

Spendable Finanzbranche – Privatisierte Alterssicherung?

In Deutschland wird das Gesamtsystem der Alterssicherung seit mehr als einer Dekade konzeptionell umgestaltet. Das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung wurde deutlich abgesenkt. Die daraus entstehende Versorgungslücke soll durch kapitalmarktbasierende betriebliche und private Vorsorgeformen kompensiert werden. Von diesem rentenpolitischen Paradigmenwechsel profitieren insbesondere Banken, Investmentgesellschaften und Versicherungen durch den Vertrieb entsprechender Altersvorsorgeprodukte. Die Analyse der Großspenden an Bundestagsparteien zeigt, dass die Finanzbranche ihr finanzielles Engagement in Phasen konzeptioneller Richtungsentscheidungen und politischer Entscheidungsfindung deutlich intensiviert hat. Der Beitrag geht der Frage nach, inwieweit zwischen den Rentenreformen und der Spendenpraxis der Finanzbranche ein Zusammenhang hergestellt werden kann. •

JÖRG SOMMER, DIANA WEHLAU

1. Paradigmenwechsel in der deutschen Rentenpolitik

Die deutsche Rentenpolitik hat in den vergangenen zehn Jahren unter den Schlagwörtern des aktivierenden Wohlfahrtsstaates und der Eigenverantwortung in kurzer Abfolge tief greifende Reformgesetze auf den Weg gebracht: Riester-Rente, Rürup-Rente, Nachhaltigkeitsfaktor, Rente mit 67. Durch den Einbau verschiedener „Dämpfungsfaktoren“ in die Rentenanpassungsformel und durch die Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist das zukünftige Leistungsniveau der gesetzlichen Rente massiv abgesenkt worden. Zur Sicherung der Einkommensversteigerung im Alter ist nicht länger allein die gesetzliche Rentenversicherung als zentrale Institution der Alterssicherung in der Pflicht. Stattdessen soll die aus den Leistungskürzungen resultierende Versorgungslücke durch individuelles, kapitalmarktbasierendes Vorsorgesparen geschlossen werden. Hierzu gewährt der Staat Steuervorteile und Zulagen, sofern die Versicherten betrieblich oder privat mit einer „Riester-Rente“ für das Alter vorsorgen. Durch diese Maßnahmen ist ein inkrementeller rentenpolitischer Paradigmenwechsel eingeleitet worden (Nullmeier 2001; Lamping/Rüb 2004). Eine abschließende sozialpolitische Bewertung der Privatisierung der Alterssicherung steht noch aus, zumal zu den zentralen Aspekten lückenhafte, widersprüchliche oder gar keine Daten vorliegen (Blank 2011a).

Neben den verteilungspolitischen Wirkungen der Reformen werden in der Literatur auch die Ursachen und Antriebskräfte dieses Paradigmenwechsels kontrovers diskutiert: Bis Ende der 1990er Jahre galt das deutsche Rentensystem noch als schwer reformierbar und die deutsche Rentenpolitik als „Musterbeispiel der Pfadtreue“ (Schmidt 2003, S. 247). In der öffentlichen und politischen Debatte wurde der Umbau des bundesdeutschen Alterssicherungssystems primär mit externen Zwängen begründet. Demnach würden die ökonomische und demografische Entwicklung wie auch die Generationengerechtigkeit nahezu zwangsläufig den Rückbau des staatlichen Systems und eine Privatisierung der Alterssicherung erfordern (hierzu kritisch Christen 2011). Auch die Europäische Union und die zunehmende Europäisierung der Alterssicherung werden als relevante Triebkräfte des eingeleiteten Umbaus gesehen (Sommer 2007; Stuchlik 2010; Willert 2010). Weitergehende sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze betonen die Bedeutung politischer Akteure sowie ihrer jeweiligen Interessen und Diskursstrategien. Hierbei wird der Fokus auf den Einfluss von Regierungen und Parteien (Schludi 2005; Trampusch 2006; Hegelich 2008; Ruser 2011) sowie ▶

• Wir danken den anonymen Gutachtern/Gutachterinnen der WSI-Mitteilungen für die hilfreichen Anmerkungen zu den Vorfassungen dieses Beitrags.

der Sozialpartner (Wiß 2011) gelegt und argumentiert, dass diese Akteure zwar durch den institutionellen Kontext geprägt werden, aber gleichzeitig genügend Handlungsspielraum verbleibt, Institutionen weiterzuentwickeln und zu verändern. Überdies agieren auch Wissenschaft, Politikberatung und Medien sowie Unternehmen und Verbände in der Rentenpolitik und vertreten dort ihre spezifischen Interessen (Brettschneider 2009; Schmähl 2011a, 2011b).

Im Hinblick auf den rentenpolitischen Policy-Wandel richten wir unseren Blick auf Banken, Investmentgesellschaften und Versicherungen, da diese ein besonders stark ausgeprägtes Interesse an einer Privatisierung der Alterssicherung haben. Gleichzeitig verfügt die Finanzbranche über die nötigen materiellen und immateriellen Ressourcen und Einflusskanäle, um ihre Interessen zu vertreten und Zielvorstellungen in rentenpolitische Reformprozesse einzubringen (Wehlau 2009). Ein Instrument zur Beeinflussung und Flankierung politischer Entscheidungsprozesse sind Parteispenden. Deren Wirkungskraft sollte zwar nicht überschätzt werden, weil sich die Bundestagsparteien nur bis zu einem Drittel aus Spendengeldern finanzieren. Auch ist die Zweckgebundenheit von sogenannten „Einflussspenden“ (Eisfeld 2001, S. 242) im Hinblick auf konkrete politische Einzelentscheidungen kaum nachweisbar (Höpner 2006). Die Finanzflüsse von Unternehmen zu Parteien sind aber ein wichtiger Hinweis auf intendierte politische Einflussnahme, da diese zumeist in ein ganzes Spektrum lobbyistischer Aktivitäten und Beziehungsstrukturen eingebunden sind.²

