

ARMUT IM ALTER? REFORMKORRIDORE DER ALTERSSICHERUNGSPOLITIK

12. FNA-Graduiertenkolloquium in Berlin, 19. – 20.06.2013

Präsentation von Magnus Brosig, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

1

Überblick

- 1) Ansatz
- 2) Forschungsmodell
- 3) Ergebnisse
- 4) Fazit

Ansatz

2

- (Wissenschaftliche) Debatte über neue Altersarmut in Deutschland befasst sich intensiv mit möglichen Problemlagen und Lösungsansätzen, aber kaum mit den einschlägigen Positionen relevanter Akteure und den sich daraus ergebenden Reformperspektiven
- Deshalb hier:
 - ▣ Auswertung von Studien zu Erwerbsverhalten und Altersvorsorge – Problemlagen und Reformbedarfe (grundlegend)
 - ▣ Klassifikation und Evaluation ausgewählter Reformmaßnahmen
 - ▣ **Detaillierte Ermittlung ideeller Reformkorridore**

Ansatz – „Reformkorridore“

3

- Hegelich 2006: retrospektiver Ansatz – Strukturierung der Reformphasen bundesdeutscher Rentenpolitik durch Interessen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Akteuren des PAS
 - „Die Reformkorridore des deutschen Rentensystems ergeben sich aus den Überschneidungen und Gegensätzen innerhalb der Interessen dieser Akteure [PAS und Sozialpartner] und ihrer jeweiligen Durchsetzungsfähigkeit.“ (ebd.: 54)
- Hier: Analyse der alterssicherungspolitischen Positionen von Parteien, Arbeitgebern, Gewerkschaften, Versicherern (DRV und GDV) und Sozialverbänden, um sich heutigen und zukünftigen Reformpotenzialen anzunähern
 - **„Reformkorridore“ (allgemeine Definition): Grundsätzlich bestehende bzw. absehbare dimensionsspezifische Möglichkeitsräume für künftiges politisches Handeln, die unter Berücksichtigung der Positionen und des Einflusses von Akteuren im Politikfeld der Alterssicherung offenstehen**
 - Keine konkreten „Handlungsfenster“ oder gar Prognosen tatsächlicher Reformen, sondern abstraktere und zumindest mittelfristig stabile Optionen für politisches Handeln
 - „Zeigen, was gehen kann, ohne mit Gewissheit sagen zu können, was tatsächlich gehen wird.“ (Streeck 2009: 20)

Ansatz – Grundannahmen

4

- Anlehnung an Vetospielertheorie (vgl. „winset“), aber Gewichtung aller Akteure nach qualitativem und quantitativem strukturellem Einfluss statt Zuschreibung unbedingter Verhinderungsfähigkeit
- Reformen erfordern Mehrheit unter faktischen und „bestimmten“ „Vetospielern“ (Parteien), die von ideellen „Vetospielern“ (Verbänden) bestärkt oder geschwächt werden kann
- Autarke Positionsentwicklung, Ausblendung von Interaktion
- Positionsentwicklung verläuft linear und gleichmäßig, ist abschätzbar

