

"Sanierte Senioren" : der Wandel sozialpolitischer Leitbilder am Beispiel der schweizerischen Alters- und Hinterlassenversicherung (AHV)

Autor(en): **Sager, Fritz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **61 (2011)**

Heft 2

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-170291>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

«Sanierte Senioren»¹ –

Der Wandel sozialpolitischer Leitbilder am Beispiel der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Fritz Sager

Summary

This study deals with the role of ideas and scientific expertise in particular in the development and change of the Swiss Federal old age and survivors' pensions (AHV). I argue that the great expansion of the AHV in the 1960s as an insurance encompassing everybody was largely based on a general image of poor senior citizens. Around this image, AHV became a symbol of a mythical integration in post-war Switzerland. As I show, this myth has been both protected and contested by scientific evidence. Until the end of the postwar boom in 1974, the AHV myth was contested by isolated politicians and protected by scholars whose models were believed in primarily due to the symbolic capital of academic titles. Once public funds became a major issue after the crisis of 1974, however, the broad consensus sustaining the myth became friable and scientific evidence proving that average old people were wealthy rather than poor was, all of a sudden, politically welcome. The harsh political conflict over a specific study on the economic situation of Swiss retirees was in fact a conflict about the future of AHV and eventually led to the establishment of an adjusted myth.

Persistenz und Wandel der Altersvorsorge in der Schweiz

Im internationalen Vergleich weist die schweizerische Altersvorsorge mit dem so genannten Drei-Säulen-System² eine bemerkenswerte Stabilität auf. Die Besonderheit des schweizerischen Systems im Ver-

1 Schlagzeile im *Luzerner Tagblatt*, 17. September 1980.

2 Die erste Säule mit dem Ziel der Existenzsicherung beinhaltet die obligatorischen Versicherungen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und Invalidenversicherung

gleich zu anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten kann darin gesehen werden, dass es bereits zu Zeiten des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates in der Nachkriegszeit substanziell auf den privaten Sektor aufbaute. Dieser Umstand hatte zur Folge, dass mit dem Ende der Hochkonjunktur und der Krise der öffentlichen Hand in der Schweiz ab 1974 weniger Druck zur Privatisierung der Altersvorsorge als in andern Ländern bestand. Aufgrund der zusätzlich vorhandenen politischen Hürden der direkten Demokratie erwies sich das Drei-Säulen-System vergleichsweise resistent gegen grundlegenden Wandel.³

Gleichwohl wird seit den 1980er-Jahren eine sukzessive Verlagerung der Altersvorsorge von der ersten in die zweite Säule festgestellt, also von der öffentlichen Versicherung mit Umlageverfahren zur dezentralen, betrieblich geregelten beruflichen Vorsorge.⁴ Das schrittweise Abkommen vom Umlageverfahren und damit vom solidarischen Versicherungsprinzip zum privaten Kapitaldeckungsverfahren stellt in seiner kumulierten Form einen Systemwandel dar, welcher dem eingangs beschriebenen Befund von Persistenz widerspricht. Dieser Wandel zeichnete sich bereits ab den 1970er-Jahren in der Umgestaltung der AHV hin zu weniger Versicherungsleistungen und mehr bedürfnisbasierten Ergänzungsleistungen ab. In diesem Beitrag wird aus einer konstruktivistischen Warte heraus argumentiert, dass dieser Wandel wissenstheoretisch mit der Rolle von Ideen im Politischen analysiert und verstanden werden kann. Der Wissenschaft als Lieferantin von Ideen kommt dabei besondere Bedeutung zu.⁵

(IV) sowie die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV. Die AHV finanziert sich über das so genannte Umlageverfahren, das heisst, die eingezahlten Beiträge werden unmittelbar für die Finanzierung der erbrachten Leistungen herangezogen, werden also sofort wieder an die Leistungsberechtigten ausbezahlt. Diese Finanzierung entspricht dem solidarischen Versicherungsprinzip, ist jedoch anfällig bei einbrechenden Einnahmen wegen demographischer Verschiebungen. Die zweite Säule mit dem Ziel der Existenzsicherung umfasst die obligatorische berufliche Vorsorge, der so genannten Pensionskasse, sowie weiteren damit verbundenen privaten und öffentlichen Versicherungsleistungen. Die zweite Säule basiert auf dem Kapitaldeckungsverfahren, das heisst, die Beiträge der Einzahlenden werden angespart und verzinst, um beim Eintritt in den Ruhestand ausgezahlt zu werden. Dieses Verfahren beruht letztlich auf individuellen Ersparnissen und ist entsprechend anfälliger auf Finanz- und Wirtschaftskrisen als das Umlageverfahren. Mit der privaten Vorsorge der dritten Säule sollen Versicherungslücken aus der ersten und zweiten Säule reduziert oder geschlossen werden.

3 Guiliano Bonoli, «The Institutionalization of the Swiss Multi-Pillar Pension System», in: Martin Rein und Winfried Schmähl (Hg.), *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*. Cheltenham 2004, S. 102–121; Christian Suter, «National Approaches 2: Switzerland», in: Mark Hyde, John Dixon und Gleen Drover (Hg.), *The Privatization of Mandatory Retirement Income Protection: International Perspectives*. Lewiston / New York 2006, S. 129–143, hier S. 142–143.

4 C. Suter, *op. cit.*, S. 141.

5 Zur Rolle von Ideen in der Politik vgl. Frank Nullmeier, «Der Diskurs der Generatio-

Der Beitrag verortet sich an der Schnittstelle von Geschichtswissenschaft, Politikwissenschaft und Soziologie.⁶ Konkret bediene ich mich im Folgenden des Konzepts der politischen Leitbilder im Sinne von intersubjektiven Wahrnehmungs- und Deutungsmustern.⁷ Ein solcher Leitbildwandel fand mit der Neudeutung der sozialen Lage der Rentnerinnen und Rentner im Nachgang zu einer wissenschaftlichen Studie zur wirtschaftlichen Lage der Pensionierten in der Schweiz,⁸ die 1977 bis 1980 am Soziologischen Institut der Universität Bern erarbeitet worden war, statt. Diese Studie sowie die Umdeutung des Rentnerbildes, die in den damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen vorgenommen wurde, und dessen Folgen für die Ausgestaltung der Altersvorsorge sind Gegenstand dieses Beitrags.⁹ Im Folgenden wird zuerst der theoretische Rahmen dieses Beitrags abgesteckt und insbesondere auf die Eignung des Untersuchungsgegenstandes AHV eingegangen (II.), bevor die Entwicklung der AHV (III.) und dabei insbesondere die Rolle der Wissenschaft als Lieferantin von Ideen (IV.) nachgezeichnet und die Ereignisse rund um den untersuchten Leitbildwandel im Nachgang zur erwähnten Studie berichtet (V.) und interpretiert werden (VI.).

Theoretischer Rahmen

Bourdieu hält fest, dass «die Wahrnehmung von sozialer Welt einen Konstruktionsakt impliziert. [...] Die Erfahrung von sozialer Welt und die darin steckende Konstruktionsarbeit vollziehen sich wesentlich in

nengerechtigkeit in Wissenschaft und Politik», in: Kai Burmeister und Björn Böhming (Hg.), *Generationen und Gerechtigkeit*, Hamburg 2004, S. 62–75; Frank Nullmeier, «Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell», in: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse* (Politische Vierteljahresschrift/Sonderheft 24), Opladen 1993, S. 175–198; Vivien A. Schmidt (Hg.) *Public discourse and welfare state reform. The social democratic experience* (Forum Scholars for European Social Democracy), Amsterdam 2005.

