

RESEARCH

Marcus Zachäus

# Der lange Weg der Rente mit 67

Eine Diskurs-, Policy-, Ideen- und  
Sprachanalyse

MOREMEDIA



Springer VS

---

## Der lange Weg der Rente mit 67

---

Marcus Zachäus

# Der lange Weg der Rente mit 67

Eine Diskurs-, Policy-, Ideen- und  
Sprachanalyse

 Springer VS

Marcus Zachäus  
Institut für Soziologie  
Georg-August-Universität Göttingen  
Göttingen, Deutschland

Zugleich Dissertation an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen unter dem Titel Ignorieren als politische Strategie. Interdisziplinäre Erklärungsansätze für die fehlende Akzeptanz der Rente mit 67. Eine kombinierte Ideen-, Politikfeld- und Mehr-Ebenen-Sprachanalyse.

ISBN 978-3-658-32839-9      ISBN 978-3-658-32840-5 (eBook)  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-32840-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Verlage. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Stefanie Eggert

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

*„Den Unmut über die Rente mit 67 – dass er vorhanden ist, gebe ich zu; ich sage selbstkritisch, dass wir vielleicht nicht genügend Zeit darauf verwendet haben, es zu erläutern.“<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup>Bundestagsabgeordneter Gregor Amann (SPD) am 1. Februar 2007 circa einen Monat vor der Verabschiedung des Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetzes in einer Rede im Deutschen Bundestag anlässlich der Proteste der Gewerkschaften gegen diese Rentenreform (Bundestagsplenarprotokoll 16/79: 7846).

*Für meine kleine Familie*

---

## Vorwort

Als ich vor über zehn Jahren die Arbeit an dieser Dissertation begann, ahnte ich nicht wie viel Kraft, wie viel Mühe und wie viel Aufopferung sie mich kosten wird. Die ersten Jahre waren nicht leicht. Die in der Politikwissenschaft unübliche Idee, Bundestagsdebatten als Teil eines größeren Analyseinstrumentariums zu untersuchen, erzeugte keine begeisterten Reaktionen. Umso mehr möchte ich als erstes meiner Erstbetreuerin Prof. Dr. Ilona Ostner danken, die an mein Projekt glaubte, mich zunächst als Zweitbetreuerin mit vielen guten Ratschlägen und Tipps unterstützte und mich schließlich nach einem Betreuerinnenwechsel in den Kreis ihrer Schützlinge aufnahm. Ohne sie würde diese Arbeit vermutlich bis heute nicht existieren. Ich danke auch meinen Zweit- und Drittbetreuern Prof. Dr. Sascha Münnich und apl. Prof. Dr. Albert Busch, die ebenfalls immer ein offenes Ohr für mich hatten und mir mit ihren guten Einschätzungen und Hilfestellungen aus ihren jeweiligen Fachgebieten mit Rat und Tat zur Seite standen. Ich weiß, dass ein solches Thesis Committee keine Selbstverständlichkeit ist und ich hätte mir kein besseres wünschen können.

Ich danke auch meinem früheren Vorgesetzten Prof. Dr. Samuel Salzborn und meiner jetzigen Vorgesetzten Prof. Dr. Céline Teney aus dem Bachelor-Studiengang Sozialwissenschaften der Georg-August-Universität Göttingen, den ich in den letzten Jahren als Lehrkraft für besondere Aufgaben als meine berufliche Heimat bezeichnen durfte. Sowohl sie als auch unser Studiengangskoordinator Dr. Klaas Kunst hatten immer Verständnis dafür, dass ich mein privates Projekt der Dissertation voranbringen wollte und haben mir viel Spielraum in der Lehrplanung und -gestaltung gelassen. Vielen Dank sowohl hierfür als auch für jegliche weitere Unterstützung über die Jahre. Meiner Arbeitskollegin Saskia Schramm möchte ich darüber hinaus für die Auffrischung meines Quanti-Wissens danken.

Zudem möchte ich apl. Prof. Dr. Klaus Bayer für mehrere Beratungsgespräche in Hannover am Anfang meiner Dissertation danken, bei denen ich viel über die Analyse von Sprache im Allgemeinen und Argumentationen im Speziellen lernen durfte. Ebenso danke ich Prof. Dr. Armin Burkhardt und Univ.-Prof. Dr. Thomas Niehr zum einen dafür, dass sie im Sommersemester 2017 in meinem Seminar „Politiksprache. Eine Einführung in die Theorie und Praxis politischer Kommunikation.“ jeweils einen äußerst informativen Gastvortrag gehalten haben und zum anderen dafür, dass ich mich mit beiden so ausführlich über die Analyse von Sprache und die Inhalte meines Dissertationsvorhabens austauschen durfte.

Danken möchte ich auch meinen Eltern Beatrix und Volker, die mich mein ganzes Leben unterstützt haben und mir Dinge ermöglicht haben, die für mich nie selbstverständlich waren. Vor allem danke ich Euch für Euer Vertrauen und Eure Liebe über all die Jahre. Ohne all dies wäre diese Arbeit nie möglich gewesen.

Dank gilt auch meinen Freunden, die immer ein offenes Ohr hatten und mich in der Freizeit mit Gesprächen über Musik, Bands, Politik, Philosophie und so vielem mehr von dem Stress der Dissertation abgelenkt haben.

Außerdem danke ich meinen Kindern Rosalie und Matilda. Eure Liebe und Eure Lebensfreude haben mir auch zu den schwierigsten Zeiten immer wieder Kraft und Ruhe geschenkt.

Zum Schluss möchte ich meiner Freundin und Mutter unserer Kinder Daria danken. Ohne Deine Hilfe hätte dieses Buch nie entstehen können und daher möchte ich Dir für alles besonders danken, auch wenn meine Dankbarkeit nicht in Worte zu fassen ist.

Göttingen  
im Juli 2019

Marcus Zachäus

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	1
<b>2</b>	<b>Allgemeine Grundlagen der Untersuchung</b> .....	13
2.1	Der Problemhintergrund: Bestandsaufnahme zur Lage des deutschen Rentensystems .....	13
2.2	Das Thema: Die Rente mit 67 und das Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetz – Fakten, Einstellungen und Interpretationen .....	27
2.3	Zentraler/s Untersuchungsgegenstand und -material: Die Post-Entscheidungs-Regierungskommunikation des Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetzes .....	49
2.4	Theoretische Grundlage: Eine Mehr-Ebenen-Analyse der emotionalen Qualität der Idee Rente mit 67 auf Grundlage des Valenzkonzeptes .....	62
2.4.1	Das Valenzkonzept – Inhalte, Möglichkeiten und Abgrenzung .....	64
2.4.2	Kritische Auseinandersetzung mit dem Valenzkonzept .....	67
2.4.3	Anwendung des Valenzkonzeptes im Rahmen einer interdisziplinären Analyse .....	69
2.5	Forschungsstand und Forschungslücken aus interdisziplinärer Sicht .....	70
2.5.1	Die Rente mit 67 und das Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetz: Forschungsstand und Forschungslücken .....	71
2.5.2	Das Valenzkonzept: Forschungsstand und -lücken .....	73

