

Alterssicherung

Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen steht die Frage, welchen Einfluß politische Systembrüche und ökonomische Krisen auf die institutionellen Strukturen der Alterssicherung hatten. Zu erklären ist die Kontinuität ihrer Grundprinzipien vom Kaiserreich über die Weimarer Republik und die NS-Diktatur bis hin zur Bundesrepublik bei gleichzeitig rascher Abfolge von ideologisch und verfassungsmäßig grundsätzlich verschiedenen Regierungs- bzw. Herrschaftssystemen<sup>1</sup>. Gegenüber diesem durchgehenden Pfad hat allein die DDR grundlegenden Änderungen in Formen und Inhalten realisiert. Die Betonung liegt hierbei auf „realisiert“ – und nicht bloß erwogen oder geplant.

Die Frage nach Kontinuität oder Diskontinuität in der deutschen Gesellschaft ist selbstverständlich nicht neu. Sie ist – etwa hinsichtlich des Nationalsozialismus – auch mehrfach von Sozialpolitikforschern gestellt worden<sup>2</sup>. Die komparative Thematisierung von drei politisch-ideologischen Systemen, wie sie in diesem Band unternommen wird, erlaubt es, die Fragestellung gleichsam im historischen Laboratorium systematisch zu prüfen. Die Herausforderung, die diese Versuchsanordnung darstellt, besteht in der Notwendigkeit, eine Abfolge in der Zeit zusätzlich zu einem Nebeneinander in Zeit und Raum innerhalb einer komparativen Fragestellung zu berücksichtigen. Antworten auf diese Herausforderung können ebenso für allgemeinere Debatten um die Bedingungen von Sozialpolitik wie für die Methodologie historischen Vergleichens von Interesse sein. Um Anschlußmöglichkeiten zu verdeutlichen und dabei auch eine gewisse Distanzierung von den innerdeutschen Geschichtsdebatten zu erreichen, ziehe ich zwei Konzepte aus der internationalen und vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung heran: „Wohlfahrtsregime“ und „Pfadabhängigkeit“.

Alterssicherung besitzt vielfältige Dimensionen: Sie findet gesamtgesellschaftlich und familiär statt; sie wird staatlich, verbandlich, betrieblich oder individuell organisiert; sie umfaßt materielle wie immaterielle Leistungen. Bei der folgenden Erörterung steht ausschließlich die Einkommenssicherung im Alter im Mittelpunkt. Ihre Bedeutung ergibt sich schon aus zwei ebenso einfachen wie eindrucksvollen Indikatoren. Staatliche Transferleistungen als Ersatz für Löhne und Gehälter entwickelten sich im historischen Verlauf für einen zunehmenden An-

<sup>1</sup> Vgl. Schmidt, Sozialpolitik, S. 149; für die deutsche Gesellschaft allg. Lepsius, Bundesrepublik.

<sup>2</sup> Zusammenfassend Schmidt, Sozialpolitik, S. 61–74; Recker, Sozialpolitik, bes. S. 263 ff.

<sup>174</sup> Statistische Jahrbücher der DDR, verschiedene Jahrgänge.  
<sup>175</sup> Berechnet nach Rytlewsky/Opp de Hipf, DDR in Zahlen, für die Bundesrepublik: Schieber/Poullier, Trends, S. 170.

Tab. 6 Anteil der Ausgaben für das Gesundheitswesen am Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik und der DDR (in Prozent)<sup>175</sup>

BRD	4,7	1960
DDR	5,8	1965
	5,1	1970
	5,5	1975
	5,7	1980
	7,9	
	6,3	

Tab. 5 Ambulatorien und Polikliniken in der DDR 1948–84<sup>174</sup>

Ambulatorien	121	1948
davon Betriebsambulatorien	—	1952
Polikliniken	184	1956
davon Betriebsambulatorien	128	1960
	629	1964
	736	1972
	766	1976
	858	1984
	810	
	860	
	947	
	969	
	326	
	324	
	582	
	561	
	124	
	132	

teil der älteren Bevölkerung zur entscheidenden Lebensgrundlage: 1930 bezogen etwa die Hälfte aller Frauen und Männer über 65 Jahren eine staatliche Rente oder Pension; 1989 waren es im Westen 86 Prozent, im Osten annähernd 100 Prozent<sup>3</sup>. In den westlichen Industriestaaten ist die Einkommenssicherung für Ruhestand, Invalidität und Alter zum größten einzelnen Posten des Sozialbudgets geworden. In der alten Bundesrepublik näherte sich das Ausgabenvolumen aller gesetzlichen Renten allmählich an das Bundeshaushalts an<sup>4</sup>. Schon an diesem groben Maß für finanzielle Großzügigkeit zeigt sich eine der Besonderheiten der bundesdeutschen Sozialpolitik, die sie nicht von den westlichen Nachbarländern heute, aber sowohl von der Weimarer Republik und dem NS-Regime als auch von der DDR unterscheidet. Generell ist festzuhalten, daß die Einkommenstransfers für Arbeitsunfähigkeit, Alter und Ruhestand in ihrer grauen Masivität den Kern moderner Sozialstaaten bilden. Am Beispiel dieser Institutionen und ihrer Leistungsprofile kann man deshalb Einblicke in zentrale Prinzipien der Sozialstaatlichkeit gewinnen<sup>5</sup>.

#### Konzepte

Breit diskutiert wird innerhalb des makrosoziologischen Vergleichs von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik das von dem dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen vorgeschlagene Modell des *Wohlfahrtsregimes*<sup>6</sup>. Seine Typologie, die drei „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ unterscheidet, beruht auf einem Konzept von „Regime“, das sowohl auf empirisch gewonnenen Konstellationen von Staat, Markt und privaten Ressourcen bei der sozialen Sicherung basiert als auch auf ideologische Traditionen und politische Weichenstellungen Bezug nimmt. Die Attraktivität dieses Modells beruht auf der Einbeziehung des gesamten Spektrums öffentlicher und privater Einkommenssicherung; die systematische Fragestellung wird sowohl auf der Ebene der Institutionen und der Haushaltseinkommen der Betroffenen als auch auf der Ebene des Sozialleistungsniveaus und der Haushaltseinkommen der Betroffenen durchgespielt. Eine Herausforderung gerade für historische Vergleiche bildet Es-

<sup>3</sup> Conrad, Greis, S. 327; Statistisches Bundesamt, *Ältere Menschen*, S. 106f.

<sup>4</sup> Das quantitative Verhältnis von Fiskus und Parafiskus illustrieren die Rentenzahlungen der GRV im Vergleich zu den Gesamtausgaben des Bundes: 1950: 26,8 %, 1960: 54,8 %, 1988: 62,4 %; Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Statistisches Taschenbuch 1989*, passim; bezieht man Beamtenpensionen, Sozialhilfe und zusätzliche Versorgungssysteme hinzu, dann überstieg das Volumen der Einkommenstransfers an ältere Menschen in der „alten“ Bundesrepublik zuletzt das des Bundeshaushalts.

<sup>5</sup> Aus diesem Grunde bilden Renten und Pensionen auch den Hauptgegenstand wichtiger neuerer internationaler Vergleichsstudien; die deutsche Entwicklung wird berücksichtigt bei: Baldwin, *Politics*; Myles, *Old Age*; breiter Überblick für die Nachkriegszeit bei: Gordon, *Social Security Policies*; Williamson/Rampel, *Old Age Security*.