Vor diesem Hintergrund analysiert der vorliegende Beitrag die Parteispenden der Finanzbranche im Hinblick auf die Motive und Parallelen zu politischen Entwicklungslinien in der deutschen Rentenpolitik. Die Anbieter privater Altersvorsorge gelten gemeinhin als „Gewinner“ der konzeptionellen Neuausrichtung der deutschen Rentenpolitik und hatten daher ein besonders stark ausgeprägtes privatwirtschaftliches Interesse an diesem rentenpolitischen Reformkurs (Schmähl 2009). Dementsprechend legen wir in einem ersten Schritt den im Jahr 2001 umgesetzten rentenpolitischen Paradigmenwechsel und das wirtschaftliche Interesse der Finanzbranche an der Privatisierung der Alterssicherung dar (Abschnitt 2). In einem zweiten Schritt beschäftigen wir uns mit der Entwicklung des Spendenverhaltens von Banken, Versicherungen und Kapitalanlagegesellschaften an Bundestagsparteien und kontrastieren diese mit den zentralen Entwicklungslinien in der Rentenpolitik (3). Abschließend fassen wir die relevanten Ergebnisse zusammen und gehen der Frage nach, inwiefern vor dem Hintergrund der dargelegten Entwicklungslinien ein erneuter rentenpolitischer Kurswechsel zu erwarten ist (4).

2. Privatisierte Alterssicherung und das Interesse der Finanzbranche

Die deutsche Rentenpolitik orientierte sich bis in die 1990er Jahre vorrangig am Sozialversicherungsparadigma, d. h. die gesetzliche Rentenversicherung war als zentrale Institution der Alterssicherung auf die Einkommensversteigerung im Alter ausgerichtet. Bei durchgängigem Erwerbsverlauf mit durchschnittlichem Einkommen war diese verteilungspolitische Zielvorstellung gleichbedeutend mit der Sicherung des Lebensstandards im Alter (Schmähl 2011b). Entsprechend nahmen die beiden weiteren Säulen der Alterssicherung – die betriebliche Altersversorgung und die private Altersvorsorge – im Sozialversicherungsparadigma nur eine ergänzende Rolle ein. Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre zeichnet sich allerdings ein tief greifender Wandel der rentenpolitischen Konzeption ab. Das Sozialversicherungsparadigma wird sukzessive vom Mehr-Säulen-Paradigma verdrängt. Der Tenor in aktuellen gesellschaftlichen und politischen Debatten ist, dass eine das Einkommen versteigende Alterssicherung nur durch eine stärkere Rolle betrieblicher und privater Vorsorgeformen zu gewährleisten sei. Dieser „Siegesszug des Mehrsäulenparadigmas“ (Bönker 2005) führt zu einer deutlichen Gewichtsverlagerung zwischen den drei Säulen der Alterssicherung zugunsten der individuellen und betrieblichen Vorsorgeformen. Der gesetzlichen Rentenversicherung wird als verteilungspolitische Zielsetzung nunmehr die Armutsvermeidung zugeordnet. Die Sicherung des Lebensstandards erfolgt daher nicht länger primär durch das staatliche System, sondern in Verbindung mit den Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung sowie mittels privatem Vorsorgesparen über Lebensversicherungen, Banksparpläne und Investmentfonds (Schmähl 2011b). Als Anreiz zum Vorsorgen gewährt der Staat seit der Rentenreform 2001 allen Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung bei Abschluss einer Riester-Rente und entsprechenden Eigenleistungen eine umfassende finanzielle Förderung in Form von Zulagen und Steuererleichterungen.

Das ökonomische Interesse an dieser „Vermarktlichung der Sozialpolitik“ (Nullmeier 2001) ist bei Banken, Versicherungen und Investmentgesellschaften besonders stark ausgeprägt: Solange in der gesetzlichen Rentenversicherung

² Speziell jene Unternehmen und Verbände, die regelmäßig an Parteien spenden, nutzen auch weitere Formen der Einflussnahme und Beziehungspflege. Die finanzielle Stärke ist eine zentrale Voraussetzung für das zeitweilige Entsenden von Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen in Gremien und Bundesministerien, das Betreiben eines Hauptstadtbüros in der Nähe des Regierungssitzes, das Abwerben von ehemaligen Ministern/Ministerinnen als politische Consultants im Unternehmen, das Abhalten parlamentarischer Abende sowie für die Durchführung öffentlichkeitswirksamer Kampagnen (Wehlau 2009).

ein hohes Leistungsniveau gewährt wird, besteht für die im staatlichen System Versicherten kaum eine Notwendigkeit, individuell vorzusorgen und Altersvorsorgeprodukte der Finanzbranche nachzufragen. Daher waren die Geschäftsaussichten der Finanzbranche auf dem Markt für private Altersvorsorgeprodukte, der lange Jahre und noch immer im Wesentlichen von den Lebensversicherern dominiert wird, relativ gering. Diese klassische Form der individuellen Altersvorsorge fungierte zwar insbesondere für Besserverdienende als zusätzliche Einkommensquelle im Alter. Der potenzielle Kundenkreis beschränkte sich in Zeiten des Sozialversicherungsparadigmas neben Selbstständigen und Freiberuflern primär auf jene Personen, die neben den Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung privat vorsorgen wollten und finanziell auch dazu in der Lage waren. Gewährt der Staat als Rentenleistung hingegen nur eine Grundsicherung, so sind die Menschen im Alter zur Sicherung des Lebensstandards oder gar zur Vermeidung von Altersarmut auf Leistungen einer privaten Zusatzvorsorge zwingend angewiesen: ein Milliardengeschäft für die Finanzbranche, zumal der Staat die Riester-Rente durch Steuererleichterungen und Zulagen bereits mit mehr als 12 Mrd. € gefördert hat.^③ Die Absatzdynamik wurde durch die Finanz- und Wirtschaftskrise zwischenzeitlich zwar etwas gebremst (Gasche/Ziegelmeier 2010), aber insgesamt wurden in den letzten Jahren mit dieser indirekten Subventionierung der Finanzbranche und den Beiträgen der Versicherten die Verbreitung individueller Altersvorsorge und deren Volumen erheblich ausgedehnt. Seit der Einführung der Riester-Rente wurden bislang knapp 15 Mio. Verträge für diese speziell geförderte Vorsorgeform abgeschlossen (Deutscher Bundestag 2011, S. 4).