2.5.3	Policy-Forschung und Politolinguistik: Stärken, Schwächen und Forschungslücken .....	75
2.5.4	Der Mehrwert einer interdisziplinären Analyse von Policies und externer politischer Sprache .....	78
2.5.5	Einordnung und wissenschaftstheoretisches Verständnis der Untersuchung .....	81
2.6	Zusammenfassung: Fragestellung, Ziele und Hypothesen der Arbeit .....	83
<b>3</b>	<b>Die emotionale Qualität der Idee Rente mit 67 .....</b>	<b>89</b>
3.1	Neu oder alt? – Die Geschichte der Rente mit 67 .....	90
3.1.1	Spezieller/s Untersuchungsgegenstand und -material der historischen Ideen-Analyse .....	90
3.1.2	Spezielle Grundlagen der historischen Ideen-Analyse ...	93
3.1.3	Empirisches Vorgehen während der historischen Ideen-Analyse .....	101
3.1.4	Ergebnisse der historischen Ideen-Analyse der Idee Rente mit 67 .....	104
3.1.5	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	148
3.2	Chance genutzt oder verpasst? – Eine Policy-Analyse des Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetzes .....	151
3.2.1	Spezieller/s Untersuchungsgegenstand und -material der Policy-Analyse .....	152
3.2.2	Spezielle Grundlagen der Policy-Analyse .....	154
3.2.3	Empirisches Vorgehen während der Policy-Analyse ...	165
3.2.4	Ergebnisse der Policy-Analyse des Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetzes nach dem Multiple-Streams-Ansatz .....	166
3.2.5	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	183
3.3	Emotional oder technisch? – Die emotionale Intensität der Idee Rente mit 67 .....	190
3.3.1	Spezieller/s Untersuchungsgegenstand und -material der Analyse der emotionalen Intensität .....	190
3.3.2	Spezielle Grundlagen der Analyse der emotionalen Intensität .....	191
3.3.3	Empirisches Vorgehen während der Analyse der emotionalen Intensität .....	198
3.3.4	Ergebnisse der Analyse der emotionalen Intensität .....	198
3.3.5	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	200

---

3.4	Zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse .....	202
<b>4</b>	<b>Die Sprache des</b>	
	<b>Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetzes</b> .....	209
4.1	Spezielle Anmerkungen zum Untersuchungsmaterial und dessen Aufbereitung .....	210
4.2	Spezielle Grundlagen der Mehr-Ebenen-Sprachanalyse .....	214
4.2.1	Frames .....	215
4.2.2	Adressierungen und Kommunikationskreise .....	217
4.2.3	Formale Argumentationsschemata .....	221
4.2.4	Topoi .....	225
4.3	Empirisches Vorgehen während der Mehr-Ebenen-Sprachanalyse .....	227
4.3.1	Framing-Analyse .....	227
4.3.2	Adressierungsanalyse .....	228
4.3.3	Formale Argumentationsanalyse .....	230
4.3.4	Clustering der Ergebnisse zum Auffinden adressierungsspezifischer Topoi .....	232
4.3.5	Beispielhafter Codiervorgang einer Redestelle .....	234
4.4	Ergebnisse der Mehr-Ebenen-Sprachanalyse .....	237
4.4.1	Frames .....	238
4.4.2	Adressierungen .....	299
4.4.3	Formale Argumentationsmuster .....	305
4.4.4	Topoi .....	323
4.5	Zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse .....	364
<b>5</b>	<b>Deutungen der Rentenversicherung-Altersgrenzenanhebung</b>	
	<b>im Wandel der Zeit</b> .....	381
5.1	Vorstellung und Interpretation der Untersuchungsergebnisse ....	384
5.2	Alternativvorschläge für politisches Handeln und politische Kommunikation am Beispiel der Rente mit 67 .....	400
5.3	Reflexion und Einordnung der Forschungsergebnisse .....	406
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	411

---

# Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
ACF	Advocacy Coalition Framework
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAS	Bundesagentur für Arbeit Statistik
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-Sitzung	Bundestagssitzung
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
Destatis	Statistisches Bundesamt der Bundesrepublik Deutschland
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIA	Deutsches Institut für Altersvorsorge
DIMEAN	Diskurslinguistische Mehr-Ebenen-Analyse
DRV	Deutsche Rentenversicherung Bund
FASZ	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
GESIS	Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften
GRV	gesetzliche Rentenversicherung
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall

MGFFI	Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration NRW
MSA	Multiple-Streams-Ansatz
MZ	Marcus Zachäus (Abkürzung im Rahmen von Einschüben bei Zitaten)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PERK	Post-Entscheidungs-Regierungskommunikation
PFA	Preference-Formation-Ansatz
PEM	Punctuated-Equilibrium-Modell
RRG	Rentenreformgesetz
RRG 1972	Rentenreformgesetz 1972
RRG 1992	Rentenreformgesetz 1992
RRG 1999	Rentenreformgesetz 1999
RRG 2001	Altersvermögensgesetz und Altersvermögensergänzungsgesetz 2001; auch: Riester-Rente
RRG 2004	Rentenversicherung-Nachhaltigkeitsgesetz 2004
RRG 2014	Rentenversicherung-Leistungsverbesserungsgesetz 2014
RV-AGAG	Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetz
SF	Sozialer Fortschritt – Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik
SGB VI	Sechstes Sozialgesetzbuch
SGB XII	Zwölftes Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SUB	Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
WeGebAU	Initiative Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen
WFG 1996	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz 1996
WP	Westfalenpost
ZAVFuSGBIIIÄndG	Gesetz zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge und zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

---

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1	Durchschnittliche weitere Lebenserwartung eines 65-jährigen Mannes und einer 65-jährigen Frau in Jahren .....	18
Abbildung 2.2	Einstellung der deutschen Bevölkerung gegenüber dem Rentenversicherung-Altersgrenzanpassungsgesetz ....	30
Abbildung 3.1	Koordinatensystem der Definitionen von Ideen .....	94
Abbildung 4.1	Flussdiagramm des empirischen Untersuchungs- ablaufs der Mehr-Ebenen-Sprachanalyse des Rentenversicherung-Altersgrenzanpassungsgeset- zes .....	235

---

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Anzahl (in Millionen) und Verhältnis zwischen Versicherten und Rentner*innen	21
Tabelle 2.2	Stärken und Schwächen dreier sozial- und sprachwissenschaftlicher Teildisziplinen in Bezug auf die Analyse externer politischer Kommunikation	80
Tabelle 4.1	Die drei häufigsten und größten (Ober-)Frames in den untersuchten Redebeiträgen	297
Tabelle 4.2	Vorkommnisse und Codeabdeckungen der Adressierungen im zweiten und dritten Kommunikationskreis	302
Tabelle 4.3	Vorkommnisse und Codeabdeckungen der Argumentationsmuster in den untersuchten Redebeiträgen	306
Tabelle 4.4	Topoi der Post-Entscheidungs-Regierungskommunikation des Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetzes	325
Tabelle 4.5	Anteile der Topoi an der Gesamtzahl der Redebeiträge in Prozent aufgeteilt nach Parteien	326
Tabelle 4.6	Adressierungen des Finanzierbarkeits-Topos in den untersuchten Redebeiträgen	327
Tabelle 4.7	Adressierungen des Alternativlosigkeits-Topos in den untersuchten Redebeiträgen	330
Tabelle 4.8	Adressierungen des Generationen-Topos in den untersuchten Redebeiträgen	335
Tabelle 4.9	Adressierungen des Mentalitätswechsel-Topos in den untersuchten Redebeiträgen	344

