen gefragt, die die rentenpolitischen Akteure dazu veranlassen, das Programm in den ersten Jahren mitzutragen, obwohl außer zusätzlichen Finanzierungslasten auch Verschlechterungen in bezug auf das Versichertenpotential daraus resultieren. Erst seit vom Bund weitere Finanzierungsbelastungen auf die Rentenversicherung übertragen werden, vollzieht sich bei den Rentenversicherungsakteuren ein bedeutsamer Positionswandel, der eine institutionelle Änderungsdynamik in Gang setzt. Diese führt zu veränderten Wahrnehmungs- und Problembearbeitungsmustern, zu einem Abrücken von der bisher dominierenden arbeits-

19 Für die arbeitsmarktbezogene Wirkungsforschung geeignete Einzelmethoden und Verfahren werden erläutert bei Mertens/Reyher/Kühl 1988: 343 ff.

marktpolitischen Abstinenz und insgesamt zu einer bemerkenswerten Verbreiterung der konzeptionellen Kompetenz der Akteure. Damit beginnen die Rentenversicherungsträger ein neues institutionelles Selbstverständnis zu entwickeln, das dazu führen kann, daß die Sozialversicherungssysteme künftig eine gewichtigere Rolle im staatlich-verbandlichen Institutionengefüge spielen und stärkere arbeitsmarkt- und sozialpolitische Mitgestaltungsansprüche anmelden werden.

2. Institutionelle Annahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung über Arbeitsmarktentwicklungen und deren Relevanz für das System

2.1 Normative Grundlagen des der Gesetzlichen Rentenversicherung zugrundeliegenden Erwerbsbeteiligungsmodells

Die zentrale *Hypothese*, die im zweiten Kapitel untersucht werden soll, lautet wie folgt: Die normativen Grundlagen, die Einzelregelungen sowie das Finanzierungssystem der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) enthalten implizit ein Erwerbsbeteiligungsmodell. Da dieses Modell weder in den einschlägigen RVO-Regelungen[1] noch im normativen und kognitiven Grundbestand der GRV[2] expliziert ist, muß ein indirekter Weg beschritten werden, um herauszufinden, welche Merkmale das vermutete Erwerbsbeteiligungsmodell aufweist.

Schon von vornherein ist klar, daß die implizierte Standardannahme dieses Modells nicht die formale Struktur einer Vorschrift hat, sondern einer Wenn-Dann-Verknüpfung im folgenden Sinne: Wenn die Erwerbsbeteiligung des Versicherten bestimmte Merkmale aufweist, die sich in der gesetzlich geregelten Weise auf Beitragszahlungen und Versicherungsverlauf auswirken, erwirbt der Versicherte einen Alterssicherungsanspruch, der seiner Höhe nach im normativ und sozialpolitisch erwünschten Zielhorizont des bundesdeutschen Alterssicherungssystems liegt. Jedoch nicht nur die formalen rechtlichen Regelungen implizieren Annahmen über die »normale« Form der Erwerbsbeteiligung der Versicherten, sondern diese finden sich - so wird weiter angenommen - auch in institutionellen Wahrnehmungs-, Interpretations- und Argumentationsmustern der Rentenversicherungsakteure (vgl. Abschnitt 1.3).

Die Annahme, in den Regelungen der GRV sowie in den Sichtweisen der Akteure sei ein erkennbares Erwerbsbeteiligungsmodell »eingeschrie-

1 Gemeint sind die gesetzlichen Grundlagen der GRV. Die Regelungen zum Beitrags- und Leistungsrecht und zur Finanzierung finden sich für die Arbeiterrentenversicherung in der Reichsversicherungsordnung (RVO) §§ 1226 ff. sowie für die Angestelltenversicherung im Angestelltenversicherungsgesetz. Die Knappschaftliche Rentenversicherung wird nicht gesondert berücksichtigt.

2 Ein solch exemplarischer Rang kommt meines Erachtens der Rothenfelser Denkschrift (Achinger/Höffner/Muthesius/Neuendörfer 1955), der konzeptionellen Arbeit von Schreiber (1955) sowie dem Bericht der Transfer-Enquête-Kommission (1981) zu.

ben«, geht einher mit einer *zweiten Annahme*. Ihr zufolge handelt es sich nicht nur um ein theoretisches oder programmatisches Modell, sondern bei der Installierung des heutigen Alterssicherungsssytems der GRV in den fünfziger Jahren konnten die sozialpolitischen Akteure davon ausgehen, daß alle Erwerbspersonen mit mindestens durchschnittlichen Eigenschaften und Fähigkeiten (Gesundheit, berufliches Leistungsvermögen) den Standarderwerbsverlauf auch faktisch erreichen können. Unsere zweite Annahme beinhaltet also die *Realisierungschance* des Standards durch die Mehrheit der Versicherten.

Im folgenden werden diese Annahmen mit Hilfe einer mehrstufigen Analyse geprüft. Im ersten Untersuchungsschritt steht die Frage im Mittelpunkt, ob die allgemein anerkannten *normativen Prinzipien*, die dem geltenden Alterssicherungssystem zugrunde liegen, explizite oder implizite Aussagen über die Merkmale des zur Diskussion stehenden Erwerbsbeteiligungsmodells enthalten (Abschnitt 2.1). Der zweite Schritt gilt den *kognitiven Voraussetzungen* des Normalerwerbsverlaufs. Hier wird gefragt, welche Bedeutung dem Wirtschaftswachstum, dem Arbeitsmarkt und der demographischen Entwicklung in der GRV-immanenten Quasitheorie zukommt und wie das Verhältnis dieser Faktoren zueinander von den Vertretern des Rentenversicherungssystems wahrgenommen wird (Abschnitt 2.2). Im dritten Schritt geht es um das *Finanzierungssystem der GRV*. Es wird untersucht, ob die impliziten kognitiven Annahmen, die im Finanzierungssystem der Rentenversicherung enthalten sind und die in den finanzierungspolitischen Wahrnehmungsmustern der Akteure sichtbar werden, eine staatliche Arbeitsumverteilungsstrategie fördern oder behindern (Abschnitt 2.3). Schließlich wird zusammenfassend dargestellt, worin die Ursachen für die selektiven Sichtweisen und Handlungsprämissen der GRV-Akteure im Hinblick auf Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik liegen (Abschnitt 2.4).

2.1.1 Normierungsgehalt des Äquivalenzprinzips

In der folgenden Analyse wird Sozial- und Sozialversicherungspolitik verstanden als steuernde und kompensatorische Interventionen des Staates sowie parastaatlicher Institutionen in die Sozialverhältnisse zum Zwecke der Verbesserung der Lebenslage wirtschaftlich und/oder sozial schwacher Gruppen. Dieses Konzept beruht auf dem theoretischen Ansatz von Kaufmann (1977b: 35 ff. und 1982a), der sich auf Heimann (1980 [1929]) und Weisser (1971 [1954]) bezieht. Die vorliegende Untersuchung zielt vor allem auf die Policy-Dimension der Sozialpolitik, also auf die durch

politische Entscheidungen institutionalisierten Gesetze, Regelungen und Maßnahmen sowie deren Umsetzung und Folgewirkungen.[3]

In diesem Abschnitt stehen die gesellschafts- und sozialpolitischen Normen und Werte im Mittelpunkt, die der Rentenversicherungspolitik und ihren konkreten Einzelmaßnahmen zugrunde liegen. Es sollen die beiden zentralen Normen - das Äquivalenzprinzip und das Solidarprinzip - auf das ihnen inhärente Erwerbsbeteiligungsmodell hin untersucht werden.

Das Äquivalenzprinzip in der Sozialversicherung meint die Ausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung (Altendorf 1971: 31). Deshalb spricht man auch vom Leistungsprinzip. Dabei besteht in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) jedoch keine Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen, sondern zwischen der im Erwerbsverlauf durchschnittlich erzielten Arbeitsentgeltposition und der Höhe der Rentenanwartschaft. Die Rente ist damit eine in erster Linie lohn- und einkommensbezogene, nicht aber eine beitragsbezogene Leistung (Kaltenbach 1984: 377).[4] Der versicherungsmäßig vollkommen äquivalente Vertrag ist - auch in der Privatversicherung - ein rein hypothetisches Konstrukt, das in der Realität nicht zu beobachten ist (Dinkel 1985a: 145 ff.). Deshalb verwendet man in der GRV den Begriff der Teilhabeäquivalenz, um auszudrücken, daß das Verhältnis der individuellen Altersrente zu allen Altersrenten dem Verhältnis des individuellen versicherungspflichtigen Arbeitsentgelten zu einem gegebenen Zeitpunkt entspricht (Kolb 1984a: 180, Kolb 1985: 308, VDR-Kommission 1987: 10).[5]

Das Äquivalenzprinzip leitet sich aus dem *Marktmodell* her. Der angesprochene Teilmarkt ist der Arbeitsmarkt. Er erfüllt eine doppelte Allokationsfunktion. Zum einen ordnet er Arbeitskräfte bestimmten Tätigkeiten zu, und zum zweiten regelt er die Zuteilung von Löhnen und anderen Subsistenzmitteln für die erwerbstätigen Personen. Beide Allokations-

3 Zu einer theoretischen und forschungspragmatischen Bestimmung von Sozialpolitik als Erfahrungsgegenstand und als Wissenschaft vgl. Kaufmann 1982b: 344 ff.

4 Im Rahmen des Risikoausgleichs finden selbstverständlich Umverteilungsvorgänge statt, und zwar von den Gesunden zu den Kranken, von den kürzer Lebenden zu den länger Lebenden. Der Risikoausgleich als Regelfall jedes Versicherungssystems ist der eigentliche Zweck solcher Institutionen. Es handelt sich hierbei jedoch nicht um Prozesse des sozialen Ausgleichs, sondern lediglich um eine breitere Streuung der materiellen Folgen aus den sozialen Risiken Alter und Invalidität im Falle von (privaten und gesetzlichen) Alterssicherungssystemen (Külp 1978: 180).

5 Es handelt sich um ein positionelles, nicht um ein rechnerisches Entsprechungsverhältnis; vgl. dazu die Ausführungen zum zweiten Grundprinzip der Sozialversicherung, dem Solidarprinzip (Abschnitt 2.1.2).

funktionen beruhen auf einem Kriterium: dem Wirtschaftlichkeitskalkül. Damit sind bei der Zuteilung von Arbeitskräften und Arbeitseinkommen andere - humanitäre, religiöse, soziale oder politische - Normen und Kriterien verzichtbar (Offe 1984a: 2 f.).

Im Zuge der Durchsetzung der Marktrationalität am Arbeitsmarkt verlagerten sich die in der vorindustriellen Phase noch geltenden Fürsorgepflichten des Arbeitgebers bzw. Dienstherrn auf den Staat. Auf dem Feld der Sozialpolitik überlagern sich nun das historisch ältere Fürsorge- und Solidarprinzip und das dem marktwirtschaftlichen Prinzip der Selbstverantwortung entsprechende Äquivalenz- und Leistungsprinzip (Offe 1984a: 3, vgl. auch Sozialenquête 1966: 144 ff.).

Während sich an der Bemessung von Leistungen innerhalb des sozialen Ausgleichs häufig politische Interessenkonflikte entzünden, kann sich die Politik bei der Bemessung von Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip der Wertentscheidungen enthalten. Es bedarf keiner speziellen politischen Interventionen, und deshalb herrscht über das Gestaltungsprinzip der lohnäquivalenten Leistung ein hohes Maß an politischem Konsens (vgl. Dinkel 1985a: 346 f., Sozialenquête 1966: 144 ff.).

Einer politischen Festlegung bedarf es jedoch auch bei äquivalenzorientierten Leistungen. In bezug auf die GRV muß eine *Standardrente* fixiert werden. Sie definiert das rentenversicherungsspezifische Ziel des durchschnittlich zu erreichenden Versorgungsniveaus im Alter. Die Standardrente[6] definiert den Normalfall, der angibt, welche entgelt- und zeitbezogenen Voraussetzungen erforderlich sind, um den »altersgemäßen« Lebensstandard zu sichern (Kolb 1984a: 186). Die Definition des Normalfalles darf aber nicht nur ein theoretisches Konstrukt sein, sondern sie muß, um ihre soziale und politische Leitbildfunktion erfüllen zu können, dem durchschnittlich anzutreffenden Regelfall entsprechen. Auf diese Weise wird normativ und faktiv eine breite *Homogenität* und *Vergleichbarkeit* der Versichertenbiographien vorausgesetzt. Allerdings erlangt dieser

6 Die Standard- oder »Eck«-Rente, die 1957 Eingang in die Konstruktion der Rentenformel gefunden hat, definiert den rentenspezifischen Normalfall wie folgt: Ein Versicherter, der ein Lebensarbeitsentgelt erzielt hat, das im Durchschnitt aller Jahre dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt aller Versicherten entsprach, und der 40 Versicherungsjahre belegen kann, erwirbt eine Rente, die rund 65 Prozent seines Lebens-Nettoarbeitsentgelts entspricht (Kaltenbach 1984: 381). So betrug im Jahr 1989 das statistisch ausgewiesene Netto-Standardrentenniveau bei 40 Versicherungsjahren 64 Prozent und bei 45 Versicherungsjahren 72 Prozent des Nettoarbeitsentgelts eines vergleichbaren Arbeitnehmers (Rentenanpassungsbericht 1989: 14).

Normalitätsstandard nur für den (männlichen) Hauptverdiener Gültigkeit, wie im nächsten Kapitel zu zeigen sein wird.

Die Renten sollen den Anspruchsberechtigten nach einem »erfüllten« Arbeitsleben und infolgedessen einem langjährigen, geschlossenen Versicherungsverlauf im Alter sowie bei vorzeitiger Invalidität eine ausreichende Existenzgrundlage sichern (VDR-Kommission 1987: 7).[7]

In der Erwerbsphase sichert die (bisher) herrschende Fiktion des »Normalarbeitsverhältnisses« (Mückenberger 1985: 422), das neben anderen Merkmalen vor allem eine Vollzeiterwerbstätigkeit sowie eine auf Dauer und Kontinuität angelegte Erwerbsbiographie voraussetzt, dem Erwerbstätigen und seiner Familie einen durchschnittlichen Lebensstandard. Diese ökonomische und kulturelle Norm schützt den abhängig Beschäftigten, indem sie in Tarifverhandlungen über Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen als Barriere gegen Kürzungen und Rückschritte wirkt. Sie gewährt eine relative Sicherheit über den unabdingbar notwendigen Lebensunterhalt (vgl. Mückenberger 1985: 423 ff.).[8] Darauf abgestimmt besteht die Grundfunktion der GRV darin, dem Versicherten nach Erreichen der Altersgrenze den bisherigen Lebensstandard sicherzustellen. Anhand der normativen Grundlagen der sogenannten Eckrente wollte der Gesetzgeber erreichen, daß der Rentner aus der Nähe des Fürsorgeempfängers in die Nähe des Lohnempfängers rückt (Kröninger 1984: 733, Transfer-Enquête-Kommission 1981: 134).

Mit welcher Selbstverständlichkeit politische Akteure und Vertreter der Wissenschaft zum Zeitpunkt der ersten Nachkriegs-Rentenreform 1957 von stabilem Wirtschaftswachstum, steigendem Arbeitsvolumen und anhaltendem Anstieg der Realeinkommen ausgingen, dokumentieren zeitgeschichtliche Quellen (Hockerts 1980, Bartholomäi/Bodenbender 1977, Tennstedt 1986). Bedürftigkeit konnte - so wurde angenommen - nur bei Individuen und Gruppen entstehen, die aus *in der Person liegenden Gründen* aus dem Wirtschaftsprozeß ausgeschlossen waren (Alte, Behinderte, Kriegsopfer und andere). Der Erwerbstätige galt als fähig, seinen Unterhalt und seine Altersvorsorge selbst zu bestreiten (Schreiber 1971 [1955]: 20). Auch zehn Jahre später kann der Vater der Rentenformel von

7 Ein Durchschnittsverdiener muß immerhin 26 Versicherungsjahre nachweisen, um eine Altersrente zu erhalten, die über dem Sozialhilfesatz einschließlich des Mietzuschusses und einmaliger Hilfen liegt. Beträgt das Lebensdurchschnittsbruttoentgelt des Versicherten nur 66 Prozent des Durchschnittsbruttoentgelts aller Versicherten, so muß er 44 Versicherungsjahre nachweisen, um über den Sozialhilfesatz zu kommen. Zu diesen und anderen Beispielrechnungen vgl. Schmähl 1984c: 574 ff.

8 Zu den Normalitätsstandards, die sich vor allem auf Erwerbsarbeit und die Rollenteilung in der Familie beziehen, vgl. auch Leibfried/Tennstedt 1985: 23.

der überzeugten Erwartung einer »mit der Zeit eintretende(n) Normalisierung der Lebensläufe« und damit von einem kontinuierlichen Rückgang bei den Klein- und Kleinstrenten ausgehen (Schreiber 1971 [1966]: 125).

Dem Äquivalenzprinzip, das in der Rentenversicherung den während der Erwerbsphase erreichten Lebensstandard sichern soll, hat erst die Verallgemeinerung des Normalarbeitsverhältnisses zum Durchbruch verholfen. Zum Zeitpunkt der Errichtung des deutschen Sozialversicherungssystems war das politische Ziel, den Individuen die Aufgabe ihrer subsistenzwirtschaftlichen Lebensweise zu erleichtern und sie in die industrielle Erwerbsarbeit einzugliedern. Da sie damit alternative Unterhaltsmöglichkeiten verloren, mußte ein Sozialtransfersystem an ihre Stelle treten, das bei Beendigung der Erwerbsarbeit einsprang (Ritter 1983: 175 f.).

Bis ins 20. Jahrhundert hinein war Arbeiten, solange es die Kräfte erlaubten, normal. Häufig wechselten Arbeiter im Alter auf periphere Arbeitsbereiche, wenn die Industriearbeit zu schwer wurde. Solche Altersarbeitsbereiche waren Tagelöhnerarbeiten, Packen, Kehren, Waren austragen sowie Tätigkeiten als Hausierer, Gastwirt oder Krämer. Viele Ältere konnten in der Landwirtschaft unterkommen (Schäfer 1985: 261 ff.). Auch nach Einführung der GRV mußte der Großteil der Industriearbeiter nach Erreichen der Altersgrenze erwerbstätig bleiben. Vor 1911 (Verabschiedung der RVO) konnte die Erwerbstätigkeit erst beim Eintritt der vollen Invalidität beendet werden. Erst ab 1911 gab es eine Altersgrenze, die damals bei 70 Jahren lag (Kreikebohm 1986: 96 ff.). Die Rente sollte »nur für den notdürftigen Unterhalt an billigem Orte« ausreichen und die Rentenempfänger veranlassen, daß sie »tunlichst auf dem Lande ihre Wohnung nehmen, dadurch die Bevölkerung des platten Landes vermehren und letzterem neben dem Reste der Arbeitskraft auch vermehrten Geldumsatz zuführen«.[9]

Die praktische Bedeutung der Rente war also bis in die fünfziger Jahre hinein relativ bescheiden. Häufig reichte sie nur in Verbindung mit (auch marginalen) Erwerbseinkommen, Familientransfers und Naturalwirtschaft zur Existenzsicherung. Erst allmählich, im Zuge der Verallgemeinerung der abhängigen Erwerbstätigkeit, wurde aus der Rente als Zusatzsicherung die Rente als Vollsicherung im Alter (Ritter 1983, Schäfer 1985).

Das Äquivalenz- und Lebensstandardprinzip in der GRV gehen also implizit vom »Normalfall des Vollerwerbstätigen« aus (Transfer-Enquête-

9 Diese anschauliche Beschreibung entstammt einer Regierungsschrift von 1887, zitiert nach Schäfer 1985: 269.

Kommission 1981: 163). Zusätzlich wird die langjährige, kontinuierliche Erwerbstätigkeit als normal vorausgesetzt (Kolb 1984a: 186 f.). Allerdings ziehen die Mitglieder der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (1983) den Realitätsgehalt dieser Modellannahme in Zweifel, indem sie zu bedenken geben, daß das Ausmaß ihrer empirischen Verbreitung »nur schwer kontrollierbar« sei (Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme 1983a: 58 f.).[10] [11]

Während aus der Äußerung der Sachverständigenkommission noch ein gewisses Problembewußtsein darüber anklingt, daß Norm und Empirie auseinanderklaffen können, ist die Haltung dazu in anderen offiziellen Verlautbarungen eher nüchtern und lakonisch. So bringt die Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats implizit zum Ausdruck, die Renten- und Sozialpolitik könne möglichen Marginalisierungs- und Spaltungsprozessen am Arbeitsmarkt weder aktiv entgegenwirken noch solche kompensierend ausgleichen. In dem angesprochenen Gutachten wird diese Position auf die prägnante Formel gebracht, »daß man darauf verzichtet, Umverteilungsmaßnahmen, die in der Erwerbstätigenphase nicht durchgesetzt wurden, nun im Alter durchzusetzen« (Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats 1981: 29, Randziffer 41).

Erste empirische Untersuchungen, in denen die vor allem zwischen 1977 und 1984 stagnierende Entwicklung der Erwerbs- und Sozialeinkommen und die seit dieser Zeit getroffenen rentenpolitischen Konsolidierungsmaßnahmen integriert betrachtet werden, zeigen, daß sich die empirische Durchschnittsrente vom normierten Eckrentenniveau wegentwikkelt (Kohl 1986: 68 ff.).

Die Konstruktionsprinzipien der GRV sind ausgerichtet auf das Modell der lebenslangen *Vollzeiterwerbstätigkeit*. Das gesellschaftspolitische Äquivalent dieses Erwerbsbeteiligungsmodells ist die Orientierung an der stabilen Ein-Verdiener-Ehe: Der Ehemann ist erwerbstätig, während die Hauptaufgaben der Ehefrau im Haushalt und in der Kindererziehung liegen.[12] Im Hinblick auf den individuellen Rentenanspruch ruht das System der sozialen Alterssicherung auf den Säulen Lebenseinkommensposition

10 Die verfügbaren Daten über die Verteilung der die Rentenhöhe determinierenden Faktoren Arbeitsentgelt und Versicherungsjahre werden in Kapitel 3 dargestellt.

11 Schmähl verweist bereits im Jahr 1975 auf die eingeschränkte Repräsentativität des besonderen Rentenfalls der Eckrente (Schmähl 1975: 34 ff., vgl. auch Schmähl/Conradi/Jacobs u. a. 1986: 64).

12 Die Basisannahmen des Modells und die Frage ihrer Gültigkeit wurden im Rahmen der Vorbereitung der Reform der Hinterbliebenenversicherung kritisch thematisiert (Krupp 1980: 320, Kolb 1984b: 643).

und Dauer der Erwerbstätigkeit.[13] Aus dieser Konstruktion ergibt sich eine systemimmanente Benachteiligung der Frau, aber auch des nicht vollzeitig und lebenslang ins Erwerbsleben integrierten Mannes (Transfer-Enquête-Kommission 1979: 167).

Versicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung führt - entsprechend dem im Vergleich zur Vollzeitbeschäftigung geringeren Lohn/Gehalt - zu geringeren Rentenansprüchen. Durch die Berechnungsgrundlagen der sogenannten Rentenformel fällt der individuelle Rentenanspruch um so geringer aus, je länger die Teilzeitphasen im gesamten Erwerbsleben dauern und je niedriger das beitragspflichtige Arbeitsentgelt des Versicherten ist. Weit negativer auf den Rentenanspruch wirken sich jedoch Phasen der sozialversicherungsfreien Beschäftigung sowie der Zugehörigkeit zur Stillen Reserve aus (Landenberger 1987a, 1987b, 1988b). Dieser Funktionszusammenhang wirft keine prinzipiellen Fragen auf, solange am Arbeitsmarkt Verhältnisse herrschen, die es jedem Individuum im erwerbsfähigen Alter erlauben, in dem Umfang am Erwerbsleben teilzunehmen, den es wünscht und für den Aufbau einer Rentenanwartschaft als notwendig erachtet. Wenn also in Vollzeitbeschäftigungszeiten[14] bei einzelnen Versicherten Altersrentenansprüche unterhalb des Sozialhilfeniveaus entstehen, so kann dies auf Ursachen zurückgeführt werden, die mit den normativen Grundlagen der GRV und dem darauf errichteten Konstruktionsprogramm prinzipiell durchaus übereinstimmen. Versicherte, die in Vollbeschäftigungsphasen Altersrentenansprüche erwerben, die für sich genommen nicht zum Lebensunterhalt ausreichen, sind in der Regel solche, die individuell oder über den Haushaltskontext durch zusätzliches Erwerbseinkommen, Vermögen und ähnliches anderweitig gesichert sind. Mit anderen Worten: Unterhalb der Unterhaltsgrenze liegende Altersrentenansprüche der GRV-Versicherten können in Vollbeschäftigungsphasen vielfältige, in der Person, der Familie oder dem Beruf des Versicherten liegende Ursachen haben. *Eine* Ursache kann aber im Grundsatz keine dominante Rolle spielen: ein (teilweise, zeitweise) verschlossener Zugang zum Arbeitsmarkt aufgrund von Arbeitsplätzeknappheit.

In ganz anderem Licht erscheinen im Unterschied dazu unter dem Sozialhilfesatz liegende Altersrentenansprüche, die in Phasen entstehen, die durch bereits länger andauernde Arbeitsplätzeknappheit und Arbeitslosig-

13 Dieses gilt für den Rentenanspruch aus eigener Erwerbstätigkeit. Der Anspruch der Hinterbliebenen leitet sich daraus ab.

14 Zur Entwicklung der grundsätzlichen These bedarf es keiner empirischen Definition von »Vollzeitbeschäftigung«. Gemeint ist hier ein idealtypischer Zustand, der es jedem Individuum im erwerbsfähigen Alter erlaubt, einer Erwerbsarbeit im angestrebten Umfang nachzugehen.

keit gekennzeichnet sind. Das Risikoverteilungsmuster, das bei engen Arbeitsmarktverhältnissen besteht, wurde bereits skizziert. Dualisierungstendenzen und Marginalisierungsprozesse sind zu beobachten. Dieses Risikoverteilungsmuster wird durch das vorfindliche System der GRV nur unbedeutend modifiziert.[15] Lebenslange Erwerbsbiographien mit durch- oder überdurchschnittlichem Arbeitseinkommen führen gemäß den Konstruktionsprinzipien der GRV »automatisch« zu mindestens unterhaltssichernden Altersrenten für den Versicherten selbst, seinen Ehepartner sowie seine Hinterbliebenen (Witwe, Witwer). Hingegen führen kurze, unstetige und unterbrochene Erwerbsverläufe, ebenso verzögerter Eintritt und früherer Austritt aus dem Erwerbsleben sowie niedrige Lebenseinkommenspositionen »automatisch« zu unzureichenden Altersrenten (Blanke/Heinelt u. a. 1987: 9; vgl. auch Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme 1983a: 143).

Die Risiken, arbeitslos oder unterbeschäftigt zu sein, sind ungleich verteilt. Zwar werden Zeiten der registrierten Arbeitslosigkeit auf den Rentenanspruch des Versicherten - wenn auch seit 1983 in vermindertem Umfang - angerechnet[16], jedoch sind im Laufe der letzten fünfzehn Jahre auch Formen der Nichterwerbstätigkeit entstanden, die der Rentenanwartschaft nicht zugute kommen. Gemeint sind hier unfreiwillig verzögerte Einmündungen ins Erwerbsleben bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, arbeitsmarktbedingt mißglückte Wiedereinstiege ins Erwerbsleben von Frauen nach der Erziehungsphase, arbeitsmarktbedingt vorgezogener Ruhestand sowie allgemein die empirisch zu beobachtende Zunahme von marginalen Beschäftigungsformen (geringfügige, kurzzeitige Beschäftigung), die häufig sozialversicherungsrechtlich ungeschützt sind (Landenberger 1986, Büchtemann/Schupp 1986). Anhand einer Zusammenführung von Daten und Untersuchungsergebnissen aus den Bereichen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und GRV soll im folgenden gezeigt werden, daß nicht nur die Risiken der registrierten Arbeitslosigkeit, sondern auch die Risiken der im »Umfeld« der Arbeitslosigkeit entstandenen Formen

15 Das GRV-System reproduziert die jeweilige individuelle Position am Arbeitsmarkt nicht einfach spiegelbildlich, sondern selektiv (Kohl/Leisering 1982: 421). Allerdings sind Umverteilungswirkungen von Versicherten mit günstigen Arbeitsmarktpositionen hin zu solchen mit ungünstigen Arbeitsmarktpositionen minimal (Wagner 1984).

16 Im Rahmen der Rentenreform werden ab dem Jahr 1992 zwar Zeiten der Arbeitslosigkeit wieder zu Beitragszeiten erhoben, sie werden jedoch nur mit 80 Prozent des vorherigen Bruttoarbeitsentgelts angerechnet. Nicht zur Anrechnung kommen alle Formen der nichtregistrierten Arbeitslosigkeit (Stille Reserve), die besonders bei verheirateten Frauen steigende Zahlen aufweisen (Brinkmann/Klauder/Reyher u. a. 1987: 387 ff.; vgl. Abschnitt 3.2).

der unfreiwilligen Nicht- und Geringbeschäftigung ungleich verteilt sind. Dadurch entstehen zusätzlich zu kumulativen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt daraus abgeleitete Benachteiligungen im Hinblick auf die Chancen, eine mindestens unterhaltssichernde Altersversorgung aufzubauen (vgl. Kapitel 3).

Als Element der Gegensteuerung gegen sozial unverträgliche Wirkungen einer starren Anwendung der Marktrationalität im System der gesetzlichen Alterssicherung figuriert das Solidarprinzip, dem der folgende Abschnitt gilt.

2.1.2 Normierungsgehalt des Solidarprinzips

Das Solidarprinzip in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) steht in einem Komplementärverhältnis zum Äquivalenzprinzip. Das Solidarprinzip oder Prinzip des sozialen Ausgleichs kennzeichnet Prozesse der *Einkommensumverteilung* innerhalb der Versichertengemeinschaft.[17] Zwar hängen die Beiträge zur GRV (bis zur Versicherungsgrenze) von der Höhe des Arbeitsentgelts der Versicherten ab, ein Teil der Versicherungsleistungen ist jedoch nicht einkommensproportional bemessen (Altendorf 1971: 48 f., Bogs 1955: 27 ff.).

Konkret auf das System der gesetzlichen Alterssicherung bezogen bedeutet die Norm des sozialen Ausgleichs zum einen die Vermeidung von Ungleichheit in den Bedarfsdeckungsmöglichkeiten und zum anderen die Vermeidung von Altersarmut (Transfer-Enquête-Kommission 1979: 29 f.). Das strenge Äquivalenz- oder Leistungsprinzip darf, dem normativen Rahmen der GRV zufolge, dann durchbrochen werden, wenn bei Individuen oder Gruppen benachteiligte Lebenschancen oder Lebenslagen ausgeglichen werden sollen (Kaufmann/Rosewitz 1983: 43, Blanke/Heinelt u. a. 1987: 5 f.). Anstelle der abstrakten Gleichheit von Leistung und Gegenleistung tritt beim Solidarprinzip die verhältnismäßige Gleichheit, die den Menschen in seiner jeweils spezifischen Eigenart und Lage, Leistung oder Bedürftigkeit, also jeweils verschieden behandelt. Als gemeinsamer Maßstab gilt die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, an den Güter- und Dienstleistungsmärkten (Eichenhofer 1981: 27 f.).

17 Erst angesichts gleicher Lebenschancen ist die Anerkennung des Äquivalenz- und Leistungsprinzips »gerecht«. Der soziale Ausgleich unterschiedlicher Chancen bei Individuen und Gruppen kann nicht allein über das ökonomische Leistungsprinzip erfolgen. So kennzeichnet Bethusy-Huc (1965: 30 f.) die Grenzen der Tauschrationalität im Bereich der Sozialpolitik.

Auch wenn das normative Leitbild des Solidarausgleichs kein sozialpolitisches Handlungsmodell darstellt, so bedeutet es doch die Bejahung einer echten interpersonellen Umverteilung, die über den reinen Risikoausgleich hinausgeht (Kaufmann 1973: 3 ff., Helberger/Wagner 1981).[18] Im Wertekanon der GRV wird positiv definiert, was als zu honorierende Lebensleistung und Normalversicherungsverlauf angesehen wird. Damit wird auch festgelegt, was als *legitime Abweichung* von der Normalleistung gilt. Dazu gehören beispielsweise die Anerkennung von Erziehungszeiten oder die Gestaltung des vorzeitigen Rentenantritts in Form der flexiblen Altersgrenze (Helberger 1982b: 116 ff., Kolb 1989b: 58 ff.).[19]

Das Prinzip des sozialen Ausgleichs stellt ein sozialpolitisch motiviertes Korrelat der Marktrationalität dar. Auch wenn im bundesdeutschen Rentensystem eine deutliche Priorität für das Äquivalenzprinzip und damit für die Sicherung des einmal erreichten Lebensstandards zu konstatieren ist, enthalten die Elemente des sozialen Ausgleichs die implizite Anerkennung der Möglichkeit, daß auch leistungswillige Marktteilnehmer in Situationen kommen können, die sozialer und gesellschaftlicher Flankierung bedürfen (Alber 1980: 313 ff., Liefmann-Keil 1971: 208 f.).

Jenseits dieser allgemeinen Anerkennung sind jedoch der Umfang der notwendigen interpersonellen Umverteilung in der GRV sowie die zu begünstigenden Sachverhalte und Personengruppen höchst umstritten. Ausserdem ändern sich die Vorstellungen zu Art und Ausmaß des sozialen Ausgleichs im Zeitverlauf und im konjunkturellen Auf und Ab des Wirtschaftsprozesses, wie weiter unter noch deutlicher werden wird (Krupp 1985a: 66, Nell-Breuning 1986: 512).

2.1.3 Wertung von Normalität und Abweichung im Erwerbsmodell der Rentenversicherung (Zwischenfazit)

Die beiden komplementären Normen, auf denen das bundesdeutsche Rentensystem ruht, sind das Äquivalenz- und das Solidarprinzip. Sie enthalten implizit ein Erwerbsbeteiligungsmodell, das positiv durch die sogenannte Standard- oder Eckrente und negativ durch zulässige Abweichungen definiert ist, die in der Rentenberechnung nicht nachteilig zu Buche

18 Zum sozialpolitischen Stellenwert des Solidarprinzips in der GRV vgl. außerdem Schreiber 1971 (1955): 17 ff., Schmähl 1977.

19 Im Rahmen der Rentenreform 1992 werden jedoch mit der Einführung versicherungsmathematischer Abschläge die sozialen Ausgleichselemente beim vorzeitigen Rentenantritt zurückgenommen (Alfred Schmidt 1989: 322 ff.).

schlagen. Die Eckrentenkonstruktion, die der Rentenformel zugrundeliegt, beinhaltet als Normalitätsannahme und Durchschnittsfall das Modell eines Versicherten, der im Laufe seines Erwerbslebens insgesamt ein durchschnittliches Arbeitsentgelt erzielt und insgesamt 40 bis 45 Jahre lang versicherungspflichtig erwerbstätig ist.[20] Dabei wird in programmatischen Äußerungen der Sozialpolitik vorausgesetzt, daß dieser Normalitätsstandard des lebenslang vollzeitbeschäftigten Hauptverdieners nicht nur ein theoretisches Konstrukt darstellt, dem in der Realität eine breite Streuung von Erwerbsverlaufsmustern entspricht. Vielmehr liegt den zentralen rentenrechtlichen Regelungen die normative Annahme zugrunde, daß die überwiegende Mehrzahl aller (männlichen) Versicherten einen geschlossenen Erwerbsverlauf aufweist und somit das rentenpolitische Ziel eines altersgerechten Lebensstandards empirisch auch erreichen kann.

Im Wertekanon der GRV dominieren das Äquivalenz- und das Leistungsprinzip. Abweichungen von der Reziprozitätsnorm bewirken nur im Einzelfall kein verlangsamtes Wachsen des Rentenanspruchs. Solche Einzelfälle sind Einschränkungen des individuellen Leistungsvermögens aufgrund von Krankheit, Behinderung und registrierter Arbeitslosigkeit. Im Laufe der weiteren Untersuchung wird zu zeigen sein, daß im Gefolge der lang andauernden Arbeitsmarktkrise vermehrt ein Typus von abweichenden Erwerbs- und Versichertenbiographien entsteht, der mit der zentralen Norm der GRV »Sicherung eines altersgemäßen Lebensstandards« in Kollision gerät.[21]

Die Regelannahme der Erreichbarkeit des Normalerwerbsverlaufs gerät durch Phasen lang anhaltender Unterbeschäftigung außer Kraft. Damit verliert eine Politik an Legitimität, die auf weitergehende Eingriffe in die Verteilungsergebnisse am Arbeitsmarkt verzichtet (Matzner 1987, Scharpf 1984). Infolgedessen häuft sich auch die Kritik an der Dominanz des Äquivalenzprinzips in der GRV (Landenberger 1987b, Rüb 1986, Schmid 1984).

Zwar taugen Prinzipien nicht als praktikable sozialpolitische Ziele, da sie nicht systematisch mit empirischen Zwecksetzungen in Verbindung zu bringen sind; jedoch stellen sozialpolitische Wertentscheidungen und

20 Im Verlauf der letzten Jahre wurde in programmatischen Verlautbarungen stillschweigend von der Soll-Annahme von 40 auf 45 Versicherungsjahre übergegangen (vgl. VDR-Kommission 1987: 77).

21 Wie in Kapitel 3 anhand empirischer Daten zu zeigen sein wird, entstehen vermehrt Zeiten der unfreiwilligen nichtregistrierten Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, die den Anstieg des Rentenanspruchs beträchtlich bremsen können.

Prinzipien Voraussetzungen zur Prüfung getroffener Regelungen und Maßnahmen dar (Kaufmann 1973: 119 ff., 1977a: 497 ff.). In zeitgeschichtlichen Phasen, in denen sich die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen des Alterssicherungssystems tiefgreifend wandeln, kommt die *Zeitbezogenheit der sozialpolitischen Normen* verstärkt zum Ausdruck. Unter gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbedingungen und der Gültigkeit des Normalarbeitsverhältnisses ließ sich der in den fünfziger Jahren gefundene politische Kompromiß zwischen Äquivalenz- und Solidarprinzip legitimieren. Unter Knappheitsbedingungen treten diese Prinzipien jedoch verstärkt in *Konkurrenz* zueinander.[22] Während in Zeiten von Wirtschaftswachstum die Sicherung des »unsicheren relativen Wohlstands« im Vordergrund steht, kommt es in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit zu einer Verschiebung der Werte und Ziele in Richtung Sicherung vor der Gefahr von Arbeitslosigkeit, Einkommensverlust und Armut (Kaufmann 1973: 15, Kohl/Leisering 1982: 424).

Auch wenn die Grenze zwischen Leistungsprinzip/Risikoausgleich und sozialem Ausgleich nicht eindeutig zu bestimmen ist, sind die grundlegenden Normen der GRV in letzter Zeit wieder verstärkt in die Diskussion geraten (Helberger/Wagner 1981: 335, Rolf/Spahn/Wagner 1988). Dabei ist positiv zu vermerken, daß *Kontroversen und Interessenunterschiede* selbst im Sozialbeirat nicht zu einem Minimalkonsens »eingeebnet« werden, sondern unterschiedliche Positionen als solche gekennzeichnet und offen ausgetragen werden.

Das Gutachten des Sozialbeirats (1986) dokumentiert zwei unterschiedlich nuancierte Auffassungen zu der künftig anzustrebenden sozialpolitischen Gewichtung des Äquivalenzprinzips auf der einen und des Solidarprinzips auf der anderen Seite. Nach der einen Auffassung soll der Beitragszahler - vergleichbar privaten Versicherungsträgern - mit der Zahlung seiner Beiträge grundsätzlich einen *äquivalenten Anspruch* auf Alterssicherung erwerben. Dem sozialen Ausgleich dienende Elemente des Rentenanspruchs werden von den Vertretern dieser Auffassung durchaus nicht abgelehnt. Allerdings wird für die Zukunft vorgeschlagen, Leistungen, wie die Rente nach Mindesteinkommen, aber auch die Erziehungszeiten und andere »versicherungsfremde« Leistungen, anders als aus Beiträgen zu finanzieren, da diese Umverteilungsaufgaben nicht von der Versichertengemeinschaft, sondern von der Allgemeinheit zu tragen seien (Gutachten des Sozialbeirats 1986: 3 ff., Randziffer 6).

22 Zu diesem Gesichtspunkt macht Luhmann aufschlußreiche Ausführungen; vgl. Luhmann 1984b: 520 f.

Genau in diesem Punkt vertreten die übrigen Beiratsmitglieder eine andere Auffassung. Ihrer Position zufolge ist es durchaus gerechtfertigt, den Zusammenhang zwischen Lohn/eigener Beitragsleistung und späterem Rentenanspruch aus sozialen Gründen stärker zu lockern. Nach dieser Ansicht ist die *Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter* und bei Invalidität primäre und nicht aus den Beitragszahlungen abgeleitete Aufgabe der sozialen Sicherung. Obwohl in dieser Konzeption dem sozialen Ausgleich im Rahmen der Versichertengemeinschaft mehr Bedeutung eingeräumt wird, wird auch hier für eine deutliche Anhebung des Staatszuschusses zur GRV plädiert. Allerdings soll er dieser Auffassung zufolge nicht die »versicherungsfremden« Leistungsteile abdecken, sondern konsequent an die Lohnentwicklung angebunden werden, und er soll vor allem die strukturell bedingte schlechtere Finanzsituation der Arbeiterrentenversicherung (ArV) ausgleichen (Gutachten des Sozialbeirats 1986: 3 ff., Randziffern 6, 10 f., 20).

Je stärker die reale Gültigkeit der »Standardrenten-Norm« erodiert, desto mehr wird das derzeitige Normengefüge der GRV in Frage gestellt. Ihren deutlichsten Ausdruck findet die momentane Phase der normativen und konzeptionellen Neuorientierung in der GRV in der Diskussion um eine *Mindestsicherung im Alter*. Bei Durchsicht einschlägiger Analysen und Stellungnahmen der sozialpolitischen Akteure und der sozialpolitikorientierten Wissenschaft fällt auf, daß die Problematik der Mindestsicherung im Alter zwar auf breiter Ebene wahrgenommen wird, über ihre *Ursachen* aber höchst unterschiedliche Einschätzungen vorliegen. Während von wissenschaftlicher Seite zu belegen versucht wird, daß im Zuge lang anhaltender Arbeitslosigkeit, zunehmender Teilzeitarbeit und flexibler Arbeitszeit die empirische Normalität des erfüllten Vollzeiterwerbslebens abnimmt[23], halten die sozialpolitischen Akteure nach wie vor an diesem Normalitätsstandard fest. Lediglich die zunehmende (freiwillige) Teilzeitarbeit wird als eine Entwicklung wahrgenommen, die eine Lösung des Mindestsicherungsproblems in der GRV erschwert (Gutachten des Sozialbeirats 1981: 13, VDR-Kommission 1987: 75 f.).

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Die grundlegenden Normen des deutschen Alterssicherungssystems enthalten ein Erwerbsbeteiligungsmodell, das in der sogenannten Standard- oder Eckrente seinen institutionellen Ausdruck findet. Dieser Realfiktion zufolge kann die GRV ihr

23 Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Teilzeitarbeit und andere Abweichungen von der Norm des erfüllten (Vollzeit-)Erwerbslebens als Ursache für das Entstehen einer neuen Mindestversicherungsproblematik in der GRV werden beispielsweise untersucht von Krupp 1985b: 352 ff., Landenberger 1985: 321 ff., 1987a: 15 ff.

Ziel der lebensstandardsichernden Altersversorgung für solche Rentner erreichen, die in einem sogenannten »erfüllten« Erwerbsleben 40 bis 45 Jahre vollzeiterwerbstätig waren und im Laufe ihres Erwerbslebens ein mindestens durchschnittliches Arbeitsentgelt bezogen haben. Voraussetzung dafür ist, daß für die subjektiv leistungsfähigen Erwerbspersonen auch die objektiven Chancen zur Erbringung der Leistung in Form einer stetigen Erwerbstätigkeit in hinreichendem Umfang vorhanden sein müssen.

Nachdem im vorliegenden Abschnitt das normative Fundament der GRV im Mittelpunkt stand, soll im nächsten Abschnitt die Frage gestellt werden, auf welchen kognitiven Grundannahmen über Wirtschaftsprozeß, Demographie und Beschäftigung das System der GRV beruht (Abschnitt 2.2). Im weiteren Untersuchungsverlauf wird am Beispiel der Teilzeitbeschäftigung geprüft, welche Sichtweisen und Bewertungen die Rentenversicherungsakteure einer Arbeitsumverteilungsstrategie gegenüber einnehmen (Abschnitt 2.3). Als Fazit der problemorientierten Institutionenanalyse werden diejenigen Strukturmerkmale des GRV-Systems und Handlungsprämissen der GRV-Akteure zusammenfassend dargestellt, die verhindern, daß die Rentenversicherung einen aktiven Part beim Abbau vorhandener Arbeitsmarktungleichgewichte übernimmt (Abschnitt 2.4).

2.2 Kognitive Grundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung

Im letzten Abschnitt standen auf der Mikroebene die versicherten Individuen und die der GRV zugrundeliegenden normativen Annahmen über den Standard- oder Normalerwerbs- und Normalversicherungsverlauf im Vordergrund. Der vorliegende Abschnitt hingegen zielt auf die in den GRV-Regularien implizierten *kognitiven Prämissen*, mit denen auf der Makroebene die Rentenversicherung mit ihren *ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen* verknüpft wird.

Ebensowenig wie die normativen Grundannahmen sind die der GRV immanenten Prämissen in einschlägigen Gesetzen, Satzungen oder verbindlichen Programmatiken kodifiziert. Auch sie müssen deshalb mit Hilfe eines indirekten Analyseverfahrens herausgearbeitet werden.[24]

24 Die nicht explizierten theoretischen Annahmen, die im Konstruktionsprogramm der GRV enthalten sind, werden in der wissenschaftlichen Sozialpolitik selten wahrgenommen und thematisiert. Kaufmann (1973) untersucht die gesellschaftlichen und sozialpolitischen Konnotationen des theorie- und handlungsleitenden Begriffs der Sicherheit im System der deutschen und internationalen Sozialpolitiktradition. In eine ähnliche Richtung argumentiert Nell-Breuning (1981: 35). Er

Die wichtigsten ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der GRV sind die wirtschaftliche Gesamtlage und -entwicklung sowie die Situation am Arbeitsmarkt (Bethusy-Huc 1965, Kleinhenz 1986, Liefmann-Keil 1971). Ebenso wichtig für die Stabilität der GRV sind die demographischen Rahmenbedingungen (Kaufmann 1984). Von Bedeutung sind weiterhin die Form und Funktionsweise des Alterssicherungssystems selbst (Zacher 1983).

Auf die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen dem GRV-System und seiner Umwelt im Hinblick auf das hier diskutierte Konzept einer arbeitsmarkt- und sozialpolitisch motivierten Arbeitsumverteilungsstrategie wird in den folgenden Abschnitten eingegangen. Die *zentrale Hypothese* dabei lautet: Nach der immanenten Quasitheorie der GRV ist ihre reibungslose Funktionserfüllung an ein stabiles Wirtschaftswachstum, ein ausgelastetes Beschäftigungspotential sowie eine ausgeglichene Altersstruktur der Bevölkerung gebunden (vgl. Grohmann 1981: 31 ff.).

Diese Voraussetzungen können so lange als selbstverständlich angesehen werden, wie sie empirisch gegeben sind. Dies war in der rund dreißigjährigen Nachkriegs-Prosperitätsphase der Fall. Wenn und seit allerdings diese Funktionsvoraussetzungen der GRV nicht (mehr) zutreffen, stehen den rentenpolitischen Akteuren prinzipiell verschiedene Sichtweisen und Erklärungsmuster zur Verfügung, wie sie die veränderten Rahmenbedingungen theoretisch-konzeptionell perzipieren und verarbeiten(vgl. Abschnitt 1.1).

Im folgenden soll nun dargestellt werden, welche kognitiven Situationsdeutungen die Rentenversicherungsakteure aus der Binnenperspektive der GRV-Funktionslogik in bezug auf die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Probleme am Arbeitsmarkt anwenden (Abschnitte 2.2.1 bis 2.2.3). Im Anschluß daran wird untersucht, wie die demographischen Verschiebungen als weitere maßgeblich sich verändernde Rahmenbedingung von den GRV-Akteuren kognitiv aufgenommen werden (Abschnitt 2.2.4). Dabei soll gezeigt werden, daß die Rentenversicherungsakteure als eigenständige Kraft im politisch-institutionellen Gefüge Strukturveränderungen in der Systemumwelt nur global und ausschnitthaft wahrnehmen. Außerdem wird eine »Vorliebe« für den demographischen Problembereich deutlich, der gegenüber dem Problembereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung den Vorteil hat, daß er weniger von gesell-

verweist auf die normativen und quasitheoretischen Grundannahmen, von denen Politiker bei ihren Entscheidungen unbewußt und unreflektiert ausgehen. Um diese »unterstellten Sachverhalte« in ökonomischer und demographischer Hinsicht geht es im folgenden.

schaftlichen und politischen Konflikten geprägt ist, was der Neigung der institutionellen Akteure zur Konfliktvermeidung entgegenkommt (Ferber 1977: 24; vgl. Abschnitt 1.4).

2.2.1 Kognitive Selbstverständlichkeit Wirtschaftswachstum

Das bundesdeutsche Alterssicherungssystem, das 82 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung erfaßt[25], benötigt zur Erfüllung seiner Leistungsaufgaben kontinuierliche und ausreichende Beitragseinnahmen. Da im Rahmen des geltenden Umlageverfahrens keine Finanzrücklagen gebildet werden, muß das Beitragsaufkommen der laufenden Periode (Haushaltsjahr) ausreichen, um die anfallenden Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrenten auszahlen zu können.[26]

Ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum kann nicht nur eine wachsende Anzahl von Erwerbspersonen dauerhaft in den Erwerbsprozeß integrieren und immer größere Gruppen mit den Vorteilen eines Standarderwerbsverlaufs versehen. Ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum gewährt auch den politischen Akteuren die Möglichkeit, ohne Beitragserhöhungen das Leistungsspektrum zu erweitern oder speziellen Versichertengruppen Leistungsverbesserungen einzuräumen.

Eine theoretische Verknüpfung zwischen Wirtschaftsentwicklung und dem Funktionieren des gesetzlichen Alterssicherungssystems wird in der Literatur auf zweierlei Weise hergestellt: Entweder wird von Wirtschaftswachstum als unabhängiger Variable ausgegangen, das die GRV maßgeblich determiniert. In Analysen diesen Typs wird die dreißigjährige Nachkriegsprosperität als »einmaliger Konnex« von Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und sozialpolitischen Verbesserungen interpretiert (Blanke/Heinelt u. a. 1987: 1; vgl. auch Alber 1989, Flora 1979, Lutz 1984).

Oder - und dies ist der zweite Interpretationstypus - die Beziehungen zwischen Ökonomie und Alterssicherung werden als Wechselverhältnis begriffen (Liefmann-Keil 1971: 208 ff.). So bestehen aus der Perspektive der Transfer-Enquête-Kommission (1979: 33) die Ziele der Alterssicherung nicht nur in der Gewährung von Renten, sondern ihre Bedeutung als

25 Die Entwicklung des Anteils der Versicherten im Verhältnis zu den Erwerbstätigen insgesamt sowie zur Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter findet sich in den jährlichen Rentenanpassungsberichten. Zu den Zahlen für 1989 vgl. Rentenanpassungsbericht 1989: 8.

26 Zu den Implikationen des Finanzierungssystems der GRV vgl. Abschnitt 2.3.

eigenständigem Wirtschaftsfaktor weist ihr auch die Mitwirkung an ökonomischen Zielen des Wirtschaftswachstums, der Vollbeschäftigung und der Geldwertstabilität zu. In pointierter Weise erläutert Schlesinger, Vizepräsident der Deutschen Bundesbank, den Zusammenhang: Werde die Balance zwischen sozialpolitischen Leistungsverbesserungen und dem aus ökonomischen Gründen finanziell Vertretbaren nicht gewahrt, komme es zu negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Zwar stützten hohe Sozialaufwendungen den Konsum, diese Art der gesamtwirtschaftlichen Einkommensverwendung gehe aber zu Lasten der Investitionsquote, die ihrerseits wiederum das Wachstumspotential der Volkswirtschaft bestimme (Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes 1985: 463). Auch Nell-Breuning verweist in seinen theoretischen Schriften immer wieder auf die engen Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaftsentwicklung, Arbeitsproduktivität und Alterssicherung. Dabei macht er bereits während der Vorbereitung der großen Rentenreform 1957 auf die mögliche Unstetigkeit des Wirtschaftswachstums und insbesondere des Beschäftigungsvolumens in Zukunft aufmerksam (vgl. Nell-Breuning 1979: 18 und 40 f.).

Die theoretische Grundlage dieser Sichtweisen sind neoklassische Modelle des Marktgeschehens. Die Resultate der Marktvorgänge sind modellhafte Gleichgewichtszustände zwischen Angebot und Nachfrage. Die ökonomischen Theorien enthalten aber keine Aussagen über die empirischen Bedingungen eines Ausgleiches auf Güter- und Faktormärkten (Galler 1983: 12 ff.). Auf diese Frage wird im Zusammenhang mit den aktuellen Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt weiter unten eingegangen.

2.2.2 Bedeutung des Beschäftigungssystems und des Arbeitsmarktes in der institutionellen Wahrnehmung der Rentenversicherung

Bevor untersucht werden kann, an welche rentenversicherungsseitigen Bedingungen eine Strategie zur Linderung der Arbeitsmarktprobleme und Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Frauen gebunden ist, soll die Bedeutung des Beschäftigungssystems und des Arbeitsmarktes aufgezeigt werden, die als »unterstellte Selbstverständlichkeit« (Nell-Breuning 1981: 35) in der GRV-immanenten Funktionslogik enthalten ist. Über den Lohn- und Beitragsbezug der Rente ist das deutsche Alterssicherungssystem dominant *erwerbsarbeitszentriert*. Das Beschäftigungsverhältnis ist das konstitutive Element der Versicherungszugehörigkeit (Helberger/Wagner

1981: 337).[27] Die Ergebnisse der Allokation und Verteilung in Form von Arbeitsmarktchancen und Chancen der Erzielung von Erwerbseinkommen werden vom Rentenversicherungssystem akzeptiert, indem die Akteure explizit proklamieren, auf Eingriffe in die Verteilungsresultate des Arbeitsmarktes zu verzichten (Gutachten der Wissenschaftsgruppe des Sozialbeirats 1981: 29, Randziffer 41). Ausnahmen stellen einige Regelungen des sozialen Ausgleichs dar, mittels derer nicht erzielte Erwerbseinkommen fingiert oder künstlich angehoben werden (Kolb 1989c: 59 ff., Rehfeld/Luckert 1989: 42 ff.).

Abgesehen von diesen Korrekturelementen reproduzieren sich im System der GRV die Lagen am Arbeitsmarkt (Kohl/Leisering 1982: 421). Dabei werden die prinzipielle *Zugänglichkeit* von Arbeitsplätzen, die *Erbringbarkeit* von erwerbswirtschaftlicher Arbeitsleistung sowie die *Erzielbarkeit* von Arbeitseinkommen als gegeben angenommen. Diese quasitheoretischen Grundannahmen sind dem Funktionieren der sozialen Sicherung vorausgesetzt. Die Sozialversicherung selbst kann diese Regeln und theoretischen Zusammenhänge nicht herstellen oder substituieren (Zacher 1983: 131).

Wenn trotz der markttheoretisch modellierten Chancengleichheit und Zugänglichkeit des Arbeitsmarktes empirische *Ungleichheiten und Ungleichgewichte* auftauchen, so werden diese im neoklassischen Paradigma als Resultate der unterschiedlichen Nutzenmaximierungskalküle und Präferenzen der Individuen erklärt. Diese schlagen sich beispielsweise in unterschiedlichen Ausbildungsentscheidungen, in unterschiedlich langen Zeiten der Arbeitsplatzsuche sowie in der unterschiedlichen Akzeptanz von marktgemäßen Löhnen nieder (vgl. kritisch dazu Gerwin 1986: 14 f., Kühl/Pusse/Teriet u. a. 1988: 35).

Die Ungleichheiten in den Allokations- und Verteilungsmustern des Arbeitsmarktes streuen aus der Perspektive der neoklassischen Wirtschaftstheorie *zufällig*. Auf der Strukturebene wird von einer linearen Verteilung der Positionen und Verdienste ausgegangen. Struktureffekte wie Mehrfacharbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, Gruppenbenachteiligungen sowie Kohortenunterschiede in den Zugangschancen zum Arbeitsmarkt stehen bei dieser Theorie nicht im Mittelpunkt des Interesses.

---

27 Dieser Konnex behält seine generelle Gültigkeit bei, auch wenn seit 1972 die GRV für Selbständige und Hausfrauen geöffnet ist. Für diese Personengruppen ist der freiwillige Beitrag die Mitgliedsbedingung. Zwar besteht hier kein direkter Bezug zum individuellen Lohneinkommen und dessen Höhe, jedoch ist auch die Erbringung eines regelmäßigen freiwilligen Beitrages an ein verfügbares Einkommen gebunden.

Im rentenversicherungsseitigen Arbeitsmarktmodell hat sich im Laufe des letzten Jahrzehnts ein Wandel vollzogen. Während die rentenpolitischen Akteure in der Zeit der Nachkriegsprosperität selbstverständlich von laufenden Verbesserungen der Arbeitsmarktsituation und des Niveaus der Arbeitseinkommen ausgingen, änderte sich mit dem Ausklingen der Prosperitätsphase auch die Wahrnehmung des Zusammenhangs zwischen Arbeitsmarkt und Alterssicherungssystem. Seit Anfang der achtziger Jahre werden zwar die Konjunktureinbrüche und die langsam ansteigende Arbeitslosigkeit problematisiert, doch anfangs wird die Wiedererlangung der Vollbeschäftigung noch als machbar angesehen. Bewährte Instrumente sind nach Schreiber (1971: 71) die Konjunktur- und Vollbeschäftigungspolitik. Rothschild (1986) kommt in seiner pointierten Analyse des wirtschaftspolitischen Paradigmawechsels ab Mitte der siebziger Jahre zu dem Ergebnis, daß die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ebenso wie in Österreich sehr zögerlich auf die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen reagierte. »Schwindelig vom Erfolg« der Prosperitätsperiode »vergaßen« die Wirtschaftspolitiker die Analyse des »normalen privatwirtschaftlichen Wirtschaftssystems und glaubten, den Wirtschaftslauf fest im Griff zu haben sowie durch Feinsteuerung Fluktuationen und Arbeitslosigkeit ein für allemal besiegen zu können.« (Rothschild 1986: 119).

Trotz verschiedener Beschäftigungsprogramme der Bundesregierung sowie verstärkter Anstrengungen der Bundesanstalt für Arbeit bleibt die Arbeitslosigkeit hoch.[28] Bereits im Jahr 1975 beginnt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zweifel an der Steuerbarkeit der Konjunktur anzumelden (Sachverständigenrat 1975: 157). In den Folgejahren vollzieht sich in der Bundesrepublik Deutschland ein allmählicher Wandel von einer eher nachfrageorientierten hin zu einer stärker angebotsorientierten Beschäftigungspolitik (Glastetter 1986: 197 ff.). Theoretisch sowie konzeptionell-politisch tritt die Schaffung günstiger *wirtschaftlicher Rahmenbedingungen* in den Vordergrund. Sind diese erst einmal hergestellt - so die auf einen vereinfachten Nenner gebrachte Argumentation -, löst sich das Arbeitsmarktproblem quasi von allein.[29]

---

28 Die Arbeitslosigkeit wäre sehr viel höher, wenn die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unterblieben wären. Dies bestätigen vorliegende empirische Untersuchungen; vgl. Autorengemeinschaft 1989, Kühl 1985.

29 Zur Diskussion der veränderten Gewichtung in theoretischen und programmatischen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Konzepten vgl. Matzner 1987, Scharpf 1985.

Im Zuge dieses Paradigmawandels veränderte sich auch die erkenntnistheoretische und konzeptionelle Zielrichtung der Sozialpolitik. Während in den siebziger Jahren noch Probleme ungleicher Lebenslagen im Vordergrund standen, konzentrierte sich die Aufmerksamkeit in den achtziger Jahren bis heute stark auf die *Konsolidierung der Sozialfinanzen* (Alber 1989, Helberger 1982a, Kohl 1986, Schäfer 1983).[30] Mit der Beschränkung der Problemsicht auf Finanzierungsfragen gerät das Paradigma der Rentenversicherung in die Defensive. Obwohl bei der Analyse der Problemursachen in jüngster Zeit die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft, Beschäftigung und Rentenversicherung stärker betont werden, entwickeln die rentenpolitischen Akteure keine auf Arbeitsmarktentlastung und Arbeitsumverteilung zielenden Reformvorschläge.[31]

Die Schaffung der ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen, die für ein reibungsloses Funktionieren der GRV notwendig sind, wird im Sinne der hergebrachten ressortmäßigen Arbeitsteilung an die staatliche Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik delegiert. Diese Position vertritt explizit die VDR-Kommission (1987: 69) in ihrem jüngsten Gutachten. Die Herstellung eines hohen Beschäftigungsstands und die Gewährleistung einer sozial akzeptablen Verteilung der Primäreinkommen sei Aufgabe der Tarifparteien sowie der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik. Die rentenpolitischen Akteure selbst sehen ihre Aufgaben und Handlungsspielräume eng auf die Alterssicherung begrenzt.[32]

Neben den Nachwirkungen der lang andauernden Prosperitätsphase in den fünfziger und sechziger Jahren, in der die Rentenversicherungsträger vom Umgang mit Arbeitsmarktproblemen »entwöhnt« wurden, sowie der institutionstypischen Neigung, die Aufgabe der Arbeitslosigkeitsbekämpfung vollständig an die dafür zuständigen Ressorts zu delegieren, existieren aber auch tieferliegende Ursachen für die geringe Relevanz, die der Arbeitsmarktproblematik in der Wahrnehmung der Rentenversicherungsakteure zukommt. Es sind dies die heftigen *Interessendivergenzen zwischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite*, was die Frage des Umgangs mit den Arbeitsmarktungleichgewichten anbelangt (vgl. Wiesenthal 1987: 93 f.).

---

30 Auf den Zusammenhang zwischen finanzierungszentrierten Sichtweisen der Akteure und ihrer Abstinenz gegenüber arbeitsmarktpolitischen Strategien wird in Abschnitt 2.3 eingegangen.

31 Vgl. zum Krisenlösungskonzept der Rentenversicherung Abschnitt 2.2.3.

32 Hingegen wird von der wissenschaftlichen Sozialpolitik seit langem die Notwendigkeit einer integrierten »Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik« gefordert (Achinger 1958, vgl. auch Kaufmann 1982a).

In den in offiziellen Stellungnahmen, Kommissionsberichten und Gutachten implizit und explizit enthaltenen Positionen der rentenpolitischen Akteure zur Arbeitsmarktkrise werden arbeitgeber- und gewerkschaftsseitige Deutungen nicht gesondert ausgewiesen. Vielmehr handelt es sich um ein *Amalgam*, eine Mixtur aus beiden Deutungsmustern, angereichert durch Elemente der Sichtweisen der staatlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie den oben analysierten institutionsspezifischen Perzeptionen der Rentenversicherungsträger selbst. Die komplexen Vermittlungsschritte, in denen sich die Transformation von verschiedenartigen, ja gegensätzlichen Interessenlagen zu einer integrierten Position der Sozialversicherungsträger vollzieht, können nach dem derzeitigen Stand der Forschung nur unvollständig beschrieben werden.

Zusammenfassend ergab die Untersuchung jedoch eine Reihe von Elementen, die als *Resultat* dieses Vermittlungsprozesses in expliziten und impliziten Wahrnehmungsmustern und Deutungen der Rentenversicherungsakteure enthalten sind. Es überwiegt eine eher abwartende Haltung auf eine zukünftig erreichbare Rückkehr zu einem wirtschaftlichen Wachstumspfad, der über den erhofften Determinationszusammenhang Investitionen - Gewinne - Arbeitsplätze die Vollbeschäftigung wieder herstellen kann. Der aktive Abbau der Arbeitslosigkeit und die Frage, ob und wie die Sozialversicherungspolitik dazu beitragen kann, tritt dagegen in den Hintergrund. Dies gilt ebenso für die Frage, ob Umfang und Struktur der staatlichen Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik geeignet sind, die angestrebten Zwecke zu erreichen und welche alternativen Strategien aus rentenpolitischer Perspektive gegebenenfalls effektiver wären. Statt dessen konzentrieren sich die Überlegungen der Rentenversicherungsakteure auf Strategien zur Konsolidierung der heutigen und künftigen Stabilisierung der Rentenfinanzen.

2.2.3 Krisenlösungskonzept der Rentenversicherung ohne Arbeitsmarkt-Komponente

Im folgenden soll nun die Frage gestellt werden, warum die quasitheoretische Krisenlösungskonzeption der Rentenversicherungsakteure und ihrer fachlich-politischen Umwelt keine Ansätze zur aktiven Arbeitsumverteilung enthält. Dieser Mangel an aktiven Maßnahmenvorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ist um so erstaunlicher, als die rentenpolitischen Akteure in den letzten Jahren zunehmend die Wechselwir-

kungen zwischen Wirtschaftsentwicklung, Arbeitsmarkt und Alterssicherungssystem in ihren Analysen einbezogen haben.[33]

Die *Analyse* der ökonomischen und demographischen Krisenursachen, die im institutionellen Umfeld der GRV in den letzten Jahren vorangetrieben wurde, gewann zunehmend an Prägnanz und Schärfe. Die deutlichste Sprache über den empirischen Zusammenhang zwischen *ökonomischen sowie arbeitsmarktbezogenen Rahmendaten* und Finanzierungsproblemen der Rentenversicherung spricht der Sozialbeirat in seinem Gutachten (Gutachten des Sozialbeirats 1986). Eine derartig prononcierte Sichtweise der krisenauslösenden Faktoren wird im Gutachten der VDR-Kommission (1987) bestätigt. Diesen Analysen zufolge führen Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur[34], das verlangsamte Wachstum der Bruttoarbeitsentgelte, die relative Abnahme der versicherungspflichtig Beschäftigten, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die zunehmende Abgabenbelastung der Beschäftigten durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie die demographisch und arbeitsmarktbedingte Zunahme der Rentenzugänge zu Veränderungen großen Ausmaßes im System der gesetzlichen Alterssicherung (Gutachten des Sozialbeirats 1986: 2, VDR-Kommission 1987: 55 f.).

Da im Urteil der Fachleute die abhängige Erwerbstätigkeit auch in Zukunft die wesentliche Einkommensquelle für den Großteil der Bevölkerung sein wird, stellen gesellschaftliche Entwicklungen wie die Verlängerung der Ausbildungszeiten, die Verkürzung der Wochen- und Jahresarbeitszeiten sowie das anhaltende Sinken des Eintrittsalters in den Ruhestand für den Bestand des GRV-Systems bedrohliche Entwicklungen dar (Kolb 1983: 81 ff., VDR-Kommission 1987: 32 ff.).

Als gravierendes Problem wird die hohe und lang anhaltende *Arbeitslosigkeit* angesehen. Sie wird nicht mehr nur als konjunkturelles und damit vorübergehendes Phänomen, sondern als *strukturelles Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt* begriffen, das auf der Finanzierungsseite zu einer Scherenentwicklung von Abnahme der Beitragseinnahmen bei gleichzeitiger Zunahme der Leistungsausgaben führt (VDR-Kommission 1987: 11; vgl. auch Helberger 1986b). Vorliegenden Berechnungen zufolge entstanden

33 In einer Stellungnahme zur geplanten Rentenreform räumt der Vorstandsvorsitzende des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) ein, daß die ökonomische Entwicklung bei den Analysen der Rahmenbedingungen der Reformpläne »bisher zu Unrecht etwas vernachlässigt worden« sei (Doetsch 1986: 417).

34 Die Wahrnehmung und theoretisch-konzeptionelle Verarbeitung der demographischen Verschiebungen durch die GRV-Akteure werden in Abschnitt 2.2.4 behandelt.

der GRV bereits in den Jahren 1983 bis 1984 aus der Arbeitslosigkeit Mindereinnahmen durch Beitragsausfälle in Höhe von jährlich jeweils 8 bis 9 Milliarden DM (Schmähl 1986a: 562). Im Jahr 1989 lagen die Mindereinnahmen bereits bei rund 9,5 Milliarden DM (Spitznagel 1989: 472). Nach Ansicht der verbandlichen und wissenschaftlichen Fachleute besteht das wirkungsvollste Krisenlösungsinstrument in der Wiedergewinnung einer dynamischen Wirtschaftskraft (Gutachten des Sozialbeirats 1986: 2, Ruland 1985: 34).

Einer wirtschaftswissenschaftlichen Analyse zufolge ist die Beschäftigungsentwicklung für die GRV-Finanzen noch wichtiger als die Lohnentwicklung (Schmähl 1986b: 169, vgl. auch Müller 1986: 710).[35] Deshalb ist es nur konsequent, daß sich die rentenpolitischen Akteure mit der Frage beschäftigen, *wie lange* die Arbeitslosigkeit noch anhalten wird. Nach einhelligem Urteil des Sozialbeirats und der VDR-Kommission ist mit ihrem Andauern noch bis um 2000 zu rechnen. Einige Sozialbeiratsmitglieder rechnen jedoch auch mit einer längeren Frist (Gutachten des Sozialbeirats 1986: 3, vgl. auch VDR-Kommission 1987: 43 f.). Damit entspricht dieses Minderheitsvotum der Prognose der Bundesanstalt für Arbeit, die in ihrer Erwerbspersonenpotential-Abschätzung mit einem Andauern bis ca. 2010, also mit einem um zehn Jahre längeren Zeitraum, kalkuliert (IAB/PROGNOS 1989: 17, vgl. Kapitel 3).[36] Da die künftige Arbeitsmarktentwicklung genauso wenig wie andere ökonomische und gesellschaftliche Parameter exakt vorausberechnet werden kann, greift die wissenschaftliche Politikberatung zum Instrument der Alternativszenarios.[37] Mit Hilfe dieser Technik wird ein Korridor bestimmt, innerhalb dessen sich die Arbeitslosenquote bis zum Jahr 2040 voraussichtlich bewegen wird. Als obere (negative) Variante wird dabei bis zu diesem Zeitpunkt von rund 1,8 Millionen Arbeitslosen ausgegangen. Angesichts des großen wissenschaftlichen Aufwandes, der zur Vorausschätzung der Entwicklung bis zur Jahrtausendwende und darüber hinaus betrieben wird, verwundert allerdings die

35 1 Prozent mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigte (200 000 Personen) bringen der GRV rund 1,4 Milliarden DM zusätzliche Beitragseinnahmen (Doetsch 1988: 341).

36 In den vom IAB laufend fortgeschriebenen Berechnungen werden das Potential an Erwerbspersonen dem vorausgeschätzten Bedarf an Erwerbstätigen gegenübergestellt. Zu aktuellen Daten vgl. auch Kühl 1988b: 15 f. sowie IAB-Kurzbericht 1989a. Die Angaben gelten für die alte Bundesrepublik.

37 Beispielhaft für diesen Typus der projektiven Zukunftsanalyse ist die Untersuchung »Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und Gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung«, die die PROGNOS AG im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) durchgeführt hat (PROGNOS 1987b).

vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit, die in dieser Untersuchung dem zeitlich näherliegenden Zeitraum der nächsten fünf oder zehn Jahre gewidmet wird (vgl. PROGNOS 1987b: 36 f.).

Warum also enthält das implizite Krisenlösungskonzept der Rentenversicherungsakteure keine Elemente einer aktiven Arbeitsumverteilung? Diese Frage stellt sich um so dringlicher, als die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt als eine der wesentlichen Ursachen der Rentenversicherungsprobleme durchaus erkannt werden. Obwohl - wie oben gezeigt wurde - die Wechselwirkungen zwischen der Situation am Arbeitsmarkt und in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf der allgemeinen Ebene ja wahrgenommen werden, wird diese Einsicht von den sozialpolitischen Akteuren in ihre Krisenlösungskonzepte nicht übernommen. Statt dessen konzentrieren sich die Analysen auf die Ursachen der Arbeitslosigkeit und auf den Zeitraum ihres voraussichtlichen Andauerns. Anstatt zu überlegen, wie durch gezielte rentenpolitische Maßnahmen von Beschäftigungsproblemen besonders tangierte Personengruppen und Alterskohorten unterstützt werden können, machen die Bemühungen der Akteure bei Fragen nach der weiterhin zu erwartenden Entwicklung der Arbeitslosigkeit vorschnell halt. Es überwiegt eine Einstellung des Wartens, bis die »Durststrecke« überwunden sein wird, d. h. bis sich durch verstärkte Wirtschaftsdynamik die Verhältnisse am Arbeitsmarkt »von allein« entspannen.

Eine ähnlich passive Einschätzung ihrer eigenen Rolle nehmen die rentenpolitischen Akteure bei der Analyse der *politischen Problemursachen* im Rentenversicherungssystem ein. In einschlägigen Verlautbarungen werden als zusätzliche Gründe für die Finanzierungskrise der GRV *beträchtliche Leistungsausweitungen* bezeichnet, die im Zuge der wirtschaftlichen Prosperität zu Beginn der siebziger Jahre beschlossen worden waren (VDR-Kommission 1987: 11). Der Sozialbeirat warnt deshalb vor Leistungsverbesserungen, die in Zeiten mit ungenügendem Wirtschaftswachstum vorgenommen werden. Sie können aus seiner Perspektive zu negativen Auswirkungen führen, insbesondere zu drastischen Minderungen der sozialen Alterseinkommen auf längere Sicht, einem noch engeren Verteilungsspielraum und möglicherweise zu einer weiter abnehmenden Leistungsbereitschaft, falls dadurch Beitragserhöhungen notwendig werden (Gutachten des Sozialbeirats 1981: 5 f.). Zu den Finanzbelastungen aus der Vergangenheit kamen weitere im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen seit Anfang der achtziger Jahre hinzu (Helberger 1986a: 16 f.).[38]

38 So wurden beispielsweise die Beiträge, die die Bundesanstalt für Arbeit für arbeitslose Leistungsempfänger an die GRV seit 1978 in voller Höhe entrichtet hatten, im Jahr 1983 empfindlich abgesenkt.

Die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung werden von den Akteuren also *externen Ursachen* zugeschrieben. Diesem Analyseergebnis entspricht die *Konzeption der Krisenbewältigung*. Ihre zentrale Prämisse lautet: Die Belastungen durch Arbeitslosigkeit und demographische Verschiebungen sollen *gleichgewichtig* auf Beitragszahler, Rentner und Bund verteilt werden (Gutachten des Sozialbeirats 1986: 6, VDR-Kommission 1987: 83 ff., vgl. auch Doetsch 1987: 511 f.).[39]

Obwohl auf der allgemeinen Ebene die Wechselverhältnisse und die gegenseitigen Einflüsse zwischen Wirtschaft, Beschäftigungssystem und Alterssicherung durchaus erkannt werden, fehlt in den bisherigen Reformplänen ein flankierender Beitrag der GRV zur Verbesserung der Beschäftigungssituation weitgehend. Trotz der theoretischen Einsichten liegt den sozialpolitischen Vorstellungen über zukünftige Entlastungsmöglichkeiten des Rentenversicherungssystems eher das Modell eines nur *einseitig bestehenden Zusammenhangs* zwischen Beschäftigungssystem und GRV zugrunde.

Der Sozialbeirat unterscheidet ausdrücklich zwischen Handlungsparametern innerhalb der Rentenversicherung und externen Einflußfaktoren. Zu den externen Faktoren zählen aus dieser Sicht die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Erwerbstätigkeit (Gutachten des Sozialbeirats 1981: 7, Gutachten des Sozialbeirats 1986: 21 f.). Mit der Hoffnung auf Verstärkung der Wirtschaftskraft, Zunahme der Erwerbsbeteiligung, insbesondere von Frauen, Abbau der Arbeitslosigkeit und Verlängerung der Lebensarbeitszeit erwarten sie eine Erleichterung von Faktoren, die die GRV aus der Perspektive ihrer Repräsentanten *selbst nicht beeinflussen* kann. Was die Ebene des konkreten Konzepts einer Krisenlösung anbelangt, überwiegt also bei den Akteuren das klassische Modell der *ressortmäßigen Aufgabenteilung*. Demnach ist die Mitwirkung an der Linderung der Arbeitsmarktungleichgewichte und der Arbeitslosigkeit nicht Aufgabe der gesetzlichen Alterssicherung.[40]

Die gezielte Förderung von Teilzeitarbeit spielt zwar im Kontext der Arbeitsentlastungsstrategie der derzeitigen Bundesregierung eine große Rolle, diese findet jedoch bislang nur am Rande Eingang in die rentenpo-

39 Nach Berechnungen des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) ergibt sich aus den im Rahmen der Rentenreform 1992 beschlossenen Einzelmaßnahmen eine von dieser Prämisse stark abweichende Belastungsverteilung. Knapp die Hälfte der Finanzierungslasten entfällt auf die Beitragszahler, rund ein Drittel auf die Rentner und lediglich knapp ein Siebtel auf den Bund (Müller 1989: 459).