Für die Banken und Versicherungen geht es allerdings um weit mehr als nur um das Geschäft mit der staatlich subventionierten Riester-Rente. Schließlich ist zum Aufrechterhalten des „gewohnten und gewollten Lebensstandards im Alter“ (BMAS 2011) privates Vorsorgesparen erforderlich, dass über die Riester-Rente noch hinausgeht. Die öffentlichkeitswirksam geführten Debatten über die drohende Altersarmut und die politisch beförderte Versorgungslücke im staatlichen Rentensystem befördern das Geschäft der privaten Finanzdienstleister daher auch mit weiteren Produkten zur Vermögensbildung. Innerhalb der Finanzbranche besteht zugleich ein erheblicher Konkurrenzkampf um Marktanteile an der privaten Altersvorsorge zwischen dem Banken- und Investmentsektor auf der einen und dem Versicherungssektor auf der anderen Seite. Die Ausdehnung des Kundenpotenzials und der Wettbewerb um das Anklagekapital der Versicherten werden in der Branche allerdings nicht nur auf dem Vorsorgemarkt und über gezieltes Marketing, sondern auch durch unterschiedliche Strategien der politischen Einflussnahme entschieden (Brettschneider 2009; Wehlauf 2009).

3. Rentenpolitik im Lichte von Parteispenden

Ein Hinweis auf eine intendierte Beeinflussung politischer Entscheidungen sind Großspenden von Unternehmen und Verbänden an die Bundestagsparteien. Parteispenden stellen eine rechtlich legitimierte Form der finanziellen Unterstützung des bevorzugten politischen Lagers dar, die spezifischen Transparenzpflichten unterworfen ist. Namentlich das Parteiengesetz^④ verpflichtet die Parteien zur Offenlegung ihrer finanziellen Beziehungen. Demnach sind finanzielle Zuwendungen von Privatpersonen wie auch von Unternehmen und Verbänden (juristische Personen), die sich in einem Kalenderjahr auf mehr als 10.000 € belaufen, in den jährlichen Rechenschaftsberichten der Parteien als Großspenden auszuweisen. Einzelne Großspenden im Umfang von mehr als 50.000 € sind dem Bundestag sofort anzuzeigen.^⑤

Die Spendenflüsse sind nicht mit einem konkreten Verwendungszweck versehen, sodass Großspenden kein hinreichender Nachweis für eine erfolgreiche Einflussnahme bei einem spezifischen Reformprozess sind.^⑥ Dennoch lassen sich idealtypische Motive aufzeigen (Höpner 2009): Einerseits kann mit Parteispenden gezielt ein bestimmtes politisches Lager gestärkt werden (Spendenkategorie: Parteigänger). Andererseits können die finanziellen Zuwendungen der Stabilisierung des politischen Umfelds dienen, wobei die Gelder in diesem Fall relativ gleichmäßig über das gesamte Parteienspektrum verteilt werden (Spendenkategorie: Landschaftspfleger). Politische Landschaftspflege mittels Parteispenden findet insbesondere dort und dann statt, ►

③ Für die Jahre 2002 bis 2010 wurden insgesamt knapp 11 Mrd. € an Zulagen gezahlt. Über die steuerliche Förderung sind bis zum Jahr 2007 – das letzte Jahr, für das diese Zahlen bislang vorliegen – etwas mehr als 1 Mrd. € in die private Altersvorsorge geflossen (Deutscher Bundestag 2011, S. 10, S. 51ff.).

④ Gesetz über die politischen Parteien vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748).

⑤ Sowohl die Rechenschaftsberichte der Parteien als auch die Meldungen über die Groß-Großspenden werden als Bundestagsdrucksache publiziert und sind auf der Website des Deutschen Bundestags öffentlich zugänglich (<http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/>).

⑥ Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die in den Rechenschaftsberichten der Parteien dokumentierten Großspenden. Bei der Bewertung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Vorschriften zur Rechenschaftslegung für Großspenden vielfach umgangen werden (Alemann 2003). Strafbare finanzielle Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik in Form von Korruption und Bestechung sind nicht Bestandteil der Analyse (siehe hierzu Bannenberg 2003).

wenn Unternehmen oder ganze Branchen für ihren wirtschaftlichen Erfolg in besonderem Maße von politischen Entscheidungen abhängen. Dies ist in der Rentenpolitik zur Erschließung von Absatzmärkten für die private Altersvorsorge zweifelsohne der Fall. Daher analysieren wir im Folgenden die Volumina der Spendenflüsse der Finanzbranche, stellen zeitliche Parallelen zu rentenpolitischen Entscheidungsprozessen her und zeigen Ansatzpunkte für die Motivation und Wirkungskraft der Parteispenden auf.

3.1 Erhöhung und breitere Ausrichtung – Entwicklung der Großspenden

In den letzten 15 Jahren hat die Finanzbranche ihre Großspenden an Bundestagsparteien im Trend deutlich ausgedehnt (Abbildung 1). In den fünf Bundestagswahljahren waren die Spendenflüsse jeweils wesentlich höher als in den Nicht-Wahljahren davor und danach. Damit stellt das Spendenvolumen der Wahljahre jeweils einen zeitweiligen Höchststand dar. Im Jahr 2001 wurde von der Finanzbranche erstmals insgesamt mehr als eine Million Euro gespendet und im Jahr 2005 die 2-Mio.-€-Grenze überschritten. Auch im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist das Spendenniveau im Wahljahr 2009 im Vergleich zu den Vorjahren leicht angestiegen, allerdings liegt es knapp unter dem Spendenniveau aus dem Wahljahr 2005. In der Summe belaufen sich die Spenden der Finanzdienstleister zwischen 1994 und 2009 auf mehr als 17 Mio. €.