---

Tabelle 4.10	Adressierungen des Sozialverträglichkeits-Topos in den untersuchten Redebeiträgen .....	353
Tabelle 4.11	Adressierungen des Topos der zusätzlichen Vorsorge in den untersuchten Redebeiträgen .....	359
Tabelle 4.12	Anteile der Topos-Adressierungen .....	369
Tabelle 4.13	Anteile der Topos-Adressierungen, jeweils nur für Finanzierungs-Topoi und die sozialen Topoi .....	371



Jede Dissertation erzählt eine Geschichte. Die Geschichte der hier vorliegenden Dissertation handelt vom deutschen Rentensystem und der Erhöhung der Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) über das Alter von 65 Jahren hinaus: dem *Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetz* (2007; kurz: RV-AGAG), dem die Idee *Rente mit 67* zu Grunde liegt.<sup>1</sup> Dieses Gesetz wurde im März 2007 als „wichtiger Schritt zur nachhaltigen Stabilisierung und Sicherung des [deutschen] Rentenversicherungssystems“ (Meckelburg 2006: 6901) verabschiedet. Zentraler Inhalt des RV-AGAG ist, dass die Regelaltersgrenze der GRV Deutschlands ab 2012 für die Geburtsjahrgänge 1947 bis 1958 pro Jahr zunächst um jeweils einen Monat und ab 2024 für die Geburtsjahrgänge 1959 bis 1963 und älter pro Jahr um jeweils zwei Monate angehoben wird, so dass ab 2031 die Jahrgänge 1964 und jünger die Regelaltersgrenze erst mit dem 67. Lebensjahr erreichen werden (vgl. RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz:

---

<sup>1</sup>Ich verwende in dieser Arbeit für die Bezeichnung des 2007er Gesetzes zur Anhebung der Altersgrenze der Deutschen Rentenversicherung auf 67 Jahre den offiziellen Kurztitel *Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetz* oder abgekürzt: RV-AGAG. Strikt davon unterschieden wird die dahinterliegende Idee, welche ich mit *Rente mit 67* bezeichne. Diese begriffliche Trennung wird in der öffentlichen Diskussion um das Gesetz und die Idee bis heute nicht gemacht. Für diese Arbeit ist es aus analytischen Gründen aber notwendig, klar zwischen Gesetz und Idee zu unterscheiden. Eine Abgrenzung der *Rente mit 67* von anderen Formen von Ideen findet sich in den Kapiteln 3.1.2 und 3.3.

---

**Elektronisches Zusatzmaterial** Die elektronische Version dieses Kapitels enthält Zusatzmaterial, das berechtigten Benutzern zur Verfügung steht  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32840-5\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32840-5_1).

Artikel 1, Nr. 56–73).<sup>2</sup> Diese Maßnahme in Verbindung mit genannter Begründung ist es auch, was ich unter der Idee *Rente mit 67* verstehe: Eine Anhebung der Regelaltersgrenze vom 65. auf das 67. Lebensjahr zur finanziellen Sicherung der GRV. Das zu ihr dazugehörige RV-AGAG wurde wie keine andere Rentenreform vor ihr von großen Protesten begleitet (vgl. Torp 2015: 389 f.). Angeleitet von den Gewerkschaften – insbesondere der Industriegewerkschaft Metall (IG Metall), aber auch dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) – gingen hunderttausende Menschen auf die Straßen und legten bei mehreren (umstrittenen, da politischen) Streiks ihre Arbeit nieder (vgl. stellvertretend FAZ 2007b; auch: Nowak 2016). Die Frage, die mich bei diesem Thema interessiert, ist: Warum gab es in der deutschen Bevölkerung im Vergleich zu umfassenderen Rentenreformen so großen Widerstand gegen die *Rente mit 67* und das dazugehörige RV-AGAG? Die Anhebung von Regelaltersgrenzen war auch Teil früherer Rentenreformen. Zudem schränkten vorhergehende Rentenreformen die Leistungen der GRV zum Teil empfindlich ein, wohingegen das RV-AGAG aufgrund der im besten Fall längeren Beitragszahlungen sogar eine höhere Rente für die Versicherten nach sich ziehen kann (Gasche/Bucher-Koenen et al. 2010: 12–17).

Das vordergründige Ziel bei der Beantwortung dieser Frage ist zunächst einmal zu verstehen, was an dem Fall *Rente mit 67* und dem RV-AGAG im Vergleich zu vorhergehenden Rentenreformen besonders ist bzw. war. Warum bewegte und bewegt gerade diese Rentenreform die Bevölkerung dermaßen emotional und wurde und wird von ihr dermaßen stark abgelehnt? Durch eine mehrstufige interdisziplinäre Analyse ist es mir möglich, das Problem der fehlenden Akzeptanz und des im Vergleich zu anderen Rentenreformen großen Widerstands von Seiten der Bevölkerung umfassender beschreiben und erklären zu können, als dies nur eine der hier durchzuführenden Analysen alleine könnte. Gleichzeitig frage ich aber auch nach der Relevanz und den Möglichkeiten der politischen Sprache und Kommunikation. Der gezielte Fokus auf Sprache als zentralem Erklärungsansatz für den großen Widerstand mit der weitestgehenden Ausklammerung von weiteren Erklärungsansätzen zum Beispiel aus dem Bereich der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung – zu denken wäre beispielsweise an Interessen, Macht, Pfadabhängigkeiten oder Parteidifferenzen – ist bewusst aufgrund der Fragestellung aber auch der spezifischen (meta-)wissenschaftlichen Einordnung der Arbeit als vom Post-Strukturalismus determinierte Argumentative Policy-Analyse,

---

<sup>2</sup>Dies bedeutet beispielsweise, dass die Regelaltersgrenze für jemanden, der 1947 geboren ist, bei 65 Jahren und einem Monat und für jemanden, der 1948 geboren ist, bei 65 Jahren und zwei Monaten liegt usw. Ab dem Jahrgang 1959 steigt die Altersgrenze dann doppelt so schnell an, so dass beispielsweise die Regelaltersgrenze für den Jahrgang 1959 bei 66 Jahren und 2 Monaten liegen wird.

die Sprache für konstituierend für die gesamte wahrgenommene Realität und somit auch die Gesellschaft ansieht, gewählt. Sprache wird somit in dieser Arbeit auch – wie noch gezeigt werden wird – als konstituierend für Interessen, Macht, Pfadabhängigkeiten, Parteidifferenzen und so weiter angesehen, wodurch diese Art von Erklärungsansätzen keineswegs abwesend in dieser Arbeit sind, aber nur als Symptom von Sprache begriffen werden.