<sup>6</sup> Esping-Andersen, *Three Worlds*; vgl. dazu Ritter, *Probleme*, bes. S. 394, Anm. 3; ausführliche kritische Würdigung durch Christoph Sachße, Jürgen Kohl und Claus Offe, in: *Zeitschrift für Sozialforschung* 39 (1993), S. 65–86.

ping-Andersens Benennung der Staatengruppen, die ein verwandtes Wohlfahrtsregime aufweisen, mit herkömmlichen politisch-ideologischen Etiketten („liberal“ mit dem Vorreiter USA, „konservativ“ mit dem Vorreiter (West-)Deutschland, „sozialdemokratisch“ mit dem Vorreiter Schweden). Die Behauptung, daß der deutsche Fall seit Bismarck den konservativen, auch korporatistisch genannten Typ von Alterssicherung oder Arbeitsmarktpolitik vertretere, geht wesentlich weiter als die übliche Feststellung, daß die deutsche Sozialstaatsentwicklung starke institutionelle Kontinuitäten aufweist. Besagt die Typenbildung Esping-Andersens doch im Kern, daß die ursprüngliche Konstellation von gesellschaftspolitischen Zielen, Interessen und Machtressourcen, die den Aufbau der deutschen Sozialversicherung zwischen 1881 und 1911 und ihr Verhältnis zum Arbeitsmarkt gekennzeichnet haben, sich – zumindest im Ergebnis – immer wieder durchsetzen konnte. Eine solche Betonung langfristiger Regimecharaktere steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zur Berg- und Talfahrt der deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert. Zudem verträgt sich die darin gebrauchte Regimedefinition nicht mit dem üblichen Begriff politischer Regime (wie z. B. NS-Regime, SED-Regime). Unabhängig davon ist Esping-Andersens Erweiterung einer rein institutionellen und sozialrechtlichen Betrachtungsweise hin zu einer Gesamtbetrachtung der Produktion von Wohlfahrt zweifellos auch für diachrone Vergleiche wichtig.

Mindestens drei Problematiken bleiben für den Gesamtkontext unserer Diskussion relevant: Kann man – erstens – den „Staat“, wie auch Esping-Andersen es tut, den dominanten Bestimmungsfaktor von Sozialpolitik nennen, wenn grundlegende Veränderungen seiner ideologischen Ziele, seines Regierungssystems und seiner Herrschaftspraxis anscheinend ohne durchschlagende Wirkung auf einen substantiellen Bereich der Staatstätigkeit – nämlich die Alterssicherung – bleiben? Läßt sich – zweitens – das theoretische Modell des Wohlfahrtsregimes, das mit Blick auf westliche und kapitalistische Gesellschaften entwickelt worden ist, ohne weiteres auf eine östliche, sozialistische Gesellschaft anwenden? Wie kann man – drittens – berücksichtigen, daß solche Typologien äußerst sensibel auf die Wahl der Politikbereiche reagieren, die verglichen werden? Denn was für die Renten stimmig zu sein scheint, muß nicht auf die Gesundheitspolitik oder die sozialen Dienste anwendbar sein<sup>7</sup>.

Um den Prozesscharakter von Sozialpolitik und ihren Institutionen zu betonen, bietet sich das Konzept der *Pfadabhängigkeit* an. Es stammt aus der Technik- und Wirtschaftsgeschichte und ist bisher noch selten auf die Entwicklung der Sozialstaatlichkeit angewandt worden<sup>8</sup>. Die Theorie versucht die Verfestigung, das „locking-in“, einmal gefundener Problemlösungen zu erklären (also z. B. die Präferenz für die Schreibmaschinenatmosphäre, so wie wir sie kennen<sup>9</sup>,

<sup>7</sup> Vgl. Rein u. a., *Stagnation*.

<sup>8</sup> Ritter, *Probleme*, S. 394; Conrad, *Wohlfahrtsstaaten*, bes. S. 173f.

<sup>9</sup> Zur Anwendung auf Sozialpolitik: Pierson, *New Politics*; vgl. auch Rieger, *Institutionalisierung*.

<sup>10</sup> Das klassische Beispiel ist David, *Clio*.

oder die langfristige Persistenz von Industriestandorten in bestimmten Regionen<sup>11</sup>). Mit der Durchsetzung eines Musters, dem Ablauf von Zeit, dem wiederholten Gebrauch steigen die Kosten der Änderung. National spezifische Formen, Sozialpolitik zu formulieren und zu betreiben, scheinen ebenfalls eine hohe „path dependency“ zu besitzen: Einmal gefällte Entscheidungen, die sich in Institutionen oder festen administrativen Handlungsmustern niederschlagen, sind nur unter großem Aufwand zu ändern. Umgekehrt machen Politikmodelle die Einführung ähnlicher Nachfolgeprogramme leichter, und – im Rahmen der Erwartungen – erfolgreich arbeitende Institutionen ziehen mehr Aufgaben an sich<sup>12</sup>. Was von dieser Theorie von einem Anwendungsgebiet auf das andere übertragbar scheint, ist das dahinterstehende Argument, daß es weder in der Technik noch auf Märkten oder im Hinblick auf Institutionen eine beste Lösung gibt<sup>13</sup>, sondern daß sich je nach Kontext unterschiedliche Lösungsformen durchsetzen können, die durch diesen Prozeß selber ihre Überzeugungskraft erweisen.

Ich möchte hier die These verteidigen, daß wir im Bereich der Alterssicherung nicht drei Wege der Sozialstaatlichkeit, sondern nur einen Entwicklungspfad von Bismarck zu Blum finden. Die NS-Diktatur brach mit einzelnen Elementen dieser institutionellen Vorgabe, und Teile des Herrschaftsapparates strebten die Überwindung der Prinzipien der Sozialversicherung an, aber die alltägliche Realität der Alterssicherung und ihre Institutionenstruktur blieben davon weitgehend unberührt. Dagegen wich allein die DDR von Anfang an entscheidend von dem Pfad ab, ohne sich in manchen Seitenaspekten ganz vom Bismarckschen Modell lösen zu können. Der lange Pfad ist allerdings weder eine gerade Linie zunehmender Entfaltung einmal gewählter Prinzipien noch ein einheitliches Wohlfahrtsregime, dessen Output unabhängig wäre von dem konkreten Zusammenhang des politischen Systems.

#### *Kriterien für institutionelle Kontinuität*

Prüft man diese These am Beispiel der Alterssicherung, neigt sich die Waage ganz von selbst zur Kontinuität hin. Das liegt an der Eigenart von Versicherungs- bzw. Versorgungssystemen, die lebenszeitlich ferne Risiken abdecken sollen. Der implizite Generationenvertrag, der der staatlichen Alterssicherung zugrunde liegt, erstreckt sich mit seinen Rechten und Pflichten über einen Zeitraum, der weit länger ist, als jede der drei hier untersuchten politischen Ordnungen bzw. staatli-

<sup>11</sup> Vgl. die Diskussion dieses Theorieträgers bei Krugman, Prosperity, S. 221–244.

<sup>12</sup> Aus der jüngsten Vergangenheit ließe sich dafür die Sicherung des Pflgerisikos in Form der Sozialversicherung oder das Aufgabenspektrum der Bundesanstalt für Arbeit anführen.