6 Zur Notwendigkeit einer breiten gesellschaftstheoretischen Perspektive für die Analyse von Sozialpolitik vgl. Christine Trampusch, «Status quo vadis? Die Pluralisierung und Liberalisierung der 'Social-Politik': Eine Herausforderung für die politikwissenschaftliche und soziologische Sozialpolitikforschung», in: *Zeitschrift für Sozialreform* 52(3), 2006, S. 299–323.

7 Kurt Imhof und Gaetano Romano, «Bilder und Leitbilder im sozialen Wandel. Ein- und Überblicke», in: Schweizerisches Sozialarchiv (Hg.), *Bilder und Leitbilder im sozialen Wandel*, Zürich 1991, S. 11–27; Kurt Imhof, «Vermessene Öffentlichkeit – vermessene Forschung? Vorstellung eines Projekts», in: Kurt Imhof et al. (Hg.), *Krise und sozialer Wandel*, Zürich 1993, S. 11–60.

8 Willy Schweizer, *Die wirtschaftliche Lage der Rentner in der Schweiz*, Bern 1980.

9 Siehe auch Dieter Freiburghaus und Willi Zimmermann, *Der Fall AHV-Politik...*, *Informationsbulletin der Programmleitung NFP 6, Nr. 10*, Lausanne 1984; Dieter Freiburghaus und Willi Zimmermann, *Wie wird Forschung relevant?*, Bern 1985.

der Praxis.»¹⁰ Handeln ergibt sich demnach nicht unmittelbar aus den Verhältnissen heraus, sondern geschieht vielmehr «nach Massgabe der Bilder, die wir von ihnen haben. Unsere Betroffenheit gilt nie einer wie auch immer beschaffenen Realität von Verhältnissen, sondern der Art und Weise, in der sich unser Denken solcher Verhältnisse bemächtigt.»¹¹ Bilder stellen also Muster zur Verfügung, die «die prinzipiell unbegrenzte Komplexität der Welt reduzieren; [...] gruppenspezifisch oder gesamtgesellschaftlich verfügbar sind [und] auf diese Weise Orientierung in und Kommunikation über eine gemeinsam geteilte d.h. 'gesellschaftlich konstruierte Wirklichkeit'¹² erst möglich machen».¹³ Dem gleichen Zweck dienen Fremdbilder. Ihre Besonderheit liegt darin, dass sie, ungleich Eigenbildern, vor allem einer negativen Selbstidentifikation dienen. Dabei darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass «der Umstand, dass gewisse Individuen und Gruppen von anderen aufgrund bestimmter zugeschriebener Merkmale als nicht zugehörig, eben als 'fremd', definiert werden, [...] für die Konstruktion kollektiver Identitäten gleichermassen konstitutiv [ist] wie der Typus des 'Eigenen'».¹⁴ Die Bildung oder doch Stabilisierung eines Wir-Bewusstseins, sei es mittels positiver oder negativer Identitätsvergewisserung, spielt eine wichtige Rolle bei der Orientierung in der oben erwähnten gemeinsam geteilten Realität. Orientierung in und Kommunikation über eine solche 'soziale Wirklichkeit' bilden aber erst die Basis für das eigentliche Handeln. Bilder, die entsprechende Qualitäten aufweisen, nämlich die Handlungsstrukturierung und -anleitung, nennen Imhof und Romano Leitbilder und verstehen darunter «entsprechend vernetzte Interpretationsgefüge variabler Grössenordnung und Abstraktheit».¹⁵ Bezüglich politischen Prozessen sei dabei von politischen Leitbildern gesprochen. Von besonderem Interesse wiederum sind diese Leitbilder hinsichtlich ihres Wandels im Sinne eines Lernprozesses als Neudeutung der sozialen und politischen Wirklichkeit.

10 Pierre Bourdieu, *Sozialer Raum und 'Klassen'. Leçon sur la leçon. Zwei Vorlesungen*, Frankfurt am Main 1995, S. 17.

11 Carsten Goehrke, Hansjörg Siegenthaler und Anita Ulrich, «Vorbemerkungen», in: Schweizerisches Sozialarchiv (Hg.), *Bilder und Leitbilder im sozialen Wandel*, Zürich 1991, S. 8.

12 Peter L. Berger und Thomas Luckmann, *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt am Main 1980.

13 K. Imhof und G. Romano, *op. cit.*, S. 19–20.

14 Oliver Zimmer, «Zur Typisierung der Juden in der Schweizer Tagespresse der Jahre 1933–1934: Aspekte eines Fremdbildes im Prozess nationaler Identitätskonstruktion», in: Kurt Imhof et al. (Hg.), *Krise und sozialer Wandel*, Zürich 1993, S. 247–288, hier S. 247.

15 K. Imhof und G. Romano, *op. cit.*, S. 20.

Die AHV bietet sich als Untersuchungsgegenstand zur Erkenntnisgewinnung über den Umgang mit Bildern und Fremdbildern aus zwei Gründen an. Der erste Grund ergibt sich aus der Definition des Fremdbilds. Ein in der Öffentlichkeit verbreitetes Bild der wirtschaftlichen Lage der Rentnerinnen und Rentner ist zwar ein Fremdbild, weist aber die Besonderheit auf, dass die Betrachterinnen und Betrachter, also die Trägerinnen und Träger des Fremdbildes, irgendwann selbst zu den Betrachteten werden, also zu den Objekten des Fremdbildes. Diese Besonderheit wird noch verstärkt durch die von Anfang an inklusive Anlage der AHV. Ein Hauptpfeiler der AHV war es immer, dass sie niemanden ausschliessen wollte und sollte.¹⁶ Darin mag teilweise ihre Eignung zum integrativen Mythos liegen.¹⁷

Der zweite Grund für die Wahl des Beispiels AHV liegt in ihrer Unübersichtlichkeit. Mit fortschreitender Formalisierung der Ausgestaltung des Versicherungswerks nahmen die politischen Verhandlungen über die AHV Formen an, die jenen entsprachen, die Habermas in seiner Technokratiekritik zeichnet.¹⁸ In der Nachkriegszeit wurde im Parlament über Fragen entschieden, die die Gesetzgeber (eingestandenermassen) nicht mehr verstanden. Die Berechnungen der verschiedenen Modelle waren zu kompliziert geworden. Entscheiden liess sich nur noch dank zweier Stützen: dem Vertrauen auf die Erkenntnisse der Experten oder aber deren Instrumentalisierung einerseits und der Orientierung nach Leitbildern andererseits. Je weniger ein Gegenstand kognitiv erfassbar ist, desto wichtiger werden Leitbilder und damit die von Bourdieu beobachtete Machterringung mittels Definition derselben. «Im Kampf um Durchsetzung der legitimen Sicht von sozialer Welt, in den auch die Wissenschaft unausweichlich verstrickt ist, besitzen die Akteure Macht jeweils proportional zum Umfang ihres symbolischen Kapitals, das heisst proportional zum Mass ihrer Anerkennung durch eine Gruppe.»¹⁹ Da sich letztlich auch die Wissenschaft nach Leitbildern richtet, nämlich nach 'Theorien', 'Hypothesen', 'Modellen' und 'Paradig-

16 Sandro Cattacin. «Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklungslogik», in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, 2(1), 1996, S. 89–102, hier S. 92.