Sprache erhält in dieser Arbeit auch aufgrund dieser gewählten Perspektive einen zentralen Stellenwert. (Politische) Sprache und deren emotionalisierter Wandel gewinnt an alltäglicher und politischer Relevanz und sollte alleine schon deshalb besondere Aufmerksamkeit in einer Arbeit erhalten, welche die Ablehnung einer Idee und eines Gesetzes – nichts anderes als eine Form von Emotion – erklären möchte. Dieser emotionalisierte Wandel ist in den letzten Jahren und Monaten sowohl in der öffentlichen politischen aber auch alltäglichen Sprache zu beobachten und wird in der öffentlichen Berichterstattung vielfach als *Verrohung* beschrieben (vgl. stellvertretend Spiegel 2019; Stuttgarter Nachrichten 2019; Die Welt 2019a). Auf politischer Ebene sind Populismus, Falschaussagen bzw. Falschauslegungen mit dem Ziel des „Reframings“ (Rein 2008) ungewollter Tatsachen zur Lenkung der Bevölkerung als auch Beleidigungen untereinander und gegen verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen sowohl auf der Seite rechtspopulistischer Parteien wie mittlerweile auch auf Seiten einiger etablierter (Noch-)Volksparteien (vgl. Lösche 2009) zu beobachten. Bereits 2016 kritisierte der Bayerische Lehrer- und Lehrerinnenverband in einem Manifest, dass eine „Sprache des Hasses“ und eine „Verrohung der Umgangsformen“ im gesellschaftlichen Miteinander zu beobachten seien. Im Oktober 2018 veröffentlichte der zu jener Zeit Ko-Bundesvorsitzende der Partei Bündnis 90/Die Grünen Robert Habeck als Antwort auf diese Verrohung der Sprache ein Buch, welches aufgrund so großem Interesses an dem Thema zum Zeitpunkt des Verfassens der Arbeit im Sommer 2019 bereits in der sechsten Auflage erscheint. Habeck äußert in diesem Buch neben einer offenen Kritik an den aktuellen sprachlichen Entwicklungen, wie z. B. den „auswendig gelernten Sätzen“, einen Appell für eine „offene und vielfältige“ Sprache, mit der die Gesellschaft geeint und ein „Wir“ geschaffen werden kann (Habeck 2018: 126 f.).

Nicht nur aufgrund der Popularität dieses Buches ist ersichtlich, dass (politische) Sprache in der Öffentlichkeit Deutschlands im Jahre 2019 äußerst wichtig ist. Sie bestimmt nicht nur über welche Themen und Sachverhalte geredet wird, sondern auch, welche Gesetze erlassen werden und welche generellen Ziele die Parteien verfolgen. So ist durch das Erstarken der *Alternative für Deutschland* z. B. auch ein Rechtsruck einiger etablierter Volksparteien in Deutschland auch auf Bundesebene zu beobachten (Ruhose 2019: 20 f.). Daher werde ich neben

der zentralen Fragestellung in dieser Arbeit auch an mehreren Beispielen zeigen, wie politische Sprache die Einstellungen zu (politischen) Ideen – im vorliegenden Fall der *Rente mit 67* – beeinflussen kann und was dies für den Entscheidungsspielraum der Politik bedeutet. Als qualitativ angelegte Einzelfallanalyse können mithilfe der Untersuchungsergebnisse zwar keine generalisierbaren Aussagen und Einschätzungen gegeben werden, aber ich werde detailliert beschreiben und analysieren können, wie politische Sprache das Schicksal der *Rente mit 67* über Jahre beeinflusste. Und es soll geklärt werden, ob es am Ende tatsächlich die politische Sprache war, die zur starken Ablehnung der Idee und des dazugehörigen Gesetzes geführt hat, und wenn ja, warum dies durch die politische Sprache geschah oder, wenn nein, welche andere Erklärungsmöglichkeiten für die fehlende Akzeptanz herangezogen werden können.

Trotz der offenbar angestiegenen Relevanz politischer Sprache im Allgemeinen und externer politischer Sprache im Speziellen, das heißt der Art von politischer Sprache, die vornehmlich an die Bevölkerung zur Rechtfertigung politischer Entscheidungen gerichtet wird, wurde dieser überraschenderweise in der klassischen Policy-Forschung bisher vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt; vor allem nicht so umfänglich wie in der hier vorliegenden Arbeit. Erklärbar ist dies durch den in dieser Teildisziplin vorhandenen Fokus auf das Verstehen interner Abläufe und die Analyse von Machtkonstellationen innerhalb des politischen Systems (vgl. Blum/Schubert 2018: 39 ff.). Hierbei spielte die *externe* Kommunikation des politischen Systems in Richtung anderer Gesellschaftssysteme bisher eine untergeordnete Rolle. Als Kritik und Gegenbewegung zu diesen Forschungen entwickelt sich seit den 1980er Jahren eine Teildisziplin, welche den Blick vermehrt auf die externe politische Kommunikation lenkt. Unter dem Namen Argumentative Policy-Analyse wurden seitdem sowohl theoretische als auch empirische Arbeiten veröffentlicht, die zeigen konnten, welchen Stellenwert im Policy-Entstehungsprozess nicht nur interne Verhandlungssprache, sondern vor allem auch externe Rechtfertigungssprache haben kann (vgl. stellvertretend Majone 1989; Fischer/Forester 1993; Fischer/Gottweis 2012; Hansson/Hirsch Hadorn 2016; Münch 2016).

Die Verbindung der klassischen Policy-Analyse und der Argumentativen Policy-Analyse wird mir in dieser Arbeit helfen, die jeweiligen Schwächen der zwei Teildisziplinen zu relativieren (mehr dazu in Kapitel 2.5). Beiden fehlt jedoch das methodische Werkzeug, um externe politische Sprache valide und reliabel auch in ihrer Form zu beschreiben. Deshalb werde ich für die Analyse dieser Sprache auf die Theorien und Methoden der Politolinguistik (vgl. Burkhardt 1996) zurückgreifen. Sie ist ein Teilbereich der deutschen Sprachwissenschaft, der sich exklusiv mit der politischen Sprache, ihrem Aufbau und ihrer Analyse

beschäftigt. Hierzu hat in den letzten Jahren ein vergleichsweise kleiner Kreis von Sprachwissenschaftler\*innen<sup>3</sup> beachtliche Forschungsergebnisse generiert (vgl. stellvertretend die gesammelten Schriften von Holly 2012 und Klein 2014c sowie das Einführungswerk von Niehr 2014b). Geordnet wird der sprachwissenschaftliche Methodenmix durch einen ebenfalls jungen Ansatz aus der Sprachwissenschaft, um Diskurse vergleichbar zu analysieren. Die Diskurslinguistische Mehr-Ebenen-Analyse von Spitzmüller/Warnke (2011; auch: Warnke/Spitzmüller 2008) hilft als Methodologie, die verschiedenen Sprachanalyseebenen zu einem sinnvollen Ganzen zu vereinen (siehe hierzu Kapitel 4.2).

