

Andreas Herz

Von Bismarck zu Riester

**Die Ökonomisierung des deutschen
Sozialstaats am Beispiel der Alterssicherung**

Andreas Herz

Von Bismarck zu Riester: Die Ökonomisierung des deutschen Sozialstaats am Beispiel der Alterssicherung

ISBN: 978-3-8428-3492-7

Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2012

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und der Verlag, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Diplomica Verlag GmbH

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2012

Für meine Eltern

Inhaltsverzeichnis

Theoretische Vorüberlegungen:	9
1. Der deutsche Sozialstaat im Wandel	12
1.1 Sozialstaatliche Institutionenanalysen im Vergleich.....	13
1.2 Das deutsche Sozialstaatsmodell.....	17
1.3 „Modell Deutschland“ in der Krise	22
1.4. Reformen jenseits des Rückbaus	24
2. Die Ökonomisierung des Sozialstaats	27
2.1. Wohlfahrtsmärkte als Produzenten sozialer Leistungen	27
2.2. Der social investment state.....	34
2.3. Wohlfahrtsmärkte und soziale Investitionen im „Modell Deutschland“ – ein Zwischenfazit.....	38
3. Die Folgen der Ökonomisierung	42
3.1. Alte Akteure, neue Akteure.....	42
3.1.1. Staatliche Akteure	43
3.1.2. Zivilgesellschaftliche Akteure.....	50
3.1.3. Gewerbliche Akteure.....	54
3.1.4. Die Bürger	56
3.2. Veränderte Risikoverteilung	59
4. Beispiel Alterssicherung: Von Bismarck zu Riester	65
4.1. Entstehung und Expansion	65
4.2. Strukturelle Verwerfungen und politische Überforderung.....	67
4.3. Die Reform der Alterssicherung	69
4.4. Die Ökonomisierung der Alterssicherung.....	73
4.4.1. Wohlfahrtsmärkte.....	73
4.4.2. Soziale Investitionen	79
5. Die Ökonomisierung des Sozialstaats – ein Fazit	86
Tabellen und Abbildungen:	91
Literaturverzeichnis:	99

Abkürzungsverzeichnis:

Varieties of Capitalism (VoC)

Regulationstheorie (RT)

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)

Deutsche Demokratische Republik (DDR)

Bundesgerichtshof (BGH)

Arbeitslosengeld II (ALG II)

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

Einkommenssteuergesetz (EStG)

Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG)

Zentrale Zulassungsstelle für Altersvermögen (ZfA)

Drittes Sozialgesetzbuch (SGB III)

Kostenkollektiv (KK)

Nutzerkollektiv (NK)

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis:

Tabelle 1	Gründungsjahre der Sozialpolitik	91
Tabelle 2	Dimensionen und Phasen der Institutionalisierung des deutschen Sozialmodells	92
Tabelle 3	<i>Policy-change</i> – Zwei Modelle	94
Tabelle 4	Handlungsprogramme der Bundesagentur für Arbeit	94
Tabelle 5	Dimensionen des Verwaltungswandels	95
Abbildung 1	Erwerbstätige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigte und Sozialeinkommensempfänger (1975-2002)	93
Abbildung 2	Materielle Transfers zwischen den Generationen	96
Abbildung 3	Frühverrentung aufgrund von Arbeitslosigkeit	96
Abbildung 4	Alterssicherung für verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen in Deutschland	97
Abbildung 5	Rahmenbedingungen aus verschiedenen politischen Handlungsfeldern	97
Abbildung 6	Beitragssatz der allgemeinen Rentenversicherung in Prozent	98
Abbildung 7	Bundesmittel an die Rentenversicherung	98

Theoretische Vorüberlegungen:

Die hier vorliegende Studie beschäftigt sich mit der Ökonomisierung von Sozialpolitik, angewandt auf das deutsche Sozialstaatsmodell im Allgemeinen und die Alterssicherung im Speziellen. Ökonomisierung meint in diesem Zusammenhang, dass Marktmechanismen Eingang in die sozialstaatliche Architektur finden, sei es bei der Produktion sozialer Güter über Wohlfahrtsmärkte oder durch veränderte Begründungsmuster sozialer Leistungszuweisung, die im Sinne des *social investment state* Effizienz und *returns on investment* in den Vordergrund rücken. Diese Beispiele einer ökonomisierten Sozialpolitik bedingen darüber hinaus eine neue Risikoverteilung sowie eine veränderte Akteurslandschaft. Das heißt: Wohlfahrtsmärkte und der *social investment state* sollen Beispiele für die Ökonomisierung von Sozialpolitik sein, deren Auswirkungen hinsichtlich der Akteurskonstellation sowie der Risikoverteilung beleuchtet werden. Den Ausgangspunkt der Untersuchung stellt dabei das deutsche Sozialstaatsmodell in seiner idealtypischen Konstruktion dar, das später in Form der Alterssicherung als Referenzobjekt für den sozialstaatlichen Wandel im Sinne der Ökonomisierung dient.