<sup>13</sup> Dieser Punkt impliziert eine grundsätzliche Skepsis auch gegenüber der Effizienz des freien Spiels der Marktkräfte; konsequenterweise haben neo-liberale Kritiker von QWERTY an diesem Punkt angesetzt und ihrerseits zu beweisen versucht, daß die real existierende Anordnung der Schreibmaschinentasten doch ohne tatsächliche Konkurrenz dasteht; vgl. den instruktiven Bericht von Christoph Drösser, Der Pfad ins Unglück, in: Die Zeit, Nr. 4, 17. 1. 1997, S. 66.

chen Einheiten gedauert hat. 1990 wurden nicht wenige Renten gezahlt, für die die ersten Beiträge noch vor 1933 oder sogar im Kaiserreich geleistet wurden<sup>14</sup>. Die Alterssicherung ist sowohl sozialrechtlich als auch demographisch an die Abfolge der Generationen geknüpft, die im Prinzip nicht regimeabhängig ist. Die Verlässlichkeit der Rentenzahlungen über die Zäsuren der politischen Systeme und die Krisen von Wirtschaft und Währung hinweg stellt im Verständnis der Bevölkerung eine wesentliche sozialmoralische Dimension dar. Der lange Pfad ist so immer wieder eine Quelle für Vertrauen in das System der Sozialversicherung geworden und hat vermutlich im Endeffekt auch zur stärkeren Legitimation des politischen Systems beigetragen.

An fünf ausgewählten Kriterienbündeln (Trägerinstitutionen, Finanzierungsverfahren, Ein- und Ausschlussregeln, Verknüpfung mit Arbeitsmarktfunktionen und Selbstverwaltung) soll im folgenden die These von der Dominanz des einen langen Pfades geprüft werden<sup>15</sup>.

Im Hinblick auf die *Trägerinstitutionen* besteht erstens Einigkeit darüber, daß das Versicherungsprinzip als „das grundlegende ordnungspolitische Konzept der deutschen Sozialpolitik“ gilt<sup>16</sup>. Von der Bismarckschen Gesetzgebung bis zur jüngsten Pflegeversicherung ist es in der Alterssicherung durchgehend etabliert. Auch die Einheitsversicherung der DDR wahrte äußerlich diese Form; sie beruhte auf Beiträgen, die allerdings im Zeitverlauf eingefroren wurden und zunehmend von staatlichen Zuschüssen ergänzt werden mußten. Im Entwicklungspfad waren aber von Anfang an auch andere Prinzipien angelegt: am oberen Ende der Statushierarchie die Beamtenversorgung und am unteren Ende die Armenfürsorge bzw. Sozialhilfe. Insbesondere die bedürfnisorientierte und steuerfinanzierte Unterstützung derer, die keine oder geringe Versicherungsleistungen zu erwarten hatten, errang in Krisenzeiten wie der Inflation oder der Weltwirtschaftskrise große Bedeutung für die Alterseinkommen. Zu den langfristig wirksamen Prinzipien sowohl der Beamtenversorgung als auch der Arbeitnehmerversicherung gehören die Bindung der Leistungen an den im Erwerbsleben erreichten Status und ihre Orientierung an dem als typisch angesehenen Fall des männlichen Ernährers, für dessen Witwe sowie etwaigen Hinterbliebenen „abgeleitete“ Leistungen vorgesehen sind<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Zu Beginn des Jahres 1990 bezogen 56 903 Männer und 1 19 872 Frauen, die im Jahre 1900 oder früher geboren wurden, Rententrenten; hinzu kamen 164 438 Witwen und 1397 Witwer dieser Jahrgänge mit Hinterbliebenrenten; vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rentenbestand, S. 36 f. und S. 94 f.

<sup>15</sup> Diese Übersicht kann sich auf eine reichhaltige neuere Forschungsliteratur stützen, vgl. allg.: Tennstedt, Sozialgeschichte; Hockerts, Sicherung; als detaillierte Handbücher liegen vor: Frerich/Frey, Handbuch; Ruland, Handbuch, an Spezialliteratur sind zu nennen für den NS: Tepper, Sozialpolitik; Recker, Sozialpolitik; Geyer, Reichsnachschafft; Roth, Intelligenz; für die BRD: Bartholomä u. a., Sozialpolitik; Hockerts, Entscheidungen; Alber, Sozialstaat; für die DDR: Winkler, Lexikon; Winkler, Sozialpolitik; Winkler, Sozialreport '96; Hockerts, Grundlinien; Hoffmann, Neuordnung; Hoffmann, Alterssicherungssystem.

<sup>16</sup> Alber, Sozialstaat, S. 37.

<sup>17</sup> Vgl. den Beitrag von Günther Schulz in diesem Band.

Die Träger dieser unterschiedlichen Versicherungs- und Versorgungssysteme zeichnen sich durch weitgehende Kontinuität vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik aus. Ich erinnere nur an die Trennung von Arbeitern und Angestellten in der Rentenversicherung, die Sonderkassen für Bergleute, die Zusatzsysteme für Post und Bahn, die regionale Gliederung der Arbeiterversicherung in Landesversicherungsanstalten und die zentrale Verwaltung der Angestelltenversicherung, aber auch die Verantwortung der Kommunen für die Sozialhilfe. Selbst im Bereich der freiwilligen betrieblichen Pensionen gibt es eine strukturelle Besonderheit: Anders als etwa in England oder den Niederlanden verläßt sich die betriebliche Altersversorgung seit dem Kaiserreich in hohem Maße auf innerbetriebliche Rückstellungen und direkte Zahlungen, dagegen weniger auf selbständige Fonds oder überbetriebliche Versicherungen. Die Pluralität der Trägerschaft der deutschen Altersversicherung weist erstaunliche Stabilität auf. Institutionelle Neugründungen wie die Handwerkerversicherung unter dem Nationalsozialismus 1938 oder die Einbeziehung der Landwirte in die Sozialversicherung der Bundesrepublik 1957 erhöhten die Vielfalt noch; Statusgruppen, Sonderregeln, finanzielle Privilegierungen wurden zunächst eingeführt, um später allmählich „harmonisiert“ zu werden.<sup>18</sup>

Die SBZ bzw. DDR brach mit der standesmäßigen Trennung der Trägerinstitutionen; da der Beamtenstatus aufgehoben war, kamen die Staatsbediensteten als Angestellte zusammen mit den Arbeitern in die Sozialversicherung. Für die Selbständigen und die Aufgaben ehemals privater Versicherungsgesellschaften wurde die Staatliche Versicherung zuständig. Sozialhilfezahlungen an ältere Menschen wurden durch eine Mindestrente weitgehend überflüssig; zudem profitierten sie ja wie die allgemeine Bevölkerung von den Subventionen für Wohnungsmieten und Konsumgüterpreise. Gleichzeitig wich aber die Partei- und Staatsführung wieder von ihren eigenen Prinzipien ab, indem sie ein kompliziertes und weitgehend geheimes System von Sonder- und Zusatzrentensystemen für besondere Berufsgruppen wuchern ließ<sup>19</sup>. Mit der Freiwilligen Zusatzrentenversicherung wurde 1968 (und 1971 in effektiverer Form) zwar kein neuer Träger, aber eine zweite Ebene der Altersversicherung eingeführt, die in Zukunft zu wieder verstärkter Ungleichheit der Alterseinkommen führen sollte bzw. bei längerem Bestehen geführt hätte<sup>20</sup>.