40 Für eine strenge Aufgabentrennung spricht sich beispielsweise Kaltenbach (1982: 254), der Leitende Geschäftsführer der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), aus.

litischen Reformmodelle.[41] Zwar können ältere Arbeitnehmer durch die im Rahmen der Rentenreform 1992 neu eingeführte Teilrente stufenweise in den Ruhestand überwechseln.[42] Jedoch dort, wo ein wesentlicher Bedarf nach sozialpolitisch flankierter Teilzeitförderung besteht, nämlich bei Frauen mit Kindern, werden keine Optionen angeboten.[43]

Mit der Maxime der geplanten Rentenreform, nämlich einer gleichgewichtigen Verteilung der demographischen und arbeitsmarktbezogenen Belastungen auf Versicherte, Rentner und Staatshaushalt, steht einer vielfach strukturierten, differenzierten Arbeitswelt ein *globalisierendes Modell* »der« Versicherten und »der« Rentner gegenüber.[44] Wie oben gezeigt wurde, gerät die Realfiktion des Normalarbeitsverhältnisses im Zuge der lang anhaltenden Arbeitsmarktungleichgewichte zunehmend außer Kraft.

Das rentenpolitische Krisenlösungskonzept berücksichtigt nur ungenügend die Erkenntnisse der neueren Arbeitsmarkttheorie, die von einer *Zunahme der Dualisierung und Segmentierung* des Beschäftigungssystems ausgeht.[45] Diesen Analysen zufolge ist der Arbeitsmarkt nicht homogen, sondern in verschiedene Segmente geteilt, die durch formelle und informelle Regelungen voneinander abgegrenzt sind. Neben einem nach wie vor vorhandenen umfangreichen Segment von besser positionierten Ar-

---

41 Dies gilt umgekehrt auch für die staatliche Arbeitsmarktpolitik. Dort werden bisher die Wirkungen einer Flexibilisierung des Beschäftigungssystems durch Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung u. a. auf die soziale Sicherung der Beschäftigten und auf die Finanzierungsgrundlagen der sozialen Sicherungssysteme kaum berücksichtigt (Landenberger 1985, 1987b).

42 Werden die durchweg negativen Erfahrungen mit Modellen des Teilruhestandes betrachtet - in der chemischen und Zigarettenindustrie war die Inanspruchnahme minimal, weil die Unternehmen keine Teilzeitarbeitsplätze für Ältere bereitstellten -, ist die Frage erlaubt, ob es bei der nunmehr beschlossenen Variante nicht um symbolische Politik handelt. Insbesondere angesichts einer voraussichtlich bis 2010 und länger anhaltenden Arbeitslosigkeit, in der die Entscheidung über den Zeitpunkt der Verrentung eindeutig beim Arbeitgeber liegt, erscheint eine Teilrentenlösung fraglich, die von einem Antrags- und Entscheidungsrecht des älteren Arbeitnehmers ausgeht (Clausing 1988: 37, Hase 1988: 207; zu den Erfahren mit tariflichen Teilrentenmodellen vgl. PROGNOS 1987a: 159 ff.).

43 Zur Beschäftigungs-, Familien- und Rentenpolitik vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktprobleme von Frauen mit Kindern vgl. Kapitel 3.

44 Vereinzelt wird in der Literatur auf die Wirkungen globaler Problemlösungskonzepte aufmerksam gemacht. So führen beispielsweise lineare Rentenkürzungen zu einer relativ stärkeren Belastung für Empfänger kleiner Renten. Ebenso führen lineare Beitragserhöhungen zu einer relativ stärkeren Belastung der Empfänger von niedrigen Erwerbseinkommen (Krupp 1985b: 354 f.).

45 Einen informativen Überblick über diese Theorieansätze geben Lutz 1987, Sengenberger 1987.

beitskräften mit Berufserfahrung und kontinuierlichem Vollzeiterwerbsverlauf entsteht ein wachsendes Segment von schlechter positionierten Arbeitskräften, deren Erwerbsverlauf Unterbrechungen aufweist und denen nur solche Beschäftigungsmöglichkeiten offenstehen, in denen sie schlechtere Bezahlung, weniger Arbeitsplatzsicherheit und geringere Aufstiegschancen vorfinden.

Wie die empirische Arbeitsmarktforschung zeigt, tragen bestehende Zutrittsbarrieren zur Segmentation am Arbeitsmarkt bei. Bei angespannter Situation im Beschäftigungssystem führt dies dazu, daß besonders folgende Gruppen erschwerten Zugang in eine Beschäftigung vorfinden: Berufsanfänger, Frauen nach familienbedingter Unterbrechung der Erwerbstätigkeit und andere, die vom Modell des kontinuierlichen Vollzeitbeschäftigten abweichen.[46] Daß bisher die Gewerkschaften die Spaltungstendenzen am Arbeitsmarkt nur äußerst zurückhaltend problematisieren, liegt an der Orientierung der Tarifpolitik am Bild des Normalarbeiters. Es ist dies der Facharbeiter in einem Großbetrieb. Die Repräsentanten dieses Typus stellen traditionell den organisatorischen Mitgliedschaftsstamm der Gewerkschaften. Sie beherrschen bis heute die innergewerkschaftlichen und tarifpolitischen Entscheidungsgremien und beeinflussen maßgeblich die Tarifverhandlungen und deren Ergebnisse. Angehörige der sogenannten Randbelegschaften sowie Arbeitslose sind im System der gewerkschaftlichen Interessenvertretung nur schwach repräsentiert (Wiesenthal 1987: 319 ff.).

Gerade zur Vermeidung von unfreiwilligen Erwerbsunterbrechungen bei Frauen gilt eine sozialpolitisch flankierte Teilzeitförderung als geeignete Strategie. Eine Sozial- und Rentenpolitik, die jedoch neue Strukturierungen im Beschäftigungssystem und die Herausbildung neuer erwerbsbiographischer Muster nicht in ihre Reformkonzepte aufnimmt, kann eine Strategie der Arbeitsumverteilung behindern. Die Ursache liegt darin, daß die handlungsleitenden »Theorien« und impliziten Erklärungsmuster nach wie vor von der Realfiktion des Normalarbeiters und des Standardversicherten ausgehen.

Wie im weiteren zu zeigen sein wird, verstärkt ein rentenversicherungsbezogenes Konstruktionsprogramm, das auf einem empirisch nicht mehr dominierenden Erwerbs- und Versichertenmodell basiert, die beschriebenen Segmentations- und Dualisierungstendenzen (vgl. Bieback 1985: 647). Diese ungewollte Wirkung kann von globalisierenden rentenpolitischen Krisenlösungskonzepten verstärkt werden, die nicht berück-

46 Vgl. dazu Biehler/Brandes 1981: 127 ff., Cramer 1986: 243 ff., Schasse/Bellmann 1989: 81 ff.

sichtigen, daß eine homogene Struktur der Versichertengemeinschaft empirisch obsolet ist.

Im folgenden Abschnitt soll geprüft werden, welche Bedeutung der demographischen Altersverschiebung im Krisenerklärungs- und Krisenlösungsmodell der sozialpolitischen Akteure zukommt.

2.2.4 Erklärungskonkurrenz Demographie versus Ökonomie

Ein komplexes Bündel von Veränderungen im Bereich der Wirtschaft und des Beschäftigungssystems macht ein theoretisches Umdenken der sozial- und rentenpolitischen Akteure notwendig. Als weiterer wichtiger Faktor sind dabei die *demographischen Verschiebungen* zu berücksichtigen, die sich in Form von höherer Lebenserwartung, vor allem aber von deutlich niedrigeren Geburtenraten abzeichnen.[47]

Hier nun soll gefragt werden, welche theoretisch-konzeptionellen Anforderungen aus den demographischen Veränderungen für eine integrierte Krisenlösung der Alterssicherungs- und Arbeitsmarktproblematik resultieren.[48] Bei der Durchsicht der bevölkerungswissenschaftlich orientierten Literatur fällt auf, daß sie dazu neigt, bei der unbestritten besorgniserregenden Zunahme des demographischen Alterungsprozesses andere intervenierende Rahmenbedingungen zu vernachlässigen. Berechnungen darüber, wie sich der Alterslastquotient und der Gesamtlastquotient[49] künftig entwickeln werden, kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß sich der Beitrag zur Rentenversicherung bei gleichbleibendem Rentenniveau bis zum Jahre 2030 etwa verdoppeln wird (VDR-Kommission 1987: 61).[50]

---

47 Reichhaltige Daten zur bisherigen Bevölkerungsentwicklung sowie Modellrechnungen zur Entwicklung der deutschen und ausländischen Bevölkerung bieten die Berichte über die Bevölkerungsentwicklung 1980 und 1984.

48 Bereits die Transfer-Enquête-Kommission (1981: 235) hat auf die Probleme der Bevölkerungsentwicklung und der daraus resultierenden Notwendigkeit einer stärkeren Abstimmung zwischen verschiedenen Politikbereichen hingewiesen. Soziologisch orientierte Bevölkerungsforschung knüpft an das Interdependenz-Postulat an (Kaufmann/Leisering 1983).

49 Der Alterslastquotient bezeichnet das Verhältnis der Bevölkerung über 60 bzw. über 65 Jahre zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Der Gesamtlastquotient bezeichnet das Verhältnis der nichterwerbsfähigen Bevölkerung (Kinder, Jugendliche und Rentner) zur erwerbstätigen Bevölkerung. (Zur Definition und prognostizierten Entwicklung bis zum Jahr 2040 vgl. VDR-Kommission 1987: 26 ff.).

50 Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (1989) liegt der Beitrag zur GRV (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) bei 18,7 Prozent.

Inzwischen gibt es eine Reihe von Autoren, die für eine Erweiterung der demographischen Ansätze plädieren. Ihre Kritik wendet sich gegen die Annahme eines *gegebenen* Berufseintritts- und Berufsaustrittsalters sowie gegen die Annahme einer *gegebenen* Erwerbsquote von Männern und Frauen (Grohmann 1981: 3 ff., Höhn 1983: 480 f., Kaufmann 1960: 234 ff., Kaufmann/Leisering 1984: 431, Schmähl 1980: 315, Thiede 1986: 252 ff.).

Für eine integrierte Berücksichtigung von demographischen Verschiebungen und Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt in der sozialpolitischen Diskussion sprechen zwei Entwicklungen: zum einen die seit Ende der sechziger Jahre deutlich *zurückgegangene Geburtenrate*, was dazu führen wird, daß ab der Jahrtausendwende die aktiv Erwerbstätigen eine immer größer werdende Gruppe von Älteren über das Umlagesystem der Alterssicherung finanzieren müssen. Aus diesem Grund wird der Ruf nach einer bevölkerungsdynamischen Rentenformel lauter. Gefordert wird, daß diejenigen, die den »Drei-Generationen-Vertrag« durch wenige oder keine Kinder weniger erfüllen als andere, einen höheren Beitrag zur Rentenversicherung entrichten sollten (Nell-Breuning 1980: 119 ff., 1986: 510 ff.).

Die zweite hier angesprochene Entwicklung ist die hohe Arbeitslosigkeit, die amtlichen Prognosen zufolge noch bis über die Jahrtausendwende hinaus anhalten kann. Alle an den demographischen Verschiebungen ansetzenden Anreize, Kinder aufzuziehen, laufen ins Leere, wenn Jugendlichen, Frauen und Älteren der Zugang zum oder der Verbleib auf dem Arbeitsmarkt verwehrt ist. Generative Einflußfaktoren wirken auf die Alterssicherung nicht direkt, sondern vermittelt über ihren Einfluß auf die Erwerbsquote (Dinkel 1985a: 355 f.). Die Situation am Arbeitsmarkt bestimmt darüber, ob Ältere bis zum Renteneintrittsalter im Erwerbsleben bleiben können oder ob sie bereits früher über Vorruhestandsregelungen oder Erwerbsunfähigkeitsrenten aus dem Erwerbsprozeß hinausgedrängt werden. Sie entscheidet weiterhin darüber, ob die nachwachsende Generation zu aktiven Beitragszahlern werden kann oder ob sie auch im Aktivenalter zu den unfreiwillig wirtschaftlich Inaktiven zählt (Höhn 1983: 480 f., Kaufmann 1960: 234 ff., 281 ff.).

Die Überschätzung des Einflusses der demographischen Komponente auf die Entwicklung der GRV resultiert aus der Vernachlässigung der komplexen Interdependenz von Wirtschaft, Beschäftigung und verteilungspolitischen Grundentscheidungen (vgl. Bäcker/Scharf 1988: 280 ff., Kaufmann/Leisering 1983: 4 ff.). So wurde vielfach die vermehrte Berufstätigkeit der Frau für den Geburtenrückgang verantwortlich gemacht. Daß eine Kausalbeziehung nicht besteht, zeigt der Fall Schweden. Obwohl dort die Erwerbsquote der Frauen um rund 30 Prozent höher liegt als in der

Bundesrepublik, beträgt der Durchschnittswert in Schweden dennoch 1,7 Kinder, in der Bundesrepublik hingegen nur 1,3 Kinder (Kaufmann 1987a: 10). In bezug auf eine Integration von renten-, familien- und arbeitsmarktpolitischen Zielen bietet das Beispiel Schweden wichtige Ansatzpunkte. Dort wird durch gezielte Förderung der Teilzeitarbeit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert (Hohenberger/Maier/Schlegelmilch 1988). Außerdem erleichtert das schwedische Alterssicherungssystem die Entscheidung für Kinder, weil dort eine erziehungsbedingte Arbeitszeitreduktion auf die Rentenanwartschaft in geringerem Maße negativ zu Buche schlägt als in der Bundesrepublik (Schettkat 1987).[51]

Da die Zunahme der Alterslast bereits jetzt mit gesicherten Zahlen belegt werden kann, weil die um die Jahrtausendwende erwerbsfähigen Altersgruppen schon geboren sind, können Wissenschaft und Sozialpolitik rechtzeitig empirisch fundierte Handlungskonzepte ausarbeiten.[52] Um die künftige Versorgungslast tragen zu können, muß die *Gruppe der Beitragszahler* vergrößert werden. Je größer die demographischen Zukunftslasten sind, desto intensiver müssen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Akteure über die Eignung bisheriger *Abgrenzungen des Erwerbssektors vom Nichterwerbssektor* nachdenken. Die Beschäftigungspolitik der letzten Jahre führte - gewollt oder ungewollt - zu einer stärkeren Konzentration der Erwerbsarbeit auf einen relativ geringen Bevölkerungsteil. Das zeigt sich vor allem an der Tendenz zur Verlängerung der Schul- und Ausbildungszeiten sowie zur Ausgliederung von Frauen und älteren Arbeitnehmern aus dem Arbeitsmarkt (Schettkat 1987: 257 f.). Der Frauen- und Familienpolitik gelang es bisher erst in Ansätzen, den beiden Zielen - Förderung familienverträglicher Erwerbsformen und Abbau der Diskriminierung der Frauen am Arbeitsmarkt - näherzukommen (Herlth/Kaufmann 1982: 20 f.)[53]

Um die wachsenden generativen Belastungen tragen zu können, scheint der entgegengesetzte Weg, nämlich eine Umverteilung der knappen Erwerbsarbeit auf möglichst viele Schultern, als geeignetere Strategie. Ein vermehrtes Teilzeitangebot könnte insbesondere kindererziehenden Frauen und Männern erlauben, den Bezug zur Arbeitswelt zu behalten.

---

51 Zu sozialpolitischen Lösungsalternativen der Anerkennung der Kindererziehungszeiten im Alterssicherungssystem im Zusammenhang der Arbeitsmarktpolitik in bezug auf Frauen vgl. Kapitel 3.

52 Zur theoretischen Begründung vgl. Kaufmann 1984: 20 ff., 1975: 51 ff.

53 Die derzeitige Politik schwankt zwischen Förderung der Erwerbstätigkeit der Frau und Förderung der Rückkehr der Frau in Familie und Haushalt. Stichworte sind die Rückkehrhilfen nach AFG einerseits und der Erziehungsurlaub andererseits. Außerdem nimmt der Anteil der geringfügigen, sozialversicherungsfreien Teilzeitarbeit in den letzten Jahren zu; vgl. dazu Kapitel 3.

Daß die künftige Alterslast nicht nur mit »internen« rentenversicherungsspezifischen Instrumenten bewältigt werden kann, sondern daß die Erwerbstätigkeit insbesondere der Frauen und der Älteren ausgeweitet werden muß, betonen inzwischen auch die rentenpolitischen Experten. Sie argumentieren, daß die Erhöhung der Erwerbsquote zu einer Verbesserung des zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen (versicherungspflichtigen) Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen beitragen kann. In diesem Kontext wird auf die sinkende Männererwerbsquote und die steigende Frauenerwerbsquote hingewiesen.[54] Die Rentenversicherungsakteure sehen gerade im Hinblick auf die im internationalen Vergleich relativ niedrige Frauenerwerbsquote der Bundesrepublik noch unausgeschöpfte Spielräume (Gesetzentwurf der Fraktionen 1989: 137).[55]

Bei auch mittelfristig anhaltender Arbeitslosigkeit wird eine solche Politik zu Konflikten führen. Eine Umverteilung der vorhandenen knappen Erwerbsarbeit ist nur möglich, wenn ein Teil der bislang Vollzeitbeschäftigten seine Arbeitszeit freiwillig reduziert. Dieser Aspekt wird unten weiterverfolgt.[56] Zunächst sollen mögliche politikinterne Konfliktfelder untersucht werden, die insbesondere zwischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik entstehen können. Die konkrete Frage lautet: Werden die heutigen und künftigen Belastungen des Arbeitsmarktes weiterhin den sozialen Sicherungssystemen aufgebürdet, oder gelingt es den sozialpolitischen Akteuren, sich gegen die systemfremde Indienstnahme mit einer offensiven, den Wandel im Beschäftigungssystem aktiv aufgreifenden Reformkonzeption zu Wehr zu setzen?

2.3 Wirkungen vermehrter Teilzeitarbeit auf die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung

Teilzeitbeschäftigung kann als arbeitsmarktpolitisches Instrument zwei wichtige Funktionen erfüllen. Zum einen kann in Phasen der Arbeitslosigkeit das knappe Arbeitsangebot auf eine größere Zahl von Arbeitssuchenden verteilt werden. Zum anderen stellt Teilzeitbeschäftigung, wie unten

54 Empirische Daten zur Erwerbsquote von Männern und Frauen sowie amtliche Projektionen werden in Abschnitt 3.2 präsentiert.

55 Positive Erwartungen werden auch in anderen Verlautbarungen der Sozialversicherungsträger mit einer steigenden Frauenerwerbsquote verbunden (Buttler/Bellmann 1988: 271, Kaltenbach 1984: 377 ff., Kolb 1989b: 59 ff., VDR-Kommission 1987: 30 ff. Aus wissenschaftlicher Perspektive vgl. Grohmann 1984: 22 ff.).

56 Zu verteilungspolitischen Fragen einer politischen Steuerung der Zugangschancen zum Arbeitsmarkt vgl. Kapitel 3.

detaillierter begründet wird (Abschnitt 3.2.3), besonders für Frauen mit Kindern eine wichtige Möglichkeit dar, Familie und Beruf zu verbinden. Im Hinblick auf die Alterssicherung können durch ein ausreichendes Angebot an Teilzeitstellen längere Erwerbsunterbrechungen und damit Lükken in der Versicherungsbiographie von Frauen vermieden werden.

Von seiten der institutionellen Akteure der Rentenversicherung wurde bisher nur in einigen wenigen Publikationen die möglichen Auswirkungen vermehrter Teilzeitbeschäftigung auf die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) thematisiert.[57] Keinerlei Überlegungen werden der Frage gewidmet, ob und gegebenenfalls wie die GRV eine staatliche Politik der Teilzeitförderung unterstützen könnte. Diese Diskrepanz zwischen arbeitsmarktpolitischer Bedeutung dieser Arbeitszeitform und ihrer rentenpolitischen Vernachlässigung kann im wesentlichen auf drei Ursachen zurückgeführt werden: Erstens besteht aus der arbeitsmarktpolitischen Perspektive *Unsicherheit* über die quantitativen Beschäftigungswirkungen einer Ausdehnung der Teilzeitarbeit. Ebenso wenig wie bei Wochenarbeitszeitverkürzungen oder beim Vorruhestand läßt sich der exakte Nettobeschäftigungseffekt vorhersagen.[58]

Zweitens verfügen paritätisch besetzte Großorganisationen nur über begrenzte Kapazitäten, was die Problemgenerierung und -thematisierung anbelangt.[59] Zwar befassen sich die aktuellen Analysen der Rentenversicherungsprobleme mit den Wirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Finanzierungsbasis der GRV, wie oben dargestellt wurde. Da jedoch im Sinne der ressortmäßigen Arbeitsteilung der Abbau der Arbeitslosigkeit mit Hilfe von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten Aufgabe der staatlichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie der Tarifparteien ist, halten sich die Akteure der Sozialversicherung auch beim Thema Teilzeitarbeit bisher eher zurück.

---

57 Vgl. Albrecht 1984, Geyer/Genske 1987, Ruland 1987, Schmähl 1984a, 1985a, 1985b, 1986b. Jedoch steht in keinem dieser Beiträge die Teilzeitarbeit im Mittelpunkt.

58 Die Schwierigkeit liegt insbesondere darin, daß Effekte verschiedener Art, wie Einsparung von Arbeitskraft (Rationalisierung), Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit sowie Abbau der Stillen Reserve, rechnerisch nur schwer voneinander isoliert werden können. Im Rahmen seiner Volumensrechnungen konnte das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung jedoch eindeutig belegen, daß die Ausdehnung der Teilzeitbeschäftigung per saldo Vollzeitarbeit nicht verdrängt und zur Zunahme der Frauenerwerbsquote beigetragen hat (Brinkmann/Kohler 1989: 476).

59 Zu Aspekten der organisationsspezifischen Binnendynamik des Rentenversicherungssystems vgl. Abschnitte 1.3 und 1.4.

Drittens - und dies ist wohl die wichtigste Ursache der geringen Aufmerksamkeit der Rentenpolitik gegenüber den Wechselwirkungen zwischen Teilzeitbeschäftigung und Rentenfinanzierung - überwiegt in der GRV-spezifischen Bearbeitung von Finanzierungsfragen eine *hochaggregierte Betrachtungsweise*.[60] Entsprechend der gesetzlichen Grundlagen des Leistungs- und Finanzierungssystems der GRV stehen bei unausgeglichenem Budget die Instrumente (lineare) Beitragserhöhung und (pauschale) Leistungskürzung sowie Anhebung des Bundeszuschusses zur Verfügung.[61] Wir werden im folgenden zeigen, daß eine wesentliche Voraussetzung der hochaggregierten, globalen Bearbeitungsmuster von Finanzierungsproblemen der GRV das Vorhandensein von homogenen, vergleichbaren Versicherungsmerkmalen ist (langjährige versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit in Vollzeitbeschäftigung).[62] In dem Maße, wie zur Milderung der Arbeitslosigkeit neben global ansetzenden Instrumenten wie Wochenarbeitszeitverkürzung auch zu differenzierenden Instrumenten wie Teilzeitförderung gegriffen wird, wächst aus der rentenpolitischen Sicht die Notwendigkeit, auf der Finanzierungsseite die globalen Bearbeitungsmuster durch die Hereinnahme von Strukturaspekten zu ergänzen.[63]

Im folgenden werden die Auswirkungen vermehrter Teilzeitbeschäftigung auf die Rentenfinanzen in einem ersten Schritt anhand modellartiger Vereinfachungen erläutert (Abschnitt 2.3.1). In den nachfolgenden Abschnitten werden differenziertere, realitätsnähere Prämissen zugrundegelegt.

---

60 Einen Überblick über die Funktionsweise und Finanzierung der GRV geben Bethusy-Huc 1965, Brück 1981: 132 ff., Hensen 1955, Külp-Schreiber 1971, Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme 1983b.

61 Die Beitragseinnahmen der GRV sind etwa so hoch wie die Lohnsteuerzahlungen und doppelt so hoch wie die Mehrwertsteuereinnahmen in der Bundesrepublik Deutschland. Die GRV-Finanzen insgesamt umfassen einen Anteil von Rund einem Zehntel des gesamten Volkseinkommens. Die GRV ist damit der finanzstärkste Zweig der sozialen Sicherung (Schmähl 1984a: 70 ff.).

62 Zu den Homogenitäts- und Standardannahmen in Form des handlungsleitenden Modells des »Eckrentners« vgl. Abschnitt 2.2.

63 Schmähl plädiert für eine differenzierende Finanzierungsdiskussion, in der die Bedingungen und Wirkungen von Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der GRV auf verschiedene Versicherten- und Leistungsgruppen berücksichtigt werden sollen (Schmähl 1984a: 71 ff.).

2.3.1 Mögliche Auswirkungen einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigung auf die Rentenfinanzierung (Einnahmenseite)

Bei der Analyse der möglichen Auswirkungen einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigung auf die Finanzierung der GRV sind die Einnahmen- und die Ausgabenseite zu unterscheiden. Beginnen wir mit der *Einnahmenseite*. Entsprechend der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung einer Verteilung der knappen Erwerbschancen auf eine größere Anzahl von Erwerbstätigen würde ein Anstieg der Teilzeitarbeit eine Verteilung der gesamten versicherungspflichtigen Lohn- und Gehaltssumme auf mehr Beschäftigte bedeuten. Eine größere Anzahl von Versicherten würde - allerdings teilzeitbedingt im Durchschnitt geringere - Beiträge in die GRV entrichten. Den hier gemachten Aussagen liegt, das sei noch einmal besonders betont, die Annahme zugrunde, daß eine staatliche Förderung der Teilzeitbeschäftigung das insgesamt angebotene (versicherungspflichtige) Beschäftigungsvolumen als solches nicht erhöhen kann. Sie kann aber die Zahl der Beschäftigten erhöhen. Wie hoch der Beschäftigungseffekt ausfällt, hängt von vielen Faktoren ab (Personalkosten, Produktivität, Einkommen und Nachfrage) (vgl. Krupp 1988: 183 ff., Sachverständigenrat 1983: 206 ff.). Eine partielle Zunahme der Beschäftigung in einzelnen Wirtschaftszweigen und Branchen und eine partielle Abnahme der Beschäftigung in anderen Wirtschaftszweigen und Branchen ist dabei durchaus nicht ausgeschlossen.[64]

Wie hoch der positive oder negative Einnahmeneffekt von vermehrter Teilzeitarbeit in der GRV wäre, hängt hauptsächlich davon ab, in welchem Umfang sich die zusätzlich (Teilzeit-)Beschäftigten aus vorher leistungsberechtigten Arbeitslosen rekrutieren, bzw. in welchem Umfang es sich um vorher nicht leistungsberechtigte Arbeits- oder Erwerbslose oder um Personen aus der Stillen Reserve handelt (vgl. Schmähl 1985a: 288 f.).

Auf die Finanzen der Rentenversicherung wirkt sich der Übergang von einem vormals vollzeitbeschäftigten Arbeitslosen mit vollem Anspruch auf Arbeitslosengeld auf eine Teilzeitstelle mit einem halbierten Bruttoarbeitsentgelt negativ aus.[65] Dazu kommt es deshalb, weil die GRV

---

64 Entscheidend für die finanzielle Auswirkung auf die Beitragsseite der GRV ist die Nettozunahme der Beschäftigung, also der Saldo aus zusätzlichem (versicherungspflichtigem) Beschäftigungsvolumen und der durch den Einsatz von Teilzeitbeschäftigung bewirkten Rationalisierungseffekten, also einer Abnahme des Beschäftigungsvolumens.

65 Wie die übrigen Sozialversicherungsträger leidet auch die GRV unter den seit Mitte der siebziger Jahre anhaltenden Arbeitsmarktproblemen. In hohem Maße wirkt sich die Arbeitslosigkeit nachteilig auf die Finanz- und Vermögenslage der

seit 1983 für einen arbeitslosen Leistungsempfänger einen Beitrag in Höhe von rund 45 Prozent des vorherigen Bruttoarbeitsentgelts des Versicherten von der Bundesanstalt für Arbeit bekommt.[66] Dagegen erhielt die GRV in den Jahren 1979 bis Ende 1982 für arbeitslose Leistungsempfänger von der Bundesanstalt Beiträge, die auf der Basis von 100 Prozent der den Leistungen zugrundeliegenden Bemessungsentgelten lagen (Albrecht/Backhaus 1983: 147 ff., Geyer/Genske 1987: 176, Kaltenbach 1984: 377 ff., Kolb 1983: 84 ff.).[67]

Aufgrund der derzeitig geltenden Regelung einer Teilung der sozialversicherungsbezogenen Kosten der Arbeitslosigkeit zwischen Bundesanstalt für Arbeit und den Trägern der Gesetzlichen Rentenversicherung ist eine Politik der Umverteilung des knappen Erwerbsarbeitsangebotes auf mehr Schultern durch Teilzeitarbeit für die GRV mit weniger finanziellen Verlusten verbunden, je stärker sich der Ersatzbedarf für die durch Arbeitsplatzteilung freiwerdenden Stellen anstatt aus dem Kreis der leistungsberechtigten Arbeitslosen aus dem Kreis der nicht leistungsberechtigten Arbeits- bzw. Erwerbslosen und der Stillen Reserve rekrutiert (Schmähl 1985a: 289 ff.). Dies kann an folgenden vier Beispielfällen auf-

---

Rentenversicherungsträger aus. Dies hat mehrere Gründe: Während sich die Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit zur Krankenversicherung nach dem letzten Bruttoarbeitsentgelt des arbeitslos Gewordenen bemessen, richten sich seit 1983 die Beitragszahlungen der Bundesanstalt für Rentenversicherung lediglich nach der Höhe der gewährten Lohnersatzleistung. Bei den Rentenversicherungsträgern bewirkt dies auf der Einnahmenseite massive Beitragsausfälle sowie auf der Ausgabenseite Mehrleistungen durch arbeitsmarktbedingten früheren Ruhestand und Zunahme der Erwerbsunfähigkeitsrenten (Helberger 1986a; 15 ff.).

66 Der finanzielle »Verlust«, den die GRV beim Übergang eines Vollzeitbeschäftigten in die Arbeitslosigkeit erleidet, liegt also bei rund 55 Prozent (Kolb 1989c: 72, Schulze/Hoffmann 1982: 444). Nach dieser Regelung teilen sich Bundesanstalt für Arbeit und GRV die Finanzierungslasten der (registrierten) Arbeitslosigkeit etwa hälftig. Zu den jährlichen Mindereinnahmen der GRV durch Arbeitslosigkeit vgl. Abschnitt 2.2.3.

67 Mit dem Rentenreformgesetz werden Bezugszeiten von Arbeitslosengeld und -hilfe neu geregelt. Über mehrere Übergangsstufen (ab 1995) tritt die Neuregelung ab 1998 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt gelten Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen nicht mehr als Ausfallzeiten, sondern wieder als Pflichtbeitragszeiten. Die Anrechnungsvorschrift der Halbbelegung entfällt. Der Versicherte erhält die Arbeitslosenzeit jedoch nicht wie bisher auf der Basis von 100 Prozent des individuellen Bruttodurchschnittsentgelts, sondern nur noch auf der Basis von 80 Prozent davon angerechnet. Die bisher bei 45 Prozent liegenden Beiträge, die die Bundesanstalt für Arbeit für arbeitslose Versicherte an die GRV entrichtet, erhöhen sich ab 1998 auf 80 Prozent. Die Neuregelung bedeutet eine finanzielle Mehrbelastung der arbeitslosen Versicherten sowie der Bundesanstalt für Arbeit, aber eine Entlastung der GRV (vgl. Kolb 1989c: 70 ff.).

gezeigt werden, wobei Fall 1 für die GRV finanziell am verlustreichsten ist, während Fall 4 die GRV nicht belastet (vgl. Übersicht 2.1).[68]

Die in Übersicht 2.1 dargestellten finanziellen Auswirkungen von Arbeitsplatzteilung zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen ergeben sich aus folgenden Modellfällen:

1. Besetzung einer Vollzeitstelle durch zwei Arbeitslose, die aus früherer Vollzeiterwerbstätigkeit einen vollen Leistungsanspruch (Arbeitslosengeld) bezogen hatten (je ½ Stelle). In diesem Fall entsteht der GRV ein finanzieller »Verlust« von rund 90 Prozent.
2. Besetzung einer Vollzeitstelle zu einer Hälfte mit dem vorherigen Stelleninhaber, der freiwillig auf 50 Prozent seiner Arbeitszeit verzichtet, und zur anderen Hälfte mit einem Arbeitslosen mit vollem Leistungsanspruch. In diesem Fall entsteht der GRV ein finanzieller »Verlust« von rund 45 Prozent.
3. Besetzung einer Vollzeitstelle zu einer Hälfte mit einem vorher Arbeitslosen mit vollem Leistungsanspruch und zur anderen Hälfte mit einem vorher Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch.[69] Hier ergibt sich wie im Modellfall (2) für die GRV ein Einnahmeverlust von 45 Prozent.
4. Besetzung einer Vollzeitstelle mit zwei Erwerbslosen ohne Leistungsanspruch (je ½ Stelle). In diesem letzten Modellfall entsteht der GRV weder ein Einnahmeausfall noch ein Einnahmegewinn.

An diesen vier Modellfällen kann das *doppelte rentenpolitische Dilemma* aufgezeigt werden, das aus der konzeptionellen und finanzierungstechnischen Verknüpfung der Arbeitslosigkeit mit der Einnahmenseite der GRV resultiert. Ein Dilemma besteht darin, daß der staatlichen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik daran gelegen ist, nicht nur die Erwerbs- und Arbeitslosigkeit selbst abzubauen, sondern gleichzeitig dabei auch einen sichtbar positiven Effekt in der Arbeitslosenstatistik zu erzielen. Anders dagegen das systembedingte Interesse der Rentenversicherungsträger: Wie die obigen Beispielfälle deutlich machen, muß ihnen eher daran gelegen sein, den personellen Ersatzbedarf im Rahmen einer Arbeitsumverteilungsstrategie aus dem Kreis der nicht registrierten bzw. nicht lei-

68 In den Beispielfällen vorausgesetzt sind jeweils Beschäftigungsverhältnisse mit Arbeitsentgelten innerhalb der Beitragsbemessungsgrenzen (im Jahr 1989 Bruttoentgelte zwischen 450 DM und 6 100 DM pro Monat).

69 Ohne Leistungsanspruch können Arbeitslose sein, die die Anwartszeiten nicht erfüllt haben, die ihren Leistungsanspruch bereits ausgeschöpft haben oder die zwar beim Arbeitsamt nicht gemeldet sind, aber sich selbst als arbeitssuchend einstufen (Stille Reserve).

Übersicht 2.1: Finanzielle Auswirkungen einer Arbeitsplatzteilung zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen auf die Beitragseinnahmen der GRV (vier Modellfälle)

Fall Nr.	Vor & nach Arbeits-platzteil.	Art der Arbeitsplatzteilung (Aufteilung zwischen Beschäftigen und Arbeitslosen)		Beitrags-anteile[1]	Gesamt-beitrags-einnahm.
1	vorher	1 Vollzeitstelle 1 Arbeitsloser mit vollem Leistungsanspruch 45 %	1 Arbeitsloser mit vollem Leistungsanspruch 45 %	100 % 90 %	190 %
	nachher	2 halbe Stellen vormals Arbeitsloser 50 %	vormals Arbeitsloser 50 %	100 %	100 %
2	vorher	1 Vollzeitstelle 1 Arbeitsloser mit vollem Leistungsanspruch 45 %		100 % 45 %	145 %
	nachher	2 halbe Stellen vormals Vollzeitbeschäft. 50 %	vormals Arbeitsloser 50 %	100 %	100 %
3	vorher	1 Vollzeitstelle 1 Arbeitsloser mit vollem Leistungsanspruch 45 %	1 Erwerbsloser ohne Leistungsanspruch --	100 % 45 %	145 %
	nachher	2 halbe Stellen vormals Arbeitsloser 50 %	vormals Erwerbsloser 50 %	100 %	100 %
4	vorher	1 Vollzeitstelle 1 Erwerbsloser ohne Leistungsanspruch --	1 Erwerbsloser ohne Leistungsanspruch --	100 % --	100 %
	nachher	2 halbe Stellen vormals Erwerbsloser 50 %	vormals Erwerbsloser 50 %	100 %	100 %

1 Vor der Stellenteilung erhielt die GRV für den Inhaber der vollen Stelle Beitragseinnahmen in Höhe von 100 %. Zusätzlich bezog sie von der Bundesanstalt für Arbeit für einen vormals vollzeitig beschäftigten Arbeitslosen mit vollem Anspruch auf Arbeitslosengeld Beitragseinnahmen in Höhe von rund 45 %, ergibt für zwei Arbeitslose 90 %, ergibt insgesamt 190 %. Nach der Stellenteilung, die beispielsweise durch die Verrentung des vormaligen Stelleninhabers möglich wird, teilen sich die beiden vormals Arbeitslosen einen Arbeitsplatz. Dadurch entfallen die Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 90 %. Die gesamten Beitragseinnahmen der GRV betragen nur noch 100 %. Die Stellenteilung bedeutet also für die GRV eine Reduktion auf der Einnahmenseite um 90 %.

stungsberechtigten Erwerbs- und Arbeitslosen zu rekrutieren. Die GRV kann also aufgrund des oben beschriebenen Regelungsmechanismus weder daran interessiert sein, primär die registrierte Arbeitslosigkeit zu mindern, noch die Bundesanstalt für Arbeit finanziell zu entlasten, solange sie sich primär an der periodenbezogenen Maximierung der Einnahmen orientiert.

Dieser finanzierungstechnische Funktionszusammenhang gilt aber nur in der kurzfristigen Perspektive. Langfristig entstehen nämlich der GRV auch für einen Teil derjenigen Arbeitslosen Kosten, für die sie keine Beiträge von der Bundesanstalt für Arbeit erhält. Die Ursache liegt in der Regelung begründet, daß alle registrierten, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehenden Arbeitslosen, auch wenn sie wegen Nichterfüllung der Anwartschaftszeit (§ 104 AFG) oder wegen Unterhaltsverpflichtungen der Verwandten oder Ehegatten (§§ 137 f. AFG) keine Leistungen beziehen, die Zeiten der Arbeitslosigkeit als Ausfallzeit angerechnet bekommen. Wenn die rentenpolitischen Akteure bisher kein explizites Interesse an einem Abbau der Arbeitslosigkeit via Arbeitsumverteilung zeigen, so handeln sie damit nur kurzfristig systemadäquat. Aus Gründen einer langfristigen Stabilisierung der Finanzgrundlagen wäre eine aktive Mitwirkung der Rentenpolitik am gesamtgesellschaftlichen Ziel eines Abbaus des Arbeitsmarktungleichgewichts also durchaus rational.

Ein anderes Dilemma ergibt sich daraus, daß für die Rentenversicherung eine Arbeitsumverteilungs-Strategie finanziell nur dann attraktiv ist, wenn der dabei insgesamt erzielte Effekt bei der versicherungspflichtigen Beschäftigung positiv ist. Wie oben gezeigt wurde, sind erst eineinhalb vorher arbeitslose Neubeschäftigte für die GRV »ertragreich«. In Kapitel 3 wird gezeigt, daß sich die Sichtweisen der Rentenversicherungsakteure zu ändern beginnen. An die Stelle globaler, hochaggregierter Problemlösungsmuster treten konzeptionelle Neuansätze in bezug auf differenzierter wahrgenommene Teilprobleme und Teilgruppen von (potentiellen) Versicherten. Ausschlaggebende Faktoren für die im folgenden näher zu analysierende, sich allmählich vollziehende Veränderung des institutionellen Selbstverständnisses der GRV und ihrer Vertreter sind einerseits Arbeitsmarktanalysen und -prognosen, die ein Andauern weiterhin hoher Arbeitslosigkeit bis weit in das zweite Jahrtausend hinein sowie eine demographisch und arbeitsmarktbedingt weiterhin abnehmende Erwerbsquote zum Ergebnis haben (Abschnitt 3.2). Diese Erkenntnisse veranlassen die GRV-Akteure, in programmatischen Äußerungen auf die Notwendigkeit einer höheren Frauenerwerbstätigkeit hinzuweisen, um einer weiteren Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern entgegenzuwirken. Der zweite wichtige Antriebsmo-

tor für sich wandelnde Wahrnehmungsmuster stellen Maßnahmen der staatlichen Politik dar, die zu einer Verschlechterung der Erwerbschancen von Frauen beitragen und die Finanzierungsprobleme der GRV verschärfen (vgl. Abschnitt 3.3 bis 3.6).

2.3.2 Bedeutung von Strukturmerkmalen der Teilzeitbeschäftigung für eine Arbeitsumverteilungsstrategie

Bei der bisherigen Analyse der Einnahmeeffekte einer Arbeitsumverteilung durch Förderung der Teilzeitbeschäftigung wurde vorausgesetzt, daß Teilzeitbeschäftigte den *gleichen Lohnsatz* erhalten wie Vollzeitbeschäftigte, also pro Stunde den gleichen Bruttolohn beziehen wie Vollzeitbeschäftigte. Empirischen Untersuchungen zufolge kann davon jedoch nicht ausgegangen werden. Der Lohnsatz von Teilzeitbeschäftigten liegt im Durchschnitt um rund 10 Prozent unter dem der Vollzeitbeschäftigten (Rauscher 1984: 14, Büchtemann/Schupp 1986: 31). Bereits seit einigen Jahren läßt sich aus der Lohn- und Einkommensstatistik sowie der Beschäftigtenstatistik eine Zunahme der Lohndifferenzierung beobachten (Welzmüller 1989b: 368). Eine wichtige Ursache hierfür ist der hohe Anteil der weiblichen Teilzeitbeschäftigten am gesamten Beschäftigungswachstum der letzten Jahre (Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989: 279 ff.). Eine weitere Ursache liegt darin, daß sich die überproportionalen Zuwächse der Teilzeitbeschäftigten nicht über alle Branchen und Qualifikationsstufen gleich verteilen, sondern in niedrig qualifizierten und relativ schlecht bezahlten Tätigkeitsbereichen des Dienstleistungsgewerbes konzentriert sind (Flassbeck 1987: 542 ff.). Außerdem haben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Beschäftigte mit abgesenkten Eingangsstufen im öffentlichen Dienst, nicht ganzjährig Beschäftigte, Aushilfs- und Abrufkräfte und weitere, gegenüber »Normalarbeitskräften« niedriger entlohnte Beschäftigungen überdurchschnittlich expandiert. Schließlich scheiden - häufig vorzeitig - relativ gut verdienende ältere Beschäftigte aus, für die geringer verdienende Jugendliche nachrücken (Kühl 1988c: 352).[70]

70 Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) sowie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung registrieren diese Entwicklung genau und widmen ihr zahlreiche Untersuchungen und Veröffentlichungen. Diese im Vergleich zur GRV erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber Veränderungen in der Beschäftigten- und Einkommensstruktur liegt primär in der Aufgabenstellung der Bundesanstalt selbst. Sie dürfte aber auch darin begründet sein, daß in der BA von 1989 bis 1991 insgesamt ca. 7,5 Milliarden DM Defizite zu erwarten sind (Kühl 1988c: 351; Angaben bezogen auf die alten Bundesländer).

Zwar darf laut Tarifvertrag der Lohnsatz für gleiche Arbeit nicht unterschiedlich sein, jedoch ist es im Rahmen einer Strategie zur Förderung von Teilzeitbeschäftigung sehr wohl möglich, daß ein weiterer Zuwachs von Teilzeitstellen auch in Zukunft nicht gleichmäßig über alle Qualifikations- und Lohngruppen, sondern überproportional in den *unteren Lohngruppen* erfolgt.[71] Außer den genannten Einflußfaktoren kommt es bei den finanziellen Auswirkungen vermehrter Teilzeitarbeit auf die GRV darauf an, inwieweit die Bruttolöhne der Teilzeitbeschäftigten unter denen der Vollzeitbeschäftigten liegen.

Ob der Rentenversicherung durch die Zunahme von Teilzeitarbeit Mehr- oder Mindereinnahmen entstehen, hängt weiterhin davon ab, inwieweit es sich bei den Teilzeitbeschäftigten um *versicherungspflichtige oder versicherungsfreie* Beschäftigungsverhältnisse handelt. Die Versicherungspflicht liegt vor, wenn das monatliche Bruttoarbeitsentgelt derzeit (1989) regelmäßig mehr als 450 DM beträgt und die regelmäßige Wochenarbeitszeit mindestens 15 Stunden umfaßt.[72] Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse, die unter dieser Grenze bleiben, sind geringfügige Beschäftigungen und Tätigkeiten. Weder Arbeitnehmer noch Arbeitgeber sind verpflichtet, Sozialversicherungsbeiträge abzuführen.[73] Bei einer Förderung der Teilzeitarbeit müßten also Vorkehrungen getroffen werden, um die Umwandlung von Vollzeit- oder versicherungspflichtigen Teilzeitstellen in (mehrere) geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zu vermeiden, denn dies würde zu weiteren Einnahmeausfällen bei der GRV und den anderen Sozialversicherungsträgern führen.

---

71 Im Rahmen einer Strategie der Arbeitsumverteilung ist es unrealistisch anzunehmen, es würden immer genau die Stellen, die vormals mit Vollzeitbeschäftigten besetzt waren, auf zwei Teilzeitbeschäftigte mit je halbierter Arbeitszeit aufgeteilt. Vielmehr ist zu erwarten, daß auf der einen Seite Stellen ganz wegfallen können und auf der anderen Seite in anderen Abteilungen, Betrieben oder Verwaltungen neu (Teilzeit-)Stellen geschaffen werden können, so daß sich die Qualifikations- und Lohnstruktur insgesamt verändern wird. In welche Richtung die Veränderungen gehen, zeigen Untersuchungen zum sektoralen Strukturwandel im Produktions- und Dienstleistungsbereich (Hofer/Schnur 1986, Hoffmann/Weidig 1986).

72 Zu weiteren Details der Beitragspflicht und -freiheit von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen vgl. Landenberger 1985: 323 ff., vgl. auch Kapitel 3.

73 Wie empirische Untersuchungen zeigen, ist seit Beginn der Arbeitsmarktprobleme vor allem der Anteil der sozialversicherungsfreien, geringfügigen (Teilzeit-) Beschäftigung angestiegen (Schwarze/Wagner 1989: 184 ff.). Zu den Ursachen des Ausweichens in abgabefreie Arbeitsformen vgl. Helberger 1982a: 282 f. Zur Gesamtproblematik vgl. auch Kapitel 3.

Sollte es jedoch gelingen, im Rahmen einer staatlichen Arbeitsumverteilungsstrategie auch Vollzeitstellen im Bereich der höheren Lohn- und Gehaltsgruppen auf mehrere Teilzeitbeschäftigte aufzuteilen, würde der gegenteilige Effekt, nämlich eine Steigerung der Beitragseinnahmen der GRV, erzielt werden können. Die Ursache hierfür liegt in der degressiven Beitragsgestaltung durch die sogenannte Beitragsbemessungsgrenze. Dieser Regelung zufolge unterliegt das Bruttoarbeitsentgelt nur bis zu einer gesetzlich fixierten Obergrenze, im Jahre 1989 6 100 DM, der Beitragspflicht.[74] Bei einer Aufteilung von Vollzeitstellen mit Bruttoarbeitsentgelten oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze in Teilzeitstellen ergeben sich nun für diese neu geschaffenen Stellen jeweils niedrigere Teilzeit-Bruttoarbeitsentgelte, die voll zur Beitragspflicht herangezogen werden. Wie jedoch im folgenden gezeigt werden wird, nimmt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an allen Erwerbstätigen in höheren Lohn- und Einkommensgruppen rapide ab. Dies liegt nicht nur daran, daß weder die Arbeitgeber- noch die Arbeitnehmerseite ein Interesse an relativ höherer Beitragsbelastung infolge von Arbeitsplatzteilung haben kann; einen weiteren Grund stellen die Arbeitsinhalte und das Qualifikationsniveau der höher dotierten Arbeitsplätze dar, die eine Aufteilung auf mehrere Teilzeitbeschäftigte erschweren.[75]

Obwohl Rentenversicherungsexperten und Repräsentanten der Rentenversicherungsträger die genannten Wirkungen einer Ausdehnung der Teilzeitarbeit in ihren Analysen ebenfalls berücksichtigen, existiert bisher lediglich eine einzige Modellrechnung über die möglichen positiven und negativen Effekte einer Arbeitsumverteilungsstrategie auf die Einnahmenseite der GRV (vgl. unten). Am Schluß des Kapitels (2.3.6) sollen einige theoretische Überlegungen zu den interessenspolitischen Ursachen dieser Zurückhaltung angestellt werden.

2.3.3 Mögliche Auswirkungen einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigung auf die Ausgabenseite der Gesetzlichen Rentenversicherung

Zuvor gilt es jedoch, die finanziellen Effekte einer staatlichen Teilzeitförderung auf die *Ausgabenseite* der GRV zu betrachten. Hier können *vier Wirkungsarten* unterschieden werden. Als erste soll die am unmittelbarsten zur Geltung kommende Wirkung genannt werden, die aus diesem Grunde

74 Zu dieser Regelung im genannten Kontext vgl. Landenberger 1985: 326 f.

75 Zur Verteilung der Teilzeitbeschäftigung auf Wirtschaftssektoren, Branchen, Qualifikations- und Einkommensgruppen vgl. Abschnitt 3.2.

auch von den Akteuren der Rentenversicherung am deutlichsten wahrgenommen wird. Gemeint ist ein *langsamerer Anstieg der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte* der Versicherten, der den Anpassungssatz bei der jährlichen Rentenerhöhung bestimmt.[76] Ein Anstieg der Teilzeitarbeit würde - bei gleichbleibendem Beschäftigungsvolumen - eine Verteilung der gesamten versicherungspflichtigen Lohn- und Gehaltssumme auf mehr Beschäftigte bedeuten.[77] Dies wiederum zöge einen langsameren Anstieg der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte je Versicherten nach sich, so daß durch entsprechend niedrigere Rentenanpassungen Einsparungen auf der Ausgabenseite zu verzeichnen wären (Albrecht 1984: 17, Grohmann 1984: 28, Kaltenbach 1984: 378, Schmähl 1984b: 187 ff., 1985b: 84).

Eine Vorstellung über die Größenordnung dieses Einsparungseffekts auf der Leistungsseite der GRV kann eine Modellrechnung vermitteln, die der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) im Jahr 1984 veröffentlicht hat (Albrecht 1984: 17 ff.). Es wird darin unterstellt, daß im Jahr 1983 100 000 bisher Vollzeitbeschäftigte auf eine Halbtagsstelle gewechselt haben und dadurch zusätzlich 100 000 Arbeitssuchende auf einer Halbtagsstelle beschäftigt werden konnten. Weiterhin wurde unterstellt, daß die gesamte Bruttolohn- und -gehaltssumme unverändert geblieben ist. Dadurch hätte sich beim durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt je abhängig Beschäftigten anstatt eines Anstiegs von 3,4 Prozent gegenüber dem Vorjahreswert bei gleichbleibender Vollbeschäftigung ein geringerer Anstieg von lediglich 2,9 Prozent durch vermehrte Teilzeitbeschäftigung ergeben.[78] Nach der derzeitigen Berechnungsweise der Rentendynamik ergäbe sich für den Anpassungszeitraum von Mitte 1984 bis

76 Der Prozentsatz der jährlichen dynamischen Rentenanpassung folgt der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte. Der jährliche Steigerungssatz der Renten bemißt sich nach der Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage. Diese wird errechnet aus dem Anstieg der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte aller Versicherten ohne Lehrlinge und Anlernlinge aus den drei vorangegangenen Jahren. Sie beträgt für den Zeitraum vom 1.7.1989 bis 31.12.1989 30 709 DM. Im Rahmen der Rentenreform 1992 wird die Bruttoanpassung durch die Nettoanpassung ersetzt (vgl. Doetsch 1989: 44 ff.). Dadurch ändert sich an dem hier beschriebenen Wirkungsmechanismus nichts.

77 Zu den generellen Mängeln der statistischen Bestimmung der Durchschnittsentgelte der Versicherten und deren jährlichen Anstieg vgl. Schmähl 1984b: 187 ff.

78 Die Bruttolohn- und -gehaltssumme betrug im Jahr 1983 rund 742 Milliarden DM bei knapp 22 Millionen jahresdurchschnittlich abhängig Beschäftigten. Dies entspricht einem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt je abhängig Beschäftigten von 33 894 DM, was einen Anstieg von 3,4 Prozent gegenüber dem Vorjahreswert bedeutete.

Mitte 1985 eine Entlastung bei den Rentenausgaben um rund 670 Millionen DM. Allerdings stünde dieser Ersparnis bei den Rentenausgaben unter der Voraussetzung, daß alle 100 000 zusätzlichen Teilzeitbeschäftigten vorher Arbeitslose mit Leistungsbezug waren, ein *Beitragsausfall* in Höhe von rund 145 Millionen DM gegenüber.[79]

Bei dieser Modellrechnung des VDR ist nicht berücksichtigt, daß mit Teilzeitarbeit und somit auch mit niedrigeren Beiträgen *beitragsunabhängige Leistungsanteile* erworben werden können.[80] Hiermit wird eine *zweite wichtige Wirkungsart* von vermehrter Teilzeitarbeit auf die Ausgabenseite der GRV angesprochen (Albrecht 1984: 19, Landenberger 1984: 11 ff.). Da sich dieser Effekt erst mittel- bis langfristig durchsetzen würde, nämlich erst dann, wenn die heute Teilzeitbeschäftigten nach und nach die Altersgrenze erreichen, ist es unmöglich, ex ante quantitative Angaben über seinen möglichen Umfang zu machen. Wir werden auf das in der immanenten Quasitheorie implizierten Verhältnis zwischen beitragsabhängigen und beitragsunabhängigen Leistungen in Kapitel 3 bei der Analyse der Auswirkungen staatlicher Arbeitsmarkt-, Familien- und Frauenpolitik auf die Rentenversicherung zurückkommen.

Eine *dritte Art* von *ausgabewirksamen Effekten* einer Zunahme der Teilzeitarbeit auf die Ausgabenseite der GRV kommt ebenfalls erst mittel- bis langfristig zum Tragen. Es ist dies eine *vermehrte Anzahl von zukünftigen Rentenansprüchen aus eigener Versicherung*. Generell könnte unter der Voraussetzung eines insgesamt gleichbleibenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsvolumens angenommen werden, daß eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung durch eine entsprechende Abnahme der Vollzeitbeschäftigung kompensiert wird und demzufolge die Zunahme künftiger Teilzeit-Rentenansprüche ebenfalls durch eine entsprechende Abnahme bei den Vollzeit-Rentenansprüchen (bzw. Anspruchsanteilen) ausgeglichen wird.

---

79 Die Voraussetzung, alle zusätzlich Teilzeitbeschäftigten seien zuvor Arbeitslose mit (vollem) Leistungsbezug gewesen, ist äußerst optimistisch. Die Beschäftigungsstatistik weist demgegenüber aus, daß rund 35 Prozent der registrierten Arbeitslosen keinen Leistungsanspruch haben bzw. aus der Leistungsberechtigung herausgefallen sind (ANBA 1989: 953).

80 Beitragsunabhängige Leistungen bzw. Leistungsanteile der GRV sind beispielsweise Rehabilitationsleistungen, die unabhängig von der Beitragshöhe nach dem individuellen Bedarf des Versicherten bemessen werden. Weiterhin zählen dazu Ersatzzeiten, Höherbewertung der Pflichtbeiträge in den ersten fünf Kalenderjahren, Ausbildungsausfallzeiten, Arbeitslosenausfallzeiten, Kinderzuschüsse zur Rente sowie die Mitgliedschaft in der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) (vgl. Rehfeld/Luckert 1989: 46 ff.). Zu Einzelheiten dieser Regelungen und ihrer Teilzeitbeschäftigte begünstigenden Wirkung vgl. Landenberger 1985: 330.

Doch dieser pauschale Wirkungszusammenhang muß differenziert werden, soll er mögliche Realentwicklungen angemessen berücksichtigen. Eine größere Realitätsnähe erhalten unsere Modellüberlegungen, wenn wir die *Wartezeiten* in Rechnung stellen. Ein vermehrtes Teilzeitangebot wird - so die These - überproportional von solchen Erwerbspersonen genutzt, die insgesamt eher wenige anrechnungsfähige Versicherungsjahre vorweisen können. Eine Zunahme der Teilzeitarbeitsmöglichkeiten wird unserer These zufolge besonders solchen Personen zu einem Rentenanspruch verhelfen, die ohne die zusätzlichen Teilzeitstellen vielleicht zwar drei oder vier, nicht aber fünf versicherungspflichtige Beitragsjahre hätten nachweisen können und so für ihre auf die GRV entrichteten Beiträge keine Gegenleistung erhalten hätten.[81] Insofern also ein vermehrtes Teilzeitangebot insbesondere Personen mit wenigen Versicherungsjahren zugute käme, entstünden den Rentenversicherungsträgern zusätzliche Ausgaben, wenn dieser Personenkreis zeitversetzt die verschiedenen möglichen Altersgrenzen erreichte.

Einer zu erwartenden Zunahme eigenständiger Versicherungsansprüche aufgrund vermehrter Chancen zur Teilzeitarbeit stünde jedoch komplementär eine *Abnahme der Ansprüche auf Hinterbliebenenrente* gegenüber.[82] Insofern müssen Bedenken, durch Teilzeitförderung und eine damit bewirkte Zunahme der Frauenerwerbsarbeit können auf die Rentenversicherung neue Ausgabenbelastungen zukommen, relativiert werden.

Zwar wird der hier erläuterte Zusammenhang in der einschlägigen Fachdiskussion kaum thematisiert, dafür gewähren die Experten einem eng damit verknüpften Sachverhalt in letzter Zeit erhöhte Aufmerksamkeit. Gemeint ist die *mögliche Zunahme von Niedrigrenten*, die aus den oben erläuterten Gründen mittel- bis langfristig aus einer gezielt verfolgten Teilzeit-Strategie resultieren kann. Außer den genannten Mehrausga-

---

81 Ähnlich hoch wäre unserer Annahme zufolge der »Grenznutzen« eines vermehrten Teilzeitangebots für Versicherte, die ohne diese Stellen andere versicherungsrechtliche »Schwellen« nicht erreichen würden, so beispielsweise die Halbbelegung oder bevorzugte Altersgrenzen, die 15 oder sogar 35 anrechnungsfähige Versicherungsjahre zur Voraussetzung haben. Vgl. Landenberger 1985: 329 f. Im Zuge der Rentenreform 1992 entfällt ein Teil dieser Schwellenregelungen. Bei anderen Regelungen (Beispiel Rente nach Mindesteinkommen) werden die Anrechnungsvoraussetzungen ab 1992 jedoch erhöht (Kolb 1989c: 62 ff.).

82 Seit 1986 werden im Rahmen der Neuregelung des Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetzes (HEZG) beim Zusammentreffen einer Witwen-/Witwerrente mit eigenem Erwerbseinkommen bis zu einem Freibetrag eigene Erwerbseinkommen angerechnet. Als Faustregel gilt: Je 100 DM anrechenbares Einkommen oberhalb des Freibetrages schmälern die Hinterbliebenenrente um 40 DM (VDR 1989b: 6 ff.).

ben, die daraus für die GRV entstehen können, kann diese Entwicklung Forderungen nach einer Mindestsicherung im Alter begünstigen (Ruland 1985: 26 f., Schmähl 1986a: 544, 1986b: 167).

Obwohl die angeführten Autoren mit Nachdruck betonen, daß eine Aufstockung zur Erreichung einer Mindestsicherung aus öffentlichen Haushaltsmitteln und nicht aus Beitragsmitteln finanziert werden sollte, schließen diese normativen Aussagen nicht aus, daß auch andere Möglichkeiten der Finanzierung von Elementen der Mindestsicherung denkbar sind. Sollte ein solcher Aufstockungsbetrag zukünftig einmal aus Mitteln der GRV finanziert werden, so hätte dies vermutlich erhebliche Mehrausgaben zur Folge, denen keine äquivalenten Einnahmeanteile gegenüberstünden.[83] Eine staatlich geförderte Teilzeitstrategie könnte also über die aufgezeigten rentensystembedingten Interdependenzen eine *politische Konfliktlinie* aufbrechen lassen, die seit der Diskussion um die große Rentenreform in den fünfziger Jahren weitgehend latent geblieben ist. Gemeint ist die stark interessengeleitete Debatte um die politischen Alternativen Rentenversicherung als beitragsfinanzierte Arbeitnehmerversicherung mit starker Orientierung am Äquivalenzprinzip oder als steuerfinanzierte »Volksversicherung« mit starker Orientierung am Prinzip des sozialen Ausgleichs (vgl. Transfer-Enquête-Kommission 1981: 175 f., Gutachten des Sozialbeirats 1986: 5 ff.).

Ebenfalls erst mittel- bis langfristig kommt eine vierte Art von *Effekten* der Zunahme von Teilzeitbeschäftigung auf die Ausgabenseite der GRV zur Geltung. Sie betrifft die *Rentenstruktur*, d. h. die Schichtung zwischen relativ niedrigen, mittleren und hohen individuellen Rentenansprüchen. Infolge einer Zunahme der Teilzeitarbeit und einem dadurch verursachten verminderten Anstieg des Durchschnittsentgelts steigt die *relative Lohnposition* der weiterhin Vollzeitbeschäftigten. Damit sinken die relativen Rentenansprüche der Niedrigverdiener, der Teilzeitbeschäftigten oder/und der unstetig Beschäftigten, so daß es insgesamt zu einer stärkeren *Polarisierung* zwischen vergleichsweise hohen und vergleichsweise niedrigen Rentenansprüchen kommen kann.[84] Welcher Gesamteffekt sich

83 Zu Konzepten eines staatlich garantierten, steuerfinanzierten Grundeinkommens bzw. einer Grundversorgung vgl. Fink 1987, Miegel 1988, Vobruba 1988. Andere Konzepte votieren für eine Verbesserung der Erwerbschancen sowie der Chancen insbesondere für Frauen, eine eigenständige soziale Sicherung aufzubauen (Faupel 1986, Krupp 1982, Welzmüller 1986).

84 Innerhalb des Beschäftigungssystems ist eine stärkere Differenzierung der Reallöhne insbesondere durch Senkung der Löhne für einfache Arbeiten derzeit politisch durchaus erwünscht. Vgl. dazu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft 1987: 11 f.

auf der Ausgabenseite der GRV ergeben wird, kann a priori weder errechnet noch geschätzt werden, da keine der diskutierten Einflußgrößen bekannt ist (Schmähl 1985b: 84, vgl. auch Kreikebohm 1986: 140).

2.3.4 Finanzielle Mehrbelastung der Rentenempfänger und der Angestelltenversicherung durch eine Strategie der Arbeitsumverteilung

Der derzeitig dominierende Verteilungsmechanismus am Arbeitsmarkt, nämlich die Konzentration der vorhandenen Erwerbsarbeit auf einen Teil der Erwerbspersonen und des Mangels an Erwerbschancen auf einen anderen Teil der Erwerbspersonen, *begünstigt* aufgrund der gegebenen Verknüpfungen zwischen Entwicklung der Löhne und Renten die *derzeitige Rentnergeneration*.

Ein alternativer Verteilungsmechanismus am Arbeitsmarkt würde durch direkte Steuerung des Staates und der Tarifparteien mit den Mitteln der Arbeitszeitverkürzung und Teilzeitförderung die Unterbeschäftigung gleichmäßiger auf die Erwerbspersonen aufteilen. Durch eine solche Neuverteilung der Erwerbsarbeit könnte die Arbeitslosigkeit gemildert werden. Diese Politik würde einerseits einen Arbeitszeit- und Lohnverzicht bei einem Teil der Vollerwerbstätigen voraussetzen. Sie würde andererseits über die oben dargestellte Wirkungsweise der allgemeinen Bemessungsgrundlage zu einer *relativen Benachteiligung der derzeitigen Rentnergeneration* führen, indem der jährliche Rentenanstieg geringer ausfiele als beim derzeitigen Verteilungsmechanismus am Arbeitsmarkt (Grohmann 1984: 28, Schmähl 1985b: 83 f.).

Diese beiden modellhaften arbeitsmarktseitigen Verteilungsmuster führen also zu jeweils unterschiedlichen Wirkungen im Alterssicherungssystem, und zwar in bezug auf die Verteilung der Lasten zwischen Beitragszahlern und Rentnern. Diese Interdependenz soll näher erläutert werden: Das erstgenannte Verteilungsmuster, die Konzentration der vorhandenen Erwerbsarbeit bei den Vollerwerbstätigen und der Unterbeschäftigung bei den Arbeitslosen *begünstigt* über die rentenversicherungsspezifische Weitergabe der Lohnerhöhungen *die derzeitige Rentnergeneration*. Erzielte Produktionsfortschritte werden in Form von Lohnerhöhungen an die (weiterhin) Beschäftigten weitergegeben. Über den Transmissionsriemen allgemeine Bemessungsgrundlage profitieren auf der Ausgabenseite der GRV die Rentner direkt und ohne zeitliche Verzögerung von den erzielten Lohnsteigerungen durch höhere Renten.

Auf der Einnahmenseite wurde die Rentenversicherung mit der Regelung, die bis Ende 1982 in Kraft war, durch die Arbeitslosigkeit kaum belastet. Bis zu diesem Zeitpunkt entrichtete die Bundesanstalt für Arbeit für alle leistungsberechtigten Arbeitslosen einen Beitrag an die GRV in Höhe des früheren Bruttoarbeitsentgelts. Auf diese Weise wurde der Beitragsausfall, der für die GRV durch die Arbeitslosigkeit entstand, zum großen Teil kompensiert. Doch seit Anfang 1983, seitdem die Bundesanstalt Beiträge für leistungsberechtigte Arbeitslose nur noch auf der Grundlage der Lohnersatzleistung (Arbeitslosengeld, -hilfe, Unterhaltsgeld) entrichtet, trägt die GRV mehr als die Hälfte der Arbeitslosigkeitslasten in Form von Beitragsmindereinnahmen mit (Rentenanpassungsbericht 1983: 16 f., vgl. auch Abschnitt 2.2.3).

Da die politischen Möglichkeiten, auf der Einnahmenseite durch Beitragserhöhung die Rentenfinanzen weiter zu entlasten, begrenzt sind, fordern die institutionellen Akteure nun im Rahmen der aktuellen Rentenreformdebatte die Rückkehr zu der bis 1983 gültigen Regelung (Gutachten des Sozialbeirats 1986: 19).[85] Die volle Beitragsentrichtung durch die Bundesanstalt für Arbeit würde die GRV im Hinblick auf die leistungsberechtigten Arbeitslosen entlasten.[86] Die Beitragsausfälle allerdings, die durch die zunehmende Gruppe der nicht leistungsberechtigten sowie der nicht registrierten Arbeitslosen und der Personen in der Stillen Reserve verursacht werden, finden in der rentenpolitischen Debatte kaum Beachtung.

Das zweite der genannten arbeitsmarktpolitischen Verteilungsmuster, die Neuverteilung der Unterbeschäftigung zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen mittels Arbeitszeitverkürzung und Teilzeitarbeit, hat aus der Perspektive der rentenpolitischen Akteure unerwünschte Auswirkungen. Während beim ersten Verteilungsmuster die Rentner weniger stark an den Kosten der Arbeitslosigkeit beteiligt werden, belastet das zweite Verteilungsmuster die Rentner stärker. Über den beschriebenen Regelungsmechanismus der allgemeinen Bemessungsgrundlage würde durch eine Politik der Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich und ver-

85 Zu dieser Problematik wurde eine breitgefächerte Diskussion geführt. Vgl. beispielsweise Geyer/Genske 1987: 176, Schmähl 1986a: 543 f.

86 Das nunmehr verabschiedete Rentenreformgesetz 1992 enthält eine Kompromißlösung. Die Bundesanstalt für Arbeit entrichtet ab 1998 volle Beiträge an die GRV, Arbeitslosenzeiten werden wieder Pflichtbeitragszeiten, die dem Versicherten im Wert von 80 Prozent seines Durchschnittsentgelts angerechnet werden (Kolb 1989c: 70 ff., vgl. auch Abschnitt 2.3.1).

mehrter Teilzeitarbeit ein Teil der Kosten auf die derzeitige Rentnergeneration übertragen (Schmähl 1985a: 285 ff., 1985b: 84).[87]

Diese intergenerationale Umverteilung der Lasten der Unterbeschäftigung könnte aus der Perspektive der rentenpolitischen Akteure aus zwei Gründen unerwünscht sein.[88] Erstens wurden die Rentner während der wirtschaftlichen Stagnationsphase von 1978 bis 1983 durch die Maßnahmen der sozialpolitischen Konsolidierungspolitik schon stark belastet. Durch zahlreiche, rentensystematisch zum Teil fragwürdige Einzelmaßnahmen wurde der Anstieg des allgemeinen Rentenniveaus um ca. 20 Prozent herabgedrückt.[89]

Die Politik der Verminderung des Rentenanstiegs wurde nach 1983 fortgesetzt. Auch die im Rahmen der bevorstehenden Rentenstrukturreform beschlossenen Änderungen enthalten eine Maßnahme, die den Anstieg des allgemeinen Rentenniveaus in Zukunft dauerhaft bremsen soll, indem es an die aktuelle Nettolohnentwicklung angebunden wird.[90] Eine in ihren Finanzierungswirkungen *unkalkulierbare zusätzliche Mehrbelastung der Rentner* durch eine in erster Linie beschäftigungspolitisch motivierte Arbeitsumverteilungsstrategie stößt demzufolge derzeit auf Ablehnung von seiten der rentenpolitischen Akteure.[91]

Der zweite Grund für die zurückhaltende Position der Sozial- und Rentenpolitik gegenüber einer Arbeitsumverteilungsstrategie hängt mit

---

87 Langfristig werden die Rentenfinanzen durch die Unterbeschäftigung noch einmal belastet und zwar dann, wenn die derzeitige Beschäftigtengeneration, die von der Arbeitslosigkeit am stärksten betroffen ist, ins Rentenalter kommt. Der Grund liegt darin, daß ein Großteil der Arbeitslosenzeiten im individuellen Rentenkonto voll als Ausfallzeit angerechnet wird, obwohl - pauschal gesprochen - nur die Hälfte mit Beitragszahlungen abgedeckt ist.

88 Dinkel (1985a: 345 ff.) analysiert den Mechanismus der »Weitergabe« der jeweiligen Wirtschafts- und Beschäftigungssituation von der aktiven zur Rentnergeneration und verweist auf die Problematik, die dadurch für das Äquivalenzprinzip entsteht.

89 Zur Beschreibung der Einzelmaßnahmen und ihrer quanititiven Wirkung vgl. Lampert 1983: 323 ff., Meinhardt 1986: 269 ff., Schmähl/Conradi/Jacobs u. a. 1986: 96 ff.

90 Zur Darstellung und Begründung der nunmehr beschlossenen Umstellung von der Brutto- zur Nettoanpassung vgl. Schmähl 1986b: 169, Gesetzentwurf der Fraktionen 1989: 139 f.

91 Durch die erneute Erhöhung des Beitrages der Rentner zur Rentnerkrankenversicherung (KVdR) seit 1.7.1989 auf 6,45 Prozent wurden die verfügbaren Renten erneut geschmälert. Dies zeigt, daß politische Spielräume bei der realen Rentenhöhe stärker zur Entlastung staatlicher Haushalte (»Verschiebebahnhöfe«) als zur Verbesserung der Beschäftigungssituation genutzt werden (Sozialpolitische Umschau Nr. 301 vom 24.7.1989: 2, vgl. auch Kannengießer 1988: 161 f.).

der *organisatorischen Gliederung der GRV in die Arbeiter- und Angestelltenversicherung* zusammen.[92] Diese Gliederung verkörpert die Tendenz zu einem *statuspolitischen Gruppenegoismus* mit spezifischen Interessenausprägungen zwischen den institutionellen und politischen Repräsentanten der Arbeiter und der Angestellten.[93]

Die Arbeitslosigkeit der Arbeiter ist höher als die der Angestellten. Die Verteilung der Arbeitslosigkeit nach dem erstgenannten Muster (Konzentration der Beschäftigung auf die Arbeitnehmer, Konzentration der Unterbeschäftigung auf die Arbeitslosen) bewirkt, daß auch die *Finanzierungslasten* der Arbeitslosigkeit *proportional* zu ihrer institutionellen Zuordnung zur *Arbeiter- und Angestelltenversicherung* aufgeteilt werden. Die höhere Arbeitslosigkeit der Arbeiter belastet proportional stärker die Arbeiterrentenversicherung, während die niedrigere Arbeitslosigkeit der Angestellten proportional geringer die Angestelltenversicherung belastet.[94] Die verminderten Beitragseinnahmen und erhöhten Leistungsausgaben fallen also im jeweils »richtigen« Zweig an.

Anders sieht die Lastenverteilung der Unterbeschäftigung im Falle einer Arbeitsumverteilungsstrategie aus. Vor allem eine arbeitsmarktpolitisch motivierte Förderung der Teilzeitarbeit und der damit verursachte verlangsamte Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage würde aus der Sicht der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte zu einer *statuspolitisch unerwünschten Gleichverteilung* der daraus resultierenden finanziellen Effekte auf die beiden Versicherungszweige Arbeiterrentenversicherung und Angestelltenversicherung führen. Obwohl die Unterbeschäftigung im Angestelltenbereich niedriger ist als im Arbeiterbereich, würde im Falle einer erfolgreichen Arbeitsumverteilung die Angestelltenversicherung überproportional stärker an den gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit beteiligt. Damit käme es zu einem Abbau der in ihrer Versichertenstruktur begründeten Privilegierung der Angestelltenversicherung. Von seiten ihrer Interessenvertreter könnte argumentiert werden, ein über den bestehenden hinausgehender Finanzausgleich zwischen den Rentenversicherungsträgern sei in einer auf dem Äquivalenzprinzip

92 Von der Knappschaftlichen Rentenversicherung, dem dritten Zweig der GRV, wird hier abgesehen, weil sie nicht in den allgemeinen Finanzausgleich einbezogen ist.

93 Wirkungszusammenhänge dieser Art werden in der einschlägigen Literatur meist übersehen. Als Ausnahme vgl. Kreikebohm 1986: 123.

94 Rund zwei Drittel der Kosten der Arbeitslosigkeit, soweit sie sich in Ausgleichszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit ausdrückt, entfallen auf die ArV und nur ein Drittel auf die AnV (Geyer/Genske 1988: 149).

beruhenden Alterssicherung systemwidrig.[95] Ein über die Gruppenverantwortung hinausgehender sozialer Ausgleich könnte der Konstruktionslogik des gegliederten Systems widersprechen.[96]

Solche Formen des arbeitsmarktbedingten Lastenausgleichs zwischen Arbeiter- und Angestelltenversicherung werden in dem im Rahmen der Rentenreform 1992 beschlossenen Teilrentenmodell vermieden (vgl. Abschnitt 3.6).[97]

2.3.5 Bedeutungszuwachs für die Rentenstatistik

Eine differenzierte konzeptionelle Diskussion in der Rentenversicherung, die sich nicht nur auf eine globalisierende Thematisierung von Versicherten und Rentnern, von Beitragseinnahmen und Leistungsausgaben beschränkt, sondern die auch die Wechselwirkungen zwischen beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielen mitberücksichtigen will, bedarf sachgerechter und differenzierter Daten.

Die Rentenstatistik in ihrer bisherigen Form wird diesen neuen Anforderungen nicht in allen Punkten gerecht. Ohne hier in eine statistische Methodendiskussion einzutreten, sei auf einige wesentliche Mängel der statistischen Aufbereitung hingewiesen.[98] In der Geschäftsstatistik der GRV werden lediglich die Anzahl der Beitragszahler und die Höhe der versicherungspflichtigen Entgelte, nicht aber die den Entgelten zugrundeliegenden individuellen *Arbeitszeiten* erfaßt. Die Rentenversicherungsexperten aus Verwaltung und Politik verfügen also über keine Informationen darüber, in welchem Umfang beispielsweise niedrige Bruttoarbeitsentgelte aus versicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung resultieren. In den Analysen zur aktuellen Finanzentwicklung bei der GRV muß deshalb

95 Zur versicherungstheoretischen Begründung des Prinzips der Gruppenverantwortung vgl. Ruland 1985: 17.

96 Zur empirischen Fundierung dieser theoretisch entwickelten These bedürfte es einer interessenpolitischen Analyse der Rentenpolitik der einzelnen Versicherungszweige über einen längeren Zeitraum. Diese liegt bisher nicht vor. Gewisse Anhaltspunkte für die Richtigkeit der These ergeben sich aus der Analyse der Diskussion um die Einführung des Finanzausgleichs in der GRV im Jahr 1969. Vgl. dazu Hockerts 1980: 227 f.

97 Zum Vorschlag der BfA vgl. Reimann 1988a.

98 Zur Datenlage in der GRV vgl. Rehfeld 1984: 526 ff. Zu Einzelfragen der Rentenstatistik vgl. Helberger/Wagner 1981: 350 f., Schmähl 1984a: 76 f.

mit Vermutungen gearbeitet werden.[99] Außerdem mangelt es an gezielten wissenschaftlichen Untersuchungen über *Gruppen- und Strukturphänomene*, da die rentenfallbezogene Statistik keine Angaben über sozialstrukturelle Merkmale der Beitragszahler und Rentenempfänger erlaubt.[100] Schließlich besteht aufgrund der unterschiedlichen Datentypen keine Kompatibilität zwischen Beschäftigungs- und Rentenversicherungsstatistik.