Die Thematisierung von Wandlungsprozessen impliziert dabei immer ein „Vorher“ und ein „Nachher“. Schließlich lässt sich Veränderung nur dann wahrnehmen und beschreiben, wenn es dem Betrachter möglich ist, zwischen zwei Zuständen zu vergleichen. Im Bereich der Politikwissenschaft ist der Vergleich eine oft verwendete Methode, um Sachverhalte zu erklären oder anschaulich zu machen. Wenngleich nicht frei von Problemen (von Beyme 1988: 67) und terminologischen Definitionsfragen (Nohlen 2004: 1042ff, Jahn 2007: 15) bietet der Vergleich auch für die hier vorliegende Untersuchung einen systematischen Rahmen¹: Er ermöglicht den Vergleich „[...] materieller *policy*-Resultate mit idealtypischen Konfigurationen in der Tradition Max Webers [...]“ (Siegel 2007: 97). Die oben genannten Aspekte einer ökonomisierten Sozialpolitik – verdeutlicht am Beispiel der Alterssicherung – spiegeln dabei die materiellen *policy*-Resultate wider. Idealtypische Konstruktionen finden sich bei der Beschreibung des deutschen Sozialstaatsmodells vor dem Hintergrund der Typologie wohlfahrtsstaatlicher Regime bzw. der Vergleichenden Kapitalismusforschung. Diese Idealtypen im Sinne Max Webers dienen dann als Grundlage und Referenzobjekt für Wandlungstendenzen.

¹ Für die vorliegende Untersuchung von Wandel im deutschen Sozialstaat unter der Prämisse der Ökonomisierung trifft der Vergleich als Arbeitsmethode zu: „Der Vergleich bildet das Kriterium bewertender Interpretation empirischer Befunde. [...] Die gesellschaftl. und polit. Wirklichkeit eines Landes kann nun mit normativen Vorstellungen [...] konfrontiert werden, [...] im idealtypischen Verfahren mit → Modellen [...]. Immer geht es dabei um Bewertungen, manchmal um Bevorzugungen und Optionen, die durch den Vergleich begründet werden.“ (Nohlen in Schultze/Nohlen 2004: 1043)

Mit der Konzentration auf den deutschen Sozialstaat im Allgemeinen und die Alterssicherung im Speziellen wird zudem ein nomothetisches Erkenntnisinteresse obsolet. Vielmehr steht die idiographische Beschreibung (Wohlfahrtsmärkte, *social investment state*) und Bewertung (Risikoverteilung, Akteurskonstellation) der Ökonomisierung im Vordergrund. Somit kann man von einer interpretativen Fallanalyse (*interpretative case study*) sprechen: “[...] they [interpretative Fallanalyse], too, are selected for analysis because of an interest in the case rather than an interest in the formulation of general theory. [...]. In these studies, a generalization is applied to a specific case with the aim of throwing light on the case rather than of improving the generalization in any way.“ (Lijphart 1971: 692).