Mit den *Finanzierungsverfahren* als zweitem Kriterium zum Vergleich der verschiedenen Altersversorgungssysteme wird ein Bereich angesprochen, der zu den technischen, deshalb ungern von Historikern untersuchten Aspekten der Sozialpolitik gehört. Nichtsdestoweniger verweisen sie direkt auf die politischen und ideologischen Grundkompromisse des Sozialstaats. Das Anwartschaftsdeckungs-

<sup>18</sup> Baldwin, *Politics*, S. 268–283; Feldenkirchen/Herrmann, *Gesetz*.

<sup>19</sup> Wolter, *Zusatzversorgungssysteme*; Bienert, *Altersversorgung*.

<sup>20</sup> Die Beiträge der FZV wurden z. B. erst ab einer Lohn- oder Gehaltshöhe fällig, die von den meisten Frauen gar nicht erreicht wurde.

verfahren, das künftige Rentenleistungen durch die Kapitalisierung der laufenden Beiträge zu garantieren sucht, beherrschte bis zur Adenauerschen Rentenreform das Denken der Rentenpolitiker, allerdings nicht durchgehend die Praxis der Alterssicherung<sup>21</sup>. Bei der Beamtenversorgung hat man schon während des 19. Jahrhunderts darauf verzichtet, Kapitalfonds anzulegen. Interessant ist hier, daß der Pfad in der Sozialversicherung nicht durch eine Linie, sondern durch einen von Anfang<sup>22</sup> an sichtbaren Konflikt zweier Denkrichtungen charakterisiert wird. Das Prinzip der Anwartschaftsdeckung konnte sich lange gegen das Umlageverfahren durchsetzen. Jede ökonomische Zäsur jedoch, die den finanziellen Unterbau der Alterssicherung in Frage stellte – wie die Inflation und Stabilisierung 1923/24, die Weltwirtschaftskrise um 1930 oder die Währungsreform 1948 – bot Gelegenheit und gute Gründe zum Verlassen dieses Pfades. Obwohl die Fortzahlung von Renten und Teuerungszulagen in der Inflation nur durch den Rekurs auf die laufenden Steuereinnahmen des Staates möglich war, lief der Aufbau von Anwartschaftskapitalen bald wieder an und konnte später von den nationalsozialistischen Machthabern zur Kriegsfinanzierung genutzt werden. Auch in der jungen Bundesrepublik bedurfte es einiger Anstrengungen, um den kurzfristigen Generationenvertrag, den das Umlageverfahren darstellt, bei der Finanzierung nicht nur in der Praxis, sondern auch im Recht anzuerkennen. Heutzutage, nach ca. vier Jahrzehnten der Umlagefinanzierung aus den gleichzeitigen Beiträgen und Bundeszuschüssen, haben es umgekehrt die Befürworter von Kapitalbildung schwer, dieses Prinzip zumindest ansatzweise wieder in die Rentenpolitik einzubringen. Das Eigengewicht dieser Finanzierungsmethode reicht ja noch weit in das nächste Jahrhundert hinein; die Generationen, die sich ab heute eine eigene Altersversorgung ansparen sollten, müßten gleichzeitig die erworbenen Anwartschaften der ihnen vorhergehenden Rentengenerationen tragen. Pfadabhängigkeit beruht also nicht nur auf einem untergründigen gesellschaftspolitischen Konsens über das bevorzugte „Wohlfahrtsregime“<sup>23</sup>; sie beruht auch nicht allein auf der gegenseitigen Anerkennung von Konventionen, die den Diskurs, also auch die politischen Wahlmöglichkeiten, vorsortieren. Nein, Pfade können auch deshalb Abhängigkeit erzeugen, weil sich die Kosten von Alternativen mit jedem Jahr ihrer Existenz erhöhen.

Durch die *Regeln über den Ein- und Ausschluß* derer, die Ansprüche an ein Altersversicherungssystem erwerben und erheben können, setzt der Staat drittens die Grenzen eines substantiellen Teils der „sozialen Bürgerrechte“<sup>24</sup>. Die Teilnahme

<sup>21</sup> Hockerts, *Sicherung*; Kreckebohm, *Beteiligung*; Mörschel, *Finanzierungsverfahren* (mit Statistiken bis 1938 bzw. 1943).

<sup>22</sup> V. a. die Vertreter der Industrie setzten sich 1888/89 für das Umlageverfahren ein; Conrad, *Greis*, S. 251 und S. 254 f.

<sup>23</sup> Claus Offe etwa hat die „bemerkenswerte historische Robustheit“ des deutschen Sozialversicherungssystems gegenüber „vier grundverschiedene(n) staatliche(n) Verfassungsordnungen“ in einem Jahrhundert darauf zurückgeführt, daß es „in geradezu idealer Weise kognitiv und moralisch anspruchslos“ sei; Offe, *Akzeptanz*, S. 185.

<sup>24</sup> Die klassische Referenz dazu ist Marshall, *Bürgerrechte*.

an der staatlich organisierten Alterssicherung – ob als Beitragszahler oder als Rentenempfänger – ist im 20. Jahrhundert zu einem wesentlichen Bestandteil von „citizenship“ geworden. Analog gilt dies selbstverständlich für die anderen Versicherungszweige. Die Bismarcksche Sozialversicherung hatte hier einen klaren Akzent gesetzt: Sie stellte sich prinzipiell blind gegenüber Staatsangehörigkeit und orientierte sich statt dessen an der Erwerbstätigkeit<sup>25</sup>. Auch in der Bundesrepublik haben hiervon die ausländischen Arbeitnehmer profitiert, die bis heute zwar selten staatsrechtlich, dafür aber in der Regel sozialrechtlich integriert werden.

Unter der NS-Herrschaft kam es zu einem grundlegenden Bruch mit diesem Prinzip, zu der sicherlich stärksten Abweichung vom institutionellen Pfad: Als Teil des Entzugs der Bürger- und Lebensrechte wurden für Juden und andere Verfolgte die u. a. in der Sozialversicherung erworbenen Ansprüche außer Kraft gesetzt. Das Sozialrecht wurde verletzt, umgangen und administrativ umdefiniert, aber als Gesetz nicht grundsätzlich umgestaltet<sup>26</sup>. Das von der DAF geplante „Alterswerk des deutschen Volkes“ hätte allerdings im Falle seiner Verwirklichung rassistische und ideologische Kriterien dann bewußt ins Zentrum gestellt<sup>27</sup>.