17 Nach dem französischen Strukturalisten Claude Lévi-Strauss beziehen sich Mythen immer auf die Vergangenheit. Die Ereignisse dagegen, auf die sich der Mythos bezieht, erhalten ihren Sinn dadurch, dass sie eine Dauerstruktur bilden, die sich gleichzeitig auf Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft bezieht. Der Mythos hat also mit andern Worten einerseits eine historische und andererseits eine ahistorische Dimension (Claude Lévi-Strauss, *Strukturelle Anthropologie*, Frankfurt a.M. 1967).

18 Jürgen Habermas, «Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung», in: Ders., *Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*, Frankfurt am Main 1976, S. 120–145.

19 P. Bourdieu, *op. cit.*, S. 22–23.

men', die allesamt den Zweck haben, «kognitive Diskurse [zu] strukturieren»,²⁰ waren die Verhandlungen über die AHV gleich doppelt von Leitbildern abhängig. Den wissenschaftlichen Leitbildern kommt daher in der Geschichte der AHV eine Sonderstellung zu.

Unter diesen Aspekten werden im Folgenden die Entstehung der AHV sowie ihre Wandlung ab den 1970er-Jahren dargestellt und diskutiert.

Die Entwicklung der AHV als Integrationsmythos

Es dauerte bis ins Jahr 1947, bis der AHV-Auftrag, der mit der Annahme des Artikels 34quater am 6. Dezember 1925 Eingang in die Schweizerische Bundesverfassung gefunden hatte, seine Umsetzung auf Gesetzesebene erfuhr, wobei der Zweite Weltkrieg hinsichtlich der gesamten schweizerischen Sozialpolitik, insbesondere aber der AHV, eine eigentliche Zäsur darstellte.²¹ Der schweizerische Wohlfahrtsstaat am Vorabend des Zweiten Weltkrieges zeichnete sich zuallererst und vor allem durch seine Heterogenität aus. Die Wurzeln dafür waren bereits in seinen Ursprüngen zu finden. Der schwache Bundesstaat konnte zu seinen Anfangszeiten nur dank der beiden staatsrechtlichen Grundelemente der Subsidiarität und des Föderalismus seine Aufgaben überhaupt wahrnehmen. Soziale Sicherung entstand damit immer zuerst in den (politischen oder privaten) Untereinheiten des Staates. Die einzelnen Sozialversicherungszweige entwickelten sich also isoliert und unkoordiniert. Ein zweites Hindernis in der Frühphase des schweizerischen Sozialstaates war die im 19. Jahrhundert dominierende liberale Doktrin. War der erstgenannte Punkt Grund für die Uneinheitlichkeit, so war der dominierende Liberalismus für die Kargheit der sozialen Sicherungsmassnahmen und deren Verspätung im Vergleich mit dem europäischen Umfeld verantwortlich. Den somit für die Konstituierung des Sozialstaates entscheidenden politischen Kräfteverhältnissen kamen drittens auf institutioneller Ebene auch noch die Mitwirkungsmöglichkeiten der schweizerischen halbdirekten Demokratie zugute.

20 K. Imhof und G. Romano, *op. cit.*, S. 23.

21 Zur AHV-Geschichte generell: Matthieu Leimgruber, *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge 2008; Brigitte Studer, «Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat», in: Dies. (Hg.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998*, Zürich 1998, S. 159–186. Zur Annahme des AHV-Artikels 1947 im Speziellen: Matthieu Leimgruber, «Die Auseinandersetzung um die Altersversorgung», in: Matthieu Leimgruber und Martin Lengwiler (Hg.), *Umbruch an der «inneren Front»: Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938–1948*, Zürich 2009, S. 125–137.

Ergebnis war ein aus unabhängig voneinander entstandenen Zweigen bestehender Sozialstaat, der über keine einheitliche Orientierungsgrösse verfügte – ein Muster, das ihn, aufgrund der ihm eigenen Dynamik, auch in der Folge prägen sollte.²² Dem schweizerischen Sozialstaat fehlt also ein einheitliches übergeordnetes sozialpolitisches Leitbild.

Es ist aus diesem Grund sinnvoll, einen einzelnen Zweig des schweizerischen Wohlfahrtsystems gesondert zu untersuchen. Aufgrund ihrer diesbezüglichen Besonderheiten bietet sich die AHV für die Untersuchung des Wandels von Leitbildern an, wuchs sie doch in der Nachkriegszeit zu einem eigentlichen Integrationsmythos heran. Nach Lévi-Strauss werden vernetzte Deutungsstrukturen, die durch ihre koordinative Kraft eine kollektive Einheit schaffen, erst durch ihre Verbindung eines (historischen) Vergangenheitsbezugs mit einer (ahistorischen) Dauerstruktur zum Mythos.²³ Der erwähnte Mythos AHV setzte sich aus verschiedenen Elementen und Ideen zusammen, die der obigen Definition von Leitbildern entsprechen. Das erste und fundamentale solche Element war jenes der Solidarität, welches seine Wurzeln in der Geistigen Landesverteidigung²⁴ während des Zweiten Weltkrieges hatte. So beschreibt Luchsinger den «Glaube[n] an die einigende und nivelierende Kraft der Volkssouveränität als Motor»²⁵ auf dem Weg zum AHV-Gesetz. Das Gesetz über die AHV war zwar aufgrund der Ausschaltung verschiedener demokratischer Mitbestimmungsrechte mittels Vollmachtenrecht und dem Erfolg der so entstandenen Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO) zustande gekommen. Einen tieferen Grund stellte aber die als Teil des Zustandes der Schicksalsgemeinschaft neu empfundene Solidarität dar, die in der LVEO eine erfolgreiche Umsetzung erfahren hatte.²⁶ Dass die AHV jenes Sozialwerk sein sollte, das von diesem Solidaritätsgedanken, dem sie ihren inklusiven Charakter verdankt, am meisten geprägt werden sollte, lag

22 S. Cattacin, *op. cit.*

23 C. Lévi-Strauss, *op. cit.*

24 «Als G[eistige Landesverteidigung] wird die von den 1930er bis in die 60er Jahre dauernde polit[isch]-kulturelle Bewegung bezeichnet, welche die Stärkung von als schweizerisch deklarierten Werten und die Abwehr der faschist[ischen], nationalsozialist[ischen] und kommunist[ischen] Totalitarismen zum Ziel hatte» (Marco Jorio, «Geistige Landesverteidigung», in: *Historisches Lexikon der Schweiz* [<http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17426.php>] (Zugriff 18. 3. 2011).

25 Christine Luchsinger, «Sozialstaat auf wackligen Beinen. Das erste Jahrzehnt der AHV», in: Jean-Daniel Blanc und Christine Luchsinger (Hg.), *achtung: die 50er Jahre! Annäherungen an eine widersprüchliche Zeit*, Zürich 1994, S. 51–70, hier S. 51.

26 Matthieu Leimgruber, «Schutz für Soldaten, nicht für Mütter. Lohnausfallentschädigung für Dienstleistende», in: Matthieu Leimgruber und Martin Lengwiler (Hg.), *Umbruch an der «inneren Front»: Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938–1948*. Zürich 2009, S. 75–99, hier S. 93–94.

letztlich daran, dass die entsprechenden Vorarbeiten weit vorangeschritten waren und im Gegensatz zu andern Sozialversicherungszweigen²⁷ hier bereits ein Verfassungsauftrag bestand. So wurde zwar erneut die Chance verpasst, mit der Solidaritätsidee ein übergeordnetes sozialstaatliches Leitbild zu etablieren. Der AHV jedoch wurde mit dem Solidaritätsgedanken ein in so hohem Masse integratives Leitbild zugrunde gelegt, dass sie nicht nur zu einem einheitlichen Gesetzeswerk, sondern darüber hinaus zu einem schweizerischen Nachkriegsmythos gedeihen konnte.