Dabei werden verschiedene Analyseebenen kombiniert: Punkt 1 bezieht sich in erster Linie auf die generellen wohlfahrtsstaatlichen Strukturen und ist somit der Makroebene zuzuordnen. Auch Punkt 2 beschäftigt sich zuvorderst mit der Beschreibung genereller Strukturen sowie theoretischer Konzepte und ist daher ebenfalls auf der Makroebene zu verorten. Auch wenn einzelne Statistiken gegebenenfalls das Gesagte unterstreichen, so fußen beide Punkte hauptsächlich auf einer Bearbeitung der dazu relevanten Literatur. Empirisches Material in Form von Statistiken hat also nur eine unterstützende Funktion und ist nicht methodische Grundlage. Andere Analyseebenen finden sich unter Punkt 3: Mit der Konzentration auf das Politikfeld der Alterssicherung basiert dieser Abschnitt im Wesentlichen auf der Mesoebene. Hinzu kommen Untersuchungsgegenstände die der Mikroebene angehören, wie beispielsweise einzelne Gesetze oder Instrumente (Siegel 2007: 292). Analog zu Punkt 1 und 2 ist auch hier die relevante Literatur Grundlage der Analyse, wenngleich statistischen Belegen zur Erklärung des Gesagten eine höhere Bedeutung zukommt. Dabei konzentriert sich die Arbeit auf die Institutionen des deutschen Bundesstaats. Die europäische und föderale Ebene wird nicht bearbeitet, da dies den Rahmen der Studie sprengen würde. Gleichwohl sind sie von Bedeutung, man denke an die Bildungspolitik, die im Zuge sozialer Investitionen in das Blickfeld der Sozialpolitik gerät und in der Bundesrepublik im Großen und Ganzen den Ländern obliegt. Auch der Länderfinanzausgleich wäre ein Beispiel, dass indirekt auch für die Sozialpolitik von Bedeutung ist, wie auch die offene Methode der Koordinierung auf europäischer Ebene.

Abgesehen von diesen methodischen Fragen lässt sich der hier vorliegende Vergleich materieller *policy*-Resultate mit idealtypischen Konfigurationen thematisch im Bereich der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung verorten, wobei Josef Schmid zwischen fünf theoretischen Ansätzen unterscheidet (vgl. Schmid 2003: 232). Hier steht diesbezüglich die Analyse des Ab- bzw. Umbaus des Sozialstaats im Mittelpunkt. Dies erscheint sinnvoll, wenn

man sich vor Augen führt, mit welchen Inhalten sich dieser Zweig der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung auseinandersetzt: Ausgehend von der Untersuchung sozialstaatlichen Rückbaus (vgl. Pierson 1994), geht es zunehmend auch um die ökonomische Funktionalisierung der Sozialpolitik, Tendenzen der Re-Kommodifizierung, Muster sozialpolitischer Einsparungen sowie die Stabilisierung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements (Schmid 2003: 242). Mit der Konzentration auf Wohlfahrtsmärkte, den *social investment state* sowie eine veränderte Risikoverteilung knüpft diese Studie also inhaltlich an aktuelle Fragen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung sowie neue Forschungsgebiete an. Gemäß der verwendeten Analyseebenen stehen dabei besonders die relevanten Institutionen im Zentrum des Interesses: Untersucht man sozialstaatlichen Wandel ausgehend von einem idealtypischen Wohlfahrtsstaatsregime, geht es stets auch um die „[...] Konfiguration miteinander verknüpfter und sich wechselseitig konturierender institutioneller Arrangements der politischen Regulierung sozialer Beziehungen, [...].“ (Lessenich 2003: 32).

Eine institutionalistische Herangehensweise hat zudem den Vorteil, zwei für die Studie wichtige Bereiche bearbeiten zu können: Zum einen lassen sich Ideen und Interessen/Akteure mit einbeziehen (ebd.: 34) und zum anderen wird der Prozess erklärbar, entlang dem sich alte Institutionen wandeln und neue entstehen (vgl. Lütz 2003, Hall/Taylor 1996, Hall 1993). Gerade der historische Institutionalismus bietet hierfür einen nützlichen Rahmen, da er ein starkes Augenmerk sowohl auf die wechselseitige Beeinflussung von Institutionen und Akteuren legt, als auch den zeitlichen Kontext mit einbezieht, in dem sich Stabilität und Wandel vollziehen (Thelen 1999: 392, 396). Gerade Letzteres ist von Bedeutung, wenn man nach dem Grund fragt, warum sich institutionelle Arrangements verändern. Vor allem jüngere Ansätze des historischen Institutionalismus bieten für die Untersuchung von Wandlungsprozessen brauchbare Konzepte, die sich von früheren Konzeptionen unterscheiden: Anstatt einer starren und deterministischen Konzeption der Pfadabhängigkeit geht es vermehrt um Entwicklungspfade bzw. *process sequencing models* (vgl. Ebbinghaus 2005, Broschek 2008: 3ff), die zwar den Einfluss der Vergangenheit auf zukünftige Entwicklungen beachten, zugleich jedoch genügend Raum für Veränderung ermöglichen. Hierbei kann zwischen verschiedenen Graden (vgl. Hall 1993) und Formen (vgl. Ebbinghaus 2005, Lütz 2003) von Wandel differenziert werden. Gleichwohl bleiben gewisse Schwierigkeiten bestehen: Man muss trotz aller theoretischer Vorgaben im konkreten Fall beurteilen, ob die Änderung bestehender institutioneller Arrangements nur eine Ergänzung des traditionellen Pfads darstellt, oder eine wirkliche institutionelle Neuausrichtung einleitet bzw. bewirkt (Hinrichs 2004: 4).