Das vierte Kriterium geht über die Grenzen der Institutionen hinaus und nimmt mit der *Verknüpfung der Verrentung mit Arbeitsmarkt bzw. Arbeitskräftebewirtschaftung* ein Element auf, das auch für Esping-Andersens Definition von wohlfahrtsstaatlicher Politik wesentlich ist. Die konkrete Gestaltung des Übergangs von der Erwerbsbeteiligung in die Rente im höheren Alter ist eine entscheidende Schnittstelle zwischen Markt und Staat, hier zwischen Arbeitsmarkt und öffentlichem finanziertem Ruhestand. Schon im Kaiserreich sind die Weichen dafür gestellt worden, daß der lange Pfad durch die weit häufigere Inanspruchnahme der Arbeitsfähigkeit als Zugang zum Rentenbezug gegenüber einer festen Altersgrenze gekennzeichnet wurde. Folge war eine erhebliche, sowohl individuelle als auch gesellschaftliche Flexibilität in der Beendigung des Erwerbslebens<sup>28</sup>. In den 1920er/30er Jahren wurde diese Möglichkeit von den Unternehmen in erheblichem Maße zur Aussteuerung älterer Arbeitnehmer genutzt. Unter dem Nationalsozialismus wurde mit restriktiven Eingriffen diese Tendenz zurückgedrängt, aber das Prinzip nicht geändert. In der Bundesrepublik ist der

<sup>25</sup> Wenn man dennoch daran interessiert war, bestimmte Gruppen ausländischer Arbeiter, wie vor allem die polnischen Wanderarbeiter im Osten des Reichs, aus dem Versicherungssystem fernzuhalten, mußte man dies auf dem Verwaltungswege und über die Definition der vorübergehenden Erwerbstätigkeit erreichen; das Staatsangehörigkeitskriterium stand dafür – anders als etwa in der französischen Rentenversicherung von 1910 – nicht zur Verfügung; zur „nationalen Form“ des Wohlfahrtsstaats vgl. Noirel, *Etat-Providence*, S. 103 und S. 111.

<sup>26</sup> Bonz, *Staatsfeinde*; ders., *Geplant*.

<sup>27</sup> Vgl. zu diesen hier nicht eigens behandelten Planungen: Tepper, *Sozialpolitik*; Rocker, *Sozialpolitik*; Prinz, *Mittelstand*; Roth, *Intelligenz*.

<sup>28</sup> Dies ist ein langfristig wirksames Erkennungszeichen des deutschen Rentensystems im Vergleich zu anderen Ländern; vgl. Conrad, *Entstehung*.

Zugang zur Rente über Invalidität (Erwerbs- bzw. Berufsunfähigkeit) im Laufe der Zeit erleichtert worden; zunächst wurde die Angleichung der Kriterien der Arbeiterversicherung, die eine Erwerbsminderung von zwei Dritteln vorsah, an die der Angestelltenversicherung, die nur eine 50prozentige Einbuße verlangte und zudem Berufsschutz kannte, vollzogen, dann kam noch die Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage bei der Beurteilung von Erwerbsfähigkeit hinzu. Besonders letzteres hatte erheblichen Anteil an der Tendenz zum früheren Ruhestand in den 1970er und 1980er Jahren. Im langfristigen Rückblick ist er aber nur das letzte Beispiel für die Sensibilität des Instruments der Erwerbs- bzw. Berufsunfähigkeitsrente für Problemlagen am Arbeitsmarkt, insbesondere wenn sie ältere Arbeitnehmer betreffen.

Die DDR hat dagegen von Anfang an auf feste Altersgrenzen gesetzt (60 für Frauen, 65 für Männer). Arbeitsunfähigkeit blieb auf dem ehemaligen Niveau der Bismarckschen Arbeiterrentenversicherung definiert (zwei Drittel Erwerbsminderung) und konnte keinen Berufsschutz. Invalidität blieb in der Verwaltungsstatistik deshalb insgesamt ein Randphänomen, obgleich in den 1970er Jahren die im Verhältnis zu den Männern stark erhöhten Invalidisierungsraten von Frauen beachtet wurden<sup>29</sup>. Die begrenzten Steigerungsmöglichkeiten für Renten boten jedoch gerade Frauen geringen Anreiz zur längeren Erwerbstätigkeit, da sie nach 15 Jahren den Anspruch auf die Mindestrente erworben hatten und kaum ein wesentlich höheres Versorgungsniveau erreichen konnten. Auch bei der Hinterbliebenenversorgung behielt die DDR die finanziell ungünstigeren und stark auf den Zwang zur Erwerbsarbeit ausgerichteten Regelungen bei, indem Witwenrenten vor der Altersgrenze nur bei Vorliegen zusätzlicher Erwerbsbeschränkung (wie schon in der Weimarer Republik und im NS) oder immerhin im Falle der Erziehung kleiner Kinder gezahlt wurde, während in Westdeutschland die sogenannte unbedingte Witwenrente 1957 festgeschrieben worden war. Die Arbeitskräfteknappheit der DDR bestimmte in den gesamten vierzig Jahren die Haltung zur Erwerbstätigkeit im höheren Alter. Im Laufe der Zeit ließen sich die Rentner und Rentnerinnen allerdings immer weniger zur Weiterarbeit drängen; Ende der 80er Jahre waren nur noch gut zehn Prozent nach der Ruhestandsgrenze erwerbstätig<sup>30</sup>.

Die vier bisher ausgewählten Kriterien beleuchten Kernaspekte jedes sozialen Alterssicherungssystems, können es aber selbstverständlich nicht vollständig beschreiben. Weitere institutionelle Merkmale sind denkbar und würden ein noch stärker differenziertes Bild ergeben. So ist fünfens das Prinzip der *Selbstverwal-*  
*tung* in der Rentenversicherung (nicht dagegen in den anderen Einkommenssi-

<sup>29</sup> Das öffentliche Gesundheitswesen der DDR 1985, S. 309; *dass.* 1989, S. 296.

<sup>30</sup> Die Anteile berufstätiger Rentner betragen 1972: 22,7%; 1975: 18,1%; 1980: 13,0%; 1986: 10,3% und 1989: 10,5%; für den Rückgang spielt auch die demographische Zusammensetzung der Rentnerbevölkerung eine Rolle. Umfragen nach individuellen Motiven für Nichterwerbstätigkeit ergaben v. a. gesundheitliche Gründe (Männer 71,3%; Frauen 56,6%). Weit dahinter rangiert erst eine auskömmliche Rente (Männer 16,1%; Frauen 13,2%); Schwitzer, *Lebenssituation*, S. 128.



cherungssystemen für das Alter) ebenfalls konstitutiv für den im Kaiserreich beginnenden Pfad. Die Besetzung der Selbstverwaltungsgremien erfolgte paritätisch zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, wobei den staatlichen Verwaltungsbeamten eine wesentliche Schiedsrichterrolle vorbehalten blieb. Diese Grundstruktur bestand auch während der Weimarer Republik, obwohl nach ihrer Verfassung eigentlich die Arbeitnehmer die Mehrheit der Stimmen bekommen sollten. 1934 wurde die Selbstverwaltung zugunsten des „Führerprinzips“ aufgehoben. In der DDR wurde die Parität nicht wieder eingeführt, sondern die alleinige Mitwirkung der Einheitsgewerkschaft als Vertreterin der Versicherungsinteressen verankert; schließlich gewann der FDGB die alleinige Verantwortung für die Verwaltung der Sozialversicherung, wobei der Spielraum eigentlicher Selbstverwaltung zunehmend eingeengt wurde<sup>31</sup>. Kurz nach Gründung der Bundesrepublik entbrannte ein heftiger Streit um die Prinzipien der Sozialversicherung, in dem die Regierung die Rückkehr zu den „bewährten Prinzipien“ von vor 1934 favorisierte und die Opposition aus SPD und DGB für ein deutliches Übergewicht der Arbeitnehmervertreter eintrat. Bei dieser Auseinandersetzung um „Kapitalien und Personalien“ ging es auch um die Orientierung für oder wider Einheitsversicherung. Bei den ersten Sozialwahlen zu den Vertreterversammlungen der Arbeiterversicherung im Mai 1953 mußte der DGB (mit nur 18 Prozent Stimmenanteil) ein schwere Niederlage einstecken, die das weitere Vorgehen mitbestimmte<sup>32</sup>. Die Partizipationsrechte der Versicherten und ihrer Organisationen beruhen die Machtverteilung zwischen Kapital und Arbeit ebenso wie die politischen Kräfteverhältnisse und Ordnungsvorstellungen. Abweichend von den anderen Elementen des Institutionengefüges war die jeweils getroffene Regelung deshalb in hohem Maße vom Charakter des politischen Regimes abhängig; als pfadabhängig erscheint dagegen, wie zählebig die Problemstellung selber immer wieder auftaucht. Zu untersuchen bleibt, wie weit eine konkrete Mitwirkung von Versichertenvertretern sich im bürokratischen Selbstlauf der Institutionen über vier Jahrzehnten bundesrepublikanischer oder DDR-Sozialversicherung tatsächlich realisieren ließ.