In der frühen Nachkriegszeit kam als weiteres Leitbild die Idee der Sicherheit hinzu, worin sich ein allgemeines Sicherheitsbedürfnis nach den Wirren des Krieges widerspiegelte. Die ersten AHV-Revisionen in den 1950er-Jahren standen denn auch im Zeichen der Konsolidierung, an deren Sinn aber mit dem zunehmenden Vertrauen in die Stabilität einer prosperierenden Wirtschaft immer stärker auch Zweifel laut wurden. Zwar wurde nicht die Grundidee einer gesicherten Finanzierung hinterfragt, doch entstand mit der zunehmenden Konjunktur der Druck, die AHV nicht nur zu sichern, sondern auch am allgemeinen Wachstum teilhaben zu lassen. Besonders unter Bundesrat Hans Peter Tschudi stand die AHV ganz im Zeichen des Wachstums, welches in den 1960er-Jahren zu einem dritten handlungsleitenden Moment des AHV-Mythos wurde. Basis des AHV-Mythos war das Bild der armen Alten, das allen drei Elementen, insbesondere aber dem Wachstumsprinzip unter Tschudi, zugrunde lag. Das Bild der bedürftigen Rentner²⁸ war das zentrale Argument für die Einrichtung der Ergänzungsleistungen (EL) durch das Bundesgesetz vom 19. März 1965. Um den ungefähr 150 000 bis 200 000 Personen, die auch nach der sechsten AHV-Revision über ungenügende Einkommen verfügen würden, eine Existenzgrundlage zu sichern, schlug der Bundesrat 1963 die Ausrichtung von EL vor, welche

27 Hierbei muss allerdings auf die Unfallversicherung verwiesen werden, die schon 1918 eingeführt wurde (mit der SUVA als zentraler Anstalt). Die AHV war aber auf symbolischer Ebene von Beginn weg solidarischer angelegt als die Unfallversicherung, weil die SUVA nur die Arbeiterschaft (nicht aber die Angestellten und Selbständigen) versicherte; im Gegensatz dazu war die AHV von Beginn weg eine «Volksversicherung» mit universalistischem Anspruch. Auch das Finanzierungsprinzip der Umlage war in der AHV von Beginn weg solidarischer; die Prämienansätze der SUVA variierten je nach Branche stark, was lediglich als berufsspezifische Gruppensolidarität bezeichnet werden kann. Ich danke dem Redaktor der SZG, Martin Lengwiler, für diesen Hinweis.

28 Zur Wahrnehmung der Rentnerinnen und Rentner generell siehe Christoph Conrad, «Die Sprache der Generationen und die Krise des Wohlfahrtsstaates», in Josef Ehmer und Peter Gutschner (Hg.), *Das Alter im Spiel der Generationen. Historische und sozialwissenschaftliche Beiträge*, Wien etc. 2000, S. 51–72; Ders., «Rentnerinnen und Rentner», in: Ute Frevert und Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), *Der Mensch des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt a. M. / New York 1999, S. 254–277.

die Lücke zwischen dem vorhandenen Einkommen und dem Existenzbedarf füllen sollten. Mit ihrer Einrichtung wurde zwar endlich das Ziel der minimalen Existenzsicherung erreicht, allerdings mit dem Preis der Aufweichung des der AHV zugrundeliegenden Versicherungsprinzips. Mit den EL wurden wieder Kriterien der Bedürftigkeit eingeführt, was sie zu einer Zwischenform zwischen Sozialversicherung und Fürsorge machte.²⁹

Bestehend aus den drei Elementen 'Wachstum', 'Sicherheit' und 'Solidarität' konnte der Mythos AHV bis in die frühen 1970er-Jahre einen umfassenden gesellschaftlichen und insbesondere politischen Konsens binden. Den Kriterien Lévi-Strauss' entsprach er, indem seine historische Verankerung darin bestand, dass er ein der Ideologie der Geistigen Landesverteidigung entsprungenes Element über den Krieg hinaus fortsetzte, es gleichzeitig aber mit neuen Leitbildern ergänzte, und so den Anspruch einer ahistorischen Gültigkeit aufbauen konnte. Als typisches Charakteristikum von Mythen wies auch der AHV-Mythos eine «identitätsversichernde Tabuisierung»³⁰ auf, das heisst, dass kritische Stimmen zwar durchaus laut wurden, sich aber im allgemeinen Konsens nicht durchsetzen konnten.

Die Rolle der Wissenschaft

Eine besondere Stellung nahm in diesem Prozess der Sicherung des Konsenses unter Bundesrat Tschudi die Versicherungsmathematik ein. Sie wird hier als exemplarischer Zweig der Wissenschaft beleuchtet. Die Berechnungen der verschiedenen (Ausbau-)Modelle waren in den 1960er-Jahren in einem Ausmass kompliziert geworden, das die schweizerischen Milizparlamentarier überforderte. Eine Ausnahme stellte Nationalrat Andreas C. Brunner der staatstragenden Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) dar, der sich nach intensivem Studium der AHV gegen das Leitbild des stetigen Ausbaus zu wehren begonnen hatte und Ansätze eines alternativen Leitbildes der Gerechtigkeit in Form ausgeglichener Verteilungssysteme zur Debatte stellte. Brunners Hauptargument bezog sich auf die nicht deklarierten oder unrealistischen Grundannahmen der vorgelegten Berechnungen. Da die Vorschläge Brunners vermehrt an medialer Publizität gewannen, liess das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) von Dr. Ernst Kaiser, einem Versicherungsmathematiker, der 1962 zum 'Berater für mathematische Fragen der Sozialversicherung' im BSV und 1967 zum Privatdozenten

29 M. Leimgruber, *Solidarity without the State*, *op. cit.*, S. 228–234.

30 K. Imhof und G. Romano, *op. cit.*, S. 26.

an der ETH avanciert war, ein Gutachten zuhanden der AHV/IV-Kommission erstellen. Zu diesem Gutachten stellte Brunner fest:

«Auch Nichtversicherungsfachleuten dürfte es allerdings bei etwas näherem Studium des Gutachtens klar werden, dass die apodiktischen Feststellungen von Dr. Kaiser auf ganz bestimmten Annahmen beruhen und aufgrund dieser Annahmen auch unbestreitbar richtig sind, dass sie aber nur soweit richtig sind, als das auch für die gewählten Annahmen zutrifft. In diesem Zusammenhang wird die Lage dadurch kompliziert, dass Dr. Kaiser bei einzelnen Punkten die von ihm benützten Annahmen nicht explizit erwähnt und dass er zudem die Auswirkungen verschiedener Elemente auch nicht so zusammenfasst, dass diese Auswirkungen für jeden Leser des Gutachtens überschaubar sind.»