Die genannten Mängel der Rentenversicherungsstatistik sind erst mit dem Ende der langjährigen Nachkriegsprosperität zu Tage getreten. Bis dahin begünstigte das hohe Beschäftigungsniveau und das günstige Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern *globalisierende Bearbeitungsmuster* in der GRV (Schmähl 1984a: 76 f., vgl. Reissert/Schmid 1986). Gemäß der sozialpolitischen Grundsatzentscheidung der an der Lebensarbeitsleistung orientierten individuellen Rentenhöhe waren Lohnstruktur und Lohnentwicklung lange Zeit die zentral interessierenden mikro- und makropolitischen Schlüsselgrößen. Der primäre Ort der Verteilungspolitik war und ist die Tarifpolitik. Die linearen Lohnerhöhungen stellten den wesentlichen Hebel zur Sicherung der Renten dar. Schon damals konnten Elemente des sozialen Ausgleichs in der Tarif- wie auch in der Alterssicherungspolitik nur in geringem Umfang realisiert werden. Nicht zuletzt die Gruppe der gutbezahlten Angestellten und Facharbeiter wehrte sich gegen soziale Ausgleichsmaßnahmen zugunsten von Geringverdienern (Huster 1981: 532 ff.).

Parteien, Gewerkschaften und Sozialverbände konnten sich bis in die siebziger Jahre im Hinblick auf Forderungen nach sozialer Umverteilung zurückhalten, weil jährliche Lohnsteigerungen und Steigerungen der Beitragseinnahmen schrittweise Verbesserungen für alle Beschäftigten und Rentner erlaubten. Außerdem vollzog sich in diesen zwei Jahrzehnten eine zunehmende Annäherung der Versichertenbiographien an das Modell des »Eckrentners« (vgl. Abschnitt 2.1). Diese Entwicklungen führten in der Sozial- und Rentenpolitik weit stärker als in der Arbeitsmarktpoli-

99 Neuere Berichte der BfA über die finanzielle Situation der GRV dokumentieren einen geschärften Blick für dieses Problem. So stellen Geyer/Genske (1987: 173) in ihrer Analyse fest, daß die Anzahl der Beschäftigten in der Angestelltenversicherung zwar zugenommen habe, der Zuwachs bei den Beitragseinnahmen diesem Anstieg aber nicht entspreche. Als eine mögliche Ursache wird die Zunahme der Teilzeitbeschäftigten angeführt.

100 Zur Dominanz einer globalisierenden Betrachtungsweise, orientiert an Fallzahlen und Durchschnittsbildungen, vgl. Schmähl/Conradi/Jacobs u. a. 1986: 63. Zu Beginn der achtziger Jahre machte bereits die Transfer-Enquête-Kommission (1981: 24 ff., 62 f., 79, 123 ff.) auf Defizite der Datenlage in der GRV aufmerksam.

tik zu einer Vernachlässigung von Strukturaspekten bei den Verteilungswirkungen des Rentenversicherungssystems (Flora 1979: 82 ff., Schmid 1984: 8 ff.).

2.3.6 Erhöhter Bedarf an Steuerfinanzierung (Bundeszuschuß)

Doch nicht nur Statistikdefizite sowie dadurch verursachte Informationsmängel über die Rentenstruktur und deren Entwicklung wurden durch die fast dreißigjährige wirtschaftliche Prosperität latent gehalten. Auch der seit Ende der fünfziger Jahre kontinuierlich *sinkende Anteil des Bundeszuschusses* zur GRV wurde von seiten der Sozial- und Rentenpolitik lange Zeit nicht thematisiert.[101] Da aufgrund des über lange Zeit stabilen Wirtschaftswachstums die Beitragseinnahmen stiegen, weil sowohl die Löhne als auch die Erwerbsquote wuchsen, bestand kein Anlaß, die prozentuale Abnahme des Bundeszuschusses zu problematisieren.[102]

Wie im folgenden Kapitel anhand empirischer Daten gezeigt wird, näherten sich die Versichertenbiographien im Verlauf der wirtschaftlichen Prosperitätsphase an das normative Modell des sogenannten Eckrentners an. Während dieser Phase nahm auch der Anteil der nicht beitragsfinanzierten Leistungselemente, insbesondere Arbeitslosen-Ausfallzeiten, Ersatzzeiten und Zurechnungszeiten, ab (Kiel 1987: 246 ff.).

Seit der lang andauernden Beschäftigungskrise mehren sich jedoch Erwerbs- und Versicherungsverläufe, die vom Modell des Standardverlaufs abweichen. Dadurch mehren sich auch Fälle und Versicherungszeiten, die unter die hierfür vorgesehenen sozialen Ausgleichstatbestände fallen. Jedoch können durch das derzeit vorfindliche Verteilungsmuster am Arbeitsmarkt - Beschäftigte auf der einen und Arbeitslose, Personen in der Stillen Reserve und unfreiwillig Unterbeschäftigte auf anderen Seite - die

101 Der Bundeszuschuß zur GRV betrug 1957 noch 31,9 Prozent und sank bis zum Jahr 1988 auf 17,7 Prozent der Rentenausgaben (Ruland 1988: 35).

102 In der Diskussion um die für 1992 beschlossene Rentenreform spielte die Forderung nach einer Erhöhung des Bundeszuschusses und seiner regelungstechnischen Anbindung an Umfang und Entwicklung der dem sozialen Ausgleich gewidmeten Leistungsanteile eine zentrale Rolle (VDR-Kommission 1987, Gesetzentwurf der Faktionen 1989, Ruland 1985: 26 ff.). Die nunmehr beschlossene Neuregelung entspricht bei weitem nicht den Vorschlägen der GRV-Akteure und wird von diesen einstimmig und scharf kritisiert (Doetsch 1989: 48 f., Kolb 1989a: 74 ff., Alfred Schmidt 1989: 322 ff.).

benötigten Mittel zur Finanzierung des sozialen Ausgleichs in der GRV begrenzt gehalten werden.[103]

Eine staatlich geförderte Arbeitsumverteilungsstrategie würde den Bedarf an sozialen Ausgleichselementen in der GRV steigern, weil - wie im nächsten Kapitel gezeigt werden wird - bei längerphasiger Teilzeitbeschäftigung das politische Ziel der existenzsichernden Altersrente in vielen Fällen nicht mehr erreicht werden kann. Zu erwartende Folge wäre, daß für die Forderung nach einer spürbaren Erhöhung des Bundesanteils zur Finanzierung der GRV sowie seiner regelungstechnischen Anbindung an die Ausgaben der Rentenversicherung zusätzliche Gründe und Argumente entstünden.

Doch genau diese Entwicklung liefe einer staatlichen Politik zuwider, deren wesentliches Ziel die *Konsolidierung der öffentlichen Haushalte* ist (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft 1987: 4 ff.).[104] Das Anliegen der staatlichen Finanz- und Haushaltspolitik, keine zusätzlichen Forderungen wachzurufen, stellt ein weiteres finanzierungstheoretisches Erklärungselement für die reservierte bis ablehnende Haltung der staatlichen Arbeits- und Sozialpolitik gegenüber einer politisch flankierten Arbeitsumverteilungsstrategie dar.

2.4 Zusammenfassung und Fazit: GRV-spezifische Systemmerkmale und Handlungsprämissen als Hemmnisse für eine Arbeitsumverteilungsstrategie

Ausgangspunkt meiner Untersuchung war die Beobachtung, daß aktuelle Entwicklungen am Arbeitsmarkt zu Inkongruenzen mit den Konstruktionsprinzipien des Systems der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) führen. Es wurde die Frage gestellt, warum die problematischen Wirkungen der Arbeitsmarktentwicklung auf Funktion und Finanzierung der GRV von den institutionellen Akteuren nicht wahrgenommen werden.

---

103 Der Anteil der »versicherungsfremden« Leistungsanteile des sozialen Ausgleichs beläuft sich derzeit auf 25 bis 30 Prozent (Steeger 1983: 2 ff., Gutachten des Sozialbeirats 1986: 9 ff.). Zur Forderung von seiten der Rentenversicherungsakteure, bei zusätzlichen Belastungen der GRV durch neue Elemente des sozialen Ausgleichs auch den Bundeszuschuß in ausreichendem Maße zu erhöhen, vgl. Ruland 1985: 23, vgl. auch Fußnote 104. Zur Diskussion aus wissenschaftlicher Sicht siehe Wagner 1985: 191 f.

104 Kritisch zur Dominanz von Spar- und Entlastungsmaßnahmen, die direkt oder indirekt dem Bundeshaushalt zugutekommen, vgl. Lampert 1983: 327, Kolb 1989a: 74 ff.

Als theoretischer Bezugspunkt diente der heuristische Begriff der institutionsspezifischen Quasitheorie, der paradigmatische Annahmen über Leistungsnormen, Funktionszusammenhänge und systemrelevante Umweltparameter bezeichnet, die implizit oder explizit im rentenrechtlichen Regelwerk sowie in den Wahrnehmungs-, Argumentations- und Handlungsmustern der Rentenversicherungsakteure enthalten sind.

Der Begriff der institutionsspezifischen Quasitheorie und die daraus entwickelten Forschungsfragen rekurrieren auf organisationstheoretische und institutionstheoretisch orientierte soziologische und politikwissenschaftliche Ansätze, die empirische Phänomene wie Status-quo-Orientierung, Strukturkonservatismus und Wirkungsblindheit von Institutionen mit ihrer besonderen Binnendynamik und ihren spezifischen Eigeninteressen sowie ihrer Eingebundenheit in ein Geflecht von »benachbarten«, über- und untergeordneten Partner- bzw. Konkurrenzinstitutionen zu erklären suchen.

Ziel des ersten Teil der vorliegenden Studie war es, am Beispiel der Wechselwirkungen zwischen Beschäftigungssystem und Rentenversicherungssystem in einer ersten Annäherung die Elemente qualitativ-inhaltlich zu bestimmen, die die Binnendynamik sowie die System-Umwelt-Beziehungen der GRV kennzeichnen. Die Ergebnisse lassen sich anhand folgender analytischer Dimensionen darstellen: der funktionalen, der Handlungs-, der Finanzierungs- sowie der Interessendimension.

2.4.1 Funktionale und Handlungsdimension

In der *funktionalen Dimension* wurde gezeigt, daß die in den rentenrechtlichen Regelungen implizit enthaltenen Normen mit den empirischen Gegebenheiten am Arbeitsmarkt nicht mehr übereinstimmen. Das Regelwerk der GRV baut in bezug auf die Mikro- und Makroebene des Beschäftigungssystems auf Soll-Werten auf, die innerhalb bestimmter Varianzen erfüllt sein müssen, um eine effektive Funktionsfähigkeit des GRV-Systems zu gewährleisten. Auf der Mikroebene definiert die GRV in der analytischen und statistischen Figur der »Eckrente« den Soll-Standard der individuellen Rentenanwartschaft, die sozialpolitisch als ausreichend zur Deckung des Lebensunterhalts im Alter angesehen wird. Was die Verbindlichkeit und Umfänglichkeit des Eckrenten-Standards anbelangt, setzt die GRV von allen arbeits- und sozialpolitischen Institutionen und Regularien die striktesten Maßstäbe. Der Eckrenten-Standard impliziert nicht nur - auf der Horizontalen - das Normalarbeitsverhältnis, sondern zusätz-

lich - auf der Vertikalen - den Normalerwerbsverlauf im Sinne eines 40- bis 45jährigen ununterbrochenen Andauerns eines Normalarbeitsverhältnisses in der individuellen Erwerbs- und Versicherungsbiographie. Volle Gültigkeit beansprucht der im GRV-Regelwerk enthaltene Normalitätsstandard nur für den (männlichen) Hauptverdiener. Verheirateten Ehepartnern (traditionell der Frau) bietet das Rentenrecht in Form der Hinterbliebenenrente sowie der Anerkennung von Erziehungszeiten Anreize, auf Erwerbsbeteiligung ganz oder teilweise zu verzichten.[105]

Andere individuelle Abweichungen sind im begrenzten Umfang durch die Anerkennung von Ausfall-, Ersatz- und Zurechnungszeiten im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit und anderem möglich.

Auf der Makroebene ist das reibungslose Funktionieren der umlagefinanzierten GRV an ein hohes Beschäftigungsniveau und an eine gewisse Stetigkeit der Altersverteilung gebunden. Arbeitslosigkeit kann vom System nur dann ohne weitreichende Nachteile für bestimmte Versichertengruppen und die Rentenfinanzierung verkraftet werden, wenn sie konjunkturell auftritt. Lang andauernde Arbeitsmarktprobleme führen einerseits zu vermehrtem Auftreten nicht registrierter Erwerbslosigkeit und - bei diesem Versichertenkreis - zu Versorgungslücken im Alter. Andererseits kommt es zu einer Abnahme der Leistungsempfängerquote von Arbeitslosengeld und -hilfe und damit zu Finanzierungsengpässen in der GRV.

Mit der empirischen Verbreitung des Normalarbeitsverhältnisses und dem Erreichen der Vollbeschäftigung in den sechziger und frühen siebziger Jahren stabilisierte sich das System-Umwelt-Verhältnis und näherte sich einer funktionalen Kongruenz zwischen den im Konstruktionsprogramm der GRV enthaltenen normativen Prämissen der Arbeitsmarktbeteiligung und der Realität am Arbeitsmarkt.

Angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit sowie zunehmenden Segmentationstendenzen am Arbeitsmarkt, die zu Inkongruenzen zwischen Normen und Empirie führen, wurde die Frage gestellt, warum dieses Auseinanderdriften in der rentenpolitischen Diskussion kaum aufgenommen wird. Diese Frage gewinnt an Bedeutung, seit mit regierungsoffiziellen arbeitsmarktpolitischen Programmen der Flexibilisierung von Arbeitszeit und Beschäftigungsverhältnissen Abweichungen vom Normalerwerbsverlauf nicht nur stillschweigend in Kauf genommen, sondern als neues Gestaltungselement aktiv politisch gewollt werden (vgl. Abschnitt 2.1).

105 Seit 1986 wurde dieser Anreiz durch Anrechnung eigenen Erwerbseinkommens auf die Hinterbliebenenrente zusätzlich verstärkt. Vgl. dazu Abschnitt 3.2.

In der *Handlungsdimension* wurden Elemente der institutionellen Quasitheorie herausgearbeitet, die für das GRV-System und seine Akteure handlungsleitend wirken. Dieser Untersuchungsteil galt den institutionellen Sichtweisen, Wahrnehmungsmustern der Relation des eigenen zu anderen politischen Handlungs- und Zuständigkeitsbereichen sowie den GRV-spezifischen Problemlösungen. Dabei stand nicht das institutionelle Handeln, das politisch-strategische Vorgehen der GRV selbst im Mittelpunkt, sondern die normativen und kognitiven Handlungsprämissen, die diesem Form, Richtung und binnenstrukturelle Rationalität verleihen.[106]

Insgesamt ergab unsere Analyse zahlreiche Belege der Ausgangsthese, nach der in GRV-spezifischen Perzeptionsmustern, Erklärungszusammenhängen und Problemlösungskonzepten den aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt, insbesondere den Erosionstendenzen des Normalarbeitsverhältnisses, eine kaum nennenswerte Rolle zukommt. Damit zusammenhängend werden auch weitgehend die Wechselwirkungen ausgeblendet, die zwischen staatlicher Arbeitsmarktpolitik und Rentenversicherung bestehen. Insofern enthalten die analytischen und programmatischen Äußerungen und Stellungnahmen der Rentenversicherungsakteure weder eigene Vorstellungen über eine arbeitsmarktpolitische Strategie zum Abbau der Arbeitslosigkeit bzw. zur Umverteilung der knappen Erwerbsarbeitsplätze noch eine Diskussion der im politischen und wissenschaftlichen Raum entwickelten alternativen Konzepte.

Für das Fehlen einer strukturellen und politisch-strategischen Arbeitsmarktkomponente in den handlungsleitenden Prämissen der GRV können folgende *fünf Ursachenbereiche* verantwortlich gemacht werden:

1. Die GRV wurde sowohl als Leistungs- wie auch als Finanzierungssystem durch die *langjährige wirtschaftliche Prosperitätsphase* der sechziger bis frühen siebziger Jahre stark begünstigt. Unter den Bedingungen der Vollbeschäftigung näherten sich die Versichertenbiographien an die institutionellen Soll-Werte an. Es bestand in dieser Phase für die GRV als administratives und politisches Teilsystem keine Notwendigkeit, sich aktiv, offensiv oder gar konflikthaft mit ihrer institutionellen Umwelt auseinanderzusetzen. Die *problemlosen Rahmenbedingungen* begünstigten die Entstehung eines institutionellen Selbstverständnisses, das gekennzeichnet war durch die Konzentration auf Fragen der technischen und juristischen Feinregulierung und den Verzicht auf eigene Gestaltungspotentiale.

106 Eine empirische Politikanalyse eines arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmepakets, in der die hier gewonnenen theoretischen Annahmen und Ergebnisse überprüft werden, erfolgt in Kapitel 3.

2. Die langjährige Problemfreiheit der GRV während der Prosperitätsphase, begleitet von Homogenisierungstendenzen bei Erwerbsmustern und Versichertenbiographien, förderte eine an *Globalgrößen und Durchschnittswerten* orientierte Sichtweise. Ihren deutlichsten Ausdruck findet diese Entwicklung im institutionsspezifischen Instrumentarium der Umweltperzeption: der *Rentenstatistik*. Dort überwiegen globale, hochaggregierte Kategorien und Dimensionen, die nur eingeschränkte Informationen bieten, vor allem im Hinblick auf sich langsam vollziehende Strukturveränderungen bei Arbeitszeiten und Erwerbsverläufen.
3. Durch Verzicht auf Diskussion derselben sowie auf *Auseinandersetzung mit Alternativen* akzeptiert die Institution GRV die von der Bundesregierung vertretene *Konzeption der Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik*. Diese institutionelle Selbstbeschränkung scheint aus der Binnenlogik der GRV für die Prosperitätsphase effizient gewesen zu sein, da Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung den Sozialversicherungszweigen äußerst günstige Rahmenbedingungen lieferten. Ob dies für die Phase des eingeschränkten Wirtschaftswachstums und der Arbeitslosigkeit immer noch gilt, ist fraglich, zumal die angebotsorientierte Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik die Rahmenbedingungen der GRV verschlechtert. Zum einen deutet das Zurückbleiben der Lohnquote hinter der Quote aus Gewinnen und Kapitaleinkünften darauf hin, zum anderen der Verzicht auf eine Vollbeschäftigungspolitik, die Konsolidierung des Bundeshaushalts zu Lasten der Sozialversicherungshaushalte sowie die Inkaufnahme von Strukturalisierungs- und Segmentationstendenzen innerhalb der Beschäftigtengruppen.[107] In welchem Umfang sich die Rentenversicherungsträger ein Mitspracherecht bei dem zu wählenden wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Kurs versagen, wird außerdem daran deutlich, daß sie keine Argumentation entwickeln gegen die einseitigen alltagstheoretischen Prämissen der Wirtschaftsliberalen, die die Sozialversicherung vorrangig unter einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kostengesichtspunkten interpretieren, die für die wirtschaftliche Investitions- und Wettbewerbsfähigkeit eher hinderlich als förderlich sei.
4. Die selbstgewählte konzeptionelle Defensivposition bedeutet einen *Kompetenzverzicht* der Rentenversicherungsträger sowie die Akzeptanz

107 Die Frage, wie sich ergebende Tendenzen im Beschäftigungssystem unter der Einwirkung arbeits- und sozialpolitischer Maßnahmen entwickeln, ob sie abgeschwächt oder verstärkt werden und welche institutionellen und politischen Triebkräfte daran mitwirken, wird in Kapitel 3 am Beispiel eines aktuellen Maßnahmepakets für Frauen analysiert.

einer *nachgeordneten hierarchischen Stellung* nach den Ressorts Wirtschaft, Finanzen und staatliche Haushaltspolitik. Somit entsteht ein interdependenter Zusammenhang von Ursache und Wirkung, der ein wesentliches Element der Binnendynamik des GRV-Systems ausmacht: Aufgrund ihrer geduldeten Nachordnung in bezug auf Hierarchie und Kompetenz versagen sich die Rentenversicherungsträger ein offensives Mitgestalten an Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Dies wiederum erleichtert es den anderen Ressorts, die untergeordnete Position der GRV zu zementieren.

5. Hemmend für die Entwicklung einer eigenen beschäftigungspolitischen Position der GRV wirkt sich schließlich das bei den rentenpolitischen Akteuren vorherrschende *Problemlösungskonzept* aus. Aus der Sicht der Rentenversicherungsträger sind es vor allem zwei Arten von Problemursachen, die einen Handlungsbedarf entstehen lassen. Zum einen wird - systemintern - auf *Fehler der Vergangenheit* in Form von übertriebenen Leistungsausweitungen verwiesen. Zum anderen werden als Ursachen *systemexterne Faktoren* verantwortlich gemacht, die, entsprechend der eigenen engen Kompetenzdefinition, außerhalb des Eingriffsbereiches der GRV-Akteure liegen. Zwar messen wissenschaftliche und administrative Akteure ökonomischen Faktoren wie nachlassendem Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktproblemen eine gewisse Bedeutung zu, doch sehr viel mehr Aufmerksamkeit gilt der Analyse und Prognose der demographischen Entwicklung. Die *Problemursache Demographie als* Diskussionsthema hat den Vorteil, daß sich die Beteiligten darüber vergleichsweise unkontrovers und von politischen Standpunktfragen unbelastet austauschen können. Hingegen prallen bei Debatten um wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Problemursachen des Rentensystems gesellschaftliche Interessendivergenzen und wertbehaftete politische Grundpositionen hart aufeinander. Aus einer institutionentypischen Abneigung gegen Kontroversen und Konflikte erklärt sich unseren vorläufigen Befunden zufolge auch die Art der Problemdefinition. Bei den rentenpolitischen Akteuren dominiert eine Wahrnehmung der Rentenprobleme als *Finanzierungsprobleme*. Dieser engen und technisch orientierten Sicht entspricht das im sozial- und rentenpolitischen Raum bevorzugte *Problemlösungsmuster*, nach dem die finanziellen Lasten gleichgewichtig auf Versicherte, Rentner und Bund verteilt werden sollen. Es stellt ein formelhaftes Handlungskonzept dar, in dem weder auf die Problemursachen noch auf die damit sozialpolitisch angestrebten Ziele rekurriert wird (vgl. Abschnitt 2.2).

Unsere bisherige Analyse konzentrierte sich auf *Handlungsprämissen* der GRV-Akteure, also auf Dispositionen des institutionellen Handelns. Im folgenden Kapitel, in dem exemplarisch die Beschäftigungs- und Sozialversicherungspolitik in bezug auf Frauen empirisch untersucht wird, soll gefragt werden, inwieweit sich die bisherigen theoretischen Befunde im konkreten Handeln und Unterlassen der Rentenakteure bestätigen. Zuvor werden jedoch die theoretischen Analyseergebnisse über die Finanzierungs- und Interessendimension der Binnenlogik des GRV-Systems resümiert.

2.4.2 Finanzierungs- und Interessendimension

In der *Finanzierungsdimension* wurde gezeigt, daß die GRV-spezifische Finanzierungslogik ein Hemmnis darstellt, das - im Verbund mit anderen hier analysierten Dimensionen - die aktive Beteiligung der Rentenversicherung an einer Arbeitsumverteilungsstrategie erschwert.

Einnahmenseitig würde eine Strategie der Arbeitsumverteilung zum Abbau der Arbeitslosigkeit - sei es über weitere Wochenarbeitszeitverkürzungen, sei es über vermehrte Teilzeitarbeit - nur dann zusätzliches Beitragsaufkommen für die GRV ergeben, wenn dadurch das *sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsvolumen* insgesamt und damit die sozialversicherungspflichtige Bruttolohnsumme ansteigen würde. Dies scheint aus der Sicht der Rentenversicherungsakteure nicht gewährleistet zu sein. Damit ist bereits der *erste Grund* angesprochen, der aus der Perspektive der GRV-Finanzierung gegen eine Andersverteilung der Unterbeschäftigung spricht. Allerdings könnte die Beurteilung der Beschäftigungseffekte einer Arbeitsumverteilungsstrategie durch die Rentenversicherung positiver ausfallen, wenn stärker als bisher auch externe Forschungsergebnisse zur Meinungsbildung herangezogen würden. Aktuelle empirische Analysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung belegen nämlich, daß die Ausdehnung der Teilzeitbeschäftigung per saldo Vollbeschäftigung nicht verdrängt, sondern eindeutig zur Zunahme der (versicherungspflichtigen) Frauenerwerbsquote beiträgt (Brinkmann/Kohler 1989: 476).

Der *zweite Grund* für die distanzierte Haltung der Rentenversicherungsakteure gegenüber einer Teilzeitförderungsstrategie liegt in der *finanzierungstechnischen Kostenteilung* der Arbeitslosigkeit zwischen Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit. Der Einnahmeeffekt vermehrter Teilzeitarbeit für die GRV ist abhängig vom vorherigen Erwerbslosigkeitsstatus derjenigen sozialversicherungspflichtigen Erwerbsperso-

nen, die durch Arbeitsplatzteilung neu in Beschäftigung kommen. Eine Teilzeitausweitung ist für die GRV aufgrund ihrer Finanzierungslogik nur dann attraktiv, wenn sich die neu sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen aus vormals nicht registrierten und/oder nicht leistungsberechtigten Erwerbslosen oder Zugehörigen der Stillen Reserve rekrutieren. Kämen diese jedoch aus dem Kreis der vormals leistungsberechtigten Arbeitslosen, könnten sich daraus, wie unsere Beispielrechnungen gezeigt haben, für die GRV sogar Mindereinnahmen ergeben.

Damit stehen die beiden Institutionen Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit im Hinblick auf die Beurteilung der beitragsseitigen Ergiebigkeit einer Arbeitsumverteilungsstrategie vor einem *finanzierungspolitischen Zieldilemma,* das bisher in wissenschaftlichen Analysen weitgehend übersehen worden ist. Während die Bundesanstalt für Arbeit ein dominierendes institutionelles Interesse am Abbau der registrierten und leistungsberechtigten Arbeitslosigkeit hat, weil dies ihre Einnahmen erhöht und Ausgaben senkt, hat die GRV ein zum Teil davon abweichendes Interesse. Doch die Finanzierungslogiken der beiden Institutionen im Hinblick auf die systemspezifische Beurteilung bestimmter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen stehen sich lediglich in der *Kurzzeitperspektive* entgegen. Aufgrund der rentenrechtlichen Regelung der sogenannten Arbeitslosen-Ausfallzeiten, die im individuellen Rentenanspruch in voller Höhe gutgeschrieben werden, entstehen der GRV mittel- bis langfristig Kosten, wenn die heute Arbeitslosen ins Rentenalter kommen. Unsere Analyse bestätigt, daß die Systeme der sozialen Sicherung wie andere gesellschaftliche Subsysteme zur Verfolgung ihrer *kurzfristigen Eigeninteressen* neigen. Außerdem tendieren sie dazu, bestehende Kompatibilitätsprobleme in Relation zu »benachbarten« Systemen eher defensiv und an eigenen Finanzkalkülen orientiert zu bearbeiten.

In der *Interessendimension* konnte in der vorangegangenen Analyse bestätigt werden, daß eine veränderte arbeitsmarktpolitische Strategie zu anderen Begünstigungsverhältnissen bei Leistungen und Finanzierungsanteilen des Rentenversicherungssystems führen würde. Vermittelt über rechtliche und regelungstechnische Wirkungszusammenhänge hätte eine von der heutigen Situation abweichende Verteilung der Arbeitsplätzeknappheit *mehrfache Umverteilungswirkungen* zwischen Beziehern von niedrigeren und höheren Renten, zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten, zwischen Frauen und Männern, zwischen heutigen und zukünftigen Rentenempfängern, zwischen Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung sowie zwischen Sozialversicherungs- und Bundeshaushalt zur Folge.

Die erste von uns analysierte Umverteilungswirkung bezieht sich auf die *Struktur der Rentenanwartschaften*. Über den finanzierungstechnischen Parameter der allgemeinen Bemessungsgrundlage käme es zu einer veränderten Schichtung zwischen niedrigen, mittleren und hohen Rentenanwartschaften (vgl. Abschnitt 2.3.3). Durch eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung stiegen die relative Lohnposition und damit die Rentenanwartschaften der weiterhin Vollzeitbeschäftigten an. Das Ergebnis wäre eine stärkere *Polarisierung der Rentenanwartschaften*.

Damit verbunden sind weitere Folgewirkungen, die in einem Leistungs- und Finanzierungssystem, das mit dem vorherrschenden Äquivalenzprinzip an der ordnungspolitischen Maxime der Verteilungsneutralität ausgerichtet ist, politisch unerwünscht sein könnte. Zum einen können durch ein größeres Angebot von Teilzeitstellen mehr Versicherte in den Genuß von *begünstigenden Schwellenregelungen* (Beispiele: Wartezeiten, Halbbelegung) und *Elementen des sozialen Ausgleichs* (Beispiele: Höherbewertung der ersten fünf Berufsjahre, Zurechnungszeit bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit) kommen, als dies ohne dieses Angebot der Fall wäre. Durch diese relativ stärkere Inanspruchnahme rentenrechtlicher Regelungen würden *Teilzeitbeschäftigte gegenüber Vollzeitbeschäftigten bevorzugt*.

Zum anderen könnte die teilzeitbedingte Zunahme von Niedrigrenten zu verstärkten *politischen Forderungen nach einer Mindestsicherung im Alter* führen. Weil dies zu erheblichen Mehrausgaben ohne entsprechende Mehreinnahmen führen würde, laufen solche Forderungen der immanenten Finanzierungsrationalität der GRV entgegen.

Außerdem würde ein verändertes Verteilungsmuster der Arbeitsplätze zu einer *Benachteiligung der derzeitigen Rentnergeneration* im Verhältnis zur derzeitigen Generation der Beitragszahler führen (vgl. Abschnitt 2.3.4). Hingegen führt das derzeitige Arbeitsmarktverteilungsmuster zu einer Begünstigung der derzeitigen Rentnergeneration, weil erzielte Produktionsfortschritte über Lohnerhöhungen direkt an die Rentner weitergegeben werden. Da die derzeitigen Rentenempfänger durch die Konsolidierungsmaßnahmen in den Jahren 1978 bis 1983 bereits stark belastet wurden, könnte eine weitere Belastung dieser Gruppe als politisch unzumutbar erscheinen.

Bei der Verteilung der Finanzierungslasten der Unterbeschäftigung auf die Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung könnte es zu politisch unerwünschten Verschiebungen kommen. Das jetzige Verteilungsmuster am Arbeitsmarkt, nämlich die Konzentration des vorhandenen Beschäftigungsvolumens auf mehrheitlich Vollzeitbeschäftigte und der Unterbeschäftigung auf die Arbeitslosen, führt zu einer proportionalen Auf-

teilung der Arbeitslosigkeit zwischen den Zweigen Arbeiter- und Angestelltenversicherung. Weil die Unterbeschäftigung im Angestelltenbereich niedriger ist als im Arbeiterbereich, würde eine arbeitsmarktentlastende Umverteilung der knappen Erwerbschancen zu einer *höheren Belastung der Angestelltenversicherung und deren Finanzmittel* führen. Da auf diese Weise die bisherige strukturelle Besserstellung der Angestelltenversicherung um ein weiteres Stück abgebaut würde, wären statuspolitische Widerstände von seiten der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) und ihrer politischen Repräsentanten zu erwarten (vgl. Abschnitt 2.3.4).

Ein verstärktes Interesse der Rentenversicherungsakteure an den Wechselwirkungen zwischen Beschäftigungs- und Rentenversicherungspolitik könnte weiterhin dazu führen, daß deutlicher als bisher bestimmte Defizite der *Rentenstatistik* zutrage träten. Möglichkeiten der Verbesserung der informationellen Grundlagen der GRV liegen einerseits darin, die statistischen Angaben über Versicherte und Rentner nach Gruppen- und Strukturkategorien zu differenzieren, und andererseits darin, vermehrt externe Daten und empirische Forschungsergebnisse zu Situations- und Problemanalysen der Rentenversicherungsträger heranzuziehen (Abschnitt 2.3.5).

Schließlich könnte eine breitere Verteilung der Erwerbsarbeit zu verstärkten politischen Forderungen nach einer *Erhöhung des Bundeszuschusses* zur Rentenversicherung führen. Der Grund liegt darin, daß durch vermehrte Teilzeitarbeit und Erwerbsverläufe mit größeren Beitragslücken der Bedarf an sozialen Ausgleichs- sowie Mindestversicherungsanteilen zunähme, die als versicherungsfremde Leistungsanteile nicht der Solidargemeinschaft der Beitragszahler aufgebürdet werden könnten (vgl. Abschnitt 2.3.6).

Zur Erklärung der geringen institutionellen Aufmerksamkeit der Rentenversicherungsträger gegenüber Segmentierungstendenzen am Arbeitsmarkt sowie dem damit verbundenen geringen Engagement für Fragen einer gleichmäßigeren Verteilung der Unterbeschäftigung trägt eine komplexe Interessenkonstellation bei. Dabei stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse weniger die Interessenstruktur der Hauptkontrahenten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, sondern die institutionellen Interessenkonvergenzen und -divergenzen, die sich aus der Organisation des GRV-Systems selbst, seiner Finanzierung sowie seiner Finanzierungsbeziehungen zu anderen Sozialversicherungsträgern, insbesondere der Bundesanstalt für Arbeit und dem Bundeshaushalt, ergeben. Vor allem das Nichtvorhandensein eines finanzierungstechnischen Anreizes für die GRV, sich für einen Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit zu interessie-

ren, sowie das institutionelle Desinteresse an einer Arbeitsmarktpolitik, die zu vermehrten sozialen Ausgleichsleistungen und Mindestsicherungselementen führen könnte, sind die wichtigsten Faktoren, die die Beibehaltung des arbeitsmarktpolitischen Status quo begünstigen. Im Vergleich zum Gewicht dieser institutionellen Interessen sind jene Kräfte, die Anzahl der Beitragszahler sowie die Summe der Beiträge ausweiten und damit die institutionsinterne beschäftigungsfördernde Dynamik stärken wollen, wenig entwickelt. Anstelle offensiver Diskussion der Ziele und Zwekke des Alterssicherungssystems beschränken sich die Repräsentanten der Rentenpolitik weitgehend auf die Suche nach Möglichkeiten des *Budgetausgleichs*. Die finanzierungs- und interessenseitige Blockade resultiert vor allem daraus, daß die drei »gewohnten« Lösungswege weitgehend versperrt sind:

1. Beitragserhöhungen stoßen auf Ablehnung bei den Vertretern der Arbeitgeberseite, weil sie die Lohnkosten erhöhen.
2. Die Effekte von Leistungskürzungen wurden in den letzten Jahren durch zwei Entwicklungen konterkariert. Zum einen wuchsen den Rentenversicherungssystemen durch steigende Arbeitslosigkeit und infolgedessen Zunahme der Erwerbsunfähigkeits- und vorgezogenen Rente wegen Arbeitslosigkeit vermehrte Ausgaben zu. Und zum anderen entlastete sich der Staatshaushalt durch verschiedene Maßnahmen zu Lasten der GRV-Finanzen. Beispiele sind die seit 1983 verminderten Beiträge für Arbeitslose an die GRV, der 1984 eingeführte Erziehungsurlaub, dessen rentenseitige Kosten vom Staat nicht ausgeglichen werden, sowie eine mehrmalige Kürzung des Bundeszuschusses seit Ende der siebziger Jahre.[108]
3. Die Forderung nach einer Erhöhung des Staatszuschusses konnte sich bisher gegen das derzeit politisch übergeordnete Ziel der Konsolidierung der staatlichen Haushalte nicht durchsetzen und scheint auch in den Plänen der Bundesregierung zur Rentenreform 1992 weit unter der angestrebten Marge zu bleiben.

Ausdruck der Problemüberlastung des Rentenversicherungssystems und einer fehlenden Konzeption zukünftiger beschäftigungswirksamer Maßnahmen ist eine *Politik des Minimalprogramms*. Stichworte sind: Stärkung des Äquivalenzprinzips, Besitzstandswahrung, Leistungsgerechtigkeit und Sicherung eines altersgemäßen Rentenniveaus für diejenigen Versicher-

108 Zu den zahlreichen Konsolidierungsmaßnahmen der GRV sowie den damit verbundenen Motiven und Effekten vgl. Alber 1989, Bieback 1985, Schmähl/Conradi/Jacobs u. a. 1986.

ten, die auch heute und morgen die Norm der lebenslangen Vollzeitbeschäftigung erfüllen können.

Wie im weiteren zu zeigen sein wird, führt eine solchermaßen defensive Position der Vertreter der Rentenversicherung dazu, daß die am Arbeitsmarkt Begünstigten auch in bezug auf ihre Alterssicherung bevorzugt werden, während diejenigen, für die aus der Arbeitsmarktschwäche diskontinuierliche Erwerbsverläufe und reduzierte Versicherungszeiten resultieren, noch einmal im Hinblick auf ihren Rentenanspruch benachteiligt werden. Was eine Forschergruppe am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung für das Finanzierungssystem der Arbeitslosenversicherung belegen konnte, nämlich die Tendenz, daß beitragsfinanzierte Systeme in Phasen lang andauernder Arbeitsmarktprobleme zur Aussteuerung »schlechter Risiken« tendieren, kann auch für die Rentenversicherung bestätigt werden (Schmid 1984: 6 ff., Reissert/Schmid 1987: 96 ff.).

Die beschäftigungspolitische Zurückhaltung ihrer Repräsentanten kann insofern für die Finanzierungsgrundlagen der Rentenversicherung negative Auswirkungen haben, als ein schleichender Prozeß der *Verminderung des Anteils der aktiven Beitragszahler* an allen Erwerbstätigen unbemerkt bleibt. Dieser Prozeß ist das Ergebnis der Arbeitsmarktpolitik der letzten fünfzehn Jahre, die zu einer Polarisierung in stetig Vollzeitbeschäftigte auf der einen und wiederholt oder dauerhaft aus dem Erwerbsleben Ausgegliederte auf der anderen Seite geführt hat. In dem Maße, wie die Anteile der nicht registrierten Erwerbslosen, der Stillen Reserve, der ungeschützten, geringfügig Beschäftigten sowie der Neuen Selbständigen, Subunternehmer, Freien Mitarbeiter und Werkvertragsnehmer zunimmt, sinkt der Anteil der Pflichtversicherten an der Gesamtheit der Beschäftigten.[109]

Vereinzelt existieren in der Debatte um die Lösung der Finanzierungsprobleme der GRV durchaus Ansätze, in denen die Bedeutung einer *Ausweitung des Versichertenkreises* als ein Weg zur Erhöhung der versicherungspflichtigen Lohn- und Gehaltssumme betont wird. Als besonders wirksame Maßnahme der finanzierungspolitischen Inputsteuerung (Schmid 1984: 12) wird die *Erhöhung der Frauenerwerbsquote* angesehen.[110] In keiner der diesbezüglichen Äußerungen der Rentenversicherungsakteure finden sich jedoch Hinweise darauf, *auf welche Weise* die

109 Zu empirischen Belegen für diese Trendbehauptung vgl. Kapitel 3.

110 Zur Bedeutung dieses Faktors für die mittel- und langfristige Finanzierung der GRV vgl. Grohmann 1984: 22 ff., Gutachten des Sozialbeirats 1986: 19 f., Hoffmann/Genske 1985: 340, Ruland 1988: 35, Schmähl 1986b: 164, Thiede 1986: 251 ff., VDR-Kommission 1987: 30.

Frauenerwerbsquote erhöht werden könnte, welche staatlichen Fördermaßnahmen dazu geeignet wären und wie die Rentenversicherung selbst durch entsprechende Anreize dazu beitragen könnte.

Ein wichtiger Schritt zur Überwindung der finanzierungs- und interessenpolitischen Blockade der GRV läge also darin, daß der bisherige Kurs der Ausgliederung oder des Fernhaltens von Erwerbspersonen vom Arbeitsmarkt aufgegeben würde. Statt dessen müßte durch eine koordinierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik das Ziel verfolgt werden, mehr Erwerbspersonen in das Beschäftigungssystem und in die Versicherungspflicht einzugliedern. Als zentrale Instrumente dazu können die Förderung von versicherungspflichtiger Teilzeitarbeit sowie die Ermöglichung flexibler Einstiege in das und Ausstiege aus dem Erwerbsleben dienen. Eine so verstandene Flexibilisierung bedarf der sozialpolitischen Flankierung, um zu vermeiden, daß Teilzeitbeschäftigte und andere zu Arbeitsmarktentlastungszwecken auf eine kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung Verzichtende im Hinblick auf ihre soziale Sicherung überproportional benachteiligt werden (Landenberger 1987a: 23 ff., 1987b: 197 ff.).

Eines muß jedoch deutlich gesehen werden: Eine Strategie der Verbesserung der Finanzierungsbasis der GRV durch Ausweitung des Versichertenkreises widerspricht der derzeitig verfolgten Wirtschaftspolitik. Von der Vergrößerung der Versichertengemeinschaft kann aus der Perspektive marktliberaler Positionen eine Schwächung der Wirtschaftskraft und der Investitionsbereitschaft sowie eine Einschränkung der Wahlfreiheit für jene Gruppen einhergehen, die zusätzlich in die Versicherungspflicht einbezogen werden würden. Es stellt sich aber die Frage, inwiefern der Verweis der durch die Sozialversicherung nur ungenügend sozial abgesicherten flexibel Beschäftigten (Teilzeitbeschäftigte, unstetig Beschäftigte, nicht unter die Sozialversicherungspflicht fallende Scheinselbständige, Freie Mitarbeiter, Werkvertragsnehmer und andere) auf Formen der privaten Vorsorge einen realistischen Weg darstellt.

Eine Politik der Flexibilisierung von Arbeitszeit und Beschäftigung kann nur erfolgreich sein, wenn die Risikobereitschaft der Beschäftigten erhöht wird. Dazu bedarf es eines gewissen Nachteilsausgleichs bei der sozialen Sicherung. Finanzierungstheoretisch gewendet bedeutet dies, daß die Elemente des sozialen Ausgleichs für eine Flexibilisierungsstrategie wichtiger sind als für eine Arbeitsmarktpolitik, die an den Normen der lebenslangen, kontinuierlichen Vollzeiterwerbstätigkeit orientiert ist. Um den sozialen Ausgleich finanzieren zu können, ohne die durch eigene Beiträge erworbenen Anwartschaften schmälern zu müssen, bedarf es einer möglichst umfangreichen Versichertengemeinschaft.

Mit der Flexibilisierungspolitik scheint sich eine historische Entwicklung anzubahnen, die dem zwischen 1950 und 1975 vorherrschenden Trend entgegenläuft. Die Rentenreform von 1957 hat die Grundprinzipien der sozialen Sicherung weg von der Sicherung eines Existenzminimums und hin zur Sicherung des sozialen Status verändert (Flora 1979: 82 ff., Kaufmann 1973: 15 ff.). Voraussetzung dafür war - wie oben gezeigt wurde - die empirische Annäherung der Erwerbsverläufe an das Modell des Normalversicherten, d. h. ein hohes Maß an Homogenität und Vergleichbarkeit unter den Versicherten.

Im Zuge der Differenzierung und Heterogenisierung der Arbeitszeiten und Beschäftigungsformen gewinnen Elemente des sozialen Ausgleichs in Phasen der reduzierten oder unterbrochenen Erwerbstätigkeit erneut an Bedeutung. Diese Trendumkehr berührt Interessen, die in den Handlungsprämissen sowie der Finanzierungslogik der GRV erkennbar sind. Die Konfliktlinien verlaufen entlang der Begriffe Produktivität, Eigenvorsorge, Effizienz, Leistungsprinzip einerseits und Bedarfsorientierung, Pflichtversicherung, Effektivität und Prinzip des sozialen Ausgleichs andererseits (Helberger 1982b: 193, Kaufmann 1977: 497 ff., Kleinhenz 1986: 52 ff., Kohl/Leisering 1982: 424, Zacher 1983: 129).

In den vorhergehenden Abschnitten haben wir gezeigt, daß nicht nur die normativen Grundlagen des gesetzlichen Alterssicherungssystems in der Bundesrepublik und seine immanente wirtschafts- und arbeitsmarkttheoretische Konzeption einer Politik der Neuverteilung der knappen Erwerbsarbeit entgegenstehen, sondern auch die der GRV immanenten Handlungs- und Finanzierungsprämissen, wie sie im institutionellen Selbstverständnis der Akteure zutage treten. Nach der Analyse des in die Meso- und Mikroelemente des GRV-Systems eingeschriebenen Erwerbsbeteiligungsmodells soll im nächsten Kapitel am Beispiel eines auf Frauen gerichteten arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmepakets die Triebkräfte und Handlungsimpulse der Rentenversicherungsakteure sowie die Wirkungen auf Verteilungsmuster am Arbeitsmarkt und im Sozialversicherungssystem untersucht werden.

3. Passive oder aktive Mitwirkung der Gesetzlichen Rentenversicherung an der staatlichen Arbeitsmarktpolitik (empirische Politikanalyse)

3.1 Institutionelle Inkongruenzen zwischen staatlicher Politik und ihren Wirkungen auf das Rentenversicherungssystem (Fragestellung)

Ein zentrales Ergebnis der vorausgegangenen theoretischen Analyse war, daß die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) als sozialpolitischer Akteur über keine konzeptionellen Vorstellungen darüber verfügt, wie eine staatliche Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik aussehen könnte, die einerseits zur Erreichung der allgemeinen Sicherungsziele der Rentenversicherung beiträgt, die andererseits an der Verbesserung besonderer Defizitbereiche wie der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau mitwirkt und die schließlich die kurz- und längerfristigen Finanzierungsgrundlagen des Systems stärkt. Insbesondere wird von den GRV-Akteuren das empirisch vorherrschende Verteilungsmuster zwischen Inhabern und Nichtinhabern von Arbeitsplätzen kaum problematisiert, bei dem die Kernbeschäftigten- und Kernversichertengruppen (Männer) vergleichsweise wenig, Frauen mit Kindern und andere Problemgruppen jedoch vergleichsweise viel an den Gesamtlasten des Arbeitsmarktungleichgewichts tragen. Ebensowenig werden die zunehmenden Prekarisierungs- und Marginalisierungstendenzen am Arbeitsmarkt in der rentenpolitischen Diskussion problematisiert. Zudem stellt die staatliche Flexibilisierungspolitik kein Thema für die GRV-Akteure dar, obwohl diese zur weiteren Verschärfung der genannten Trends beitragen kann. An der institutionellen Position der Akteure zur Frage einer Förderung der Teilzeitbeschäftigung als ein mögliches Element einer Arbeitsumverteilungsstrategie konnte verdeutlicht werden, daß die Institution Rentenversicherung bisher kein Interesse an veränderten Verteilungsmustern der Arbeitsmarktzugangschancen entwickelte.

Die im Rahmen der heuristisch-theoretischen Analyse gewonnenen Befunde über die Merkmale des institutionellen Selbstverständnisses der rentenpolitischen Akteure sowie ihre Sichtweisen und Problembearbeitungsmuster im Hinblick auf benachbarte Politikbereiche sollen nun anhand einer *empirischen Politikanalyse* überprüft werden. Untersuchungsgegenstand ist ein komplexes staatliches Maßnahmenpaket, nämlich das familien-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Programm zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dieses Programm eignet sich deshalb

für eine *soziologische Wirkungsanalyse*, weil daran die in den vorigen Kapiteln theoretisch begründeten Inkongruenzen zwischen arbeitsmarkt- und sozialversicherungspolitischen Effekten staatlicher Politik aufgezeigt werden können.[1]

Die Wirkungsanalyse im Kontext der vorliegenden Fragestellung weist zwei methodische Besonderheiten auf. Zum einen beschränkt sie sich nicht auf Wirkungen in ein und demselben Politikbereich, sondern thematisiert (a) ein in *mehreren Politikbereichen* implementiertes, inhaltlich integriertes politisches Maßnahmenpaket und (b) neben den intendierten und nichtintendierten Wirkungen staatlicher Politik auf die Rentenversicherung auch die *Rückwirkungen*, die als Reaktion vom GRV-System in Richtung staatlicher Politik ausgehen. Zum anderen wird ein *mehrjähriger politischer Prozeß* (1985 - 1988) untersucht, der mit der Implementation des Bundeserziehungsgeldgesetzes, des rentenrechtlichen Erziehungszeitengesetzes sowie diverser Begleitgesetze und Maßnahmen beginnt. Im weiteren Verlauf beschließt die Bundesregierung einschneidende Veränderungen der Finanzierungsregelung, die zu einer beträchtlichen finanziellen Mehrbelastung des Rentenversicherungssystems führen.

Der *dynamische Verlauf* des politischen Implementationsprozesses erlaubt es, empirische Veränderungen im institutionellen Selbstverständnis der GRV nachzuzeichnen, die zu einer aktiven konzeptionellen Neuorientierung der Rentenversicherungsakteure führen. Zwar ist die GRV von Anfang an in die analysierte politische Strategie eingebunden, die über den Wirkungsmechanismus Austritt aus dem Erwerbsleben und (eventueller) späterer Wiedereintritt nicht nur die Familie stärken möchte, sondern durch Arbeitsangebotsverknappung außerdem zur Arbeitsmarktentlastung beiträgt.[2] Auch erkennen die GRV-Akteure bereits seit einigen Jahren die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit als Chance, die der allmählichen, demographisch und arbeitsmarktbedingten Abnahme des Erwerbstätigen- und Beitragszahlerpotentials entgegenwirken kann.[3] Jedoch nehmen sie anfangs die dem entgegenstehende Wirkung der staatlichen Strategie nicht wahr, die tendenziell ein Abdrängen von Frauen aus der Erwerbsarbeit zurück in die nunmehr geringfügig finanziell honorierte Familientätigkeit zur Folge hat.

---

1 Zur Methode wirkungsanalytisch ausgerichteter Politikuntersuchungen vgl. Abschnitt 1.6.

2 Zu steuerungstheoretischen Ansätzen, die die Entstehung institutioneller Änderungen und deren Antriebskräfte erklären, vgl. Abschnitt 1.5.

3 Vgl. dazu als Stellungnahmen aus dem Kreis der GRV-Akteure Kaltenbach 1988: 287 ff., Kolb 1989b: 59 f., VDR-Kommission 1987: 30.

Erst mit der Veränderung der Finanzierungsregelung zu Lasten der GRV wird den Akteuren deutlich, daß damit die Funktionslogik des Alterssicherungssystems verletzt wird. Diese veränderte Wahrnehmung führt bei den Rentenversicherungsakteuren dazu, daß sie sich gegen die systemfremde Aufgabenerweiterung zur Wehr setzen.[4] Die im folgenden darzustellenden Untersuchungsergebnisse können als Beleg für die organisationstheoretische Hypothese gelten, derzufolge es zur Entstehung institutioneller Wandlungsprozesse nicht ausreicht, wenn Defizite in der Zielerreichung des Systems oder problematische Veränderungen in den Umweltparametern auftreten. Institutionelle Lernprozesse werden erst ausgelöst, wenn als weitere Impulse binneninstitutionelle Probleme wie Legitimations-, Konkurrenz- oder Kostendruck hinzukommen (Kaufmann 1977a: 504, vgl. auch ders. 1982a: 65 f.).

Im Zuge eines sich herausbildenden neuen institutionellen Selbstverständnisses des GRV-Systems werden, wie die folgende Analyse zeigt, in ersten Ansätzen veränderte normative und kognitive Quasitheorien und Argumentationen zu sozialpolitischen Zielen des Alterssicherungssystems entwickelt. Zudem beginnen die Akteure, eigene konzeptionelle Vorstellungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu formulieren, die sowohl den Interessen von Frauen als auch den institutionellen Binneninteressen des Sozialversicherungssystems entsprechen können.[5]

3.2 Quantitative Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit

3.2.1 Beschäftigtenquote, Arbeitslosenquote und Stille Reserve bei Frauen

Vor allem drei Tendenzen fallen auf, wenn wir die Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit in den letzten zwanzig Jahren betrachten. Erstens steigt die Erwerbsbeteiligung von Frauen kontinuierlich an. Zweitens wirken sich die seit Mitte der siebziger Jahre andauernden Arbeitsmarktprobleme für Frauen, besonders für Frauen mit Kindern, gravierender aus als für Männer. Eine besonders schwierige Hürde stellt der Versuch des beruflichen Wiedereinstiegs nach einer familienbedingten Unterbrechung dar. Drittens setzt sich die größer werdende Gruppe der marginal, unstetig und sozial mindergeschützten Erwerbstätigen mehrheitlich aus Frauen

4 Zu organisationstheoretischen Ansätzen über Handlungspotentiale und -restriktionen institutioneller Akteure vgl. Abschnitt 1.4.

5 Zu den nachfolgenden Analyseschritten vgl. auch Abschnitt 1.6.

zusammen. Diese Tendenzen sollen im folgenden anhand von Daten der Beschäftigten- und Rentenstatistik näher beleuchtet werden.

Die allgemeine Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit und insbesondere die angesprochenen Tendenzen interessieren im vorliegenden Zusammenhang deshalb, weil - wie in den folgenden Abschnitten zu zeigen sein wird - durch politische Maßnahmen Wirkungen und Nebenwirkungen erzielt werden, die bestimmte, aus der Perspektive der sozialen Sicherung problematische Trends am Frauenarbeitsmarkt, wie beispielsweise die Zunahme der geringfügigen und befristeten Beschäftigung sowie die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, nicht etwa hemmen oder zurückdrängen, sondern geradezu fördern. Inkongruenzen zeigen sich meiner These zufolge insbesondere dort, wo das hier thematisierte Maßnahmenpaket einerseits Anreize zur Nichterwerbstätigkeit für Frauen enthält, andererseits aber gerade von seiten der Akteure der Rentenversicherung zur Milderung der Finanzierungsprobleme große Hoffnungen in die zunehmende Frauenerwerbsbeteiligung und damit verbundenen Zugewinnen bei aktiven Beitragszahlern gesetzt werden.

Mit dieser analytischen Herangehensweise wird an eine zentrale Prämisse der Steuerungstheorie angeknüpft. Sie besagt, daß die Wirkungen politischer Steuerung konzeptionell nur als Interdependenz von realen sozio-ökonomischen Strukturen und Entwicklungen auf der einen und dem Steuerungsinstrumentarium auf der anderen Seite zu erfassen sind (Kaufmann 1982a: 63). Am Anfang steht deshalb ein Überblick über wesentliche Entwicklungstendenzen der Frauenerwerbstätigkeit und der sozialen Sicherung der Frau.[6]

Das *Erwerbspersonenangebot* (Erwerbstätige und Arbeitslose) nimmt stetig zu. Die unverminderte Zunahme der *Erwerbsneigung* von Frauen ist dabei der wichtigste Faktor. Mehr als die Hälfte des Erwerbspersonenanstiegs im Jahr 1987 entfiel auf diese Komponente. Dagegen wird der Zuwachs, der aus der demographischen Komponente, also der Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, resultiert, ständig kleiner (ANBA 1988c: 725).[7] Alles in allem hat die Zahl der Personen, die arbeiten wollen, in den vergangenen zwölf Jahren um über zwei Millionen zugenommen. Vorangegangen war eine längere Periode, in der das Arbeitskräfteverhältnis mehr oder weniger gleich geblieben war (ANBA 1989b: 621).

6 Zusammenfassend vgl. Engelen-Kefer 1986, Lappe 1986, Peters 1989, Willms-Herget 1985.

7 Durch den Zustrom an Aussiedlern und ausländischen Arbeitnehmern wird dieser Prozeß verlangsamt, da dieser Personenkreis im Durchschnitt jünger ist als die deutsche Bevölkerung (ANBA 1989b: 621).

Trotz der Arbeitsmarktkrise konnten die Frauen ihre Position am Arbeitsmarkt - zumindest quantitativ - stetig verbessern. Von derzeit rund 26 Millionen Erwerbstätigen sind rund *10 Millionen Frauen* (39 Prozent). Sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind rund 9 Millionen Frauen (ANBA 1989b: 654).

An dem *Beschäftigungsanstieg*, der zwischen 1983 und 1987 bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten rund 900 000 betrug, sind *Frauen* mit einem beträchtlichen Anteil beteiligt, nämlich mit rund 60 Prozent, im Vergleich zu den Männern, deren Anteil am Anstieg bei rund 40 Prozent liegt (ANBA 1989c: 939).

Wie Tabelle 3.1 zeigt, weist die *Frauenerwerbsquote* eine kontinuierlich ansteigende Tendenz auf, während die Männererwerbsquote sinkt. Hauptgründe sind verlängerte Ausbildungszeiten und das stetig zurückgehende Ruhestandsalter. Von allen Frauen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) waren im Jahr 1970 erst 46 Prozent erwerbstätig. Ihr Anteil stieg bis zum Jahr 1989 auf 56 Prozent. Im gleichen Zeitraum sank die Männererwerbsquote - ausgehend von einem deutlichen höheren Niveau - von 88 Prozent auf 82 Prozent (ANBA 1990: 694). Insgesamt hat in der Bundesrepublik bei der Erwerbsquote ein leichter Rückgang stattgefunden, der im Zeitraum von 1970 bis 1987 rund 3 Prozent betrug (ANBA 1989c: 939). Vorliegenden Prognosen zufolge wird sich diese rückläufige Tendenz demographisch bedingt fortsetzen (Buttler/Bellmann 1988: 271 f., vgl. auch Abschnitt 3.2.2).[8]

*Tabelle 3.1: Entwicklung der Erwerbsquote bei Männern und Frauen**

Jahr	Männer	Frauen		
		insgesamt	ledig	verheiratet
1970	88	46	70	39
1979	85	50	62	45
1983	82	51	59	47
1986	82	53	64	48
1987	83	54	66	48
1988	83	55	67	49
1989	82	56	67	50

* Statistisches Jahrbuch (laufende Jahrgänge 1970-1989); ANBA Nr. 5/1990, S. 694 (Wert 1989) (Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 65 Jahren gemessen an der Bevölkerung gleichen Alters und Familienstandes)

8 Eine komparative Analyse der Entwicklung der Erwerbsquote von Männern und Frauen in der Bundesrepublik und in Schweden bietet Schettkat 1987.

Der Zuwachs an weiblichen Erwerbspersonen ist besonders auf die kontinuierlich gestiegene Erwerbsbeteiligung *verheirateter Frauen* zurückzuführen. Auffallend stark hat sie bei verheirateten Frauen der *mittleren Altersgruppen* zwischen dem 35. und dem 45. Lebensjahr zugenommen, also in einer Lebensphase, in der noch vor zwanzig Jahren ein Großteil der Frauen wegen Heirat, Kindern und Haushaltspflichten dem Arbeitsmarkt fernblieb. Diese Entwicklung wird aus Tabelle 3.2 ersichtlich.

Tabelle 3.2: Altersspezifische Erwerbsquoten verheirateter Frauen 1970 bis 1987

von . . . bis unter . . . Jahren	Erwerbsquoten verheirateter Frauen			
	1970	1979	1983	1987
15 - 20	58	56	53	44
20 - 25	55	61	61	63
25 - 30	44	54	56	57
30 - 35	40	50	53	55
35 - 40	41	49	55	57
40 - 45	42	50	54	58
45 - 50	42	46	51	54
50 - 55	38	40	43	47
55 - 60	31	31	35	35
60 - 65	19	10	11	10

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1.; ANBA 1989c: 943 (Tabellenanhang)

Jedoch hat nicht nur die Frauenerwerbstätigkeit, sondern auch die *Frauenarbeitslosigkeit* zugenommen. Sie lag über den gesamten Zeitraum der Arbeitsmarktkrise bis heute immer über der Männerarbeitslosigkeit. Im Jahr 1988 waren rund 1,1 Millionen Frauen arbeitslos gemeldet. Die Quote betrug zu dieser Zeit bei Frauen 10,2 Prozent, bei Männern dagegen 8 Prozent (ANBA 1989c: 939, 953).

Besonders schwierig ist es für Frauen, an der ersten Schwelle, nach Beendigung der Ausbildung[9], sowie an der zweiten Schwelle, nach einer *familienbedingten Unterbrechung*, ins Erwerbsleben (wieder-)einzutreten. Dies zeigt sich an dem hohen Anteil von Frauen, die vor der Arbeitslo-

9 Der Anteil der Frauen, die nach Abschluß einer betrieblichen Ausbildung arbeitslos werden, ist überdurchschnittlich hoch (Stegmann/Kraft 1988: 13 f.).

senmeldung nicht erwerbstätig waren. Er liegt bei einem Drittel, bei Männern hingegen bei einem Viertel.[10]

Der Grund für die überdurchschnittlich hohe und seit 1983 stetig zunehmende Arbeitslosigkeit von Frauen nach Erwerbsunterbrechung liegt hauptsächlich an dem gravierenden *Mangel an Teilzeitstellen*. Im Oktober 1988 suchte ein knappes Viertel aller arbeitslosen Frauen (235 000 Personen) eine Teilzeitarbeit. Die Nachfrage übertrifft damit das Angebot der gemeldeten offenen Teilzeitstellen um das Zehnfache (ANBA 1989c: 941 f.).[11]

Das Mißverhältnis zwischen der stetig wachsenden Erwerbsneigung von Frauen und deren ungünstigen Realisierungschancen zeigt sich schließlich an einem überdurchschnittlichen Anteil der Frauen an der *Stillen Reserve*. Im Herbst 1986 gaben 10 Prozent der befragten nicht erwerbstätigen deutschen Frauen (unter 60 Jahren, nicht in schulischer oder betrieblicher Ausbildung) an, zur Zeit oder im Verlauf der letzten zwölf Monate eine Arbeit zu suchen bzw. gesucht zu haben, aber nicht beim Arbeitsamt gemeldet zu sein. Im Jahr 1978 entfielen auf diese Gruppe nur 4 Prozent der befragten nicht erwerbstätigen Frauen. Die Anzahl der Frauen in der Stillen Reserve stieg also um mehr als das Doppelte. Demnach gibt es hochgerechnet neben den registrierten arbeitslosen Frauen zusätzlich rund 720 000 deutsche Frauen, die zumindest latent erwerbsbereit sind und sich in den letzten zwölf Monaten auch überwiegend vergeblich um Arbeit bemüht haben (ANBA 1989c: 940).[12]

Da sich das *Qualifikationsniveau* der Frauen stetig an dasjenige der Männer angeglichen hat, können Qualifikationsmängel immer weniger als Ursache der überdurchschnittlichen Arbeitsmarktprobleme von Frauen angesehen werden. Der Anteil der weiblichen Auszubildenden an der Gesamtzahl der Auszubildenden ist im Jahr 1986 auf 41 Prozent angestiegen. In den siebziger Jahren lag er noch bei rund 35 Prozent. Auf der anderen Seite weist der Anteil der Frauen ohne Ausbildungsabschluß kontinuierlich rückläufige Werte auf. Während in den siebziger Jahren der Anteil der »ungelernten« Frauen noch bei rund 40 Prozent lag, belief er sich im Jahr 1986 nur noch auf rund 30 Prozent. Allerdings sind viele Frauen *unter ihrer Qualifikation* beschäftigt. Weil sie nur an Teilzeitarbeit interessiert sind oder weil sie nach einer familienbedingten Unterbrechung Schwierig-

10 Diese Angaben beziehen sich auf Personen, die bereits erwerbstätig waren, also nicht auf Berufsanfänger (ANBA 1989c: 941 f.).

11 Zur Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung vgl. unten.

12 Zu Umfang, Struktur sowie methodischen Aspekten der Stillen Reserve vgl. Brinkmann/Klauder/Reyher u. a. 1987: 387 ff.

keiten haben, überhaupt eine Erwerbstätigkeit zu finden, nehmen sie häufig Stellen an, die ihrer Ausbildung und Berufserfahrung nicht entsprechen (Tessaring 1988: 183 f.).

3.2.2 Prognosen und Projektionen zur zukünftigen Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit

Vorliegenden Projektionen zur künftigen Entwicklung von Angebot und Bedarf an Arbeitskräften zufolge wird mit einem Andauern der hohen Arbeitslosigkeit über das Jahr 2000 hinaus gerechnet.[13] Allerdings müssen die Projektionen laut Aussage des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung derzeit laufend aktualisiert werden, weil der Rückgang des Arbeitskräfteangebots weniger stark ausfallen wird als bisher angenommen. Ausschlaggebend hierfür sind zwei neuere Entwicklungen: zum einen die rentenrechtlich in die Wege geleitete Heraufsetzung des Ruhestandsalters und zum anderen der verstärkte Zuzug von Aus- und Übersiedlern seit 1988 (ANBA 1989c: 947; Angaben gelten für die alten Bundesländer).

Demographisch bedingt sinkt sowohl das männliche als auch das weibliche deutsche Erwerbspersonenpotential in den nächsten Jahrzehnten. Jedoch wird der Rückgang bei Frauen durch einen *weiteren Anstieg der Erwerbsbeteiligung* je nach Prognosevariante entweder stark abgeschwächt oder überkompensiert werden.

An Erwerbstätigkeit interessierte Frauen werden innerhalb des Prognosezeitraums weiterhin vom Wachstum des Dienstleistungsbereiches profitieren (Hoffmann/Weidig 1986: 68 ff.). Die Projektionen gehen hier von weiter steigenden Qualifikationsanforderungen aus. Dem ansteigenden Bedarf an Fachkräften wird ein Rückgang der Arbeitsplätze für Personen ohne Ausbildungsabschluß gegenüberstehen (Tessaring 1988: 186 f.). Allerdings wird eine weiter zunehmende *Segregation* zwischen gut bezahlten Männerarbeitsplätzen und schlecht bezahlten Frauenarbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen als wahrscheinlicher Zukunftstrend angesehen, weil insbesondere in den Zweigen personenbezogene Dienstleistungen (Reinigungsberufe, Verkauf, Gastronomie) sowie in Organisationen ohne Erwerbscharakter und privaten Haushalten

13 Eine Bedarfsprojektion ist im Jahr 1985/86 vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zusammen mit PROGNOS erstellt worden (PROGNOS/Rothkirch 1985, 1986). Zur Entwicklung des zukünftigen Erwerbspersonenangebots vgl. Thon 1986. Zum zukünftigen Arbeitskräftebedarf, insbesondere im Dienstleistungssektor, vgl. Hoffmann/Weidig 1986, IAB/PROGNOS 1989: 17.

hohe Zuwachsraten prognostiziert werden, Bereichen also, in denen der Frauenanteil weiterhin überdurchschnittlich hoch sein wird (Hoffmann/Weidig 1986: 68 ff.).[14]

Die Prognosen zur Beschäftigungsentwicklung stimmen darin überein, daß über das Jahr 2000 hinaus mit einer weiterhin ungünstigen Arbeitsmarktsituation zu rechnen sei. Die Beschäftigungschancen bestimmter Gruppen, wie Frauen nach Erwerbsunterbrechung sowie Jugendliche ohne Ausbildung, werden auch längerfristig ungünstig verlaufen (Tessaring 1988: 186 f.).

3.2.3 Zunahme von Teilzeitarbeit und sozial ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen

Der Beschäftigtenanstieg seit Beginn der achtziger Jahre beruht nicht so sehr auf einer Zunahme an Vollzeitarbeitsplätzen, sondern vor allem auf einer *Zunahme an Teilzeitarbeitsplätzen*.[15] Ihr überdurchschnittliches Anwachsen kann an der Entwicklung des Beschäftigungsvolumens[16] deutlich gemacht werden, wie Übersicht 3.1 zeigt.

Die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten steigt seit den sechziger Jahren kontinuierlich. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit üben derzeit (1988) rund 3,3 Millionen Arbeitnehmer und damit rund 14 Prozent aller Arbeitnehmer eine Teilzeitbeschäftigung aus.[17] Mehr als ein Drittel aller erwerbstätigen Frauen ist teilzeitbeschäftigt. Seit 1960 hat sich ihr Anteil mehr als vervierfacht. Allerdings verlangsamte sich der Zuwachs seit der Zeit der Arbeitsmarktprobleme. Bei den verheirateten Frauen liegt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten mit rund 50 Prozent am höchsten (Brinkmann/Kohler 1989: 473 ff.).

---

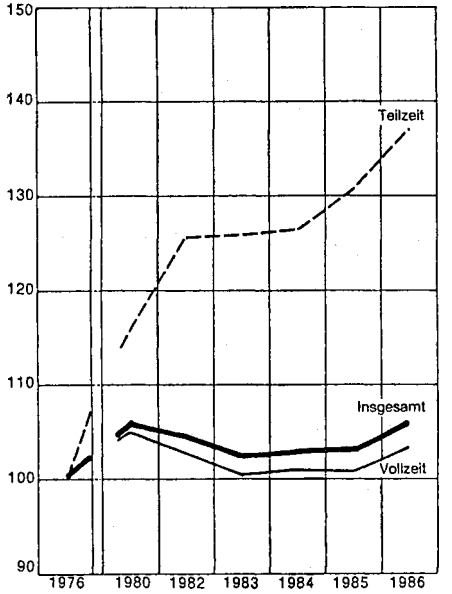
14 Zur Zunahme von sozialversicherungsrechtlich ungeschützten Beschäftigungsformen im weiblichen Arbeitsmarktsegment vgl. unten.

15 Zur Entwicklung der Teilzeitarbeit in der Bundesrepublik sowie im internationalen Vergleich siehe Brinkmann/Kohler 1989: 472 ff., Büchtemann/Schupp 1986, Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989: 277 ff., Noll 1989: 5 ff., Schoer 1986: 21 ff., Stark 1987: 66 ff.

16 Das Beschäftigungsvolumen ist das rechnerische Produkt aus der Anzahl der beschäftigten Person x Beschäftigungsdauer in Stunden pro Person.

17 Es handelt sich um Ergebnisse des Mikrozensus, in dem Teilzeitarbeit definiert ist als regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von 1 bis 36 Wochenstunden. Die Zahl der nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigten Teilzeitkräfte beträgt nach Mikrozensus-Ergebnissen rund 1 Million (Brinkmann/Kohler 1989: 475). Umfrageergebnisse weisen jedoch höhere Zahlen aus, vgl. unten.

Übersicht 3.1: Entwicklung des Beschäftigungsvolumens und seiner Struktur nach Vollzeit- und Teilzeitarbeit, 1976 bis 1986 (Indices = 100)



Quelle: Koller/Schiebel (IAB) 1989: 130

Mehr als 90 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten sind Frauen. Obwohl es sich überwiegend um Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen, niedrigen Stundenlöhnen und geringen Aufstiegschancen handelt[18], besteht nach wie vor ein großer *unerfüllter Bedarf an Teilzeitstellen*. Laut Befragungsergebnissen zu *Arbeitszeitpräferenzen* geben rund die Hälfte aller vollzeitbeschäftigten Frauen an, daß sie eine Teilzeitarbeit bevorzugen würden (Brinkmann/Kohler 1989: 477 f.).

Das Interesse vor allem verheirateter Frauen mit Kindern an Teilzeitarbeit darf nicht als Argument dafür dienen, daß diese Arbeitszeitform die optimale Möglichkeit für Frauen darstelle, Familie und Beruf zu vereinbaren. Dies wird deutlich am hohen Anteil der teilzeitsuchenden Frauen (62 Prozent), die nur eine Vormittagsarbeit annehmen können

18 Teilzeitbeschäftigte in höherrangigen Berufspositionen in nennenswertem Umfang finden sich in der Gruppe der Beamtinnen (Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989: 281 f.).

(ANBA 1989c: 945). Gäbe es für Frauen mit kleineren Kindern genügend Krippen, Horte und Kindergärten, wäre zum einen die Teilzeitarbeitslosigkeit beträchtlich niedriger, weil auch Nachmittagsarbeit in Frage käme. Zum anderen ginge möglicherweise bei Frauen insgesamt die Teilzeitbeschäftigung zugunsten der Vollzeitbeschäftigung zurück.

Die *geringfügige und kurzzeitige Beschäftigung*, also die sozialversicherungsrechtlich ungeschützte Beschäftigung, verzeichnete in den letzten Jahren überdurchschnittliche Zuwächse. Nach einer vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) in Auftrag gegebenen Repräsentativerhebung liegt die Zahl der sozialversicherungsfrei Beschäftigten im Jahr 1987 bei rund 2,3 Millionen (BMAS 1989: 23 ff.).[19] Die Gründe für die beträchliche Differenz zu der im Mikrozensus ausgewiesenen Zahl (rund 1 Million geringfügig Beschäftigte) liegen in der kleinen Stichprobe sowie in den dieses Thema wenig vertiefenden Fragen im Mikrozensus-Fragebogen. Die daraus resultierende systematische Untererfassung der geringfügigen Beschäftigung veranlaßte die Bundesregierung, eine spezielle Repräsentativbefragung in Auftrag zu geben (BMAS 1989).

Sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte und sozialversicherungsfrei, d. h. geringfügig Teilzeitbeschäftigte unterscheiden sich in ihrer *Struktur* deutlich. Unter den *geringfügig beschäftigten Frauen* sind einerseits mehr jüngere (in den ersten Berufsjahren) und andererseits mehr Erwerbstätige in oder nach der Familienphase (45- bis 55jährige). Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse finden sich überproportional häufig in einfachen gewerblichen, kaufmännischen und Dienstleistungsberufen, oft im Einzelhandel, in Gaststätten, Hotels, Wäschereien, in der Gebäudereinigung, in Organisationen ohne Erwerbscharakter (Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Altenheime usw.) sowie in privaten Haushalten. Die Beschäftigungsstabilität ist äußerst gering. Häufig waren sozial ungeschützte Beschäftigte früher arbeitslos, und häufig gehen sie wieder in die Arbeitslosigkeit oder die Stille Reserve über. Die Nettolöhne liegen unter den Löhnen der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten. Stundenlöhne von 5 DM bis 9 DM sind keine Seltenheit (BMAS 1989: 3 ff., Büchtemann/Schupp 1986: 45 ff.)

19 Bei den sozialversicherungsfrei Beschäftigten in der genannten Befragung handelt es sich um Personen, die sonst keine Erwerbstätigkeit ausüben und in Beschäftigungsverhältnissen stehen, die entweder weniger als monatlich 450 DM (Wert 1989) Bruttoarbeitsentgelt erzielen und weniger als 15 Wochenstunden arbeiten oder höchstens zwei Monate oder 50 Arbeitstage im Jahr beschäftigt sind. Die Zahl von 2,3 Millionen sozialversicherungsfrei Beschäftigten entspricht bei 22,6 Millionen abhängig Beschäftigter insgesamt einem Anteil von über 10 Prozent (BMAS 1989: 3 ff.).

Wie eine im Auftrag der Katholischen Arbeitnehmerbewegung (KAB) durchgeführte Befragung von Frauen in geringfügiger Beschäftigung zeigt, wäre mehr als die Hälfte dieser Frauen lieber sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Der Wunsch nach einer sozial abgesicherten Teilzeitbeschäftigung wird um so häufiger genannt, je wichtiger der Verdienst der Frau für das Familieneinkommen ist (KAB-Bundesverband 1989: 11). Außerdem zeigt eine Analyse von Determinanten der Zufriedenheit mit der individuellen sozialen Sicherheit, daß insbesondere verheiratete geringfügig beschäftigte Frauen weit weniger Zufriedenheit mit ihrer Alterssicherung äußern als beispielsweise verheiratete sozialversicherungspflichtige Frauen (Schwarze/Wagner 1989: 185).

Neben der geringfügigen Beschäftigung werden auch bei anderen Formen arbeits- und sozialrechtlich minder geschützter Beschäftigung deutliche Zuwächse verzeichnet. Der Anteil der *befristet Beschäftigten* an allen Arbeitnehmern hat sich von 4,1 Prozent im Jahr 1984 und 5,4 Prozent im Jahr 1986 auf 8,5 Prozent im Jahr 1987 erhöht. Ihr Anteil steigt weiter (ANBA 1989c, Schupp 1988). Einer Arbeitgeberumfrage zufolge waren im ersten Halbjahr nach Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 fast die Hälfte aller Neueinstellungen als befristete Beschäftigungsverhältnisse vorgenommen worden (Büchtemann/Burian 1986: 3). Nach Untersuchungsergebnissen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) auf Basis des sozio-ökonomischen Panels war fast jeder zweite Berufsunerfahrene (Ausbildung, Wehr- oder Zivildienst, Hausfrau), der zwischen 1984 und 1987 eine Berufstätigkeit aufgenommen hat, befristet beschäftigt. Überdurchschnittlich hoch ist der Befristungsanteil bei Personen, die nach Arbeitslosigkeit wieder ins Erwerbsleben eintreten.[20] Dies gilt in gleichem Umfang für Frauen, die nach Unterbrechung ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen (Schupp 1988: 415 ff., ANBA 1989c: 942).

Die letzte der hier zu nennenden Spielarten der Abweichung vom Normalarbeitsverhältnis sind die *formal Selbständigen, Freien Mitarbeiter und Werkvertragnehmer*. Erste Untersuchungen dokumentieren eine Zunahme dieser Gruppe seit einigen Jahren. In Kaufhäusern arbeiten vermehrt von Vertriebsfirmen eingesetzte selbständige Propagandistinnen. Die Zahl der »Franchise-Nehmer« nimmt beispielsweise im Bereich der

20 Die Frage, wieviele der durch Erziehungsurlaub frei werdenden Arbeitsplätze durch eine Ersatzkraft befristet wiederbesetzt werden, kann wegen statistischer Nichterfassung nur annäherungsweise beantwortet werden. Schätzungen gehen davon aus, daß nur etwa die Hälfte der Stellen wiederbesetzt wird, d. h. pro Jahr erfolgen dadurch ca. 60 000 befristete Neueinstellungen (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 189 f.); vgl. dazu Abschnitt 3.2.4.

Schnellgastronomie und im Heimdienst von Tiefkühlkost zu. Weiterhin werden steigende Zahlen von Scheinselbständigen im Baugewerbe, im Verkehrs- und Transportgewerbe sowie in Sozial- und Erziehungsberufen beobachtet (Mayer/Paasch/Ruthenberg 1988: 77 ff.). In der Druckindustrie werden vermehrt formal selbständige Texterfasserinnen eingesetzt. Betriebe und Dienstleistungseinrichtungen veranlassen ihre Schreibkräfte, Schreibbüros zu gründen. Sie sparen auf diese Weise Lohnnebenkosten und übertragen das Beschäftigungsrisiko auf »externalisierte« Arbeitskräfte.