Beginnen möchte ich zur Beantwortung der eingangs genannten Frage und zum Erzählen der Geschichte der *Rente mit 67* zunächst mit einer Zurückverfolgung der historischen Gegebenheiten hinter der Idee *Rente mit 67*. Woher, wann und warum kam es zu der Idee, die Regelaltersgrenze über das *traditionelle* deutsche Rentenalter von 65 Jahren anzuheben? Welche Relevanz wurde ihr über die Jahre zugeteilt? Was waren die Umstände, die schließlich zu einer Umsetzung der Idee in Form des RV-AGAG im Jahr 2007 geführt haben? Welche Akteurinnen und Akteure waren wie beteiligt? Welche Handlungen lassen sich identifizieren, die einen Einfluss auf die Einstellung der Bevölkerung zur *Rente mit 67* hätten haben können? Und lässt sich hierüber vielleicht die Ablehnung erklären? Zur Beantwortung dieser und weiterer Fragen werden wissenschaftliche (insbesondere geschichts- und politikwissenschaftliche sowie soziologische), politische (Bundtagsdebatten und -drucksachen, Berichte und PR-Mitteilungen der Parteien, offizielle Kommissions- oder anderweitige Berichte beratender Gremien sowie der Deutschen Rentenversicherung und Gesetzestexte) und journalistische (Beiträge in der überregionalen Qualitätspresse) Quellen sowie Umfragen und Studien von Wissenschaftler\*innen, Meinungsforschungsinstituten und Versicherungsträgern ausgewertet. Der Zeitraum dieser Analyse beginnt in den 1950er Jahren, wobei die intensive Analyse in den 1980er Jahren beginnt, um vor allem das letzte Vierteljahrhundert vor der Verabschiedung des RV-AGAG genauer zu beleuchten. Die Hauptanalyse endet im November 2007, wird aber teilweise bis heute (erste Hälfte 2019) fortgeführt, da es mir wichtig war, die Entwicklungen auch nach der Verabschiedung des RV-AGAG zumindest punktuell weiterzuverfolgen. Zusätzlich zu dieser Analyse habe ich ein kurzes schriftliches Interview mit dem

---

<sup>3</sup>In dieser Arbeit wird aus Gründen der Genderneutralität die Schreibweise mit dem Binnensternechen verwendet, um Personen jeden Geschlechts einzuschließen.

damaligen, für die Umsetzung der Idee und des Gesetzes verantwortlichen Bundesministers für Arbeit und Soziales Franz Müntefering geführt.<sup>4</sup> Die Analyse dieser Quellen ermöglicht es mir auch bewerten zu können, ob es zum Zeitpunkt der Einführung des RV-AGAGs ein Policy-Window (Kingdon 1984, [2003] 2014) gab. Wenn ja, wie wurde dieses genutzt? War der Verabschiedungszeitpunkt ideal? Gab es ggf. auch frühere mögliche Verabschiedungszeitpunkte bzw. Policy-Windows? Wenn ja, warum wurde das Gesetz nicht früher verabschiedet? In den USA hatte man eine Anhebung der Regelaltersgrenze der Rentenversicherung auf 67 Jahre bereits 1983 beschlossen (vgl. Schmähl 1985: 142). Durch welche politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen lässt sich erklären, warum es in Deutschland weitere 24 Jahre dauerte, bis ein entsprechendes Gesetz hier verabschiedet wurde? Zudem soll im Anschluss analysiert werden wie abstrakt oder technisch, wie attraktiv oder unattraktiv die Idee einzustufen ist. Hierdurch soll abschließend die emotionale Qualität und Anziehungskraft der Idee *Rente mit 67* bestimmt werden.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungsschritte werde ich nicht nur mit Blick auf die Beantwortung der Fragestellung benötigen, sondern auch um die externe politische Kommunikation des RV-AGAGs bewerten zu können. Hierzu frage ich, wie das Gesetz im Sinne dessen, was Offe (1973) „demokratische Legitimation“, Majone (1989: 7) „producing evidence and arguments to be used in the course of public debate“ oder „Post-Entscheidungs-Argumente“ (Majone 1993: 109), Bleses/Offe et al. (1997) „öffentliche Rechtfertigung“ und Nullmeier/Köppe et al. (2009: 151 f.) „Rechtfertigung, [...] Begründung und Bewertung von sozialstaatlichen Politiken und des Sozialstaates allgemein“ nennen, politisch kommuniziert und gerahmt bzw. *verkauft* wurde? Zum Finden einer Antwort werde ich alle Redebeiträge von Regierungsmitgliedern zur *unmittelbaren Rechtfertigung* der *Rente mit 67*, des RV-AGAGs oder der dazugehörigen Initiative 50plus analysieren. Diese bestimmte Form der externen politischen Sprache bezeichne ich als *Post-Entscheidungs-Regierungskommunikation* (vgl. Kapitel 2.3; kurz: PERK). Die Analyse beginnt mit der Regierungserklärung der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel im November 2005 und endet mit der zweiten und dritten Beratung des RV-AGAG am 9. März 2007. Diese zeitlich und thematisch eingegrenzte PERK werde ich mithilfe von jeweils einer Analyse der *Frames*, *Adressierungen* und verwendeten *formalen Argumentationsmuster* untersuchen. Die Ergebnisse der drei Analyseschritte werde ich durch ein *Clustering* verdichten und zur endgültigen Beschreibung und Bewertung der PERK verschiedene

---

<sup>4</sup>Die Fragen und eine Abschrift der Antwort Münteferings findet sich im Anhang dieser Arbeit in Kapitel 6.2 (siehe Online-Anhang).

*Topoi* bilden, vorstellen und diskutieren (vgl. Kapitel 4).<sup>5</sup> *Topoi* haben den Vorteil gegenüber den in der Politikwissenschaft und Politischen Soziologie weit verbreiteten *Frames*, dass sie nicht nur die Inhaltsebene, sondern auch die formale Ebene, das bedeutet den Aufbau, die Struktur, die Syntax etc., in ihre Beschreibung der Sprache mit einschließen. Hierdurch lässt sich nicht nur verstehen *was wie inhaltlich* kommuniziert wurde, das heißt mit welchen Auslassungen und Überzeichnungen Themen besprochen wurden, sondern auch *wie* Inhalte und *Frames formal strukturiert* wurden. Da politische Kommunikation aber immer auch Kommunikation an den/die Bürger\*in ist, lag es nahe, ebenfalls auch die Adressierungsangebote der Redebeiträge mit in die Analyse aufzunehmen. Hierdurch kann die PERK des RV-AGAG mithilfe von *adressierungsspezifischen Topoi* sowohl umfassend als auch übersichtlich beschrieben werden. Abschließend werde ich zur Beantwortung der Fragestellung klären, ob sich mit einer Kombination von all dem – Geschichte und Beschaffenheit der *Rente mit 67* sowie Umstände der Verabschiedung und die PERK des RV-AGAG – nachvollziehen lässt, warum die *Rente mit 67* und das dazugehörige RV-AGAG offenbar bis heute – 2019 – so große Ablehnung durch die deutsche Bevölkerung erfährt oder welcher Umstand für diese Ablehnung verantwortlich gemacht werden kann (vgl. bezüglich der Ablehnung durch die Bevölkerung die in Kapitel 2.2 vorgestellten Umfragen und Untersuchungen).