Damit begann ein Streit, der sich über Jahre hinwegziehen sollte und für den Sommer 1978 den Begriff des «Brunner-Kaiser-Zahlenkrieges»³¹ prägte. Die Debatte zwischen Brunner und Kaiser wurde inhaltlich detailliert aufgearbeitet von den beiden Volkswirten Borner und Sommer, die 1977 in einer Replikation der Berechnungen Kaisers verzerrende Grundannahmen und teils rechnerische Fehler nachwies.³²

Das Hauptproblem für Brunner lag darin, dass Kaiser als Experte anerkannt war, während er sich selbst eher dem Vorwurf ausgesetzt sah, seine «der herrschenden und bisher allgemein akzeptierten Meinung widersprechenden Überlegungen könnten jene eines etwas naiven Dilettanten, bzw. eines etwas hartnäckigen Querulanten sein».³³ Die Wahrnehmung Brunners im Parlament lässt sich beispielhaft mit einer Aussage von LdU-Nationalrat Allgöwer aus der Debatte vom 15. März 1972 um die achte AHV-Revision, die ebenfalls von Brunner und Kaiser mit unterschiedlichen Berechnungen alimentiert wurde, illustrieren:

«Wir sind ein ungeheuer tolerantes Parlament. Ich möchte nicht so weit gehen, wie Herr alt Bundesrat Schaffner, der gesagt hat, das einzige, was für das Zölibat spreche, sei Herr Brunner. (Heiterkeit). [...] Herr Brunner kann seine verworrenen Zahlenideen ohne weiteres vortragen; dagegen ist nichts einzuwenden. Aber ich wende mich dagegen, dass Herr Brunner sagt, dass unsere Statistik, die mit aller Sorgfalt aufgebaut worden ist, falsch sei. Herr Dr. Kaiser, der sie mit aller Sorgfalt und Unterstützung von vielen Versicherungsmathematikern aufgestellt hat, hat seit 25 Jahren Recht bekommen durch die Wirklichkeit und verdient nicht, diffamiert zu werden.»³⁴

31 Jürg H Sommer, *Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge und Perspektiven sozialer Sicherheit im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit*, Diessenhofen 1978, S. 297.

32 Silvio Borner und Jürg Sommer, «Die AHV als Spielball von Experten und Interessen. Fallstudie zu den AHV-Revisionen 1948–1976», in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft (SJPW)* 17, 1977, S. 235–275.

33 Stellungnahme zum Gutachten des BSV vom 7. Februar 1968 von Dr. Brunner, 16. Februar 1968: 2, zit. nach: S. Borner und J. Sommer, *op. cit.*, S. 246.

34 St. Bull. NR 1972: 387.

Damit wurden die materiellen Kontroversen zu einer Vertrauensfrage gemacht – und Brunners Anträge folglich auch in dieser Debatte abgelehnt. Kaiser profitierte in hohem Ausmass vom symbolischen Kapital seines Bildungstitels, den Bourdieu als Institution sieht und damit für beständiger als die Tätigkeit, für die er steht, hält, weshalb «der institutionalisierte Wert des Titels als Instrument zur Verteidigung und Wahrung des Werts der Tätigkeit»³⁵ dient. Da somit der Wert von Kaisers Titel über den von ihm vorgetragene Inhalte stand, scheiterte Brunner darin, sich als Laie durchzusetzen.

Diese Definitionsmacht der Wissenschaft in der Deutung der Wirklichkeit beruhte aber in erster Linie darauf, dass sich diese Deutung in Einklang mit dem herrschenden Mythos befand. Der Wissenschaftsglaube eines überforderten Parlaments wurde damit instrumentalisiert um der Beständigkeit des Mythos willen. Die Bereitschaft des Parlaments wiederum, die entsprechende Botschaft zu hören, ergab sich umgekehrt eben auch wieder aus dem Umstand, dass sich diese mit jener des Mythos deckte. Dass die allgemeinen Leitbilder über dem symbolischen Kapital einzelner Gruppen, hier der Wissenschaft, stehen, machte insbesondere das Schicksal der so genannten Kommission Würgler deutlich. Tschudi setzte 1966 eine besondere «Expertenkommission zur Behandlung der volkswirtschaftlichen Fragen der Sozialversicherung» unter dem Vorsitz von Prof. Hans Würgler ein, wobei es vor allem um die volkswirtschaftlichen Rückwirkungen der AHV gehen sollte. Obwohl die Kommission vor allem mit Interessenvertretern bestückt war, wichen ihre Befunde von der offiziellen Politik ab. Der Kommissionsvorsitzende Würgler äusserte wiederholt sein Unbehagen hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Folgen des weiteren AHV-Ausbaus bzw. der fehlenden Möglichkeiten, die Folgen überhaupt abzuschätzen. In der Botschaft von 1971 zur Revision des Artikels 34quater wurde bezüglich der volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf die Ergebnisse der Kommission Würgler verwiesen. Umso erstaunlicher mutet an, dass diese zum neuen Verfassungsartikel nicht einmal offiziell Stellung nehmen konnte. Dass der Bundesrat auf seine Kommission verwies, ohne dass diese sich überhaupt geäussert hatte, überzeugte Würgler von der Aussichtslosigkeit seiner Arbeit und er erklärte am 21. April 1972 seinen Rücktritt als Präsident und Mitglied dieser Kommission. Gegenüber Bundesrat Tschudi führte er aus,

«dass sich die bisherige Expertenkommission nicht sonderlich zur Erfüllung ihrer Aufgabe eignet. Der mit ihrer Grösse verbundenen Arbeiterschwernis

35 P. Bourdieu, *op. cit.*, S. 27.

konnte zwar durch die Bildung von Subkommissionen entronnen werden. Dem Umstand, dass sie sich zu einem überwiegenden Teil aus Vertretern von Gruppeninteressen zusammensetzte, für die eine wissenschaftliche Klärung der gesamtwirtschaftlichen Probleme von zweitrangiger Bedeutung war, liess sich nicht begegnen. Dieser Nachteil wiegt umso schwerer, als auch in anderen Kommissionen der Sozialversicherung die Interessenstandpunkte, die Auffassungen der Verwaltung und die versicherungsmathematischen Überlegungen dominieren, so dass im Konzert der Stellungnahmen zur Lösung hängiger Probleme die Stimme der Wirtschaftswissenschaft kaum hörbar ist.»³⁶

Die Kommission solle deshalb aufgelöst werden. Bundesrat Tschudi kam der Rücktritt nicht gelegen, hatte er doch selber wiederholt auf die Kommission Würgler verwiesen, wenn er zu den volkswirtschaftlichen Konsequenzen des geplanten Ausbaus befragt wurde. Auf jeden Fall liess er sich zehn Monate Zeit, die Demission zu bestätigen. Noch im Dezember 1972 schlug Bundesrat Celio seinem Kollegen vor, die Kommission solle die Frage nach der volkswirtschaftlichen Tragbarkeit der Soziallasten untersuchen. Die Kommission Würgler wurde jedoch weder neu konstituiert noch offiziell aufgelöst, sie tagte einfach seit Ende 1971 nicht mehr. Stattdessen verwies Tschudi Celio auf neue «grundlegende Erkenntnisse» der Versicherungsmathematik, «die in volkswirtschaftlichen Kreisen noch zu wenig bekannt» seien,³⁷ und denen er sein Vertrauen schenkte.

War Brunner, weil er ein neues Leitbild etablieren wollte, ein Opfer des instrumentalisierten Wissenschaftsglaubens geworden, so wurde Würgler, als Wissenschaftler, aus demselben Grund ein Opfer des Mythos. Die Wissenschaft nahm aufgrund des ihr eigenen symbolischen Kapitals also sehr wohl eine Sonderstellung in der Geschichte der AHV ein, blieb aber, solange der Mythos gefestigt war und einen grossen Konsens binden konnte, diesem untergeordnet.