Ansatz – Optionsraum

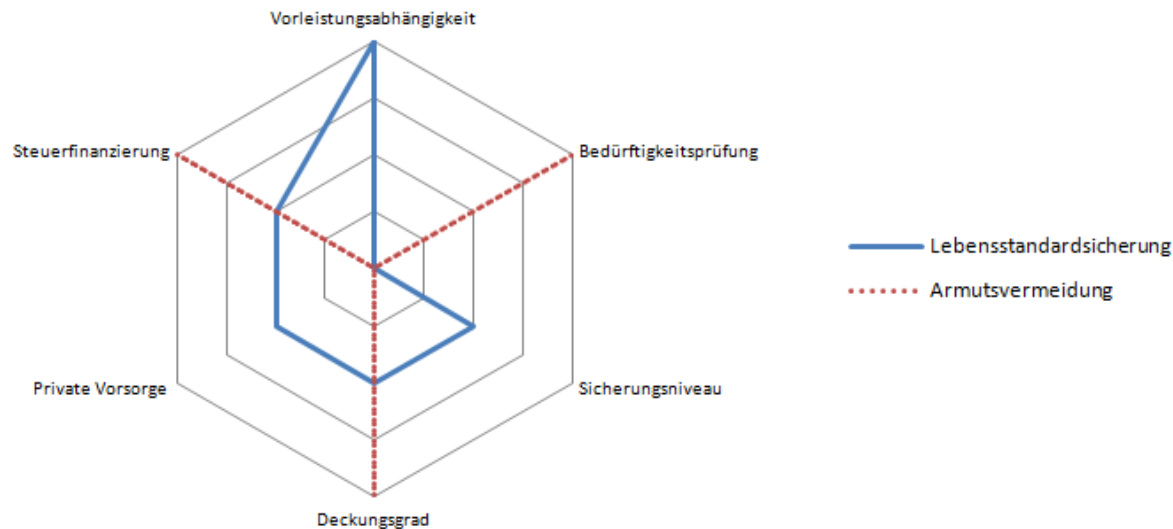
5

- Zur Fundierung: Dreistufiges Modell der Akteurspositionen:
 - „Wert“: Was soll sein?
 - „Problem“: Inwiefern ist die Erreichung / Erhaltung des Wertes durch die wahrgenommene Situation bedroht?
 - „Lösung“: Welche Ansätze sind sinnvoll, um den angestrebten Wert (erneut) durchzusetzen?

Ansatz – Optionsraum – „Lösung“

6

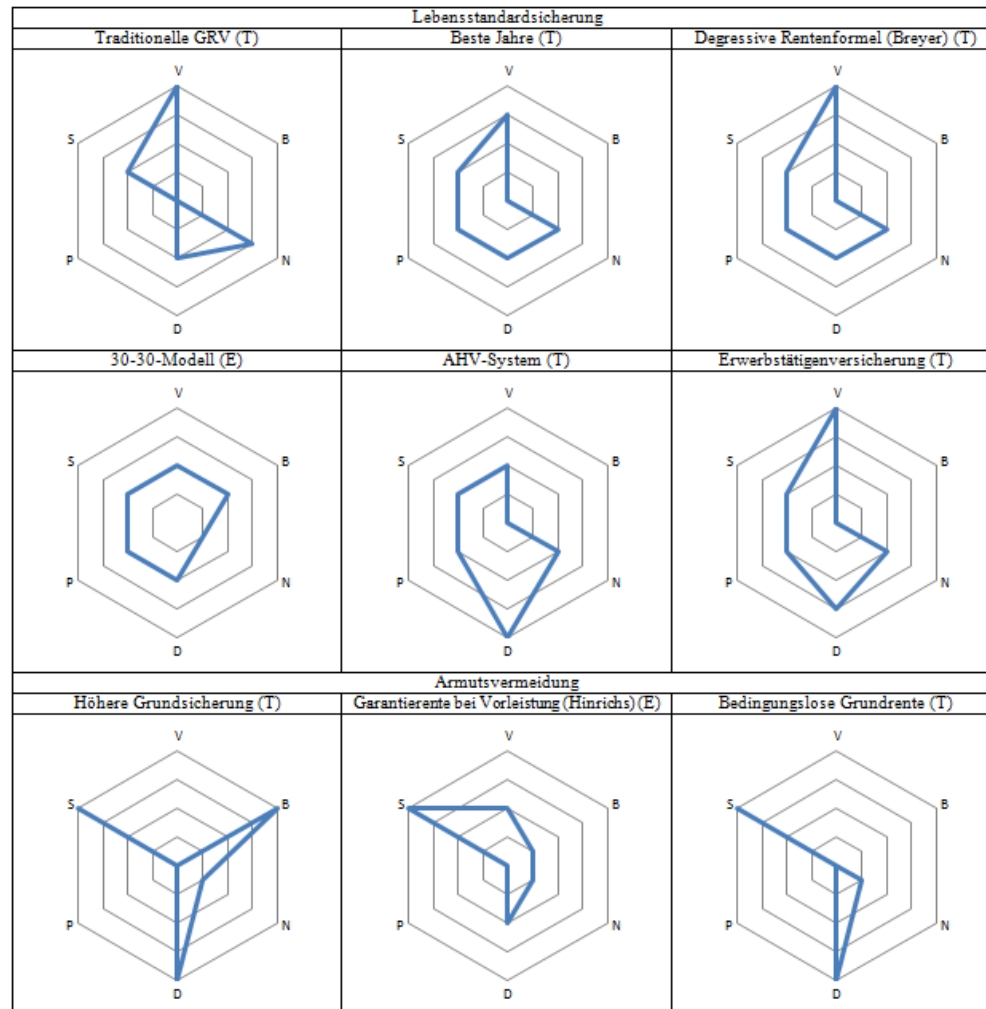
- Allgemeine Kategorien zur Einordnung von Sozialleistungen: Zugang, Struktur, Finanzierung, Akteure (vgl. Bonoli/Palier 1998)
- Ausdifferenzierung in Bezug auf Alterssicherungssysteme und Reduktion für das hier verfolgte Erkenntnisziel ergibt sechs Kategorien: Vorleistungsabhängigkeit, Bedürftigkeitsprüfung, Sicherungsniveau, Deckungsgrad, Ausmaß privater Vorsorge, Ausmaß der Steuerfinanzierung
- Mögliche Lösungsansätze nun in 6 Dimensionen, 2 Politikfeldern (Lebensstandardsicherung + Armutsvermeidung/-bekämpfung) und 2 Ansätzen (transformierende + ergänzende Reformen) = insgesamt 24 denkbare Reformkorridore
- Kopplung von „Lösungsdimension“ (ideell) und Schema zur Einordnung politischer Maßnahmen (materiell) – Möglichkeit des direkten Vergleichs von Akteurspositionen und bestehenden/vorgeschlagenen Modellen
- Status quo:



Ansatz – Optionsraum – „Lösung“

7

Mögliche Reformoptionen:



Forschungsmodell

8

- Qualitative Analyse (vgl. Hegelich) von Wert-, Problem- und Lösungsvorstellungen, ergänzt um quantitative Auswertung ausgewählter codierter Quellen (vgl. Häusermann)
- Berücksichtigte Akteure:
 - Parteien: CDU/CSU, SPD, FDP, Grüne, Linke
 - Ideelle Vetospieler: BDA, DGB, Rentenversicherungsträger, GDV, Sozialverband VdK, SoVD
- Berücksichtigter Zeitraum: Mitte der 1990er Jahre bis Ende 2012 (Reformphase und anschließende „Armutsdebatte“)
- Berücksichtigte Quellen: Bundestagsdrucksachen (Gesetzentwürfe, Anträge, Anfragen, Antworten, Plenar- und Ausschussprotokolle, Stellungnahmen), Partei- und Wahlprogramme, Jahres- und Geschäftsberichte, Positionspapiere und Pressemitteilungen, Verbandsorgane, Presseartikel (SZ und FAZ); insgesamt etwa 750 Quellen, daraus etwa 3.000 codierte Positionen

Ergebnisse

9

Deutlicher Wandel der Betonung von Werten und Problemen:

	Werte													
	SOZ		SI		K		PG		RSE		ST		E	
	P1	P2	P1	P2	P1	P2	P1	P2	P1	P2	P1	P2	P1	P2
Union	2	2,9	6	14,3	33,8	22,9	7,9	30	11,9	20	19,2	5,7	0	4,3
SPD	12,1	7,4	23,2	18,5	27,3	14,8	7,1	22,2	10,1	25,9	20,2	7,4	0	3,7
FDP	1,6	5,6	1,6	8,3	54,0	27,8	12,7	25	12,7	25	17,5	5,6	0	2,8
Grüne	9,7	0	24,2	29,4	40,3	11,8	0	41,2	12,9	0	12,9	17,6	0	0
Linke	32,1	15,6	35,7	59,4	7,1	6,3	3,6	9,4	21,4	9,4	0	0	0	0
BDA	0	0	0	0	61,9	60,9	8,3	0	11,9	13	17,9	21,7	0	4,3
DGB	4,8	0	48,6	58,8	21,4	0	0	5,9	7,1	11,8	19,0	23,5	0	0
DRV	0		16		36		24		4		20		0	
GDV														
VdK	7,5	0	10	63,3	32,5	0	7,5	10	10	10	32,5	16,7	0	0
SoVD	6,1	10,7	30,3	35,7	7,6	10,7	10,6	10,7	16,7	3,6	28,8	21,4	0	7,1
	Probleme													
	SI		K		PG		RSE		ST		E			
	P1	P2	P1	P2	P1	P2	P1	P2	P1	P2	P1	P2		
Union	3,8	20,8	73,6	41,7	1,9	16,7	0	6,3	18,9	8,3	1,9	6,3		
SPD	38,3	66,7	40,4	13,3	0	10	0	0	21,3	6,7	0	3,3		
FDP	0	25	77,1	17,9	5,7	28,6	14,3	14,3	0	3,6	2,9	10,7		
Grüne	19,5	75	56,1	8,3	2,4	4,2	0	0	19,5	8,3	2,4	4,2		
Linke	71,1	89,1	7,9	4,3	2,6	0	5,3	0	13,2	6,5	0	0		
BDA	0,9	0	72,9	47,2	9,3	16,7	7,5	11,1	6,5	16,7	2,8	8,3		
DGB	55,2	79,6	25,9	12,2	0	0	1,7	2	15,5	6,1	1,7	0		
DRV	13,5	31,3	34,6	0	25	18,8	5,8	6,3	21,2	12,5	0	31,3		
GDV		70		30		0		0		0		0		
VdK	54,1	76,5	23,0	3,9	0	0	4,1	2	17,6	15,7	1,4	2		
SoVD	55,2	63	19,4	14,1	3,0	5,6	7,5	0	14,9	1,9	0	0		

SOZ: Soziale Sicherheit / Soziale Gerechtigkeit
 SI: Sicherungsziel
 K: Kosten
 PG: Prinzipien der Güterzuteilung
 RSE: Rolle des Staates / des Einzelnen
 ST: Stabilität
 E: Effizienz

P1: Phase 1 bis 30.04.2007
 P2: Phase 2 ab 01.05.2007

Ergebnisse

10

- Schluss auf umfassenden ideellen Wandel und „revolutionäre“ Reformbereitschaft zur Bekämpfung möglicher Armutslagen wäre allerdings voreilig, denn:
- Insgesamt drei relativ stabile Akteursgruppen mit sehr unterschiedlichem strukturellem Einfluss, die insgesamt recht strukturkonservativ argumentieren und teils eher an der Lösung kollektiver (vgl. Systemakzeptanz) als an der Vermeidung/Behebung individueller Sicherungsprobleme interessiert sind:
 - „kostenorientierte Reformer“ (Union, FDP, BDA, GDV)
 - Übergang: SPD, Rentenversicherungsträger
 - „Bewahrer“ (Linke, DGB, VdK, SoVD)
 - „Modernisierer“ (Grüne)