#### *Umbruchperioden und Handlungsspielräume der Akteure*

Pfadabhängigkeit läßt sich nur post festum beobachten; es ist somit ein genuin historisches Konzept. Mit ihm werden dagegen keine Entwicklungsnotwendigkeiten beschrieben, die etwa Vorhersagen erlauben würden. Gerade in der bewegten deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts mußte sich die strukturelle Kontinuität der Alterssicherung mehrfach in radikalen Umbruchsituationen durchsetzen. Dies geschah nicht von selbst, sondern wurde von den zeitgenössischen Akteuren

<sup>31</sup> Vgl. Fretlich/Frey, Handbuch, Bd. 3, S. 278.

<sup>32</sup> Hockerts, Entscheidungen, S. 130–145 und S. 429.

in prinzipiell offenen Situationen gegen konkurrierende Alternativen entschieden. Krisensituationen, wie die Hyperinflation 1922/23 und die Weltwirtschaftskrise 1929–33, setzten das Sozialversicherungssystem so stark unter den Druck des finanziellen Kollapses, daß grundsätzliche Neuordnungen zum Greifen nahe schienen<sup>33</sup>. Die Konzepte dafür – Einheitsversicherung, zumindest Verschmelzung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung, Mindestrente – wurden in der Arbeiterbewegung formuliert. Die politischen Kräfteverhältnisse der Weimarer Republik, aber vermutlich auch die Prioritäten der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie, standen Umsetzungsversuchen entgegen.

In den Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs verdichteten sich die Neuordnungspläne in einzigartiger Weise. Anders als jemals vorher oder nachher gab externe Faktoren und Modelle den Ton an, die von den Alliierten, die zum Teil deutsche Alternativvorstellungen aufgriffen, vorgegeben wurden. An deren ursprünglichen Beschlüssen zur Errichtung einer Einheitsversicherung knüpfte die Entwicklung in der SBZ/DDR an. An die einmal vorgenommene Weichenstellung konnten die Akteure in SPD und KPD anschließen und letztlich ihre in der Weimarer Republik entwickelten Reformvorstellungen verwirklichen<sup>34</sup>. Personell wurde ebenfalls an die Zeit vor 1933 angeknüpft und so eine Kontinuität über den Bruch der NS-Diktatur hinweg hergestellt<sup>35</sup>. Berlin ging zunächst als Ganzes in diese Richtung. Die Auseinandersetzung um die „Versicherungsanstalt Berlin“, die in den Westsektoren erst 1953 wieder aufgelöst wurde, ist ein Beispiel dafür, daß gegen bereits erfolgte Systemveränderungen der „lange Pfad“ wieder durchgesetzt wurde<sup>36</sup>. Ähnliches läßt sich im Falle der Versicherungsanstalt für Angestellte zeigen: Sie war 1945 „stillgelegt“ worden; ihre Aufgaben wurden von den Landesversicherungsanstalten übernommen. Seit 1948 gab es auch einen Finanzausgleich zwischen den beiden Systemen. 1953 wurde mit der Neugründung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an die alte getrennte Struktur angeknüpft. DGB und SPD, die zunächst hier einen wichtigen organisatorischen Schritt hin zur Einheitsversicherung verteidigten, sahen sich durch die Partikularinteressen der Angestellten zum Einlenken gezwungen<sup>37</sup>. Im Bundestag konnte das entsprechende Gesetz 1953 einstimmig verabschiedet werden, was an die ebenfalls programmatisch nicht ganz folgerichtige Zustimmung der Sozialdemokraten zur ursprünglichen Angestelltenversicherung 1911 erinnert<sup>38</sup>.

Für die junge Bundesrepublik hat Hans Günter Hockerts im Detail die Entscheidungsprozesse aufgezeigt, die zur Wiederherstellung der Sozialversiche-

<sup>33</sup> Geyer, Reichsknappschaft; ders., Soziale Rechte.

<sup>34</sup> Wobei die Sozialdemokraten sich eher gegen die zwei Stufen des Sozialversicherungsumbaus wandten; vgl. im Detail: Hoffmann, Neuordnung.

<sup>35</sup> Wie z. B. in der Biographie des „Sozialversicherungskönigs“ Helmut Lehmann augenfällig wird; vgl. Lehmann, Sozialversicherung.

<sup>36</sup> Reidegeld, Sozialversicherung.

<sup>37</sup> Hockerts, Entscheidungen, S. 151–155.

<sup>38</sup> Vgl. Bichler, Formierung.

rungsstruktur der Zeit vor 1933 geführt haben. Das Dreiecksverhältnis von NS, DDR und BRD läßt sich hierbei in seiner ganzen Dynamik von Einflüssen und Abstoßungen zeigen. Denn die „Restauration“ geschah in „doppelter Abgrenzung“ zu den nationalsozialistischen Eingriffen und Neuplanungen einerseits und den Entwicklungen in der sowjetischen Einflußzone andererseits. Außerdem führte die Adenauersche Rentenreform sicherlich den Bismarckschen Pfad weiter, aber vor allem durch das Prinzip der „dynamischen Rente“ modernisierte sie ihn auch so stark, daß man von einem „Strukturwandel“ der Alterssicherung sprechen kann<sup>39</sup>. Schließlich wandelte sich das Verhältnis von SPD und CDU/CSU in diesem Bereich von einer Konfrontation unterschiedlicher Ordnungsvorstellungen zu einer Parteienkonkurrenz um Leistungsausbau – eine Art großer Koalition der Pfadabhängigen, die ihre Ausgabenfreudigkeit bei der Reform 1972 und ihre Treue zu den Bismarckschen Strukturen bei der (1989 verabschiedeten, heute schon als unzureichend betrachteten) Rentenreform 1992 erweisen sollte.

#### Soziale Auswirkungen

Die Aufgabe, die Auswirkungen von Sozialpolitik in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu beurteilen, wirft immer wieder schwierige Fragen der Meß- und Beurteilungskriterien auf. Dies gilt für zeitgenössische Analysen, wie sie etwa im Rahmen des „Systemvergleichs“ zwischen der Bundesrepublik und der DDR unternommen wurden; dies gilt aber nicht weniger für retrospektive Studien. Drei Aspekte, die besonderes Interesse beanspruchen können, seien hier genannt: a) die Mischung von Faktoren, die den Lebensstandard bestimmen; b) die Beurteilung des Lebensstandards von Rentnern über die Zeit; c) der Vergleich der älteren Generation mit anderen Gruppen.