Aufkommen und Etablierung eines neuen Rentnerbildes als sozialpolitische Leitgrösse

Der Ausbau endete mit dem Ende der Hochkonjunktur. 1975 war die AHV-Rechnung zum ersten Mal in ihrer Geschichte defizitär. Beim Mythos AHV zeigten sich Abnutzungserscheinungen. Politischer Konsens über das Leitbild 'Wachstum' schien sich nur vor dem Hintergrund

36 Brief von Hans Würgler vom 21. April 1972 an Bundesrat Tschudi, zit. nach: S. Borner und J. Sommer, *op. cit.*, S. 255.

37 Schreiben vom 11. Januar 1973 an Bundesrat Celio, zit. nach: S. Borner und J. Sommer, *op. cit.*, S. 256.

voller Bundeskassen aufrechterhalten zu lassen. Aufsehen erregte 1976 deshalb eine kleine Arbeit aus dem Soziologischen Institut der Universität Bern, die besagte, dass die AHV-Bezüger und -Bezügerinnen der kleinen Berner Landgemeinde Steffisburg nicht dem Bild der bedürftigen Alten entsprachen und vielmehr über bemerkenswerte Mittel verfügten.³⁸ Im Rahmen eines obligatorischen Forschungspraktikums führte das Soziologische Institut unter der Leitung von Prof. Blücher in den Jahren 1974 und 1975 eine Untersuchung über die Lebensbedingungen älterer Einwohnerinnen und Einwohner in der Gemeinde Steffisburg durch. Daran beteiligt waren neben dreizehn Studentinnen und Studenten die beiden Assistenten von Blücher, Peter Bächler und Willy Schweizer. Die erste Anregung zur Wahl des Themas und des Ortes ging von der FDP der betreffenden Gemeinde aus. Diese hatte das Institut beauftragt, Unterlagen für die anstehende Altersheimplanung bereitzustellen. Der Hauptteil der Untersuchung basierte auf in Interviews gewonnenen Daten. Da aber die Einkommen und Vermögen der Betagten wegen der grossen Unzuverlässigkeit nicht durch Befragungen erhoben werden sollten, basierte die Untersuchung hier auf der Grundlage der Steuerakten. Dazu brauchte das Projekt auch die Zustimmung der kantonal-bernischen Finanzdirektion. Die Kosten für den ersten Teil wurden von der auftraggebenden FDP Steffisburg zusammen mit dem Institut getragen.

Ohne die Einschränkung der Forscher, die Ergebnisse seien nicht für die ganze Schweiz repräsentativ, zu berücksichtigen, wurde die Kernaussage der 'reichen Rentner' in die neue bürgerliche Argumentation eingebaut. Die neunte AHV-Revision stand an und die FDP hatte eine wissenschaftliche Basis für ihre Forderung eines Marschhalts. Die Linke konnte hier zwar noch auf den Auftrag der FDP verweisen, der der Studie zugrunde gelegen hatte. Doch hatte sich gezeigt, dass vermeintlich verlässliche Informationen über die wirtschaftliche Lage der Rentnerinnen und Rentner nicht nur nicht mehr tabu waren, sondern vielmehr politisch gesucht. Die AHV war innert kürzester Zeit von einer unangefochtenen Grösse zu einem der am heftigsten umstrittenen Politika geworden. Erstmals in ihrer Geschichte wurde gegen eine Revision das Referendum ergriffen.

Die neunte AHV-Revision unter dem Zeichen der Konsolidierung wurde am 26. Februar 1978 deutlich angenommen, doch der sozial-

38 Viggo G. Blücher, Peter Bächler und Willy Schweizer, *Lebensbedingungen der älteren Einwohner von Steffisburg*. Band I. *Zusammenfassende Darstellung und Kommentar. Ergebnisse aus einer Repräsentativuntersuchung, durchgeführt und herausgegeben vom Institut für Soziologie der Universität Bern*, Bern 1976.

politische Streit war entfacht. Breite politische Auseinandersetzungen fanden aber erst im Zusammenhang mit der nachfolgenden, so genannten Rentnerstudie statt. Das Projekt «Arten und Grade der Unabhängigkeit bei den älteren Einwohnern in der Schweiz – eine repräsentativ-statistische Untersuchung», dessen Teilprojekt zur wirtschaftlichen Lage der Rentner hier als Rentnerstudie bezeichnet wird, wurde in den Jahren 1977 bis 1982 am Soziologischen Institut der Universität Bern durchgeführt.³⁹ Im Sommer 1979 gelangten von rechtsfreisinnigen Kreisen kolportierte Gerüchte in die Medien, der Bundesrat halte politisch unliebsame Forschungsergebnisse bezüglich der AHV zurück.⁴⁰ Im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen von 1979 wurde so eine Erwartungshaltung in Politik und Öffentlichkeit geschaffen, die schliesslich die Veröffentlichung der provisorischen Ergebnisse der Rentnerstudie im September 1979 zur Folge hatte. Dabei wurde eine Zusammenfassung verteilt, die stark mit Durchschnittswerten operierte. Konkret hiess es unter anderem: «Die Rentnervermögen sind [...] mehr als doppelt so hoch als jene der Gesamtheit. [...] Diese Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Schweizer Rentner sind weitaus besser, als sie in allen bisherigen nationalen und internationalen Untersuchungen ausgewiesen wurden.»⁴¹

Das Presse- und Medienarchiv in Zürich sammelte allein für den Tag nach der Pressekonferenz 160 Artikel, in den darauffolgenden acht Tagen wurden es 400, noch einmal so viele erschienen in den anschliessenden drei Wochen.⁴² Die Heftigkeit der folgenden politischen Auseinandersetzungen war gross. Die Wahlen waren noch ungefähr einen Monat entfernt. Die bürgerlichen Medien und vor allem die Verbandspresse machten sich die Zahlen schnell zu Eigen. Während sich die politischen Akteure je nach Standort das neue Rentnerbild aneigneten oder es bekämpften, war in der publizierten Öffentlichkeit in einer ersten Phase einstimmiger Unmut zu spüren. «Kein Wunder, dass uns die Jungen die AHV missgönnen und sie uns am liebsten töten möchten», schrieb ein Leser der linken *Berner Tagwacht*.⁴³ Der negativen Grundstimmung glich sich im Wahlkampf schliesslich auch die Haltung

39 W. Schweizer, *op. cit.*

40 Am 3. Juli 1979 erschien in verschiedenen kleineren und kleinsten Blättern mit Auflagen zwischen 5000 (*Allgemeiner Anzeiger / Wächter am Rhein*, Rheineck) und 10 000 (*Der Rheintaler*, Heerbrugg) ein kurzer Artikel, der mit der Frage «Die finanzielle Lage der Rentner: Was hat der Nationalfonds zu verbergen?» betitelt war.

41 Presseunterlagen, 13. September 1979.

42 Undatierte, schriftliche Auskunft des Presse- und Medienarchivs an den Autor der Rentnerstudie W. Schweizer (Dokumentation W. Schweizer, Ordner AHV-Studie Schweiz/ Presse II).