Dieser Anstieg spiegelt *keinen* allgemeinen Trend in der Spendenpraxis von Unternehmen wider: Während sich das jährliche Volumen der Großspenden juristischer Personen (ohne Finanzbranche) zwischen 1995 und 2007 – also bis

zum Beginn der globalen Finanzkrise und Wirtschaftskrise – verdoppelt hat (Anstieg von 1,8 Mio. € auf 3,6 Mio. €), haben sich die Großspenden der Finanzbranche im gleichen Zeitraum verfünffacht (Anstieg von 280.000 € auf 1,4 Mio. €). Der Anteil der Großspenden von der Finanzbranche am Spendenaufkommen juristischer Personen insgesamt ist in diesem Zeitraum von 13,7 % auf knapp 30 % angestiegen. Insofern hat die Finanzbranche ihr finanzielles Engagement bei der Parteienfinanzierung in der Summe wie auch im Verhältnis zu anderen Branchen deutlich ausgeweitet.

Eine differenzierte Analyse der Spendenpraxis zeigt, dass knapp vier Fünftel der Spenden der Finanzbranche aus dem Banken- und Investmentsektor stammen (79 % bzw. 13,6 Mio. € im Zeitraum 1994–2009). Der Anteil des Versicherungssektors an den Großspenden beläuft sich analog auf ein gutes Fünftel (21 % bzw. 3,5 Mio. €), wobei der Großteil dieser Spenden allein seitens der Allianz aufgewendet wird (3,2 Mio. €). Die starke Konzentration auf einige wenige Akteure innerhalb der Finanzbranche spiegelt sich somit auch bei den Spendenflüssen wider: 83 % der Großspenden der Finanzbranche stammen allein von den drei bzw. vier deutschen Großbanken (Deutsche Bank, Commerzbank, HypoVereinsbank sowie bis 2009 Dresdner Bank), dem Finanzvertrieb Deutsche Vermögensberatung AG (DVAG) und dem Versicherungskonzern Allianz.

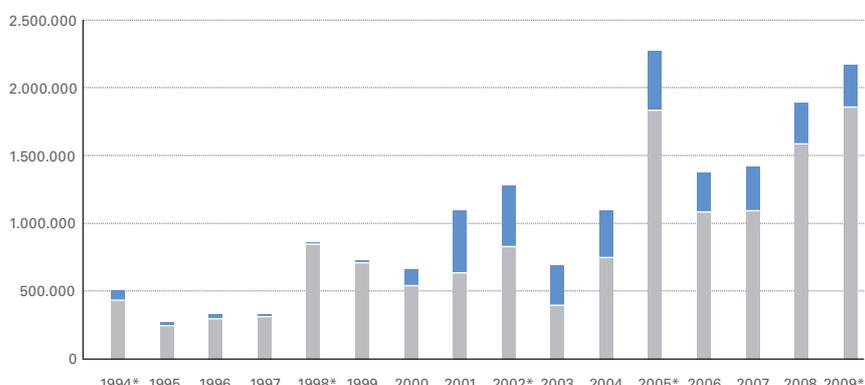
Für die Jahre 2010 und 2011 liegen bislang lediglich Angaben über Spenden vor, die im Einzelfall die Summe von 50.000 € überschreiten, da diese – anders als die Rechenschaftsberichte – sofort publiziert werden müssen.⁷ Allein diese unmittelbar meldungspflichtigen Großspenden belaufen sich auf knapp 1,1 Mio. € (Tabelle 1).

Zugute kommen die Spenden der Finanzbranche insbesondere dem christlich-liberalen Lager, da es der Branche traditionell näher steht als der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen (Abbildung 2). In jedem Jahr haben die CDU/CSU zusammen mehr als die Hälfte der Spenden der Finanzbranche auf sich vereinen können.⁸ Nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998 hin zu Rot-Grün wurden aber auch die SPD und erstmalig das Bündnis 90/Die Grünen mit Großspenden der Finanzbranche bedacht. Da das fi-

ABB. 1

Spenden der Finanzbranche an Bundesparteien (nach Spondern)

in Euro ■ Banken und Investmentsektor ■ Versicherungssektor



*= Bundestagswahljahr.

Quelle: Datenbasis: Rechenschaftsberichte der Bundestagsparteien, vgl. Deutscher Bundestag (1994-2009). Darstellung und Berechnungen der Autoren.

WSI Mitteilungen

⁷ Die Spendengelder, die unterhalb dieser Schwelle liegen, sind nicht der Ad-hoc-Publikationspflicht unterworfen. Sie werden erst mit Erscheinen der Rechenschaftsberichte der Bundestagsparteien veröffentlicht. Da diese Berichte in der Regel erst nach Ablauf von zwei Jahren öffentlich zugänglich sind, ist eine systematische Auswertung der Spendenflüsse nur mit zeitlicher Verzögerung möglich.

⁸ In den 1990er Jahren lag der CDU/CSU-Anteil am Spendenvolumen der Finanzbranche zum Teil bei über 90 %. Seither hat er allerdings im Trend abgenommen, während die FDP ihren Anteil am Spendenvolumen der Finanzbranche seit 1994 deutlich ausbauen konnte (36 % im Jahr 2009; eigene Berechnungen auf Basis der Rechenschaftsberichte der Bundestagsparteien).

TABELLE 1

Spenden der Finanzbranche, die im Einzelfall 50.000 € übersteigen, 2010/2011

Zeitpunkt	Spender	Empfänger	Spendenhöhe
Februar 2010	Deutsche Vermögensberatung AG	CDU	125.000 €
	Allfinanz Deutsche Vermögensberatung AG	CDU	75.000 €
Juli 2010	Allfinanz Deutsche Vermögensberatung AG	FDP	75.000 €
	Allianz SE	CSU	60.001 €
August 2010	Allianz SE	CDU	60.001 €
	Allianz SE	SPD	60.001 €
	Allianz SE	Die Grünen	60.001 €
	Allianz SE	FDP	50.001 €
	Deutsche Vermögensberatung AG	FDP	65.000 €
November 2010	Deutsche Vermögensberatung AG	FDP	60.000 €
	Berenberg Bank	CDU	100.000 €
Juni 2011	Allianz SE	CSU	50.001 €
Juli 2011	Allianz SE	CDU	50.001 €
	Allianz SE	FDP	50.001 €
	Allianz SE	SPD	50.001 €
	Allianz SE	Die Grünen	50.001 €
	Berenberg Bank	CDU	100.000 €

Quelle: Darstellung der Autoren auf Basis der Unterrichtungen durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages (Veröffentlichung von Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000 € übersteigen nach § 25 Abs. 3 Satz 3 Parteiengesetz; Stand: Januar 2012); Deutscher Bundestag (2010–2011).