1. Der deutsche Sozialstaat im Wandel

Diese Studie untersucht am Beispiel der Alterssicherung inwiefern sich der deutsche Sozialstaat ökonomisiert. Dabei geht es in erster Linie nicht um „den Markt“², sondern vielmehr um die Frage, wie und in welchem Maße sich „der Staat“ Marktmechanismen bedient, um die ihm zugewiesene Rolle der Wohlfahrtsproduktion als *Sozialstaat* zu interpretieren. Erst in zweiter Linie geht es dann um „den Markt“: Nämlich dann, wenn nach den Folgen und Konsequenzen gefragt wird, die eine vermarktlichte Sozialpolitik mit sich bringt. Referenzobjekt und Untersuchungsgegenstand ist also der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat.

Der mittel- und nordeuropäische Sozialstaat in der Form wie wir ihn heute kennen, hat seinen Ursprung³ in der Sozialgesetzgebung gegen Ende des 19. Jahrhunderts bzw. zu Beginn des 20. Jahrhunderts (vgl. Tabelle 1). Dabei war es weniger die Sorge um soziale Gerechtigkeit, die für die Einführung der ersten staatlichen Sozialgesetze verantwortlich zeichnete, als vielmehr der Versuch den Legitimitätsanspruch und Autoritätsglauben in die bestehende Herrschaftsform zu stärken⁴ (Nida-Rümelin 2000: 334). Gleichwohl zeigt sich in dieser machtpolitischen Reaktion ein tief greifendes Bedürfnis nach neuen sozialen Sicherungsbanden: Mit der vorindustriellen Armut des Pauperismus und der steigenden Individualisierung und Mobilität der einsetzenden Industrialisierung lösten sich traditionelle Sozialpartnerschaften auf, die nach einer Zeit des Übergangs der Sozialstaat nach und nach durch neue ersetzt (Ritter 1991: 46f). Natürlich hatte der Sozialstaat „der ersten Stunde“ bei weitem nicht den Adressatenkreis und die breite materielle Basis wie dies heute der Fall ist. Erst nach den Verwerfungen des Ersten und Zweiten Weltkrieges trat die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in eine Phase der Expansion ein, die häufig mit dem Begriff der *trente glorieuses* bezeichnet wird: Mit Beginn der 1960er Jahre besaßen fast alle europäischen Länder umfassende Programme um ihre Bürger vor den vier Hauptrisiken Unfall, Krankheit, Altersarmut und Arbeitslosigkeit zu schützen. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt verdoppelte sich zugleich

² Unter „dem Markt“ als abstraktem Ordnungsbegriff versteht man einen Ort der Preisbildung und des Tausches (vgl. Andersen in Schultze/Nohlen 2004: 508). Der Preis ist zugleich der zentrale Koordinationsmodus der wiederum auf Verträgen und Eigentumsrechten beruht. Produziert werden in der Regel private Güter, die idealiter symmetrisch und anonym getauscht werden können. Eine solche Form des Wirtschaftens hat den Vorteil einer effizienten Allokation sowie niedriger Transaktionskosten (vgl. Lütz 2003: 12). Nachteile werden unter dem Begriff des Marktversagens subsumiert (vgl. Koller in Kersting 2000: 140).