In der Schnittmenge aus Policy-Forschung und Ideenforschung wurde in den letzten Jahren ein Konzept entwickelt, welches alle genannten Überlegungen unter einem Dach vereinen möchte und hierzu den Begriff *Valenz* in diesen Forschungsbereich einführt. Hiermit beschreiben die Urheber des Valenzkonzeptes Cox/Béland (2013: 308) die hier bisher etwas sperrig umschriebene emotionale Qualität und Anziehungskraft einer Policy-Idee, welche aufgrund vier verschiedener Faktoren<sup>6</sup> positiv oder negativ und hoch oder gering sein kann (siehe hierzu Kapitel 2.4). Das Valenzkonzept ist in dieser Arbeit quasi der *Kitt*, welcher die verschiedenen Theorien, Ansätze und Methoden zusammenhält und zu

---

<sup>5</sup>Wenn ich in dieser Arbeit den Begriff *Topos* verwende, so meine ich damit stets im Aristotelischen Sinn die besonderen *Topoi*, das heißt die „kontextspezifischen“ Argumentationsmuster (vgl. Wengeler 2003: 183; vgl. auch Aristoteles 2007: 1358a 18 und die weiterführenden Anmerkungen in Kapitel 4). Die allgemeinen *Topoi* oder auch „kontextabstrakten“ Argumentationsmuster nenne ich *formale Argumentationsmuster* oder auch nur *Argumentationsmuster* (vgl. Wengeler 2003: 183).

<sup>6</sup>Diese sind nach Cox/Béland (2013) der Lebenszyklus der Idee, der (*richtige*) Zeitpunkt der Idee, die Attraktivität/Intensität der Idee, welche durch den Grad der Abstraktheit bestimmt wird, und die zur Rechtfertigung der Idee verwendeten Framings, welche die Valenz noch einmal positiv beeinflussen können sollen.

einer konsistenten, zusammenhängenden Arbeit werden lässt. Damit gehe ich auch ein Wagnis ein, denn das Valenzkonzept wurde meines Wissens nach bis dato noch nie so umfassend und detailliert angewendet, wie in dieser Arbeit. Hierin besteht das erste Novum dieser Arbeit. Zum anderen, erweitert diese Arbeit das Valenzkonzept um eine sprachwissenschaftliche Analyse externer politischer Kommunikation, die über die im Konzept enthaltene Framing-Theorie hinaus geht. Der Einbezug sprachwissenschaftlicher Analysemethoden ist somit das zweite Novum, denn eine Analyse der Form und der Adressierung politischer Sprache ist im Rahmen einer politikwissenschaftlichen/soziologischen Policy-Analyse meines Wissens nach bisher noch nie in diesem Umfang versucht worden. Diese Arbeit wird damit auch prüfen, ob sowohl das Valenzkonzept als auch die verwendeten sprachwissenschaftlichen Methoden überhaupt einen Mehrwert für die Politikwissenschaft bzw. die Politische Soziologie haben und damit den sozialwissenschaftlichen Methodenkatalog erweitern können. Durch die aufwendige und transparente Bildung der adressierungsspezifischen Topoi trägt die Arbeit aber auch zur Konkretisierung des sprachwissenschaftlichen Methodenkatalogs bei, da die Herausarbeitung von Topoi über den hier verwendeten strukturierten Prozess meines Wissens noch nie geschehen ist. Zuletzt trägt die Arbeit durch die detaillierte Beschreibung der Geschichte der *Rente mit 67* sowie der Aufarbeitung des Verabschiedungsprozesses nicht nur zu einem besseren Verständnis der Idee und des RV-AGAG, sondern auch ganz allgemein zum Aufbau und der Rolle, Relevanz und den Möglichkeiten von Sprache im Kontext rentenpolitischer Wandlungsprozesse bei.

Diese Arbeit besteht aus einem Theoriekapitel (Kapitel 2), welches die allgemeinen Grundlagen für die folgenden vier empirischen Analyseschritte (zu finden in den Kapiteln 3 und 4) enthält. Die Kapitel 3 und 4 enthalten darüber hinaus jeweils speziellere theoretische Unterkapitel, die nur für den jeweiligen empirischen Untersuchungsschritt von Interesse sind. Diese Aufteilung erscheint zunächst nicht intuitiv, wurde aber bewusst so gewählt, damit die empirischen Kapitel weitestgehend alleine für sich gelesen und verstanden werden können. Somit müssen nicht zuerst die teilweise äußerst unterschiedlichen Grundlagen eines der vier empirischen Analyseschritte in einem großen Theoriekapitel gesucht werden, um die gefundenen Ergebnisse verstehen und einordnen zu können. Gerade aufgrund des Umfangs der vorliegenden Arbeit bleibt somit unnötiger *Suchstress* hoffentlich für den/die Leser\*in aus. Das allgemeine Theoriekapitel 2 beginnt damit, eine Situationsbeschreibung des deutschen Rentensystem vor dem Hintergrund der demografischen, rentenpolitischen sowie arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen seit den 1950er Jahren zu geben, wobei auch auf die Einstellung der deutschen Bevölkerung zum deutschen Rentensystem einige Jahre vor und

nach der Verabschiedung des RV-AGAG eingegangen wird. Im Anschluss werde ich auf das Thema der Arbeit, die *Rente mit 67* und das daraus resultierende Rentenversicherung-Altersgrenzenanpassungsgesetz, eingehen. Hierzu werde ich die Vor- und Nachteile sowie die Pro- und Contra-Argumente der Reform gegenüberstellen und diskutieren. Es folgt eine Eingrenzung des zentralen Untersuchungsgegenstandes: Was ist politische Sprache? Wie lässt sie sich unterteilen? Was verstehe ich genau unter der Post-Entscheidungs-Regierungskommunikation? Das nächste Unterkapitel stellt die theoretischen Grundlagen des Valenzkonzeptes vor: Was ist Valenz? Welche Möglichkeiten bietet das Valenzkonzept? Wie lässt es sich einordnen? Was ist kritisch am Valenzkonzept und seiner Anwendung? Und wie wird es in dieser Arbeit angewendet? Das Kapitel schließt mit einem kurzen Forschungsüberblick, welcher vor allen Dingen die meines Erachtens vorhandenen Lücken zeigen soll, welche ich mit dieser Arbeit schließen möchte. Welchen Mehrwert sehe ich in der interdisziplinären Mehr-Ebenen-Analyse? Und wie kann die Arbeit wissenschaftstheoretisch eingeordnet werden? Zudem stelle ich die Fragestellung und die dazugehörigen Unterfragen sowie die Ziele, Hypothesen und Relevanz der vorliegenden Arbeit vor. Hier soll auch geklärt werden, was die Arbeit nicht möchte oder nicht leisten kann bzw. soll.