Der beschriebene Trend ist besonders ausgeprägt in der privaten Versicherungswirtschaft zu beobachten. Im Versicherungsaußendienst werden einer aktuellen Untersuchung zufolge statt angestellter Mitarbeiter vermehrt hauptberufliche selbständige Versicherungsvertreter/innen eingesetzt. Ihre Anzahl wird derzeit auf ca. 50 000 bis 60 000 Personen geschätzt. Ein wichtiger Grund für diese Entwicklung ist das Bestreben der Versicherer, Entgeltbestandteile wie Provision, Sozialzulage, Urlaubsentgelt, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfalle, Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung einzusparen. Das Bruttoeinkommen der formal selbständigen Versicherungsvertreter liegt bei monatlich etwa 2 000 DM. Für freiwillige Beiträge zur Rentenversicherung fehlen häufig die Mittel, und privates Sparen als Vorsorge gegen Arbeitslosigkeit scheint kaum möglich zu sein (Mayer/Paasch 1987: 581 ff.).

Insgesamt stieg die Zahl der Selbständigen und Mithelfenden zwischen 1984 und 1987 um insgesamt 36 000 Personen, darunter 38 Prozent Frauen. Die staatliche Arbeitsmarktpolitik unterstützt diesen Trend, indem die Bundesanstalt für Arbeit seit Anfang 1986 Arbeitslose bei der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit bis zu einem halben Jahr durch ein *Überbrückungsgeld* in Höhe des bisherigen Arbeitslosengelds oder der Arbeitslosenhilfe unterstützt. Daneben zahlt die Bundesanstalt für Arbeit Zuschüsse zu den Aufwendungen zur Renten- und Krankenversicherung. Das Überbrückungsgeld, das an eine positive Stellungnahme zum Beispiel der Industrie- und Handelskammer gebunden ist, stößt bei Arbeitslosen auf großes Interesse: Im Jahr 1987 wurden 10 200 Existenzgründungen gefördert, darunter mehr als ein Viertel Anträge von Frauen. Das ist insgesamt eine Steigerung von 81 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (ANBA 1989b: 698 f., ANBA 1989c: 947).

Auch wenn die vorliegenden Daten lückenhaft sind, enthalten sie zahlreiche Hinweise darauf, daß bei marginalen Erwerbsformen häufig *Kumulationen* auftreten, also gleichzeitige oder zeitlich nacheinanderliegende Betroffenheit von mehreren Marginalisierungselementen. So sind

10 Prozent der Teilzeitbeschäftigten gleichzeitig befristet beschäftigt, darunter überdurchschnittlich viele Frauen (ANBA 1989c: 942). Außerdem konzentrieren sich sozial minder geschützte Erwerbsformen bei wenigen Personengruppen, darunter insbesondere Frauen mit Kindern, und Jahrgangskohorten, deren Berufseintritt in die anhaltende Phase der Arbeitsmarktkrise fällt.[21]

3.2.4 Erwerbsunterbrechung bei Frauen und deren Determinanten

Knapp die Hälfte aller erwerbstätigen Frauen (47 Prozent) unterbricht ihre Erwerbstätigkeit ein- oder mehrmals im Laufe ihres Erwerbslebens, meist aus Gründen der Geburt von Kindern und damit zusammenhängenden Familienpflichten (Engelbrech 1987: 188 f.).

Die durchschnittliche *Unterbrechungsdauer* von Frauen lag im Jahr 1986 bei rund sechs Jahren. Dabei handelt es sich um einen summarischen Wert, der sich im Einzelfall sowohl aus einer als auch aus zwei oder mehr Unterbrechungen ergeben kann. Dieser Durchschnittswert umfaßt sowohl familienbedingte als auch aus anderen Gründen erfolgte Erwerbsunterbrechungen (Engelbrech 1987: 181 f., 1989: 100 ff.).[22]

Im Zeitverlauf hat die durchschnittliche Dauer von Erwerbsunterbrechungen bei Frauen abgenommen. Dies zeigt eine im Jahr 1986 durchgeführte Repräsentativbefragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).[23]

Wie Tabelle 3.3 zeigt, verlief die Entwicklung uneinheitlich. Während der Anteil der Frauen, die kürzere Erwerbsunterbrechungen aufweisen (ein bis zwei Jahre), zugenommen hat, ist der Anteil jener Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit für längere Zeit unterbrochen haben (fünf Jahre und länger), zurückgegangen.

21 Vorliegenden Erhebungen zufolge liegt der Anteil der sozial minder geschützten Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten bei rund 25 Prozent (FORSA 1986: 2 ff., MAGS 1987: 52 ff.)

22 Zu den Gründen von Erwerbsunterbrechungen und anderen Detailinformationen vgl. unten.

23 Zur Stichprobe und weiteren methodischen Angaben vgl. Engelbrech 1987, 1989.

Tabelle 3.3: Unterbrechungsdauer von berufstätigen Frauen, die vor bzw. nach 1980 nach einer Unterbrechung ins Erwerbsleben zurückgekehrt sind (Befragungszeitpunkt 1986; in Prozent)

Dauer der Unterbrechung	Rückkehr vor 1980	Rückkehr nach 1980
bis 1 Jahr	19	24
1 Jahr bis 2 Jahre	10	12
2 Jahre bis 5 Jahre	19	19
5 Jahre und länger	52	45
	100	100

Quelle: Engelbrech (IAB) 1989: 107 (Übersicht 5)

Insgesamt unterbricht rund die Hälfte aller erwerbstätigen Frauen ihre Berufstätigkeit im Laufe des Erwerbslebens fünf Jahre und länger. An zweiter Stelle stehen die Frauen, die nur vergleichsweise kurze Unterbrechungen aufweisen. Bei rund einem Drittel der Frauen dauern die Unterbrechungen bis zu zwei Jahren. Die kleinste Gruppe mit rund 20 Prozent stellen jene Frauen, die auf eine mittlere Unterbrechungsdauer von zwei bis fünf Jahren kommen.

Nach *Familienstand* und *Kinderzahl* untergliedert streuen die Unterbrechungsdauern bei Frauen breit, wie die folgende Tabelle 3.4 zeigt:

*Tabelle 3.4: Unterbrechungsdauer nach Familienstand und Kinderzahl**

Insgesamt	6	Jahre
ledig	2	Jahre
verheiratet	7,5	Jahre
verheiratet, kein Kind	4,5	Jahre
verheiratet, 1 Kind unter 5 Jahren	3,5	Jahre
verheiratet, mehr als 1 Kind	10,6	Jahre
verheiratet, Alter 45 - 55 mit Kind(ern)	13,7	Jahre

* Berufstätige Frauen, die vor bzw. nach 1980 nach einer Unterbrechung ins Erwerbsleben zurückgekehrt sind.

Quelle: Engelbrech (IAB) 1987: 189

Bei einer durchschnittlichen Kinderzahl von 1,3 folgt aus den Werten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, daß Frauen pro Kind im Schnitt eine Unterbrechungsdauer von ca. 4,5 Jahren aufweisen.[24]

24 Es sei an dieser Stelle noch einmal vermerkt, daß es sich bei den angegebenen Unterbrechungsdauern sowohl um familienbedingte als auch aus Gründen von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Weiterbildung etc. erfolgten Unterbrechungen handelt.

Frauen jüngerer Altersjahrgänge unterbrechen nicht nur seltener ihre Erwerbstätigkeit nach der Heirat, auch die *Dauer der ersten Erwerbsphase* vom Berufseintritt bis zur ersten Unterbrechung nimmt zu. Die durchschnittliche Dauer der ersten Erwerbsphase beträgt bei verheirateten Frauen rund sieben Jahre. Diese Phase dauerte bei Frauen, die 1957 und früher erstmals aus dem Erwerbsleben ausgeschieden waren, noch knapp sechs Jahre, während sie bei Frauen, die zwischen 1973 und 1977 ausgeschieden waren, bereits acht Jahre umfaßte (Hofbauer 1979: 234). Entsprechend ist das Durchschnittsalter der verheirateten Frauen zum Zeitpunkt der ersten Erwerbsunterbrechung in den letzten Jahrzehnten gestiegen. Bei Frauen, die 1957 und früher zum ersten Mal das Erwerbsleben unterbrochen haben, lag es bei 24 Jahren, während jüngere Frauen, deren erste Unterbrechung zwischen 1972 und 1977 lag, im Durchschnitt 29 Jahre alt waren (Hofbauer 1979: 236; vgl. auch Tölke 1985: 14). Als Ursache wird die veränderte Lebensorientierung von Frauen angesehen, derzufolge nicht mehr die Heirat an sich zum vorübergehenden oder endgültigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben führt, sondern erst die Geburt des ersten Kindes. Dabei nimmt, wie eine Längsschnittstudie zeigt, die Berufsorientierung mit weiteren Kindern kontinuierlich ab (Simm 1987: 76 ff.).

Das vom Familienzyklus abhängige Erwerbsverhalten von Frauen wird seit einigen Jahren verstärkt von der ungünstigen Arbeitsmarktsituation mitbeeinflußt. Die Lebensverlaufsstudie des Sonderforschungsbereichs 3 sowie vergleichbare Untersuchungen in Großbritannien verweisen auf einen gegenläufigen Trend, nämlich den der Ermutigung und der verstärkten Berufsbindung bei jener Gruppe von Frauen, die schon im Erwerbsleben stehen, sowie jenen der Entmutigung und sich abschwächenden Berufsbindung bei Frauen, die den ersten Berufseintritt oder den Wiedereintritt nach Unterbrechung arbeitsmarktbedingt nicht schaffen.[25] Der Mangel an geeigneten (Teilzeit-)Arbeitsplätzen (vgl. unten) bewegt Frauen aus Furcht vor einem Mißlingen des späteren Wiedereintritts dazu, den Arbeitsplatz - vielfach trotz Kinder - gar nicht erst aufzugeben (Shaw 1983: 35 f., Dex 1984: 31, Tölke 1985: 14).

Je mehr Kinder eine Frau hat, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsunterbrechung und desto länger fällt diese durchschnittlich aus (Engelbrech 1987: 189). Dies gilt jedoch nur für verheiratete Frauen. Alleinstehende Frauen, seien sie ledig oder geschieden, weisen auch dann, wenn Kinder vorhanden sind, eine überdurchschnittlich hohe und kontinuierliche Erwerbstätigkeit auf. Sie können sich häufig aufgrund eines niedrigen Haushaltseinkommens eine Erwerbsunterbrechung nicht lei-

25 Zu arbeitsmarktbedingten Verzögerungen des Berufseintritts vgl. Abschnitt 3.2.6.

sten. Die Bedeutung des *Haushaltseinkommens* zeigt sich auch daran, daß bei verheirateten Frauen mit drei und mehr Kindern die Unterbrechungshäufigkeit und -dauer wieder zurückgehen (Familienwissenschaftliche Forschungsstelle 1984: 9).

Bei den *Ursachen* für Erwerbsunterbrechungen nehmen Familienereignisse (Heirat, Geburt, Kindererziehung) eindeutig die zentrale Stellung ein. Jedoch haben seit Beginn der achtziger Jahre andere Gründe, vor allem Arbeitslosigkeit, stark zugenommen, wie aus Tabelle 3.5 (a) und (b) deutlich wird.

Tabelle 3.5: Hauptgründe der Erwerbsunterbrechung bei Frauen[3]

Tabelle 3.5 (a): Werte 1974 (in %)[1]

Heirat	39
Niederkunft	27
Kinderbetreuung	5
Sonstige Gründe (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Weiter-, Fortbildung usw.)	29
Gesamt	100

Tabelle 3.5 (b): Werte 1986 (in %)[2]

Heirat, Kind(er)	51
-	
-	
Arbeitslosigkeit	28
Ausbildung/Umschulung	10
Sonstige Gründe (Krankheit usw.)	11
Gesamt	100

1 Mikrozensus-Zusatzerhebung 1974
Quelle: Wirtschaft und Statistik 1977: 89

2 Befragung IAB 1986
Quelle: Engelbrech 1987: 190

3 Die Ergebnisse sind nicht unmittelbar vergleichbar, da die Grundgesamtheiten der beiden Untersuchungen voneinander abweichen. In der Mikrozensus-Zusatzerhebung von 1974 wurden jemals erwerbstätige Frauen im Alter von 15 bis 65 Jahren befragt, die ihre Erwerbstätigkeit mindestens einmal unterbrochen hatten. Die Befragtengruppe des IAB unterscheidet sich insofern, als diese Frage nur der Teilgruppe der wieder ins Berufsleben zurückgekehrten Frauen gestellt wurde.

3.2.5 Wiedereingliederung von Frauen nach Unterbrechung der Erwerbstätigkeit

Neben den neu auf den Arbeitsmarkt kommenden Frauen *kehren* derzeit jährlich mehr als 300 000 Frauen nach einer Unterbrechung *ins Erwerbsleben zurück*. Zwei Drittel der wiedereingegliederten Frauen waren jünger als 40 Jahre, und fast die Hälfte (45 Prozent) hatte noch Kinder unter 15 Jahren (Engelbrech 1989: 100). Bei der Rückkehr in den Beruf stoßen die Frauen auf vielfache *Probleme und Schwierigkeiten*. Auf die überdurchschnittlich hohe *Arbeitslosigkeit* nach familienbedingten Erwerbsunterbrechungen wurde oben bereits hingewiesen; ebenso darauf, daß die Wiedereingliederung häufig am Mangel an geeigneten (Vormittags-)Teilzeitstel-

len scheitert. Aus dieser Situation erklärt sich auch, daß Frauen nach Unterbrechung häufiger in *geringfügigen* oder/und *befristeten Beschäftigungsverhältnissen* arbeiten als kontinuierlich erwerbstätige Frauen. Für viele Frauen geht der berufliche Wiedereinstieg mit einer *Dequalifizierung* einher, d. h. sie sind öfter als vor der Unterbrechung unterhalb ihres Ausbildungsniveaus beschäftigt, insbesondere wenn eine Teilzeitarbeit aufgenommen wird (Engelbrech 1989: 101, Hofbauer 1978: 145).

Für einen großen Teil der Unterbrecherinnen sind für den beruflichen Wiedereinstieg *finanzielle Notwendigkeiten* ausschlaggebend. Mehr als ein Drittel der nach Erwerbsunterbrechung arbeitssuchenden Frauen gibt an, aus finanziellen Gründen schnell wieder Arbeit finden zu müssen. Wie Übersicht 3.2 zeigt, besteht ein unmittelbarer wirtschaftlicher Druck insbesondere für jüngere und ledige Frauen, Frauen aus unteren Einkommensgruppen und besonders dann, wenn sie wegen Arbeitslosigkeit (und nicht wegen familiärer Gründe) aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind (Engelbrech 1989: 102; vgl. auch Gaugler/Schach u. a. 1984: 64 f.).[26]

*Übersicht 3.2: Muß schnell wieder Arbeit finden (Befragung 1986)**

Merkmale	Anteile in Prozent
Insgesamt	35
unter 40 Jahre	46
Haushaltsnettoeinkommen unter 2 000 DM	47
während der Unterbrechung arbeitslos gemeldet	54
ledig	57

* Anteil der Frauen, die angegeben haben, daß sie schnell wieder Arbeit finden müssen, an den im letzten Jahr arbeitssuchenden Frauen nach Merkmalen mit über dem Durchschnitt liegenden Anteilen

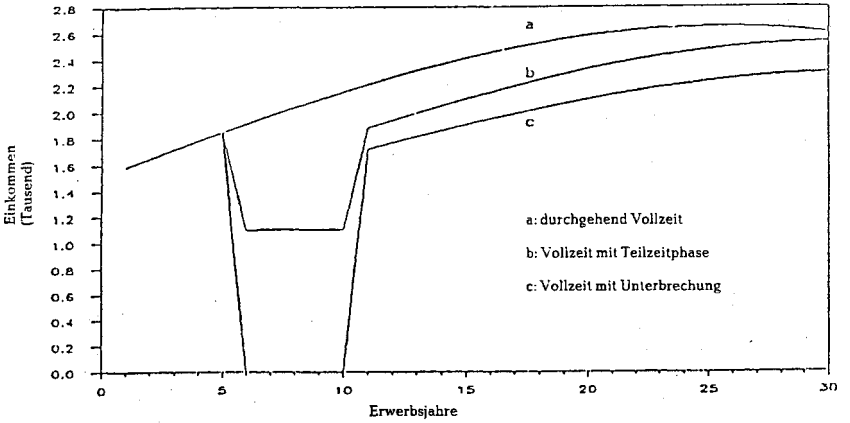
Quelle: Engelbrech 1989: 102

Angesichts vorliegender Untersuchungsergebnisse stellt sich die Frage, ob Berufsunterbrecherinnen die Nachteile, die sie nach Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit in bezug auf Einkommen, berufliche Position, Entlassungsrisiko etc. im Vergleich zu kontinuierlich Beschäftigten auf sich nehmen, zum Zeitpunkt des Unterbrechungsbeginns erkennen können. So zeigt eine neuere ökonometrische Studie, daß bereits eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit von fünf Jahren dazu führt, daß nach Wiederaufnahme lediglich das Einkommensniveau einer Berufsanfängerin im entspre-

26 Zur Bedeutung der Frauenverdienste in Haushalten mit niedrigem Gesamteinkommen vgl. BMJFG 1984: 45 ff., Klein 1985: 23 ff., Welzmüller 1989a: 361 ff.

chenden Qualifikationsbereich erreicht wird (Galler 1988: 83 ff.; vgl. Übersicht 3.3).

*Übersicht 3.3: Einkommensprofil nach Erwerbsunterbrechung im Vergleich zu anderen Erwerbsverläufen**



* Das ökonometrische Schätzmodell beruht auf retrospektiven Angaben zur Erwerbsbiographie in der 1. Welle des Sozio-ökonomischen Panels im Jahr 1984.

Quelle: Galler 1988: 103

Zwar erreichen auch Frauen, die mehrere Jahre auf Teilzeitarbeit gehen, um später wieder in eine Vollzeitstelle zu wechseln, nicht mehr ihr Einkommensniveau, das sie vor der Arbeitszeitreduktion aufwiesen. Jedoch fällt die Einkommenseinbuße nur etwa halb so groß aus wie bei einer vollständigen Erwerbsunterbrechung. Auch im weiteren Erwerbsverlauf erreichen sowohl Unterbrecherinnen als auch phasenweise Teilzeitbeschäftigte nicht mehr das vor der Familienphase erzielte Einkommen (Galler 1988: 102 ff.; vgl. Übersicht 3.3, S. 126).

Die Wiedereingliederungsprobleme von Frauen nach familienbedingter Unterbrechung der Erwerbstätigkeit haben im Zuge der Arbeitsplätzeknappheit deutlich zugenommen. Dies zeigt die Untersuchung des Instituts für Arbeits- und Berufsforschung (IAB), die anhand einer Wiederholungsbefragung einen *Zeitvergleich* ermöglicht. Während beispielsweise vor 1980 nur rund ein Viertel aller Rückkehrerinnen nach einer familienbedingten Unterbrechung *Einkommensverschlechterungen* in Kauf nehmen mußte, liegt dieser Anteil nach 1980 bei knapp 40 Prozent. Ähnliche Verschlechterungen aufgrund der Arbeitsmarktprobleme ergaben sich im

Hinblick auf das *Entlassungsrisiko* sowie die *berufliche Position* (Engelbrech 1989: 110 f.).

Die beträchtlichen Probleme, auf die Frauen nach Berufsunterbrechung beim Wiedereinstieg ins Erwerbsleben stoßen, zeigen sich nicht nur an quasi-objektiven Daten wie Anteile an den Arbeitslosen, der Stillen Reserve und den Teilzeitarbeitssuchenden, sondern auch an den *subjektiven Einstellungen* arbeitssuchender Frauen nach Unterbrechung, soweit hierzu Befragungsergebnisse vorliegen.

Als Hauptschwierigkeit sehen derzeit nicht erwerbstätige Unterbrecherinnen das *Fehlen von Arbeitsplätzen* überhaupt (vgl. Übersicht 3.4). Mehr als 40 Prozent messen diesem Mangel die größte Bedeutung unter mehreren Möglichkeiten der Zugangsschwierigkeiten bei. An zweiter Stelle wird der *Mangel an Teilzeitarbeitsplätzen* bzw. an Arbeitsplätzen genannt, bei denen man sich die Zeit frei einteilen kann. Während bei den Frauen der Gesamtgruppe dieser Mangel von knapp einem Viertel als Hauptschwierigkeit genannt wird, wird er von 37 Prozent der Unterbrecherinnen mit Kindern unter 15 Jahren angesprochen.

Übersicht 3.4: Schwierigkeiten bei der Rückkehr nach beruflicher Unterbrechung (in Prozent)*

Erwartete Hauptschwierigkeit bei der Rückkehr ins Erwerbsleben	Insgesamt	darunter mit Kindern unter 15 Jahren
Es gibt hier zur Zeit keinen Arbeitsplatz	42	29
Es gibt keine Teilzeitarbeitsplätze bzw. Arbeitsplätze, bei denen man sich die Zeit frei einteilen kann	28	37
Es gibt keine ausreichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten bzw. will Kinder nicht in fremde Hände geben	23	30
Mir fehlen berufliche Kenntnisse, bin zu alt, bin gesundheitlichen Anforderungen nicht gewachsen	7	4
Gesamt	100	100

* Nicht erwerbstätige Unterbrecherinnen, die Arbeit suchen, nach der genannten Hauptschwierigkeit (Befragung 1986)

Quelle: Engelbrech 1989: 103

Rund ein Viertel der befragten Frauen sieht die *unzureichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten* als Haupthindernis bei der Rückkehr in den Beruf an. Gegenüber dem Gewicht der vorgenannten Schwierigkeiten fallen die individuellen Mängeln zugeschriebene Faktoren gering aus (fehlende berufliche Kenntnisse, Alter usw.; vgl. Übersicht 3.4).

Besonders nachdenklich muß der folgende Befund stimmen: Im nachhinein betrachtet würden vier von zehn der familienbedingten Unterbrecherinnen ihre Erwerbstätigkeit nicht mehr unterbrechen, wenn sie noch einmal vor der Entscheidung stünden (Engelbrech 1989: 105).

Trotzdem äußern Frauen, denen der Wiedereinstieg gelungen ist, ein *hohes Maß an Zufriedenheit* mit ihrer beruflichen Gesamtsituation, auch wenn sie Arbeitslosigkeitsphasen und berufliche Positions- und Einkommensverluste in Kauf nehmen mußten. Erklärende Hinweise enthalten qualitative Studien, in denen Familien- und Erwerbsbiographien von Frauen detailliert nachgezeichnet werden (Alheit/Dausien 1985, Hawkins 1984, Ley 1984). Während der Erziehungsphase ist das Leben der Mutter gekennzeichnet durch ein weitgehendes Zurückstellen eigener Bedürfnisse. Die Frau betreut die Kinder, unterstützt den erwerbstätigen Ehemann und verrichtet fast die gesamte Hausarbeit. Die sich anschließende Nachkinder- und Empty-nest-Phase ist im Lebenslauf der Frau historisch ein neuer Abschnitt (Herlth/Kaufmann 1982: 6 f.).

Beim Wiedereintritt ins Erwerbsleben äußern die befragten Frauen ein hohes Maß an Akzeptanz und Dankbarkeit für jede Möglichkeit der Erwerbstätigkeit, auch wenn es sich um minderqualifizierte und schlecht entlohnte Stellen handelt, weil sie unter allen Umständen eine Chance zur beruflichen Betätigung suchen, verbunden mit außerhäuslichen Kontakten, sozialer Bestätigung und einem eigenen Beitrag zum Familieneinkommen (Ley 1984: 248 f.). Der Umstand, daß Frauen während der Kinderphase gelernt haben, eigene Ansprüche zurückzustellen, trägt demnach dazu bei, daß Familienfrauen beim Wiedereinstieg in den Beruf die schwierige und benachteiligende Arbeitsmarktsituation widerspruchslos akzeptieren.

3.2.6 Verzögerter Berufseintritt bei jungen Frauen

Die Ergebnisse verschiedener Kohortenanalysen zeigen den Einfluß der jeweiligen historischen Rahmenbedingungen auf den Lebens- und Erwerbsverlauf.[27] Die biographische Phase der Ausbildung und des *Berufseintritts* stellt neben anderen durch Lebensalter und sozio-kulturelle Standards vorgegebenen biographischen Schnittstellen (Heirat, Kinder, Alter) eine Lebenssequenz dar, die von den jeweils herrschenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf Dauer ihre Prägung

27 Vgl. Blossfeld 1985, Göbel 1983, Hain/Kiel 1983, Infratest/Sonderforschungsbereich 3 1987, Kiel 1987, Pfaff 1979.

erhalten. So waren beispielsweise die Männer der Geburtsjahrgangskohorte 1929 bis 1931 während ihrer Ausbildungsphase, die in die Zeit des Zweiten Weltkrieges fiel, deutlich benachteiligt. Die Eintrittsphase in das Erwerbsleben wiederum fiel häufig in die Nachkriegszeit, wodurch es zu einem größeren Anteil an »devianten« Erwerbskarrieren kam. Dagegen wiesen ledige Frauen der Geburtsjahrgänge 1920 bis 1924 eine hohe Erwerbsbeteiligung durch ihre Einbeziehung in den wirtschaftlichen Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg auf, bedingt durch den Mangel an männlichen Arbeitskräften infolge des Krieges (Hain/Kiel 1983: 41 ff.).

Für die Bundesrepublik liegen erste Untersuchungsergebnisse darüber vor, wie sich die aktuellen Arbeitsmarktprobleme auf Schulabgänger und Berufsanfänger ausgewirkt haben. Das Auffallendste in der ersten Berufsphase der Entlaßjahrgänge zwischen 1975 und 1985 besteht in einem neuen Typus von *diskontinuierlichen Übergängen*. So weist im Durchschnitt fast ein Drittel der Schulentlassenen dieser Jahre eine unfreiwillige Wartephase von mindestens einjähriger Dauer vor Beginn der Lehre/Berufsausbildung auf. Bei den weiblichen Hauptschulabsolventen liegt dieser Anteil mit rund der Hälfte aller Befragten weit über dem Durchschnitt. Der Übergang vom Schul- ins Ausbildungssystem gelang auch seit dem Beginn der Arbeitsmarktprobleme nur noch einem kleinen Teil der Jugendlichen, ohne daß dabei Unterbrechungen und unerwünschte Lücken in der Berufsbiographie entstanden. Dies gilt in ähnlichem Umfang für den Übergang vom Ausbildungs- ins Erwerbsleben. Fast jeder zehnte Auszubildende war ein halbes Jahr nach der Lehre erwerbslos. Diese Ergebnisse enthält eine repräsentative Sondererhebung für den Berufsbildungsbericht 1986 der Bundesregierung (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1986: 6 f., 61 f.).

Aus Ergebnissen dieser Art kann gefolgert werden, daß Teilgruppen der Geburtsjahrgänge 1950 bis 1970 aufgrund der Arbeitslosigkeit und der demographischen Situation (starke Jahrgänge) schon während oder nach der Berufsausbildung eine Dequalifikation erfahren haben, weil ihnen eine adäquate berufliche Erstplazierung verwehrt war. Für diese Generation kann daraus für ihre weitere Berufslaufbahn möglicherweise eine Benachteiligung auf Dauer entstehen (Blossfeld 1985: 63 ff.). Ungewollte Phasen der Erwerbslosigkeit bzw. des unfreiwilligen »Parkens« in verlängerten Ausbildungsphasen bedeuten für die jungen Frauen und Männer nicht nur eine Entwertung ihrer bis dahin erworbenen beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten, sondern auch einen Verlust an Motivation.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden: Zu konjunkturunabhängigen, familienbezogenen Verlaufsspezifika der weiblichen Erwerbsbio-

graphien (Erwerbsunterbrechungen, Wechsel von Vollzeit- und Teilzeitarbeitsphasen) kommen nunmehr seit mehr als 15 Jahren *konjunkturabhängige* arbeitsmarktbedingte Verzögerungen und unfreiwillige Lücken hinzu, die sich bei jenen *Alterskohorten* konzentrieren, bei denen Familien- und Wiedereinstiegsphasen in die Zeit seit Mitte der siebziger Jahre fiel und fällt.

Anhand einer empirischen Wirkungsanalyse wird im folgenden geprüft, inwiefern die in den letzten Jahren eingesetzten Maßnahmen, insbesondere der Erziehungsurlaub und die Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern konnten. Zuvor sollen jedoch anhand ausgewählter Daten der Rentenversicherungsstatistik die Wirkungen der diskontinuierlichen Erwerbsverläufe von Frauen auf die Versichertenbiographie dargestellt werden.

3.2.7 Versicherungsverläufe und Rentenanwartschaften bei Frauen

Ausgangspunkt der folgenden Analyse sind die niedrigen *Frauenrenten* im Vergleich zu den Männerrenten. Die durchschnittliche Höhe der Versichertenrente von Frauen liegt im Jahr 1989 etwa 60 Prozent unter der der Männer (Tabelle 3.6).[28] Auffallend ist die Stabilität im Zeitverlauf, was die Differenz von Frauen- zu Männerrenten anbelangt. Erst am Ende dieses Abschnittes, wenn die wesentlichen Komponenten des Rentenanwartschaftserwerbs betrachtet worden sind, kann versuchsweise die Frage beantwortet werden, inwieweit die zunehmende Teilzeitbeschäftigung bei Frauen in den Rentenhöhen zum Ausdruck kommt.[29]

Betrachten wir jedoch die in Tabelle 3.6 aufgeführten Einzelkomponenten der Versichertenrenten, nämlich den Zeitfaktor (Versicherungsjahre) und den Entgeltfaktor (persönliche Bemessungsgrundlage) im Zeit-

28 In der Arbeiterrentenversicherung (ArV) beträgt die Höhe der Versichertenrenten von Frauen im Jahr 1989 durchschnittlich 519 DM, von Männern durchschnittlich 1 331 DM. Die Frauenrenten liegen hier rund 60 Prozent unter jenen der Männer. In der Angestelltenversicherung (AnV) liegen die entsprechenden Durchschnittswerte bei 824 DM (Frauen) und 1 823 DM (Männer). Damit betragen die Angestelltenrenten der Frauen rund 55 Prozent der Männerrenten. Die Durchschnittsbildung erfolgt hier aus den Frührenten und Altersrenten zusammen (ohne Hinterbliebenenrenten); vgl. VDR-Statistik, Rentenzugang 1989: 24 (Tabelle 7 Z).

29 Bei den Schwierigkeiten, die bei einer vollständigen Klärung dieser Frage entstehen, spielen die spezifischen Merkmale der Versicherten- und Rentenstatistik eine wesentliche Rolle; vgl. dazu unten.

Tabelle 3.6: Durchschnittliche Höhe der Versichertenrenten (Zugangsrenten)[1] von Männern und Frauen und Berechnungswerte (ArV und AnV), 1978 - 1989

	Arbeiterrentenversicherung (ArV)									Angestelltenversicherung (AnV)								
	monatliche Rente (DM)			Versicherungsjahre			persönliche Bemessungsgrundlage			monatliche Rente (DM)			Versicherungsjahre			persönliche Bemessungsgrundlage		
Jahr	Männer	Frauen	in %*	Männer	Frauen	in %*	Männer	Frauen	in %*	Männer	Frauen	in %*	Männer	Frauen	in %*	Männer	Frauen	in %*
1978	915	330	36	33,9	21,1	62	101	55	55	1 257	567	45	36,3	25,7	71	128	77	60
1979	929	352	38	34,3	21,8	64	101	56	55	1 256	592	47	36,4	26,4	73	127	78	61
1980	979	382	39	35,1	22,4	64	101	58	57	1 309	642	49	36,8	27,2	74	126	79	63
1981	1 029	408	40	35,4	22,6	64	102	59	58	1 378	677	49	37,4	27,5	74	126	80	63
1982	1 090	425	39	36,0	22,5	63	101	59	58	1 456	707	49	38,0	27,7	73	125	80	64
1983	1 114	449	40	35,7	22,6	63	100,8	60,8	60	1 515	735	49	38,3	27,8	73	125,2	80,2	64
1984	1 116	428	38	35,1	21,3	61	100,4	59,8	60	1 511	710	47	37,4	26,3	70	124,3	78,5	63
1985	1 157	480	41	35,7	22,8	64	100,8	61,7	61	1 561	782	50	37,6	27,8	74	124,5	80,8	65
1986	1 180	469	40	35,9	21,0	58	100,7	64,6	64	1 624	782	48	38,0	27,3	72	124,1	79,8	64
1987	1 230	469	35	36,0	20,2	56	100,8	65,6	65	1 684	786	47	38,2	26,5	69	123,7	80,1	65
1988	1 298	496	38	36,7	20,6	56	101,3	66,0	65	1 772	811	46	38,9	26,6	68	123,6	79,8	65
1989	1 331	519	39	36,6	20,8	57	101,4	65,9	65	1 823	824	45	38,9	26,4	68	123,4	79,2	65

1 ohne Knappschaftsausgleichsleistungen

* in % des Wertes der Männer

Quelle: VDR-Statistik, Rentenzugang, laufende Jahrgänge; eigene Berechnungen

verlauf, ergibt sich ein differenziertes Bild. Die leichten *Zuwächse*, die Frauen beim *Entgeltfaktor*, also ihrer lebenslang durchschnittlich erreichten Einkommensposition, erzielen konnten, werden kompensiert durch leichte *Rückgänge* beim *Zeitfaktor*, also den durchschnittlich erzielten *Versicherungsjahren*. In diesem Befund könnte neben anderen Entwicklungen die arbeitmarktbedingt verschlechterte Position der Frauen zum Ausdruck kommen, die im Verlauf der letzten fünfzehn Jahre zu vermehrten Erwerbsunterbrechungen sowie zu Phasen der sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung geführt hat und die sich negativ auf den rentenrechtlichen Zeitfaktor auswirkt.[30]

Der individuelle Entgeltfaktor geht in Form der persönlichen Bemessungsgrundlage in die Rentenberechnung ein.[31] Wie die Tabelle zeigt, liegen die durchschnittlich erzielten versicherungspflichtigen Bruttoarbeitsentgelte bei Angestellten (Frauen und Männer) nach wie vor beträchtlich über denen der Arbeiter. Die starke Differenz zwischen dem durchschnittlichen Entgeltfaktor bei Frauen und Männern ist Ausdruck des nach wie vor bestehenden Gefälles zwischen *Bruttoarbeitsentgelten* von Frauen und Männern. Im Durchschnitt beziehen Arbeiterinnen Bruttostundenlöhne, die nur 73 Prozent derjenigen der Arbeiter ausmachen. Bei weiblichen Angestelltenverdiensten ist das Gefälle noch größer. Bezogen auf Vollarbeitszeit liegen die monatlichen Bruttoeinkommen weiblicher Angestellter bei 68 Prozent derjenigen männlicher Angestellter (ANBA 1989c: 943).[32]

---

30 Der hergestellte Wirkungszusammenhang muß aus Datengründen hypothetisch bleiben. Andere Entwicklungen können als intervenierende Variable einwirken, beispielsweise die stetige Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, die vermutlich ebenfalls zu einem Rückgang der durchschnittlichen Versicherungsjahre bei Frauen führt, da zwar eine höhere Anzahl von Frauen Versicherungsansprüche erwirbt, jedoch damit der Anteil der Frauen mit insgesamt kürzeren Erwerbs- und Versichertenbiographien ebenfalls zunimmt (zu diesen Überlegungen vgl. auch Pentenrieder 1982: 136 ff.). Bedauerlicherweise wird die arbeitsmarktbezogene Analyse der rentenstatistischen Daten bisher von seiten der wissenschaftlichen Stäbe der Rentenversicherungsträger vernachlässigt.

31 Der Prozentsatz der persönlichen Bemessungsgrundlage drückt das Verhältnis zwischen den persönlichen Lebenserwerbseinkommen des Versicherten und den durchschnittlichen Erwerbseinkommen aller Versicherten im selben Zeitraum aus.

32 Im Jahr 1988 lag der Bruttostundenlohn einer Industriearbeiterin bei durchschnittlich 13,85 DM, der ihres männlichen Kollegen bei 18,90 DM. Das durchschnittliche Monatsgehalt einer weiblichen Angestellten in Industrie, Handel oder im Kredit- und Versicherungswesen lag im Jahr 1988 bei 2 933 DM, bei männlichen Angestellten dagegen bei 4 559 DM brutto (Sozialpolitische Umschau Nr. 178 vom 30.5.1988).

Wird in Tabelle 3.6 die Entwicklung der persönlichen Bemessungsgrundlage von Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten im Zeitverlauf verglichen, fällt bei Arbeiterinnen ein deutlicher Anstieg auf, während dieser Wert bei den weiblichen Angestellten im untersuchten Zeitraum fast konstant bleibt. Über die Ursachen dieses Unterschieds gibt die Rentenstatistik keine Auskunft. Vor dem Hintergrund vorliegender Strukturdaten zur Teilzeitbeschäftigung (vgl. Abschnitt 3.2.3) kann vermutet werden, daß zur Entwicklung bei den Arbeiterinnen der vergleichweise niedrige Teilzeitanteil in Verbindung mit schrittweisen Tariflohnerhöhungen beigetragen hat. Bei den weiblichen Angestellten hingegen scheinen, was die Entwicklung der durchschnittlichen Beitragsbemessungsgrundlage anbelangt, die tariflichen Entgelterhöhungen durch die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung kompensiert worden zu sein (ANBA 1989c: 943).[33]

Neben dem insgesamt beträchtlich niedrigeren Einkommen von Frauen im Vergleich zu Männern fallen die großen *Strukturunterschiede* der Arbeitseinkommen zwischen Wirtschaftsbereichen und Regionen (Bundesländer) auf. Unterdurchschnittliche Löhne/Gehälter weisen beispielsweise folgende Wirtschaftsbereiche mit überdurchschnittlichen Frauenanteilen in den jeweiligen Regionen auf: das Bekleidungsgewerbe in Rheinland-Pfalz und im Saarland, die Musikinstrumente-, Spielwaren- und Sportgeräteindustrie im Saarland, die Lederverarbeitende Industrie in Berlin, Hessen und Rheinland-Pfalz, die Obst- und Gemüseverarbeitende Industrie in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sowie der Einzelhandel im Saarland und in Niedersachsen[34] (Welzmüller 1989: 163, vgl. auch Koller 1987: 30 ff.).

Besonders niedrig sind die Bruttoarbeitsentgelte im Bereich der *Sonstigen Dienstleistungen*, in dem die Sektoren Gastgewerbe, Heime, Gesundheits- und Veterinärwesen sowie Übrige Dienstleistungen zusammengefaßt sind. Am Ende der Einkommensskala liegen die Verdienste der Beschäftigten, überwiegend Frauen, im Bereich des Gastgewerbes, des Gesundheitswesens sowie des Reinigungsgewerbes (Welzmüller 1989: 165 ff., Kurz-Scherf 1986: 540 f.).

Niedrige Entgelte als Charakteristikum der Frauenerwerbsarbeit werden auch in Zukunft ein Problem darstellen. Dazu trägt zum einen die

33 Im Querschnitt beobachtet sinken die beitragspflichtigen Bruttoarbeitsentgelte bei Frauen infolge der Zunahme der Teilzeitarbeit seit 1975 (Müller/Steeger 1984: 267 f.).

34 So verdient beispielsweise eine vollzeitbeschäftigte Frau im Einzelhandel im Durchschnitt lediglich rund die Hälfte eines vollzeitbeschäftigten Mannes in Industrie/Handel. Im Handel sind mehr als 30 Prozent aller weiblichen Angestellten beschäftigt (Welzmüller 1989: 166).

Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit, zum anderen das Anwachsen instabiler, marginaler, häufig sozialversicherungsfreier Beschäftigungsformen bei.[35] Teilzeitarbeitsverdienste sind, umgerechnet auf Vollzeitverdienste, häufig niedriger. Dies gilt noch stärker für die quantitativ zunehmende Gruppe der geringfügig, kurzzeitig und befristet Beschäftigten sowie anderer marginal und sozial mindergeschützter Beschäftigtengruppen (Büchtemann/Schupp 1986: 45 ff.; vgl. oben). Als Ursachen werden die hohe Konzentration Teilzeitbeschäftigter (meist Frauen) in Niedriglohnbranchen und in Niedriglohngruppen, die häufig nicht ihrer Qualifikation entsprechende Eingruppierung von Frauen sowie der Ausschluß aus betrieblichen Sonderzahlungen (Urlaubs-, Weihnachtsgeld, Jahresprämie und ähnliches) genannt (Koller/Reyher/Teriet 1981: 40 f., Welzmüller 1989: 163).

Insgesamt hat die *Polarisierung und Segmentierung der Lohnhierarchie* seit Beginn der Arbeitsmarktkrise zugenommen.[36] Diese Entwicklung erfolgte zu Lasten der Frauenerwerbseinkommen. Vorliegenden Prognosen und Projektionen über die *zukünftige Arbeitsmarktentwicklung* zufolge wird sich die Tendenz einer weiteren Spreizung der Arbeitsentgeltstruktur eher verstärken als abschwächen, weil zum einen in Niedriglohnbranchen, insbesondere im Bereich der Dienstleistungen - meist identisch mit Frauenarbeitsbereichen -, starke Zuwächse vorausgesagt werden. Damit muß mit einem Anwachsen der instabilen, sozial ungeschützten und flexiblen Beschäftigungsformen gerechnet werden. Zum anderen wird ein vermehrter Bedarf in qualifizierten Berufsbereichen erwartet.[37]

Die im Vergleich zu Männern sehr viel niedrigere *Entgeltposition* von Frauen und deren »Niederschlag« in den Berechnungsgrundlagen des Rentenanspruchs wird anhand von *Längsschnittanalysen von Versichertenverläufen* noch deutlicher als anhand der Querschnittdarstellung der Rentenstatistik. Auf der Basis einer repräsentativen Retrospektivbefragung wurden im Rahmen der Lebenslagen-Erhebung mehr als 4 000 Versiche-

35 Lediglich unter Beamten gibt es teilzeitbeschäftigte Frauen, die ihrer Qualifikation entsprechende hohe Pro-rata-Verdienste erzielen, insbesondere Lehrerinnen (Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989: 289).

36 Im Unterschied dazu kam es in den sechziger Jahren bis Anfang der siebziger Jahre zu einer Abschwächung der Verdienstunterschiede (Noll 1982: 37 ff.).

37 Zu den vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und PROGNOS erstellten Projektionen bis zum Jahr 2000 vgl. PROGNOS/Rothkirch 1985, 1986, IAB/PROGNOS 1989. Vgl. auch Hoffmann/Weidig 1986, Welzmüller 1989.

rungsverläufe der Geburtsjahrgänge 1920 bis 1950 rekonstruiert und nach Jahrgangsgruppen (Kohorten) ausgewertet.[38]

Wie Übersicht 3.5 zeigt, liegen zwar die persönlichen Bemessungsgrundlagen der untersuchten Frauenjahrgänge nach wie vor im Schnitt um rund ein Drittel unter jenen der Männer, doch konnten die jüngeren Frauenjahrgänge im Vergleich zu den älteren ihre persönliche Bemessungsgrundlage um rund 15 Werteinheiten nach oben verbessern. Soweit die durchschnittlich erzielten Versicherungsjahre dieser sich großenteils noch im Erwerbsleben befindlichen Frauenkohorten künftig mindestens konstant bleiben, ergeben sich daraus in Zukunft steigende Versichertenrenten für Frauen (Kiel 1987: 267 ff., Infratest Sozialforschung/Sonderforschungsbereich 3 1987: 108 ff.). Die Verteilung der persönlichen Bemessungsgrundlage bei Frauen spiegelt im wesentlichen die Primäreinkommensverteilung wider: So finden sich persönliche Werte von 100 Prozent und mehr bei weniger als 10 Prozent. Knapp 60 Prozent weisen dagegen Vomhundertsätze von 40 bis 80 Prozent auf (Hain 1987: 210 f.).

Je niedriger das lebenslang erzielte Arbeitsentgelt der Versicherten ist - und dieser Fall liegt bei Frauen häufig vor -, desto wichtiger ist die *Versicherungsdauer* bzw. die Anzahl der zurückgelegten Beitragsjahre für den Erwerb der Rentenanwartschaft. Ein/e Durchschnittsverdiener/in muß immerhin 26 Jahre lang Beiträge entrichten, um eine Rente zu erhalten, die das Sozialhilfeniveau einschließlich Mietübernahme erreicht (Schmähl 1984: 563).[39]

Soll die monatliche Versichertenrente im Jahr 1987 dagegen rund 1 000 DM betragen, muß ein/e Versicherte/r, dessen/deren lebensdurchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt bei rund 70 Prozent des Wertes aller Versicherten liegt, rund 40 Jahre lang regelmäßig Beiträge entrichten.[40] Aus der Statistik der GRV geht hervor, daß im Rentenzugang des Jahres 1987 Männer im Durchschnitt 36,8 Versicherungsjahre, Frauen dagegen nur 22,9 Versicherungsjahre (einschließlich Ausfall-, Ersatz- und Zurechnungszeiten) aufweisen.[41] Dementsprechend betragen die monatlichen

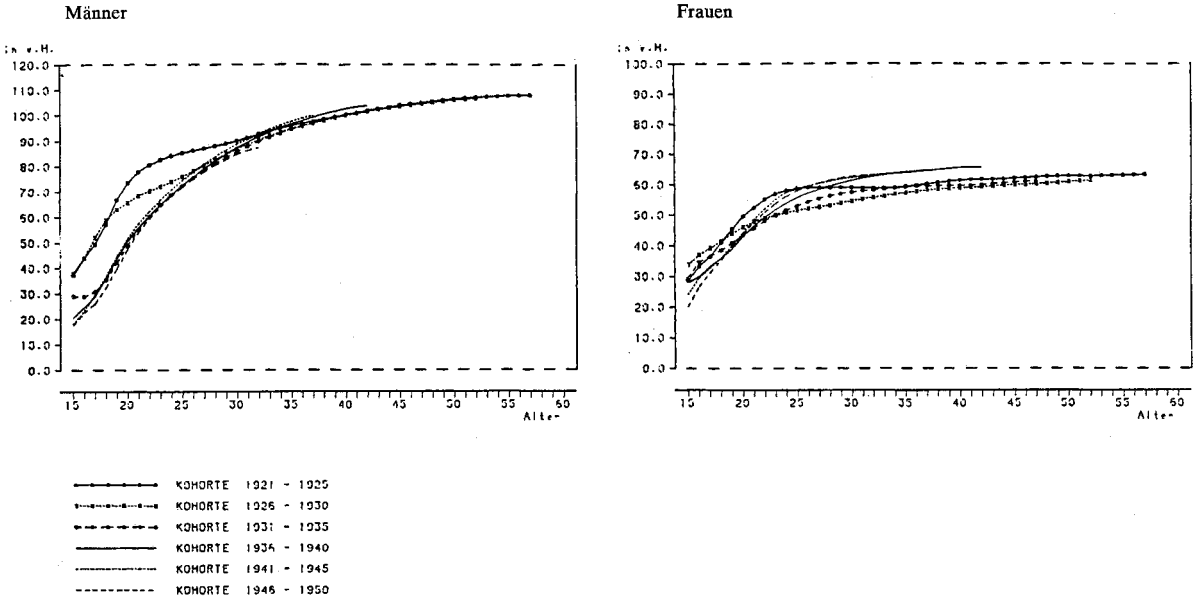
38 Zu Stichprobe, Methode und Erhebungstechnik der Lebenslagen-Studie vgl. Infratest Sozialforschung/Sonderforschungsbereich 3 1987: 17 ff., Kiel 1987: 100 ff.

39 Das durchschnittliche Bruttojahresentgelt aller Versicherten nach § 1255 RVO und § 32 AVG beträgt im Jahr 1987 37 726 DM, das entspricht einem Bruttomonatsarbeitsentgelt von rund 3 144 DM (vgl. VDR 1988: 42).

40 Diese und andere Beispielrechnungen finden sich bei Landenberger 1988b: 164 ff.

41 Vgl. zur gesetzlichen Definition der Ausfallzeiten § 1259 RVO und § 36 AVG, der Zurechnungszeit § 1260 RVO und § 37 AVG, der Ersatzzeiten § 1251 RVO und § 28 AVG sowie Zeiten der freiwilligen Beitragsentrichtung § 1255b RVO und § 32b AVG.

Übersicht 3.5: Kumulierte Werte der persönlichen Bemessungsgrundlage (Vomhundertsätze) bei Männern und Frauen verschiedener Geburtsjahrgangkohorten



Quelle: Infratest Sozialforschung/Sonderforschungsbereich 3 1987: 104, 111.

Versichertenrenten für Frauen im Jahr 1987 in der Angestelltenversicherung rund 790 DM und in der Arbeiterrentenversicherung 470 DM (vgl. VDR-Statistik Rentenzugang 1987: 61; siehe auch Tabelle 3.6, S. 130).[42]

In der Lebenslagen-Studie wurden die Versicherungszeiten für eine repräsentative Stichprobe der sozialversicherungspflichtigen Bundesbürger im Alter zwischen 25 und 60 Jahren differenziert erhoben. Die rentennahen Jahrgänge bei den Männern (Altersgruppe der 50- bis 60jährigen; vgl. Tabelle 3.7) weisen zu rund 75 Prozent eine Versicherungszeit von wenigstens 36 Jahren auf. Dagegen erreichen nur rund 14 Prozent der Frauen dieser Jahrgänge 36 und mehr anrechnungsfähige Versicherungsjahre.

Tabelle 3.7: Verteilung der jemals GRV-Versicherten nach Geschlecht und Anzahl der erreichten anrechnungsfähigen Versicherungsjahre bei den rentennahen Altersgruppen der 51- bis 60jährigen (Querschnitt 1980)

Anrechnungsfähige Versicherungsjahre	Männer				Frauen			
	51- bis 55jährige		56- bis 60jährige		51- bis 55jährige		56- bis 60jährige	
	absolut	Prozent	absolut	Prozent	absolut	Prozent	absolut	Prozent
1 - 5	6	1,2	0	0	80	13,4	44	9,6
6 - 10	2	0,4	4	1,2	94	15,7	83	18,1
11 - 15	22	4,5	8	2,4	125	20,9	88	19,2
16 - 20	10	2,1	4	1,2	66	11,1	16	3,5
21 - 25	23	4,7	14	4,2	66	11,1	61	13,3
26 - 30	13	2,7	14	4,2	38	6,4	46	10,0
31 - 35	64	13,2	32	9,6	55	9,2	49	10,7
36 - 40	302	62,3	41	12,3	60	10,1	22	4,8
41 und mehr	42	8,7	216	64,9	13	2,2	49	10,7
Gesamt	485	100	333	100	597	100	458	100

Quelle: Hain/Kiel 1983: 23; eigene Berechnungen

Mehr als die Hälfte der Frauen der rentennahen Jahrgänge (Altersgruppe 50 bis 60 Jahre, vgl. Tabelle 3.7) erreicht weniger als 20 Versicherungsjahre. Die Verteilung der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre bei Frauen zeigt einerseits eine besonders dichte Besetzung zwischen 5 und 15 Jahren sowie andererseits - wenn auch weniger dicht besetzt - bei den Versicherungsjahren zwischen 20 und 30 Versicherungsjahren. Die Streuung der

42 Zum Vergleich dazu beträgt die monatliche Witwenrente für Frauen im Jahr 1987 in der Angestelltenversicherung rund 1 105 DM und in der Arbeiterrentenversicherung rund 830 DM (vgl. VDR 1988: 30 f.).

Gesamtversicherungszeiten bei Frauen ist in allen Bereichen deutlich höher als bei Männern. Während also die Mehrheit der Männer lange Versicherungszeiten aufweist, gibt es bei Frauen solche mit sehr kurzen (zwischen 1 und 10 Jahren), mit mittleren (zwischen 15 und 20 Jahren) sowie mit sehr langen Versicherungszeiten (zwischen 35 und 40 Jahren) (Hain/ Kiel 1983: 22 f.).

Die dritte wesentliche Determinante für die Dauer des Versicherungsverlaufs neben Geschlecht und Alter ist der *Familienstand* der Frauen. Während die Versicherungszeiten - wie Tabelle 3.8 zeigt - bei ledigen Frauen eine den Männern vergleichbare Dauer erreichen (rund 30 Jahre), liegen sie bei verheirateten Frauen der Geburtsjahrgänge zwischen 1910 und 1920 bei rund 20 Jahren und bei geschiedenen/verwitweten Frauen bei rund 22 Jahren (Pfaff 1979: 157 ff.).[43]

Tabelle 3.8: Entwicklung der Versicherungszeiten sowie Länge der Lücken bei rentenversicherten Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten nach Familienstand (Ergebnisse von Stichproben der LVA Hessen und der BfA)

Familienstand	Geburtsjahrgang 1910		1920	
	Arbeiterin	Angestellte	Arbeiterin	Angestellte
Beitragszeit (in Jahren):				
ledig	29,8	33,6	26,7	35,4
verheiratet	17,6	20,2	18,3	21,0
verwitwet/geschieden	19,1	22,2	20,5	23,3
Ausfallzeit (in Jahren):				
ledig	1,9	2,3	0,7	1,3
verheiratet	1,3	1,0	0,9	0,9
verwitwet/geschieden	1,3	1,2	1,1	0,9
Länge der Lücken (in Jahren):				
ledig	4,5	5,1	2,3	2,6
verheiratet	16,8	17,3	11,7	15,5
verwitwet/geschieden	15,3	12,9	9,5	11,6

Quelle: Pfaff 1979: 158 (Tabellen 3.6 und 3.7); eigene Berechnungen

Nicht nur beim Lebensdurchschnittsverdienst, sondern auch bei den Erwerbs- bzw. Beitragszeiten weisen Arbeiterinnen und weibliche Angestell-

43 Da das Erwerbsleben von jüngeren Geburtsjahrgängen in der Regel noch nicht abgeschlossen ist, können jüngere Jahrgangsgruppen in die Analyse nicht einbezogen werden.

te unterschiedliche Werte auf. Die durchschnittliche Beitragszeit der ledigen weiblichen Angestellten des Geburtsjahrganges 1910 ist um rund vier Jahre länger als bei ledigen Arbeiterinnen. Beim Geburtsjahrgang 1920 liegt diese Differenz sogar bei rund 8,5 Jahren. Bei verheirateten Frauen ist der Unterschied geringer. Die durchschnittliche Erwerbszeit verheirateter Arbeiterinnen dieser beiden Geburtsjahrgänge beträgt rund 18 Jahre, die der verheirateten weiblichen Angestellten rund 20 Jahre.

3.2.8 Nichterwerbszeiten, Nichtversicherungszeiten und Zeiten freiwilliger Beitragsentrichtung bei Frauen

Der Anteil der *Ausfall- und Ersatzzeiten* - also Zeiten, in denen aufgrund von Ausbildung, Wehrdienst, Gefangenschaft, Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Mutterschaft die Erwerbstätigkeit unterbrochen wurde, diese Zeiten aber wie Erwerbszeiten in der Rentenberechnung bewertet werden - beträgt bei Männern rund das Sechsfache der Frauen (in der Arbeiterrentenversicherung; vgl. hierzu und zum folgenden Tabelle 3.9).[44] Der Anteil dieser Zeiten liegt bei Männern bei rund 10 bis 15 Prozent, bei Frauen lediglich bei rund 1 bis 4 Prozent der gesamten Versicherungszeit. In Jahren bedeutet dies bei Männern im Durchschnitt vier bis sechs Jahre, bei Frauen weniger als ein Jahr (Göbel 1983: 124 ff.).[45] Einerseits ist diese Differenz in den rentenunschädlichen Nichterwerbszeiten zwischen Mann und Frau plausibel: Die Wahrscheinlichkeit, in einem insgesamt nur wenige Jahre umfassenden Erwerbsleben von Zeiten des Wehrdienstes, der Arbeitslosigkeit oder der Krankheit betroffen zu sein, ist geringer als in einem langen, kontinuierlichen Erwerbsleben. Andererseits verweist diese Differenz darauf, daß die gesetzliche Definition dessen, was als Ausfall- und Ersatzzeit bei der Rente angerechnet wird, Männer trotz formaler rechtlicher Gleichbehandlung besserstellt als Frauen.[46]

---

44 Die Spannen in den Prozentangaben bezeichnen die Streubreite der Werte für die analysierten Geburtsjahrgänge.

45 Dabei ist zu berücksichtigen, daß Ausfallzeiten nur unter bestimmten, gesetzlich definierten Voraussetzungen, nämlich der Erfüllung der sogenannten Halbbelegung (§ 1259 Abs. 3 RVO, § 36 Abs. 3 AVG), angerechnet werden. Nach Jonas/Müller/Steeger (1982: 212) kommen bei 22 Prozent der männlichen und 65 Prozent der weiblichen Rentenempfänger Ausfall- und Ersatzzeiten nicht zur Anrechnung (Werte für Versichertenrentner in der Arbeiterrentenversicherung).

46 So erreichen beispielsweise nur rund 35 Prozent der Versichertenrentnerinnen der ArV die Halbbelegung (vgl. Fußnote 45). Im Rahmen der Rentenreform 1992 entfällt die Halbbelegung. Insbesondere Frauen erhalten daduch günstigere Voraussetzungen bei der Anrechnung beitragsfreier Zeiten. Anhand anderer Neure-

Tabelle 3.9: Anteile der Erwerbs-, der betragslosen, der freiwilligen Versicherungs- und der Nichtversicherungszeiten an der Versicherungsdauer von Männern und Frauen (in Jahren und in Prozent) (Stichprobe LVA Hessen)

	Männer				Frauen			
	Geburtsjahrgang 1909		Geburtsjahrgang 1913		Geburtsjahrgang 1909		Geburtsjahrgang 1913	
	Jahre	Prozent	Jahre	Prozent	Jahre	Prozent	Jahre	Prozent
Versicherungsdauer[1]	45,9	100	42,7	100	45,2	100	40,6	100
davon:								
Erwerbszeiten	29,5	64,2	25,3	59,4	13,0	28,8	20,8	51,3
Ausfall- und Ersatzzeiten[2]	5,2	11,4	7,0	16,3	0,9	1,9	1,3	3,3
freiwillige Beitragszeiten	1,5	3,2	0,9	2,2	6,0	13,2	2,2	5,5
Nichtversicherungszeiten[3]	9,7	21,2	9,4	22,1	25,4	56,2	16,2	40,0

1 Die Versicherungsdauer ist die Differenz zwischen dem Eintrittsjahr in die gesetzliche Rentenversicherung und dem Rentenzugangsjahr bzw. dem Jahr des letzten Pflichtbeitrags.

2 Ohne eventuell angerechnete Zurechnungszeiten und ohne pauschale Ausfallzeit.

3 Es werden in der Regel nur Nichtversicherungszeiten erfaßt, die nach 1942 liegen. Darüber hinaus werden nur solche Nichtversicherungszeiten einbezogen, die mindestens ein Jahr dauerten (Göbel 1983: 136 f.).

Quelle: Göbel 1983: 127, 310 (Tabellen III, I und A.I.10); eigene Berechnungen

Die Arbeitsmarktkrise hat jedoch auch in den Versicherungsbiographien von Frauen Spuren hinterlassen. Die erhöhte Arbeitslosigkeit bei Frauen findet schon jetzt ihren Niederschlag in Form von höheren Ausfallzeiten bei jüngeren Kohorten (Infratest Sozialforschung/Sonderforschungsbereich 3 1987: 112).[47] Während aber Arbeitslosenausfallzeiten den Rentenanspruch erhöhen, sind über das Erziehungsjahr hinausgehende Nichter-

gelungen (Gesamtleistungsbewertung, Senkung des Anrechnungssatzes bei Arbeitslosenausfallzeiten sowie Erhöhung der Anspruchsvoraussetzungen für Rente nach Mindesteinkommen) wird allerdings in neuer Form gewährleistet, daß Elemente des sozialen Ausgleichs in proportionalem Verhältnis zur sogenannten Gesamtleistung des Versicherten (Lebensarbeitseinkommen, Versicherungsjahre) stehen (vgl. Kolb 1989c: 59 ff.).

47 Bisher werden Arbeitslosenausfallzeiten nach dem individuellen Durchschnitt aus allen Beitragszeiten des Versicherten bewertet. In der Rentenreform 1992 ist vorgesehen, dafür nurmehr 80 Prozent des individuellen Durchschnitts anzurechnen (Kolb 1989c: 72).

werbszeiten für den Rentenanspruch »verlorene« Zeiten. Weiter oben wurde gezeigt, daß Frauen längere und häufigere Unterbrechungen der Versichertenbiographie aufweisen, ohne daß diese bisher kausal im bestehenden Rentenrecht berücksichtigt wurden (Kindererziehung, Betreuung Pflegebedürftiger, vgl. Abschnitt 3.2.4).[48]

Wie Tabelle 3.9 zeigt, beträgt der Anteil von nicht versicherungspflichtigen Beschäftigungszeiten an der gesamten Versicherungsdauer, die mit *freiwilliger Beitragsentrichtung* belegt wurden, bei Männern rund 2 bis 3 Prozent. Doch auch bei Frauen, bei denen aufgrund ihres im Durchschnitt hohen Anteils an Nichtversicherungszeiten in größerem Umfang Zeiten der freiwilligen Beitragsentrichtung zu erwarten wären, liegt dieser Anteil durchschnittlich lediglich bei 6 bis 13 Prozent (Göbel 1983: 127, vgl. auch Hain/Kiel 1983: 20 ff.). In Zeiten ausgedrückt bedeuten diese Prozentwerte bei Männern rund ein Jahr und bei Frauen rund vier Jahre. Während verheiratete Versichertenrentnerinnen in der Arbeiterrentenversicherung (ArV) durchschnittlich nur 3,6 Jahre lang freiwillige Beiträge entrichtet haben, liegt dieser Wert bei verheirateten Versichertenrentnerinnen der Angestelltenversicherung (AnV) bei durchschnittlich 4,5 Jahren. Es zeigt sich also, daß die finanzielle Möglichkeit, ohne (versicherungspflichtige) Erwerbstätigkeit freiwillige Beiträge zur Rentenversicherung zu entrichten, bei Angestellten einkommensbedingt größer ist als bei Arbeitern und deren Haushalten.[49]

Aus Tabelle 3.9 wird deutlich, daß Männer der Jahrgänge 1909 und 1913 zu ihren rund 27 Erwerbsjahren durch Ausfall- und Ersatzzeiten sowie freiwillige Beitragszeiten zusätzlich noch rund sechs anrechnungsfähige Versicherungsjahre hinzuerwerben und so auf einen rentenrelevanten Anteil von rund 80 Prozent an ihrer Gesamtversicherungsdauer kommen, d. h. rund 20 Prozent ihrer gesamten Versicherungsdauer ist in bezug auf die Rentenberechnung »verlorene« Zeit.

Bei Frauen der genannten Jahrgänge werden zu den tatsächlichen versicherungspflichtigen Erwerbszeiten im Durchschnitt lediglich rund drei zusätzliche Versicherungsjahre in Form von Ausfall-, Ersatz- und freiwilligen Beitragszeiten angerechnet. Insgesamt beträgt der rentenrelevante

48 Seit dem 1.1.1986 ist das Erziehungsgesetz in Kraft. Dadurch wird in der GRV pro Kind eine Erziehungszeit von einem Jahr rentenbegründend und rentensteigernd angerechnet; vgl. dazu Abschnitt 3.3.

49 Die Höhe der freiwillig entrichteten Beiträge ist gering. Sie beträgt im Durchschnitt rund 23 Werteinheiten. Der gesetzlich vorgegebene Mindestbeitrag liegt für das Jahr 1988 bei 92 DM. Zeiten freiwilliger Beitragsentrichtung erhöhen demgemäß den individuellen Rentenanspruch nur wenig (Jonas/Müller/Steeger 1982: 216).

Anteil an ihrer Versicherungsdauer lediglich rund 50 Prozent, d. h. rund die Hälfte der gesamten Versicherungsdauer von Frauen kommt der Rentenberechnung nicht zugute.

Entscheidende Aufschlüsse für die Frage nach Zusammenhängen zwischen Umfang und Dauer der Erwerbstätigkeit und Alterssicherung geben vorliegende Daten über die Anteile der *Nichtversicherungszeiten* an der gesamten Dauer der Versicherungszeit. Diese Anteile liegen bei Männern bei rund 20 Prozent, d. h. bei rund 10 Jahren. Im Durchschnitt mehr als das Doppelte betragen diese Anteile bei den Frauen. Sie liegen bei rund 56 Prozent (Geburtsjahrgang 1909) bis 40 Prozent (Geburtsjahrgang 1913) der gesamten Versicherungszeit, d. h. bei rund 25 bis rund 16 Jahren. Mit den angegebenen Spannen in den genannten Werten soll die im Zeitverlauf abnehmende Tendenz der Nichtversicherungszeiten angedeutet werden (Göbel 1983: 127 f.). Diese Gewichtsverteilung zwischen Versicherungszeiten einerseits und Nichtversicherungszeiten bzw. Lücken andererseits, die stark zugunsten der Männer ausschlägt, veranschaulicht die Analyse ausgewählter Altersjahrgänge, wie sie in Tabelle 3.9 (S. 139) dargestellt ist.

Allerdings muß hier auf eine methodische Einschränkung aufmerksam gemacht werden. Nichtversicherungszeiten (Lücken) in der Rentenbiographie können nur als *Indikator für Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit* herangezogen werden. Die weiter oben interpretierten Befragungsdaten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu Berufsunterbrechungen von Frauen (Abschnitt 3.2.4) und die hier analysierten »echten« Längsschnittdaten aus Sonderstichproben der Gesetzlichen Rentenversicherung sind nicht kompatibel und wurden auch bisher nicht zusammenhängend analysiert.

Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit können einerseits in Wirklichkeit länger sein als die im Versicherungskonto ausgewiesenen Nichtversicherungszeiten, nämlich um den Zeitraum, für den der Versicherte freiwillige Beiträge entrichtet hat. Die tatsächlichen Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit können andererseits aber auch kürzer sein als die ausgewiesenen Nichtversicherungszeiten. Dieser Fall tritt ein, wenn beispielsweise eine Frau nach Ablauf des Erziehungsurlaubs ihre frühere Vollzeitbeschäftigung gegen eine (versicherungsfreie) geringfügige Teilzeitbeschäftigung vertauscht. Damit bleibt sie zwar weiterhin beschäftigt, in ihrem Versicherungskonto wird jedoch für diese Zeit Nichtversicherung verbucht,

falls sie die versicherungsfreie Zeit nicht mit der Entrichtung freiwilliger Beiträge überbrückt.[50]

Zwar liegt der hauptsächliche Unterschied in der Dauer von Versicherungslücken zwischen Männern und Frauen, doch auch innerhalb der Gruppe der Frauen zeigen sich beachtliche Unterschiede je nach *Familienstand*. Wie oben gezeigt wurde, betragen die Nichtversicherungszeiten bei Männern im Durchschnitt 10 Jahre (vgl. Tabelle 3.9, S. 139). Es folgen die Nichtversicherungszeiten lediger Frauen, die sich im Durchschnitt auf 11 Jahre belaufen. Bei verheirateten und verwitweten Frauen macht die Rangfolge eine großen Sprung: Sie weisen im Durchschnitt Nichtversicherungszeiten von rund 25 Jahren auf (Jonas/Müller/Steeger 1982: 218 f.).

Ähnlich große Unterschiede ergeben sich, wenn man untersucht, wie hoch die durch eigene Pflichtbeiträge »erworbenen« Anteile am Rentenzahlbetrag im Vergleich zu den ohne eigene Beiträge »zugerechneten« Anteilen sind. Entgegen der vielfach anzutreffenden Meinung, daß Frauen von der Anrechnung beitragsfreier Zeiten mehr profitieren als Männer, liegt die Begünstigung auf seiten der Männer.

Den höchsten Anteil an »Eigenfinanzierung« ihrer Versichertenrenten erreichen die weiblichen Angestellten (85 Prozent), gefolgt von den Arbeiterinnen (79 Prozent). Mit einem durchschnittlichen Eigenanteil von rund 75 Prozent folgen erst dann die Männer (Arbeiter und Angestellte). Frauen tragen also im Durchschnitt um 10 Prozent mehr durch eigene Pflichtbeiträge zu ihrer Altersrente bei als Männer (Steeger 1983: 7 f.).

3.2.9 Zusammenfassung: Kumulative Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt und in der Rentenversicherung

Die Erwerbsbeteiligung der Frauen in der Bundesrepublik stieg im Verlauf der letzten zwanzig Jahre kontinuierlich an, wenn auch langsamer als in anderen vergleichbaren Industrienationen wie Schweden oder Großbritannien. Der Zuwachs ist besonders auf die beständig gestiegene Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen der mittleren Altersgruppen zurückzuführen. Frauen partizipieren jedoch auch an der Arbeitslosigkeit überproportional; ihre Arbeitslosenquote lag über den gesamten Beobachtungszeitraum immer um rund zwei Prozentpunkte über der Quote der Männer.

50 Entsprechendes gilt, wenn Versicherte aus einer versicherungspflichtigen Tätigkeit in eine Tätigkeit als Selbständiger, Freiberufler oder Beamter übergehen. Wie jedoch in den folgenden Ausführungen deutlich wird, spielen diese Gründe für Nichterwerbszeiten bei Frauen nur eine äußerst geringe Rolle.

Besonders eklatant ist der Mangel an sozialversicherungspflichtigen Teilzeitstellen, die überwiegend von Frauen mit Kindern nachgefragt werden. Die Anzahl der teilzeitarbeitssuchenden Frauen übertrifft das Angebot der gemeldeten offenen Teilzeitarbeitsplätze im Jahr 1988 um das Zehnfache.

Entgegen früheren Projektionen zur künftigen Entwicklung der Arbeitsmarktsituation wird mit einem spürbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit erst nach der Jahrtausendwende gerechnet. Obwohl einerseits die Qualifikationsanforderungen steigen, gehen die Prognosen andererseits davon aus, daß im Zuge des Wachstums des Dienstleistungsbereichs der Anteil an schlechtbezahlten Frauenarbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen und vermindertem arbeits- und sozialrechtlichen Schutz weiterhin zunehmen wird. Auf diese Weise können sich Polarisierungs- und Segmentationstendenzen zwischen primären und sekundären Arbeitsmärkten weiter verstärken - zu Lasten von Frauen mit Kindern und anderen Gruppen mit negativen Marktchancen.

Verstärkte Beachtung in der wissenschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Diskussion finden in den letzten Jahren die Schwierigkeiten, die Erwerbsunterbrecher/innen beim Wiedereinstieg in den Beruf haben. Derzeit liegt die durchschnittliche Unterbrechungsdauer bei rund viereinhalb Jahren. Wie im folgenden zu zeigen sein wird, kehrt nur rund die Hälfte der Frauen, die den gesetzlichen Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, innerhalb der kündigungsgeschützten Frist von derzeit eineinhalb Jahren an ihren Arbeitsplatz zurück. Die andere Hälfte der Erziehungsurlauberinnen verliert die Arbeitsplatzgarantie und gehört damit zu jener Gruppe, für die ein späterer beruflicher Wiedereinstieg mit besonderen Problemen verbunden ist.

Erwerbsunterbrecherinnen sind überdurchschnittlich häufig unter den Arbeitslosen anzutreffen. In Ermangelung einer Alternative finden sie sich überdurchschnittlich oft in geringfügigen und/oder befristeten Beschäftigungsverhältnissen sowie anderen Formen arbeits- und sozialrechtlich mindergeschützter Beschäftigung. Als Hauptgründe für die Probleme des beruflichen Wiedereinstiegs nach familienbedingter Unterbrechung gelten vorliegenden Untersuchungen zufolge der eklatante Mangel an sozialversicherungspflichtigen familienverträglichen Teilzeitstellen, der Arbeitsplätzemangel generell sowie das ungenügende Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Die Situation der Frauenerwerbstätigkeit und die Probleme der Vereinbarkeit von Beruf und Familie spiegeln sich in den Rentenbiographien und Rentenansprüchen von Frauen. Der säkulare Trend der ansteigenden

Frauenerwerbstätigkeit führt zwar dazu, daß mehr Frauen eigenständige Rentenanwartschaften erwerben, nicht jedoch zu durchschnittlich höheren Rentenansprüchen. Vielmehr kommen zu traditionell kurzen und diskontinuierlichen Versicherungsbiographien in den letzten fünfzehn Jahren arbeitsmarktbedingte »Lücken« und Verdiensteinbußen hinzu, die sich negativ auf die soziale Sicherung von Frauen auswirken.

Im folgenden wird ein komplexes arbeits-, familien- und sozialpolitisches Maßnahmenpaket auf seine Wirkungen im Hinblick auf die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie auf die institutionelle Kongruenz mehrfacher Be- und Entlastungsvorgänge zwischen den Finanzierungsträgern der Arbeitsmarktpolitik einerseits und der Familien- und Sozialversicherungspolitik andererseits untersucht.

3.3 Bestandteile des Maßnahmenpakets »Vereinbarkeit von Beruf und Familie«

3.3.1 Das Maßnahmenpaket im Überblick

In diesem Abschnitt werden die Bestandteile des Maßnahmenpakets »Vereinbarkeit von Beruf und Familie« im Zusammenhang dargestellt. Das Spezifische dieser Sichtweise ist, daß versucht wird, über politisch-administrative Ressortgrenzen hinweg vorhandene - gewollte und ungewollte - Interdependenzen zwischen Familien-, Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungspolitik deutlich zu machen.

Ausgangspunkt für die empirische Politikanalyse sind die Befunde der vorangegangenen Untersuchungsschritte. Gefragt wird, ob mit dem explizit auf Frauen zielenden Maßnahmenpaket die Benachteiligungen insbesondere von Frauen mit Kindern am Arbeitsmarkt vermindert werden können. Außerdem wird untersucht, ob die staatlichen Maßnahmen geeignet sind, die Chancen von Frauen zu verbessern, eine ausreichende Alterssicherung aufzubauen. Insbesondere interessiert uns, in welcher Weise die Rentenversicherungsakteure ihr programmatisch formuliertes Ziel einer Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit in die Gestaltung der Programme, Maßnahmen und Regelungen einbringen. Dabei richtet sich unsere Aufmerksamkeit vor allem auf die Programmelemente Erziehungsurlaub, Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht sowie Unterstützungsmaßnahmen beim Wiedereintritt in den Beruf nach familienbedingter Unterbrechung.

Mit der bewußten Auswahl von Programmen aus verschiedenen Politiksektoren wird eine theoretisch wiederholt aufgestellte Forderung nach einer integrierten Analyse von sozialpolitischen Einzelmaßnahmen und ihrer Wechselwirkungen aufgenommen (Achinger 1958, Kaufmann 1982b). Mit diesem Vorgehen soll der Nachvollzug der in der politischen Praxis vorherrschenden Parzellierung von Gesellschaftspolitik in der wissenschaftlichen Analyse vermieden werden. Vielmehr werden familien-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in ihren multifunktionalen Wirkungen betrachtet. Damit legen wir den nachfolgenden Analyseschritten die These zugrunde, derzufolge sozialpolitische Maßnahmen im weiteren Sinne dadurch geprägt sind, daß sie »gleichzeitig und in wechselnden Mischungsverhältnissen auf die Kontrolle von Motiven, die Anpassung des Arbeitsvermögens und die quantitative Regulierung des Arbeitsangebots abzielen« (Lenhardt/Offe 1977: 112).

Den gemeinsamen funktionalen Bezugspunkt des hier thematisierten Maßnahmenpakets stellt das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie dar. Die Bundesregierung selbst praktiziert eine ressortübergreifende Sichtweise, indem sie unter der programmatischen Überschrift »Verbesserung der Chancen von Frauen im Erwerbsleben und bei der Wiedereingliederung nach familienbedingter Unterbrechung« mehrere Einzelmaßnahmen im Zusammenhang anführt, insbesondere das Bundeserziehungsgeldgesetz, das Beschäftigungsförderungsgesetz, die Siebte AFG-Novelle mit der »Qualifizierungsoffensive« sowie Modellversuche des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Sozialpolitische Umschau Nr. 179 vom 30.5.1988: 1 f.).

In Übersicht 3.6 wird das in den folgenden Abschnitten beschriebene und analysierte Set von Einzelmaßnahmen funktional gruppiert dargestellt.

3.3.2 Maßnahmengruppe (1): Anreize zur Unterbrechung bzw. zum Ausstieg aus der Erwerbsarbeit

Gruppe (1) des Maßnahmenpakets zielt auf Elternteile, indem Anreize geboten werden, die ihnen die Realisierung eines Kinderwunsches erleichtern sollen. Faktisch richten sich die Maßnahmen insbesondere an Frauen, mit dem Ziel, ihnen eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit während des ersten Lebensjahres des Kindes zu erleichtern bzw. nichterwerbstätigen Frauen auch nach der Geburt eines Kindes die Nichterwerbstätigkeit weiterhin zu ermöglichen (vgl. Übersicht 3.6).

Übersicht 3.6: Bestandteile des Maßnahmenpakets »Vereinbarkeit von Beruf und Familie«

Gruppe (1): Anreize zur Unterbrechung bzw. zum Ausstieg aus der Erwerbsarbeit

*Bundeserziehungsgeldgesetz** (1986): Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub
Landeserziehungsgeldgesetze (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen)
Beamtenrecht: Langfristige Beurlaubungsmöglichkeiten
Betriebliche Modelle des erweiterten Erziehungsurlaubs
*Erziehungszeiten-Gesetz** (1985) in der gesetzlichen Rentenversicherung
Beschäftigungsförderungsgesetz (1985): befristete Ersatzeinstellung

Gruppe (2): Förderung der Wiedereingliederung

*AFG-Regelungen** (Fortbildung, Umschulung etc.)
»Qualifizierungsoffensive« (1986 bis 1988)
BMJFFG-Modellprogramm (1989 bis 1993)
Angebote von kommunalen und verbandlichen Trägern

Gruppe (3): Förderung der Parallelführung von Familien- und Erwerbsarbeit

Teilzeitförderung durch Gesetz, Tarifverträge und im öffentlichen Dienst
Förderung der sozialversicherungsfreien Teilzeitarbeit
Infrastrukturausbau: Kindergärten, Horte, Ganztagsschulen

* Bei den kursiv gedruckten Maßnahmen handelt es sich um zentrale Bundesgesetze, die die jeweilige Maßnahmengruppe charakterisieren.