Ergebnisse – Reformkorridore

11

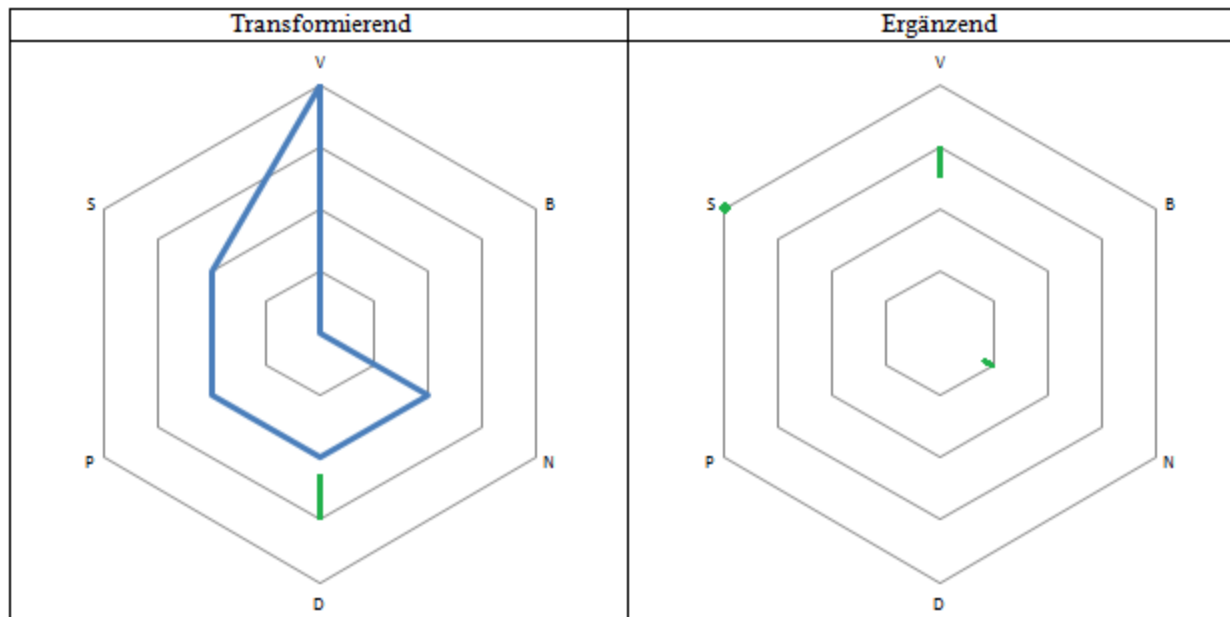
- **Lebensstandardsicherung:**
 - Ausdehnung des Versichertenkreises in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung
 - Bei möglichen ergänzenden Modellen:
 - Hohe erforderliche Vorleistung, die im mittleren Maße in der Rentenleistung abgebildet wird
 - Sicherungsniveau leicht über der Grundsicherung
 - Volle Steuerfinanzierung
- **Armutsvermeidung: keine Korridore**

Ergebnisse – Reformkorridore

12

		V	B	N	D	P	S	
Lebensstandard-sicherung	Status quo	Korridor	nein	nein	nein	b:2,25 – 3	nein	nein
		bestimmt	-	-	-	ja	-	-
		bestärkt	-	-	-	ja	-	-
	Ergän-zung	Korridor	b:2,5 – 3	nein	b:0,83 – 1	nein	nein	b:4
		bestimmt	nein	-	nein	-	-	ja
		bestärkt	neutral	-	ja	-	-	ja
Armuts-vermeidung	Status quo	Korridor	nein	nein	nein	nein	nein	nein
		bestimmt	-	-	-	-	-	-
		bestärkt	-	-	-	-	-	-
	Ergän-zung	Korridor	nein	nein	nein	nein	nein	nein
		bestimmt	-	-	-	-	-	-
		bestärkt	-	-	-	-	-	-

Reformkorridore im Politikfeld Lebensstandardsicherung:



Fazit

13

- Nach wie vor starke Unterstützung für den paradigmatischen Wandel hin zum Mehssäulensystem („Reformer“) und allgemein für die hergebrachten Strukturprinzipien der GRV
- Zwei wesentliche Argumentationswege zur Begründung von mindestsichernden Ansätzen:
 - Legitimationsverlust des lohn- und beitragsorientierten Systems
 - Individuelle Sicherungsprobleme trotz erheblicher Vorleistung
- Klare Dominanz des Ideals einer „verdienten“ Alterssicherung führt in Fragen der Mindestsicherung zu einer Konzentration auf Ansätze im Politikfeld Lebensstandardsicherung, die an eine klare Vorleistung in der GRV anknüpfen
- These: Im Feld der Armutsvermeidung angesiedelte zusätzliche Ansätze könnten durchaus auch an die populären Merkmale der GRV anknüpfen und „strukturelle Brücken“ schlagen (vgl. Garantierente nach Hinrichs, GRV-Freibeträge nach SoVD), allerdings wird eine solche faktische Aufwertung der unbedingt nachrangigen Grundsicherung im Gesamtsystem deutscher Alterssicherung bislang allgemein abgelehnt, weil man bei einer tendenziellen Vermischung offenbar um den strukturellen Vorrang des „eigentlichen“ Sicherungssystems fürchtet. Gewünscht wird kein Hybrid, sondern ein effektives und für sich akzeptiertes primäres System.

13

Vielen Dank!