In Kapitel 3 werde ich in Anlehnung an das Valenzkonzept mithilfe von drei empirischen Analyseschritten die emotionale Qualität der *Rente mit 67* bestimmen. Hierzu werde ich zunächst im Rahmen einer historischen Analyse der Idee in Kapitel 3.1 die geschichtliche Entwicklung der *Rente mit 67* nachzeichnen. Ich möchte vor allem klären, welche Einstellungen beteiligte Akteurinnen und Akteure aus Politik, den Medien und der Wissenschaft gegenüber der Idee über die Jahre seit den 1950er Jahren zeigten und welche Auswirkungen dies meines Erachtens auf die Valenz der Idee hatte. Um diese Fragen zu klären, werde ich zunächst den Untersuchungsgegenstand und das Untersuchungsmaterial dieses Analyseschrittes bestimmen. Es folgt eine Auseinandersetzung mit der Ideenliteratur und eine Beantwortung der Frage, welche Art von Idee die *Rente mit 67* ist. Nach einer Beschreibung des empirischen Vorgehens folgt eine chronologische, in zeitliche Entwicklungsabschnitte der Einstellungen unterteilte Vorstellung der Ergebnisse. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung der Frage, welchen Einfluss die Geschichte der *Rente mit 67* auf ihre Valenz hatte. Kapitel 3.2 enthält eine Policy-Analyse, welche mithilfe des Multiple-Streams-Ansatzes (MSA) von Kingdon (1984, [2003] 2014) von mir durchgeführt wird. Ich möchte klären, ob es zur Zeit der Verabschiedung des RV-AGAG und/oder früher ein sogenanntes Policy-Window gab und welchen Einfluss dies und die Art und Weise wie mit diesem umgegangen wurde auf die Valenz der *Rente mit 67* hatte. Analog zum Aufbau des vorhergehenden

Kapitel 3.1 werde ich zunächst auch hier Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsmaterial eingrenzen. Im Theorieteil dieses Kapitels werde ich den MSA theoretisch und methodisch vorstellen. Der Ansatz wurde für das politische System der Vereinigten Staaten von Amerika entworfen. Daher muss er geringfügig angepasst werden, um ihn problemlos in einer parlamentarischen Demokratie wie in Deutschland anwenden zu können. Diese Weiterentwicklungen sowie kritische Punkte am MSA werde ich daher ebenso diskutieren wie die Abgrenzung zu anderen prominenten Modellen der Policy-Analyse: dem Punctuated-Equilibrium-Modell (PEM) und dem Advocacy-Coalition-Framework (ACF). In diesem Teil des Kapitels werde ich auch erklären, warum der MSA für diesen Analyseschritt geeigneter als das PEM oder der ACF ist. Nach einer Beschreibung des empirischen Vorgehens folgt im Ergebnisteil eine einzelne Vorstellung der drei Ströme des RV-AGAG: der Problem-, der Policy- und der Politics-Strom. Ich schließe das Kapitel mit einer zusammenfassenden Diskussion der Ergebnisse und Beantwortung der Teilfrage, ob und wenn ja wie die politische und gesellschaftliche Situation sowie das Vorhandensein etwaiger Policy-Windows die Valenz der *Rente mit 67* beeinflusst hat. In Kapitel 3.3 werde ich das diskutieren, was Cox/Béland (2013: 315 ff.) den „Abstraktionsgrad“ einer Idee nennen, um darüber die Intensität der *Rente mit 67* zu bestimmen. Ist sie eher abstrakt und adressiert damit generelle Werte und Vorstellungen oder ist sie eher technischer Natur, eine konkrete Lösung für ein konkretes Problem? Auch hier werde ich zunächst Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsmaterial abgrenzen und eine theoretische Erörterung der Analyse sowie eine Beschreibung des empirischen Vorgehens präsentieren. Im Ergebnisteil werde ich mithilfe der von Cox/Béland vorgeschlagenen Werke von Mehta (2011) und Hall (2005) bestimmen und dann erklären, welche Art von Idee die *Rente mit 67* ist und welchen Abstraktionsgrad sie besitzt. In der Zusammenfassung der Ergebnisse erkläre ich, was dies für einen Einfluss auf die Valenzintensität der Idee hat. In Kapitel 3.4 fasse ich noch einmal alle Ergebnisse der vorhergehenden Kapitel 3.1, 3.2 und 3.3 zusammen und diskutiere sie in einem größeren Rahmen. Es folgt eine abschließende Einstufung der Valenz und Valenzintensität der *Rente mit 67*.

Kapitel 4 enthält die Analyse der Post-Entscheidungs-Regierungskommunikation. Ich möchte in diesem Kapitel klären, wie die PERK inhaltlich und formal aufgebaut war und an wen sie adressiert wurde. Hierüber sollen Rückschlüsse darüber gezogen werden, wie passend oder unpassend die PERK mit Blick auf die in Kapitel 3 beschriebene Geschichte und bestimmte Valenz(intensität) der *Rente mit 67* war. Zunächst werde ich hierzu erklären, wie ich das Untersuchungsmaterial aufbereitet habe. Ich werde begründen, warum ich nicht nur auf die Bundestagsplenarprotokolle zurückgegriffen habe, sondern diese noch mit

den Videoaufzeichnungen der einzelnen Redebeiträge abgeglichen habe. Sodann werde ich im zweiten Unterkapitel die theoretischen Hintergründe der einzelnen Analyseschritte diskutieren. Dabei werde ich definieren und bestimmen, was ich unter Frames verstehe und wie ich sie fassen möchte. Ich werde auch klären, welche Besonderheiten die Analyse von Adressierungen in sich birgt und mithilfe welcher Typologie die formale Argumentationsanalyse durchgeführt wurde. Ebenso wird geklärt, was Topoi sind und warum und wie diese durch das Clustering der Ergebnisse der drei vorangegangenen Analyseschritte gebildet wurden. Es folgt erneut eine Beschreibung des empirischen Vorgehens. Zum besseren Verständnis habe ich zusätzlich die beispielhafte Analyse eines Textausschnittes Schritt für Schritt beschrieben. Hierdurch kann der/die Leser\*in hoffentlich möglichst gut nachvollziehen, wie die Codierungen im Detail abliefen. Im Ergebnisteil des vierten Kapitels stelle ich zunächst die Ergebnisse der Frame-, Adressierungs- und formalen Argumentationsanalyse einzeln vor, um dann die durch Clustering gebildeten adressierungsspezifischen Topoi vorzustellen und zu diskutieren. Das fünfte Unterkapitel enthält eine zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse vor dem Hintergrund des Valenzkonzeptes. Hierzu werden die Topoi in zwei Typen weiter zusammengefasst: Finanzierungs- und soziale Topoi. Ich werde abschließend erklären, warum die PERK passend oder unpassend, zu technisch oder emotional/abstrakt war: Konnte die PERK die Valenz der *Rente mit 67* positiv beeinflussen, so wie dies Cox/Béland (2013: 317 f.) durch das Framing einer Policy-Idee erwarten?