43 *Berner Tagwacht*, 21. September 1979.

der FDP an, welche vorerst weniger ihr Postulat des Marschhalts betonte, sondern jenes einer besseren Verteilung der Gelder im Sinne einer Stärkung der bedürfnisabhängigen Ergänzungsleistungen, womit allerdings die Wende vom Versicherungs- zum Fürsorgesystem gemeint war.

Die Wahlen von 1979 brachten schliesslich wenig Veränderung. Die Vox-Analyse des Urnengangs vom 21. Oktober 1979 wurde mit folgenden Worten eingeleitet: «Wichtigstes Merkmal der Nationalratswahlen 1979 ist ohne Zweifel die einmal mehr ungebrochene politische Stabilität des Landes. Von den minimalen Sitzverschiebungen sind darum kaum grössere Einflüsse auf den politischen Alltag der nächsten vier Jahre zu erwarten; vieles, wenn nicht alles, wird beim alten bleiben.»⁴⁴ Die Beruhigung der Debatte führte zu differenzierteren Betrachtungsweisen, die vor allem bei der Linken zur Erkenntnis führten, dass sich hinter den vom Autor der Studie hervorgehobenen und von der Rechten instrumentalisierten Durchschnittswerten auch Argumente für eine linke Politik des weiteren Ausbaus der AHV finden liessen. Aufgrund der vormaligen Angriffe gegen Schweizer war für die Presse besonders die Haltung der SP zur Veröffentlichung der Studie von Interesse. Parteipräsident Hubacher gab sich dabei auffallend versöhnlich. Die SP «habe ihre ‘Vorwürfe nie gegen die Studie und ihren wissenschaftlichen Wert’, sondern rein gegen deren Präsentation gerichtet», beteuerte Hubacher in den *LNN*. «Die SP begrüsse die Publikation der Studie [...], obschon die Resultate nach dem bisherigen Wissen keine hilfreiche Begleitmusik für die Weiterführung der AHV im bisherigen Rahmen, sondern eher einen ‘Störsender’ darstellen würden. Die sozialpolitischen Schlussfolgerungen gelte es dann allerdings ja aus dem Grundlagenmaterial noch zu ziehen, meinte Hubacher.»⁴⁵ Damit einher ging aber die generelle Anerkennung der Resultate der Rentnerstudie und damit wiederum auch des darin gezeichneten Rentnerbildes. So war in der Berichterstattung zum Schlussbericht der Rentnerstudie im September 1980 ein Grundkonsens über dessen Informationswert auszumachen, den auch die Linke mittrug.

Ebenfalls setzte mit der Erholung der Wirtschaftslage auch eine gewisse sozialpolitische Beruhigung ein, die das öffentliche Interesse am Thema langsam abflauen liess. Nach dem abrupten Wachstumseinbruch Mitte der 1970er-Jahre zeichnete sich langsam wieder eine Erholung der Wirtschaftslage in der Schweiz ab. Im Jahre 1980 war die AHV-Rech-

44 Vox-Analyse der Nationalratswahlen 1979 (Nr. 11 / Sondernummer), herausgegeben von der GfS, Bern/Zürich 1980, S. 3.

45 *LNN*, 15. Februar 1980.

nung erstmals seit fünf Jahren defizitfrei. Die schwarzen Zahlen im AHV-Abschluss 1980 bewirkten eine Entspannung der sozialpolitischen Diskussion. Dies bedeutete keine Angleichung der politischen Positionen, aber doch eine Entkrampfung der Debatten. In der Öffentlichkeit hatte dieser Umstand vor allem die Wirkung, dass das Thema nicht mehr als ein besonders vordringliches wahrgenommen wurde. Die AHV begann in der Zeit des sich abzeichnenden Aufschwungs an Sensationswert einzubüssen. Dasselbe galt für das neue Rentnerbild, welches zusätzlich mit der zurückkehrenden Konjunktur auch an Plausibilität gewann. Dieser Prozess wurde durch gewisse Korrekturen, die die Rentnerstudie im Laufe des folgenden Jahres erfuhr, und die vor allem die wirtschaftlichen Ungleichheiten betonten, erleichtert und damit weiter vorangetrieben.

Der vormals herrschende sozialpolitische Konsens war aber definitiv zerbrochen, wie sich bei der Instrumentalisierung des revidierten AHV-Mythos, der nun auch dem neuen Rentnerbild Rechnung trug, zeigte. Während das Leitbild 'Wachstum', das sich vor allem auf das Bild der armen Betagten gestützt hatte, gefallen war, wurde nun vor allem das Element der Solidarität betont, dem von rechter Seite allerdings ein mehr fürsorglicher Charakter verliehen wurde, womit die Forderung nach einem Marschhalt mit gezielten Leistungen für die tatsächlich Bedürftigen in Einklang mit dem Mythos gebracht werden konnte, zumal gerade von rechts besonders die Sicherheit der AHV betont wurde. Auf der anderen Seite verband die Linke das Leitbild der Solidarität in erster Linie mit der Forderung nach einer Verbesserung des Versicherungscharakters der AHV. Angesichts des unterdessen erreichten sozialpolitischen Kompromisses, der unter dem Motto 'Marschhalt, aber kein Abbau' beide politischen Lager, das rechte jedoch etwas mehr als das linke, grundsätzlich befriedigte, befand sich der revidierte AHV-Mythos mit der Botschaft 'Nicht mehr Wachstum, aber Sicherheit unter dem Primat der Solidarität' wieder im Einklang mit seinem Objekt. Eine aussagekräftige Manifestation erfuhr dieser Umstand mit der Einführung des neuen Leitbildes der Pro Senectute im Oktober 1981. Diese von alt Bundesrat Tschudi präsierte Organisation kann neben dem BSV als eine der ausdauerndsten Fackelträgerinnen des Rentnerbildes aus den Zeiten des ungebremsten AHV-Ausbaus der 1960er-Jahre bezeichnet werden. Ende 1981 fühlten sich aber auch ihre Abgeordneten soweit den herrschenden Verhältnissen verpflichtet, dass sie es für nötig hielten, sich ein zeitgemässeres Leitbild zu geben. Das *Aargauer Tagblatt* titelte «Pro Senectute-Leitbild trägt Wandel der Verhältnisse Rechnung: Gegen das verstaubte Bild vom Altsein» und zitierte die Pro Senectute-Führung wie folgt:

«Die Gleichung 'alt = arm' ist überholt. Der Grossteil der Betagten lebe heute in der Schweiz in finanziell gesicherten Verhältnissen und könne sich im allgemeinen selbst helfen. Eine zeitgemässe Alterspolitik könne sich daher nicht mehr in finanzieller Unterstützung und in andern Hilfeleistungen erschöpfen – wenn finanzielle und soziale Hilfeleistungen auch in vielen Fällen unentbehrlich bleiben werden. Es geht heute zum Teil um anderes – sozusagen um die menschlichen Probleme.»⁴⁶

Mit dieser Anerkennung des neuen Rentnerbildes durch eine Institution, die sich wie fast keine zweite über Jahre hinweg dagegen immun gezeigt hatte, konnte der revidierte Mythos als durchgesetzt gelten. Das neue Rentnerbild konnte sich durchsetzen, weil es plausibler war, von einer generell befriedigenden finanziellen Situation der Rentner und Rentnerinnen zu sprechen als von einem allgemeinen Notstand.

Die hier beschriebenen Ereignisse werden im Folgenden im Lichte des theoretischen Rahmens des Beitrags diskutiert.