Im einzelnen gehören zu der hier vorgestellten Gruppe (1) des Maßnahmenpakets folgende Einzelmaßnahmen und Maßnahmenarten: das Bundeserziehungsgeldgesetz, das einen Anspruch auf Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub während des ersten Lebensjahres des Kindes (seit 1.1.1989 15 und seit 1.7.1990 18 Monate) gewährt. Komplementär dazu existieren in einigen Bundesländern Landeserziehungsgeldgesetze. Als Vorbild und historischer Vorläufer sind die familialen Beurlaubungsmöglichkeiten im Beamtenrecht von Bedeutung.

Im Bereich der privaten Wirtschaft gibt es inzwischen eine Reihe von Modellen eines erweiterten Erziehungsurlaubs für Belegschaftsangehörige. Als zweite zentrale bundesstaatliche Maßnahme in dieser Gruppe ist das rentenrechtliche Erziehungszeitengesetz zu nennen, das Frauen (und Männern)[51] bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen pro Kind ein zusätzliches Jahr in der Rentenanwartschaft gewährt. Schließlich zählen

51 Zur sprachlichen Vereinfachung werden die folgenden Ausführungen meist auf Frauen bezogen. Dies erscheint auch inhaltlich gerechtfertigt. Männer sind zwar formell ebenso leistungsberechtigt, die Inanspruchnahme ist jedoch (noch) minimal.

zu dieser Gruppe des Maßnahmenpakets jene Einzelregelungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes, die die befristete Einstellung einer Ersatzkraft während des Erziehungsurlaubs erleichtern.

Zu den Maßnahmen der Gruppe (1) im einzelnen: Durch das *Bundeserziehungsgeldgesetz* (BGBl. I, S. 2154), das seit 1.1.1986 in Kraft ist, erhalten alle Mütter und Väter, die ihr Kind selbst betreuen, für die Dauer von 12 Monaten und seit 1.1.1989 bzw. 1.7.1990[52] 15 bzw. 18 Monate lang ein Erziehungsgeld.[53] Es beträgt 600 DM monatlich in den ersten sechs Monaten nach der Geburt des Kindes. In den verbleibenden 6 (9/12) Monaten wird eigenes Einkommen auf die Leistung angerechnet. Arbeitnehmerinnen steht das Erziehungsgeld in der Regel erst ab der neunten Woche nach der Entbindung zu, weil bis dahin das Mutterschaftsgeld gezahlt wird, das dem Nettoverdienst entspricht.[54] Der Anspruch auf Erziehungsgeld ist im Unterschied zur früheren Regelung des Mutterschaftsgeldes nicht an eine vorherige Erwerbstätigkeit gebunden. Erziehungsgeld können auch Hausfrauen, Selbständige und mithelfende Familienangehörige erhalten.[55]

Darüber hinaus können Erwerbstätige einen 12-(15/18-)monatigen *Erziehungsurlaub* in Anspruch nehmen. Wenn beide Elternteile berufstätig

---

52 Zum 1.7.1989 ist das Bundeserziehungsgeldgesetz geändert worden. Für Kinder, die ab dem 1.7.1989 geboren werden, werden das Erziehungsgeld und der Erziehungsurlaub von 12 auf 15 Monate verlängert. Für Kinder, die ab dem 1.7.1990 geboren werden, werden sich das Erziehungsgeld und der Erziehungsurlaub von 15 auf 18 Monate verlängern. Das Erziehungsgeld wird wie bisher ab dem siebten Lebensmonat des Kindes einkommensabhängig gewährt.

53 Die Eltern können selbst festlegen, wer von ihnen den Anspruch auf Erziehungsgeld geltend macht. Zu den Detailregelungen vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 10/3792 vom 7.9.1985; Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz - BErzGG), BGBl. 2154 vom 6.12.1985, vgl. auch BMJFFG 1989, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989; Hoffacker 1986: 172 ff.

54 Kein Erziehungsgeld wird gezahlt, solange der Antragsteller Kranken-, Übergangs-, Unterhalts-, Kurzarbeiter-, Schlechtwetter- oder Arbeitslosengeld bzw. vergleichbare Leistungen bezieht. Erziehungsgeld wird dagegen gezahlt, solange Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe oder andere Leistungen bezogen werden, die auf Dauer Arbeitsentgelt ersetzen.

55 Durch das neue Gesetz, das für alle Eltern gilt, deren Kinder nach dem 31.12.1985 geboren sind, wird die seit 1979 gültige Mutterschaftsurlaubsregelung ersetzt. Danach konnten erwerbstätige Mütter im Anschluß an die gesetzliche Mutterschutzfrist einen viermonatigen Mutterschaftsurlaub sowie ein Mutterschaftsgeld in Höhe von zuletzt maximal 510 DM monatlich in Anspruch nehmen. Die damaligen Leistungen bezogen sich nur auf erwerbstätige und arbeitslos gemeldete Frauen, nicht jedoch auf Selbständige und »Nur-Hausfrauen« (Schmähl/Conradi u. a. 1986: 186).

sind, kann nur dann Erziehungsgeld bezogen werden, wenn einer von beiden für diese Zeit Erziehungsurlaub beantragt.

Während des Erziehungsurlaubs wird im Unterschied zum Mutterschaftsurlaub eine vollständige Aufgabe der Erwerbstätigkeit nicht verlangt. Eine Teilzeitbeschäftigung beim bisherigen Arbeitgeber von bis zu 19 Wochenstunden, also unterhalb der Beitragsgrenze zur Arbeitslosenversicherung, ist erlaubt (Sozialpolitische Umschau Nr. 307 vom 31.7.1989).[56] Wird diese Stundenbegrenzung eingehalten, gilt die Zeit des Erziehungsurlaubs in der Arbeitslosenversicherung als eine Zeit, die der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gleichgestellt ist, ohne daß dafür Beiträge entrichtet werden müssen. Sowohl bei den Voraussetzungen der Vorbeschäftigungszeit für Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung (§ 46 AFG) als auch der Anwartschaft für den Erwerb eines Arbeitslosengeldanspruchs (§ 107 AFG) wird die Zeit des Erziehungsurlaubs voll mitgezählt, unabhängig davon, ob die Erwerbstätigkeit ganz unterbrochen oder in Form einer Teilzeitbeschäftigung bis zu 19 Wochenstunden weitergeführt wird (Töns 1986: 727 ff.).

In Ergänzung des vom Bund finanzierten Erziehungsgeldes während der ersten 12 (15/18) Lebensmonate des Kindes gewähren Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz im Anschluß daran ein *Landeserziehungsgeld* von weiteren 6 Monaten (Bayern) bzw. 12 Monaten (Baden-Württemberg) (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 69 ff.).[57] Auch die Landeserziehungsgeldregelungen sehen vor, daß nur diejenigen Frauen und Männer den Anspruch geltend machen können, die gleichzeitig auf eine Erwerbstätigkeit von mehr als 19 Wochenstunden verzichten. Elternteile, die den Erziehungsurlaub über die vom Bundeserziehungsgeldgesetz garantierte Zeitspanne ausdehnen, um im Anschluß daran das Landeserziehungsgeld in Anspruch zu nehmen, verlieren jedoch ihre Arbeitsplatzgarantie, da sich diese nur auf den vom Bund gewährten Zeitraum des Erziehungsurlaubs erstreckt.

Prominenter Vorreiter für Modelle der familienbedingten Unterbrechung der Erwerbstätigkeit ist das *Beamtenrecht*, das eine *vorübergehende*

56 Es besteht allerdings kein Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung und auch kein Anspruch auf eine Rückkehr auf einen Vollzeitarbeitsplatz nach Ablauf der freiwillig gewählten Teilzeitarbeitsphase während des Erziehungsurlaubs (Heilmann 1986: 12).

57 Das Landeserziehungsgeld beträgt in Baden-Württemberg monatlich 400 DM und in Bayern 500 DM (Süddeutsche Zeitung vom 12.5.1989). Vorläufer der Landeserziehungsgeldregelungen war der »Modellversuch Erziehungsgeld« in Niedersachsen, der von 1978 bis 1980 befristet war. Zum Konzept und seinen Ergebnissen vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 69 ff.

Beurlaubung von nunmehr bis zu zwölf Jahren gewährt.[58] Seit 1969 gibt es für Beamte und Richter großzügige Regelungen, die es erlauben, aus familialen Gründen entweder auf Teilzeitarbeit zu gehen oder sich ganz freistellen zu lassen (Stauch 1979: 428 ff., Dittrich/Fuchs/Landenberger 1989: 281 f.).[59]

Das Konzept eines *verlängerten Elternurlaubs* mit (beschränkter) Wiedereinstellungsgarantie wird inzwischen auch von zahlreichen Großunternehmen praktiziert. Die Chemiekonzerne BASF, Bayer und Hoechst garantieren Müttern und Vätern per Betriebsvereinbarung unter bestimmten Voraussetzungen nach einer Erziehungszeit von drei bis sieben Jahren (einschließlich des gesetzlichen Erziehungsurlaubs) die Wiedereinstellung, nicht aber den früheren Arbeitsplatz.[60] Ähnliche Betriebsvereinbarungen wurden bei AUDI, Mercedes Benz, VW, Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB), IBM, Henkel sowie in einigen Einzelhandelsketten abgeschlossen (Süddeutsche Zeitung vom 25.7.1989). Die vorübergehend ausgeschiedenen Mitarbeiter/innen können während der Erziehungsphase Aushilfstätigkeiten und Personalvertretungen übernehmen.[61] Betriebliche Modelle eines erweiterten Elternurlaubs sind allerdings auf Großunternehmen beschränkt. Für kleine und mittlere Unternehmen kommen diese und andere Modelle der betrieblichen Sozialpolitik aus kosten- und personalorganisatorischen Gründen nicht in Frage (Süddeutsche Zeitung vom 25.7.1989, Born/Vollmer 1983: 119 f.).

Als sozialversicherungsrechtliche Komplementärregelung zum Bundeserziehungsgeldgesetz wurde am 11.7.1985 das *Erziehungszeiten-Gesetz* verabschiedet.[62] Dieser weitere zentrale Baustein innerhalb der Gruppe

58 Beurlaubungen aus familialen und aus Arbeitsmarktgründen können künftig zusammen ebenfalls zwölf Jahre betragen (Sozialpolitische Umschau Nr. 285 vom 10.7.1989).

59 Im Jahr 1986 wurden auch die arbeitsmarktorientierten Arbeitszeitreduzierungs- und Freistellungsmöglichkeiten für Beamte und Richter erweitert. Seither können alle Beamten bis zu zehn Jahren auf eine arbeitsmarktorientierte Teilzeitarbeit gehen. Vor allem für den Lehrerbereich wurde ein arbeitsmarktpolitischer Urlaub von bis zu sechs Jahren eingeführt (Kühl 1986: 495).

60 In den überwiegenden Fällen ist das Anrecht auf betrieblichen Elternurlaub an eine bestimmte Betriebszugehörigkeitsdauer sowie an eine vorherige Mindestwochenarbeitszeit gebunden. Einige Unternehmen machen die Rückkehrmöglichkeit von der vorherigen Teilnahme an speziellen Fortbildungsveranstaltungen abhängig.

61 Der Männeranteil liegt bei rund 1 Prozent der Anspruchsberechtigten.

62 Die Neuregelung erfolgte im Rahmen des Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (HEZG, BGBl. I 1985: 1450 ff.). Da die Anerkennung von

(1) (Übersicht 3.6, S. 146) bietet in Ergänzung zum Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub einen zusätzlichen Anreiz zur Unterbrechung oder (vorübergehenden) Aufgabe der Erwerbstätigkeit. Nach dem rentenrechtlichen Erziehungszeiten-Gesetz und dem damit neu in die RVO eingeführten § 1227a wird der Mutter oder dem Vater in der GRV pro Kind maximal ein Jahr als Pflichtversicherungszeit beitragsfrei angerechnet, wenn in dieser Zeit keine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit vorliegt.[63] Die rentenrechtlich gewährten Erziehungszeiten wirken sowohl rentenbegründend als auch rentensteigernd.[64]

Erwerbstätige Frauen bekommen ihre Erziehungsleistung in der Rentenversicherung nicht anerkannt. Sind nämlich die ersten zwölf Kalendermonate nach der Geburt eines Kindes mit Pflichtbeiträgen aus Erwerbstätigkeit belegt, die höher als mit 75 Prozent des Durchschnittsentgelts aller Versicherten zu bewerten sind, so entfällt eine Anrechnung der Kindererziehungszeit.[65] Ist der besagte Zeitraum dagegen - beispielsweise infolge

---

Kindererziehungszeiten nur Mütter der Geburtsjahrgänge ab 1921 begünstigt, wurde für die Mütter, die vor 1921 geboren wurden, nachträglich das »Gesetz über die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für Kindererziehung an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921« (Kindererziehungsleistungsgesetz - KLG) beschlossen. Es handelt sich im Unterschied zum HEZG um eine Leistung eigener Art, die zwar von den Rentenversicherungsträgern gewährt wird, jedoch keine Rentenleistung darstellt. Sie wird neben der Rente bezahlt und auch dann gewährt, wenn überhaupt kein Anspruch besteht, beispielsweise weil die Frau nie sozialversicherungspflichtig beschäftigt war. Der Bund erstattet die Leistungen bis zum Jahr 1991. Im Rahmen der Rentenreform erfolgt eine Neuregelung der Finanzierung (vgl. unten). Zu den Details vgl. Dederer/Krusemark 1985: 524 ff., Kaltenbach 1988: 291 ff., Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 55 ff.

63 Im Rahmen des Rentenreformgesetzes 1992 wird die Anrechnung von Kindererziehungszeiten pro Kind von einem auf drei Jahre erhöht (Kolb 1989b: 69, Nierhaus 1989: 3, Rentenreformgesetz 1992, BR-Drucksache 620/89 vom 10.11.1989.

64 In Verbindung mit der seit 1984 auf fünf Jahre herabgesetzten Wartezeit für Altersrenten ab dem 65. Lebensjahr kann eine Frau, die beispielsweise drei Kinder erzogen hat, im Jahr 1986 oder später 65 Jahre alt wird und nie Rentenbeiträge entrichtet hat, zwei Jahre freiwillige Beiträge nachzahlen, um einen eigenen Rentenanspruch zu erwerben. Der Mindestbeitrag liegt für 1989 bei 98 DM monatlich. Zwei Jahre Nachzahlung würden also mindestens (24 Monate x 98 DM =) 2 352 DM kosten. Die Rente der Frau betrüge zusammen mit den angerechneten zwei Erziehungsjahren rund 100 DM pro Monat (Stand 1989) (Berechnungsgrundlagen vgl. VDR 1985: 37, 1989: 8).

65 Von wissenschaftlicher Seite wurde mehrfach auf die Unstimmigkeit hingewiesen, die im Ausschluß von Frauen liegt, die aus wirtschaftlicher Notwendigkeit neben der Kindererziehung erwerbstätig sind (Kirner/Meinhardt/Schupp 1986a: 501 ff., Kirner/Meinhardt 1989: 263 ff.). Neuerdings wird an den Verteilungswirkungen dieser Regelung auch von seiten der Rentenversicherungsträger Kritik geübt, in-

einer Teilzeitarbeit - niedriger bewertet, so wird die Bewertung auf 75 Prozent des Durchschnittsentgelts aufgestockt (Kaltenbach 1988: 292). Damit wird der Wert der Erziehungsarbeit, ausgedrückt in den Berechnungsgrundlagen der Rentenversicherung, entsprechend den im Durchschnitt weit unter den Männerarbeitsentgelten liegenden Frauenarbeitsentgelten eingeschätzt. Der daraus abzuleitende Anreiz für Männer, in den ersten Lebensmonaten des Kindes die Erziehung zu übernehmen, ist durch diese Bewertung gering, da Männer im Durchschnitt bei rund 100 Prozent (ArV) bzw. 120 Prozent (AnV) liegen (Tabelle 3.6, S. 130).

Die Ausübung einer versicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung mit einer Wochenarbeitszeit von weniger als 15 Stunden und einem Bruttoarbeitsentgelt von höchstens 450 DM (Wert 1989) ist für die Anerkennung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung unschädlich.[66] Die für den Bezug von Erziehungsgeld maßgebliche wöchentliche Höchstarbeitszeit von weniger als 15 bis 19 Stunden wird sowohl von Arbeitgeber- als auch von Arbeitnehmerseite in der Praxis selten gewählt werden, da nur bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 15 Stunden zusätzlich zum Erziehungsgeld auch die Erziehungszeit in der Rentenversicherung gewährt wird.[67] Da aufgrund der um ein Vielfaches höheren Beitragssätze zur Renten- und Krankenversicherung im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung die Lohnkostenersparnis für die Arbeitgeber erst bei Unterschreiten der sogenannten Geringfügigkeitsgrenze spürbar wird, ist damit zu rechnen, da sie ihren den Erziehungsurlaub beanspruchenden Mitarbeitern - wenn überhaupt - eine Weiterbeschäftigung nur unter dieser Grenze, also im Rahmen der sogenannten 450-DM-Jobs, anbieten.[68]

Das Bundeserziehungsgeldgesetz, die als Anschlußleistung konzipierten Landeserziehungsgeldgesetze, die Beurlaubungsregelungen für Beamte und Richter, betriebliche Modelle des Elternurlaubs sowie die rentenrechtliche Anerkennung der Erziehungszeiten stellen also denjenigen Teil

---

dem auf die Begünstigung der Nur-Hausfrauen einerseits und die Benachteiligung von sozial schwachen Eltern hingewiesen wird, die während der Kindererziehungsphase eine Doppelbelastung durch gleichzeitige Erwerbstätigkeit tragen müssen (Kolb 1989b: 62 ff.). Vgl. dazu Abschnitt 3.5.

66 Zur Definition und zu weiteren Detailregelungen der geringfügigen und kurzzeitigen Beschäftigungsverhältnisse vgl. § 7 SGB V in Verbindung mit § 8 SGB IV.

67 Diese Regelung stellt eine indirekte Förderung der sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung dar. Vgl. zu den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Implikationen Abschnitt 3.4.

68 Der Beitragssatz zur GRV liegt derzeit (1989) bei 18,7 Prozent, zur GKV bei durchschnittlich 12,8 Prozent, zur ALV bei 4,3 Prozent des versicherungspflichtigen Arbeitsentgelts. Die Beiträge werden je zur Hälfte von Arbeitgeber und Arbeitnehmer entrichtet.

unseres Maßnahmenpakets dar, mit dem explizit der vorübergehende Austritt (von Frauen) aus dem Erwerbsleben und implizit die sozialversicherungsfreie Beschäftigung gefördert werden.

Den letzten Baustein dieser Gruppe von Maßnahmen stellt das *Beschäftigungsförderungsgesetz* (BeschFG) dar, das seit Mai 1985 in Kraft ist (BGBl. I, S. 710). Die hier relevante Regelung betrifft erweiterte Möglichkeiten für den Arbeitgeber, befristete Arbeitsverträge abzuschließen (§ 1 BeschFG).[69] Die bis zum 31.12.1995 geltende Regelung verlängert den zulässigen Befristungszeitraum von vormals 6 auf nunmehr 18 Monate bzw. in Ausnahmefällen auf zwei Jahre. Außerdem wurden die gesetzlichen Voraussetzungen, an die eine Befristung des Arbeitsvertrages gebunden sind, beträchtlich erweitert. Ein sachlicher Grund liegt vor, wenn ein Arbeitnehmer zur Vertretung einer Erziehungsurlauberin bis zu 18 Monate lang eingestellt wird (§ 21 BeschFG).[70]

3.3.3 Maßnahmengruppe (2): Förderung der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben nach familienbedingter Unterbrechung

Der Gruppe der Ausgliederungs- bzw. Unterbrechungsmaßnahmen steht eine zweite Gruppe von Maßnahmen und Einzelregelungen gegenüber, die eine *Wiedereingliederung ins Erwerbsleben* nach einer Erwerbsunterbrechung fördern soll (vgl. Übersicht 3.6, S. 146). Hierzu gehören insbesondere diejenigen Regelungen und Leistungsarten nach Arbeitsförderungsgesetz (AFG), die Frauen nach familienbedingter Unterbrechung durch berufliche Fortbildung und Umschulung den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben erleichtern sollen.

Im Arbeitsförderungsgesetz sind bereits 1985 und 1986 Sonderregelungen zur Erleichterung des (Wieder-)Eintritts von weiblichen Arbeitssuchenden in das Erwerbsleben aufgenommen worden. Diese Maßnahmengruppe stellt einen weiteren wichtigen Baustein der Strategie zur Förderung eines flexiblen Aus- und (Wieder-)Einstieges aus dem und in das Erwerbsleben im Zusammenhang mit der Familienphase dar. Im Rahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes von 1985 erfolgte eine Änderung des AFG, wodurch die Leistungsvoraussetzungen des Unterhaltsgeldes erweitert wurden. Seither können Berufsrückkehrerinnen, die an einer Maß-

69 Für einen Überblick über die Einzelregelungen des BeschFG vgl. BMAS 1985: 5 ff., Winterfeld/Göbel/Seelmann 1985.

70 Zu den damit zusammenhängenden arbeitsrechtlichen Regelungen vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 46 f.

nahme zur beruflichen Fortbildung gemäß §§ 41 ff. AFG teilnehmen, auch dann Unterhaltsgeld erhalten, wenn sie innerhalb der letzten fünf (statt bisher drei) Jahre mindestens zwei Jahre lang versicherungspflichtig beschäftigt oder ein halbes Jahr lang arbeitslos und leistungsberechtigt waren.[71] Die verlängerte Rahmenfrist von fünf Jahren wird für jedes Kind gewährt, soweit wegen seiner Betreuung keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde.

Ebenfalls erleichterte Zugangsbedingungen für Berufsrückkehrerinnen enthalten die seit 1986 neu eingestellten Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung mit Teilzeitunterricht (§ 44 Abs. 2b und § 46 Abs. 1 AFG; vgl. dazu oben).[72] Während des Erziehungsurlaubs ist die Teilnahme an einer Maßnahme zur beruflichen Fortbildung mit Teilzeitunterricht für solche Frauen und Männer möglich, die zur Erziehung eines Kindes aus dem Erwerbsleben ausgeschieden waren. Der Teilzeitunterricht darf aber in diesen Fällen 18 Wochenstunden nicht überschreiten (§ 44 Abs. 2b Nr. 2 AFG). Falls sie Teilunterhaltsgeld beziehen, wird dieses ab dem siebten Lebensmonat auf das Erziehungsgeld angerechnet (Engelen-Kefer 1986: 269 f.). Seit 1989 werden durch eine Neufassung des § 49 AFG Einarbeitungszuschüsse insbesondere auch dann gewährt, wenn ein Betrieb Berufsrückkehrerinnen einstellt. Ferner werden gezielte Maßnahmen für Berufsrückkehrerinnen im ländlichen Raum angeboten. Durch eine stärkere Berücksichtigung der Wiedereinstiegsprobleme von Frauen nach Kindererziehung in der Förderungspraxis der Arbeitsämter bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nach §§ 91 ff. AFG konnte die Zahl der geförderten Frauen in den letzten Jahren beträchtlich gesteigert werden (ANBA 1988c: 787).

Allerdings sind an der »Qualifizierungsoffensive«, die von der Bundesregierung im Jahr 1986 eingeleitet wurde, um Arbeitslosigkeit aktiv mit Instrumenten der Fortbildung und Umschulung zu bekämpfen, seit Mitte 1988 wieder gravierende Abstriche vorgenommen worden. Insbesondere

71 Zur Einschätzung der Generosität dieser Leistungsverbesserungen soll darauf verwiesen werden, daß es sich teilweise um die Wiederherstellung des Status-quo-ante handelt. Bestimmte Leistungselemente, insbesondere die erforderliche Anwartschaftszeit für Arbeitslosengeld, -hilfe und Unterhaltsleistungen sowie die Anspruchsdauer wurden durch das Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (AFKG) mit Wirkung ab 1.1.1982 und durch das Haushaltsbegleitgesetz mit Wirkung ab 1.1.1983 spürbar gekürzt. Diese Sparmaßnahmen trafen hauptsächlich Personen, die am Anfang ihrer Erwerbsbiographie oder kurz nach einer Erwerbsunterbrechung arbeitslos wurden (Schmähl/Conradi u. a. 1986: 143 ff., vgl. auch Bieback 1985: 652).

72 Zu den Verbesserungen der AFG-Regelungen im Interesse rückkehrender Frauen vgl. Lübke 1989: 198 ff.

im Rahmen der Neunten AFG-Novelle, die am 1.1.1989 in Kraft trat, wurden gerade in solchen Leistungsbereichen Kürzungen beschlossen, die als Unterstützung rückkehrwilliger Frauen von Bedeutung sind (vgl. Bieback 1989: 106 ff.).[73]

Einen weiteren Bestandteil der Maßnahmengruppe »Wiedereingliederung nach beruflicher Unterbrechung« stellt ein seit 1989 laufendes *Modellprogramm* des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit dar. Mit einem Gesamtvolumen von 25 Millionen DM und einer Laufzeit von fünf Jahren fördert der Bund 17 Modellberatungsstellen, die Frauen bei einem geplanten Wiedereintritt in den Beruf über die örtlichen Möglichkeiten für eine neue Erwerbstätigkeit informieren sollen. Außerdem sollen Firmen mit Bundesmitteln unterstützt werden, die Frauen mit längeren Berufsunterbrechungen einstellen, wenn diese keine Leistungsansprüche nach AFG haben (Pressedienst des BMJFFG Nr. 6 vom 16.9.1988: 1).

Außerdem sind in diesem Kontext Informations- und Kursangebote zu nennen, die von kommunalen, verbandlichen und anderen Trägern bereitgestellt werden. Familienbildungseinrichtungen, Volkshochschulen, verbandliche und kirchliche Bildungswerke führen Programme zur Aktualisierung der beruflichen Kenntnisse von Erwerbsunterbrecherinnen durch (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 254 ff.)

3.3.4 Maßnahmengruppe (3): Förderung der Parallelführung von Familien- und Erwerbsarbeit

Die dritte Maßnahmengruppe (vgl. Übersicht 3.6, S. 146), besteht aus flankierenden Maßnahmen, die es Frauen und Männern erleichtern, Kindererziehung und Erwerbstätigkeit parallel zu realisieren. Dazu zählt einerseits eine *staatliche Förderung von Teilzeitarbeit*, die es bisher nur im öffentlichen Dienst, nicht aber in der Privatwirtschaft gibt. Andererseits sind hier *öffentliche Infrastruktureinrichtungen* angesprochen, insbesondere Kindergärten, Horte und Ganztagsschulen.

Im Vergleich zu den vorgenannten weist die Gruppe (3) der Maßnahmen zwei Besonderheiten auf. Zum einen ist sie geprägt durch das Nicht-

73 Die Leistungseinschränkungen im Rahmen der Neunten AFG-Novelle (1989) betrafen vor allem die beruflichen Bildungsmaßnahmen, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie die Einarbeitungs- und Eingliederungsmaßnahmen (Chronik 35/1989: 7).

vorhandensein eines zentralen staatlichen Programmes oder Gesetzes (beispielsweise: Bundesteilzeitgesetz). Vielmehr wird zu zeigen sein, daß es sich bei dem Phänomen Teilzeitarbeit weitgehend um einen staatlich ungeregelten und nicht geförderten Bereich handelt, der in die autonome Gestaltungssphäre der Tarifvertragsparteien und Einzelunternehmen fällt.[74] Zum zweiten ist der Komplementärbereich der öffentlichen Infrastrukturausstattung mit Kindergärten, Horten etc. geprägt durch eine Länderzuständigkeit sowie durch eine gespaltene Ressortierung, nämlich in Sozialbehörde und Schulbehörde.

Das *Nichtvorhandensein eines staatlichen Programmes zur Teilzeitförderung* ist das herausragende Merkmal der hier thematisierten Maßnahmengruppe. Im Sinne einer Nichtentscheidung verzichteten die Bundesregierungen in den vergangenen fünfzehn Jahren auf eine staatliche Förderung der Teilzeitarbeit[75] und beschränkten sich auf Korrekturen der arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenregelungen.[76]

Ein möglicherweise nicht vorhandener Bedarf an zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen kann den staatlichen Handlungsverzicht nicht erklären. Der Bedarf an Teilzeitarbeitsstellen liegt um ein Vielfaches über dem Angebot. Wie Abschnitt 3.2 gezeigt hat, könnte ein ausreichendes Teilzeitangebot gerade für Frauen mit Kindern eine Alternative zum zeitweiligen Vollausstieg aus dem Erwerbsleben darstellen.[77] Es wurde besonders auf die vielfältigen Probleme beim Wiedereintritt ins Berufsleben nach einer (längeren) familienbedingten Unterbrechung sowie auf die Verluste bei Lohnsatz, Qualifikationsniveau und Arbeitsplatzsicherheit hingewiesen.

---

74 Seit Mitte der achtziger Jahre wurden in einigen Branchen Tarifverträge zur Teilzeitarbeit abgeschlossen. Sie zielen jedoch nicht darauf, Teilzeitarbeit, beispielsweise für Frauen mit Kindern, zu erleichtern, sondern auf die Gleichbehandlung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten im Hinblick auf Löhne, betriebliche und tarifliche Sonderzahlungen, Aufstiegsregeln sowie Kündigungs- und Rationalisierungsschutz (Kurz-Scherf 1985: 95 ff., 1989: 115 ff., Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989: 286 f.).

75 Weder die sozial-liberale Koalition der Jahre 1972 bis 1982 noch die seither konservativ-liberale Regierungskoalition haben ein Teilzeitförderungsgesetz verabschiedet. Die Oppositionsparteien SPD und DIE GRÜNEN begannen ab 1984, Teilzeitgesetze zu fordern. Vgl. dazu den SPD-Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes von 1982 (Bundestagsdrucksache 9/2196), den SPD-Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Teilzeitbeschäftigten von 1984 (Bundestagsdrucksache 10/2559) sowie den Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN eines Arbeitszeitgesetzes von 1984 (Bundestagsdrucksache 10/2188) (Däubler 1985: 363 ff.).

76 Staatliche Teilzeitförderung gibt es lediglich für Beamte und Richter, vgl. unten.

77 Zu diesbezüglichen Umfrageergebnissen vgl. zuletzt Brinkmann 1989.

Weiterhin wäre denkbar, daß eine staatliche Teilzeitförderung deshalb unterbleibt, weil die ökonomische Rationalität in privatwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften solche Eingriffe in die autonome Unternehmensentscheidung nicht zuläßt. Jedoch scheinen empirische Gegebenheiten diese Vermutung zu widerlegen: Das Bundeserziehungsgeldgesetz, das Eltern das Recht auf einen Erziehungsurlaub von 12 (15/18) Monaten gewährt, stellt ebenfalls einen beträchtlichen Eingriff in die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit dar.[78] Allerdings - und dies wird im nächsten Abschnitt analysiert - kann die Alternative einer vollständigen Unterbrechung der Erwerbstätigkeit ein größeres Spektrum von Akteursinteressen befriedigen und hat sich deshalb in der Bundesrepublik Deutschland als Kompromiß durchgesetzt. Auch der Blick über die Grenzen zeigt, daß Teilzeitförderung für bestimmte Zielgruppen in marktwirtschaftlich organisierten Systemen durchaus eine aus der Perspektive ökonomischer Rationalität »verkraftbare« Intervention darstellt. Als prominentes Beispiel kann Schweden angeführt werden. Dort haben Eltern die Wahl zwischen einem Elternurlaub oder einem zeitlich befristeten Übergang auf Teilzeitarbeit während der ersten acht Lebensjahre des Kindes. Ähnliche Regelungen existieren in Belgien, in den Niederlanden und in Frankreich (Casey 1983, Schmid 1986, Hohenberger/Maier/Schlegelmilch 1989).

Zwar unterblieb innerhalb des Maßnahmenpakets »Vereinbarkeit von Beruf und Familie« eine staatliche Regelung, die Eltern ein (begrenztes) Recht auf Teilzeitarbeit während der Erziehungsphase einräumt, jedoch kam es innerhalb der letzten Jahre durchaus zu einigen *partikularen Formen der staatlichen Teilzeitförderung* in der Bundesrepublik.

Für den Bereich der Privatwirtschaft sind insbesondere *indirekte Formen der Teilzeitförderung* zu nennen. Dies ist zum einen eine Reihe von Einzelregelungen, die unter dem Begriff der arbeitsrechtlichen Nachteilsreduzierung zusammengefaßt werden (Däubler 1985: 365). Hierzu zählen einige Bestimmungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes (BeschFG) von 1985. Mit dem BeschFG wird Teilzeitarbeit *erstmals gesetzlich geregelt*. Damit wird bereits formal die Bedeutung von Teilzeitbeschäftigung unterstrichen. Das Gesetz führt den Job-sharing-Arbeitsvertrag ein und schreibt die Praxis des Arbeit-auf-Abruf-Vertrags fest.[79]

78 Einen theoretischen Erklärungsansatz zur Relation zwischen staatlicher Arbeitszeitpolitik und marktrationalen Entscheidungskalkülen bietet Wiesenthal 1987: 273 ff.

79 Hierzu und zu folgendem vgl. Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989: 283 ff., dort weiterführende Literatur.

Die teilzeitspezifischen Regelungen zum BeschFG bestehen jedoch nicht in einer Vorschrift, etwa einem zwingenden Gebot für Betriebe und Verwaltungen, Teilzeitarbeitsplätze für bestimmte Personengruppen und/oder in einer bestimmten Quote anzubieten. Die Regelungen beschränken sich vielmehr auf *Rahmenrichtlinien*. Die Regelungskompetenz des Staates setzt erst ein bei den bereits bestehenden oder ohne sein Zutun neu geschaffenen Teilzeitarbeitsplätzen. Das BeschFG läßt zu, daß einzelne Schutzbestimmungen des Gesetzes durch Tarifverträge unterschritten werden können (§ 6 BeschFG), respektiert jedoch insgesamt die Tarifautonomie.

In Einschätzungen des BeschFG bleibt kontrovers, ob damit eine entscheidende Schneise zugunsten der Teilzeitbeschäftigung geschlagen wurde oder ob lediglich bereits bestehende Spielräume in besonderer Form kodifiziert wurden. Unbestreitbar scheint, daß - obwohl das BeschFG in Einzelfällen dem Bedürfnis der Arbeitnehmer nach flexibler Arbeitsgestaltung durchaus entgegenkommt und ein Stück Rechtsklarheit schafft - das Gesetz insbesondere die Dispositionsmöglichkeiten der Arbeitgeberseite verbessert. Im Fall des Job-sharing beinhaltet das BeschFG insofern mögliche Nachteile für die Arbeitnehmer, als bei Ausfall eines Partners der andere voll vertretungspflichtig ist, wenn dies vertraglich vereinbart wurde. Indem das BeschFG die bislang rechtlich umstrittenen Arbeit-auf-Abruf-Verträge ausdrücklich billigt, besteht aus dieser Sicht die Gefahr, den Arbeitnehmer zum zeitlich beliebig manövrierbaren Personalfaktor zu machen. Allerdings verpflichtet das BeschFG den Arbeitgeber, die Lage der Arbeitszeit vier Tage im voraus mitzuteilen und ihn, wenn im Arbeitsvertrag nichts anderes vereinbart ist, für mindestens drei aufeinanderfolgende Stunden in Anspruch zu nehmen (§ 4 BeschFG).

Am Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens läßt sich nachzeichnen, daß der zunächst stärker betonte soziale und arbeitsrechtliche Schutzgedanke zurückgenommen wurde. Im Unterschied zum ersten Entwurf begrüßte die Unternehmerseite nach Verabschiedung des BeschFG die Bestimmungen zur Teilzeitbeschäftigung. So entfielen laut Stellungnahme der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände »vor allem zu komplizierte und kostenintensive Regelungen über die Rufbereitschaft« und, »was besonders dringlich erschien«, die zunächst geplante Vorschrift über die Bezahlung von Überstundenzuschlägen (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1984: 16).

Das BeschFG zielt nicht auf die Förderung sozial geschützter Teilzeitarbeit, sondern vielmehr auf die Flexibilisierung der Beschäftigung mittels Teilzeitarbeit. Dies zeigt sich daran, daß sich die Definition von Teilzeitar-

beit nicht auf die durchschnittliche Arbeitszeit aller Vollzeitbeschäftigten eines Betriebes, sondern auf die *vergleichbarer* vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer eines Betriebes bezieht (BeschFG § 2 Abs. 2). Mit dieser Regelung wurde den bei der Umsetzung der 38,5-Stunden-Woche eröffneten Differenzierungsmöglichkeiten der Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten Rechnung getragen. Außerdem erlaubt das Gesetz, obwohl es eine Ungleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten gegenüber Vollzeitbeschäftigten im Prinzip untersagt, eine Ungleichbehandlung in einer weit interpretationsfähigen Ausnahmeklausel, sofern »sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen« (§ 2 Abs. 2 BeschFG).[80]

Eine zweite Gruppe staatlicher Teilzeitförderungsmaßnahmen stellen *Länderinitiativen* dar. Sie vollzogen sich, was Zeitraum und Zielgruppen anbelangt, in zwei Wellen und werden sowohl von wissenschaftlicher als auch von politischer Seite als wenig erfolgreich angesehen (Wiesenthal 1987: 288 ff.) Die erste Welle von Länderprogrammen wurde zu Beginn der achtziger Jahre verabschiedet und hatte zum Ziel, durch Teilung von Vollzeitstellen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose zu schaffen. Als Steuerungsinstrument wurden Arbeitgebersubventionen eingesetzt.[81] Die zweite Welle konzentrierte sich auf die Jahre zwischen 1985 und 1987 und war insbesondere auf den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit gerichtet.[82] Teilzeitförderung für Frauen bzw. Mütter auf Länderebene gibt es für den Bereich der Privatwirtschaft nicht.

Als dritte Gruppe (indirekter) staatlicher Teilzeitförderung sind Maßnahmen der aktiven Unterstützung sowie unterlassene Negativmaßnahmen im Hinblick auf die sozialversicherungsfreie *geringfügige Beschäftigung* zu nennen. Wie weiter oben erwähnt wurde, enthalten das Bundeserziehungsgeldgesetz und die rentenrechtliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten Regelungen, die explizit Teilzeitarbeit *unterhalb* der Sozialversicherungspflicht erlauben, hingegen Formen der Teil- oder Vollzeitarbeit über dieser Grenze verbieten. Es erscheint bemerkenswert, daß gera-

80 Dazu konstatiert Schmid, »das Verbot der ungleichen Behandlung der Teilzeitarbeit im BeschFG (sei) noch unzureichend ausformuliert. Die Möglichkeit der diskriminierenden Behandlung bei Vorliegen 'sachlicher Gründe' läßt noch zu viele Schlupflöcher für die Umgehung dieses Verbotes zu, solange die Mehrzahl der Teilzeitarbeitsplätze von minderwertigem Rang ist.« (Schmid 1986: 30)

81 Im Jahr 1979 wurde in Hessen und im Jahr 1983 in Niedersachsen ein solches Programm aufgelegt (Wiesenthal 1987: 288 ff.)

82 Seit 1985 läuft in Niedersachsen ein Programm zur beruflichen Eingliederung von jungen Arbeitslosen mittels Lohnkostenzuschuß für Arbeitgeber bei Ausdehnung des Teilzeitangebots. Ein ähnliches Programm wurde 1987 in Rheinland-Pfalz verabschiedet (Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989: 283).

de in einer Phase, in der die Zunahme der geringfügigen und anderer marginaler und sozial minder geschützter Beschäftigungsverhältnisse intensive Diskussion und Kritik hervorrufen, dieser Trend durch neue Gesetze zusätzlich verstärkt wird.[83]

Anstatt die Geringfügigkeitsgrenze abzuschaffen, d. h. im Prinzip alle Beschäftigungsverhältnisse sozialversicherungspflichtig zu machen, wie es insbesondere die Gewerkschaften des Reinigungsgewerbes (Bau Steine Erden), des Druck- und Zeitungsgewerbes sowie des Einzelhandels fordern, hat die Bundesregierung zum 1.1.1990 das *Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises* beschlossen. Die Neuregelungen gliedern sich in zwei Schwerpunkte. Zum einen erhalten Arbeitnehmer in Zukunft eine Sozialversicherungsausweis, der bei Aufnahme einer neuen Beschäftigung dem Arbeitgeber vorgelegt werden muß. Für bestimmte Wirtschaftsbereiche, in denen häufig illegale Praktiken (zum Beispiel Ausländerbeschäftigung ohne Arbeitserlaubnis, Schwarzarbeit) festgestellt wurden, ist künftig das Mitführen des Sozialversicherungsausweises Pflicht (Bau-, Schausteller- und Gebäudereinigerhandwerk). Zum zweiten werden ab 1990 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in das bestehende Meldeverfahren zur Sozialversicherung einbezogen, um Sozialversicherungspflicht bei Mehrfachbeschäftigung feststellen zu können (Sozialpolitische Informationen Nr. 8 vom 8.8.1989).

Das neue Gesetz läßt sowohl die Legalität als auch die Attraktivität der sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung unangetastet. Es zielt lediglich auf die Eindämmung von illegaler Beschäftigung, Schwarzarbeit und Mehrfachbeschäftigung. Nach ersten Stellungnahmen ist aufgrund der vielfachen Umgehensmöglichkeiten nicht einmal diese Wirkung gewährleistet.[84] Noch weniger kann das neue Gesetz als Beitrag zur Förderung oder Aufwertung der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit angesehen werden - im Gegenteil: Es steht zu befürchten, daß marginale, sozial ungeschützte Formen weiterhin zunehmen, die - wie oben gezeigt wurde - besonders häufig von (verheirateten) Frauen mit Kindern wahrgenommen werden.

Als vierte Gruppe staatlicher Initiativen zur Förderung der Teilzeitbeschäftigung im Bereich der Privatwirtschaft sollen *Maßnahmen symboli-*

83 Vgl. zu den Regelungen selbst sowie zur Akteurs- und Interessenkonstellation, die einen Erhalt der sogenannten Geringfügigkeitsgrenze begünstigen, Landenberger 1987a: 15 ff., Landenberger 1988a: 16 ff., Schwarze/Wagner 1989: 184 ff.

84 Zu skeptischen Einschätzungen kommen der Bundesinnungsverband des Gebäudereinigerhandwerks (Handelsblatt vom 11.1.1989) sowie der DGB (Süddeutsche Zeitung vom 16.3.1989).

scher Politik genannt werden. Hierzu können einerseits wiederholt ausgesprochene regierungsoffizielle *Appelle* gerechnet werden. Die vielfältigen Formen reichen von Ministerreden (Bangemann laut Handelsblatt vom 1.2.1986) über Zeitungsannoncen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bis zu Aktionswochen der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsämter.[85]

Andererseits zählt zu dieser Gruppe eine Reihe von *wissenschaftlichen Auftragsstudien*, die zum Zwecke der *Politikberatung* initiiert wurden. Es wurden Studien erstellt, die allgemein zur Verbreitung der Teilzeitarbeit beitragen sollten, indem einerseits die arbeitgeberseitigen Bedenken und andererseits die gewerkschaftlichen Kritikpunkte einer Analyse unterzogen wurden (Hoff/Weidinger 1985). Der Untersuchung spezieller Hemmnisse gegenüber einer Ausweitung der Teilzeitarbeit in der Privatwirtschaft dienten weitere Studien (Bielenski/Hegner 1985). Schließlich wurden Auftragsstudien erstellt, in denen neben anderen Formen der Erwerbstätigkeit die Teilzeitarbeit auf ihren möglichen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie hin untersucht wurde (Born/Vollmer 1983, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1987, 1989, Strümpel/Prenzel u. a. 1988, Bielenski/Strümpel 1988).

Die zahlreichen Auftragsstudien zur Teilzeitarbeit stellen einen symbolischen Ersatz für unterbliebene substantielle staatliche Teilzeitförderung dar. Dabei fällt auf, daß weder in diesen noch in anderen wissenschaftlichen Untersuchungen zur Teilzeitarbeit die Frage der übergeordneten staatlichen *Strategiealternative* - (vorübergehende) Ausgliederung von Familienfrauen während der Erziehungsphase *oder* Ermöglichung von Beruf und Familie durch gezielte Teilzeitförderung - thematisiert wird.

Der fünfte hier anzusprechende Bereich der Teilzeitförderung ist die einzige Form einer direkten staatlichen Initiative: die *Teilzeitarbeit für Beamte*. Seit 1969 erlaubt das Beamtenrrechtsrahmengesetz Teilzeitarbeit für Frauen, wenn ein Kind unter 18 Jahren oder eine pflegebedürftige Person im Haushalt zu betreuen ist. Während diese Regelung und ihre Fortentwicklung bis in die Mitte der siebziger Jahre hinein dazu diente, zusätzliche Arbeitskräfte zu mobilisieren, so rückte später, unter dem Vorzeichen steigender Arbeitslosigkeit, die Umverteilung von Erwerbsarbeit in den Vordergrund. Die aus Arbeitsmarkt- und Familiengründen

85 Ende Oktober 1989 veranstalteten die Bundesanstalt für Arbeit und die Arbeitsämter eine Aktionswoche zur Förderung der Teilzeitarbeit. Es sollten Arbeitsmarkt-Gespräche sowie Besuche in Unternehmen durchgeführt werden (Süddeutsche Zeitung vom 20.10.1989). Zu diesbezüglichen Aufforderungen in Ministerreden und Regierungserklärungen vgl. Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989: 278 ff.

mögliche Dauer der Teilzeitarbeit bei (weiblichen und männlichen) Beamten wurde in den siebziger und achtziger Jahren schrittweise verlängert (Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989: 282 ff.). Inzwischen wurde die Höchstdauer einer Teilzeitbeschäftigung aus Arbeitsmarktgründen auf 15 Jahre ausgeweitet (Sozialpolitische Umschau Nr. 285 vom 10.7.1989).[86]

Als sechster und letzter Bereich von Maßnahmen, die indirekt zur Förderung der Teilzeitarbeit und damit zur parallelen Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen, soll die *Kindergarten-Infrastruktur* angesprochen werden. Hier stößt man, ähnlich wie bei den Maßnahmen der direkten Teilzeitförderung, auf Unterlassungen im Hinblick auf eine bedarfsgerechte Ausstattung mit öffentlichen Krippen-, Hort- und Kindergartenplätzen.

Der Mangel an außerhäuslichen Kinderbetreuungsmöglichkeiten ist vielfach belegt. Im Jahr 1980 standen lediglich für 1,4 Prozent der Kinder unter drei Jahren Krippenplätze und für 1 Prozent der 6- bis 15jährigen Kinder Hortplätze zur Verfügung. Bedeutend besser, jedoch ebenfalls mangelhaft ist die Ausstattung mit Kindergartenplätzen. Für 76 Prozent der 3- bis 6jährigen Kinder stehen solche Betreuungsplätze zur Verfügung (Born/Vollmer 1983: 127).

Laut Bericht der Bundesregierung über den Mutterschaftsurlaub von 1986 (Bundestagsdrucksache 10/5327 vom 16.4.1986), der Ergebnisse einer Repräsentativbefragung von Müttern enthält, wurde der Mangel an Kinderbetreuungsmöglichkeiten als der wichtigste Grund für die Nichtrückkehr in den Beruf nach Ablauf des Mutterschaftsurlaubs genannt. Knapp 60 Prozent der nicht zurückgekehrten Frauen gaben an, daß ein fehlender Krippen- oder Hortplatz ihre Berufsrückkehr verhindert habe. An zweiter Stelle mit rund 40 Prozent nannten die Befragten das Nichtvorhandensein eines Teilzeitarbeitsplatzes als entscheidenden Grund dafür, daß sie auf die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit verzichten mußten (Bericht der Bundesregierung über den Mutterschaftsurlaub 1986: 14 f.).

Das Vorhaben der Bundesregierung, in der am 27.9.1989 verabschiedeten Novelle zum Jugendhilfegesetz einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zu verankern, ist am Bundesrat, also am Einspruch der Länder, gescheitert. Angesichts der bundesweit rund 500 000 fehlenden Plätze wäre die finanzielle Belastung, die bis 1995 auf die Länder zugekommen wäre, bei fast 1,3 Milliarden DM gelegen. Nun enthält die Geset-

86 Zu den Regelungen von Teilzeitarbeit und Beurlaubung bei Beamten und Richtern sowie den sie begleitenden Konflikten vgl. auch Wiesenthal 1987: 296 ff.

zesnovelle lediglich einen Appell an die Länder, die Kindergartenplätze dem Bedarf anzupassen (Süddeutsche Zeitung vom 28.9.1989).

3.3.5 Zusammenfassung: Maßnahmenpaket ohne staatliche Förderung von Teilzeitarbeit während der Erziehungsphase

Bereits die systematische Darstellung der Maßnahmengruppen und Einzelmaßnahmen gibt erste Hinweise zur Beantwortung der eingangs gestellten Fragen. Vom Gewicht und der politischen Durchschlagkraft unterscheiden sich die drei beschriebenen Maßnahmengruppen deutlich voneinander. Dies kann als Indikator für die politisch-strategische Wertigkeit interpretiert werden.

Was den berechtigten Personenkreis, die Eingriffstiefe und die benötigten Finanzmittel anbelangt, ist die erste Maßnahmengruppe »Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht« der am breitesten angelegte und gewichtigste Programmteil. Die Großzügigkeit dieser familienpolitisch ausgerichteten Maßnahmengruppe läßt den Schluß zu, daß Familienförderung und Anreize zur Nichterwerbstätigkeit für Frauen während der Erziehungsphase derzeit von einem breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens getragen werden.

Die zweite Maßnahmengruppe, die Förderung der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben nach familienbedingter Unterbrechung, fällt im Hinblick auf den berechtigten Personenkreis sowie die dafür bereitgestellten Finanzmittel deutlich kleiner aus. Angesichts der überdurchschnittlichen Arbeits- und Erwerbslosigkeit von Frauen nach Berufsunterbrechung und der vielfach empirisch belegten Probleme beim beruflichen Wiedereinstieg reichen die im AFG und durch Modellförderung der Bundesregierung bereitgestellten Instrumente und Leistungen bei weitem nicht aus, um den Bedarf dieser arbeitsmarktpolitischen Problemgruppe zu decken.

Was den konzeptionellen und finanziellen Aufwand anbelangt, steht die dritte Maßnahmengruppe »Parallelführung von Erwerbstätigkeit und Familie durch staatliche Teilzeitförderung und Ausbau der Kinderbetreuungsstruktur« an *letzter Stelle in der Rangfolge* der hier thematisierten Programme. Mit der positiven politischen Entscheidung für den Maßnahmenteil »Erziehungsurlaub« ist die negative Entscheidung gegen eine entschiedene staatliche Teilzeitförderung gefallen. Obwohl theoretisch statt einem Entweder-oder auch ein Sowohl-als-auch möglich gewesen wäre, beispielsweise in Form einer Wahlmöglichkeit zwischen Teilzeitarbeit und

Erziehungsurlaub während der ersten eineinhalb Lebensjahre des Kindes, hat die Bundesregierung während der gesamten Phase der Arbeitsmarktprobleme die Teilzeitförderung zögerlich und unentschieden betrieben.

In den folgenden Abschnitten sollen die eingangs formulierten Zentralthesen empirisch belegt werden. Im ersten Schritt (Abschnitt 3.4) geht es um eine Fundierung der Behauptung, derzufolge die staatliche Steuerungspräferenz deshalb bei der Maßnahmengruppe »Erziehungsurlaub« liegt, weil die damit erreichbaren Nebenwirkungen (Arbeitsmarktentlastung) ebenso willkommen sind wie die intendierte Hauptwirkung (Familienförderung). Im zweiten Schritt (Abschnitt 3.5) wird gefragt, warum sich die Sozialversicherung widerstandslos in das Maßnahmenpaket »Erziehungsurlaub« einbeziehen läßt, obwohl diese Politik ihren Systemerhaltungs- und Finanzierungsinteressen zuwiderläuft.

3.4 Familien- und arbeitsmarktpolitische Wirkungsanalyse des Maßnahmenpakets

Wird das oben dargestellte Maßnahmenpaket unter der übergeordneten Zielperspektive einer verbesserten Vereinbarung von Beruf und Familie betrachtet, so könnte die Anordnung der Einzelmaßnahmen und ihre Wirkungsrichtung als *logisches Paradoxon* interpretiert werden. Der eine Teil der Maßnahmen besteht aus Anreizen, um einem Elternteil den (vorübergehenden) *Ausstieg* aus dem Erwerbsleben zu ermöglichen. Ein anderer Teil der Maßnahmen zielt hingegen darauf, den *Wiedereinstieg* ins Erwerbsleben nach einer familienbedingten Unterbrechung zu erleichtern.

Warum - so könnte gefragt werden - ergab sich als Resultat des politischen Entscheidungsprozesses gerade diese Maßnahmenkombination, obwohl angesichts der schwerwiegenden Wiedereingliederungsprobleme von Frauen nach Berufsunterbrechung einerseits und der starken Nachfrage nach Teilzeitarbeit während der Familienphase andererseits ein alternatives Maßnahmenset eine adäquatere politische Lösung hätte darstellen können?[87] Warum also entschieden sich die politischen Akteure für ein Maßnahmendesign Ausstieg - Wiedereinstieg, wo die Problemlagen am Arbeitsmarkt sowie die Präferenzen von Frauen mit Kindern eher eine Parallelführung von Familien- und Erwerbsarbeit mittels staatlicher Teilzeitförderung und Verbesserung der Kindergarteninfrastruktur nahelegen würden?

87 Zu den besonderen Problemen von Frauen mit Kindern am Arbeitsmarkt vgl. Abschnitt 3.2.

Das angesprochene Paradoxon läßt sich mit Hilfe eines theoretischen Erklärungsansatzes auflösen, demzufolge politische Strategien als »multifunktionale« Einrichtungen begriffen werden. Entsprechend dem komplexen Nebeneinander von Akteursinteressen, die an der politischen Kompromißbildung mitwirken, liegt die immanente Logik politischer Maßnahmen gerade in ihren *Mehrfachwirkungen*, d. h. in der Möglichkeit, beispielsweise familien-, arbeitsmarkt- und einzelbetrieblichen Handlungsrationalitäten in optimalem Mischungsverhältnis gleichzeitig zu entsprechen (Lenhardt/Offe 1977: 112 f.). Dementsprechend kann eine Maßnahmengestaltung, die oberflächlich betrachtet »Umwege« enthält, effizienter sein als eine Lösung des kurzen Weges.

Durch Nichteinscheidungen, Unterlassen von Steuerung sowie politische Inkaufnahme von Primär- oder Folgewirkungen kann es zu *Verschiebungen* in den staatlich bearbeiteten Problemarenen und den als problemhaft definierten Topoi (»issues«) kommen (Blanke/Heinelt u. a. 1987, Kaufmann 1982a: 59).

Mit dem hier dargestellten Maßnahmenpaket wird eine ganze Reihe von höchst unterschiedlichen Wirkungen erzielt. Zuerst sollen die primären, familien- und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen analysiert werden. Da eine ex-post-Untersuchung im Sinne einer Evaluierung aufgrund der bisher zu kurzen Laufzeit der Maßnahmen nicht möglich ist, besteht das hier verwendete methodische Konzept aus einem Vergleich der politisch intendierten mit den empirisch erwartbaren Wirkungen, wobei das besondere Augenmerk dem Umstand gilt, daß politische Maßnahmen auf eine schon vorhandene soziale Realität treffen (Kaufmann 1982a: 63).[88] Im vorliegenden Fall sind die relevanten Realitäten einerseits die sinkende Geburtenrate der deutschen Frauen und Destabilisierungstendenzen der traditionellen Ehe- und Familienstrukturen sowie andererseits die differenziert belegten Probleme von Familienfrauen am Arbeitsmarkt, insbesondere die Schwierigkeiten beim beruflichen Wiedereinstieg nach einer familienbedingten Unterbrechung.

88 Zur Methode der Wirkungsanalyse vgl. Abschnitt 1.6.

3.4.1 Selektive familienpolitische Wirkungen

Die Dominanz der familienpolitischen Ausrichtung ging bereits aus der integrierten Darstellung der verschiedenen Bestandteile des Maßnahmenpakets hervor. Insbesondere an der Generosität und Stärke der Ausgliederungsanreize im Vergleich zu den Maßnahmen zur Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs sowie der Parallelführung von Beruf und Familie lassen sich politische Prioritätensetzungen erkennen.

In der Programmatik und politischen Begründung des Maßnahmenpakets Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub, Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht sowie befristete Beschäftigung von Ersatzkräften werden vorrangig *familienpolitische Zielbereiche* thematisiert.

An erster Stelle geht es in der politischen Begründung darum, einem Elternteil zu ermöglichen, während der für die Sozialisation entscheidenden ersten Lebensphase des Kindes dessen Betreuung und Erziehung selbst zu übernehmen (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 157 ff.). Diese Argumentation wendet sich an berufstätige Elternteile, de facto hauptsächlich an berufstätige Frauen. Durch finanzielle und rechtliche Anreize soll die *Wahlfreiheit zwischen Beruf und Familie* erweitert werden. Die politische Intervention setzt dabei eindeutig *Priorität auf die Familie* als Erziehungsinstanz. Zur Realisierung der anderen Alternative, nämlich der Beibehaltung der (Teil-)Berufstätigkeit nach der Geburt eines Kindes durch Förderung außerhäuslicher Betreuungseinrichtungen, enthält das Maßnahmenpaket keine Anreize (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 161).

Neben dieser angestrebten Wirkung geht es in der politischen Begründung um die *Förderung der Familienorientierung*. Junge Menschen sollen unterstützt werden, eine Lebenskonzeption mit Kind(ern) zu entwickeln. Zielgruppe sind hier berufstätige und nichtberufstätige Frauen (und Männer). Vor allem noch unsichere und unschlüssige potentielle Eltern sollen darin unterstützt werden, sich einen Kinderwunsch zu erfüllen. Argumente dieser Art enthalten eine eindeutig pronatalistische Zielrichtung (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 147 ff., 177 ff.).

Außerdem zielen die Maßnahmen darauf, die Erziehungsleistung gesellschaftlich aufzuwerten. Deshalb beschränkt sich die Geldleistung nicht wie beim zeitlich vorgängigen Mutterschaftsurlaubsgesetz auf Mütter, die vor der Geburt des Kindes in einem Arbeitsverhältnis standen, sondern betrifft alle Mütter und Väter. Selbständige und Mithelfende sind ebenso einbezogen wie Nichterwerbstätige (Gesetzentwurf der Bundesregierung

1985, Bundestagsdrucksache 10/3792: 13 ff, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 175 f.).

Konzepte der nichterwerbstätigen Mutter und der Kindererziehung im Familienhaushalt finden sich vor allem bei der CDU sowie der Katholischen Kirche (CDU-Frauenvereinigung 1985: 219 ff., Nell-Breuning 1986: 513 ff.).[89]

Was die *Inanspruchnahme* von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub anbelangt, kann die Maßnahme als eindeutiger Erfolg gewertet werden.[90] Auf die Zahl der Eltern bezogen haben im Jahr 1986 97 Prozent Erziehungsgeld in Anspruch genommen, und zwar fast 100 Prozent der Mütter, die nicht erwerbstätig waren, und 94 Prozent der erwerbstätigen Mütter.[91] Das Erziehungsgeld kam je zur Hälfte erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Müttern zugute.[92] Lediglich 6 Prozent der erwerbstätigen Mütter setzten während des Erziehungsurlaubs ihre Erwerbstätigkeit als Teilzeitarbeit unterhalb der Beitragspflicht zur Bundesanstalt für Arbeit fort (Kühl 1988d: 254 f., Sozialpolitische Umschau Nr. 130 vom 18.4.1988: 1 f.). Ob alle Teilzeitbeschäftigungen, Personalvertretungen und Aushilfstätigkeiten, die von den Erziehungsgeldbezieherinnen geleistet werden, statistisch erfaßt werden, ist zweifelhaft.[93] Wird die Untererfassungsquote bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen generell zugrunde gelegt, liegt der Anteil der Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit im Bereich der erlaubten Teilzeitbeschäftigung unter 19 Wochenstunden fortsetzen, bei rund einem Viertel.[94]

Zusätzliche Gutschriften für Erziehungszeiten bei der Rente erhalten derzeit rund 4,1 Millionen Frauen.[95] Ähnlich wie beim Bundeserziehungs-

89 CDU und Katholische Kirche fordern nachdrücklich die Verlängerung des Erziehungsurlaubs auf drei Jahre (Handelsblatt vom 26.8.1988, Süddeutsche Zeitung vom 28.12.1987).

90 Im Jahr 1986 haben 521 400 und im Jahr 1987 ca. 615 000 Mütter und Väter Erziehungsurlaub in Anspruch genommen, insgesamt bisher also rund 1,14 Millionen (Sozialpolitische Umschau Nr. 130 vom 18.4.1988: 1 f.).

91 Die Inanspruchnahme bei Männern liegt bei lediglich 1,5 Prozent. Es scheint daher gerechtfertigt, die Ausführungen zum Erziehungsgeld und -urlaub allein auf Frauen bzw. Mütter zu beschränken.

92 Rund 49 Prozent der Bezieher von Erziehungsgeld waren im Jahr 1986 Erwerbstätige, und zwar 46 Prozent Arbeitnehmer und 3 Prozent Selbständige.

93 Gerade die sozialversicherungsrechtliche Beitragsfreiheit brachte bislang Schwierigkeiten bei der statistischen Erfassung dieser Beschäftigungsverhältnisse mit sich. Vgl. dazu detailliert Anschnitt 3.3 und 3.5.

94 Zu statistischen Erfassungsproblemen vgl. BMAS 1989.

95 Nach dem Kindererziehungsleistungsgesetz (KLG) erhalten rund 2,6 Millionen Mütter der Geburtsjahrgänge 1916 und früher, also Frauen im Rentenalter, eine

geldgesetz kommt die Anrechnung nur Frauen zugute, die während des ersten Lebensjahres ihres Kindes nicht oder nur geringfügig erwerbstätig waren. Aufgrund dieser Regelung erhalten mehr als die Hälfte aller versicherten Mütter wegen eigener Erwerbstätigkeit für das erste Kind keine oder nur einen Teil der Erziehungszeit auf ihre Rentenanwartschaft anerkannt (Kirner/Meinhardt/Schupp 1986a: 502 f.).[96]

Über die *arbeitsmarktpolitischen Verteilungswirkungen* der Erziehungsgeld- und der Erziehungszeitenregelung liegen bisher keine empirischen Analysen vor. Doch können durch Gegenüberstellung der oben dargestellten empirischen Daten über die Erwerbstätigkeit der Frau und der Bedeutung des »Zweiteinkommens« für Familienhaushalte einerseits sowie der Höhe des Erziehungsgeldes und seiner mutmaßlichen Wirkung als finanzieller Anreiz andererseits begründete Hypothesen aufgestellt werden. Benachteiligt werden jene Frauen, die während der Erziehungsphase erwerbstätig sind und deren eigenes Erwerbseinkommen einen unverzichtbaren Bestandteil des Haushaltseinkommens ausmacht. Dies ist laut Befragungsergebnissen bei rund 40 Prozent aller erwerbstätigen Frauen der Fall (BMJFG 1984: 45 ff.).[97] Umgekehrt begünstigten die Regelungen und die darin enthaltenen Selektionsmechanismen solche Mütter, die entweder gar nicht oder ohne ökonomischen Zwang erwerbstätig sind und für die Nichterwerbstätigkeit während der Erziehungsphase eine freie Wahlmöglichkeit darstellt. Für sie ist das Erziehungsgeld ein echtes Geschenk, über dessen sozialpolitische Dringlichkeit skeptische Einschätzungen überwiegen (Mennel 1988, Kirner/Meinhardt/Schupp 1986a, 1986b). Erwerbstätige Mütter hingegen müssen ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder auf geringfügige Teilzeitarbeit umsteigen, wenn sie Erziehungsgeld beanspruchen wollen. Für den Großteil dieser Gruppe kann der Betrag von monatlich maximal 600 DM nur einen geringen Teil des ausfallenden Erwerbseinkommens ersetzen. Vertreter der wissenschaftlichen Politikberatung beklagen in diesem Zusammenhang die geringe Höhe des Erziehungsgeldes, das lediglich als »symbolische Anerkennung« der Erziehungsleistung und des Verzichts auf Erwerbstätigkeit angesehen werden

Kindererziehungsleistung von durchschnittlich rund 72 DM monatlich. Nach dem Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz (HEZG) erhalten rund 1,5 Millionen Frauen Kindererziehungszeiten in ihrer (laufenden) Rentenanwartschaft angerechnet. Der durchschnittliche Erhöhungsbetrag liegt bei 57 DM pro Monat (Sozialpolitische Umschau Nr. 481 vom 20.11.1989). Zu den gesetzlichen Grundlagen vgl. Abschnitt 3.3.

96 Bei den Versichertenjahrgängen ab 1936 erhalten rund 60 Prozent der Mütter keine Versicherungszeiten anerkannt.

97 Daten und Forschungsergebnisse zur Arbeitsmarkt- und Einkommensituation von Frauen wurden in Abschnitt 3.2 referiert.

könne (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 159). Die inverse Verteilungswirkung gilt auch für die Anerkennung der Erziehungszeiten. Frauen, die Kinder erzogen haben *und* (aus ökonomischen Zwängen) erwerbstätig waren, also eine doppelte gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Vorleistung erbracht haben, erhalten keine Erziehungszeit auf die Rente angerechnet (Kolb 1989b: 62).[98]

Die bislang vorliegenden empirischen Ergebnisse der Familien- und Bevölkerungsforschung über Motive und gesellschaftliche Faktoren, die die Geburtenwahrscheinlichkeit positiv oder negativ beeinflussen, sind wenig eindeutig.[99] Es finden sich sowohl Belege für einen positiven Zusammenhang zwischen Nichterwerbstätigkeit der (Ehe-) Frau und Geburtenhäufigkeit (Schwarz 1979: 299 ff.[100]) als auch Belege des Gegenteils, nämlich dafür, daß Erwerbstätigkeit der Frau die Geburt eines ersten Kindes positiv beeinflußt (Kaufmann/Quitmann u. a. 1984: 43 ff.).[101]

Wenn abschließend die politische Ausgestaltung des Maßnahmenteils Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Erziehungszeiten vor dem Hintergrund der empirischen Situation von Frauen am Arbeitsmarkt und den vorliegenden wissenschaftlichen Ergebnissen zum generativen Verhalten betrachtet werden, könnte man einen vom Status quo deutlich abweichenden Maßnahmenzuschnitt für naheliegend halten. Um den Wiedereingliederungsproblemen von Unterbrecherinnen entgegenzuwirken, wäre neben der erziehungsbedingten Vollbeurlaubung die Option eines zeitlich befristeten Rechts auf Teilzeitarbeit für vormalige Vollzeitbeschäftigte mit Einkommensausgleich denkbar.[102] Außerdem legen die Ergebnisse der Demographieforschung eine Konzentration der für Erziehungsgeld verfügbaren Steuermittel auf Elternteile mit niedrigem Haushaltseinkommen

---

98 Zu den sozialpolitischen Verteilungswirkungen vgl. Abschnitt 3.5.

99 Als Überblick über den aktuellen Forschungsstand vgl. Herlth/Strohmeier 1989, Huinink 1989.

100 Nach dieser Untersuchung besteht jedoch kein eindeutiger Zusammenhang, wenn beide Ehepartner erwerbstätig sind. In den Tendenz besteht eine positive Korrelation zwischen hohem Erwerbseinkommen beider Ehepartner und weniger Kindern bzw. niedrigem Einkommen beider Ehepartner und mehr Kindern (Schwarz 1979: 299 ff.). Kinderlosigkeit ist bei vollzeitbeschäftigten Frauen häufiger als bei nichtbeschäftigten oder bei teilzeitbeschäftigten Frauen (Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1980: 24).

101 Einer weiteren empirischen Untersuchung zufolge hat nicht die gestiegene Frauenerwerbstätigkeit in den sechziger Jahren den Geburtenrückgang (mit-) verursacht, sondern der Geburtenrückgang führte zur höheren Erwerbstätigkeit der Frau (Zimmermann 1985: 364 f.).

102 Zur konzeptionellen Orientierung sei auf das schwedische Modell verwiesen (Hohenberger/Maier/Schlegelmilch 1988: 36 ff.).

nahe, also eine Beschränkung der Leistungsberechtigung auf vor der Geburt aus ökonomischen Gründen erwerbstätige Frauen.[103]

Dagegen dominiert im real gegebenen Maßnahmenpaket und den darin enthaltenen Prioritätensetzungen die politische *Leitfigur* eines sowohl vom Arbeitmarkt als auch von Einkommensschichtungen losgelösten konservativen Familienmodells.[104] Darin wird eine doppelte *Wahlfreiheit* zum Programm erhoben: die Wahlfreiheit zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit sowie zwischen Frau und Mann, was die Übernahme der Erziehungs- und Familienaufgabe anbelangt. Die theoretische Figur der Wahlfreiheit, eine zentrale Kategorie in neoklassischen Wirtschaftsmodellen, bedeutet von der Wirkung her betrachtet das *Unterlassen von Entscheidungen*, die auf die Änderung gegebener Verteilungsverhältnisse im Hinblick auf Arbeitsmarktchancen und Geschlechterrollen gerichtet wären.

Durch die eher geringe Ausprägung des Maßnahmenteils der Förderung einer Parallelführung von Erwerbstätigkeit und Familie (Teilzeitoption, Kindergärten) kommt es zu einer *Begünstigung der Angestellten- und Mittelstandsschichten*, weil dort entweder Frauen vermehrt nicht erwerbstätig sind oder das Haushaltseinkommen die Beschäftigung einer Kinderfrau bzw. den Rückgriff auf den privaten Kindergarten erlaubt.

3.4.2 Arbeitsmarktpolitische Wirkungen: Ausgliederung und Flexibilisierung

Die in der politischen Begründung eher nachrangige, nichtsdestoweniger aber quantitativ äußerst bedeutsame Nebenwirkung des Teilpakets Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht ist die erwartete *Arbeitsmarktentlastung*. »Die befristete Ein-

103 Die Ablösung des Mutterschaftsurlaubs durch den Erziehungsurlaub stellt insofern eine arbeitsmarktpolitische Deregulierung dar, als es sich im erstgenannten Fall um eine »härtere« arbeitsrechtliche Regelung mit Arbeitsverbot und absolutem Kündigungsschutz handelte. Das Bundeserziehungsgeldgesetz hingegen ist ein sozialrechtliches Leistungsgesetz. Die Geldleistung hat nicht Lohnersatzfunktion. Damit »wechselt« der Regelungsgegenstand vom arbeitsrechtlichen und tarifpolitischen zum sozial- und familienpolitischen Kompetenzbereich (vgl. dazu Mennel 1988: 104 ff.). Zum Aspekt des Wechsels von Ressort und Problemarena siehe unten.

104 Zum empirischen Nebeneinander von unterschiedlichen ideologischen Familienleitbildern sowie von konkurrierenden familienpolitischen Strategien im internationalen Vergleich siehe Gruppe Politik-Information 1982.

stellung von Ersatzkräften wird« - so die Begründung der Bundesregierung - »gleichzeitig zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen. Nach den bisherigen Erfahrungen kehren *viele* Arbeitnehmerinnen im Anschluß an den Urlaub *nicht* wieder an ihren Arbeitsplatz zurück.« (Gesetzentwurf der Bundesregierung 1985, Bundestagsdrucksache 10/3792, S. 21; Hervorhebung ML)

Im folgenden soll gezeigt werden, daß die in der politischen Begründung nachrangig behandelten Arbeitsmarktentlastungswirkungen im Vergleich zu den familienpolitischen Wirkungen spürbarer und empirisch gesicherter sind. Arbeitsmarktentlastung durch Anreize für Frauen mit Kindern, vorübergehend oder dauernd aus der Erwerbstätigkeit auszutreten, werden daher real als *zentraler Wirkungsbereich* betrachtet. Dies gilt - so meine Hypothese - um so mehr, als parallel dazu einige andere mit dem wirtschaftspolitischen Gesamtkonzept kompatible beschäftigungs- und staatspolitische Nebenwirkungen angestrebt bzw. miterfüllt werden. Diese bestehen erstens in der Erleichterung personalwirtschaftlicher (einzelbetrieblicher) Sortier-, Auslese- und Personalabbauprozesse. Zweitens wird die Flexibilisierung von Beschäftigungs- und Arbeitszeitformen durch Eingriffsverzicht in die marktgesteuerte, »politikfreie« Teilzeitentwicklung gefördert. Drittens kann zur Dethematisierung des politischen Verantwortungsbereichs Beschäftigungs-, Arbeitsmarktpolitik und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beigetragen werden, indem der Thematisierungsschwerpunkt nun auf das familienpolitisch akzentuierte Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie verlagert wird und damit das Arbeitsmarktproblem deutlich in den Hintergrund gerät. Schließlich - und dies leitet zum nächsten Abschnitt über - können gewichtige politische Aktivitäten unter gleichzeitiger Schonung öffentlicher Haushaltsmittel vorgewiesen werden, weil die Sozialversicherungssysteme in beträchtlichem Maße an der Finanzierung der Ausgaben des Maßnahmenpakets beteiligt werden konnten.[105]

Bei den *Arbeitsmarktentlastungswirkungen* kann unterschieden werden zwischen kurzfristigen und längerfristigen Wirkungen. Kurzfristig, also für die Laufzeit des Erziehungsurlaubs von 12 (1986/87), 15 (1988) und 18 (1989/90) Monaten, treten Arbeitsmarktentlastungswirkungen unmittelbar dadurch ein, daß die Erziehungsurlauberinnen für diese Zeit den Arbeitsmarkt verlassen.

In Tabelle 3.10 werden die kurz- und längerfristigen Arbeitsmarktentlastungswirkungen der genannten Maßnahmen quantifiziert.

105 Zu den sozialversicherungspolitischen Auswirkungen des Maßnahmenpakets siehe Abschnitt 3.5.

Tabelle 3.10: Arbeitsmarktentlastungswirkungen ausgewählter familien- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Vergleich (auf Jahresbasis)

Maßnahmeart	Bestand/Inanspruchnahme (gerundet)	Arbeitsmarktentlastung (Frauen) (gerundet)
Erziehungsurlaub	1986: 250 000[1] 1987: 300 000	(a) Jährliche kurzfristige Entlastungswirkung: 1986: 250 000[1] 1987: 300 000[1] (b) Längerfristige Entlastungswirkung durch Nichtrückkehr von Erziehungsurlauberinnen: 1986: 130 000[1] 1987: 150 000[1] (c) Verminderung der registrierten Arbeitslosigkeit: 1986: 40 000[2] 1987: 50 000[2]
Beschäftigungsförderungs-gesetz (befristete Ersatz-beschäftigung)	Jährlich geschätzt: 1986: 50 000[2] 1987: 50 000[2]	Jährlich geschätzt: 1986: 50 000[2] 1987: 50 000[2]
AFG-Regelungen: Förderung der Wiedereingliederung nach familienbedingter Unterbrechung (FuU-Maßnahmen)	Jährlich in FuU-Maßnahmen: 1986: 154 000[3] 1987: 187 000[3]	Durchschnittliche jährliche Arbeitsmarktentlastungswirkung (nur Frauen; auf Vollzeitarbeitsplätze umgerechnet): 1986: 54 000[3 4] 1987: 65 000[3 4]
Teilzeitarbeit	1986: 3 000 000[5] 1987: 3 000 000[5]	Jährliche Arbeitsmarktentlastungswirkung: 1986: 70 000[6] 1987: 70 000[6]

Quellen:

1 Sozialpolitische Umschau Nr. 130 vom 18.4.1988, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 188 f.
2 Kühl/IAB 1989: 20
3 Autorengemeinschaft/IAB 1989: 465; eigene Berechnungen
4 ANBA 1988: 785 f.; 38 Prozent der Inanspruchnehmer sind Frauen.
5 Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1 (laufende Jahrgänge)
6 Seifert 1989: 161; Zahl der Arbeitsplatzsuchenden, die durch gestiegene Teilzeitquote zusätzlich einen Arbeitsplatz finden konnten.

Wie Tabelle 3.10 zeigt, entspricht der *kurzfristige Arbeitsmarktentlastungseffekt* der Zahl der jährlichen Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs. Diese lag im Jahr 1986 bei rund 250 000 Personen (überwiegend Frauen) und im Jahr 1987 bei rund 300 000 Personen (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 188 ff., Kühl 1988d: 254 f., Sozialpolitische Umschau Nr. 130 vom 18.4.1988).[106]

Ein *langfristiger Arbeitsmarktentlastungseffekt* besteht dadurch, daß entsprechend den Erfahrungen mit dem Mutterschaftsurlaub in der Bundesrepublik sowie in anderen Ländern lediglich rund die Hälfte der Erziehungsurlauberinnen unmittelbar nach Ablauf des Erziehungsurlaubs an den Arbeitsplatz zurückkehrt. Daraus ergibt sich eine längerfristige Arbeitsmarktentlastung im Umfang von rund 125 000 Personen im Jahr 1986 und rund 150 000 Personen im Jahr 1987 (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1989: 190, Kühl 1988d: 254 ff., Sozialpolitische Umschau Nr. 130 vom 18.4.1988; vgl. Tabelle 3.10).[107] Bezogen auf die Anzahl der registrierten arbeitslosen Frauen (rund 1 Million) entspricht dies einem Arbeitsmarktentlastungseffekt von 15 Prozent. Damit wird das Ungleichgewicht zwischen Arbeitslosen und Arbeitssuchenden einerseits und angebotenen Arbeitsplätzen andererseits in der angegebenen Höhe vermindert.