³ Mit „Ursprung“ ist gemeint, dass Gesetze und Institutionen etabliert wurden, deren Strukturen sich ganz oder in wesentlichen Teilen noch heute finden lassen. Beispielhaft ist etwa die Sozialgesetzgebung unter Bismarck. Gleichwohl lässt sich der Ursprung einer kollektiven Daseinsvorsorge theoretisch weit früher verorten: Erstens die genossenschaftliche Hilfe in den mittelalterlichen Zünften und Gilden, zweitens die Schutzverpflichtung der Arbeitgeber in der Feudalzeit sowie drittens die staatliche Armenpflege die bis ins 16. Jahrhundert zurück reicht (Alber 1982: 24)

⁴ Diese historische Kausalität widerspricht besonders dem demokratisch-institutionellen Ansatz zur Erklärung des Sozialstaats, der die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Programme an das Vorhandensein einer demokratischen Verfassung koppelt (vgl. Esping-Andersen 1990: 27f).

bis Mitte/Ende der 1970er Jahre der Anteil der sozialen Transferleistungen sowie der Anteil der öffentlichen Ausgaben. Hinzu kam eine stetige Ausweitung der erfassten Bevölkerungsgruppen (vgl. Ritter 1991: 200, Alber 1982: 58). Alber sieht diese Zeit der Expansion besonders durch eine „Entpolitisierungstendenz“ gekennzeichnet, da vor dem Hintergrund einer internationalen Konvergenz der Ausbau des Sozialstaats unter konservativen wie sozialdemokratischen Regierungen ähnlich verlief (Alber 1982: 164). Schmidt und Wolf kommen darüber hinaus zu dem Schluss, dass Sozialprogramme besonders unter Regierungen der Mitte stark expandierten: „Die heterogene soziale Basis und die Verankerung in der Sozialstaatsklientel sensibilisierten die Mitte-Parteien aus wahlpolitischen Gründen für die Sozialpolitik.“ (Schmidt/Wolf 2007: 244) Obgleich sich diese Expansion in nahezu allen marktwirtschaftlich organisierten Industrienationen nachvollziehen lässt, finden sich dennoch Unterschiede in der Zielsetzung und Ausgestaltung sozialer Politiken. Differenzen finden sich besonders dann, wenn man über rein quantitative Aspekte (Niveau der Sozialausgaben⁵) hinausgeht und qualitative Merkmale (z.B. erfasste Personengruppen, familiärer Risikoausgleich, private Sicherung, Einbeziehung der Arbeitgeber, Umverteilung) stärker beachtet.

1.1 Sozialstaatliche Institutionenanalysen im Vergleich

Die typologisierende Unterscheidung ausgereifter Sozialstaaten beginnt bereits zu Anfang der 1970er Jahre (vgl. Titmuss 1974). Die Weiterentwicklung dieser Ansätze findet sich zunächst bei der Beschreibung des sozialdemokratisch geprägten Wohlfahrtsstaatsmodells (Shalev 1983), wobei gerade dem skandinavischen Modell – und hier insbesondere Schweden – ein „normativer Vorbildcharakter“ zugebilligt wird (Lessenich/Ostner 1998: 11). Vor diesem Hintergrund entwickelte auch Esping-Andersen (1990) seine wegweisende Regime-Typologie, deren regulative Institutionenordnungen durch drei Kriterien geprägt werden. Erstens den Grad der De-Kommodifizierung: De-Kommodifizierung misst, inwieweit Arbeitnehmer Schutz vor der Behandlung als Ware geboten wird, bzw. inwieweit Verteilungsfragen und sozialstaatliche Leistungen dem Warencharakter entgegenstehen⁶. Zweitens das Ausmaß der Stratifizierung: Stratifizierung zielt in diesem Kontext auf die Frage ab,

⁵ Mit der Einführung der OECD Social Expenditure Database (SOCX) hat die Untersuchung aufgrund der Sozialausgaben an Validität und Reliabilität gewonnen. Dennoch bleiben Kritikpunkte bestehen, wie etwa die mangelhafte Einbeziehung der Besteuerung (Besteuerung von Sozialleistungen, Steuererleichterungen für Privatvorsorge, etc.). Jüngere Ansätze versuchen diese Lücke zu schließen (vgl. Castles 2006).

⁶ Dabei dürfen eigentlich de-kommodifizierende Leistungen nicht zu gering ausfallen oder stigmatisieren, da sie sonst zur Marktteilnahme zwingen, sprich kommodifizieren (vgl. Esping-Andersen 1990: 22). Auf den kleinsten gemeinsamen Nenner gebracht, besagt die Definition eines de-kommodifizierten Sozialstaats, [...] that citizens can freely, and without of potential loss of job, income or general welfare, opt out of work when they themselves consider it necessary.“ (ebd: 23). Bezogen auf die hier zu untersuchende Ökonomisierung der Sozialpolitik stellt dieses Analysekriterium wohlfahrtsstaatlicher Ordnung einen wichtigen Bezugspunkt dar.