Das Kapitel 5 hat als Fazit der Arbeit drei Aufgaben. Zum einen stellt es noch einmal alle Ergebnisse vor und diskutiert sie mit Blick auf die Beantwortung der Fragestellung der Arbeit. Lässt sich über die Valenz der *Rente mit 67* erklären, warum diese Idee und das dazugehörige RV-AGAG so großen Widerstand im Vergleich zu anderen Rentenreformen innerhalb der deutschen Bevölkerung erzeugt hat? Und was lässt sich damit allgemeiner über die Rolle, Relevanz und die Möglichkeiten von Sprache im Policy-Entstehungsprozess sagen? Die zweite Aufgabe besteht darin, Alternativvorschläge für politisches Handeln und politische Kommunikation in Bezug auf die *Rente mit 67* anzubieten. Während dieser Arbeit werde ich einige Entscheidungen und Aussagen der beteiligten Akteurinnen und Akteure kritisieren. Ich möchte diese Kritik aber nicht im Raum stehen lassen, sondern stattdessen eine Art Maßstab präsentieren, wie das Handeln und die Kommunikation der Akteurinnen und Akteure aus meiner Sicht – mit Stützung auf das Valenzkonzept sowie anderer im Rahmen dieser Arbeit verwendeter Theorien und Modelle – voraussichtlich hätte aussehen müssen, damit die Idee nicht so vehement abgelehnt worden wäre. Das Kapitel und damit auch die Arbeit schließt mit einer letzten Reflexion der Untersuchung und Einordnung ihrer Ergebnisse. Was

bedeuten die Ergebnisse dieser Untersuchung für die in dieser Arbeit interdisziplinär verbundenen Fachbereiche? Was für Schlüsse lassen sich für die Forschung aus den Ergebnissen ziehen? Wie lässt sich der verwendete Methodenmix für zukünftige Untersuchungen anwenden? Und wie nützlich waren die interdisziplinäre Analyse und das Valenzkonzept für diese Arbeit? Die Antworten auf diese Fragen runden die Arbeit und damit auch die Geschichte der *Rente mit 67* ab.



# Allgemeine Grundlagen der Untersuchung

# 2

## 2.1 Der Problemhintergrund: Bestandsaufnahme zur Lage des deutschen Rentensystems<sup>1</sup>

Die Rentensysteme der westlichen Staaten leiden überwiegend an einem zentralen Problem: der Überalterung der Gesellschaft (May 2010: 9; Börsch-Supan 2011: 196; Torp 2015: 9; Axelrad/Mahoney 2017: 56 f.; OECD 2018c: 9). Diese demografische Entwicklung hat auch einen erheblichen Einfluss auf die Finanzierungssicherheit des deutschen Rentensystems, welches auf dem Umlageverfahren basiert, keine sonderlich umfangreichen Rücklagen besitzt und somit zwingend auf die Beiträge der arbeitenden Bevölkerung angewiesen ist. Sinken die Beiträge oder die Anzahl der Beitragszahler\*innen und hierdurch die Einnahmen, so fehlt buchstäblich Geld in der Rentenkasse, wenn man nicht das Rentenniveau und damit die Ausgaben senkt oder die Einnahmen anderweitig erhöht.

Um dies und die folgenden Ausführungen besser verstehen zu können, möchte ich die von Hinrichs (2017: 352) vereinfachte Formel der Beitragsatzberechnung diskutieren, welche die vier zentralen Variablen des Umlageverfahrens enthält:

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

---

<sup>1</sup>Wie ich noch zeigen werde, ist diese Untersuchung multidimensional und interdisziplinär angelegt. Daher breite ich in den folgenden Unterkapiteln des Kapitels 2 die Grundlagen der Untersuchung aus, die für alle Untersuchungsteile gleichermaßen gelten. Die speziellen Grundlagen werden in den einzelnen (Unter-)Kapiteln 3 und 4 dargelegt.

---

**Elektronisches Zusatzmaterial** Die elektronische Version dieses Kapitels enthält Zusatzmaterial, das berechtigten Benutzern zur Verfügung steht  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32840-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32840-5_2).

Hierbei steht  $b$  für den Beitragssatz, welcher von Arbeitnehmer\*innen und Arbeitgeber\*innen im Rahmen eines beitragspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses zu leisten ist. Dieser wird berechnet aus in Klammern der Anzahl der Rentenbezieher\*innen  $R$  geteilt durch die Anzahl der Beitragszahler\*innen  $B$  mal in Klammern der durchschnittlichen Rentenhöhe  $P$  geteilt durch den durchschnittlichen Lohn  $W$  mal in Klammern 1 minus den diversen aus Steuern bezahlten Bundeszuschüssen. Bei Rentenreformen jedweder Art wird in der Regel immer eine dieser vier Variablen über unterschiedliche Regulierungen indirekt beeinflusst bzw. direkt verändert. So kann zum einen der Beitragssatz selbst gesenkt oder angehoben werden. Das Mittel der Beitragssatzanhebung ist in den letzten Jahren durch die Festschreibung des Beitragssatzes auf 20 Prozent des Bruttolohnes bis 2025 und 22 Prozent bis 2030 jedoch quasi außer Kraft gesetzt worden (vgl. SGB VI 2018: § 154 Abs. 3). Das Verhältnis zwischen Rentner\*innen und Beitragszahler\*innen kann ggf. mit einer Steigerung der Neugeborenenrate durch familienpolitische Regelungen stimuliert werden, was aber schwer beeinflussbar ist und daher meist wenig Beachtung im Rentendiskurs<sup>2</sup> findet. Vielversprechender ist zur Veränderung dieses Verhältnisses daher eine Ausweitung des Beitragszahler\*innenkreises und/oder eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters und/oder der Regelaltersgrenze der GRV. Das Verhältnis von Rentenhöhe und Lohn kann direkt durch eine Veränderung des Rentenniveaus oder indirekt durch Regulierungen verändert werden, welche dem wirtschaftlichen Wachstum zu Gute kommen, was – so die allgemeine Idee dahinter – dann in höheren Löhnen resultieren werde. Ähnlich wie der Beitragssatz ist auch das Standardrentenniveau für die nächsten Jahre (noch) gedeckelt und darf bis 2025 nicht 48 Prozent (netto vor Steuern) des Durchschnittsentgelts und bis 2030 nicht 43 Prozent (netto vor Steuern) des Durchschnittsentgelts unterschreiten (vgl. SGB VI 2018: § 154 Abs. 3). Als letzte Variable können die Bundeszuschüsse erhöht oder gesenkt werden. Von weiteren Anpassungsmöglichkeiten, wie z. B. der Veränderung der Rentenberechnungsformel, einmal abgesehen bleiben daher durch die „selbst-auferlegten Restriktionen“ (Majone 1989: 83; Festsetzung des Beitragssatzes und des Rentenniveaus) und nur indirekt beeinflussbaren Größen

---

<sup>2</sup>Diskurs im Foucaultschen Sinn ([1973] 1981: 170) bzw. spezifischer in einer Weiterentwicklung hiervon: Ich folge in dieser Arbeit der Diskursdefinition von Maarten A. Hajer, da sie aufbauend auf dem Diskursbegriff von Foucault diesen praktisch greif- und anwendbarer macht. Hajer (1995: 44) definiert den Diskursbegriff wie folgt: „Discourse is here defined as a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities.“ Für ausführliche Auflistungen und Bewertungen weiterer Diskursbegriffe siehe Busch (2007) und Niehr (2014a).