Die Bundesregierung rechnete bei Einführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes mit einer 100-prozentigen Wiederbesetzung der (vorübergehend oder dauerhaft) freiwerdenden Arbeitsplätze (Gesetzentwurf der Bundesregierung 1985, Bundestagsdrucksache 10/3792: 21). Es ist jedoch wahrscheinlich, daß mancher Arbeitgeber die freiwerdende Stelle zur Personaleinsparung nutzt und entweder in eine Teilzeitstelle umwandelt oder gar nicht mehr besetzt.

Die Bundesanstalt für Arbeit hingegen rechnet mit einer niedrigeren kurzfristigen Wiederbeschäftigungsrate. Schätzungen zufolge werden lediglich 50 000 befristet Beschäftigte pro Jahr als Ersatzkräfte für die Erziehungsurlauberinnen eingestellt. Dies entspräche lediglich einer rund 25-prozentigen Wiederbeschäftigung (Kühl 1989: 20; vgl. Tabelle 3.10).

---

106 Da der statistisch erfaßte Anteil von Erziehungsurlauberinnen, die ihre Erwerbstätigkeit als Teilzeitarbeit unterhalb der gesetzlich erlaubten Stundengrenze weiterführen, lediglich bei rund 6 Prozent liegt, kann er hier vernachlässigt werden.

107 Wie in Abschnitt 3.2 gezeigt wurde, kehren jedoch andererseits pro Jahr durchschnittlich 300 000 Frauen nach Berufsunterbrechung wieder auf den Arbeitsmarkt zurück. Es handelt sich hier um sich überlagernde Bewegungsprozesse gemäß der nach sozialstatistischen Merkmalen differenzierten Unterbrechungsdauer, die bei verheirateten Frauen pro Kind derzeit rund 4,5 Jahre beträgt.

Am langfristigen Arbeitsmarktentlastungseffekt ändert dies jedoch nichts.[108]

Außerdem nimmt die Bundesregierung an, daß pro Jahr rund 40 000 als arbeitslos registrierte Frauen den Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, was zumindest zu vorübergehenden Einsparungen bei Arbeitslosengeld und -hilfe sowie zu einem vorübergehenden *Ausscheiden* dieses Personenkreises *aus der Arbeitslosenstatistik* führt (Chronik 23/1986: 5, Kühl 1989: 20).

Um auf die herausragende Bedeutung des Erziehungsurlaubs, also des Maßnahmenteils »Ausgliederung«, als Arbeitsmarktentlastungsinstrument aufmerksam zu machen, wird er mit den Arbeitsmarktentlastungswirkungen der übrigen Maßnahmenteile »Wiedereingliederung« und »Teilzeitförderung« verglichen. Wie Tabelle 3.10 zeigt, liegt die längerfristige Arbeitsmarktentlastung der Wiedereingliederungsmaßnahmen nach AFG (Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung/FuU), bezogen auf Frauen und umgerechnet auf Vollzeitarbeitsplätze, deutlich unter der Hälfte der entsprechenden Wirkung des Erziehungsurlaubs. Im Jahr 1986 wurde das Angebot an Arbeitskräften auf dem Frauenarbeitsmarkt durch die genannten AFG-Maßnahmen um rund 54 000 Personen und im Jahr 1987 um rund 65 000 Personen entlastet.

In derselben Größenordnung liegt die jährliche Arbeitsmarktentlastungswirkung der Teilzeitbeschäftigung. Nach vorliegenden Berechnungen beträgt sie in den Jahren 1986 und 1987 jeweils rund 70 000 Personen (zu rund 95 Prozent Frauen) (Seifert 1989: 160 f.; vgl. Tabelle 3.10).

Die *Möglichkeit zur familien- und mittelstandsorientierten Profilierung bei gleichzeitiger Arbeitsmarktentlastung* - darin liegt die komparative Überlegenheit der gewählten politischen Prioritäten innerhalb des gesamten hier thematisierten Maßnahmenpakets. So lautet eine erste Teilantwort auf die eingangs gestellte Frage, warum der Weg einer (zeitweisen) Ausglie-

108 Die Beschäftigtenstatistik weist die als Ersatz für Erziehungsurlauberinnen befristet beschäftigten Arbeitnehmer nicht gesondert aus. Deshalb können keine Angaben darüber gemacht werden, welcher Anteil der nach den erweiterten Möglichkeiten des Beschäftigungsförderungsgesetzes (1985) erfolgten befristeten Neueinstellungen auf Vertreter/innen von Erziehungsurlauberinnen entfällt. Auch kann der Statistik über die Entwicklung der befristeten Beschäftigung nicht entnommen werden, in welchem Umfang der Anstieg auf das Konto des neuen Gesetzes geht, da den Arbeitgebern auch schon vor dem Beschäftigungsförderungsgesetz Möglichkeiten zum Abschluß befristeter Beschäftigungsverhältnisse zur Verfügung standen. Jedenfalls hat sich der Anteil der befristet Beschäftigten an allen Arbeitnehmern in den letzten Jahren stark erhöht. Im Jahr 1987 waren rund 30 Prozent aller bei den Arbeitsämtern vorliegenden Stellenangebote befristet ausgeschrieben (ANBA 1988c: 738; zu weiteren Daten vgl. Abschnitt 3.2).

derung von Frauen mit Kindern sowie selektiv wirkender Maßnahmen der Wiedereingliederung beschritten wurde und nicht der alternative Weg einer Parallelführung von Familie und Beruf.

Neben der Stärkung der Familienpolitik und der Arbeitsmarktpolitik durch Angebotsverknappung wurden noch weitere Wirkungsbereiche angeführt, die im Aggregat die Attraktivität des Maßnahmenpakets »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« mit den darin enthaltenen Prioritäten einerseits und Interventionsverzichten andererseits ausmachen. Im Unterschied zu einer Politik, die auf die Förderung der Kontinuität weiblicher Erwerbsbiographien zielt, begünstigt die seit Mitte der achtziger Jahre gefahrene Strategie *personalwirtschaftliche Auslese- und Sortierprozesse*. Dieselben Maßnahmen, die auf der beschäftigungspolitischen Makroebene Arbeitsmarktentlastungen bewirken, bedeuten auf der Mikroebene des einzelnen Unternehmens oder Betriebes vermehrte Möglichkeiten, im Sinne der *Flexibilisierung von Beschäftigung* den »Umsatz« zwischen Erwerbstätigen und Arbeitssuchenden zu erhöhen.[109]

Die familienbedingte Berufsunterbrechung stellt (wie der Übergang in den Ruhestand) aus der Perspektive von Wirtschaftsunternehmen eine *Zäsur* dar, die für Austauschprozesse zwischen weniger qualifizierten und qualifizierten, zwischen älteren und jüngeren, zwischen weniger verfügbaren und verfügbaren Arbeitskräften nutzbar zu machen sind (Spahn/Vobruba 1986: 37 ff.). Ausgehend von der empirischen Tatsache, daß rund die Hälfte der Erziehungsurlauberinnen innerhalb der kündigungsgeschützten Frist von derzeit (1989) 18 Monaten an ihren Arbeitsplatz zurückkehrt, während die andere Hälfte der Frauen, jährlich rund 150 000, diese Frist überschreitet und damit das Wiedereinstellungsrecht verliert, stellt sich die Frage nach den *Selektionsmechanismen*, die determinieren, welche Frauen die Rückkehrerinnen und welche die Nichtrückkehrerinnen sind. Wie erste Erfahrungsberichte belegen, wird die Entscheidung einer Frau, nach Ablauf des Erziehungsurlaubs in den Beruf zurückzukehren oder aber die Erwerbsarbeit für längere Zeit zu unterbrechen bzw. diese ganz aufzugeben, vom bisherigen Arbeitgeber mitbeeinflußt. Die Palette reicht von eher abweisenden Äußerungen der Vorgesetzten bis zu expliziten Angeboten, beispielsweise indem das Unternehmen einer Frau, an deren Rückkehr es interessiert ist, den von ihr gewünschten Übergang auf einen Teilzeitarbeitsplatz ermöglicht.[110]

---

109 Zur Flexibilisierungspolitik aus der Perspektive der Arbeitsmarktforschung vgl. Buttler 1987, Kühl 1987a, Landenberger 1987a, Webber 1987.

110 Vorträge der Betriebsratsvorsitzenden eines Münchner Großunternehmens der Metallverarbeitung sowie einer Personalrätin bei der Deutschen Bundespost im

Wie oben (Abschnitt 3.2) anhand von Befragungsergebnissen zu den Problemen von Müttern beim Wiedereinstieg nach beruflicher Unterbrechung gezeigt wurde, können Frauen zum Zeitpunkt des Beginns ihres Erziehungsurlaubs häufig nicht abschätzen, ob sie zur Gruppe derer gehören werden, die innerhalb der kündigungsgeschützten Frist an den Arbeitsplatz zurückkehren, oder zur anderen Gruppe derer, die ihre Erwerbstätigkeit länger unterbrechen und damit riskieren, später eine von Einkommen, Qualifikation und Arbeitsplatzsicherheit her betrachtet unterwertige Beschäftigung zu finden. Die Unsicherheiten beziehen sich vor allem auf die Frage einer familienverträglichen Arbeitszeitregelung sowie einer ausserhäuslichen Betreuungsmöglichkeit für das Kind. Die hierzu vorliegenden empirischen Daten wurden oben dargestellt. Unterbrecherinnen finden sich überdurchschnittlich häufig unter den Arbeitslosen, in der Stillen Reserve und in instabilen, mindergeschützten Beschäftigungsverhältnissen. Insofern kann eine politische Strategie, die in einer Situation andauernder (Frauen-)Arbeitsmarktprobleme Anreize zur Unterbrechung der Erwerbstätigkeit setzt, vorhandene *Segmentierungs- und Marginalisierungstendenzen* am Arbeitsmarkt verstärken und damit die Kluft zwischen kontinuierlichen, arbeits- und sozialrechtlich gesicherten Normalarbeitsverhältnissen im primären Arbeitsmarktsegment und diskontinuierlichen, minderwertigen Beschäftigungsverhältnissen im sekundären Arbeitsmarktsegment vergrößern.[111] Auf die Gefahr einer Zunahme der Arbeitsmarktsegregation sowie der Diskriminierung von Frauen mit Kindern am Arbeitsmarkt in Verbindung mit dem Erziehungsurlaub wird im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen (1989: 195) zur aktuellen Familienpolitik der Bundesregierung ausdrücklich hingewiesen.

Die präsentierten Arbeitsmarktdaten zeigen außerdem, daß die verbesserten Zugangsbedingungen von Unterbrecherinnen zu *Fortbildungs-, Umschulungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen* nach Arbeitsförderungsgesetz die Problematik nur lindern, nicht aber kompensieren können. Aufgrund der im Verhältnis zum Bedarf in den letzten Jahren zurückgefahrenen Mittel der Bundesanstalt für Arbeit für Qualifizierungsmaßnahmen stellen die realen Zugangschancen zu diesen Maßnahmen

---

Rahmen der Expertentagung »Drängt die Sozialversicherung die Frauen aus dem Arbeitsmarkt?« am 29.6.1989, veranstaltet vom Evangelischen Forum München in Zusammenarbeit mit dem Sonderforschungsbereich 333 der Universität München.

111 Empirische Belege für Segmentationstendenzen am Arbeitsmarkt und die Abdrängung von Frauen in instabile Randsegmente finden sich bei Biehler/Brandes 1981, Cornetz 1986, Cramer 1986, Kühl 1989, vgl. Abschnitt 3.2.

eine zweite *Sortierinstanz* für rückkehrwillige Unterbrecherinnen dar.[112] Bei der Beantragung von Wiedereingliederungsmaßnahmen konkurrieren Frauen mit arbeitssuchenden Männern, Jugendlichen und anderen »Problemgruppen« des Arbeitsmarkts. Nur versierteren und durchsetzungsstärkeren Frauen gelingt es, über verschiedene Selektionsstufen der Information, Beratung und Beantragung ihren Anspruch auf AFG-Leistungen zu realisieren. Ein anderer Teil resigniert und »wählt« die Alternativrolle Haus- und Familienarbeit (Gottschall 1987: 42 ff., Berger/Offe 1984: 101 ff., Pfaff 1986: 98).[113]

Der heuristische Bezugsrahmen der familien- und arbeitsmarktpolitischen Wirkungsanalyse besteht in der komparativen Gegenüberstellung zusammenhängender Teilmaßnahmen eines »Pakets« zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Vergleich in bezug auf konzeptionellen und finanziellen Aufwand, berechtigten Personenkreis und Eingriffstiefe der einzelnen Programmbestandteile (Abschnitt 3.3) ergab, daß die Maßnahmengruppe »Teilzeitförderung und Verbesserung der außerhäuslichen Kinderbetreuungsinfrastruktur« und damit der Programmteil »Parallelführung von Beruf und Familie« am schwächsten ausgeprägt ist. In einer interessenpolitischen Analyse konnte gezeigt werden, daß der Verzicht der Bundesregierung auf staatlich geförderte Teilzeitarbeit für Elternteile mit Kindern sowie auf einen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur zum einen das Resultat einer gesellschaftspolitischen Strategie einer expliziten Familienförderung und der impliziten Präferenz für die Nichterwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern ist. Zum anderen scheiterte (bisher) eine entschiedene staatliche Teilzeitförderung an einer Interessenblockade zwischen der Absicht der Betriebe, mit Hilfe der Teilzeitbeschäftigung die Flexibilität des Personaleinsatzes zu erhöhen, und der Forderung der Gewerkschaften, Teilzeitbeschäftigten einen verbesserten arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Schutz einzuräumen.

Würde durch gesetzliche Regelungen der arbeits- und sozialrechtliche Schutz der Teilzeitbeschäftigung verbessert und sie somit für die Beschäftigten attraktiver gemacht, ließe die Bereitschaft der Betriebe nach, Teilzeitarbeit zur Verfügung zu stellen. Umgekehrt hätte eine konsequente staatliche Deregulierungspolitik zur Folge, daß die gewerkschaftlichen

112 Zur Sanierung des Bundeshaushalts zuungunsten der Qualifizierungsmaßnahmen nach AFG sowie zur Verlagerung zusätzlicher Aufgaben (Sprachförderung für Aussiedler und Asylanten) in die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit vgl. Abschnitt 3.3.

113 Zur Selektionswirkung der AFG-Maßnahmen im Sinne einer »Bestenauswahl« vgl. auch Matzner 1982: 141. Aus frauenpolitischer Sicht zu dieser Wirkung vgl. SPD-Bundestagsfraktion 1987: 9 ff.

und betrieblichen Arbeitnehmervertretungen zu einem offensiven Konfliktkurs übergehen würden. Die staatliche Teilzeitförderung könnte nach unserer Analyse allein dadurch wirksamer werden, daß auf Arbeitnehmerseite die mit Teilzeitarbeit verbundenen Einbußen bei Einkommen und sozialer Sicherung durch staatliche Kompensationsleistungen zumindest für bestimmte Personengruppen (erziehende Elternteile, Teilrentner) ausgeglichen werden. Auf der Seite der Einzelbetriebe müßte ein Ausgleich für die mit Teilzeitarbeit verbundenen Mehrkosten erfolgen.

Nach Aussage der Bundesregierung besteht keine Notwendigkeit, die bisher praktizierte Form der Teilzeitpolitik zu korrigieren, weil mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz (1985) eine arbeitsrechtliche Aufwertung der Teilzeitarbeit bereits erfolgt sei. Darüber hinaus seien besondere Formen der Teilzeitarbeit, wie die an den Arbeitsanfall angepaßte Arbeitszeit oder die Arbeitsplatzteilung, sozialverträglich ausgestaltet worden (Sozialpolitische Umschau Nr. 179 vom 30.5.1988: 3). An dieser programmatischen Aussage wird deutlich, daß auch für die nächste Zukunft kein Interesse an einer Erleichterung des Nebeneinanders von Erwerbsarbeit und Kindererziehung mittels Teilzeitförderung und Ausbau der Kindergarteninfrastruktur besteht.

Die Rationalität einer politischen Strategie, die durch einseitige Anreize den Ausstieg von Frauen mit Kindern aus dem Erwerbsleben fördert und damit bestehende Probleme am Arbeitsmarkt, insbesondere bei der Wiedereingliederung von Frauen nach familienbedingter Unterbrechung, vertieft, erschließt sich erst vor dem Hintergrund der Möglichkeit, Mehrfachwirkungen in Form von Familienförderung, Arbeitsmarktentlastung und Flexibilisierung zu erzielen.

Die *arbeitsmarktpolitische Wirkung des staatlichen Eingriffsverzichts* in die marktgesteuerte, weitgehend »politikfreie« Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung liegt - so lautete die eingangs formulierte These - in der Weitergewährung und Vergrößerung von *personalwirtschaftlicher Flexibilität* für die Unternehmen.[114] Einerseits enthält das hier thematisierte Maßnahmenpaket keine Option für Frauen mit Kindern, statt eines Erziehungsurlaubs eine Teilzeitphase zu wählen. Andererseits enthalten das Bundeserziehungsgeldgesetz, das rentenrechtliche Erziehungszeitengesetz und das Beschäftigungsförderungsgesetz Regelungen, die die Praxis der atypischen und instabilen Beschäftigung erleichtern. Besonders für die sozialversicherungsfreie, geringfügige Beschäftigung werden die gesetzlichen Möglichkeiten erweitert. Unabhängig von der familien- und arbeitsmarkt-

114 Abweichend davon gibt es im Beamtenrecht umfangreiche Möglichkeiten des Überganges auf Teilzeitarbeit. Vgl. dazu Abschnitt 3.3.

politischen Intention wird von der Wirkung her betrachtet eine weitere Zunahme der arbeits- und sozialrechtlich mindergeschützten Beschäftigungsformen in Kauf genommen. Staatliches Handeln und Unterlassen trägt auf diese Weise dazu bei, die Flexibilitätsspielräume der Unternehmen zu vergrößern und die »Eignung« von Frauen mit Kindern aufgrund ihrer ungünstigen Arbeitsmarktchancen als einen der Hauptträger von atypischen Beschäftigungsformen zu konservieren. Der Verzicht auf einen entschiedenen Ausbau außerhäuslicher Kinderbetreuungseinrichtungen führt zu einer zusätzlichen Verstärkung dieser Wirkungen.

Der letzte Schritt der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsanalyse führt zu *Metawirkungen* im Sinne von *Verschiebungen in den politisch bearbeiteten Problemarenen*. Der Topos Arbeitslosigkeit/Beschäftigungskrise ist in den Hintergrund getreten, was angesichts des Andauerns hoher Arbeitslosigkeit bemerkenswert erscheint.[115] Seit Mitte der achtziger Jahre vollzieht sich eine allmähliche Transformation des ehemaligen Topos in mehrere Teil-Topoi, die im Rahmen der vorliegenden Analyse nur vorläufig und unvollständig erfaßt werden können.

Eine über die Möglichkeiten des Arbeitsförderungsgesetzes hinausgehende staatliche Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung und zum Abbau der Unterbeschäftigung wird nicht mehr praktiziert. Die politischen und wirtschaftlichen Akteure konnten in den letzten rund fünf Jahren die Erfahrung machen, daß für ihre Bereiche aus der Arbeitslosigkeit keine Nachteile, sondern im Gegenteil einige Vorteile entstehen. Für die Arbeitsnachfrager besteht eine Käufer-Markt-Situation: Die Unternehmen finden ein breites Angebot an Arbeitssuchenden, die Lohnentwicklung blieb deutlich zurück, auch für atypische, flexible Arbeitszeit- und Beschäftigungsformen stehen Interessenten, vor allem Interessentinnen, bereit (Wiesenthal 1987: 97 ff., 311 f.).

Im Unterschied dazu implementierten die staatlichen Instanzen in den Jahren 1974 bis 1981 insgesamt 16 Beschäftigungsprogramme; das bekannteste war das Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes von 1976 bis 1981. Das Gesamtvolumen dieser Programme betrug rund 80 Milliarden DM. Ohne diese Maßnahmen wäre nach Berechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung die Arbeitslosigkeit um rund 500 000 Personen höher gewesen (Kühl 1989: 22 ff.).[116]

115 Zu Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit und Stillen Reserve: Abschnitt 3.2.

116 Zu Themenkonjunktur der Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik sowie den verschiedenen Schwerpunktsetzungen der Akteure vgl. Hegner/Landenberger 1988. Zum Gestaltwandel des Arbeitszeitthemas und den verschiedenen Akteurslogiken siehe Wiesenthal 1987: 145 ff.

An die Stelle des Beschäftigungsproblems tritt nun das Problem mangelnder *Flexibilität* von Arbeitszeit- und Beschäftigungsformen. Staatliche Eingriffe werden von Arbeitgeberseite als Überregulierung abgelehnt, da sie Wirtschaftswachstum, Investitionsfreude und die Einstellung zusätzlicher Beschäftigter hemmen würden (Wiesenthal 1987: 171 f., Hegner/ Landenberger 1988: 84 ff.). Eine Reihe von Bemühungen staatlicher Akteure zielte darauf, die Arbeitslosenstatistik zu »bereinigen«.[117] Soweit das Beschäftigungsproblem noch unmittelbar als Thema und Gegenstand politischer Zuständigkeit bestehen blieb, erfuhr es eine *Aufgliederung in einzelne Teilprobleme*, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit[118], Vorruhestand, Qualifikationsbedarf sowie Honorierung nichterwerbswirtschaftlicher Erziehungs- und Pflegearbeit bei Frauen.

Die überdurchschnittlichen Probleme von Frauen mit Kindern am Arbeitsmarkt sind im Zuge der Themaverschiebung vom Arbeitsressort (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung) ins Familienressort (Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit) übergewechselt. Dem *Wechsel des Kompetenz- und Verantwortungsbereiches* entspricht ein Wandel im politischen *Leitbild*: In den siebziger und frühen achtziger Jahren standen das »Recht auf Arbeit« und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am Familien- und Erwerbsleben im Vordergrund.[119] Seit Mitte der achtziger Jahre tritt an die Stelle einer staatlichen Kompetenzübernahme für die Beschäftigungsprobleme von Frauen eine staatsfreie Figur, nämlich die der »Wahlfreiheit« zwischen Berufs- und Familientätigkeit.

Aus dem Selbstverständnis einer wirtschaftsliberalen Politikkonzeption, die auf die Stärkung der autonomen Marktkräfte und die Konsoli-

---

117 Die Zumutsbarkeitsregeln wurden mehrmals verschärft. Arbeitslose Nichtleistungsempfänger, die sich nicht in regelmäßigen Dreimonatsabschnitten als Arbeitssuchende beim Arbeitsamt rückmelden, fallen aus der Statistik heraus (Lenze 1989: 169 ff., Kühl 1989: 20, Süddeutsche Zeitung vom 27.5.1989 und vom 6.9.1989).

118 Siehe dazu das am 1.7.1989 in Kraft getretene Sonderprogramm der Bundesregierung zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Insgesamt 1,5 Millionen DM stehen bis Ende 1991 für Lohnkostenzuschüsse bereit. Unternehmen, die einen Langzeitarbeitslosen unbefristet einstellen, erhalten ein Jahr lang zwischen 40 und 80 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts von der Bundesanstalt für Arbeitet erstattet, je nachdem wie lange der Betroffene vorher arbeitslos war (Kühl 1989: 12).

119 Der paradigmatische Konflikt zwischen einer Akzentuierung der Frauenproblematik aus der Perspektive des Arbeitsmarktes oder der Familie wird auch im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen (1989: 17 ff.) angesprochen.

dierung der öffentlichen Haushalte zielt, ist es rational, das Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt stärker als Überangebot an Arbeitskräften denn als Unterangebot an Arbeitsplätzen zu interpretieren.[120] Demzufolge greift die staatliche Arbeitsmarktpolitik zu Strategien der *Ausgliederung von Arbeitskräften*.[121] Dieser in der öffentlichen Thematisierung unattraktive Aspekt tritt jedoch unter dem Label »Erziehungsurlaub«, »Aufwertung nichterwerbswirtschaftlicher Arbeit« sowie »Wahlfreiheit zwischen Erwerbs- und Familienarbeit« in den Hintergrund.

3.5 Sozialversicherungspolitische Wirkungsanalyse des Maßnahmenpakets

Ein Spezifikum des hier thematisierten Maßnahmenpakets zur besseren Vereinbarkeit von Familie von Beruf besteht in einer *Kombination aus hauptsächlich drei Sachgebieten und Kompetenzbereichen*: Das Bundeserziehungsgeldgesetz fällt in den Kompetenzbereich des Ministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, und wird dort dem Bereich der *Familienpolitik* zugeordnet. Das Beschäftigungsförderungsgesetz mit seinen Regelungen bezüglich einer befristeten Ersatzbeschäftigung während des Erziehungsurlaubs ressortiert als Bereich der *Arbeitsmarktpolitik* beim Arbeitsministerium. Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG), die gesetzliche Grundlage der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung, regelt die im vorliegenden Kontext einschlägigen Leistungsbereiche Fortbildung, Umschulung und berufliche Wiedereingliederung. Die Bundesanstalt für Arbeit stellt institutionell eine selbstverwaltete Körperschaft des öffentlichen Rechts dar, unterliegt aber dem BMAS und gehört damit ebenfalls dem Bereich der *Arbeitsmarktpolitik* an. Und schließlich die Erziehungszeitenregelung fällt in die Kompetenz der Gesetzlichen Rentenversicherung und damit in den Bereich der *Sozialversicherungspolitik*.[122]

120 Für die Betonung der Angebotsseite am Arbeitsmarkt spricht der empirische Befund, daß die Arbeitslosigkeit rund zur Hälfte eine Folge des ungewöhnlich starken Wachstums des Arbeitskräftepotentials ist, an dem wiederum zu rund 60 Prozent Frauen beteiligt sind (Klauder/Schnur/Thon 1985: 41 ff., Kühl 1988a: 6 f.).

121 Dies gilt in ähnlicher Weise für die Maßnahmen zur Erleichterung des vorzeitigen Austritts aus dem Erwerbsleben für ältere Beschäftigte.

122 Einen Überblick über die rechtlichen und institutionellen Grundlagen der Familien-, Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungspolitik gibt Brück 1981. Zur rechtlichen und institutionellen Grundlegung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung siehe Köhler/Zacher 1981, Standfest 1978.

Im Zentrum der folgenden Überlegungen steht die Einbindung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sowie - am Rande - die der übrigen Sozialversicherungsträger in das Maßnahmenpaket. Auf die sozialversicherungspolitischen Wirkungen spezifiziert lautet die Ausgangsthese wie folgt: Die aus der Perspektive der Arbeitsmarktprobleme von Frauen mit Kindern effektive Gesamtkonzeption einer Parallelführung von Familie und Beruf mittels eines Rechts auf Teilzeitarbeit, verbunden mit dem Ausbau außerhäuslicher Kinderbetreuung, wurde von der staatlichen Familien- und Arbeitspolitik nicht beschritten, weil mit einer alternativen Konzeption starker Anreize zur (vorübergehenden) beruflichen Ausgliederung und selektiver Hilfen zur Wiedereingliederung eine optimale Kombination von Haupt- und Nebenwirkungen zu erzielen war. Überdies wurde die nunmehr gewählte Konzeption staatlicherseits deshalb präferiert, weil die oben analysierten familien- und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen erreichbar waren bei gleichzeitiger Schonung öffentlicher Haushaltsmittel, indem vor allem die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in beträchtlichem Umfang an der Finanzierung des Gesamtpakets beteiligt wurde.

Dieser aus staatlicher Sicht positive Effekt der Konsolidierung öffentlicher Haushalte stellt aus der Perspektive der Sozialversicherung eine *Verletzung ihres institutionellen Bestandsinteresses* dar, weil ihr *zusätzliche Funktionen bei gleichzeitiger Verknappung ihrer Ressourcen* übertragen werden. Außerdem - so lautet die These weiter - werden die strukturellen Möglichkeiten der Sozialversicherung, ihre Finanzierungsbasis durch *Ausdehnung des Kreises der Pflichtversicherten und Beitragszahler* zu verbreitern, durch die Politik des Bundes erschwert. Und schließlich ergeben sich im Hinblick auf die *sozialpolitischen Leistungsziele* insbesondere der Rentenversicherung negative Wirkungen dadurch, daß die staatliche Politik indirekt die Zunahme der sozialversicherungsrechtlich ungeschützten Beschäftigungen fördert und damit die Gruppe der Kleinstrentenempfänger und damit wiederum die *Unterversorgung von Frauen im Alter* zunehmen kann.

Den Abschluß der sozialversicherungspolitischen Wirkungsanalyse bilden Überlegungen zu der Frage, in welcher Weise die Sozialversicherungsträger vorhandene Inkongruenzen zwischen staatlicher Familien- und Arbeitspolitik und den Eigengesetzlichkeiten der Sozialversicherungssysteme wahrnehmen. Damit kehren wir zum theoretischen Bezugsrahmen im Eingangskapitel zurück. Dem dort entwickelten Erklärungskontext zufolge behindern spezifische binneninstitutionelle Sichtweisen, Bearbeitungsroutinen, Problemdefinitionen und Kompetenzzuweisungen die Wahrnehmung systemischer Inkongruenzen. Allerdings finden sich auch

deutliche Anzeichen dafür, daß die systemfremde Indienstnahme der Sozialversicherung zu arbeitsmarkt- und haushaltspolitischen Zwecken zu aktiven Gegenreaktionen und damit zu einem *neuen institutionellen Selbstverständnis* insbesondere der Rentenversicherungsträger führt.

3.5.1 Finanzielle Lastenverschiebung zuungunsten der Rentenversicherung

Eine wesentliche positive Nebenwirkung des Maßnahmenpakets der (vorübergehenden) Ausgliederung von Frauen mit Kindern und ihrer selektiven Wiedereingliederung besteht aus staatlicher Perspektive in der Möglichkeit, einen Großteil seiner Finanzierung auf die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) zu verlagern. Die in den Regelungsbereich der Sozialversicherung fallenden Teile des Maßnahmenpakets sind die Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht sowie die beitragsfreie Weiterversicherung der Erziehungsurlauberinnen in der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Die Maßnahmen *laufen den institutionellen Bestandsinteressen der Sozialversicherungssysteme zuwider*, weil einerseits die staatliche Politik zusätzliche Finanzierungslasten auf die Sozialversicherung überträgt und gleichzeitig durch dieselben Maßnahmen mögliche Zugewinne an Beitragszahlern geschmälert werden. Mit der Frage nach *Inkongruenzen* zwischen politischen Programmen und davon tangierten Institutionen beziehen wir uns auf institutionell orientierte soziologische Ansätze, in denen Steuerungsdefizite aus der Nichtberücksichtigung der Eigenlogik und Binnendynamik von Institutionen durch politische Programme erklärt werden (Buttler 1987, Kaufmann 1977a, Schmid 1987a, 1987b, Streeck 1987).

Über die Größenordnung des Finanzierungsaufwandes, der den beteiligten Akteuren aus den Bestandteilen des Maßnahmenpakets entsteht, gibt Tabelle 3.11 Auskunft.

Anhand des Vergleichs der derzeitigen und künftigen Ausgabenvolumina der einzelnen Maßnahmenteile wird deutlich, daß der rentenrechtliche und ab 1992 auch von der GRV voll zu finanzierende Teil Erziehungszeiten kaum kleiner ist als der steuerfinanzierte Maßnahmenteil Bundeserziehungsgeldgesetz. In einer vergleichbaren Größenordnung bewegen sich die jährlichen Ausgabenvolumina der Bundesanstalt für Arbeit für Fortbildung und Umschulung, bezogen auf den Frauenanteil an den Lei-

Tabelle 3.11: Derzeitige und künftige Ausgabenvolumina zur Finanzierung des Maßnahmenpakets

	Bundeserziehungs-geldgesetz (Bundeshaushalt)	Erziehungszeiten im Rentenrecht (1986 -1991 Bundeshaushalt, ab 1992 GRV)	Wiedereingliederung nach AFG (Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung, ohne Ausbildung; BA); auf Frauen entfallender Anteil	Modellprojekte BMJFFG zur Förderung der Wiedereingliederung von Berufsunterbrecherinnen (Bundeshaushalt)
1986	1,7 Mrd. DM[1]	0,14 Mrd. DM[4]	1,7 Mrd. DM[7]	.
1987	3,2 Mrd. DM[1]	0,71 Mrd. DM[5]	2,1 Mrd. DM[8]	.
1988	3,5 Mrd. DM[1]	1,83 Mrd. DM[5]	2,2 Mrd. DM[8]	0,005 Mrd. DM[9]
1989	3,7 Mrd. DM[1]	2,95 Mrd. DM[6]	2,1 Mrd. DM[8]	0,005 Mrd. DM[9]
1990	4,5 Mrd. DM[2]	3,83 Mrd. DM[6]	2,4 Mrd. DM[8]	0,005 Mrd. DM[9]
1991	5,2 Mrd. DM[3]	4,69 Mrd. DM[6]	.	0,005 Mrd. DM[9]
1992	.	.	.	0,005 Mrd. DM[9]

Quellen:

1 Kammann 1988: 71 ff.
2 Informationen des BMJFFG 1989 (17.7.1989): 1
3 Schriftliche Mitteilung des BMJFFG vom 21.12.1989
4 VDR-Geschäftsbericht für das Jahr 1986: 21 (Tabelle 3)
5 VDR-Geschäftsbericht für das Jahr 1988: 40 (Tabelle 3)
6 Angaben VDR laut Schätzung vom 17.10.1989
7 Kühl/IAB 1989: 24 (Tabelle 3), 38 Prozent der Gesamtsumme entfallen auf Frauen (4,44 Mrd./ 1,69 Mrd.)
8 Angaben IAB (1990 vorläufiger Haushaltsansatz)
9 Gesamtvolumen 25 Millionen DM, verteilt auf 5 Jahre; BMFJFFG-Pressedienst Nr. 6 vom 16.9.1989.

stungsberechtigten.[123] Die Modellprojekte des BMJFFG zur Wiedereingliederung von Berufsunterbrecherinnen mit einem jährlichen Finanzvolumen von rund 5 Millionen DM fallen dagegen quantitativ kaum ins Gewicht. Bezogen auf das Jahr 1989 beläuft sich der von der GRV abgedeckte Anteil des gesamten Maßnahmenpakets auf reichlich ein Drittel. Unter Einschluß des von der Bundesanstalt für Arbeit getragenen Finanzierungsanteils beträgt der auf die Sozialversicherungsträger entfallende Anteil am Gesamtpaket rund 55 Prozent, während der aus dem Bundeshaushalt finanzierte Anteil bei rund 45 Prozent liegt. Diese Größenordnungen

123 Das Gesamtvolumen der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für berufliche Bildung (Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung, ohne Ausbildung) betrug im Jahr 1986 rund 4,5 Milliarden DM. Der Frauenanteil betrug rund 38 Prozent. Dies entspricht dem in Tabelle 3.11 ausgewiesenen Wert von rund 1,7 Milliarden DM. Allerdings liegt der Wert zu hoch, weil der Frauenanteil nicht nur Unterbrecherinnen, sondern auch arbeitslose Frauen nach der Schul- oder Berufsausbildung umfaßt.

können als Beleg für die eingangs formulierte These gelten, derzufolge die politische Attraktivität des von der Bundesregierung gewählten Maßnahmensets in einem damit verbundenen *Muster der Kostenteilung* liegt, das durch Einbeziehung der Sozialversicherungsfinanzen die Inanspruchnahme des Bundeshaushalts gering hält. Auf diese Weise gelingt es, unter Wahrung wirtschaftsliberaler Finanzierungsgrundsätze die staatliche Arbeits- und Sozialpolitik mit einer deutlichen familienpolitischen Profilierung auszustatten.

Wie läßt sich nun erklären, daß die Rentenversicherungsträger zum Zeitpunkt der Einführung der neuen Aufgabe »Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht«[124] der Funktionserweiterung im Grundsatz zustimmten und erst seit Beginn der Diskussionen um die für 1992 beschlossene Rentenreform deutliche Kritik an der Politik der Bundesregierung laut wird? Um die Antwort vorwegzunehmen: Die Ursache für den Positionswandel der Rentenversicherungsträger liegt darin, daß der Bund ursprünglich der GRV die Kosten für die Kindererziehung erstattete, jedoch ab 1992 eine veränderte Finanzierungsregelung eingeführt wird, die faktisch einen Rückzug des Bundes aus der Finanzierungsverantwortung bedeutet (Kolb 1989a: 74 ff.).

Die anfängliche Zustimmung der Rentenversicherungsträger zur neuen familienpolitischen Zusatzaufgabe wurde in einschlägigen Verlautbarungen sowohl inhaltlich als auch finanzierungspolitisch formuliert. Die inhaltliche Konzeption der Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht geht auf einen Vorschlag der Kommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen aus dem Jahr 1979 zurück (Sachverständigenkommission 1979). Aus der Sicht der Kommission sollte mit dieser Leistung zum Ausbau der sozialen Sicherung der Frau sowie zum Abbau sozialer Nachteile beigetragen werden, die Frauen mit der Kindererziehung auf sich nehmen. Obwohl einer direkten bevölkerungspolitischen Einflußnahme gegenüber Skepsis geäußert wird, stellen die rentenpolitischen Akteure die Honorierung von Kindererziehungszeiten in zahlreichen Gutachten und Kommissionsberichten explizit in einen demographischen Gesamtkontext. Verallgemeinert lautet die durchgängig vorfindbare Argumentation etwa wie folgt: Zwar kann nicht erwartet werden, daß sich durch eine Anerkennung von Kindererziehungszeiten auf die Rentenanwartschaft die Geburtenquote erhöhen wird und sich damit die demographischen Probleme der Rentenversicherung lösen lassen. Je-

124 Grundlage ist das 1986 in Kraft getretene Gesetz zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Erziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung (HEZG). Zu den Einzelheiten vgl. Anschnitt 3.3.

doch wird der Hoffnung Ausdruck verliehen, durch diese Zusatzleistung dazu beitragen zu können, daß latente Kinderwünsche leichter realisiert werden (Sachverständigenkommission 1979: Textziffer 204 ff., Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats 1981: Textziffer 192 ff., VDR-Kommission 1987: 20, 150 f.).

Die skizzierte Position der Rentenversicherungsträger stellt geradezu ein Schulbeispiel für die *relative Überbetonung des Faktors Demographie* in der institutionenspezifischen Problemlösungstheorie der GRV dar, deren Merkmale im vorangegangenen Kapitel umrissen wurden (Abschnitt 2.2.). Vernachlässigt werden innerhalb dieses Argumentationsmusters zwei integrale Wirkungsbereiche der politisch gewählten Konzeption der Anerkennung von Kindererziehungszeiten als fiktive Beitragszeiten: Erstens fanden in den Anfangsjahren der Neuregelung die Arbeitmarktwirkungen keine Beachtung, die in der (vorübergehenden) Ausgliederung von Beitragszahlern liegen und damit zu einer potentiellen Ressourcenverknappung auf der Inputseite des Rentenversicherungssystems führen können.[125] Zweitens blieb anfangs ein in der Argumentation der Rentenversicherungsträger *immanent enthaltener Widerspruch* ungelöst. Dieser bestand darin, daß einerseits der Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht aus demographischen Gründen (»Drei-Generationen-Vertrag«) große Bedeutung zugemessen wurde, andererseits jedoch eine Beteiligung der Rentenversicherung an der Finanzierung der neuen Leistung mit dem Argument der Fremdnützigkeit strikt abgelehnt wurde.[126] Der Begründungskontext der Fremdnützigkeit hielt die Bundesregierung nicht davon ab, die anfangs zugesicherte Regelung der Kostenerstattung zurückzunehmen und die Finanzierung der Erziehungszeiten auf das Rentenversicherungssystem zu übertragen. Es wird zu zeigen sein, daß gerade dieses Ereignis den Auslöser dafür darstellt, daß die Akteure der GRV ihre Argumentationsgrundlagen ausweiten und inhaltlich-konzeptionell anreichern.

125 Zur Frage einer möglichen Milderung der Finanzierungsprobleme der GRV über eine Ausweitung des Versicherten-/Beitragszahlerkreises vgl. Abschnitt 3.5.2.

126 In der sozialrechtlichen Fachterminologie wird von »fremdnützigen« Leistungen oder Leistungselementen gesprochen. Der Grundgedanke dabei ist, daß der jeweilige Versicherungszweig für die ihn kennzeichnenden Risikobereiche zuständig ist, also beispielsweise die GRV für die Risiken Invalidität, Alter und Hinterbliebenschaft. Dagegen sind für die Funktionen Familienförderung/Erhöhung der Bereitschaft zum Kind ebenso wie Arbeitsförderung/Arbeitslosenversicherung andere gesellschaftliche Instanzen zuständig. Wenn die GRV aber einen Teil der Familienförderung oder der Arbeitsförderung mitträgt, liegt gemäß dem institutionellen Verständnis der GRV-Akteure Fremdnützigkeit vor (zur Argumentation vgl. Ruland 1985: 23, Rehfeld/Luckert 1989: 44 f.).

Lange vor der Einführung der Kindererziehungszeiten verwiesen die Rentenversicherungsträger und ihnen zugeordnete Sachverständigengremien auf die daraus entstehenden Kosten. Nicht zuletzt aufgrund der ohnehin knappen Finanzausstattung der GRV wurde die Aufgabe der Finanzierung des sogenannten Babyjahres dem Bund zugewiesen. Familienpolitik falle - so die generelle Begründung - in den Kompetenzbereich der Gesamtgesellschaft und müsse daher über allgemeine Steuern und nicht von der enger abgegrenzten Solidargemeinschaft der Versicherten und Beitragszahler finanziert werden (Sachverständigenkommission 1979: Textziffer 215, Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats 1981: Textziffer 148, 186 ff., VDR-Kommission 1987: 236 ff.).[127] Bereits im Jahr 1984, also vor der Einführung der Erziehungszeitenregelung, wird aus dem Kreis des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) »mit großer Sorge« auf die Möglichkeit verwiesen, der Bund könne sich »nach einer Anstandsfrist« wieder aus der Finanzierungsverpflichtung zurückziehen und die Last der Solidargemeinschaft aufbürden (Hein/Müller/Nowatzki 1984: 716 f.).[128]

Seit Vorliegen des »Diskussions- und Referentenentwurfs eines Rentenreformgesetzes 1992« vom 9.11.1988 wurde aus der genannten Befürchtung der Rentenversicherungsträger Gewißheit. Die Aufwendungen der GRV für Kindererziehungszeiten werden ihr vom Bund ab 1991 nicht mehr erstattet.[129] Dieser Plan wurde inzwischen von der Bundesregierung in Übereinstimmung mit der SPD-Opposition verabschiedet (Rentenreformgesetz 1992, Bundesratsdrucksache 620/89 vom 10.11.1989). Die vom Bund in 1991 aufzuwendenden Mittel für Kindererziehungsleistungen der GRV (in Höhe von voraussichtlich rund 4,8 Milliarden DM) sollen dem Bundesanteil zugeschlagen werden. Ab 1992 wird dann der so erhöhte Bundeszuschuß jährlich entsprechend dem Anstieg der Bruttoverdienste

127 Zur Begründung der Forderung nach Erstattung der Kosten der Erziehungszeiten durch den Bund vgl. zusammenfassend Dederer/Krusemark 1985: 524 ff., Hein/Müller/Nowatzki 1984: 703 ff.

128 Die »Verschiebebahnhofpolitik« der Bundesregierung wird sowohl von den Rentenversicherungsträgern selbst (Kolb 1989a: 74 ff.) als auch von seiten der Wissenschaft (Kreikebohm 1986: 181 ff., Krupp 1985a: 65, Lampert 1983: 326 f.) als eine der Ursachen der zunehmenden Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung angesehen.

129 Der Rückzug des Bundes aus Finanzierungsbeteiligungen bei der GRV ist kein Einzelfall. So wurde beispielsweise die mit dem 1979 eingeführten Mutterschaftsurlaub vom Bund übernommene Finanzierung der Beitragsausfälle für den Zeitraum von 1982 bis 1985 wieder zurückgenommen, so daß die Finanzierung durch die Versichertengemeinschaft erfolgen mußte (zu den Details vgl. Schmähl/Conradi/Jacobs u. a. 1986: 186 f.).

(wie im geltenden Recht) und zusätzlich entsprechend dem relativen Anstieg des Versichertenbeitragssatzes fortgeschrieben (Kolb 1989c: 75). Bei der Anhebung des Bundeszuschusses völlig unberücksichtigt bleibt die ab 1991 in Kraft tretende Ausdehnung der Kindererziehungszeit von einem auf drei Jahre (Kolb 1989b: 69).[130] Der Übergang von der Erstattungsregelung zur pauschalen Anhebung des Bundeszuschusses wird in Tabelle 3.12 deutlich.

Der staatlichen Politik ist es auf diese Weise gelungen, sich ein aktives familienpolitisches Profil zu geben, dabei einen Beitrag zur Arbeitsmarktentlastung durch Verknappung des weiblichen Arbeitskräfteangebots zu leisten und zugleich die öffentlichen Haushaltsausgaben durch Überwälzung eines beträchtlichen Teils der Finanzierung auf die GRV gering zu halten.[131] Der Positivbilanz bei der staatlichen Familien- und Haushaltspolitik steht eine Negativbilanz für das Rentenversicherungssystem gegenüber. Auf die GRV wurde eine zusätzliche systemfremde Aufgabe übertragen, ohne daß der Bundeszuschuß entsprechend erhöht worden wäre.[132]

Die *Funktionserweiterung der GRV bei gleichzeitiger Ressourcenverknappung* wird von einer weiteren Negativwirkung begleitet. Statt eines Schrittes hin zu einer klaren Trennung zwischen versicherungsfremden Aufgaben (beispielsweise Familienlastenausgleich), die in die Finanzierungskompetenz des Bundes fallen, und originären Aufgaben der GRV erfolgte ein Schritt in die Richtung einer strukturellen Verwischung dieser beiden Aufgabenbereiche (Kolb 1989c: 78). Das strategische Ziel der Rentenversicherungsträger, eine parametrische Regelanbindung des Bundeszuschusses an die Rentenausgaben und insbesondere an die sogenannten system-

130 Nicht einbezogen in die Anhebung des Bundeszuschusses sind die generelle Ausgabenentwicklung der GRV und insbesondere die Entwicklung der systemfremden Leistungsausgaben, zu der die Aufwendungen für Kindererziehungszeiten zählen.

131 Zur Einordnung der Spar- und Konsolidierungspolitik der öffentlichen Haushalte, insbesondere auch der Sozialhaushalte, in das gesamtwirtschaftliche Konzept der Bundesregierung, vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft 1987: 13 f.

132 Die Forderung nach Erhöhung und veränderter regeltechnischer Anbindung des Bundeszuschusses wird von seiten der Rentenversicherungsträger mit der wachsenden Übertragung systemfremder Aufgaben (Familienpolitik, Generationenlast, Arbeitsmarktpolitik) begründet. Nach Berechnungen des VDR beträgt der Finanzaufwand für diese Leistungsanteile 25 bis 30 Prozent der Gesamtausgaben der GRV (Rehfeld/Luckert 1989: 42 ff.). Dagegen ist der Anteil des Bundes an der Finanzierung der GRV seit 1957 von rund 32 Prozent auf rund 17 Prozent (1987) zurückgegangen (Kolb 1989a: 75 f., vgl. auch Kolb 1989b: 58 ff.).

Tabelle 3.12: Entwicklung der Erstattung für Kindererziehungszeiten sowie des Bundeszuschusses zur GRV (ArV und AnV, ohne KnV; in Millionen DM)

		Erstattung des Bundes für Kinderziehungsleistungen der GRV nach HEZG und KLG			Bundesanteil zur GRV (ab 1992 inkl. 4,8 Mrd. DM Pauschalerstattung Kindererziehungszeiten)
		HEZG	KLG	Gesamt	
1986[1]	ArV	88,0		136,4	34 405
	AnV	48,0			
	KnV	0,4			
1987[2]	ArV	342	127	705,0	35 601
	AnV	189	34		
	KnV	2	11		
1988[2]	ArV	559	709	1 828,0	36 899
	AnV	308	195		
	KnV	3	54		
1989[3]	ArV	760	1 300	2 948,0	28 503[3]
	AnV	417	377		
	KnV	5	89		
1990	985	1 690[4]		3 834,0[4]	29 697[3]
	AnV	538	489		
	KnV	7	125		
1991	ArV	1 202	2 070[4]	4 690,0[4]	32 679[3]
	AnV	654	595		
	KnV	9	160		
1992	ArV	0	0	.	38 891[3]
	AnV	0	0		
	KnV	0	0		
1993	ArV	0	0	.	40 252[3]
	AnV	0	0		
	KnV	0	0		

Quellen:

1 VDR-Geschäftsbericht für das Jahr 1986: 21 (Tabelle 3)
2 VDR-Geschäftsbericht für das Jahr 1988: 40 (Tabelle 3)
3 Angaben VDR laut Schätzung vom 17.10.1989 (ohne KnV)
4 eigene Hochrechnungen

fremden Ausgabenanteile zu erreichen, ist weiter in die Ferne gerückt. Erweiterten Handlungsspielräumen des Bundes im Verhältnis zur GRV stehen tendenziell *abnehmende Handlungsspielräume der Rentenversicherung* gegenüber. Im Falle zukünftiger Übertragungen von Staatsaufgaben auf die GRV können diese Zusatzbelastungen nur über Leistungskürzungen oder Beitragserhöhungen aufgefangen werden (Kolb 1989a: 77).[133]

Druck erzeugt Gegendruck. In Institutionen entsteht einer von Kaufmann theoretisch begründeten These zufolge erst und nur dann eine *Änderungsdynamik*, wenn sich Verschiebungen im System-Umwelt-Verhältnis als Kosten- oder Legitimationsdruck äußern (Kaufmann 1977a: 504). Seit der Übertragung zusätzlicher systemfremder Finanzierungslasten auf die GRV hat sich bei den Rentenversicherungsträgern im Hinblick auf die Erziehungszeitenregelung und deren Finanzierung eine *tiefgreifende Positionsverschiebung* vollzogen. Die Sozialversicherungsakteure, insbesondere die Vertreter des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), sprechen diese und die im folgenden genannten Wirkungsbereiche neuerdings vehement an. Ihre verstärkte Problemwahrnehmung zeigt sich vor allem im Übergang von einer eher regelungstechnisch orientierten Sichtweise der Finanzierung von Kindererziehungszeiten zu einer *rentenversicherungspolitischen Sichtweise*, die auf die ordnungs- und verteilungspolitischen Wirkungen einer staatlichen Sparpolitik abhebt, die dazu führt, daß Bezieher niedriger Einkommen stärker an der Finanzierung der demographischen Belastungen beteiligt werden (Kolb 1989a: 77, 1989b: 68).[134] Mit der erweiterten Wahrnehmung der System-Umwelt-Beziehungen dehnen die Sozialversicherungsträger ihren traditionell eng auf den Bereich der Alterssicherung beschränkten Kompetenzbereich aus. Gemeint ist damit nicht die formelle Entscheidungskompetenz, sondern die konzeptionelle Kompetenz, die in einer eigenständigen institutionellen Problem- und Interessenwahrnehmung zum Ausdruck kommt.

---

133 Im Interesse einer strukturellen Entkopplung von finanzieller Mitverantwortung des Staates von der GRV ist es konsequent, Elemente des sozialen Ausgleichs im Leistungssystem der GRV zu reduzieren. Ein Schritt in diese Richtung stellt das sogenannte Gesamtleistungsmodell dar, das durch die Rentenreform 1992 eingeführt wird und das eine Stärkung des Versicherungsprinzips darstellt (Kolb 1989c: 78). Damit wird jedoch die soziale Komponente in der Rentenversicherung geschwächt.

134 Im Unterschied zur Steuerfinanzierung allgemeiner Staatsausgaben werden bei der Finanzierung über Sozialversicherungsbeiträge nicht alle Determinanten der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kapital- und Lohneinkommensbeziehern herangezogen, sondern nur die versicherungspflichtigen Arbeitseinkommen, die im Zusammenwirken mit der Beitragsbemessungsgrenze einen regressiven Belastungsverlauf aufweisen (Schmähl 1986b: 163 ff.).

3.5.2 Einschränkungen des Versicherten- und Beitragszahlerpotentials

Mit seinen Wirkungsschwerpunkten Arbeitsmarktentlastung und Staatshaushaltskonsolidierung durch Lastenverschiebung auf die Sozialversicherung werden mit dem Maßnahmenpaket nicht nur, wie oben gezeigt wurde, die unmittelbaren Finanzierungsgrundlagen des Rentenversicherungssystems geschmälert. Die Anreize für Frauen mit Kindern, den Arbeitsmarkt (vorübergehend) zu verlassen, stellen unserer These zufolge insofern eine *Verletzung des institutionellen Bestandsinteresses der GRV* dar, als tendenziell der *Kreis der Pflichtversicherten und Beitragszahler eingeschränkt* wird. Durch die mit den Maßnahmen bewirkte direkte und indirekte Förderung der sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung wird die Tendenz der Schmälerung des (weiblichen) Versichertenpotentials zusätzlich unterstützt. Außerdem gerät das Rentenversicherungssystem dadurch unter *Legitimationsdruck*, weil bei Frauen ein neuer Typus von Sicherungslücken entsteht. In der Folge kann das Problem der Kleinstrenten und damit der Unterversorgung von Frauen im Alter neuen Zündstoff erhalten.

Im vorliegenden Abschnitt sollen diese Thesen geprüft und die Frage beantwortet werden, welche Interpretations- und Problemwahrnehmungsmuster der Rentenversicherungsträger bisher eine Kenntnisnahme dieser Wirkungen erschwert haben. Abschließend sollten die Ansatzpunkte aufgezeigt werden, in denen sich ein *Wandel des institutionellen Selbstverständnisses der Rentenversicherungsträger* in Richtung auf eine verstärkte Wahrnehmung der Eigengesetzlichkeit des Alterssicherungssystems, seine normative Einbindung sowie seine Wechselwirkungen mit benachbarten Politikbereichen vollzieht (Abschnitt 3.6).

Nach einem starken Rückgang steigt die Zahl der versicherungspflichtig Beschäftigten und der Versicherten seit 1983 kontinuierlich an. Dieser Trend wird von den Rentenversicherungsträgern in ihren Geschäftsstatistiken und in Fachbeiträgen regelmäßig dokumentiert (Geyer/Genske 1988: 148 ff.). Jedoch hat sich die Erwerbsquote, also das Verhältnis der Erwerbstätigen zur Gesamtbevölkerung von 1970 bis 1987 um knapp 3 Prozent verrringert. Diese gegenläufige Entwicklung beruht darauf, daß die absolute Zunahme der Versichertenzahlen nicht groß genug ist, um die noch größere Zunahme des *inaktiven* Teils der Bevölkerung (Kinder, Nichterwerbstätige, Rentner) zu kompensieren. Vorliegenden Prognosen zufolge wird sich das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen allein aus demographischen Gründen zukünftig weiter verschlechtern (Buttler/Bellmann 1988: 271 f., vgl. auch Abschnitt 3.2.2). Die stetige Zunahme der absoluten Versicherungszahlen einerseits und die geringe Differenziertheit der Beobachtung, was die Entwicklung von männli-

chen und weiblichen Versicherten sowie die Struktur der Versichertenverläufe anbelangt, haben dazu beigetragen, daß die Rentenversicherungsträger den Wirkungen staatlicher Politik auf die Entwicklung des weiblichen Versichertenpotentials bisher kaum Aufmerksamkeit geschenkt haben.[135] Der empirische Nachweis solcher Wirkungen stellt sich als schwierig dar, weil es sich aufgrund gegenläufiger Entwicklungen nicht um eine absolute Abnahme der sozialversicherungspflichtig beschäftigten und damit pflichtversicherten Frauen, sondern lediglich um eine durch die dargestellten Maßnahmen und Anreize gebremste Zunahme handelt.[136]

Gleichwohl finden sich empirische Trends, die es aus der institutionellen Binnenrationalität des Rentenversicherungssystems nahelegen, solche die Ausschöpfung des Versicherten- und Beitragszahlerpotentials hemmenden Entwicklungen ernstzunehmen. Zu nennen sind hier erstens die seit Jahren sinkende Lohnquote, die den Anstieg des Beitragsvolumens bremst.[137] Zweitens hat zwar die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen von 1983 bis 1988 um mehr als 800 000 Personen zugenommen, jedoch ist das Arbeitsvolumen im selben Zeitraum um 2 Prozent zurückgegangen.[138] Drittens gehen die Rentenversicherungsträger selbst in ihren Modellrechnungen über die künftige Entwicklung der Beitragszahler von einem sich deutlich abschwächenden Trend aus. Der unteren, pessimistischen Variante zufolge schwächt sich der Zuwachs bereits ab Anfang der neunziger Jahre deutlich ab, und nach 1995 werden Rückgänge bei der Zahl der Versicherten/Beitragszahler zugrunde gelegt.[139]

Auf der allgemeinen Ebene wird sowohl von seiten der Sozialversicherungsträger selbst als auch der Wissenschaft auf die Notwendigkeit hingewiesen, angesichts einer sich rapide verschlechternden Altersstruktur externe Entlastungsmöglichkeit zu nutzen. In Gutachten und Fachbeiträgen

135 Zu Merkmalen der Rentenstatistik vgl. Abschnitt 2.3.5.

136 Einerseits nimmt die Erwerbsquote bei Frauen mit Kindern stetig zu, andererseits ist diese Gruppe überproportional unter den Arbeitslosen, in der Stillen Reserve sowie bei den unterwertig Beschäftigten vertreten. Zu den Daten vgl. Abschnitt 3.2.

137 Die Lohnquote, also der Anteil der Arbeitseinkommen an allen Wirtschaftseinkommen, ist zwischen 1975 und 1988 von 72 Prozent auf 65 Prozent gesunken. Sie ist damit auf das Niveau von 1960 zurückgefallen (Welzmüller 1989: 361 ff.).

138 Das Arbeitsvolumen errechnet sich aus der Zahl der Erwerbstätigen x geleisteten Arbeitsstunden auf Jahresbasis. Zur Erläuterung vgl. Autorengemeinschaft 1988: 456 f., 467 (Tabelle 3).

139 In der mittleren und oberen (optimistischen) Beschäftigten-/Versicherten-Variante liegt der Zeitpunkt des beginnenden Rückganges um jeweils fünf Jahre später. Zu den Modellrechnungen und den darin enthaltenen Annahmen vgl. Doetsch 1989: 38 ff. Dazu auch Barth/PROGNOS 1988.

wird die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit als wichtiger Beitrag zur Bewältigung der auf die GRV zukommenden Finanzierungsprobleme angesehen (Gutachten des Sozialbeirats 1986: 19, Grohmann 1981: 64 ff., VDR-Kommission 1987: 11, Hoffmann/Genske 1985: 340, Kolb 1986: 2 ff.).

Angesichts enger Finanzierungsspielräume richtet sich die institutionelle Wahrnehmung der Rentenversicherungsträger auf einen Topos, der lange Jahre vernachlässigt wurde, nämlich auf den Zusammenhang von Erwerbsquote, Arbeitsmarkt, Definition und Abgrenzung des versicherungspflichtigen Personenkreises und Leistungsfähigkeit des Alterssicherungssystems. So wird aus versicherungswissenschaftlicher Perspektive darauf verwiesen, daß die Fähigkeit des Rentenversicherungssystems, neben den äquivalenzorientierten auch Leistungen des sozialen Ausgleichs zu erbringen, um so größer ist, je größer der versicherungspflichtige und beitragszahlende Personenkreis ist (Ruland 1985: 14 ff.).[140] Werden zusätzliche Elemente des sozialen Ausgleichs und zusätzliche gesamtgesellschaftliche Aufgabenbereiche wie die Anerkennung von Kindererziehungszeiten auf die GRV übertragen, ohne im gleichen Umfang den Bundeszuschuß zu erhöhen, entsteht eine institutionelle Änderungsdynamik, bei der auch konzeptionelle Fragen der System-Umwelt-Abgrenzung aufgeworfen werden. Allerdings - und auch dies wird angesprochen - kann die Frauenerwerbsbeteiligung nur ansteigen, wenn der Arbeitsmarkt das zusätzliche Potential auch aufnehmen kann (Thiede 1986: 252 ff.).

Die Problemlösung Ausdehnung des Versicherten- und Beitragszahlerkreises durch eine erwartete und erwünschte Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit stellt steuerungstheoretisch eine bedeutsame *Verbreiterung des konzeptionellen Paradigmas der Rentenversicherungsakteure* dar. Während sich sowohl die staatliche Konsolidierungspolitik als auch die früheren Problemlösungen der Rentenversicherungsträger selbst hauptsächlich auf Outputsteuerung beschränkten, indem einzelne Leistungen abgebaut und das Leistungsniveau pauschal gesenkt wurden, werden die Lösungskonzepte nun auf strukturelle Maßnahmen und Inputsteuerung erweitert (Schmid 1984: 8 ff.).

140 Ebenfalls zu höheren Beitragseinnahmen führt die Anhebung der Altersgrenze. Dieser Weg wird in der Rentenreform 1992 beschritten. Seine strategische Überlegenheit liegt zum einen darin, daß es sich im Unterschied zur Frauenerwerbsbeteiligung um einen rentenpolitisch steuerbaren Parameter handelt. Zum anderen sind damit nicht nur Beitragsmehreinnahmen, sondern wegen verkürzter Rentenlaufzeiten auch Minderausgaben auf der Leistungsseite verbunden. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die künftige Arbeitsmarktsituation eine Anhebung des Rentenalters faktisch zuläßt.

Unter den Bedingungen anhaltender Arbeitslosigkeit werden mit der Option Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit von den Rentenakteuren *arbeitsmarktpolitische Allokations- und Verteilungsfragen* angesprochen. Die mit dem Maßnahmenpaket Erziehungsurlaub/Erziehungszeiten bewirkte Aufgabenerweiterung der GRV bei gleichzeitiger Ressourcenverknappung führt in ersten Ansätzen nun dazu, daß die Rentenversicherungsträger kritische Fragen an die Wirkungen der staatlichen Politik auf Umfang und Struktur der Frauenerwerbstätigkeit stellen.

Von seiten des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) wird in jüngster Zeit auf den Konflikt verwiesen zwischen dem Interesse der GRV, ihre Versichertenbasis durch vermehrte Frauenerwerbstätigkeit zu erweitern, und der staatlichen Politik, die via Erziehungsurlaub/Anerkennung von Erziehungszeiten zu einer Verschlechterung der Erwerbschancen von Frauen beiträgt (Kolb 1989b: 59 f.). Im selben Kontext thematisiert der Autor die fehlenden außerhäuslichen Kinderbetreuungsmöglichkeiten, was die Erwerbsbeteiligung von Frauen zusätzlich erschwert (Kolb 1989b: 60). Deutliche Kritik üben die Verbandsvertreter an den Verteilungswirkungen der Erziehungszeitenregelung. Begünstigt werden Frauen, die es sich leisten können, als »Nur-Hausfrauen« die Kinderbetreuung zu übernehmen (Kolb 1989b: 64). Jedoch bedeute die Regelung eine sozialpolitisch nicht legitimierbare Benachteiligung jener Frauen, die die »Doppelbelastung« von Kindererziehung und Erwerbsarbeit tragen. Der Doppelbelastung müsse eine Doppelbewertung entsprechen, d. h. die rentenrechtliche Kindererziehungszeit müsse auch den erwerbstätigen Frauen zuerkannt werden (Kolb 1989b: 62, vgl. auch Kolb 1989a: 77 sowie 1989d: 13).

Zur Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen von Frauen trägt das Maßnahmenpaket Erziehungsurlaub/Erziehungszeiten auch insofern bei, als durch einschlägige Regelungen sozialversicherungsfreie geringfügige Beschäftigung gefördert wird. In der vorangegangenen arbeitsmarktpolitischen Wirkungsanalyse konnten diesbezügliche Thesen belegt werden. Die Zunahme arbeits- und sozialrechtlich minder geschützter Beschäftigungsformen und damit einhergehende Segmentierungs- und Marginalisierungstendenzen sind zwar aus der Perspektive einer neokonservativen, marktliberalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik durchaus funktional. Aus der Perspektive des Rentenversicherungssystems und dem Interesse der Akteure an einer Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Vollzeit- und Teilzeitarbeit von Frauen ergeben sich jedoch *konzeptionelle Inkongruenzen* (Landenberger 1988a: 16 ff., 1987a: 24 ff.).

Bei den Sozialversicherungsträgern und ihnen nahestehenden Forschungsinstitutionen herrschen zu dieser Frage jedoch unentschiedene und ambivalente Positionen vor. Zwar wird der Aspekt einer mit der geringfügigen Beschäftigung verbundenen Untererfassung des Versicherten- und Beitragszahlerpotentials gesehen. Dem Vorschlag, die Geringfügigkeitsgrenzen abzuschaffen, wird aber entgegenhalten, daß es sich bei dieser Personengruppe für die GRV um sogenannte schlechte Risiken handele, da sie aufgrund von sehr geringen Beiträgen in den Genuß von beträchtlichen Solidarleistungen gelangen könne. Auch aus der Sicht der geringfügig Beschäftigten selbst sei eine Einbeziehung in die Versicherungspflicht nicht sinnvoll, da diese Personen meist nur einen Zuverdienst zum Haushaltseinkommen anstrebten und deher von einem Bedarf nach sozialer Sicherung nicht auszugehen sei (Page 1986: 418 ff., vgl. auch Grintsch/ Langenheim 1987, Gesellschaft für Versicherungswissenschaft 1988a).

Aufgrund inzwischen vorliegender empirischer Daten zu Umfang und Struktur der geringfügigen Beschäftigung[141] sowie der mit der Rentenreform 1992 in Kraft tretenden veränderten rentenrechtlichen Grundlagen[142] erscheinen diese Positionen jedoch revisionsbedürftig und werden von wissenschaftlicher Seite neu diskutiert. Dem Argument, durch Ausdehnung der Versicherungspflicht würden vermehrt Minirentenansprüche entstehen, wird entgegengehalten, daß die meisten geringfügig Beschäftigten einen Versicherungsverlauf aufwiesen, der auch Phasen der sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitbeschäftigung beinhalte (Landenberger 1988a: 18, vgl. auch Wagner 1988: 270). Seit die für 1992 geplante Rentenreform vom Gesetzgeber beschlossen ist, müssen die Argumente bezüglich einer Überinanspruchnahme von Leistungselementen des sozialen Ausgleichs durch geringfügig Beschäftigte überdacht werden. Infolge des künftig geltenden Gesamtleistungsmodells und der Abschaffung der Halbbelegungsvorschrift bemißt sich - grob gesprochen - die Zuerkennung von sozialen Ausgleichselementen (beitragsfreie Zeiten) nach Maßgabe der insgesamt geleisteten Beiträge. Außerdem werden einzelne Ausgleichselemente gekürzt (Ausbildungszeiten) sowie die Zugangsvoraussetzungen erhöht (Rente nach Mindesteinkommen) (Kolb 1989c: 59 ff.).[143]

141 Vgl. BMAS 1989; weitere Daten siehe Abschnitt 3.2.

142 Zur Darstellung und Erläuterung der für 1992 beschlossenen Rentenreform vgl. BfA 1989.

143 Die Wirkungen der Rentenreform 1992 im Zusammenhang mit der Frage der künftigen Einbeziehung nichtversicherungspflichtiger Beschäftigungsformen können derzeit nur grob abgeschätzt werden, da zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses der vorliegenden Arbeit (Juli 1989) die verfügbaren Informationsmaterialien und Analysen noch spärlich waren.

Das Argument, die geringfügig Beschäftigten gingen freiwillig dieser Erwerbsform nach, benötigten kein höheres Einkommen und deshalb auch keinen sozialen Sicherungsschutz, muß aufgrund der inzwischen verfügbaren Datenlage differenzierter gefaßt werden. Das Arbeitseinkommen von Haushalten mit einem geringfügig Beschäftigten ist unterdurchschnittlich. Zudem würden Untersuchungen zufolge rund 40 Prozent der geringfügig beschäftigten Frauen lieber mehr arbeiten und ein höheres Arbeitsentgelt beziehen (Schwarze/Wagner 1989: 185).[144]

Wie die arbeitsmarktpolitische Wirkungsanalyse gezeigt hat, wurde von der staatlichen Politik unter dem Gesichtspunkt der Optimierung verschiedener Haupt- und Nebenfunktionen ein Maßnahmenpaket implementiert, das die Erwerbsunterbrechung bzw. den Austritt von Familienfrauen aus dem Erwerbsleben fördert. Damit werden zum einen durch Verknappung des Arbeitskräfteangebots die Beschäftigungsprobleme gemildert, zum anderen im Zuge wirtschaftspolitischer Bemühungen um Flexibilisierung und Deregulierung besonders Frauen mit Kindern vermehrt in arbeits- und sozialrechtlich mindergeschützte Beschäftigungsformen abgedrängt. Mit der gewählten politischen Strategie ist die Negativentscheidung gegen eine Strategie der Parallelführung von Erwerbsarbeit und Familie via Teilzeitförderung und Ausbau von außerhäuslichen Kinderbetreuungseinrichtungen gefallen. Sollten konzeptionelle Überlegungen die Rentenversicherungsträger dazu führen, die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit weiterhin als Teil ihres institutionellen Problemlösungsmodells zu betrachten, so erscheint es folgerichtig, die Frage der *sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung als Element einer Arbeitsumverteilungsstrategie* offensiver einzubeziehen. Wenn Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit als schädlich für den weiteren Erwerbs- und Versicherungsverlauf angesehen werden, so könnten zur Stärkung des institutionellen Gewichts der Sozialversicherung Aussagen über wünschenswerte Alternativen hilfreich sein. Dies würde bedeuten, daß die Sozialversicherungsträger und ihnen nahestehende Beratungsinstitutionen ihre bisher dominierende Skepsis und Unentschiedenheit gegenüber Teilzeitarbeit überdenken.

In den vorliegenden Analysen der Rentenversicherungsakteure wurde Teilzeitbeschäftigung global, bezogen auf die Versicherten insgesamt, behandelt. Dementsprechend wurde der per saldo durch Teilzeitförderung zu erzielende Beschäftigten- und damit Beitragszuwachs eher negativ eingeschätzt. Außerdem scheinen leistungsberechtigte Arbeitslose, für die

144 Zu Umfang, Struktur und weiteren Details der geringfügigen Beschäftigung vgl. Abschnitt 3.2.

Rentenbeiträge durch die Bundesanstalt für Arbeit entrichtet werden, für die GRV ergiebiger als Arbeitslose, die in eine Teilzeitbeschäftigung überwechseln.[145] Wird die Frage der rentenversicherungsbezogenen Auswirkungen der Teilzeitarbeit auf die Teilgesamtheit der weiblichen Versicherten bezogen, ergeben sich andere Resultate. Zum einen ist, wie in Abschnitt 3.2 gezeigt wurde, an der Beschäftigungsexpansion seit 1983 die Teilzeitbeschäftigung mit mehr als einem Drittel beteiligt. Zum anderen rekrutieren sich in Teilzeit eintretende Frauen nur zu einem kleineren Teil aus leistungsberechtigten Arbeitslosen, mehrheitlich jedoch aus der Nichterwerbstätigkeit, dem Erziehungsurlaub oder der Stillen Reserve.

Eine differenziertere Beobachtung und Analyse von Volumen, Struktur und Entwicklungstendenzen der Frauenbeschäftigung könnte erzielt werden, wenn die Rentenversicherungsträger in künftigen Versicherungsverlaufsstichproben Beschäftigungsmerkmalen stärkeres Gewicht einräumten. Außerdem existiert erst in Ansätzen eine rentenversicherungsseitige Nutzbarmachung der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit sowie der personengruppen- und problembezogenen Arbeitsmarktanalysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.[146] Ein zusätzliches Motiv zur Einbeziehung des Teilzeitarbeitsmarktes in die Analysen der Rentenversicherung stellt die im Rahmen der Rentenreform 1992 in Kraft tretende Teilrentenregelung dar, die einen gleitenden Ruhestand in Form eines Nebeneinanders von Teilzeitarbeit und Teilrentenbezug ermöglicht (vgl. Jacobs/Schmähl 1988: 202 f., Müller 1988: 378 ff.).

Eine Einbeziehung von Analysen über die Beschäftigungschancen von Frauen im Kontext von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Familien- und Sozialpolitik könnte innerhalb des Zukunftskonzepts der Rentenversicherung außerdem die Diskussion über *implizite und explizite Leistungsnormen der Alterssicherung* reaktivieren. Die im Gesamtreglement der GRV enthaltene Leistungsnorm bewirkt, daß aus einem »erfüllten«, 40- bis 45jährigen Erwerbs- und Versicherungsverlauf mit Durchschnittsarbeitsentgelt eine angemessene, unterhaltssichernde Altersrente resultiert.[147] Es wurde ge-

145 Zur Analyse der Wirkung vermehrter Teilzeitbeschäftigung auf die Finanzen der GRV sowie deren Beurteilung durch die Rentenversicherungsträger vgl. Abschnitt 2.3.

146 Ein bedeutender Anfang wurde mit dem 1988 von der BfA und der Freien Universität Berlin durchgeführten sozialpolitischen Kolloquium zum Thema »Frauen und Alterssicherung« gemacht. Die Referate sind in einem Sonderheft der Zeitschrift der BfA »Die Angestelltenversicherung«, Heft 7-8/1988, dokumentiert. Zu den Einzelbeiträgen vgl. Buttler/Bellmann 1988, Barth/PROGNOS 1988, Kaltenbach 1988.

147 Zu den normativen Prämissen der GRV vgl. Abschnitt 2.1.

zeigt, daß dieses Leitbild am männlichen Normalversicherten orientiert ist und den vielfältigen Typen und Formen weiblicher Lebens-, Arbeits- und Versichertenbiographien nicht angemessen ist.[148] Ein möglicher Weg für die Rentenversicherungsträger, auch für Frauen angemessene Leistungsnormen zu modellieren, besteht in der Entwicklung einer *empirisch gestützten Typologie von weiblichen Erwerbs-, Familien- und Versichertenverläufen*. Trotz der disparaten Informationslage erscheint es erfolgversprechend, durch Zusammenführen von Daten der amtlichen Statistik, der Beschäftigtenstatistik und Arbeitsmarktforschung, des Sozio-ökonomischen Panels, der Demographie- und Familienforschung, der Versicherten- und Rentenstatistik sowie daraus gezogener Sonderstichproben eine solche Typologie zu entwickeln. Anhand einer empirisch fundierten Grundlage könnten neue Erkenntnisse über die Ursachen von Kleinstrenten und des Problems der Unterversorgung von Frauen im Alter gewonnen und in den politischen Entscheidungsprozeß einbezogen werden.

3.6 Zusammenfassung: Konzeptionelle Neuorientierung der Rentenversicherungsträger als Folge arbeitsmarktpolitischer Instrumentalisierung

Als Gegenstand der vorliegenden empirischen Politikanalyse wurde das von der Bundesregierung implementierte politische Programm zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie gewählt. Das hierzu beschlossene Maßnahmenpaket besteht aus den Hauptprogrammteilen Bundeserziehungsgeldgesetz, rentenrechtliches Erziehungszeitengesetz sowie unterstützende Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Berufsunterbrecherinnen.[149] Was Kompetenzbereich, Ressortzuordnung und Finanzierung des Gesamtpakets anbelangt, sind die staatliche Familien- und Frauenpolitik, die staatliche Arbeitsmarktpolitik sowie die Sozialversicherung, insbesondere die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) beteiligt.

Das in den Jahren 1985/1986 in Kraft gesetzte Maßnahmenpaket eignet sich deshalb für eine exemplarische Analyse, weil daran die in Kapitel 2 theoretisch entwickelten Interdependenzen zwischen Arbeitsmarkt, Familien- und demographischer Entwicklung sowie Rentenversicherung und die darauf bezogene Politik empirisch überprüft werden können. Außerdem lassen sich anhand des Maßnahmenpakets »Erziehungsurlaub/

148 Vorliegende Daten über weibliche Versicherungsverläufe und Rentenanwartschaften sind in Abschnitt 3.2 dargestellt.

149 Zur Darstellung und Erläuterung des Maßnahmenpakets vgl. Abschnitt 3.2.

Erziehungszeiten« die selektiven Problemwahrnehmungsmuster konkretisieren, die bei den Rentenversicherungsakteuren einerseits über die Wirkungen spezifischer Entwicklungen am Frauenarbeitsmarkt und andererseits über die Wirkungen staatlicher Politik auf das Alterssicherungssystem vorherrschen. Schließlich ermöglicht die sozialversicherungspolitische Wirkungsanalyse des Maßnahmenpakets eine erste Antwort auf die Frage, welche Voraussetzungen im System-Umwelt-Verhältnis gegeben sein müssen, damit eine institutionelle Änderungsdynamik bei den Rentenversicherungsträgern in Gang kommt.

Die spezifische Eigenart des Maßnahmepaketes Erziehungsurlaub/Erziehungszeiten liegt in einer *für die staatliche Konsensbeschaffung günstigen Parallelität von Haupt- und Nebenwirkungen*. Neben der programmatisch zentralen familienpolitischen Wirkung der Ermöglichung einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit während der ersten Lebensmonate eines Kindes und der monetären Anerkennung der Erziehungsleistung können einerseits beschäftigungspolitisch erwünschte Nebenwirkungen, nämlich eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes, sowie andererseits wirtschaftspolitisch und einzelbetrieblich erwünschte Nebenwirkungen, nämlich vermehrte Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Beschäftigung sowie zur Personalselektion erzielt werden. Außerdem wird eine Dethematisierung der Arbeitsmarktprobleme von Frauen erreicht, indem unter der programmatischen Leitfigur der Wahlfreiheit zwischen Beruf und Familie die Akzente in der Problembearbeitung weg vom Kontext Arbeitsmarkt und hin zum Kontext Kindererziehung/Familie verschoben werden. Schließlich besteht ein weiterer komparativer Vorteil des gewählten Maßnahmenbündels darin, daß die gesetzliche Rentenversicherung in beträchtlichem Umfang an der Finanzierung beteiligt werden konnte.