Zu a): Das Renteneinkommen (oder das im Verhältnis zum Durchschnittslohn berechnete Rentenniveau) bestimmt nicht allein den Lebensstandard, sondern historisch besaßen andere Einkommensquellen (Erwerbsarbeit, Untervermietung, Zuschüsse von anderen Haushaltsmitgliedern und Unterstützung von Verwandten usw.) eine wesentliche Ergänzungsfunktion. Noch um 1930 und in den frühen 1950er Jahren war diese Art von „income packaging“ typisch für Rentnerhaushalte, insbesondere wenn es sich um Arbeiter, kleine Angestellte oder Witwen handelte<sup>40</sup>. Mit der Erhöhung des bundesrepublikanischen Rentenniveaus im Zeichen der „dynamischen Rente“ ist die Bedeutung dieser, aus der Not geborenen privaten Ergänzungen der öffentlichen Transfers zurückgegangen. Wenn heute Zusatzeinkommen (betriebliche Pensionen, Kapitaleinkommen o. a.) zu verzeichnen sind, dann ist dies ein Zeichen für Wohlstand.

<sup>39</sup> Hockerts, *Entscheidungen*, S. 130, S. 434 und passim; vgl. Hockerts, *Sicherung; darauf aufbauend* Abelshauser, Erhard; gegenüber Abelsbauers Erhard-Interpretation vgl. Dietrich, *Eigentum*.

<sup>40</sup> Conrad, *Incomes*.

Für die DDR ist zum einen an die erwünschte Erwerbsarbeit der Rentner und Rentnerinnen zu erinnern, die bis in die 1970er Jahre für eine erhebliche Minderheit dieser Haushalte eine weitere, die mageren Zahlungen der Sozialversicherung ergänzende Einkommensquelle darstellte. Außerdem sind die erheblichen staatlichen Mittel zu beachten, die zur Stützung der Warenpreise des täglichen Lebens sowie der Mieten und Preise von öffentlichen Verkehrsmitteln aufgewandt wurden. Gegen Ende der DDR nahm der Anteil dieser Preissubventionen am Sozialbudget enorm zu<sup>41</sup>.

Zu b): Wie schon betont, sind die staatlich gewährleisteten Alterseinkommen nur in der Bundesrepublik und erst seit Ende der 1950er Jahre so ausgebaut worden, daß sie allein einen komfortablen Ruhestand für die überwiegende Zahl älterer Menschen ermöglichen. Nach der Weltwirtschaftskrise, in der die Rentner – anders als teilweise behauptet – ebenfalls an Lebensstandard eingebüßt hatten<sup>42</sup>, wurde das Rentenniveau von der nationalsozialistischen Regierung zunächst auf dem durch die Notverordnungen verminderten Niveau eingefroren, um erst während des Krieges etwas erhöht zu werden. Noch bis in die 1950er Jahre war das Leistungsprofil, das sowohl auf dem institutionellen Erbe des ländlichen Pfades beruhte wie auch durch die politischen und wirtschaftlichen Umbrüche der Jahrzehnte seit dem Ersten Weltkrieg geprägt war, auf ein sehr bescheidenes Bedürfnisniveau zugeschnitten. Die Koppelung der Renten – und, nicht zu vergessen, auch der Pensionen – an das Wachstum der Erwerbseinkommen in der Bundesrepublik kam deshalb durchaus als Überwindung, auf jeden Fall als durchgreifende Weiterentwicklung des institutionellen Erbes des Kaiserreichs angesehen werden. Dennoch sind strukturelle Ungleichheiten – wie vor allem die relativ ungünstige Position von Frauen in bezug auf selbstverworbene Rentenleistungen – von Bismarck bis Blum erhalten geblieben. Die DDR hat diese Disparität zwar dämpfen, aber keineswegs beseitigen können. In den letzten beiden Jahrzehnten ihres Bestehens stieg die Ungleichheit von Alterseinkommen sogar wieder an, denn Frauen erhielten am häufigsten Mindestrenten und kamen kaum in den Genuß der Freiwilligen Zusatzrenten<sup>43</sup>. Durch die weibliche Unterrepräsentation in den Machtapparaten des Regimes waren sie auch an den vielfältigen Systemen der Sonderrenten kaum beteiligt. Für wachsende Ungleichheit im höheren Alter statt einer, wie in der soziologischen Literatur häufig behaupteten, generellen Marginalisierung der Rentnerbevölkerung in der DDR<sup>44</sup> sprechen

<sup>41</sup> Dadurch nahm die relative Bedeutung dieser staatlichen Leistungen gegenüber den anderen Transferleistungen ebenfalls rapide zu; vgl. Statistisches Jahrbuch 1990 der DDR, S. 301 (für die Periode 1980 bis 1988); zur Bedeutung dieser indirekten Transferleistungen für Rentnerhaushalte: Schwitzer, *Lebenssituation*.

<sup>42</sup> Vgl. die These von Hentschel, *Sozialpolitik*, S. 135; dagegen Conrad, Greis, S. 314 ff.

<sup>43</sup> Winkler, *Sozialreport '90*, S. 226 f. und S. 326.

<sup>44</sup> Geißler, *Sozialstruktur*, S. 188–190 (Einstufung unter „Randschichten“); die Abstufung zwischen Arbeitseinkommen und Renten sieht Adler, Grundzüge, als entscheidende Schichtungsdimension der DDR-Gesellschaft.

auch die Daten über die Verteilung von Sparkassenguthaben aus dem Jahre 1990<sup>45</sup>.

Zu c): Der Staat wirkt u. a. durch die Alterssicherung als Zuteiler kollektiver Lebenschancen. Seine Präferenzen treten hervor, wenn man die Behandlung verschiedener Klientengruppen von Sozialpolitik innerhalb eines politischen Kontexts vergleicht. In der Konkurrenz mit Jugend und Familien scheinen die Alten im NS und in der DDR eher zu den Verlierern, in der BRD eher zu den Gewinnern der Verteilungspolitik gehört zu haben<sup>46</sup>. Eine solche Bevorzugung von Altersgruppen ist jedoch nur aus der Zusammenschau verschiedener sozialpolitischer Handlungsfelder zu beurteilen. Es sei die These gewagt, daß in stark produktivistisch orientierten Regimen ebenso wie während der Zeit von Not und Kriegen die Vergabe knapper Ressourcen eher zugunsten jüngerer Familien und Arbeitnehmer erfolgt. Auch stufen die Verteiler sozialpolitischer Leistungen in solchen Zeiten langfristige Verpflichtungen gegenüber kurzfristigen Notlagen herab (z. B. die Pflege chronisch Kranker gegenüber der Behandlung akut Kranker oder Verletzter).