WSI Mitteilungen

nanzielle Engagement für das christlich-liberale Lager auf hohem Niveau weitergeführt wird, ist das Spendenniveau der Branche insgesamt angestiegen.

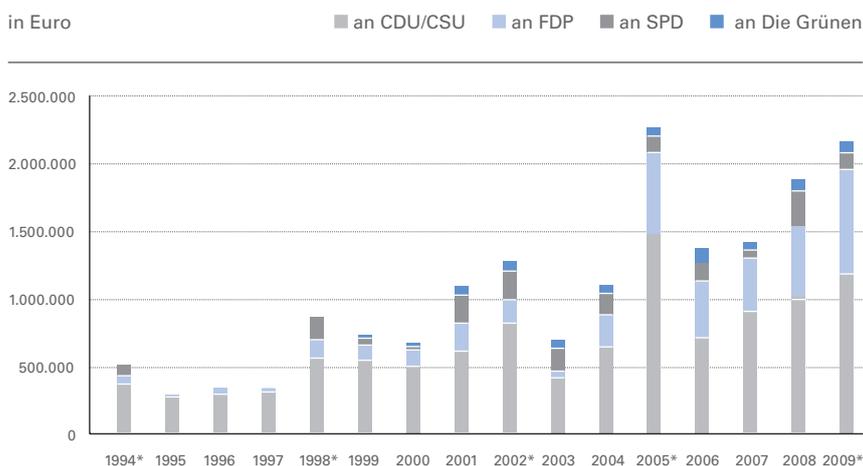
3.2 Spenden im Lichte politischer Entscheidungen – zeitliche Parallelen

Die Ausrichtung der Spenden der Finanzbranche bestätigt zunächst die besondere Beziehung der Finanzbranche zu den beiden bürgerlichen Parteien. Die Zunahme der Spenden von Unternehmen und Verbänden in Wahljahren resultiert daraus, dass gerade in Wahlkampfzeiten das bevorzugte politische Lager in besonderem Maße finanziell unterstützt wird. Seit 1998 sind die Spenden der Finanzbranche jedoch auch in den Nicht-Wahljahren massiv ausgedehnt worden: In der Phase der konzeptionellen Erarbeitung und Verabschiedung der Rentenreform 2001 waren die Spenden der Finanzbranche in jedem Jahr mehr als doppelt so hoch wie in der vorangegangenen Legislaturperiode. Das Spendenaufkommen der Finanzbranche im Jahr 2001 ist besonders bemerkenswert: Im Jahr der Verabschiedung der Privatisierung der Alterssicherung wurde seitens der Finanzbranche erstmals mehr als eine Million Euro gespendet. Damit war das Spendenniveau mehr als drei Mal so hoch wie zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Rentenreform im Jahr 1997.

Allein die Allianz hat zwischen 2000 und 2002 mehr als eine Million Euro an die Bundestagsparteien gespendet –

ABB. 2

Spenden der Finanzbranche an Bundesparteien (nach Empfängern)



*= Bundestagswahljahr.

Quelle: Datenbasis: Rechenschaftsberichte der Bundestagsparteien, vgl. Deutscher Bundestag (1994-2009). Darstellung und Berechnungen der Autoren.

WSI Mitteilungen

und zwar erstmalig auch an die SPD und an das Bündnis 90/Die Grünen. Im Jahr der Beschlussfassung zur Riester-Rente haben die Großspenden des Marktführers der Versicherungswirtschaft mit knapp einer halben Million Euro ▶

einen absoluten Höchstwert erreicht.⁹ Auch bei den Großbanken hat im Zuge des Reformprozesses eine deutliche Intensivierung und Verbreiterung der Spendenflüsse stattgefunden: Nachdem zunächst fast ausschließlich von der Deutschen Bank und bevorzugt in Wahljahren in nennenswertem Umfang gespendet wurde, setzte das finanzielle Engagement der übrigen Großbanken gegen Ende der 1990er Jahre ein.¹⁰ Seit Ankündigung der Rentenprivatisierung im Jahr 1998 belaufen sich die Parteispenden allein der Großbanken jährlich auf 370.000 bis 1 Mio. €. Erst mit Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2007 haben die Großbanken ihr finanzielles Engagement für Bundestagsparteien zurückgefahren.

3.3 Parteigänger oder Landschaftspfleger? Motivation und Wirkungskraft der Spenden

Die skizzierte Spendenpraxis der Finanzbranche zeugt weniger vom Versuch der Unterstützung der jeweiligen Bundesregierung oder eines bestimmten politischen Lagers in Wahlkampfzeiten, wenngleich die Finanzbranche das bürgerliche Lager überproportional stark unterstützt. Vielmehr zeichnet sich eine breit gefächerte Zuwendungspraxis ab, sodass die geleisteten Spenden als Form der politischen Landschaftspflege im Vorfeld wichtiger Entscheidungen zu interpretieren sind. Schließlich hängen die Ausdehnung des Marktes für private Altvorsorgeprodukte und der wirtschaftliche Erfolg der Branche in diesem Segment wesentlich vom rentenpolitischen Kurs der Bundestagsparteien und speziell der Bundesregierung ab. Deshalb ist es für die Finanzbranche von strategischer Bedeutung, mit ihren finanziellen Zuwendungen gezielt jene Parteien zu unterstützen, die den „Modernisierungstrend“ in der Alterssicherung befördern und der privaten Altersvorsorge ein stärkeres Gewicht verschaffen wollen. Folgerichtig erhält von den Bundestagsparteien einzig die Partei Die Linke, die einer kapitalmarktbasierter Alterssicherung im Grundsatz kritisch gegenüber steht, keine Spenden von der Finanzbranche. Zusammengefasst zeigt sich, dass die Sozialdemokraten und die Grünen als Regierungsparteien erstmalig Spenden der Finanzbranche erhielten, wenn auch auf geringerem Niveau als die bürgerlichen Parteien. Hier kommen die inhaltlichen Übereinstimmungen und die traditionelle Nähe der Finanzbranche zum christlich-liberalen Lager und das Parteigänger-Motiv zum Ausdruck, die auch in ihren Oppositionszeiten finanzielle Unterstützung auf hohem Niveau erfahren.