Die *komparative politisch-strategische Unterlegenheit der möglichen, aber nicht realisierten Programmalternative* »Teilzeitförderung für Mütter und Ausbau der außerhäuslichen Kinderbetreuungseinrichtungen« läßt sich spiegelbildlich anhand der eben genannten Dimensionen zusammenfassen: Aus *familienpolitischer Perspektive* allein wäre die Gewährung einer Wahlmöglichkeit für Mütter zwischen Erziehungsurlaub (Vollunterbrechung) und Recht auf Teilzeitarbeit auf breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens gestoßen. Jedoch kann eine gesetzliche Teilzeitoption dazu führen, daß eine größere Anzahl von Frauen mit Kindern im Erwerbsleben verbleiben oder nach lediglich kurzer Unterbrechung wieder eine Teilzeitarbeit aufnehmen möchte und dadurch die Frauenarbeitslosigkeit, insbesondere auf dem Teilzeitarbeitsmarkt verschärft wird. In der *arbeitsmarktpolitischen Wirkungsdimension* wäre statt einer Arbeitsmarktentlastung durch Verminderung des Arbeitsangebots eine verstärkte Ar-

beitsmarktbelastung durch Zunahme des Arbeitsangebots die empirisch erwartbare, aber politisch unerwünschte Folge. Damit würde auch der politikentlastende Effekt einer Dethematisierung der Arbeitsmarktprobleme von Frauen nicht erzielt werden können. Im Gegenteil: Insbesondere der eklatante Mangel an familienfreundlichen Teilzeitarbeitsplätzen und die Konzentration von arbeitsmarktpolitischen sowie arbeits- und sozialrechtlichen Benachteiligungen bei Teilzeitbeschäftigten würde als konflikthaltiger Issue stärker in die öffentliche Debatte gelangen und Forderungen nach regulativen Eingriffen des Staates in die Arbeitsmarktverhältnisse nach sich ziehen.

Auf der *wirtschaftspolitischen und einzelbetrieblichen Ebene* würden möglicherweise aus einer gesetzlichen Teilzeitoption konzeptionelle Unverträglichkeiten mit der arbeitszeitpolitischen Generallinie der Flexibilisierung der Beschäftigung und des Personaleinsatzes resultieren. Ein wesentlicher Grund liegt darin, daß Flexibilisierung Stärkung der einzelwirtschaftlichen Entscheidungs- und Dispositionsautonomie bedeutet, während die Gewährung eines Rechts auf Teilzeitarbeit für Frauen mit Kindern eine partielle Einschränkung unternehmerischer Entscheidungsautonomie über Arbeitszeitgestaltung und Personaleinsatz darstellt. Zwar beinhaltet das Recht auf Erziehungsurlaub ebenfalls eine Einschränkung der einzelwirtschaftlichen Dispositionsfreiheit, doch ist der vollständige Austritt und spätere eventuelle Wiedereintritt von beschäftigten Frauen einerseits mit geringeren organisatorischen Problemen und andererseits mit neu entstehenden personellen Entscheidungsspielräumen verbunden.

In der *sozialversicherungspolitischen Dimension* würden folgende Wirkungen zu erwarten sein: Zum einen ginge von einer Alternativoption »Erziehungsteilzeitarbeit« eine *Verbesserung der Alterssicherung von Frauen* aus. Die eigenständig erworbenen Rentenanwartschaften würden sich im Durchschnitt erhöhen, da mehr Frauen längere, kontinuierliche Erwerbs- und Versicherungsverläufe ohne unfreiwillige Unterbrechungen erreichen könnten. Bei gleichbleibender Nachfrage nach Arbeitskräften wäre die Kehrseite dieses positiven Effektes für die soziale Sicherungssituation von Frauen eine *relative Verschlechterung bei der Erwerbs- und Versicherungssituation von Männern*. Bereits im Rahmen der theoretischen Analyse konnte die These belegt werden, derzufolge sich die Rentenversicherungsakteure neben anderen Gründen auch deshalb nicht für eine Arbeitsumverteilungsstrategie stark machen, weil dies zu Lasten der »Kernversichertengruppen«, der bislang in der Regel lebenslang vollzeitig erwerbstätigen und entsprechend voll gesicherten Männer ginge.[150]

150 Vgl. dazu insbesondere Abschnitte 2.3.1 und 2.4.

Zum anderen käme es durch eine gesetzliche Teilzeitoption als alternative Wahlmöglichkeit neben einem vollständigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben während der ersten Lebensjahre des Kindes zu *vermehrten Beitragseinnahmen* für die Sozialversicherungssysteme und damit zu einer Verbesserung ihrer Finanzierungssituation. Dieser Effekt würde deshalb eintreten, weil aus einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung, selbst bei einer sozialversicherungsseitigen Flankierung, ein günstigeres Beitrags-/Leistungsverhältnis für die GRV resultieren würde als aus der Alternativoption Vollausstieg (Erziehungsurlaub).

Außerdem stellte eine alternative Teilzeitoption während der Erziehungsphase einen zukunftsweisenden Schritt dar, um dem demographisch bedingten *Rückgang des Erwerbstätigen- und Beitragszahlerpotentials entgegenzuwirken.*[151] Unterstützend käme hinzu, daß weniger Frauen aufgrund der Wiedereingliederungsprobleme prekäre, sozial ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse eingingen. Dadurch würde das vorhandene Erwerbstätigen- und Beitragszahlerpotential auch real von der Versichertenpflicht erfaßt und würde so die *Risiko- und Solidargemeinschaft stärken.*

Vor dem Hintergrund dieser zu erwartenden positiven Wirkungen in bezug auf die Zielvariablen eigenständige soziale Sicherung der Frau sowie Stabilisierung der GRV-Finanzierung erscheint es verwunderlich, daß von seiten der Rentenversicherungsakteure im Verlauf der Vorbereitung des Maßnahmenpakets »Erziehungsurlaub/Erziehungszeiten« keine konzeptionellen Überlegungen in Richtung »Teilzeitoption für Mütter und Väter« in die Diskussion eingebracht wurden. Als mögliche *Erklärungsfaktoren für die konzeptionelle Zurückhaltung* der rentenpolitischen Akteure kommen Charakteristika ihres institutionellen Selbstverständisses in Frage, die sich annäherungsweise aus der heuristisch-theoretischen Analyse ergaben.[152] Zu nennen sind folgende Merkmale:

1. Ein zentrales Element in den *normativen Prämissen* des GRV-Konstruktionsprogramms stellt der *Normalarbeits- und Normalversichertenstandard* dar. Die Sozialversicherungsträger gehen bislang davon aus, daß die Norm des sogenannten Standardrentners (40 bzw. 45 Jahre kontinuierliche Vollzeiterwerbstätigkeit) auch empirisch gültig sei. Kurze, diskontinuierliche Erwerbs- und Versicherungsverläufe sowie Niedrigverdienste bei Frauen werden eher als nachrangiges Problem betrachtet, da Frauen - und dies ist die komplementäre präsumtive Annahme - in aller Regel über ihre Ehemänner und über den aus der

151 Zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials vgl. Abschnitt 3.2.2.

152 Zu den Merkmalen des institutionellen Selbstverständnisses des Rentenversicherungssystems vgl. Kapitel 2.

Ehe abgeleiteten Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente abgesichert seien.

2. Konzeptionelle Überlegungen zur politischen Gestaltung des familien-, frauen- und arbeitsmarktpolitischen Problembereichs »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« sind bei den Rentenakteuren auch deshalb unterblieben, weil zumindest bislang die *ressortmäßige Arbeitsteilung* implizit akzeptiert wurde. Die Rentenversicherung beschränkte sich auf Fragen der Erwerbsunfähigkeits- und Alterssicherung im engeren Sinne. Kritische Fragen der institutionellen Akteure der GRV an eine politische Strategie, die von ihren arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen her Arbeitsmarktentlastung zu Lasten von Frauen mit Kindern sowie Verschärfung der Rückkehrproblematik für einen Teil von Frauen bedeutet, könnten als Einmischung in fremde Kompetenzbereiche gewertet werden und damit Konfliktpotentiale in das institutionelle Gefüge zwischen staatlichen Teilbereichen und »unpolitischer« Sozialversicherung hineintragen.
3. Die politische Problemlösung »Erziehungsurlaub/Erziehungszeiten« entspricht unseren Ergebnissen zufolge den *bewährten Problembearbeitungsmustern* der GRV, während die Alternativoption »Elternteilzeit« neue regelungstechnische Anforderungen stellen würde.[153] Den traditionellen Problemlösungen der GRV-Akteure liegt eine *binäre Logik* zugrunde: Vollerwerbstätigkeit oder Nichterwerbstätigkeit, Erwerbsfähigkeit oder Erwerbsunfähigkeit, Beitragszahler oder Leistungsempfänger. Die Option »Elternteilzeit« hätte einen höheren und komplexeren rentenversicherungsrechtlichen Regelungsbedarf ausgelöst als die nunmehr implementierte Regelung.
4. Schließlich ergaben unsere bisherigen Analysen eine Neigung der Rentenversicherungsakteure zur binneninstitutionellen Konfliktvermeidung. Möglicherweise hätte die Programmalternative »Erziehungsteilzeit« den bisher latenten *Konflikt-Issue Geringfügigkeitsgrenze* aktiviert, weil die sozialversicherungsrechtliche und -politische Frage zu klären

153 Die binneninstitutionellen Vorbehalte gegen Teilzeitregelungen gelten nicht generell. Im Jahr 1988 wurde von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) ein Teilrentenmodell entwickelt, das im Rahmen der Rentenreform 1992 realisiert werden soll (Reimann 1988, Rentenreformgesetz 1992, BR-Drs. 620/89: 23). Ausgehend von den empirischen Vorerfahrungen mit dem Modell Altersteilzeitarbeit durch tarifvertragliche Regelungen beispielsweise in der Zigarettenindustrie wird mit einer eher geringen Inanspruchnahme dieser Maßnahme gerechnet. Hingegen wäre bei einem gesetzlichen Recht auf »Erziehungsteilzeit« allen Prognosen zufolge mit einer äußerst hohen Inanspruchnahme zu rechnen. Konträr zu den Präferenzen der Frauen liegt jedoch die Bereitschaft der Unternehmungen, Teilzeitarbeitsplätze zur Verfügung zu stellen.

gewesen wäre, welche Wochenstundenvolumina bei Teilzeitarbeit zur Wahl gestellt und wie die Regelungen der Beitragspflicht ausgestaltet worden wären.

Bei den Rentenversicherungsträgern vollzieht sich im Verlauf des Implementationsprozesses des realisierten Maßnahmenpakets eine *deutliche Positionsveränderung*, was die Beurteilung des »Nutzens« der staatlicherseits gewählten Strategie für die Versicherten sowie die Bestandsvoraussetzungen des Alterssicherungssystems anbelangt. Solange eine Finanzierungsregelung in Kraft ist, über die der Rentenversicherung die Ausgaben für die Anerkennung von Erziehungszeiten aus staatlichen Haushaltsmitteln zurückerstattet werden, sehen die rentenpolitischen Akteure die Maßnahmen Erziehungsgeld/Erziehungsurlaub/Erziehungszeiten als geeignetes Programm an, um die Erziehungsleistung zu honorieren und auf diesem Wege die eigenständige soziale Sicherung von Frauen zu verbessern. Zu dieser positiven Haltung tragen von den Rentenversicherungsakteuren geteilte grundsätzliche Annahmen und Handlungsprämissen bei, vor allem die Vorrangstellung, die dem demographischen Problemkreis - im Vergleich zum Problemkreis Beschäftigung - eingeräumt wird. Weiter trägt zum Konsens der Rentenversicherungsakteure mit den staatlichen Maßnahmen ihre skeptische bis ablehnende Position gegenüber einer Ausdehnung der Teilzeitarbeit als Strategie zur Entschärfung der (Frauen)Arbeitslosigkeit bei.

Erst als der Plan der Bundesregierung bekannt wird, die Finanzierungsregelung zu ändern, nämlich die Kostenerstattung zu ersetzen durch die einmalige und pauschale Erhöhung des Bundesanteils zur GRV, vollzieht sich bei den Rentenversicherungsträgern eine deutliche Positionsverschiebung.

Die Funktionserweiterung der Rentenversicherung bei gleichzeitiger Ressourcenverknappung verstößt - dies ergab die sozialversicherungspolitische Wirkungsanalyse - gegen ihre systemische Binnenrationalität und verletzt ihre institutionellen Bestandsinteressen. Veränderte Sichtweisen und Problemwahrnehmungsmuster der Rentenversicherung werden in der vorliegenden Analyse als Anzeichen für eine sich entwickelnde Änderungsdynamik gewertet. In ersten Ansätzen nehmen die Akteure institutionelle Inkongruenzen wahr: Der Systemrationalität der Rentenversicherung entspräche statt einer staatlichen Politik der Ausgliederung weiblicher Erwerbstätiger vielmehr eine Politik, die eine verstärkte Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt und eine Verstetigung weiblicher Erwerbsverläufe förderte.

Als Reaktion auf die Einbeziehung des Rentenversicherungssystems in die staatliche Familien-, Arbeitsmarkt- und Haushaltskonsolidierungspolitik beginnt sich bei den Rentenversicherungsakteuren ein *neues institutionelles Selbstverständnis* herauszubilden. Dem Binneninteresse der GRV widerspricht eine Arbeitsmarktpolitik, die Anreize zur Ausgliederung von Beschäftigtengruppen aus dem Arbeitsmarkt und aus der Versicherungspflicht schafft. Angesichts der demographischen Belastungen und der damit verbundenen künftigen Schrumpfung des Beschäftigtenpotentials liegt das institutionelle Interesse der GRV vielmehr in der Erschließung zusätzlicher Versicherten- und Beitragszahlerpotentiale. Mit dieser Rückbesinnung auf die Funktionslogik des Alterssicherungssystems beginnen die Akteure, ihren Wahrnehmungshorizont zu erweitern, indem sie die *externen Rahmenbedingungen Beschäftigungsentwicklung und staatliche Beschäftigungspolitik* in ihre Analyse einbeziehen.Das Systemerhaltungsinteresse reicht jedoch nicht aus, um eine sozialversicherungspolitische Alternativposition zur staatlichen Politik zu legitimieren. Deshalb vollzieht sich bei den Rentenversicherungsvertretern ein Prozeß der *(Wieder-)Aneignung sozialpolitisch-normativer Prämissen*. Indikatoren sind einerseits die Kritik an den inversen Verteilungswirkungen der Erziehungsgeld- und Erziehungszeitenregelung und andererseits die Infragestellung einer staatlichen Politik, die Erwerbsunterbrechnungen bei Frauen mit Kindern fördert. Hingegen wäre zur Erreichung des sozialpolitischen Zieles einer Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung der Frau eine Politik der Verstetigung von Erwerbs- und Versicherungsverläufen geeigneter.

Im Prozeß der institutionellen Neuorientierung der GRV treten jedoch auch bisher latent gebliebene *organisationsinterne Defizite und Konfliktpotentiale* zutage. Dies gilt beispielsweise für die Rentenversicherungsstatistik. In dem Maße, in dem sich das System stärker mit Entwicklungen am Arbeitsmarkt beschäftigt, erscheint die Erfassungsgenauigkeit der bisherigen Statistik sowie die Perzeption externer Daten verbesserungsbedürftig. Auf organisationsinterne Konfliktpotentiale verweist die ambivalente Haltung der Rentenversicherungsakteure gegenüber der Frage Beibehaltung oder Aufhebung der sogenannten Geringfügigkeitsgrenze. Auf der einen Seite wird das Interesse am Ausschluß »schlechter Risiken« und von Personen ohne Sicherungsbedarf formuliert, auf der anderen Seite beginnt das Bewußtsein darüber zu wachsen, daß die Funktionen der Alterssicherung künftig nur dann aufrecht erhalten werden können, wenn die Solidargemeinschaft der Versicherten und Beitragszahler breit genug ist.

Insgesamt lassen sich die Befunde der familien-, arbeitsmarkt- und sozialversicherungspolitischen Wirkungsanalyse wie folgt resümieren: Das

untersuchte Maßnahmenpaket ist zwar optimal auf die Eigenlogik und politische Opportunität des staatlichen Politikbereichs ausgerichtet, führt aber zur problematischen Folgewirkungen im benachbarten Bereich der Sozialversicherung. Die auftretenden institutionellen Inkongruenzen zwischen staatlicher Politik und Rentenversicherung befördern bei den GRV-Akteuren ein verändertes institutionelles Selbstverständnis. Wo vormals stark rechts- und finanzierungstechnisch geprägte Kompetenzdefinitionen und defensive Problembearbeitungsmuster dominierten, beginnen sich nun offensivere, stärker normativ und konzeptuell geprägte Sichtweisen über die künftige Rolle der Sozialversicherungssysteme in einem integrierten gesellschaftspolitischen Projekt zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie herauszubilden.

4. Veränderte institutionelle Wahrnehmung von Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik durch die Rentenversicherung (Zusammenfassung und Fazit)

Ausgangspunkt für die vorliegende Untersuchung war die Beobachtung, daß zwischen aktuellen Entwicklungen im Beschäftigungssystem sowie der staatlicherseits gewählten arbeitsmarktpolitischen Strategie einerseits und den gegebenen Konstruktionsprinzipien des bundesdeutschen Rentenversicherungssystems andererseits Inkongruenzen und nichtintendierte Folgewirkungen auftreten. Verstärkt werden die daraus resultierenden Funktionsdefizite - so die These - durch normative und kognitive Orientierungen des institutionellen Akteurs Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), die traditionell-historisch geprägt sind.

Inkongruenzen und Anpassungsprobleme zwischen Beschäftigungs- und Sozialversicherungssystem entstehen deshalb, weil das sozialversicherungsrechtliche Regelwerk auf der Globalebene an einer hohen Beschäftigung und auf der Strukturebene an homogenen Standards von Umfang und Dauer der Erwerbsbeteiligung der Versicherten ausgerichtet sind, die seit Mitte der siebziger Jahre Differenzierungs- und Erosionstendenzen unterliegen. Daraus entstehende Defizite werden sichtbar an neuartigen Sicherungslücken bei Beschäftigten, die vom Normalarbeitsverhältnis abweichende Arbeitszeit- und Erwerbsverlaufsmuster aufweisen. Außerdem verschärfen sich die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung, weil durch Prekarisierungs- und Marginalisierungstendenzen (zum Beispiel durch Zunahme der nicht registrierten Arbeitslosigkeit/Stillen Reserve, der nicht sozialversicherungspflichtigen, flexiblen Beschäftigungsformen) einerseits und durch arbeitsmarktpolitische Strategien der Arbeitsangebotsverknappung (zum Beispiel Erziehungsurlaub, Vorruhestand) andererseits das Verhältnis zwischen sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen/Beitragszahlern und vorübergehend oder dauernd Nichterwerbstätigen/Nichtbeitragszahlern ungünstiger wird.

Im Zentrum des ersten Teils (Kapitel 1 und 2) der vorliegenden Untersuchung stand die Frage, warum die Rentenversicherungsakteure die genannten Strukturveränderungen und Trends lediglich global und ausschnitthaft wahrnehmen, obwohl sowohl die daraus resultierenden, sozial-

politischen Funktionsdefizite als auch die damit verbundenen Finanzierungsprobleme ein anderes Verhalten der Institution erwarten ließen.[1]

Anhand einer *problemorientierten Institutionenanalyse der GRV* wurde versucht, auf diese Frage erste Antworten zu geben (Kapitel 2). Mit dem Konzept des institutionellen Selbstverständnisses wurde ein heuristisch-theoretischer Analyserahmen entwickelt, um normative und kognitive Wahrnehmungsmuster und Handlungsprämissen der Rentenversicherungsakteure zu erfassen (Abschnitt 1.3).

In das erkenntnisleitende Konzept des institutionellen Selbstverständnisses sind Ansätze aus verschiedenen Theoriebereichen eingegangen, um Aufschlüsse über vorhandene Selektivitäten bei der System-Umweltperzeption, das Handeln der Institutionen beeinflussende Bestandsinteressen sowie ihre Stellung im interinstitutionellen Gefüge von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu gewinnen (Kapitel 1). Anknüpfungspunkte boten erstens soziologisch und politologisch orientierte institutionalistische Ansätze, die als Determinanten des institutionellen Handelns und Unterlassens nicht nur die formellen gesetzlichen und organisatorischen Reglungen einbeziehen, sondern auch die impliziten und expliziten normativen und kognitiven Orientierungen und Wissensbestände, die die Binnen- und Weltsicht der Akteure prägen (Kaufmann 1977b, Scharpf 1986, Schmid/Reissert/Bruche 1987, vgl. Abschnitt 1.3). Zweitens stützte sich das vorliegende analytische Konzept auf organisations- und steuerungstheoretische Aussagen über Handlungspotentiale und -restriktionen institutioneller Akteure (Mayntz 1988, Wiesenthal 1987, Windhoff-Héritier 1989). Von zentraler Bedeutung war dabei der Befund, daß aufgrund der institutionellen Schwäche der paritätischen Selbstverwaltung wesentliche faktische Handlungspotentiale bei den Verwaltungen der Sozialversicherung und ihren Verbänden liegen (Heclo 1974, Kaufmann 1988, vgl. Abschnitt 1.4).

Die gewählte Methode für die Untersuchung des arbeitsmarktbezogenen institutionellen Selbstverständnisses des Rentenversicherungssystems bestand aus einer qualitativen, ganzheitlich-verstehenden Forschungsstrategie, in der die normativen und kognitiven Wahrnehmungsmuster der GRV-Akteure aus der Binnenperspektive des Systems analysiert wurden (zur Methode Glaser/Strauss 1967, vgl. Abschnitt 1.6).

Im Mittelpunkt des zweiten Teils stand eine *empirische Politikanalyse*, in der die Frage untersucht wurde, wie die GRV-Akteure auf eine staatliche Strategie der Familienförderung und Arbeitsangebotsverknappung reagieren (Kapitel 3). Während die Institutionenanalyse der GRV darauf zielte, die Handlungs*voraussetzungen* des Alterssicherungssystems zu untersu-

1 Zur Fragestellung und deren theoretischen Begründung vgl. Abschnitt 1.1 und 1.2.

chen, ging es in der empirischen Politikanalyse um die *dynamischen Merkmale* des *institutionellen Handelns* des Akteurs Rentenversicherung in seinen interinstitutionellen Bezügen. Am Beispiel eines komplexen politischen Programms wurden die Sichtweisen und Problembearbeitungsmuster der GRV-Akteure in einen breiten arbeitsmarkt-, familien- und sozialversicherungspolitischen *Handlungskontext* gestellt. Mit der Methode einer sozialwissenschaftlichen *Wirkungsanalyse* konnten die Interdependenzen und Wechselwirkungen deutlich gemacht werden, die zwischen der GRV und anderen, neben- und übergeordneten Politikbereichen und deren jeweiligen Teilrationalitäten bestehen.[2] Die funktionalen und interessenbezogenen Bedingungen für die *Beibehaltung* »bewährter«, aber nicht mehr problemadäquater Sichtweisen und Handlungsmuster einerseits und ihrer *Veränderung* im Sinne eines erweiterten Gestaltungsanspruches der Rentenversicherungsakteure andererseits wurden anhand der Rekonstruktion eines mehrjährigen politischen Implementationsprozesses herausgearbeitet (Abschnitte 3.1 bis 3.6).

Bei der Interpretation der empirischen Befunde wurde auf steuerungstheoretische Ansätze zurückgegriffen, die politische Steuerung als positive oder negative Handlungskoordination einer Mehrzahl von politischen, verbandlichen und institutionellen Akteuren verstehen (Kaufmann 1988: 70 ff.).[3] Aufgrund komplexer Aushandlungs- und Kompromißbildungsprozessen stellen Strategien politischer Steuerung mulitfunktionale Einrichtungen dar, deren immanente Logik in ihren Mehrfachwirkungen liegt, d. h. in der gleichzeitigen Verfolgung unterschiedlicher Ziele und Teilrationalitäten. Auslösebedingungen politischer Steuerung sind nicht notwendigerweise defizitäre Lebenslagen sozialer Gruppen. Politisches Handeln wird erst dann initiiert, wenn parallel dazu politik- und institutioneninterne Probleme (Bestandssicherung, Anpassung des interinstitutionellen Machtgefüges an veränderte gesellschaftliche Kräfteverhältnisse) bearbeitet werden können (Lenhardt/Offe 1977: 112 ff.). In Institutionen wie den Sozialversicherungssystemen entsteht eine Änderungsdynamik erst dann, wenn sich problematische Umweltentwicklungen institutionsintern als Legitimations-, Konkurrenz- oder Kostendruck äußern (Kaufmann 1977a: 504, 1982a: 65 f.). An neu entstehenden Konflikten und nichtintendierten Folgewirkungen für einzelne in den Steuerungsprozeß involvierte Teilsysteme/Institutionen können assymetrische Macht- und Einflußstrukturen zum Ausdruck kommen, indem ein Teilsystem - im vor-

2 Zum methodischen Konzept der Wirkungsanalyse vgl. Abschnitt 1.6.

3 Zu für unsere Analyse einschlägigen Ansätzen der Steuerungstheorie vgl. Abschnitt 1.5.

liegenden Fall die staatliche Ebene - die Folgewirkungen seines Handelns auf ein anderes Teilsystem - im vorliegenden Fall die Rentenversicherung - nicht berücksichtigen muß (Mayntz 1988: 35, Windhoff-Héritier 1983b: 243; vgl. Abschnitt 1.5).

Zusammenfassend soll die Frage nach den Bedingungen der *Beibehaltung* der diagnostizierten, am traditionellen Erwerbs- und Familienmodell ausgerichteten System- und Umweltperzeption der GRV-Akteure und ihres *Wandels* im folgenden beantwortet werden. Unsere Analyse ergab als *zentrale Erklärungsfaktoren* zum einen Merkmale der Binnenstruktur des GRV-Systems (Punkt 1, vgl. unten), zum anderen Merkmale der System-Umwelt-Wahrnehmung durch die GRV-Akteure und darin enthaltene Relevanzmaßstäbe (Punkt 2), drittens Merkmale des interinstitutionellen Gefüges, in das die Rentenversicherung eingebettet ist und dessen Kooperations- und Konfliktstrukturen durch je spezifische, historisch variable Machtverteilung und Interessenslagen geprägt sind (Punkt 3). Synthetisiert wurden diese Merkmale im heuristischen Begriff des institutionellen Selbstverständnisses. Je nach inhaltlicher Ausprägung der vorgenannten Merkmale kristallisieren sich im institutionellen Selbstverständnis der GRV-Akteure als Resultante ihrer normativen und kognitiven Wahrnehmung des Binnensystems und der Systemumwelt eher Status-quo-orientierte Beharrungstendenzen oder eine auf Veränderung ausgerichtete und von institutionellen Lernprozessen begleitete *Selbsttransformation* (Wiesenthal 1987: 323, vgl. Punkt 4).

Für die vorliegende Fragestellung zentrale Merkmale der Binnen- und Umweltperspektive der Rentenversicherungsakteure lassen sich demgemäß wie folgt unterscheiden[4]:

1. Von den Akteuren geteilte *sozialpolitisch-legitimatorische Sicherungsziele und Sicherungsstandards* für die Gesamtheit der Versicherten bzw. einzelne Versichertengruppen, die sie konstituierenden normativen Erwerbsbeteiligungs- und Familienmodelle und die an ihrem Zustandekommen beteiligten kognitiven »Quasitheorien« und Paradigmata über die Bedeutung der angrenzenden Politikbereiche (Wirtschafts-, Finanz-, öffentliche Haushaltspolitik) für das System (Abschnitt 4.1).
2. *Wahrnehmung und Bedeutungszumessung des Arbeitsmarkts* und seiner Rolle für die Erreichung des Sicherungszieles; Analyse der Wirkungen der konkreten Arbeitsmarktsituation sowie der staatlichen Arbeitsmarktpolitik auf die Bedingungen des Anwartschaftserwerbs, der Leistungsinanspruchnahme und der Finanzierung des Systems durch die

4 Zur theoretischen Fundierung des analytischen Konzepts vgl. Abschnitt 1.3.

Akteure; Beurteilung der Kompatibilität staatlicher Arbeitsmarktpolitik mit den Funktionsprämissen der GRV (Abschnitt 4.2).

3. *Struktur des intra- und interinstitutionellen Gefüges* der an der Gestaltung von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unmittelbar und mittelbar beteiligten staatlichen Ressorts, parastaatlicher Institutionen und Verbände; in den institutionellen Handlungsroutinen vorherrschende Kooperations- und Konfliktmuster; Machtungleichgewichte; Berücksichtigung/Nichtberücksichtigung der Folgenwirkungen politischer Strategien auf andere Teilsektoren (Abschnitt 4.3).
4. Von den Akteuren geteiltes *institutionelles Selbstverständnis* des Rentenversicherungssystems als Resultante der expliziten und impliziten, normativen und kognitiven Orientierungen, Positionen und Wissensbestände über die Binnen- und Umweltverhältnisse der GRV sowie den damit verbundenen Selektivitäten; die qualitativen Merkmalsausprägungen reichen von einem auf rechtliche und finanzierungstechnische Feinregulierung beschränkten bis zu einem erweiterten und stärker politisch geprägten Selbstverständnis, bei dem die institutionellen Akteure zur Reflexion ihrer Grundannahmen fähig sind und eine eigenständige konzeptionelle Kompetenz entwickeln (Abschnitt 4.4).

Im folgenden werden die Ergebnisse der theoretischen Institutionenanalyse sowie der empirischen Politik- und Prozeßanalyse anhand der vorgenannten Merkmale der institutionellen Wahrnehmungs- und Handlungsmuster der GRV in bezug auf das Beschäftigungssystem zusammengefaßt. Gleichzeitig werden einige zukunftsbezogene Überlegungen darüber angestellt, wie das institutionelle und konzeptionelle Gewicht der Sozialversicherung bei der Gestaltung der zukünftigen arbeits- und sozialpolitischen »Landschaft« gestärkt und die Rolle der Sozialversicherungsträger als kritisches Gegengewicht zur politischen Führung gefestigt werden können (vgl. Zacher 1984: 10).

4.1 Neuorientierung der normativen und kognitiven Prämissen der Rentenversicherungsakteure

Die Ausgangshypothesen bezogen sich auf Inkongruenzen zwischen normativen und kognitiven Grundannahmen des Rentenversicherungssystems einerseits und der empirischen Situation im Beschäftigungssystem und dessen ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen andererseits. Einer ersten Annahme zufolge stimmen die im Regelwerk der GRV enthaltenen Normen und Soll-Standards über Umfang und Dauer der Er-

werbstätigkeit zur Erreichung eines bestimmten Rentenniveaus mit den empirisch vorfindbaren Arbeitsmarktbedingungen nicht mehr überein. Welche Folgewirkungen aus dieser Diskrepanz in bezug auf die Begünstigung/Benachteiligung von Beschäftigtengruppen durch das bestehende Rentenversicherungsrecht resultieren und inwieweit sich bei den GRV-Akteuren bereits Prozesse der normativen und kognitiven Neuorientierung vollziehen, soll im folgenden resümiert werden.

Das im regelungstechnischen Konstrukt der sogenannten Standardrente repräsentierte Erwerbsmodell erhebt den männlichen, lebenslang vollzeitbeschäftigten Durchschnittsverdiener zum fiktiven Normalfall (vgl. Bieback 1985: 706 ff.). Im Sinne einer Konditionalprogrammierung erreichen nur diejenigen Versicherten einen auskömmlichen, unterhaltssichernden Rentenanspruch, die diese Voraussetzungen erfüllen (VDR-Kommission 1987: 77 ff.). Komplementär dazu orientiert sich das Rentenversicherungssystem am als Normalität betrachteten Modell der Einverdiener- und Hausfrauen-Ehe. Für die Frau bietet das Rentenrecht jedoch zwei alternative Lebensformen an: Während in der Hinterbliebenenrente (Witwenrente) die Möglichkeit der Nur-Familienfrau institutionalisiert ist, steht jeder Frau (wie jedem Mann) ebenso oder in Formen der Kombination die formale Möglichkeit des Aufbaus eines Versichertenrentenanspruchs über eigene versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit offen.

Erwerbs- und Ehemodell enthalten eine Reihe von normativen und kognitiven Annahmen, die angesichts des gesellschaftlichen Wandels und der seit fast zwanzig Jahren andauernden hohen Arbeitslosigkeit und dadurch entstandenen Strukturveränderungen im Beschäftigungssystem als nicht mehr gegeben vorausgesetzt werden können. Auf der Globalebene verbindet sich - wie gezeigt wurde - mit dem Modell des Standardrentners erstens die Annahme der empirischen *Zugänglichkeit des Arbeitsmarktes* für alle an Erwerbsarbeit Interessierten sowie die *Erreichbarkeit der vorgegebenen Erwerbsbeteiligungsstandards*. In den bedarfsorientierten GRV-Regelungen des sozialen Ausgleichs sind zwar für Phasen von Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit begrenzte Kompensationen vorgesehen, doch sie implizieren zum einen lediglich punktuell und konjunkturell auftretende Arbeitsmarktprobleme und zum anderen zufällig streuende Arbeitsmarktrisiken (Schmid/Reissert/Bruche 1987: 318 f.). Die normativen Leitbilder der Rentenversicherung und ihrer Akteure beinhalten auf der Strukturebene eine zweite Annahme, nämlich die der *Homogenität und Vergleichbarkeit* der Erwerbsbeteiligungsmuster und Versichertenbiographien (Kaltenbach 1984: 381).

Mit der dritten, soziostrukturellen Annahme wird von der Gültigkeit des *Familienmodells* ausgegangen, das einerseits die Stabilität der Ehe, andererseits die tradierte Rollenverteilung zwischen Frau und Mann und schließlich voraussetzt, daß dieses Muster den Präferenzen (insbesondere von Frauen) entspricht (Kolb 1989b: 58 ff.).

Die vierte, distributive Annahme impliziert *sozialverträgliche und gerechte Arbeitsmarktergebnisse*. Mit dem für das GRV-System grundlegenden Äquivalenzprinzip wird unterstellt, daß in die marktförmige Allokation von Erwerbschancen von seiten der Sozialpolitik nicht (oder nur marginal) korrigierend eingegriffen werden muß und daß damit die Marktresultate ergänzende soziale und politische Umverteilungsnormen verzichtbar sind (vgl. Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats 1981: Randziffer 41, Kohl/Leisering 1982: 421).[5]

Diese Annahmen, die sowohl für die Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit des GRV-Systems als auch für seine sozialpolitische Legitimation zentrale Voraussetzungen darstellen, sind spätestens seit Mitte der siebziger Jahre nicht mehr gegeben. Anhand von Daten der Beschäftigten- und Rentenstatistik wurde gezeigt, in welchem Umfang und bei welchen Gruppen die empirische Realität von den Präsumtionen abweicht. Angesichts der lang andauernden und Prognosen zufolge bis weit ins zweite Jahrtausend hineinreichenden Arbeitslosigkeit kann von einer allgemeinen Zugänglichkeit des Arbeitsmarktes derzeit und auch längerfristig nicht ausgegangen werden. Durch Strukturalisierungs- und Marginalisierungseffekte als Folge der Arbeitsplätze-knappheit einerseits sowie veränderter Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche, vor allem nach Teilzeitarbeit andererseits gerät die Annahme von Homogenität und Vergleichbarkeit der Erwerbsmuster und Versichertenbiographien außer Kraft. Dieser Befund wurde durch den Blick auf die empirische Streuung der Rentenanwartschaften erhärtet. Demnach erwerben rund 70 Prozent der Männer einen Versichertenrentenanspruch in Höhe der Standardrente oder darüber, während es nur 10 Prozent der Frauen sind. Die Rentenanwartschaften von Frauen streuen auch innerhalb der verschiedenen soziodemographischen Gruppen breit. Die größte Gruppe liegt bei Werten von rund einem Drittel der Eckrente (Infratest Sozialforschung/Sonderforschungbereich 3 1987: 101 f.). An den divergierenden Sicherungsniveaus von Frauen wird deutlich, daß ein *komplexeres Modell*, beispielsweise eine aus der empirischen Verteilung entwickelten Typologie von männlichen und weiblichen Versicherten geeigneter sein könnte, die reale Heterogenität von Versi-

5 Zu den Implikationen des Äquivalenz- und Solidarprinzips vgl. Abschnitte 2.1 und 2.2.

chertenbiographien und damit verknüpften Lebenslagen sichtbar zu machen.[6] Dadurch könnte die Wirkungsweise und Leistungsfähigkeit des Alterssicherungssystems differenzierter beurteilt werden.[7]

Die zunehmende Erwerbsneigung von Frauen, abnehmende Kinderzahlen und instabile Ehen lassen das in der Rentenversicherung nach wie vor dominierende traditionelle Familienmodell fraglich erscheinen (kritisch dazu: Transfer-Enquête-Kommission 1979: 167, Kolb 1984b: 643). Und schließlich erheben sich Zweifel hinsichtlich der sozialpolitischen Legitimierbarkeit ungleicher Verteilungsergebnisse, wenn die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt ungleich verteilt sind (Bethusy-Huc 1965: 30 f.). Dies gilt um so mehr, als eine wachsende Gruppe von marginal und prekär Beschäftigten aus der Versicherungspflicht herausfällt. Das Äquivalenzprinzip leistet unter diesen Realbedingungen - von seiner Wirkung auf alle Beschäftigten her betrachtet - nicht mehr seine programmatisch intendierte Funktion, die Marktresultate proportional auf die Versichertenansprüche zu übertragen. Sondern es werden im Gegenteil bestehende Ungleichheiten verstärkt (vgl. Schmid/Reissert/Bruche 1987: 311 ff.). Selbst eine Reihe von Leistungselementen des sozialen Ausgleichs wirkt in diesem Sinne selektiv, weil beispielsweise die Regelung der Rente nach Mindesteinkommen nur beansprucht werden kann, wenn 25 (nach der Rentenreform 1992 35) Versicherungsjahre zurückgelegt sind.[8]

Der Leitbildcharakter des Normalbeschäftigten/Normalversicherten wird von den institutionellen Akteuren der Rentenversicherung und sie beratenden Kommissionen in stereotyper und fast beschwörender Weise wieder und wieder betont (Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme 1983a: 31, VDR-Kommission 1987: 7, Stellungnahme des Sozialbeirats 1989: Randziffer 4).

Allerdings werden vereinzelt und in äußerst zurückhaltenden Formulierungen auch Zweifel an der empirischen Gültigkeit der Standardrenten-Annahme angemeldet. Während Schreiber (1971: 125), einer der Väter der Rentenformel, noch von einer »mit der Zeit eintretende(n) Nor-

6 Einen ersten Ansatz in diese Richtung stellt die Analyse von Rentenanwartschaften dar, die von Infratest Sozialforschung/Sonderforschungsbereich 3 (1987) im Auftrag des BMAS durchgeführt wurde. Zu einigen Ergebnissen vgl. Abschnitt 3.2.

7 Aus Expertengesprächen mit Vertretern der GRV wissen wir, daß die datenmäßige Verbesserung des Wissensstandes über die Verteilungswirkungen der Rentenversicherung ein ausgesprochenes Politikum darstellt, an dem unterschiedliche Interessen aufeinandertreffen.

8 Zu den restriktiven Zugangsvoraussetzungen der Leistungselemente des sozialen Ausgleichs und ihren segmentierenden Wirkungen gerade bei Frauen vgl. Hermann 1984: 153 ff., Rolf/Wagner 1988: 713 ff.

malisierung der Lebensläufe« und damit von einem kontinuierlichen Rückgang der Klein- und Kleinstrenten ausging, stellt die Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (1983a: 58 f.) die Übereinstimmung von Norm und Empirie vorsichtig in Frage. Als verursachender Bereich wird jedoch nicht die Arbeitsmarktsituation, sondern lediglich die Familiensituation explizit angesprochen: Die Möglichkeit, ein angemessenes Sicherungsziel zu erreichen, sei insbesondere bei Frauen, die aus familiären Gründen keine kontinuierliche Erwerbsbiographie aufweisen, eingeschränkt (Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme 1983a: 143).

Wir gingen der Frage nach, warum sich die im Konstruktionsprogramm der Rentenversicherung enthaltenen Erwerbsnormen als so beständig erweisen, obwohl evident ist, daß sie die empirische Realität nur ausschnitthaft erfassen. Die Gründe für institutionelle Strukturkonservatismen dieser Art liegen der vorliegenden Analyse zufolge in einem spezifischen Konglomerat aus Interessenlagen sowie kognitiven Wahrnehmungsmustern und Paradigmen. Im einzelnen handelt es sich um:

(a) *Interessen der politischen und administrativen GRV-Akteure an der Bestandserhaltung der Sicherungsansprüche der Normalversicherten.*[9] Da eine Veränderung der vorhandenen Begünstigungs- und Benachteiligungswirkungen der rentenrechtlichen Regelungen sowie aktueller politischer Maßnahmen bei gegebenen Knappheitsverhältnissen am Arbeitsmarkt und bei den Rentenfinanzen mit der Gefahr der Anspruchsbegrenzung der bisher begünstigten Beschäftigten- und Versichertengruppen verbunden wäre, liegt das Interesse der Akteure in der Beibehaltung des Status quo. Dabei geht es in unserer Argumentation nicht um die Infragestellung des Eigentumsschutzes an durch eigene Beitragsleistungen erworbenen Leistungsansprüchen, sondern um die aufgezeigten Verteilungswirkungen der Definition des sozialversicherungspflichtigen Versichertenkreises und der Zugangsvoraussetzungen für Elemente des sozialen Ausgleichs (Erziehungszeiten). Wie deutlich gemacht werden konnte, sind die institutionellen Interessenpositionen nicht explizit in programmatischen oder problembezogenen Äußerungen der Akteure enthalten, sondern sie werden sichtbar an Wahrnehmungsmustern, in denen Umweltbedingungen und Probleme betont oder ausgeblendet werden. Unsere Analyse ergab, daß das dominierende institutionelle Interesse in der Beibehaltung der vorhandenen Arbeitsmarktverteilungsmuster liegt, also in der gegebenen Allokation von Erwerbs-, Einkommens- und Sozialsi-

9 Zu den impliziten Interessenpositionen vgl. Abschnitte 2.4 und 3.5.

cherungschancen zwischen Frauen und Männern, zwischen Arbeitslosen, prekär Beschäftigten und Normalbeschäftigten. Ein alternatives Muster, beispielsweise eine Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungspolitik, die die Zugangschancen insbesondere für Frauen mit Kindern erhöht und kontinuierliche Erwerbsverläufe fördert, würde die bisher privilegierte Position der männlichen lebenslang Vollzeitbeschäftigten möglicherweise schmälern. Innerhalb des Rentenversicherungssystems könnten Prozesse in Gang kommen, wodurch die bestehenden Verteilungswirkungen der Regelungen (vgl. Abschnitt 4.2) sowie der bestehende Konsens zwischen staatlicher Politik und GRV (vgl. Abschnitt 4.3) ihre Selbstverständlichkeit verlieren könnten.

Ein weiterer Grund für die Beständigkeit der mit empirischen Strukturen im Beschäftigungs- und Sozialsystem kollidierenden Handlungsprämissen liegt in:

(b) *kognitiven Orientierungen und quasitheoretischen Annahmen über für das GRV-System relevante Interdependenzen mit der Systemumwelt.*[10]
Unsere Untersuchung ergab, daß die Wahrnehmungen und Problemdefinitionen der GRV hauptsächlich an zwei kognitiven Paradigmen orientiert sind, die ihre Umweltperzeption prägen. Zum einen handelt es sich dabei um die unausgesprochene Übernahme des *Erklärungsmodells der neoklassischen Wirtschaftstheorie.* Dies zeigt sich vor allem an einem Verständnis des Wirtschaftsprozesses, der durch politische Intervention nicht beeinflußbar ist oder für diesen abträgliche Folgen haben kann (vgl. Gerwin 1986). Dementsprechend sind die Äußerungen der institutionellen GRV-Akteure geprägt von der Hoffnung auf eine Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung durch die autonome Wirtschaftsdynamik. Da im neoklassischen Modell des Wirtschaftsgeschehens Sozialversicherungsbeiträge sowie staatliche Zuschüsse schwerpunktmäßig interpretiert werden als Gefährdungsfaktoren der Investitionskraft der Unternehmungen, wird aus dieser Perspektive der Konsolidierung der Sozialversicherungssysteme Vorrang eingeräumt. Indem die GRV-Akteure die Konsolidierung der Rentenfinanzierung zu einem zentralen Handlungsziel erklären und auf die Entwicklung alternativer wirtschaftswissenschaftlich fundierter Gestaltungskonzepte verzichten, ordnen sie sich - vom Resultat ihres Handelns und Unterlassens her betrachtet - der paradigmatischen

10 Zum heuristischen-theoretischen Konzept des institutionellen Selbstverständnisses der GRV-Akteure sowie seinen normativen und kognitiven Grundlagen vgl. Abschnitt 1.3.

Orientierung der staatlichen Wirtschaftspolitik unter (vgl. Windhoff-Héritier 1983b: 242 f.).

Ein weiteres Kennzeichen der kognitiven Orientierung der GRV-Akteure ist die *Dominanz demographischer gegenüber arbeitsmarktbezogener Erklärungsansätze*. Dies zeigt sich in zentralen Figuren der *Problemdefinition* wie Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung, dem Verhältnis der »aktiven« zur »inaktiven« Bevölkerung sowie abnehmenden Geburtenziffern (vgl. Gutachten des Sozialbeirats 1981: Randziffer 8, VDR-Kommission 1987: 15 ff., Stellungnahme des Sozialbeirats 1989: Randziffer 5).[11] Auf der konkreten Handlungsebene zeigt sich die Bevorzugung demographischer *Problemlösungen* an dem anfangs eindeutigen Votum der GRV-Akteure für eine Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht.[12]

Die Orientierung der GRV-Akteure an diesem kognitiven Erklärungskontext und die Ausblendung alternativer oder konkurrierender Paradigmen ist deshalb für das Rentenversicherungssystem »attraktiv«, weil sie in dreifacher Hinsicht seine institutionelle Handlungsfähigkeit sichert. Erstens erlauben die ökonomischen und demographischen Theoreme über »richtige« und maßgebliche Wirkungszusammenhänge die *Beibehaltung* der traditionellen erwerbs- und familienbezogenen Leitbilder. Zweitens verfügt die Formalstruktur des makroökonomischen und demographischen Theoriekontextes in seiner GRV-spezifischen Anwendungsform über geeignete *Anschlußstellen* zur Formalstruktur des Rentenversicherungssystems selbst und den Problembearbeitungsmustern der Akteure (vgl. Wiesenthal 1987: 331; vgl. Abschnitt 2.4). Sowohl in den Quasitheorien als auch in den Problemlösungen dominieren globale, aggregierte und Durchschnittsgrößen. Im Falle der Makroökonomie sind dies Wachstums- und Investitionsquoten, Produktivitätsziffern und Lohnnebenkosten, im Falle der Bevölkerungstheorie Geburtenziffern, Sterbeziffern und Gesamtlastquotienten, in den GRV-spezifischen Denkstrukturen sind dies Versicherten-und Leistungsempfängerentwicklung sowie Einnahmen- und Ausgabenbilanzen. Die Einbeziehung differenzierterer Wissensbestände, in denen zum einen die Strukturkomponente bei Beschäftigten und Versicherten und zum anderen zeitliche Entwicklungstrends im Vordergrund stehen, würde nur dann zu einer Anreicherung der institutionellen Erklärungskontexte führen, wenn auch die binneninstitutionell vorherrschen-

11 Zur Betonung des demographischen Erklärungskontextes und der tendenziellen Vernachlässigung von Interdependenzen mit Beschäftigungssystem und Arbeitsmarkt vgl. Abschnitte 2.2.4 und 2.4.

12 Zu den empirischen familien-, arbeitsmarkt- und sozialversicherungspolitischen Wirkungen des dazu implementierten staatlichen Programms vgl. Abschnitte 3.4 und 3.5.

den globalen Perzeptionsmuster durch die (statistische) Erfassung von Teilgruppen und tiefenscharfe Analysen von Einzelproblemen ergänzt würden. Und schließlich drittens liegt die Attraktivität des paradigmatischen Erklärungsgerüsts der institutionellen Akteure darin, daß es sich bei der makroökonomischen neoklassischen Theorie und den Ansätzen der Bevölkerungswissenschaft um vergleichsweise *politikferne Erklärungskontexte* handelt, in denen autonome Entwicklungsgesetzlichkeiten eine größere Rolle spielen als politisch-intentionale Beeinflussung durch staatliche Steuerung. Auf diese Weise werden auf binneninstitutioneller Ebene Konflikte und Kontroversen über normativ-politische Grundpositionen vermieden (vgl. Kaufmann 1988: 69). Außerdem fällt auf dieser paradigmatischen Grundlage die Einhaltung der ressortmäßigen Arbeitsteilung leicht. Fragen nach der »richtigen« Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Familienpolitik entstehen aus der Hypothesenstruktur dieser Theorien nicht, was wiederum zur Vermeidung potentieller Konflikte zwischen Rentenversicherung und staatlichen Politkbereichen beiträgt.

Jedoch enthält die vorliegende Analyse auch erste Erklärungen dafür, unter welchen Voraussetzungen in einer politisch-administrativen Konstellation der Stabilität von Normen, Interessen und Paradigmen Brüche entstehen können, die - in unserem Falle bei den Akteuren der Rentenversicherung - einen Prozeß der normativen und kognitiven Neuorientierung in Gang setzen. Die Befunde hierzu werden in den folgenden Ausführungen zusammengefaßt.

4.2 Konturen einer mit den Funktionsprämissen der Rentenversicherung kompatiblen Arbeitsmarktpolitik für Frauen

Das *Nichtverfügen* der Rentenversicherungsakteure über eigene arbeitsmarktpolitische Vorstellungen hat - wie gezeigt wurde - praktisch-politische Folgewirkungen. Obwohl eine Zunahme der (versicherungspflichtigen) Frauenerwerbstätigkeit abstrakt als Chance angesehen wird, der mittelfristigen Abnahme des Erwerbspersonenpotentials entgegenzuwirken, tragen die GRV-Akteure nicht durch Handeln, sondern durch *Unterlassen* dazu bei, daß die Arbeitsmarktposition von Frauen mit Kindern tendenziell verschlechtert wird. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Problemkreises Demographie im paradigmatischen Erklärungskontext der Akteure diagnostizieren sie vorrangigen Handlungsbedarf im *Bereich der Familie* und *nicht im Bereich der Frauenerwerbstätigkeit*. Dementsprechend liegen die Schwerpunkte rentenrechtlicher Neuregelungen (nicht nur des Erziehungszeitengesetzes, sondern auch der ab 1992 zur Anrechnung kommen-

den Berücksichtigungszeiten für Erziehung und Pflege) in der Verbesserung der familiären und nicht der erwerbsarbeitsbezogenen Rahmenbedingungen.[13]

Die reformstrategische Ausrichtung der GRV-Akteure *harmoniert* mit der staatlichen Politik zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, in der - wie die vorliegende Wirkungsanalyse zeigte - ebenfalls auf die Verbesserung der Familiensituation gerichtete Maßnahmen dominieren.

Die einseitige Begünstigung der Rolle der Frau in der Familie sowie der traditionellen Aufgabenteilung zwischen Frau und Mann lag und liegt nicht in der expliziten Intention der beteiligten Institutionen und Akteure, sie findet sich infolgedessen auch nicht in programmatischen Aussagen.[14] Vielmehr ist die (relative) Begünstigung der Familienrolle der Frau und die (relative) Vernachlässigung ihrer Arbeitsmarktsituation *das Resultat* eines komplexen Wirkungsgefüges. Zum einen entfalten politische Interventionen ihre Wirkungen nicht aus dem Zuschnitt der Maßnahmen selbst, sondern nur im Zusammenhang mit der immer schon vorhandenen *empirischen Realität*, auf die sie stoßen (Kaufmann 1982a: 65 f., 1988: 70 ff). Im vorliegenden Fall ergibt sich die spezifische Wirkung staatlichen Handelns einerseits und sozialversicherungsseitigen Unterlassens andererseits auf der Basis einer Arbeitsmarktsituation, die geprägt ist von lang anhaltender Arbeitslosigkeit, insbesondere bei Frauen, die für sich alleine bereits den Verzicht von Frauen auf eine Erwerbstätigkeit und den Verbleib oder die Rückkehr in die Familientätigkeit begünstigt. Um vor dem Hintergrund einer bereits vorgängigen strukturellen Schlechterstellung der Arbeitnehmerseite generell und der erwerbsarbeitssuchenden Frauen insbesondere politische Steuerungsresultate zu erzielen, die spürbar zur Chancengleichheit und zur Wahlfreiheit zwischen Familie und Beruf beitragen, würde es einer staatlichen Politik bedürfen, die im Sinne einer *Gegensteuerung* zum empirischen Trend eindeutig die *Erwerbssituation der Frau* stärkt. Zum anderen konnte gezeigt werden, daß sich der Resultat-

13 Bei rentenrechtlichen Regelungen, die an der Erwerbssituation von Frauen ansetzen, sind in der Regel Voraussetzungen der Inanspruchnahme sehr hoch. Sie kommen deshalb nur dem kleinen Kreis der langjährig versicherungspflichtig Erwerbstätigen zugute (Beispiel Rente nach Mindesteinkommen oder Erwerbsunfähigkeitsrente).

14 Jedoch wird beispielsweise die Arbeitsmarktentlastungswirkung des staatlichen Maßnahmenpakets »Erziehungsurlaub/Erziehungszeiten« von den arbeitsmarktpolitischen Akteuren nicht ungerne in Kauf genommen. Dasselbe gilt für die bewirkte Dethematisierung des Unterbeschäftigungsproblems generell sowie der Arbeitsmarktprobleme von Frauen mit Kindern insbesondere (vgl. Abschnitt 3.4).

charakter politischer Interventionen aus dem Zusammenwirken von (koordinierten oder unkoordinierten) Einzelpolitiken ergibt. Die Komplexität von Mehrfachwirkungen kann begrifflich erfaßt werden mit Hilfe des Theorems von Politik als »multifunktionaler Einrichtung« (Lenhardt/Offe 1977: 112 ff.).

Wie die empirische Politikanalyse gezeigt hat, lagen die Interessen der staatlichen Akteure in einer Stärkung ihres familienpolitischen Profils, einer Reduzierung des arbeitsmarktpolitischen Problemdrucks durch Anreize für Frauen, nicht als Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt zu erscheinen, einem Beitrag zur Flexibilisierung der Beschäftigung, einer Dethematisierung der Arbeitsmarktungleichgewichte sowie einer Entlastung des staatlichen Haushalts. Die bisherige arbeitsmarktpolitische Abstinenz der Rentenversicherung war eine wichtige Voraussetzung dafür, daß die staatlichen Akteure die aus ihrer Perspektive wünschenswerten Wirkungen erzielen konnten.

Die Bereitschaft des Akteurs Rentenversicherung, sich in das staatliche Maßnahmenpaket (so und nicht anders) einbinden zu lassen, kann nicht nur als Unterordnung der weniger mächtigen unter die mächtigere Instanz verstanden werden. Zum anfänglichen Konsens trug bei, daß das politische Gesamtpaket zumindest vordergründig und kurzfristig den institutionellen Eigeninteressen der GRV-Akteure entgegenkam. Es konnten konkrete Reformschritte im Hinblick auf den in Gutachten regelmäßig angemahnten Defizitbereich der niedrigen Rentenanwartschaften von Frauen vorgewiesen werden, ohne damit die Leistungsansprüche der (männlichen) Normalversicherten zu schmälern, weil in der ersten Phase des politischen Implementationsprozesses die Finanzierung der neuen Leistung »Anrechnung von Erziehungszeiten auf den Rentenanspruch« vom staatlichen Haushalt übernommen wurde (vgl. Abschnitt 3.4.2).

Ein weitreichender Positionswandel beginnt sich bei den Akteuren der Rentenversicherung seit dem Zeitpunkt zu entwickeln, seitdem die Bundesregierung ihre Absicht bekundet hat, mit dem Rentenreformgesetz 1992 die Finanzierung der auf drei Jahre erhöhten Kindererziehungszeiten auf die GRV zu verlagern.[15] Bemerkenswert ist dieser Positionswandel deshalb, weil die Gegenargumente der GRV-Akteure nicht auf der Finanzierungsebene und damit auf der binnenorientierten Ebene der Sy-

15 Zwar wird der Bundeszuschuß an die GRV in dem Umfang der bisherigen Kostenerstattung erhöht, doch nach Berechnungen der Rentenversicherungsträger reicht diese Erhöhung nicht einmal aus, die bereits vorher anfallenden ausgleichspflichtigen Ausgaben der GRV abzudecken (Kolb 1989b: 68 f.). Zu Umfang und Struktur der versicherungsfremden Leistungen der GRV vgl. Rehfeld/Luckert 1989: 42 ff.

stemerhaltung verharren. Vielmehr beziehen sie systemübergreifende arbeitsmarktbezogene Wirkungszusammenhänge ein. Mit dieser aktiven Ausdehnung des selbstdefinierten Kompetenzbereichs entsteht ein *Prozeß der kognitiven Annäherung des institutionellen Selbstverständnisses der GRV-Akteure an die faktisch bereits mehrfach vollzogene Ausdehnung des Funktionsbereiches der Rentenversicherung um arbeitsmarktpolitische Aufgaben.*[16]

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung können als empirischer Beleg des Theorems von Kaufmann (1977a: 504) gewertet werden, demzufolge eine Änderungsdynamik in Institutionen erst dann entsteht, wenn veränderte Umweltparameter organisationsintern zu Legitimations-, Konkurrenz- oder Kostendruck führen. Die Befunde stützen des weiteren unsere eingangs aufgestellte Hypothese, derzufolge Auslöser institutioneller Änderungsprozesse zwar meist Gefährdungen der Bestandsbedingungen von Institutionen sind, daß die Änderungsdynamik selbst jedoch innovative Energien bei den Akteuren freisetzt. Im Rahmen institutioneller Lernprozesse werden »bewährte« normative und kognitive Grundannahmen kritisch reflektiert und neue, erweiterte Problemlösungsperspektiven entwickelt (vgl. Abschnitte 1.5 und 3.5.1).

In der Detailanalyse der Argumentation, die die GRV-Akteure gegen eine staatliche Politik der Arbeitsmarktentlastung zu Lasten des Renten-

16 Die Instrumentalisierung der Altersgrenze als arbeitsmarktpolitisches Regulativ ist in der fachlichen und wissenschaftlichen Diskussion ein bekanntes Problem (Bieback 1985: 649 ff., Rüb 1986: 162). Die Verlagerung von Funktionen der Arbeitsmarktentlastung durch Vor- oder Frühverrentung von älteren Arbeitnehmern erfolgt vor allem durch vermehrte »Nutzung« vorhandener Rentenarten. Dies gilt insbesondere für das Arbeitslosenruhegeld sowie die Erwerbsunfähigkeitsrente. Die jährliche Arbeitsmarktentlastung, die zu Lasten der GRV, aber auch der Arbeitslosen- und Krankenversicherung erzielt wurde, lag in den Jahren 1985 bis 1987 bei durchschnittlich rund 300 000 Personen (Brinkmann/Klauder/Reyher u. a. 1987: 391, Wagner/Kirner/Schupp 1988: 25 ff.). Im Rahmen der Rentenreform 1992 wird als neue Rentenart die Teilrente eingeführt, um zu einer schrittweisen Umkehr des Trends zu einem immer früheren Ruhestand beizutragen. Kernstücke der Neuregelung sind die Möglichkeit, über die Zwischenstufe einer eingeschränkten Erwerbsarbeit bei gleichzeitigem Teilrentenbezug »gleitend« in den Ruhestand überzugehen, sowie die Berechnung von versicherungsmathematischen Rentenabschlägen für Versicherte, die vor dem 65. Lebensjahr eine Voll- oder Teilrente in Anspruch nehmen. Ob diese neue Leistungsart gegen den Arbeitsmarkttrend zu einer Verlängerung der Erwerbsphase führen kann, erscheint zweifelhaft. Unabhängig von der konkreten Situation am Arbeitsmarkt und der Personalpolitik der Unternehmen wird jedoch der Effekt erzielt, daß die Finanzierung vorzeitiger Verrentungen von der GRV zu den Versicherten verlagert wird, die zukünftig den »Preis« des früheren Ruhestandes durch Inkaufnahme von Rentenabschlägen selbst tragen (zur Neuregelung aus der Sicht der BfA vgl. Reimann 1988a).

versicherungssystems entwickeln, wurden die nunmehr ansatzweise wahrgenommenen Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarktpolitik und GRV deutlich gemacht (vgl. Abschnitt 3.5.2). Werden die Akteurs-Argumente im Sinne einer Extrapolation weitergedacht, entstehen daraus *erste Konturen einer integrierten Arbeitsmarkt-, Familien- und Sozialversicherungspolitik*, die sowohl die Zugangschancen von Frauen zum Arbeitsmarkt verbessert und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erlaubt als auch mit den Funktionsprämissen des Rentenversicherungssystems kompatibel ist. Für die Weiterentwicklung einer solchen Konzeption auf der Grundlage veränderter Wahrnehmungsmuster der GRV-Akteure lassen sich folgende *analytische Elemente* benennen:

1. *Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen*: Da bei gleichbleibenden Erwerbsquoten das Erwerbspersonenpotential und damit die Zahl der Beitragszahler im Verhältnis zu Leistungsempfängern aus demographischen Gründen bereits ab Beginn der neuziger Jahre zurückgehen wird, beginnen die GRV-Akteure, in der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen einen wichtigen Ansatzpunkt zur mittel- und längerfristigen Verbesserung der Leistungs- und Finanzierungsvoraussetzungen des Systems zu erkennen (Clausing 1984: 61 ff., Gutachten des Sozialbeirats 1986: 19, Kolb 1989b: 59 ff., VDR-Kommission 1987: 30, vgl. Abschnitt 2.2.4). Die Zielperspektive lautet dabei, das vorhandene (knappe und in den letzten Jahren sinkende) Arbeitsvolumen breiter und gerechter zu streuen, um der realen Tendenz der letzten zwanzig Jahre - nämlich einer zunehmenden Konzentration der Erwerbstätigkeit auf einen relativ geringen Bevölkerungsanteil (durch Ausgrenzung Älterer, Frauen mit Kindern u. a.) - entgegenzuwirken (vgl. Schettkat 1987: 257 ff., vgl. Abschnitt 3.2). Um Arbeitslosigkeit, Stille Reserve und unfreiwillige Unterbeschäftigung abzubauen, kommen aus der Perspektive einer rentenversicherungskompatiblen Arbeitsmarktpolitik vorrangig solche Instrumente in Frage, die die längerfristige oder dauerhafte Ausgliederung ganzer Gruppen vermeiden. Arbeitsmarktpolitischen Analysen zufolge sind dies Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung sowie Förderung der Teilzeitarbeit als Alternativoption zum Erziehungsurlaub (vgl. unten.)[17]
2. *Förderung kontinuierlicher Erwerbs- und Versicherungsbiographien bei Frauen mit dem Ziel, einer eigenständigen sozialen Sicherung näher zu*

17 Zu arbeitsmarktpolitischen Strategien, in denen als Instrumente der gesteuerten Arbeitsangebotsverknappung und Arbeitsumverteilung die genannten Varianten empfohlen werden, vgl. Engelen-Kefer 1986, Kurz-Scherf 1987, Lutz 1988, Matzner 1987, Scharpf 1985, Schmid 1987c.

kommen: Bei dieser arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Perspektive soll es nicht darum gehen, den langjährigen, ununterbrochenen Erwerbs- und Versicherungsverlauf für Männer *und* Frauen anzustreben, sondern darum, die Richtung der derzeitigen politischen Strategie umzukehren. Nach dem Prinzip Arbeitsumverteilung statt Ausgliederung sollen vor allem durch Eröffnung von sozialversicherungspflichtigen *Teilzeitoptionen* als Alternative zum Erziehungsurlaub sowie durch *Ausbau der Kindergarten-, Hort- und Ganztagsschuleninfrastruktur* unfreiwillig verlängerte Erwerbsunterbrechungen sowie das Mißlingen des Wiedereinstiegs nach Berufsunterbrechung verhindert werden (vgl. Kolb 1989b: 59). Vor dem Hintergrund von Destabilisierungstendenzen des Modells der lebenslangen Ehe sowie veränderter Präferenzen käme eine solche Politikstrategie nicht nur den Interessen von Frauen an einer eigenständigen sozialen Sicherung entgegen, sondern auch dem Binneninteresse der GRV, weil der Finanzierungsaufwand für beitragslose, aber anspruchsrelevante Versicherungszeiten sowie für abgeleitete Sicherungsansprüche (Hinterbliebenenrenten) zurückginge (vgl. Buttler/Bellmann 1988, Thiede 1986, Wagner 1986, vgl. unten). Da die GRV-Akteure einer Teilzeit-Strategie bislang weitgehend ablehnend gegenüberstanden[18], könnte eine Überprüfung ihrer Motive durch die Akteure selbst neue Aufschlüsse ergeben, insbesondere angesichts der mit der Rentenreform 1992 in Kraft tretenden Neuregelungen (vgl. BfA 1989).

3. *Änderung bzw. Abschaffung von Regelungen und Maßnahmen, die den Anstieg marginaler, prekärer und sozial ungeschützter Beschäftigungsformen begünstigen*: Anhand empirischer Daten konnte der seit Beginn der Arbeitsmarktprobleme andauernde Trend einer Zunahme verschiedener marginaler und prekärer Arbeitszeit- und Beschäftigungsformen belegt werden. Dazu zählen insbesondere Varianten der sozialversicherungsfreien, geringfügigen Beschäftigung. Überproportional stark vertreten in dieser Gruppe sind Frauen, insbesondere Frauen während und nach familienbedingter Erwerbsunterbrechung (BMAS 1989, Büchtemann/Schupp 1986, Mayer/Paasch/Ruthenberg 1988, vgl. Abschnitt 3.2.3). Beschäftigungen dieser Art gehen einerseits den Versicherten (fehlende Beitragszeiten) und andererseits der GRV (fehlende Beitragseinnahmen) verloren. Zur Entwicklung einer GRV-kompatiblen arbeitsmarktpolitischen Konzeption könnte es sinnvoll sein, die-

18 Zur Position der GRV-Akteure gegenüber einer Politik der Teilzeitförderung vgl. Abschnitt 2.3. Zu grundlegenden Interessendifferenzen zwischen den Tarifvertragsparteien in bezug auf Teilzeitarbeit vgl. Dittrich/Fuchs/Landenberger u. a. 1989, Hinrichs/Wiesenthal 1986.

jenigen rentenversicherungs-, arbeitsrechtlichen und familienpolitischen Regelungen zu überprüfen, die vorliegender Analyse zufolge die Ausweitung von Beschäftigungsformen »zweiter Klasse« direkt oder indirekt fördern. Dazu zählen vor allem die sozialversicherungsrechtliche Geringfügigkeitsgrenze, die Regelung im Bundeserziehungsgeldgesetz (1986), derzufolge eine geringfügige Weiterarbeit während des Erziehungsurlaubs erlaubt ist sowie das Beschäftigungsförderungsgesetz (1985), das die gesetzlichen Möglichkeiten der Befristung von Beschäftigungsverhältnissen ausdehnt (vgl. Abschnitt 3.3.1).[19] Wie in der vorliegenden Analyse deutlich wurde, handelt es sich bei der Frage der Abgrenzung des sozialversicherungspflichtigen Personenkreises und der Anpassung der Abgrenzungsmerkmale an veränderte Bedingungen in der Beschäftigtenstruktur um einen binneninstitutionell umstrittenen Gegenstand. Einerseits wird von Rentenversicherungsakteuren darauf verwiesen, daß es zur Bewältigung jetziger und künftiger Belastungen der Rentenversicherung einer möglichst umfangreichen Solidargemeinschaft von Pflichtversicherten bedarf (vgl. Ruland 1985). Andererseits werden geringfügig und unstetig Beschäftigte als »schlechte Risiken« für die Sozialversicherungssysteme betrachtet (Gesellschaft für Versicherungswissenschaft 1988a, vgl. Abschnitt 3.5.2). Insbesondere die ab 1992 geltende, an der Beitragsdichte orientierte Gesamtleistungsbewertung, die insgesamt zu einer Stärkung des Äquivalenz- und Versicherungsprinzips in der GRV führt, könnte bei den Akteuren zu veränderten Positionen in bezug auf die Adäquanz der genannten Regelungen führen (vgl. Kolb 1989c: 59 ff.).

4. *Systematische Analysen der sozialversicherungsbezogenen Auswirkungen staatlicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik*: Die langjährige Prosperitätsphase der Nachkriegszeit bis in die siebziger Jahre hatte ein stabiles Verhältnis zwischen Beschäftigungssystem und Sozialversicherungssystemen zur Folge. Die günstigen Rahmenbedingungen erlaubten eine problemlose Arbeitsteilung sowie spannungsfreie Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen Teilpolitiken und Rentenversicherung (vgl. Lutz 1987). In einer solchen Periode des synergetischen Zusammenwirkens bestand für die Sozialversicherungsträger keine Notwendigkeit, die Wirkungen staatlicher Politik auf die Systeme zu analysieren. Im Zuge der lang andauernden Phase der Arbeitsmarktprobleme, begleitet von einem wirtschaftspolitischen Paradigmenwandel und veränderten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Prioritä-

19 Zu einer kritischen Einschätzung der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Wirkungen vgl. Landenberger 1987a, 1988a, Schwarze/Wagner 1989.

ten, hat sich die Situation stark gewandelt. In dem Maße, wie die staatlichen Ebenen systemfremde Funktionen auf die GRV übertragen - bei gleichzeitiger Einengung ihres Finanzspielraumes -, könnten sich die Akteure sowie ihnen zugeordnete Beratungsgremien veranlaßt sehen, die Wirkungen staatlicher Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Familien- und Fiskalpolitik auf die Systeme zu thematisieren. Da die Respektierung der Funktionsprämissen und Bestandsinteressen des GRV-Systems und damit den sozialpolitischen Problemlagen angemessene Steuerungswirkungen nicht vorausgesetzt werden können, vollzieht sich bei den Trägern in ersten Ansätzen der Übergang von einer bisher eher defensiven, auf Abwehr beschränkten zu einer aktiven, konzeptionell fundierten Position. Zur Entwicklung von Vorstellungen über eine zukünftige, GRV-kompatible arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Strategie könnten *systematische Analysen* der sozialversicherungsbezogenen Auswirkungen vergangener und aktueller Programme und Maßnahmen der staatlichen Politik in diesen Feldern beitragen. In der vorliegenden Studie wurde versucht, mögliche inhaltliche und methodische Herangehensweisen an einem funktional interdependenten, unterschiedlichen Ressorts zugeordneten politischen Maßnahmenpaket exemplarisch aufzuzeigen. Relevante Einzelfragen könnten sich - wie gezeigt wurde - auf die Wirkungen staatlicher Politik, auf die quantitative Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit generell sowie die Frauenerwerbstätigkeit insbesondere, auf die Erwerbs- und Versicherungsbiographien von Frauen und Männern sowie die Entstehung marginalisierter, prekarisierter Randbeschäftigtengruppen richten. Da die Hauptwirkungen einer Fachpolitik (Beispiel Familienpolitik) durch das Resultat beeinflussende Interaktionen von politischem Handeln und Unterlassen in angrenzenden Politikfeldern weit über den eigenen Bereich hinausgehen können, wie im vorliegenden Kontext beispielsweise die wesentlichen Wirkungen der untersuchten familienpolitischen Strategie in einer spürbaren Arbeitsangebotsverknappung des Frauenerwerbspotentials liegen, scheinen die Einzelressortgrenzen übergreifende Analyseverfahren ertragreich zu sein. Dies gilt insbesondere, wenn zusätzlich zu den Wirkungen staatlicher Familien-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auch die Wechselwirkungen zwischen den Sozialversicherungssystemen (Renten-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung) in den Analyserahmen einbezogen werden. Um sozial-, verteilungs- und finanzierungspolitische Wirkungen analysieren zu können, wird es für die Sozialversicherungsträger notwendig, ihre bisherigen Analyseinstrumente (Beispiel Statistik) dem neuen Bedarf anzupassen. Zur Überwindung der bislang do-

minierenden Binnenorientierung in Berichten und Analysen der Rentenversicherung könnte beitragen, wenn vermehrt externe Daten und Untersuchungsergebnisse für die inhaltlich-konzeptionelle Arbeit nutzbar gemacht werden könnten (vgl. Abschnitt 3.6).[20]

Die Herausbildung eines ihrem erweiterten Funktionsbereich angemessenen institutionellen Selbstverständnisses der Rentenversicherungsakteure wird begleitet sein von einer Neupositionierung der GRV im interinstitutionellen Gefüge, einer Reformulierung ihrer institutionellen Bestandsinteressen sowie einer Stärkung ihrer konzeptionellen Kompetenz. Diese Erwartung, die sich als Schlußfolgerung aus den theoretischen und empirischen Befunden der vorliegenden Arbeit ergibt, soll im folgenden umrissen werden.

4.3 Neuorientierung der Rentenversicherung im interinstitutionellen Gefüge

Die hier vorgestellten analytischen und empirischen Befunde können ein zentrales Axiom der institutionalistisch orientierten sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorie belegen, demzufolge politisch legitimierbare Steuerungsergebnisse nicht nur von Umweltparametern und Handlungsorientierungen, sondern auch von einem koordinierten und kooperativen interinstitutionellen Gefüge abhängig sind (Buttler 1987, Kaufmann 1988, Mayntz 1988, vgl. Abschnitt 1.3). Interessenkonvergenzen und -divergenzen zwischen den am politischen Prozeß beteiligten Institutionen stellen eine eigene soziale Realität dar, deren Qualität über den Grad der politischen Zielerreichung mitentscheidet (Kaufmann 1977a: 495 ff.).[21]

Im Verlauf der lang andauernden Beschäftigungsprobleme entwickelten sich die politischen Handlungsrationalitäten der staatlichen Ebene,

---

20 Die Notwendigkeit, das Instrumentarium der Umweltbeobachtung durch die Nutzbarmachung externer Daten wird auch von den GRV-Akteuren gesehen. Auf ihren Vorschlag hin wurde in das Rentenreformgesetz 1992 eine Bestimmung aufgenommen, derzufolge der ab 1991 jährlich zu erstellende »Rentenversicherungsbericht« ab 1997 regelmäßig eine Analyse der aktuellen und künftigen Arbeitsmarktentwicklung enthalten soll, um die Auswirkungen der im Jahr 2001 beginnenden schrittweisen Anhebung der Altersgrenze beurteilen zu können (RRG 1992, § 149); zur Begründung vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Bundestags-Drucksache 11/4124 vom 7.3.1989: 182 f.).

21 Zur Politik der »Verschiebebahnhöfe«, von der alle Sozialversicherungssysteme betroffen sind, vgl. Bieback 1985, Kühl 1987, Schmähl/Conradi/Jacobs u. a. 1986.

insbesondere des Finanz- und Wirtschaftsressorts, auf der einen und die Funktionsprämissen der Sozialversicherungssysteme auf der anderen Seite auseinander. Zielkonflikte und Machtungleichgewichte äußern sich in der Unterordnung der Sozial(versicherungs)politik unter den Primat der staatlichen Haushaltskonsolidierung sowie der Überwälzung von arbeitsmarkt- und familienpolitischen Funktionen auf die Rentenversicherung. Anhand der Rekonstruktion eines komplexen familien-, arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Maßnahmenpakets wurde die strategische Unterlegenheit der GRV daran deutlich, daß das staatliche Teilsystem die negativen Folgewirkungen seines Handelns auf die Funktions- und Finanzierungsvoraussetzungen der Rentenversicherung außer Acht lassen konnte (vgl. Windhoff-Héritier 1983b: 243). Unserer Analyse zufolge kommt die gegebene Fragmentierung der politischen Ebenen und Institutionen dem staatlichen Akteur zugute (vgl. Wiesenthal 1987: 321 f.).

In der Vergangenheit trug das Handeln und mehr noch das Unterlassen der GRV-Akteure zu ineffizienten Steuerungsresultaten bei. Merkmale der »interaktiven Kultur« des institutionellen Akteurs Rentenversicherung bestanden in binnenorientierten, defensiven Problemlösungsmustern, einer stark selektiven Umweltperzeption sowie einer konfliktvermeidenden Abstinenz gegenüber rentenversicherungsüberschreitenden Themen (Wirtschafts-, Arbeitsmarktpolitik).

Die empirische Politikanalyse zeigte jedoch, daß die Verletzung der institutionellen Bestandsvoraussetzungen der GRV durch die staatliche Politik bei den Akteuren eine institutionelle Änderungsdynamik in Gang setzte, die sich in einer erweiterten Thematisierungsbereitschaft sowie einer Hinwendung zu offensiven, konfliktorischen Interaktionsformen äußert. Als Indikator kann die wachsende Kritik der GRV-Akteure an einer staatlichen Politik gewertet werden, die die Familientätigkeit von Frauen stärker begünstigt als die Erwerbstätigkeit und die ihrem Interesse an der Erschließung zusätzlicher Versicherten- und Beitragszahlerpotentiale zuwiderläuft (Kolb 1989(b): 59 ff., VDR-Kommission 1987: 30 f.).