Leitbildwandel als Kampf um Deutungsmacht

Die Rolle von politischen Leitbildern als Orientierungshilfe wurde im beschriebenen Fall erst dann virulent, als beim Mythos AHV Abnutzungserscheinungen hervortreten begannen. Der Mythos beginnt dann zu bröckeln, wenn er nicht mehr im Einklang mit seinem Objekt (also jenes Teils der Wirklichkeit, dessen kollektive Deutung er koordiniert) steht und somit keinen breiten Konsens mehr binden kann. Dies geschah im Falle der AHV mit dem Auslaufen der Hochkonjunktur in den frühen 1970er-Jahren, da sich das Leitbild 'Wachstum' letztlich nur vor dem Hintergrund voller Bundeskassen aufrechterhalten liess. Plötzlich waren mehrere Gegenwartsinterpretationen und Zukunftsperspektiven möglich. Es hatte eine Verunsicherung über die gemeinsam geteilten Leitbilder eingesetzt, und in dieser Umbruchphase entbrannte der Kampf um die richtige Deutung der sozialen Wirklichkeit. Die damit gekoppelte Infragestellung der bisherigen Kräfteverhältnisse schlug sich dabei vor allem in der Suche nach neuen konsensfähigen Leitbildern nieder. Deren Durchsetzung wurde zur politischen Machtfrage. Die Linke als bisherige Trägerin der Deutungsmacht kam genau dann in einen Argumentationsnotstand, als sich die von der Rechten dominierte Problemdefinition (des unzeitgemässen AHV-Systems) durchsetzte. Die Linke konnte sich damit nicht mehr länger aus dem sich abzeichnenden Lernprozess heraushalten und erfüllte damit auch Karl

⁴⁶ *Aargauer Tagblatt*, 21. Oktober 1981.

Deutschs Kriterium von Macht als die Fähigkeit, sich eben aus Lernprozessen heraushalten zu können, nicht mehr.⁴⁷ Die lange akzeptierte Grundannahme der bedürftigen Alten war plötzlich nicht mehr gültig und das Rentnerbild gewann schlagartig an politischer Relevanz. Das Fremdbild, das bis anhin vor allem der eigenen Identitätsstiftung gedient hatte, wurde zum Leitbild und damit handlungsanleitend.

Ohne übergeordneten verbindlichen Mythos kam in der Phase der Neuorientierung auch die Rolle der Wissenschaft mit ihren genannten Eigenschaften in ganz anderer Form zur Geltung. Dienten die bisherigen Leitbilder nicht mehr als unantastbare Orientierungsgrößen, so boten sich nun die Träger des bezüglich Abbildung der Wirklichkeit grössten symbolischen Kapitals als Kompass zur sozialpolitischen Neuordnung an. Von den Stützen des Mythos wurden die Erkenntnisse der Wissenschaft zu dessen Substituten. In diesem Sinn, nämlich politisch, wurden denn auch die Resultate aus der Steffisburg-Studie aufgenommen. Die Reaktionen auf die Steffisburg-Studie zeichneten sich aber allesamt dadurch aus, dass sie vorerst auf interessierte Kreise beschränkt blieben. Der sozialpolitische Streit hatte sich entzündet, aber noch keine Breite gewonnen im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Neudeutung der sozialen Wirklichkeit. So zeigte sich in der deutlichen Annahme der neunten AHV-Revision, dass weite Teile der Bevölkerung immer noch dem AHV-Mythos folgten und damit auch dem alten Rentnerbild. Die Steffisburg-Studie legte aber den Grundstein für die folgende Rentnerstudie, welcher eine breitere Wirkung beschieden war.

Hatte die Steffisburg-Studie den sozialpolitischen Streit in interessierten Kreisen entfacht, so lancierte die Pressekonferenz zur Rentnerstudie vom September 1979 ihn als gesamtgesellschaftlichen Lernprozess, indem sie die Verunsicherung über die geltenden Leitbilder in die Öffentlichkeit trug, welche darauf sehr heftig reagierte. Stets wurde von bürgerlicher Seite dabei eine starke Wissenschaftsgläubigkeit an den Tag gelegt, deren Zweck es war, durch die Betonung des symbolischen Kapitals der Urheber des neuen Rentnerbildes die dadurch aktivierte Bereitschaft zur Akzeptanz auch auf die durch sie vermittelte Botschaft zu übertragen. Wie sich der Bundesrat in den 1960er-Jahren auf die Wissenschaft stützte, um das Leitbild des Ausbaus zu legitimieren, so stützte sich die Rechte nun auf andere Vertreter derselben Zunft, um eben dieses Leitbild zu widerlegen.

Die Heftigkeit des politischen Deutungskampfes nahm nach den Wahlen von 1979 ab, ohne aber an Aktualität zu verlieren. Das neue

⁴⁷ Karl W. Deutsch. *The Nerves of Government*, London 1963.

Rentnerbild konnte sich erst in dieser Zeit etablieren. Mit der abnehmenden Nachfrage nach Schlagworten entstand Platz für differenziertere Betrachtungsweisen, die vor allem bei der Linken zur Erkenntnis führten, dass sich hinter den vom Autor der Studie hervorgehobenen und von der Rechten instrumentalisierten Durchschnittswerten auch Argumente für eine linke Politik des weiteren Ausbaus der AHV finden liessen. Damit einher ging aber die generelle Anerkennung der Resultate der Rentnerstudie und damit wiederum auch die Konsolidierung des darin gezeichneten Rentnerbildes.

Fazit

In diesem Beitrag werden Leitbilder als intersubjektive Wahrnehmungs- und Deutungsmuster bezeichnet, die nicht allein die Orientierung in der und Kommunikation über die 'soziale Wirklichkeit' ermöglichen, sondern darüber hinaus auch handlungsleitende wie -strukturierende Qualitäten aufweisen. Das Rentnerbild hat sich unter Rekurs auf diese Definition als ein sehr untypisches Fremdbild erweisen. Erstens diente es aufgrund seiner integrativen Anlage nicht einer negativen, sondern einer positiven Identitätsstiftung. Zweitens ging seine Wirkung über die reine Orientierung und Benennung einer sozialen Welt hinaus. Durch seine enge Verknüpfung mit der AHV-Frage wurde das Rentnerbild selbst handlungsanleitend, und zwar zuerst als Teil des Mythos, später als dessen Antithese, was dessen Revision zur Folge hatte.

Besondere Aufmerksamkeit muss deshalb dem Phänomen der AHV beigemessen werden, die innerhalb eines halben Jahrhunderts zu einem der grossen Mythen der Schweiz geworden ist. Erst aus diesem Umstand heraus kann die Wichtigkeit des Rentnerbildes verstanden und historisch gedeutet werden. Gerade bei diesem Sozialwerk zeigt sich in der vorliegenden Analyse die grosse, jedoch gleichzeitig ambivalente Rolle der Wissenschaft in der Sozialreform. Expertise stellte sich zum einen selbst in den Dienst des Mythos und wurde zu dessen Erhalt instrumentalisiert. Zum andern zeigte sich in einer Zeit erhöhter Kontingenz, in der unterschiedliche Weltinterpretationen möglich waren, da der bestehende Mythos die soziale Wirklichkeit nicht mehr schlüssig zu erfassen vermochte, die durchaus prägende Kraft der Wissenschaft als Deutungshilfe einer Realität, die nicht mehr im Einklang stand mit bestehenden und anerkannten Wahrnehmungsmustern.