Aufgrund der zeitlichen Parallelen von Rentenreformen und Spendenflüssen können Letztere zum einen als Flankierung, Honorierung oder Gegenleistung der indirekten Subventionierung der Finanzbranche interpretiert werden. Zum anderen hat die Finanzbranche nicht nur ein großes wirtschaftliches Interesse an einer privatisierten Alterssicherung. Deren Interesse richtet sich darüber hinaus beispielsweise auch auf eine förderliche Steuerpolitik und Finanzmarktregulierung. Daher kann das Spenden-

verhalten der Finanzbranche bis zum Eintritt der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auch im Kontext der weiteren Liberalisierung der Finanzmarktregulierung gesehen werden (Höpner 2009). Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftsinteressen und Sozialstaatsreformen im Allgemeinen sowie Rentenreformen im Besonderen sollte daher in weiteren empirischen Studien überprüft werden. Hierbei sind auch andere Formen der Einflussnahme zu berücksichtigen, zumal die Wirksamkeit von Spenden durch die Einbindung in eine umfassende Einflussstrategie noch verstärkt wirkt.

Unabhängig von der faktischen Wirkung der einzelnen Finanzflüsse stellen Parteispenden den Versuch dar, über den gezielten Einsatz von Geld politischen Einfluss zu gewinnen und partikulare Interessen bei Reformprozessen durchzusetzen. Im Hinblick auf die Rentenpolitik ist festzustellen, dass deren konzeptionelle Neuausrichtung erstens dem privatwirtschaftlichen Interesse der Finanzbranche entspricht. Zweitens sind insbesondere in der Phase der Entwicklung und Verabschiedung dieses Paradigmenwechsels Großspenden der Finanzbranche an Bundestagsparteien geflossen und in der Höhe wie auch in der Breite ausgedehnt worden. Die Spendenflüsse an Parteien sind zwar kein hinreichender Nachweis für eine erfolgreiche Einflussnahme bei einem spezifischen Reformprozess; sie können aber als wichtiges Element einer facettenreichen Einflussstrategie durchaus Wirkung entfalten (Wehlauf 2009). Deshalb ist der Paradigmenwechsel in der bundesdeutschen Alterssicherungspolitik nicht allein aufgrund der Spendengelder der Finanzbranche, aber offensichtlich im Interesse und unter dem Einfluss der Finanzlobby konzipiert, beschlossen und letztlich auch umgesetzt worden. Die anhaltend hohen Spendenflüsse und das im Vergleich zur Spendenentwicklung juristischer Personen insgesamt zunehmende finanzielle Engagement der Finanzbranche offenbaren ein großes Interesse in strategisch wichtigen Politikfeldern, zu dem die Rentenpolitik zweifellos zählt.

⁹ Bis dahin hatte die Allianz bis zum Jahr 2000 lediglich niedrige sechsstellige Beträge an die Parteien der schwarz-gelben Koalition oder gar nicht gespendet. Zwischen 2001 und 2010 spendete die Allianz jährlich 290.005 € an alle politischen Parteien, die eine konzeptionelle Neuausrichtung der Rentenpolitik im Grundsatz unterstützen. Es gingen jeweils 60.001 € an die CDU, CSU, SPD und Die Grünen sowie 50.001 € an die FDP. Im Jahr 2011 spendete die Allianz an die genannten Parteien einheitlich jeweils 50.001 € (insgesamt 250.005 €).

¹⁰ Zwischen 1994 und 1997 hatte seitens der Großbanken einzig die Deutsche Bank regelmäßig und in nennenswertem Umfang gespendet (jährliche Spendensumme zwischen 200.000 und 440.000 Euro).

4. Erneuter Kurswechsel nicht in Sicht

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags war die Feststellung, dass die Ursachen und Antriebskräfte des Wandels in der deutschen Rentenpolitik in der sozialwissenschaftlichen Literatur nach wie vor kontrovers diskutiert werden. Einerseits werden externe Zwänge, andererseits der Einfluss politischer Akteure und deren Interessen betont. Im Fokus stehen häufig Regierungen und Parteien, wenngleich auch weitere Akteure versuchen, ihren Einfluss in diesem Politikfeld geltend zu machen. Insbesondere Banken, Investmentgesellschaften und Versicherungen verfolgen privatwirtschaftliche Interessen an der Privatisierung der Alterssicherung und verfügen über formelle wie informelle Ressourcen, um diese in politische Prozesse einzubringen. Großspenden von Unternehmen und Verbänden an Bundestagsparteien sind in diesem Zusammenhang ein wichtiges Indiz für die intendierte Beeinflussung politischer Entscheidungen. Im Mittelpunkt des Beitrags stand daher die Frage, inwiefern die Parteispenden der Finanzbranche einen Erklärungsansatz für den in den vergangenen Jahren vollzogenen rentenpolitischen Paradigmenwechsel in Deutschland darstellen.