Ein Prozeß der Stärkung der inhaltlich-konzeptionellen Kompetenz der Akteure der Rentenversicherung muß unserer Analyse zufolge auf zwei wesentlichen Voraussetzungen aufbauen: Die erste besteht in der Bereitschaft der Akteure, auch *binneninstitutionelle Dissens- und Konfliktbereiche* (intern) zu thematisieren und gegebenenfalls Positionen zu korrigieren. Unterschiedliche institutionelle Binneninteressen scheinen vorzuliegen im Hinblick auf arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Grundsatzfragen, wie zum Beispiel der Ausgliederung von »überschüssigen« Arbeitskräften (Frauen, Ältere) oder der Umverteilung der knappen Erwerbsar-

beit auf »mehr Schultern«, der Verbesserung der sozialen Sicherung vorrangig über Höherbewertung der Familientätigkeit oder über Förderung sozialversicherungspflichtiger (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit, der Flexibilisierungspolitik bei Inkaufnahme von Lücken in der sozialen Sicherung oder der Flexibilisierungspolitik mittels verbessertem sozialem Schutz, um Marginalisierungstendenzen entgegenzuwirken.

Eine zweite Voraussetzung für die Erweiterung der sozialpolitisch-gestalterischen Kompetenz der GRV-Akteure wird in der *Intensivierung der interinstitutionellen Kooperation* gesehen. Eine Politik der »Verschiebebahnhöfe« würde erschwert, wenn die strategische und konzeptionelle Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger untereinander, also zwischen Arbeitslosen-, Kranken-, und Rentenversicherung vertieft würde.[22] Themenbezogene Kooperationsbeziehungen könnten außerdem zu Landesregierungen, Rentnerverbänden, Kirchen und Forschungseinrichtungen verstärkt werden. Durch die Intensivierung *institutioneller Bündnisse* zwischen sozialpolitischen Akteuren ließe sich ihre Funktion als kritisches Gegengewicht zur politischen Führung festigen (vgl. Zacher 1984: 10).

4.4 Gesetzliche Rentenversicherung: Gestärktes institutionelles Selbstverständnis durch Entwicklung konzeptioneller Kompetenz

Als Reaktion auf die staatliche Übertragung systemfremder arbeitsmarktpolitischer Zusatzfunktionen auf die Rentenversicherung vollzieht sich bei den Akteuren eine *schrittweise Erweiterung ihrer konzeptionellen Kompetenz*. Wie die Untersuchung zeigte, verändert sich ihr vormals auf rechts- und finanzierungstechnische Feinregulierung beschränktes institutionelles Selbstverständnis in Richtung auf einen aktiven sozial- und gesellschaftspolitischen Mitgestaltungsanspruch. Indem die GRV-Akteure ihren formell offenen Zuständigkeitsbereich und ihre Rolle im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Interaktionsgefüge neu definieren, stellen sie die gegebene Machtverteilung in Frage, die den Sozialversicherungssystemen in den letzten zwei Jahrzehnten eine eher untergeordnete Position zugewiesen hatte (vgl. Kaufmann 1987b: 41 ff.). Mit der Thematisierung von Wechselwirkungen zwischen Beschäftigungs- und Rentenversicherungssystem im Kontext der Erziehungszeitenregelung überwinden die GRV-Akteure in ersten Ansätzen ihre bislang charakteristische Binnenorientierung und die

22 Auf bestehende Interdependenzen zwischen den einzelnen Sozialversicherungszweigen wird in aktuellen Gutachten verstärkt aufmerksam gemacht (VDR-Kommission 1987: 48 ff.).

damit verbundene »Esoterik« ihres institutionellen Diskurses (vgl. Rosewitz/Schimank 1988: 307). Die vermehrte Übertragung von Staatsaufgaben auf die Sozialversicherungssysteme führte dazu, daß sich die bisher dominierende konzeptionelle Defensivposition der Rentenversicherung gegen das System selbst und seine Bestandsvoraussetzungen wendete.

Unseren Ergebnissen zufolge kann nicht (mehr) vorausgesetzt werden, daß die politischen Ebenen (Parlament und Regierung) bei ihren Entscheidungen die *Bestandssicherung der Sozialversicherungssysteme* gewährleisten und ihre Funktionsprämissen respektieren. Daraus folgt, daß die Akteure der Selbstverwaltung und Verwaltung stärker als in früheren Phasen zu institutionellen *Interessenvertretern der Sozialversicherungssysteme* werden müssen. Da staatliche Ebenen sowie die gesellschaftlichen Interessenverbände dazu weniger bereit oder in der Lage sind, fällt die Aufgabe der Definition der Leistungskriterien der Systeme den Sozialversicherungsakteuren selbst zu (vgl. Kaufmann 1977a: 516).

Die Forderung nach einer pointierten Formulierung der Bestandsrationalität und der Funktionsprämissen darf nicht als Zementierung des Status quo des gegebenen Gesamtreglements mißverstanden werden. Das Ziel besteht vielmehr darin, die Wirkungen geplanter politischer Eingriffe auf die Bestandsvoraussetzungen des Systems, also insbesondere auf Volumen und Struktur von Beitragseinnahmen und Leistungsausgaben, bereits im Vorfeld allgemeinverständlich und prägnant herauszuarbeiten. Dagegen dominierte bislang eine Praxis der punktuellen und nur für Fachleute verständlichen Information über mögliche Systemwirkungen.[23]

Von besonderer Bedeutung für eine langfristige Bestandssicherung des Rentenversicherungssystems ist die konzeptionelle Weiterentwicklung und Operationalisierung der Unterscheidung zwischen Versicherungsleistungen einerseits und Leistungselementen des sozialen Ausgleichs andererseits sowie der Unterscheidung zwischen systemadäquaten und systemfremden Leistungen der GRV. Auf diese Weise könnte präziser definiert und errechnet werden, welchen Versichertengruppen in welcher Konjunkturphase welche sozialen Ausgleichsleistungen zugute kommen. Alternativ dazu könnte dargestellt werden, welche Verteilungswirkungen von einem Rentenversicherungssystem mit anderen Solidarelementen oder ohne solche ausgingen. Außerdem würde transparent, mit welchen strukturellen

23 Ein positives Beispiel der allgemeinverständlichen Verdeutlichung solcher Wirkungen stellt die Aussage eines GRV-Akteurs dar, daß in dem Maße, wie der Bund nicht für systemfremde Leistungsanteile der GRV aufkommt, die Versicherten und ihre Arbeitgeber den Bund subventionieren und nicht umgekehrt der Bund die Versicherten, wie öfter behauptet wird (Doetsch 1989: 53).

Nachteilen für die Bestandsvoraussetzungen des Systems die vermehrte Übertragung »fremdnütziger« Funktionsbereiche (Arbeitsmarktentlastung, Familienlastenausgleich) verbunden ist.[24] Damit könnte eine argumentative Gegenfolie zu der in den letzten Jahren opportun gewordenen Diskriminierung des Solidarausgleichs der Sozialversicherung im öffentlichen und verbandlichen Diskurs entstehen. Notwendig zur Stärkung des institutionellen Selbstverständnisses der GRV ist neben der Überwindung ihrer Binnenorientierung und der Verdeutlichung ihrer Funktionsprämissen die *Entwicklung eines gesellschaftspolitischen Konzepts der Sozialversicherung*. Die veränderte gesellschaftliche Rolle der Frau, ihre zunehmende Erwerbsneigung vor dem Hintergrund resistenter Arbeitsmarktungleichgewichte stellt, dies konnte gezeigt werden, einen empirischen Bezugsrahmen dar, an dem sich wesentliche Funktionsprämissen des Systems und Handlungsprämissen der Akteure daraufhin überprüfen lassen, wie sozialer Wandel perzipiert wird. Die in Gang gekommene *Änderungsdynamik im System der Gesetzlichen Rentenversicherung* kristallisiert sich an der politischen Gestaltung des Problems »Vereinbarkeit von Beruf und Familie«. Die GRV-Akteure haben ihre bisherige konzeptionelle Defensivposition aufgegeben und beginnen seit kurzer Zeit, ihre normativen und kognitiven Handlungsprämissen einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Zweifel an einer staatlichen Arbeitsmarkt-, Familien- und Sozialpolitik, die einseitig die Familientätigkeit von Frauen begünstigt, entstehen jedoch bei den GRV-Akteuren nicht aus primär sozialpolitisch-normativen Beweggründen. Vielmehr bestand das Antriebsmoment in institutionellen Eigeninteressen, da die staatliche Ebene mit dem implementierten Programm zusätzliche systemfremde Funktionen auf das Rentenversichungssystem übertragen und seine Finanzierungsspielräume eingeengt hat.

Die Analyse hat gezeigt, daß die Akteure nicht bei der Formulierung der institutionellen Binneninteressen und einer defensiven Abwehrhaltung stehenbleiben, sondern erste Ansätze eines umfassenden, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Wechselwirkungen einbeziehendes Konzept der GRV entwickeln. Dabei wird deutlich, daß institutionelle Eigeninteressen und konzeptionelle Perspektiven sich nicht etwa konterkarieren, sondern eine positive und dynamische Verbindung eingehen.

Die strategischen Eckpunkte eines zukunftsbezogenen gesellschaftspolitischen GRV-Konzepts stellen aus der Perspektive der Arbeitsmarktpolitik die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Frauen dar. Als Alternative zu einer Politik der Ausgliederung von Beschäftigtengruppen

24 Zum konzeptionellen Ansatz einer begrifflichen und quantitativen Präzisierung vgl. Rehfeld/Luckert 1989.

(Frauen, Ältere) böte eine Arbeitsumverteilung (Arbeitszeitverkürzung, Teilzeitoptionen) sowohl aus frauen- als auch aus sozialpolitischen Gründen Vorteile, insbesondere wenn sie zur Vermeidung von Erwerbsunterbrechungen und diskontinuierlichen Versicherungsverläufen beitrüge. Aus der Perspektive der Alterssicherung besteht der strategische Eckpunkt in der Ermöglichung einer eigenständigen Sicherung für Frauen. Aus der Perspektive der Finanzierungsgrundlagen richtet sich das Interesse der Akteure auf die Erschließung neuer Versicherten- und Beitragszahlerpotentiale, um dem aus arbeitsmarktbezogenen und demographischen Gründen sich verschlechternden Verhältnis von »Aktiven« zu »Inaktiven« entgegenzuwirken.

Kritik üben die GRV-Akteure an den Verteilungswirkungen des einseitig familienpolitisch ausgelegten Maßnahmenpakets, das die Nur-Hausfrau begünstigt und die erwerbstätige *und* kindererziehende Frau benachteiligt. In den konzeptionellen Ansätzen der GRV-Akteure noch wenig entwickelt sind Argumentationen in bezug auf mögliche Finanzierungsspielräume, die für eine eigenständige Sicherung der Frau daraus entstehen, daß auf der Ausgabenseite Einsparungen bei den Hinterbliebenenrenten zu erwarten sind, wenn die Erwerbstätigkeit von Frauen zunimmt. Bestehende Marginalisierungstrends im Beschäftigungssystem durch den Anstieg sozial mindergeschützter Beschäftigungsformen sowie die diesen Trend unterstützende staatliche Flexibilisierungspolitik wurden bisher in den konzeptionellen Überlegungen der Rentenversicherungsakteure ausgespart. Hier zeigen sich einerseits binneninstitutionelle Interessendivergenzen, andererseits Erfassungsdefizite des Instrumentariums der Umweltbeobachtung und Datenerfassung (Statistik). Aus der Perspektive der Konzeptualisierung zukünftiger arbeitsmarkt-, familien- und sozialpolitischer Programme werden angesichts der empirischen Heterogenität von sozialen Lagen anstelle der bisher dominierenden schematisierenden, global ansetzenden Leistungszumessung insgesamt differenziertere Problemlösungen anzustreben sein.

Zwar ist der Gesetzgeber weiterhin legitimiert, sozialversicherungsrechtliche Regelungen zu erlassen und zu ändern. In dem Maße jedoch, wie die Akteure über konzeptionelle Kompetenz verfügen und eigene Alternativvorschläge zu staatlichen Programmen entwickeln können, wird die Übertragung weiterer systemfremder Funktionen auf die Sozialversicherungssysteme schwerer durchsetzbar sein.

Literatur

Abelshauser, W. (1987): Die langen fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949-1966, Düsseldorf.

Abromeit, H./Blanke, B. (Hg.) (1987): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren, Leviathan-Sonderheft 8, Opladen.

Achinger, H. (1958): Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Reinbek.

Achinger, H./Höffner, J./Muthesius, H./Neundörfer, L. (1955): Neuordnung der sozialen Leistungen, Denkschrift, auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers erstattet, Köln.

Alber, J. (1979): Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Licht empirischer Analysen, in: Hans F. Zacher (Hg.).

Alber, J. (1980): Die Wohlfahrtsstaat in der Krise? Eine Bilanz nach drei Jahrzehnten Sozialpolitik in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 9, S. 313-342.

Alber, J. (1987): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a. M., New York.

Alber, J. (1989): Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983, Frankfurt a. M., New York.

Albers, W./Galler, H.P./Gräff, C. u.a. (1988): Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 175, Berlin.

Albrecht, G. (1984): Flexibilisierung der Arbeitszeit und ihre Auswirkungen auf die Sozialversicherung, Vortrag auf dem Presse-Seminar des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) in Bad Nauheim am 26./27.11.1984 (unveröffentlichtes Manuskript).

Albrecht, G./Backhaus, R. (1983): Die beitrags- und rentenrechtlichen Auswirkungen des Haushaltbegleitgesetzes 1983, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 2-3, S. 147-175.

Alemann, U. v./Heinze, R.G. (Hg.) (1979): Verbände und Staat, Opladen.

Alheit, P./Dausien, B. (1985): Arbeitsleben. Eine qualitative Untersuchung von Arbeiterlebensgeschichten, Frankfurt a. M., New York.

Altendorf, R. (1971): Der soziale Ausgleich im System der Sozialversicherung, Dissertation, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Köln.

ANBA (1988): Arbeitsmarktanalyse 1987 anhand ausgewählter Bestands- und Bewegungsdaten, Heft 5, S. 725-930.

ANBA (1989a): Statistische Übersichten, Heft 3, S. 330-440.

ANBA (1989b): Arbeitmarktanalyse 1988 anhand ausgewählter Bestands- und Bewegungsdaten, Heft 5, S. 621-709.

ANBA (1989c): Situation und Tendenz der Beschäftigung und des Erwerbsverhalten von Frauen, Heft 6, S. 939-951.

Anmiller-Roske, U./Pollvogt, R. (Hg.) (1989): Frauenarbeitslosigkeit in Osnabrück, Frankfurt a. M.

Autorengemeinschaft (1988): Zur Arbeitsmarktentwicklung 1988/89, in: MittAB, Heft 4, S. 455-467.

Autorengemeinschaft (1989): Zur Arbeitsmarktentwickung 1989/90, in: MittAB, Heft 4, S. 461-482.

Bäcker, G. (1988): Die Zukunft der Sozialpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21/22, S. 24-35.

Bäcker, G./Scharf, B. (1988): Sozialpolitik, in: Kittner, M. (Hg.) Gewerkschaftsbuch 1988, Köln.

Barth, H.J./PROGNOS AG (1988): Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit - Zukunftsaussichten bei sich ändernden Bedingungen, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 7/8, S. 273-277.

Bartholomäi, R./Bodenbender, W. (Hg.) (1977): Sozialpolitik nach 1945, Bonn-Bad-Godesberg.

Berger, J./Offe, C. (1984): Die Zukunft des Arbeitsmarkts. Zur Ergänzungsbedürftigkeit eines Allokationsprinzips, in: Offe, C. (Hg.).

Bericht der Bundesregierung über den Mutterschaftsurlaub 1986, Bundestags-Drucksache 10/5327 vom 16.4.1986.

Bericht über die Bevölkerungsentwicklung (1980): Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, 1.Teil, Bundestags-Drucksache 8/4437 vom 8.8.1980.

Bericht über die Bevölkerungsentwicklung (1984): Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, 2.Teil, Bundestags-Drucksache 10/863 vom 5.1.1984.

Bethusy-Huc, V. Gräfin v. (1965): Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.

BfA (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte) (Hg.) (1989): Gemeinsames aktuelles Presseseminar der BfA und des VDR am 27./28. Februar 1989 in Berlin, Berlin (Broschüre).

Bieback, K.-J. (1985): Das Sozialleistungssystem in der Krise, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 10, S. 577-590 (Teil I), Heft 11, S. 641-655 (Teil II), Heft 12, S. 705-722 (Teil III).

Bieback, K.-J. (1989): Das neue AFG-Änderungsgesetz - eine Wende in der Arbeitsmarktpolitik?, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2, S. 104-112.

Biehler, H./Brandes, W. (1981): Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland, Theorie und Empirie des dreigeteilten Arbeitsmarktes, Frankfurt a. M., New York.

Bielenski, H./Hegner, F. (Hg.((1985): Flexible Arbeitszeiten, Erfahrungen aus der Praxis, Schriftenreihe »Humanisierung des Arbeitslebens« Band 68, Frankfurt a. M., New York.

Bielenski, H./Strümpel, B. (1988): Eingeschränkte Erwerbsarbeit bei Frauen und Männern, Berlin.

Blanke, B./Heinelt, H./Macke, C.-W./Rüb, F. (1987): Staatliche Sozialpolitik und die Regulierung von Nichterwerbstätigkeit, in: Abromeit, H./Blanke, B. (Hg.).

Blossfeld, H.-P. (1985): Berufseinstieg und Segregationsprozess - Eine Kohortenanalyse über die Herausbildung von geschlechtsspezifischen Strukturen im Bildungs- und Berufsverlauf, Arbeitspapier Nr. 171, Sonderforschungsbereich 3, Frankfurt a. M., Mannheim.

BMAS (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung) (Hg.) (1985): Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, Textausgabe, Bonn (Broschüre).

BMAS (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung) (Hg.) (1989): Sozialversicherungsfreie Beschäftigung, Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 181, Bonn.

BMJFG (Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit) (Hg.) (1984): Familie und Arbeitswelt, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim BMJFG, Schriftenreihe Band 143, Stuttgart u.a.

BMJFFG (Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit) (Hg.) (1989): Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub, Bonn (Broschüre).

Böhle, F. (1985): Zur Weiterentwicklung der Sozial- und Beschäftigungspolitik, in: Sozialpolitische Bilanz I, Bremen, S. 13-27.

Bogs, W. (1955): Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Berlin.

Bombach, G./Gahlen, B./Ott. A.E. (Hg.) (1987): Arbeitsmärkte und Beschäftigung - Fakten, Analysen, Perspektiven, Tübingen.

Born, C./Vollmer, C. (1983): Familienfreundliche Gestaltung des Arbeitslebens, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 135, Stuttgart u.a.

Brinkmann, C. (1989): Arbeitszeitpräferenzen und Partnerarbeitsvolumen, in: Peters, W. (Hg.).

Brinkmann, C./Klauder, W./Reyher, L./Thon, M. (1987): Methodische und inhaltliche Aspekte der Stillen Reserve, in: MittAB, Heft 4, S. 387-409.

Brinkmann, C./Kohler, H. (1989): Teilzeitarbeit und Arbeitsvolumen, in: MittAB, Heft 4, S. 472-479.

Brück, G.W. (1981): Allgemeine Sozialpolitik, 2. erweiterte und aktualisierte Auflage, Köln.

Büchtemann, C.F./Burian, F. (1986): Befristete Beschäftigungsverhältnisse: Ein internationaler Vergleich, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 24, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, S. 1-4.

Büchtemann, C.F./Schupp, J. (1986): Zur Sozio-Ökonomie der Teilzeitbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Discussion Paper IIM/LMP 85-15, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hg.) (1986): Berufsbildungbericht 1986, Bad Honeff.

Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes (1985): Veränderungen in der Arbeitswelt und soziale Sicherung, Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes in Osnabrück 1985, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 11, S. 462-464.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (1984): Jahresbericht 1984, Köln.

Buttler, F. (1987). Einige Probleme und Wege institutionalistischer Arbeitsmarktanalyse, in: Buttler, F./Gerlach, K./Schmiede, R. (Hg.).

Buttler, F./Bellmann, L. (1988): Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit und ihre Bestimmungsfaktoren, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 7/8, S. 265-272.

Buttler, F./Gerlach, K./Schmiede, R. (Hg.) (1987): Arbeitsmarkt und Beschäftigung: neuere Beiträge zur institutionalistischen Arbeitsmarktanalyse, Frankfurt a. M., New York.

Casey, B. (1983): Staatliche Maßnahmen zur Förderung der Teilzeitarbeit: Erfahrungen in Belgien, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, Heft 4, S. 414-426.

CDU-Frauenvereinigung (Hg.) (1985): Der Beitrag der Frauen in der CDU zur Politik für eine neue Partnerschaft zwischen Mann und Frau, Eine Auswahl in Dokumenten von 1973 bis 1985, Bonn.

Clausing, P. (1984): Das Erwerbsverhalten verheirateter Frauen - einige überraschende Ergebnisse, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 2, S. 61-64.

Clausing, P. (1988): Die Auswirkungen einer Flexibilisierung der Altersgrenzen auf Leistungen und Kosten aus der Sicht der Rentenversicherung, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hg.).

Conrad, C./Kondratowitz, H.-J. v. (Hg.) (1985): Gerontologie und Sozialgeschichte, Deutsches Zentrum für Altersforschung, Berlin.

Cornetz, W. (1986): Theorie und Empirie des Arbeitskraftangebots, in: MittAB, Heft 3, S. 422-438.

Cramer, U. (1986): Zur Stabilität von Beschäftigung, in: MittAB, Heft 2, S. 243-256.

Däubler, W. (1985): Ein neues Arbeitszeitrecht? in: Kritische Justiz, Heft 4, S. 363-378.

Dederer, R./Krusemark, U. (1985): Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 9, S. 524-550.

Deutschmann, C. (1989): Reflexive Verwissenschaftlichung und kultureller »Imperialismus« des Managements, in: Soziale Welt, Heft 3, S. 374-396.

Dex, S. (1984): Women's Work Histories: An Analysis of the Women and Employment Survey, Research Paper No. 46, Department of Employment, London.

Dinkel, R. (1985a): Das Äquivalenzprinzip in Privat- und Sozialversicherung - eine kritische Auseinandersetzung mit der herrschenden Orthodoxie, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungwissenschaft, Heft 2/3, S. 345-369.

Dinkel, R. (1985b): Umverteilung zwischen den Generationen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, Heft IV, S. 184-190.

Diskussions- und Referentenentwurf eines Rentenreformgesetzes 1992 (Stand: 9. November 1988), hg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

Dittrich, W./Fuchs, G./Landenberger, M./Rucht, D. (1989): Staatliche Teilzeitförderung in der privaten Wirtschaft und im öffentlichen Dienst: Regelungen, Interessen, Wirkungen, in: MittAB, Heft 2, S. 277-293.

Doetsch, W. (1986): Aktuelle Probleme der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 7/8, S. 413-421.

Doetsch, W. (1987): Maßnahmen zur Anpassung der gesetzlichen Rentenversicherung an die sich verändernden Rahmenbedingungen, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 7a, S. 509-519.

Doetsch, W. (1988): Aktuelle Probleme der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6-8, S. 341-349.

Doetsch, W. (1989): Aktuelle und mittelfristige Finanzsituation der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: BfA (Hg.).

Edelman, M. (1976): Politik als Ritual, Frankfurt a. M., New York.

Eichenhofer, E. (1981): Soziales Recht und Sozialrecht, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 1981, S. 19-31.

Ellwein, Th./Hesse, J.J./Mayntz, R. u.a. (Hg.) (1987): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1, Baden-Baden.

Engelbrech, G. (1987): Erwerbsverhalten und Berufsverlauf von Frauen: Ergebnisse neuerer Untersuchungen im Überblick, in: MittAB, Heft 2, S. 181-196.

Engelbrech, G. (1989): Erfahrungen von Frauen an der »dritten Schwelle«, in: MittAB, Heft 1, S. 100-113.

Engelen-Kefer, U. (1986): Die Bedeutung der Arbeitsmarktsituation für die Beschäftigungslage der Frauen, in: Arbeit und Beruf, Heft 9, S. 269-270.

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992-RRG 1992), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP, Bundestags-Drucksache 11/4124 vom 7.3.1989.

Familienwissenschaftliche Forschungsstelle (1984): Die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter 15 Jahren, Familienwissenschaftliche Forschungsstelle, Projektgruppe im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Materialien und Berichte, Heft 10, Stuttgart.

Faupel, G. (1986): Bedarfsorientierte Mindestrente? - Kritische Gedanken zur Altersarmut, in: Soziale Sicherheit, Heft 6, S. 165-171.

Ferber, C. v. (1977): Soziologie und Sozialpolitik, in: Ferber, C. v./Kaufmann, F.-X. (Hg.).

Ferber, C. v./Kaufmann, F.-X. (Hg.) (1977): Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen.

Fink, U. (1987): Kein Angriff auf das Versicherungsprinzip, in: Der Arbeitgeber, Heft 4, S. 151-152.

Flassbeck, H. (1987): Beschäftigung vor der Stagnation? Beschäftigung und Einkommen der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland im zweiten Quartal 1987, in: DIW-Wochenbericht, Heft 40, S. 542-547.

Flora, P. (1979): Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive, in: Matthes, J. (Hg.).

FORSA Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen (1986): Ungeschützte und statusgeminderte Arbeitverhältnisse, Ergebnisse einer bundesweiten repräsentativen Erhebung, durchgeführt im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung des DGB, Düsseldorf (Manuskript).

Galler, H.P. (1983): Zur Erklärung des individuellen Arbeitsangebots, Arbeitspapier Nr. 104, Sonderforschungsbereich 3: Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Frankfurt a. M., Mannheim.

Galler, H.P. (1988): Familiale Lebenslagen und Familienlastenausgleich, in: Albers, W./Galler, H.P./Gräff, C. u.a.

Gaugler, E./Schach, E./Vollmer, M. (1984): Wiedereingliederung von Frauen in qualifizierte Berufstätigkeit nach längerer Berufsunterbrechung, Forschungsbericht im Auftrag des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Umwelt Rheinland-Pfalz, Mannheim.

Gerhard, U./Schwarzer, A./Slupik, V. (Hg.) (1988): Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat, Weinheim, Basel.

Gerwin, H. (1986): Theoretische Erklärungsversuche länger anhaltender Beschäftigungsprobleme, in: Krupp, H.-J./Rohwer, B./Rothschild, K.W. (Hg.).

Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (1988a): Beitragsfreiheit geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in der Sozialversicherung - Beibehaltung oder Abschaffung - Diskussionspapier, in: Informationsdienst Nr. 207, Oktober 1988, Köln.

Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hg.) (1988b): Flexibilisierung der Altersgrenzen, Band 14, Köln.

Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hg.) (1989): Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Köln.

Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz - BErzGG), Bundesgesetzblatt 2154 vom 6.12.1985.

Gesetzentwurf der Bundesregierung (1985): Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz - BErzGG) vom 7.9.1985, Bundestags-Drucksache 10/3792 vom 7.9.1985.

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP (1989): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992-RRG 1992), Bundestags-Drucksache 11/4124 vom 7.3.1989.

Geyer, O./Genske, J. (1987): Die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 4, S. 173-178.

Geyer, O./Genske, J. (1988): Die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung - Aktuelle Ergebnisse und mittelfristige Modellrechnungen, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 4, S. 148-154.

Glaser, B.G./Strauss, A.L. (1967): The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research, Chicago, New York.

Glaser, B.G./Strauss, A.L. (1979): Die Entdeckung gegenstandsbezogener Theorie: Eine Grundstrategie qualitativer Sozialforschung, in: Hopf, C./Weingarten, E. (Hg.).

Glastetter, W. (1986): Der Beitrag der Lohnpolitik zur Verminderung der Arbeitslosigkeit, in: Krupp, H.-J./Rohwer, B./Rothschild, K.W. (Hg.).

Glastetter, W./Paulert, R./Spörel, U. (1983): Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1980, Frankfurt a. M., New York.

Goeschel, A. (1984): Krankenversicherung und Gesundheitswesen: Bestandteile der regionalen Finanz- und Versorgungswirtschaft, in: Sozialer Fortschritt, Heft 12, S. 277-282.

Göbel, D. (1983): Lebenseinkommen und Erwerbsbiographie, Frankfurt a. M., New York.

Göhler, G. (Hg.) (1987): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Opladen.

Gottschall, K. (1987): Arbeitsmarktpolitik für Frauen? Zur Teilhabe erwerbsloser Frauen an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in: Rudolph, H./Manthey, H. u.a.

Grimm, D./Maihofer, W. (Hg.) (1988): Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band 12, Opladen.

Grintsch, U./Langenheim, H. (1987): Teilzeitarbeit und Alterssicherung, Referat zur Jahrestagung der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS), Mai 1987 in Bielefeld (Manuskript).

Grohmann, H. (1980): Rentenversicherung und Bevölkerungsprognosen, Frankfurt a. M., New York.

Grohmann, H. (1981): Die gesetzliche Rentenversicherung im demographischen Wandel, Gutachten für den Sozialbeirat, in: Gutachten des Sozialbeirats.

Grohmann, H. (1984): Demographische Entwicklung und Finanzierung der Alterssicherung, Sonderforschungsbereich 3, Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Arbeitspapier Nr. 142, Frankfurt a. M., Mannheim.

Gruppe Politik-Informationen am IIM/Arbeitsmarktpolitik (A. Calame, M. Fiedler) (1982): Maßnahmen zugunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Erfahrungen aus der DDR, Frankreich, Großbritannien und Schweden sowie Empfehlungen für die Bundesrepublik Deutschland, Discussion Paper IIM/LMP 82-27, Wissenschaftszentrum Berlin.

Gutachten des Sozialbeirats (1981): Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 9/632 vom 3.7.1981.

Gutachten des Sozialbeirats (1986): Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung, Bundestags-Drucksache 10/5332 vom 16.4.1986.

Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats (1981): Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, Bundestags-Drucksache 9/632 vom 3.7.1981.

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (1987): Gewinn, Investitionen und Beschäftigung, hg. vom Bundesminister für Wirtschaft, Bonn.

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (1984): Familie und Arbeitswelt, Schriftenreihe Band 143, Stuttgart, Berlin, Köln.

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (1989): Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung, Schriftenreihe Band 243, Stuttgart, Berlin, Köln.

Hain, W./Kiel, W. (1983): Erste Ergebnisse der Lebenslagen-Studie, Sonderforschungsbereich 3, Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Arbeitspapier Nr. 113, Frankfurt a. M., Mannheim.

Hain, W./Müller, H.-W./Nowatzki, J. (1984): Finanzielle Auswirkungen der Anrechnung von Kindererziehungszeiten, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 12, S. 703-717.

Hartwich, H.-H. (1970): Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln, Opladen.

Hartwich, H.-H. (1983): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik, Opladen.

Hartwich, H.-H. (1985): Zentrale Fragen der Politikwissenschaft in der Diskussion, in: Hartwich, H.-H. (Hg.).

Hartwich, H.-H. (Hg.) (1985): Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Hartwich, H.-H. (Hg.) (1989): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen.

Hase, F. (1988): Erstattungspflicht des Arbeitgebers für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosenruhegeld, in: Sozialer Fortschritt, Heft 9, S. 203-207.

Hauser, R./Helberger, Ch./Kleinhenz, G./Pfaff, A./Schmähl, W. (1986): Sozialpolitik in der Krise I, Berlin.

Hawkins, N. (1984): Die Relevanz der Familie in der biographischen Selbstdeutung von Männern, in: Kohli, M./Robert, G. (Hg.).

Heclo, H. (1974): Modern Social Politics in Britain and Sweden, New Haven, London.

Hegner, F./Lakemann, U. (1989): Familienhaushalt und Erwerbstätigkeit, in: Nave-Herz, R./Markefka, M. (Hg.).

Hegner, F./Landenberger, M. (1988): Arbeitszeit, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung, Opladen.

Heilmann, J. (1986): Erziehungsgeldgesetz, Einführung und Kommentar, in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 1, S. 9-18.

Heimann, E. (1980): Soziale Theorie des Kapitalismus - Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt a. M. (erstmals erschienen 1929).

Helberger, C. (1982a): Sozialpolitik in der Wirtschaftskrise oder Krise der Sozialpolitik?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 6, S. 280-286.

Helberger, C. (1982b): Ziele von Alterssicherungssystemen - Bewertungskriterien für die Rentenreform '84, in: Helberger, C./Rolf, G. (Hg.).

Helberger, C. (1986a): Arbeitslosigkeit als finanzielles Problem des sozialen Sicherungssystems, in: Sozialer Fortschritt, Heft 1/2, S. 13-21.

Helberger, C. (1986b): Die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherung und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung, in: Winterstein, H. (Hg.).

Helberger, C./Rolf, G. (Hg.) (1982): Die Gleichstellung von Mann und Frau in der Alterssicherung, Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim, Frankfurt a. M., New York.

Helberger, C./Wagner, G. (1981): Beitragsäquivalenz oder interpersonelle Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Herder-Dorneich, Ph. (Hg.).

Hensen, H. (1955): Die Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Kieler Studien Nr. 36, Forschungsberichte des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel.

Herder-Dorneich, Ph. (Hg.) (1981): Dynamische Theorie der Sozialpolitik, Berlin.

Herlth, A./Kaufmann, F.-X. (1982): Familiale Probleme und sozialpolitische Intervention, in: Kaufmann, F.-X. (Hg.).

Herlth, A./Strohmeier, K.P. (Hg.) (1989): Lebenslauf und Familienentwicklung, Opladen.

Hermann, C. (1984): Gleichstellung der Frauen und Rentenrecht, Zur bevorstehenden Reform der Alterssicherung, Berlin.

Hesse, J.J. (Hg.) (1982): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13, Opladen.

Hesse, J.J. (1985): Policy-Forschung zwischen Anpassung und Eigenständigkeit, in: Hartwich, H.-H. (Hg.).

Hesse, J.J. (1987): Aufgaben einer Staatslehre heute, in: Ellwein, Th./Hesse, J.J./ Mayntz, R. u.a. (Hg.).

Hinrichs, K./Wiesenthal, H. (1986): Bestandsrationalität versus Kollektivinteresse, in: Soziale Welt, Heft 2/3, S. 280-296.

Hockerts, H.G. (1980): Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945-1957, Stuttgart.

Hockerts, H.G. (1986): Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 1, S. 25-41.

Höhn, C. (1983): Frauenerwerbstätigkeit und soziale Sicherung, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Heft 4, S. 475-486.

Hof, B. (1985): Arbeitsmarktstrukturen im Wandel, Köln.

Hofbauer, H. (1978): Die Untersuchung des IAB über Berufsverläufe bei Frauen, in: MittAB, Heft 2, S. 131-147.

Hofbauer, H. (1979): Zum Erwerbsverhalten verheirateter Frauen, in: MittAB, Heft 2, S. 217-240.

Hofer, P./Schnur, P. (1986): Zum sektoralen Strukturwandel bis 2000, in: MittAB, Heft 1, S. 35-67.

Hoff, A./Weidinger, M. (1985): Teilzeitarbeit - Einführung, Organisation und vertragliche Gestaltung, Forschungsbericht 127 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

Hoffacker, P. (1986): Ziele und Inhalte des Bundeserziehungsgeldgesetzes, in: Personalführung, Heft 4, S. 172-174.

Hoffmann, K./Genske, J. (1985): Modellrechnungen über die langfristige finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 9, S. 337-356.

Hoffmann, E./Weidig, I. (1986): Der Arbeitskräftebedarf im Dienstleistungsektor bis zum Jahr 2000 nach Wirtschaftszweigen, in: MittAB, Heft 1, S. 68-87.

Hohenberger, L./Maier, F./Schlegelmilch, C. (1988): Regelungen und Förderprogramme zur Teilzeitarbeit. Untersucht für die Länder Schweden, Norwegen, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Belgien und Österreich, im Auftrag des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Berlin/Bonn (unveröffentlichtes Manuskript).

Hood, C. (1986): The Hidden Public Sector: The »Qangocratization« of the World, in: Kaufmann, F.-X./Majone, G./Ostrom, V. (Hg.).

Hopf, C./Weingarten, E. (Hg.) (1979): Qualitative Sozialforschung, Stuttgart.

Huinink, J. (1989): Familienentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Beitrag für die Tagung Berufsverlauf und Familienentwicklung von Frauen, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin (unveröffentlichtes Manuskript).

Huster, E.-U. (1981): Gewerkschaften und Rentenpolitik in der Bundesrepublik, in: Leviathan, Heft 3/4, S. 527-555.

IAB-Kurzbericht (1989a): Zur aktuellen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials, IAB-Kurzbericht vom 11.10.1989.

IAB-Kurzbericht (1989b): Zum Umfang der Stillen Reserve, IAB-Kurzbericht vom 12.10.1989.

IAB/PROGNOS (1989): Die Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang, Sektoren und Tätigkeiten, IAB-PROGNOS-Projektion von 1988/89, Manuskript, Nürnberg.

Infratest Sozialforschung/Sonderforschungsbereich 3 (1987): Zukünftige Rentnergenerationen - Anwartschaften in der Alterssicherung der Geburtsjahrgänge 1920-1955, Forschungbericht Nr. 142, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (1988): 5. Schwerpunktprogramm. Herausforderungen an die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1988-1992, Nürnberg.

Jacobs, K./Schmähl, W. (1988): Der Übergang in den Ruhestand, in: MittAB, Heft 2, S. 194-205.

Jonas, S./Müller, H.-W./Steeger, W.: Erste Ergebnisse der Stichprobenerhebung zur Reform 1984, Teil III, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 3/4, S. 204-262.

KAB-Bundesverband (1989): Frauen in geringfügiger Beschäftigung. Eine bundesweite Fragebogenaktion der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands, Wissenschaftliche Leitung: Marianne Vollmer, vervielfältigtes Manuskript, Köln.

Kaltenbach, H. (1982): Die Modelle der Teilhabe - Probleme und Ergebnisse, in: Helberger, C./Rolf, G. (Hg.).

Kaltenbach, H. (1984): Umlageverfahren und individueller Versicherungsschutz, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 8/9, S. 377-381.

Kaltenbach, H. (1988): Die Situation der Frauen innerhalb der Alterssicherungssysteme: Gesetzliche Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 7/8, S. 287-294.

Kammann, H.W. (1988): Analyse des bestehenden Familienlastenausgleichs und seine Weiterentwicklung, in: Albers, W./Galler, H.P./Gräff, C. u.a.

Kannengießer, W. (1988): Defizite belasten die Sozialpolitik, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 4, S. 161-163.

Kaufmann, F.-X. (1960): Die Überalterung - Ursachen, Verlauf, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen des demographischen Alterungsprozesses, Dissertation, Winterthur.

Kaufmann, F.-X. (1973): Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2. umgearbeitete Auflage, Stuttgart.

Kaufmann, F.-X. (1975): Makro-soziologische Überlegungen zu den Folgen eines Bevölkerungsrückgangs in industriellen Gesellschaften, in: ders. (Hg.).

Kaufmann, F.-X. (Hg.) (1975): Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, Stuttgart.

Kaufmann, F.-X. (1977a): Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung, in: Külp, B./Haas, H.-D. (Hg.).

Kaufmann, F.-X. (1977b): Sozialpolitisches Erkenntnisinteresse und Soziologie, in: Ferber, C. v./Kaufmann, F.-X. (Hg.).

Kaufmann, F.-X. (1982a): Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: Kaufmann, F.-X. (Hg.).

Kaufmann, F.-X. (1982b): Sozialpolitik: Stand und Entwicklung der Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hesse, J.J. (Hg.).

Kaufmann, F.-X. (Hg.) (1982): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München, Wien.

Kaufmann, F.-X. (1983): Major Problems of the Welfare State: Defining the Issues, in: ders.: Concern: The Welfare State, ISB-Materialien Nr. 11, Universität Bielefeld, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Bielefeld.

Kaufmann, F.-X. (1984): Demographische Bedingungen einer Optimierung der wirtschaftlichen Gesamtbelastungsquote der aktiv erwerbstätigen Generation, in: Kaufmann, F.-X./Leisering, L. (Hg.).

Kaufmann, F.-X. (1986): The Relationship between Guidance, Control and Evaluation, in: Kaufmann, F.-X./Majone, G./Ostrom, V. (Hg.).

Kaufmann, F.-X. (1987a): Nicht zu Lasten der Frauen. Ein Plädoyer für ordnungspolitisches Denken, in: DIE ZEIT, Nr. 27 vom 26.6.1987, S. 10.

Kaufmann, F.-X. (1987b): Normen und Institutionen als Mittel zur Bewältigung von Unsicherheit: Die Sicht der Soziologie, in: Holzheu, F./Kaufmann, F.-X./Hoyos, C./Graf, C. u.a., Gesellschaft und Unsicherheit, Karlsruhe.

Kaufmann, F.-X. (1988): Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht, in: Grimm, D./Maihofer, W. (Hg.).

Kaufmann, F.-X./Leisering, L. (1983): Demographic Challenges in the Welfare State, in: Kaufmann, F.-X. (Hg.)

Kaufmann, F.-X./Leisering, L. (1984): Demographische Veränderungen als Problem für soziale Sicherungssysteme, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, Heft 4, S. 429-452.

Kaufmann, F.-X./Leisering, L. (Hg.) (1984): Studien zum Drei-Generationen-Vertrag, IBS-Materialien Nr. 15, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Bielefeld.

Kaufmann, F.-X./Majone, G./Ostrom, V. (Hg.) (1986): Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlin, New York.

Kaufmann, F.-X./Quitmann, J./Schultz, M. u.a. (1984): Familienentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Sozialräumliche Kontexte. Modellierung und Mikrosimulation, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, IBS-Materialien Nr. 17, Bielefeld.

Kaufmann, F.-X./Rosewitz, B. (1983): Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: Mayntz, R. (Hg.).

Kiel, W. (1987): Der Aufbau von Rentenanwartschaften. Eine empirische Untersuchung über die Versicherungsverläufe der erwerbstätigen Bevölkerung, Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim, Frankfurt a. M., New York.

Kirner, E./Meinhardt, V./Schupp, J. (1986a): Unzureichende und ungleiche Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung im Rentenrecht, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 40, S. 501-506.

Kirner, E./Meinhardt, V./Schupp, J. (1986b): Empirische Befunde zu Fragen der Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 40, S. 507-511.

Kirner, E./Meinhardt, V. (1989): Gesetzentwurf zur Rentenreform 1992: Neuorientierung erforderlich, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 23, S. 259-265.

Klauder, W./Schnur, P./Thon, M. (1985): Arbeitsmarktperspektiven der 80er und 90er Jahre. Neue Modellrechnung für Potential und Bedarf an Arbeitskräften, in: MittAB, Heft 1, S. 41-62.

Klein, C.F. (1985): Umfang und Strukturen der Armut unter dem Einfluß von Zweitverdiensten, Arbeitspapier Nr. 170, Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim, Frankfurt a. M., Mannheim.

Kleinhenz, G. (1986): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in: Winterstein, H. (Hg.).

König, R. (Hg.) (1974): Handbuch der empirischen Sozialforschung. Band 4: Komplexe Forschungansätze, Stuttgart.

Köhler, P.A./Zacher, H.F. (1981): Die Selbstverwaltung der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung, S. 53-75 (Teil I); S. 149-160 (Teil II).

Koeppinghoff, S. (1982): Einkommenssicherung von Frauen im Alter, Perspektiven der Rentenreform 1984, Frankfurt a. M., New York.

Kohl, J. (1986): Krisentendenzen und Strukturprobleme im Bereich der Sozialtransfers, in: Sozialpolitische Bilanz II, Universität Bremen.

Kohl, J. (1988): Alterssicherung in Westeuropa: Strukturen und Wirkungen, in: Schmid, M. (Hg.).

Kohl, J./Leisering, L. (1982): Armut und Arbeitsmarkt: Wo ist der Zusammenhang? in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 4, S. 410-424.

Kohli, M./Robert, G. (Hg.) (1984): Biographie und soziale Wirklichkeit, Stuttgart.

Kolb, R. (1983): Zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bei Rezession und Unterbeschäftigung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 2/3, S. 81-89.

Kolb, R. (1984a): Die Bedeutung des Versicherungsprinzips für die gesetzliche Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 4, S. 177-187.

Kolb, R. (1984b): Hinterbliebenenversicherung oder Hinterbliebenenversorgung? in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 11, S. 635-649.

Kolb, R. (1985): Versicherung oder Versorgung - bleibt die Beitragsgerechtigkeit auf der Strecke? in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 9/10, S. 305-312.

Kolb, R. (1986): Strukturreform oder Strukturverbesserung des Rentenrechts? in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1/2, S. 1-12.

Kolb, R. (1989a): Die geplante Neuregelung des Bundesanteils an der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, Heft 2, S. 74-82.

Kolb, R. (1989b): Familienlastenausgleich in der Sozialversicherung - aus Sicht der Rentenversicherung, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hg.).

Kolb, R. (1989c): Neubewertung von beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten und Rente nach Mindesteinkommen, in: BfA (Hg.).

Kolb, R. (1989d): Ehe und Familie im Rentenversicherungsrecht, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1/2, S. 1-14.

Koller, M. (1987): Regionale Lohnstrukturen, in: MittAB, Heft 1, S. 30-44.

Koller, M./Reyher, L./Teriet, B. (1981): Teilzeitarbeit in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Bestandsaufnahme, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.), Manuskript, Nürnberg.

Koller, M./Schiebel, W. (1989): Das Beschäftigungsvolumen: Personen, Fälle, Dauer, in: MittAB, Heft 1, S. 125-142.

Kreikebohm, R. (1986): Arbeitsmarkt und Alterssicherung, Sankt Augustin.

Kröninger, A. (1984): Auf eine finanzielle Ergänzung des lohnbezogenen Beitragsaufkommens kann auf Dauer nicht verzichtet werden, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 12, S. 732-743.

Krupp, H.-J. (1980): Alterssicherung von Frauen, in: Zeitschrift für Gerontologie, Band 13, Heft 3, S. 313-324.

Krupp, H.-J. (1982): Das Modell der Voll Eigenständigen sozialen Sicherung der Frau - Probleme und Ergebnisse, in: Helberger, Ch./Rolf, G. (Hg.).

Krupp, H.-J. (1985a): Bestandsaufnahme und Perspektiven der Finanzierung des Sozialversicherungssystems, in: Wirtschaftsdienst, Heft 2, S. 64-72.

Krupp, H.-J. (1985b): Sichere Renten sind auch auf lange Sicht möglich, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 6, S. 352-361.

Krupp, H.-J. (1988): Arbeitszeitverkürzung: Wie unterschiedlich sind eigentlich die Positionen? in: Wirtschaftsdienst, Heft 4, S. 183-187.

Krupp, H.-J./Rohwer, B./Rothschild, K.W. (Hg.) (1986): Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg.

Kühl, J. (1985). Sind Beschäftigungsprogramme wirksam oder nicht? in: Arbeit und Beruf, Heft 11, S. 345-347.

Kühl, J. (1986): Teilzeitbeschäftigung und langfristige Beurlaubungen im öffentlichen Dienst, Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, in: MittAB, Heft 3, S. 487-499.

Kühl, J. (1987a): Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1973 bis 1987, Arbeitskreis Sozialwissenschaftiche Arbeitsmarktforschung (SAMF), Arbeitspapier 1987-5, Paderborn.

Kühl, J. (1987b): Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik, in: Bombach, G./Gahlen, B./Ott, A.E. (Hg.).

Kühl, J. (1988a): 15 Jahre Massenarbeitslosigkeit - Aspekte einer Halbzeitbilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 38, S. 3-15.

Kühl, J. (1988b): Hohe Arbeitslosigkeit bis weit in die 90er Jahre, in: Arbeit und Beruf, Heft 1, S. 15-16.

Kühl, J. (1988c): Defizite der BA bis 1992 - Ansätze der mittelfristigen Finanzplanung, in: Arbeit und Beruf, Heft 11, S. 351-354.

Kühl, J. (1988d): Bericht über Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub, in: Arbeit und Beruf, Heft 8, S. 254-255.

Kühl, J. (1989): Arbeitsmarkt ohne Vollbeschäftigung - Reaktionsweisen und Strategieoptionen öffentlicher Arbeitsmarktpolitik, in: Peters, W. (Hg.).

Kühl, J./Pusse, L./Teriet, B. u.a. (1988): Bezugssystem für Ansätze einer Theorie der erwerbswirtschaftlichen und kontrahierten Arbeit, in: Mertens, D. (Hg.).

Külp, B. (1978): Möglichkeiten der Fortentwicklung der Systeme der sozialen Sicherheit, in: Müller, H. (Hg.).

Külp, B./Haas, H.-D. (Hg.) (1977): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin.

Külp, B./Schreiber, W. (1971): Gegenstand und Aufgaben der Sozialpolitiklehre, in: dies. (Hg.).

Külp, B./Schreiber, W. (Hg.) (1971): Soziale Sicherheit, Köln, Berlin.

Kurz-Scherf, I. (1986): Von der Emanzipation des Brunnenmädchens in Heilbädern, in: WSI-Mitteilungen, Heft 8, S. 537-549.

Kurz-Scherf, I. (1985): Tarifvertragliche Regulierung der Teilzeitarbeit in der BRD, in: WISO Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift des ISW, Heft 3, S. 95-103.

Kurz-Scherf, I. (1987): Zeit(t)räume per Tarifvertrag - Oder: Die Renaissance der betriebsnahen Tarifpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 8, S. 492-502.

Kurz-Scherf, I. (1989): Tarifbewegungen 1988, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3, S. 115-131.

Lampert, H. (1983): Stabilisierung der Rentenversicherung - mit Einschränkungen erreicht, in: Wirtschaftsdienst, Heft VII, S. 323-327.

Lampert, H. (1984): Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft bei reduziertem Wirtschaftswachstum und Unterbeschäftigung, BeitrAB 83, S. 287-303.

Landenberger, M. (1984): Flexible Arbeitszeitformen und soziale Sicherung der Beschäftigten, Discussion Paper IIM/LMP 84-17, Wissenschaftszentrum Berlin.

Landenberger, M. (1985): Aktuelle sozialversicherungsrechtliche Fragen zur flexiblen Arbeitszeit und Teilzeitbeschäftigung, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 6, S. 321-335 (Teil I) und Heft 7, S. 393-415 (Teil II).

Landenberger, M. (1986): Arbeitsmarkt und soziale Sicherung: Forschungsstand und Forschungsbedarf, in: Sozialer Fortschritt, Heft 4, S. 79-85.

Landenberger, M. (1987a): Flexible Arbeitszeitformen im Spannungsfeld von ökonomischer Liberalisierung und sozialem Schutzbedarf, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21, S. 15-29.

Landenberger, M. (1987b): Teilzeitarbeit und Alterssicherung: Sozialpolitische Flankierung einer Arbeitsumverteilungsstrategie, in: Sozialer Fortschritt, Heft 9, S. 37-46.

Landenberger, M. (1987c): Marginale Beschäftigungsformen und soziale Sicherung, in: Lutz, B. (Hg.).

Landenberger, M. (1988a): Megamarkt für Minijobs, Tagungsbericht über die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Problematik der geringfügigen Beschäftigung, in: Informationen für die Frau, Heft 2, S. 10-19.

Landenberger, M. (1988b): Sozialversicherungsrechtliche Fragen der Teilzeitarbeit, in: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Teilzeitarbeit 1988, 2. überarbeitete Auflage, Bonn (Broschüre).

Lappe, L. (1986): Frauenarbeit und Frauenarbeitslosigkeit, Arbeitspapier des Arbeitskreises Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF), Nr. 2, Paderborn.

Lehmbruch, G. (1979): Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: Alemann, U./Heinze, R. (Hg.).

Leibfried, S./Tennstedt, F. (1985): Die Spaltung des Sozialstaats und die Politik der Armut, in: dies. (Hg.).

Leibfried, S./Tennstedt, F. (Hg.) (1985): Politik der Armut und Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt a. M.

Lenhardt, G./Offe, C. (1977): Staatstheorie und Sozialpolitik, Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Ferber, C. v./Kaufmann, F.-X. (Hg.).

Lenze, A. (1989): Die »bereinigte« Arbeitslosenstatistik als Indikator des wirtschaftspolitischen Erfolgs der Bundesregierung, in: Sozialer Fortschritt, Heft 8, S. 169-172.

Ley, K. (1984): Von der Normal- zur Wahlbiographie? - Interpretationen erzählter Lebensgeschichte von Frauen, in: Kohli, M./Robert, G. (Hg.)

Liefmann-Keil, E. (1971): Das Problem der Lebenseinkommen, in: Külp, B./Schreiber, W. (Hg.).

Lübke, K. v. (1989): Das Arbeitsförderungsgesetz als Instrument zur Bekämpfung der Frauenarbeitslosigkeit, in: Anmiller-Roske, U./Pollvogt, R. (Hg.).

Luhmann, N. (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München.

Luhmann, N. (1984a): Soziologische Aspekte des Entscheidungsverhaltens, in: Die Betriebswirtschaft, Heft 4, S. 591-603.

Luhmann, N. (1984b): Soziale Systeme, Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a. M.

Lutz, B. (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt a. M., New York.

Lutz, B. (1987): Arbeitsmarktstruktur und betriebliche Arbeitskräftestrategie, Frankfurt a. M., New York.

Lutz, B. (Hg.) (1987): Technik und sozialer Wandel, Verhandlungen des 23. Deutschen Soziologentages in Hamburg 1986, Frankfurt a. M., New York.

Lutz, B. (1988): Notwendigkeit und Ansatzpunkte einer angebotsbezogenen Vollbeschäftigungspolitik, in: Reyher, L./Kühl, J. (Hg.).

MAGS (Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW) (1987): Arbeitszeit '87. Ein Report zu Arbeitszeiten und Arbeitszeitpräferenzen der Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland, durchgeführt vom Institut zur Erforschung sozialer Chancen (ISO), Düsseldorf.

Matthes, J. (Hg.) (1979): Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979, Frankfurt a. M.

Matzner, E. (1982): Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Frankfurt a. M., New York.

Matzner, E. (1987): Anhaltende Massenarbeitslosigkeit als wissenschaftliche Herausforderung, in: Matzner, E./Kregel, J./Roncaglia, A. (Hg.).

Matzner, E./Kregel, J./Roncaglia, A. (Hg.) (1987): Arbeit für alle ist möglich, Berlin.

Mayer, U./Paasch, U. (1987): Deregulierung von Arbeitsbedingungen durch selbständige Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10, S. 581-589.

Mayer, U./Paasch, U./Ruthenberg, H.-J. (1988): Umgehung der Sozialversicherungspflicht durch Scheinselbständigkeit, in: Soziale Sicherheit, Heft 3, S. 77-84.

Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: Ellwein, Th./Hesse, J.J./Mayntz, R. u.a. (Hg.).

Mayntz, R. (1988): Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: Mayntz, R./Rosewitz, B./Schimank, U. u.a.

Mayntz, R. (Hg.) (1983): Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung, Opladen.

Mayntz, R./Rosewitz, B./Schimank, U./Stichweh, R. (1988): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt a. M., New York.

Meinhardt, V. (1986): Ausgabenanstieg bei sozialen Leistungen stark gebremst, in: DIW-Wochenbericht, Heft 22, S. 269-275.

Meinhold, H. (1988): Zukunfts-Werturteile und Prämissen als Basis heutiger Entscheidungen - Aufgesucht am Beispiel langfristiger Sicherung der Alterseinkommen, in: Rolf, G./Spahn, P.B./Wagner, G. (Hg.).

Mennel, A. (1988): Frauen, Steuern und Staatsausgaben, in: Gerhard, U./Schwarzer, A. u.a. (Hg.)

Mertens, D. (Hg.) (1988): Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung - Eine Forschungsinventur des IAB, 3. erweiterte Auflage, BeitrAB, Band 70, Nürnberg.

Mertens, D./Reyher, L./Kühl, J. (1988): Ziele und Möglichkeiten von Wirkungsanalysen, in: Mertens, D. (Hg.).

Miegel, M. (1988): Rente ohne Arbeit, Plädoyer für eine staatliche Grundversorgung, in: DIE ZEIT, Nr. 17 vom 22.4.1988, S. 28 f.

Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 7, S. 415-434 (Teil I) und Heft 8, S. 457-475 (Teil II).

Mückenberger, U. (1989): Der Wandel des Normalarbeitsverhältnisses unter Bedingungen einer »Krise der Normalität«, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 4, S. 211-222.

Müller, H. (Hg.) (1978): Fortentwicklung der sozialen Sicherheit, Limburg.

Müller, H.-W. (1986): Zur langfristigen Finanzentwicklung und zur Strukturreform in der gesetzlichen Rentenversicherung unter Berücksichtigung der Vorschläge des Sozialbeirats, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 11/12, S. 702-729.

Müller, H.-W. (1988): Finanzielle Aspekte einer Einführung von Teilrenten, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6-8, S. 378-400.

Müller, H.-W. (1989): Zu den Finanzierungsvorschriften und den finanziellen Auswirkungen der geplanten Rentenreform 1992, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6/7, S. 433-460.

Müller, H.-W./Steeger, W. (1984): Zur Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttoentgelte, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 5/6, S. 251-296.

Nave-Herz, R./Markefka, M. (Hg.) (1989): Handbuch der Familien- und Jugendforschung, Neuwied, Frankfurt a. M.

Nell-Breuning, O. v. (1979): Soziale Sicherheit? Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung, Freiburg.

Nell-Breuning, O. v. (1980): Soziale Rentenversicherung in familien- und bevölkerungspolitischer Sicht, in: Die neue Ordnung, Jg. 34, 1980, S. 115-125.

Nell-Breuning, O. v. (1981): Drei Generationen in Solidarität - Rückbesinnung auf den echten Schreiber-Plan, in: Nell-Breuning, O. v./Fetsch, C.G. (Hg.).

Nell-Breuning, O. v. (1986): Widersprüchliche Besorgnisse, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 9, S. 509-516.

Nell-Breuning, O. v./Fetsch, C.G. (Hg.) (1981): Drei Generationen in Solidarität, Köln.

Noll, H.-H. (1982): Beschäftigungschancen und Arbeitsbedingungen. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik 1950-1980, Frankfurt a. M., New York.

Noll, H.-H. (1989): Bundesrepublik bei Teilzeitarbeit nur im Mittelfeld, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren, Heft 2, S. 5-9.

Offe, C. (1984a): Arbeit und Wohlstand, Vortrag, gehalten auf dem 22. Kolloquium der Walter-Raymond-Stiftung, München, am 14.03.1984, unveröffentlichtes Manuskript.

Offe, C. (1984b) (Hg.): Arbeitsgesellschaft, Frankfurt a. M., New York.

Offe, C. (1986): Die Utopie der Null-Option, in: Berger, J. (Hg.), Die Moderne - Kontinuitäten und Zäsuren, Soziale Welt, Sonderband 4, Göttingen, S. 79-117.

Page, K. (1986): Ausdehnung der Versicherungspflicht auf geringfügige Beschäftigungen?, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 11, S. 418-421.

Pankoke, E. (1978): Soziale Politik als Problem öffentlicher Verwaltung, in: Schnur, R. (Hg.).

Pentenrieder, H. (1982): Die Alterssicherung sozialer Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Sicherung der Frau, Berlin.

Peters, W. (Hg.) (1989): Frauenerwerbstätigkeit. Berichte aus der laufenden Forschung, Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF), Arbeitspapier 7-1989, Paderborn.

Pfaff, A. (1979): Typische Lebensläufe von Frauen der Geburtsjahrgänge 1910-1975, in: Sachverständigenkommission.

Pfaff, A. (1986): Die Verflechtung der sozialen Wagnisse Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter und Arbeitsunfähigkeit seit der weltweiten Rezession im internationalen Vergleich, in: Winterstein, H. (Hg.).

PROGNOS (1987a): Bestandsaufnahme und Bewertung praktischer Modelle zu vorgezogenen Ruhestandsregelungen - Abschlußbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht Sozialforschung 152, Bonn.

PROGNOS (1987b): Gesamtwirtschaftliche Entwicklung und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung, Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Textband (unveröffentlichtes Manuskript), Basel.

PROGNOS AG/Rothkirch, C. v. (1985): Die Zukunft der Arbeitslandschaft - Zum Arbeitskräftebedarf nach Umfang und Tätigkeiten bis zum Jahr 2000, BeitrAB 94, Nürnberg.

PROGNOS AG/Rothkirch, C. v. (1986): Zum Arbeitskräftebedarf nach Qualifikationen bis zum Jahr 2000, BeitrAB 95, Nürnberg.

Rauscher, M. (1984): Arbeitszeit und Arbeitszeitwünsche von Arbeitnehmern, TU Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften (unveröffentlichtes Manuskript).

Rehfeld, U. (1984): Zur Datenlage in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 8, S. 441-465 und Heft 9, S. 526-546.

Rehfeld, U./Luckert, H. (1989): Die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung - Eine Schätzung von Häufigkeiten und Volumen, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1/2, S. 42-71.

Reimann, A. (1988): Teilrente zur Unterstützung von gleitenden Übergängen in den Ruhestand, in: Informationsdienst der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V., Heft Nr. 204.

Reissert, B./Schmid, G. (1987): Organisations- und Finanzierungssysteme als »Handlungsfilter« der Arbeitsmarktpolitik: ein internationaler Vergleich, in: Abromeit, H./Blanke, B. (Hg.).

Rentenanpassungsbericht 1983, Bundestags-Drucksache 10/560 vom 2.11.1983.

Rentenanpassungsbericht 1986, Bundestags-Drucksache 10/6074 vom 26.9.1986.

Rentenanpassungsbericht 1989, Bundestags-Drucksache 11/6123 vom 14.12.1989.

Rentenreformgesetz 1992, Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992-RRG 1992), Bundesrats-Drucksache 620/89 vom 10.11.1989.

Reyher, L./Kühl, J. (Hg.) (1988): Resonanzen. Festschrift für Dieter Mertens, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 111, Nürnberg.

Ritter, G.A. (1983): Sozialversicherung in Deutschland und England, München.

Rolf, G./Spahn, P.B./Wagner, G. (Hg.) (1988): Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt a. M., New York.

Rolf, G./Wagner, G. (1988): Altersvorsorge von Frauen - Probleme und Reformmöglichkeiten, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 11/12, S. 709-728.

Rosewitz, B./Schimank, U. (1988): Verselbständigung und politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme, in: Mayntz, R./Rosewitz, B./Schimank, U. (Hg.).

Rothschild, K.W. (1986): Der Wechsel vom keynesianischen zum neoklassischen Paradigma in der neueren Wirtschaftspolitik, in: Krupp, H.-J./Rohwer, B./Rothschild, K.W. (Hg.).

Rudolph, H./Manthey, H. u.a. (1987): Frauen zwischen Risiko und neuer Lebensqualität, Hamburg.

Rüb, F. (1986): Funktionswandel der gesetzlichen Rentenversicherung zum arbeitsmarktpolitischen Regulativ?, Hannover (unveröffentlichtes Manuskript).

Ruland, F. (1985): Notwendigkeit und Grenzen einer Reform der Finanzierung der Sozialversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1, S. 13-34.

Ruland, F. (1987): Flexible Arbeitszeitgestaltung und Sozialversicherungsrecht, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1, S. 21-29.

Ruland, F. (1988): Nur nicht den Mut verlieren, in: DIE ZEIT, Nr. 14 vom 1.4.1988, S. 35.

Sachverständigenkommission (1979): Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Gutachten der Sachverständigenkommission, Stuttgart.

Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (1983a): Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission, Gutachten der Sachverständigenkommission, Berichtsband 1, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (1983b): Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen, Berichtsband 2, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Stuttgart.

Sachverständigenrat (1975): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor dem Aufschwung, Jahresgutachten 1975/76, Stuttgart.

Sachverständigenrat (1983): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Ein Schritt voran. Jahresgutachten 1983/84, Stuttgart.

Seifert, H. (1989): Beschäftigungswirkungen und Perspektiven der Arbeitszeitpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3, S. 156-163.

Sengenberger, W. (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten, Frankfurt a. M., New York.

Shaw, L.B. (1983): Unplanned Careers: The Working Lives of Middle-Aged Women, Lexington (Massachusetts).

Simm, R. (1987): Partnerschaftsdynamik und Familienentwicklung, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Universität Bielefeld, IBS-Materialien Nr. 25, Bielefeld.

Spahn, H.-P./Vobruba, G. (1986): Das Beschäftigungsproblem, Discussion Paper IIM/LMP 86-14, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Sozialenquête (1966): Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquête-Kommission, erstattet von W. Bogs, H. Achinger, H. Meinholdt, L. Neundörfer, W. Schreiber, Stuttgart.

SPD-Bundestagsfraktion (1987): »Raus aus dem Beruf, rein in die Familie, zurück in den Beruf?« Lebensplanung von Frauen - eine Herausforderung für Gleichstellungspolitik, Erläuterungen und Hintergrundinformationen zur öffentlichen Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion am 04. und 05.08.1987 in Bonn, unveröffentlichtes Manuskript.

Spitznagel, E. (1989): Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahre 1989, in: MittAB, Heft 4, S. 471-472.

Schäfer, D. (1983): Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung, in: Sozialer Fortschritt, Heft 6, 1983, S. 121-134.

Schäfer, H. (1985): Die berufliche und soziale Lage von Arbeitern im Alter, in: Conrad, C./Kondratowitz, H.-J. v. (Hg.).

Scharpf, F.W. (1982): Der Erklärungswert »binnenstruktureller« Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung, in: Hesse, J.J. (Hg.).

Scharpf, F.W. (1983): Sozial-liberale Beschäftigungspolitik - keine Erfolgsbilanz, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 1, S. 17-29.

Scharpf, F.W. (1984): Wege aus der Arbeitslosigkeit: Die Diskussion heute, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.), Heft 1, S. 17-28.

Scharpf, F.W. (1985): Beschäftigungspolitische Strategie in der Krise, in: Leviathan, Heft 1, S. 1-22.

Scharpf, F.W. (1986): Grenzen der institutionellen Reform, Discussion Paper IIM/LMP 86-5, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Scharpf, F.W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das »Modell Deutschland« im Vergleich, Frankfurt a. M., New York.

Scharpf, F.W. (1988): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Schmidt, M.G. (Hg.).

Scharpf, F.W. (1989): Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 1, S. 10-21.

Scharpf, F.W./Reissert, B./Schnabel, F. (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Förderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.

Schasse, U./Bellmann, L. (1989): Betriebszugehörigkeitsdauer und Einkommensdiskriminierung von Frauen, in: Peters, W. (Hg.).

Schettkat, R. (1987): Erwerbsbeteiligung und Politik, Berlin.

Schmähl, W. (1975): Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, Frankfurt a. M., New York.

Schmähl, W. (1977): Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung, in: Külp, B./Haas, H.-D. (Hg.)

Schmähl, W. (1980): Alterssicherung von Frauen und die langfristige finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 5, S. 306-329.

Schmähl, W. (1984a): Anpassung der sozialen Sicherung an veränderte ökonomische, arbeitsmarktpolitische und demographische Bedingungen, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Band 73, S. 69-93.

Schmähl, W. (1984b): Lohn- und beschäftigungsstatistische Grundlagen zur adäquaten Ermittlung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts in der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 4, S. 187-201.

Schmähl, W. (1984c): Rentenniveau, Rentenhöhe und Sozialhilfezahlungen - Einkommensmäßige »Über- und Unterversorgung«, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 10, S. 563-577.

Schmähl, W. (1985a): Auswirkungen verkürzter Wochenarbeitszeit und vermehrter Teilzeitarbeit auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Konjunkturpolitik, Heft 4/5, S. 285-299.

Schmähl, W. (1985b): Schattenwirtschaft und soziale Sicherung - ihre wechselseitigen Beziehungen, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 2, S. 77-88.

Schmähl, W. (1986a): Finanzierung sozialer Sicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 9/10, S. 541-570.

Schmähl, W. (1986b): Strukturreform der Rentenversicherung - Konzept und Wirkungen, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 5, S. 162-171.

Schmähl, W./Conradi, H./Jacobs, C./Meierjürgen, R./Prinz, A. (1986): Soziale Sicherung 1975-1985. Verteilungswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M., Bern, New York.

Schmid, G. (1984): Krise des Wohlfahrtsstaates: Alternativen zur staatlichen Finanzierung und Bereitstellung kollektiver Güter, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 1, S. 6-30.

Schmid, G. (1986): Flexibilisierung des Arbeitsmarkts durch Recht? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 23, S. 22-38.

Schmid, G. (1987a): Arbeitsmarktpolitik im Wandel, Discussion Paper IIM/LMP 87-17, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Schmid, G. (1987b): Der organisierte Arbeitsmarkt - Überlegungen zu einer institutionellen und politischen Theorie des Arbeitsmarktes, in: Buttler, F./Gerlach, K./ Schmiede, R. (Hg.).

Schmid, G. (1987c): Zur politisch-institutionellen Theorie des Arbeitsmarkts. Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 2, S. 133-161.

Schmid, G./Reissert, B./Bruche, G. (1987): Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, Berlin.

Schmidt, A. (1989): Aktuelle Probleme der Rentenversicherung (Rentenreform 1992), in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6/7, S. 322-332.

Schmidt, M.G. (1988): Staatstätigkeit: Einführung, in: ders. (Hg.)

Schmidt, M.G. (Hg.) (1988): Staatstätigkeit, International und historisch vergleichende Analysen, PVS-Sonderheft, Nr. 19, Opladen.

Schoer, K. (1986): Teilzeitbeschäftigung in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen, Heft 1, S. 21-29.

Schnur, R. (Hg.) (1978): Staat und Gesellschaft, Berlin.

Schreiber, W. (1955): Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Vorschläge zur »Sozialreform«, Schriftenreihe des Bundes Katholischer Unternehmer, N.F. 3, Köln.

Schreiber, W. (1971): Zum System Sozialer Sicherung, hg. von Heinz Allekotte, Wiederveröffentlichung von Beiträgen aus den Jahren 1955, 1964, 1966, 1970, Köln.

Schudlich, E. (1987): Die Abkehr vom Normalarbeitstag - Entwicklung der Arbeitszeiten in der Industrie der Bundesrepublik seit 1945, Frankfurt a. M., New York.

Schulze, R./Hoffmann, K. (1982): Vor dem Haushaltbegleitgesetz 1983, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 12, S. 444-449.

Schupp, J. (1988): Trotz Anstieg der Beschäftigung wird Wiedereingliederung Erwerbsloser schwieriger, in: DIW-Wochenbericht, Heft 32, S. 409-416.

Schwarz, K. (1979): Einkommen und Kinderzahl in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Heft 3, S. 299-315.

Schwarze, J./Wagner, G. (1989): Geringfügige Beschäftigung - empirische Befunde und Reformvorschläge, in: Wirtschaftsdienst, Heft 4, S. 184-191.

Standfest, E. (1978): Sozialpolitik und Selbstverwaltung - zur Demokratisierung des Sozialstaats, 2. Auflage, Köln.

Stark, J. (1987): Teilzeitarbeit in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen OECD-Ländern, in: Sozialer Fortschritt, Heft 3, S. 66-70.

Stauch, M. (1979): Die Erweiterung der Teilzeitarbeit für Beamte: Dienstrechtliche Probleme und verfassungsrechtliche Einwendungen aus dem hergebrachten Grundsatz der Hauptberuflichkeit, in: MittAB, Heft 3, S. 428-440.

Steeger, W. (1983): Der Rentenzahlbetrag - Spiegelbild der Versichertenbiographie, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1, S. 2-23.

Stegmann, H./Kraft, H. (1988): Erwerbslosigkeit in den ersten Berufsjahren, in: MittAB, Heft 1, S. 1-15.

Stellungnahme des Sozialbeirats (1989): Stellungnahme des Sozialbeirats zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Bundestags-Drucksache 11/4334 vom 12.4.1989.

Streeck, W. (1987): Vielfalt und Interdependenz: Überlegungen zur Rolle intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 39, S. 471-495.

Strümpel, B./Prenzel, W./Scholz, J. u.a. (1988): Teilzeitarbeitende Männer und Hausmänner, Berlin.

Tennstedt, F. (1986): Sozialreform in Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 1, S. 10-24.

Tessaring, M. (1988): Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Qualifikation: Ein Rück- und Ausblick, in: MittAB, Heft 2, S. 177-193.

Thiede, R. (1986): Die Erhöhung der Frauenerwerbsquote zur Entlastung der sozialen Sicherung im demographischen Wandel, in: Sozialer Fortschritt, Heft 11, S. 251-254.

Thon, M. (1986): Das Erwerbspersonenpotential in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung seit 1960 und Projektion bis 2000 mit einem Ausblick bis 2030, in: BeitrAB 105, Nürnberg.

Tölke, A. (1985): Zentrale Lebensereignisse von Frauen, Veränderungen im Lebensverlaufsmuster in den letzten 30 Jahren, Arbeitspapier Nr. 166, Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim, Frankfurt a. M., Mannheim.

Töns, H. (1986): Erziehungsurlaub und Sozialversicherung, in: Betriebs-Berater, Heft 11, S. 727-733.

Transfer-Enquête-Kommission (1979): Zur Einkommenslage der Rentner, Zwischenbericht der Kommission, Stuttgart u.a.

Transfer-Enquête-Kommission (1981): Das Transfer-System in der Bundesrepublik Deutschland, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Stuttgart u.a.

VDR (Hg.) (1985): Reform der Hinterbliebenenrenten-Kindererziehungszeiten. Neuregelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt a. M. (Broschüre).

VDR (Hg.) (1988): Rentenversicherung in Zahlen, Frankfurt a. M. (Broschüre).

VDR (1989): Witwen- und Witwerrenten, Kindererziehungszeiten, Ausgabe 1989, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt a. M. (Broschüre).

VDR-Kommission (1987): Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt a. M.

Vobruba, G. (Hg.) (1988): Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung, Frankfurt a. M.

Wagner, G. (1984): Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt a. M., New York.

Wagner, G. (1985): Interpersonelle Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, Heft IV, S. 190-196.

Wagner, G. (1986): Die Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung und Strategien der Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt, Heft 11, S. 245-251.

Wagner, G. (1988): Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten für die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung, in: Sozialer Fortschritt, Heft 12, S. 269-275.

Wagner, G./Kirner, E./Schupp, J. (1988): Stufenweise in den Ruhestand? Verteilungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung eines Teilrentensystems, DIW-Gutachten im Auftrag des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin 1988.

Webber, D. (1987): Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik, in: Abromeit, H./Blanke, B. (Hg.).

Weisser, G. (1971): Grundsätze der Verteilungspolitik, in: Külp, B./Schreiber, W. (Hg.) (Beitrag erstmals veröffentlicht 1954).

Welzmüller, R. (1986): Niedrige Arbeitseinkommen, Einkommensrisiko bei Erwerbstätigkeit, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11, S. 745-755.

Welzmüller, R. (1989a): Arbeitszeitverkürzung, veränderte Beschäftigungsformen und soziale Sicherung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3, S. 163-172.

Welzmüller, R. (1989b): Kräftige Gewinnsteigerung durch unerwarteten Wachstumsschub - Zur Entwicklung der Einkommensverteilung im Jahr 1988 -, in: WSI-Mitteilungen, Heft 7, S. 361-375.

Wiesenthal, H. (1981): Die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Frankfurt a. M., New York.

Wiesenthal, H. (1987): Strategie und Illusion. Rationalitätsgrenzen kollektiver Akteure am Beispiel der Arbeitszeitpolitik 1980-1985, Frankfurt a. M., New York.

Willms-Herget, A. (1985): Frauenarbeit. Zur Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt, Frankfurt a. M., New York.

Windhoff-Héritier, A. (1980): Politikimplementation, Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts.

Windhoff-Héritier, A. (1983a): »Policy« und »Politics« - Wege und Irrwege einer politikwissenschaftlichen Policy-Theorie, in: Politische Vierteljahresschrift, 24. Jg., S. 347-360.

Windhoff-Héritier, A. (1983b): Politikimplementation und politische Steuerung - Die Sicht »von unten«, in: Hartwich, H.-H. (Hg.)

Windhoff-Héritier, A. (1989): Institutionelle Interessenvermittlung im Sozialsektor, in: Hartwich, H.-H. (Hg.)

Winterfeld, R./Göbel, J./Seelmann, A. (1985): Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, Kurzkommentar, Köln.

Winterstein, H. (Hg.) (1986): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Berlin.

Wirtschaft und Statistik (1977): Aspekte der Erwerbstätigkeit von Frauen. Ergebnis einer Mikrozensus-Zusatzbefragung von Juli 1974, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 2, S. 87-92.

Zacher, H.F. (Hg.) (1979): Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin.

Zacher, H.F. (1983): Sozialstaat und Recht. Grundlagen - Entwicklungen - Krise, in: VSR - Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Band 11, Heft 2, S. 119-135.

Zacher, H. (1984): Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise, in: Sozialer Fortschritt, Heft 1, S. 1-12.

Zimmermann, K.F. (1985): Familienökonomie, Theoretische und empirische Untersuchungen zur Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenentwicklung, Berlin.

Ohne Autorenangabe zitierte Periodika

ANBA Arbeitsstatistik, Jahreszahlen (laufende Jahrgänge)

Informationen des BMJFFG, hrsg. vom Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (laufende Jahrgänge)

Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik (zitiert: Chronik), hrsg. vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (laufende Jahrgänge)

Pressedienst des BMJFFG, hrsg. vom Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (laufende Jahrgänge)

Sozialpolitische Informationen, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (laufende Jahrgänge)

Sozialpolitische Umschau, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (laufende Jahrgänge)

Statistisches Bundesamt (Hg.), Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.1.1 (laufende Jahrgänge)

VDR-Geschäftsberichte, hrsg. vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (laufende Jahrgänge)

VDR-Statistik, Rentenzugang, hrsg. vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (laufende Jahrgänge)

Wirtschaft und Statistik, hrsg. vom Statistischen Bundesamt (laufende Jahrgänge)

Ohne Autorenangabe zitierte Tages- und Wochenzeitungen

DIE ZEIT

Handelsblatt

Süddeutsche Zeitung