Im Ergebnis zeugen die Spendenflüsse davon, dass die Finanzbranche in den für die Rentenpolitik entscheidungsrelevanten Phasen ihr finanzielles Engagement gegenüber den Bundestagsparteien deutlich ausgeweitet hat, und zwar sowohl in der Höhe als auch in der Breite. Dieses Spendenverhalten weist auf „politische Landschaftspflege“ im Vorfeld relevanter Entscheidungen hin. Die Finanzbranche hat ihre Spenden also weniger zur Unterstützung eines spezifischen politischen Lagers eingesetzt, sondern sie waren Bestandteil einer breit gefächerten Beziehungspflege. Dies gilt insbesondere für die Phase, in der die Privatisierung der Alterssicherung konzeptionell vorbereitet und durch Reformgesetze auf den Weg gebracht worden ist. Die aufgezeigten zeitlichen Parallelen zwischen den Finanzflüssen und den rentenpolitischen Weichenstellungen legen daher den Schluss nahe, dass die Finanzbranche den Policy-Wandel in der Rentenpolitik finanziell flankiert und damit in der inhaltlichen Ausrichtung unterstützt hat.

Dies führt uns zu der Frage, welche rentenpolitischen Entwicklungen in den kommenden Jahren zu erwarten sind. Grundsätzlich stehen seit den vollzogenen Kürzungen der gesetzlichen Rentenversicherung Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut auf der politischen Tagesordnung. Hierzu wurde seitens der Regierungskoalition im Herbst 2011 ein sogenannter „Rentendialog“ zwischen Ministerium, Deutscher Rentenversicherung Bund, Gewerkschaften, Verbänden und weiterer Expertise initiiert, um gesetzgeberische Maßnahmen vorzubereiten, die bis zum Jahr 2013 in Kraft treten sollen. Bereits nach den ersten Verlautbarungen des Rentendialogs war aber absehbar, dass die drängenden Fragen der Rentenpolitik nicht thematisiert werden und die jetzige rentenpolitische Konzeption im Kern beibehalten

wird, wenngleich umfangreiche alternative Vorschläge vorliegen (siehe z. B. Dedring et al. 2010). Im aktuellen politischen Diskurs werden die Problemlagen speziell jener Menschen vernachlässigt, die sich trotz Förderung keine oder kaum private Altersvorsorge leisten können oder nicht von betrieblichen Systemen erfasst sind. Da die zusätzlich aufgebauten Rentenansprüche im Alter auf die Grundrente angerechnet werden, sparen gerade die Geringverdienenden für die zukünftige Entlastung der öffentlichen Haushalte, nicht aber für ihre eigene Versorgung im Alter. Allein die Finanzbranche profitiert von den Steuermitteln, mit denen die Riemer-Rente gefördert wird (Schmähl 2009). Damit hat sich ihr finanzielles Engagement zur Privatisierung der Alterssicherung mehr als rentiert.

Unabhängig davon, in welchem Umfang individuell für das Alter vorgesorgt werden kann, hängt der Leistungsumfang aus der privaten Altersvorsorge ganz maßgeblich von der Entwicklung der internationalen Finanzmärkte und dem Wert des Vorsorgekapitals zum Zeitpunkt des Renteneintritts ab (Christen 2011; Schmähl 2011b). Deshalb ist heute weder der nominale noch der reale Wert der privaten Altersvorsorge von morgen vorhersagbar. Vor diesem Hintergrund bleibt ungewiss, ob sich das politische Ziel der Einkommensversteigerung im Alter durch betriebliche und private Vorsorgeformen realisieren lässt. Denn das Erreichen verteilungspolitischer Ziele durch Marktmechanismen ist an bislang nicht erfüllte Voraussetzungen geknüpft: So muss der Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zu den Wohlfahrtsmärkten gewährleistet sein. Zudem müssen die Voraussetzungen gegeben sein, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher über die erforderlichen Informationen verfügen und zu einem angemessenem Marktverhalten befähigt sind (Blank 2011b). Überdies hat die im Jahr 2008 global einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise die hohen Risiken der privaten Altersvorsorge verdeutlicht, die aus der Anlage der Rentenbeiträge auf den internationalen Finanzmärkten resultieren. Nicht zuletzt werfen die Finanzkrise und die Spekulation gegen alles und jeden ein Schlaglicht auf die Geschäftspraktiken der Finanzdienstleister. Die zahlreichen Fälle von Missmanagement, Veruntreuung und Spekulationsverlusten haben zu einem erheblichen Vertrauensverlust der Branche geführt (GVG 2009; Hickel 2012).

Die Finanzkrise hat zwar die Gefahren einer Verlagerung hin zu kapitalgedeckten Vorsorgeformen eindrücklich verdeutlicht, aber Konzepte zur Sicherung des Lebensstandards im Alter jenseits der Finanzmärkte werden auch im Regierungsdialo gRente bislang nicht diskutiert. Während die Parteispenden der Finanzbranche weiter auf hohem Niveau fließen, bleibt es verdächtig ruhig im Politikfeld Alterssicherung. Ein erneuter Kurswechsel ist nicht in Sicht. Damit steckt der „sozialpolitische Tanker“ Alterssicherung auf absehbare Zeit zwischen unsicheren Finanzmärkten auf der einen und drohender Altersarmut auf der anderen Seite fest. ■ ▶

LITERATUR

- Alemann, U. von** (2003): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Bannenberg, B.** (2003): Korruption in Deutschland – Ergebnisse einer kriminologisch-strafrechtlichen Untersuchung, in: von Arnim, H. H. (Hrsg.): Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München, S. 205–234
- Blank, F.** (2011a): Die Riester-Rente – Überblick zum Stand der Forschung und sozialpolitische Bewertung nach zehn Jahren, in: Sozialer Fortschritt 60 (6), S. 109–115
- Blank, F.** (2011b): Wohlfahrtsmärkte in Deutschland – Eine voraussetzungsvolle Form der Sozialpolitik, in: WSI-Mitteilungen 65 (1), S. 11–18, http://www.boeckler.de/wsimit_2011_01_Blank.pdf
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)** (2011): Von der Leyen: „Mehr Riester-Renten für eine bessere Alterssicherung“, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 18. März, Berlin
- Bönker, F.** (2005): Der Siegeszug des Mehssäulenparadigmas in der bundesdeutschen Rentenpolitik. Eine Analyse auf Grundlage der „Ideenliteratur“, in: Zeitschrift für Sozialreform 51 (3), S. 337–362
- Brettschneider, A.** (2009): Paradigmenwechsel als Deutungskampf: Diskursstrategien im Umbau der deutschen Alterssicherung, in: Sozialer Fortschritt 58 (9–10), S. 189–199
- Christen, C.** (2011): Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung, Marburg
- Debring, K.-H./Deml, J./Döring, D./Steffen, J./Zwiener, R.** (2010): Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs (August), Bonn
- Deutscher Bundestag** (1994–2009): Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages. Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 1994, 1995 ... 2009 (1. Teil – Bundestagsparteien); die einzelnen Jahresberichte sind online abrufbar unter <http://www.bundestag.de/bundestag/parteifinanzierung/rechenschaftsberichte/index.html>
- Deutscher Bundestag** (2010–2011): Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags. Veröffentlichung von Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000 Euro übersteigen (§ 25 Absatz 3 Satz 3 Parteispendinggesetz); die einzelnen Unterrichtungen sind online abrufbar unter <http://www.bundestag.de/bundestag/parteifinanzierung/fundstellen50000/2010/index.html>
- Deutscher Bundestag** (2011): „Zur lückenhaften Datenlage und anhaltenden Kritik nach 10 Jahren Riester-Rente“; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias Birkwald u. a. und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 17/7964 vom 30. November, Berlin
- Eisfeld, R.** (2001): Die Flick-Affäre als Vorspiel zu Bimbesgate: „Politische Landschaftspflege“ und die „Verschwiegene Kunst“ der Korruption in Deutschland, in: Gourd, A./Noetzel, T. (Hrsg.): Zukunft der Demokratie in Deutschland, Opladen, S. 235–249
- Gasche, M./Ziegelmeier, M.** (2010): Hat die Finanz- und Wirtschaftskrise Verbreitung und Volumen der Riester-Rente beeinflusst?, in: Wirtschaftsdienst 90 (4), S. 255–261
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V (GVG)** (2009): Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Alterssicherung, GVG-Informationsdienst (328), Köln
- Hegelich, S.** (2008): Die Riester-Reform: Systemwechsel durch strategische Politik, in: Fischer, T./Kießling, A./Novy, L. (Hrsg.): Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele, Bielefeld, S. 191–251
- Hickel, R.** (2012): Zerschlagt die Banken: Zivilisiert die Finanzmärkte. Eine Streitschrift, Berlin
- Höpner, M.** (2006): Der Beitrag der Unternehmen zur Parteienfinanzierung. Wer spendet an wen? Und warum?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (2), S. 293–312
- Höpner, M.** (2009): Parteigänger und Landschaftspfleger. Eine Analyse der Parteispenden großer deutscher Unternehmen, 1994–2005, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG-Working Paper 09/6, Köln
- Lamping, W./Rüb, F.W.** (2004). From the Conservative Welfare State to an „Uncertain Something Else“: German pension politics in comparative perspective, in: Policy and Politics 32 (2), S. 169–191
- Nullmeier, F.** (2001): Sozialpolitik als marktregulative Politik, in: Zeitschrift für Sozialreform 47 (6), S. 645–667
- Ruser, A.** (2011): Der Markt als Mitte(l). Reformprozesse und Diskurse der Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien, Wiesbaden
- Schludi, M.** (2005): The Reform of Bismarckian Pension Systems. A comparison of pension politics in Germany, Italy and Sweden, Amsterdam
- Schmähl, W.** (2009): Elemente und Perspektiven einer umgestalteten und umfassend konzipierten Alterssicherungspolitik, in: Sozialer Fortschritt 58 (12), S. 295–299
- Schmähl, W.** (2011a): Politikberatung und Alterssicherung: Rentenniveau, Altersarmut und das Rentenversicherungssystem, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 80 (1), S. 159–174
- Schmähl, W.** (2011b): Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellen Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009, in: Eichenhofer, E./Rische, H./Schmähl, W. (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln, S. 169–249
- Schmidt, M. G.** (2003): Rot-grüne Sozialpolitik (1998–2002), in: Egle, C./Ostheim, T./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder (1998–2002), Wiesbaden, S. 239–258
- Sommer, J.** (2007): Das Politikfeld Alterssicherung im europäischen Mehrebenensystem. Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission bei der „Europäisierung“ der Alterssicherung in der historischen Entwicklung, Münster et al.
- Stuchlik, A.** (2010): „Alterssicherungspolitik“ – Politikwissenschaftliche Erklärungsansätze für Reformen, in: Stuchlik, A. (Hrsg.): Rentenreformen in Mittel- und Osteuropa. Impulse und Politikleitbilder für die Europäische Union, Wiesbaden, S. 71–94
- Trampusch, C.** (2006): Sequenzorientierte Policy-Analyse. Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte, in: Berliner Journal für Soziologie 16 (1), S. 55–76
- Wehlau, D.** (2009): Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung, Wiesbaden
- Willert, M.** (2010): Policy Transfer in Westeuropa? Soziale Inklusion und Privatisierungsprozesse im deutschen Rentensystem, in: Stuchlik, A. (Hrsg.): Rentenreformen in Mittel- und Osteuropa. Impulse und Politikleitbilder für die Europäische Union, Wiesbaden, S. 145–175
- Wiß, T.** (2011): Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland. Die Rolle der Sozialpartner, Wiesbaden

AUTOREN

JÖRG SOMMER, Dr., Wirtschafts- und Politikwissenschaftler, Assoziiertes Mitglied am Institut Arbeit und Wirtschaft der Arbeitnehmerkammer/Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Theorien politischer Steuerung, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, Politisches System der Europäischen Union.

@ jsommer@uni-bremen.de

DIANA WEHLAU, Dr., Volkswirtin, Assoziiertes Mitglied des artec|Forschungszentrum Nachhaltigkeit der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Lobbyismus- und Verbändeforschung, Sozial- und Rentenpolitik, Nachhaltiger Konsum.

@ wehlau@uni-bremen.de