#### *Schlußfolgerungen*

Vieles spricht für einen besonderen deutschen Weg der Alterssicherung, der im Kaiserreich begann, sich trotz der Krisen am Anfang und Ende der Weimarer Republik stabilisierte und im „Dritten Reich“ von weitgehenden Neuordnungsplänen nicht tatsächlich berührt wurde. Dieser Pfad prägte die Bundesrepublik, während die Sowjetzone und dann die DDR ihn verließen. Vom Ende des ostdeutschen Experiments her läßt sich zeigen, wie sehr in der vierzigjährigen Entwicklung die anfänglichen egalitären Prinzipien nicht allein bestimmend blieben und ein guter Schuß Voluntarismus, Paternalismus und – wenn man so will – Bismarckismus zum Tragen kamen. Das zumindest äußerliche Festhalten an der Form der Sozialversicherung, die Überlagerung der staatsbürgerlichen Grundversorgung durch Privilegierungen, die an den Status im Erwerbsleben und den Arbeitgeber gebunden waren, oder auch der instrumentelle Einsatz der Sozialpolitik, um Bindungen bestimmter Bevölkerungsteile an den Staat zu verstärken, wären hier zu nennen.

Nimmt man Esping-Andersens breiten Begriff des „Wohlfahrtsregimes“ auf und formuliert seine historische Komponente als „Pfadabhängigkeit“ um, gewinnt diese Perspektive an Gewicht und Attraktivität. Die Wirkungsmacht bewährter Regelungen (in erster Linie des Versicherungsprinzips), der Selbsterhaltungswille von Institutionen, z. B. das Interesse der Versicherungsträger und des Reichsarbeitsministeriums an der Verteidigung ihrer Kompetenzen gegenüber

der DAF, die Unterstützung etwa der berufsständischen Gliederung durch die jeweilige Interessenvertretung dieser Gruppen, alle diese Faktoren halten die Institutionen auf dem Pfad. Bei jeder möglichen Gabelung des Weges, also bei jedem politischen Systemwechsel, traten diese Beharrungskräfte in eine aktive Auseinandersetzung mit Befürwortern grundsätzlicher Umbauprogramme ein. Die Vorstellungen vom alternativen Pfad – also Versorgungs- statt Versicherungssystem oder Einheitsversicherung statt Aufteilung nach Risiken und Zielgruppen – hatten seit Bismarck ihre eigene Kontinuität. Die Spezialisten für die Geschichte der Sozialversicherung in der SBZ/DDR haben deshalb mit Recht unterstrichen, daß die neuen Machthaber an Vorstellungen und Vorbilder der Arbeiterbewegung aus der Weimarer Republik anschließen konnten und sich nicht auf sowjetische Modelle zu stützen brauchten<sup>47</sup>. Die entschiedene Abkehr von der gegliederten Alterssicherung, die in der DDR zunächst durchgesetzt wurde, folgte also einer eigenen sozialpolitischen Tradition, einem – mangels Gelegenheit zur Verwirklichung – nur diskursiven und nicht institutionellen Pfad.

Die Prägestkraft des Pfades zeigt sich erst im historisch informierten Rückblick. Aber führt die starke Betonung von institutionellen Weichenstellungen beim Blick in die Zukunft nicht zu politischem Fatalismus? Eine Analyse der bundesrepublikanischen Entwicklung zwischen 1975 und 1989, die Frank Nullmeier und Friedbert Rüb vorgelegt haben, unterstützt eine solche pessimistische Perspektive. Die politischen Reformen der 1980er Jahre haben ihnen zufolge den Sozialstaat in wachsendem Maße als bloß an der Sicherung seiner Institutionen interessiert gezeigt. Diese Transformation habe zu einem „Sicherungsstaat“ geführt, einem „auf hohem sozialen Niveau erstarrte(n) und sich einigende(n) Sozialstaat“. Statt um „Gestaltbarkeit von Gesellschaft“ und Reaktion auf soziale Problemlagen gehe es nunmehr vorrangig um „die Bewahrung und Sicherstellung einer bestehenden Gestalt“, eines bestehenden „Institutionensystems“<sup>48</sup>. Diese zugespitzte Sicht wird in der aktuellen Politik gewissermaßen gerade getestet. Die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre offen zu Tage getretene Krise der Staatsfinanzen und die Folgen der Arbeitslosigkeit für die Sozialversicherungssysteme haben wieder einmal eine Situation geschaffen, in der sich äußerer Reformdruck und Handlungsspielraum für die Akteure vereinigt. Wenn es jedoch der standesmäßig (nach Arbeitnehmern und Beamten) gegliederten Alterssicherung gelänge, zwar geschöpft, aber intakt in das 21. Jahrhundert zu gehen, wäre das eine gewichtige Bestätigung dieser kritischen Sicht institutioneller Selbsterhaltung, die man mit Mancur Olson auch Sklerose nennen kann. Nicht wenig spricht dafür, daß der lange Pfad sich auch über die potentielle Umbruchsituation der Gegenwart hinweg fortsetzt.

Dagegen eröffnet der scharfsinnige Vergleich der ost- und westdeutschen Sozialversicherungsentwicklung von Philip Manow den Blick auf paradoxe Wirkun-

<sup>45</sup> Hoffmann, Neuordnung, S. 335 f.; Manow-Borgwardt, Sozialversicherung, S. 41 f.

<sup>48</sup> Nullmeier/Rüb, Transformation, S. 13–16.

<sup>45</sup> Verglichen mit Arbeitern und Angestellten hatte die Gruppe der Rentner danach die höchsten durchschnittlichen Guthaben; Schwitzer, Alte Menschen, S. 44.

<sup>46</sup> Vgl. Conrad, Gewinner; Hockerts, Grundlinien, S. 530 f.



gen der kontrastierenden Gründungsakte in BRD und DDR und damit auf eine größere Offenheit für nichtintendierte Prozesse. Hier zeichnet sich eine optimistischere Sicht ab, die die Wirkung (zumindest inkrementalistischer) Politik anerkennt. Für den Westen arbeitet Manow heraus, daß „eigentlich“ anachronistische berufsständische Elemente der Bismarckschen Sozialversicherung sich als ein besonderes Dynamisierungsmoment ... erwiesen hat“, das zur praktisch vollständigen Vereinheitlichung von Leistungen und Organisationsabläufen zwischen Arbeiter- und Angestelltenversicherung beitrug. „Im Gegensatz dazu wies das DDR-Sozialversicherungssystem in seiner Nachkriegsentwicklung deutliche Züge einer sozialistischen ‚Neo-Feudalisierung‘ auf, die mit einem hohen Maß an organisatorischer und leistungsrechtlicher Zersplitterung einherging.“<sup>49</sup> Die Analyse warnt vor einer allzu oberflächlichen Klassifizierung sozialpolitischer Systeme nach äußeren Merkmalen. Vor allem macht sie deutlich, daß nur ein genauer Blick auf die Entwicklung und das Funktionieren von wohlfahrtsstaatlichen Programmen zu weiterführenden Erkenntnissen über Pfade oder Regime führt.

Um mein Argument zu demonstrieren, habe ich hier die langfristige, an Kontinuitäten orientierte Betrachtungsweise überscharf konturiert. Demgegenüber bleibt die Bedeutung des Systemzusammenhangs, einer an Funktionen und an der jeweiligen Indienahme institutioneller Strukturen orientierten Sichtweise auf Sozialpolitik unbestritten. Zum einen würde der Herrschaftscharakter auch von Sozialpolitik sonst unterbelichtet. Zum anderen würde insbesondere im Falle der nationalsozialistischen Herrschaft die ambivalente Verknüpfung von weiterlaufender Normalität institutioneller Aktivitäten in einigen Lebensgebieten mit mörderischer Entrechtlichung in anderen gar nicht in den Blick geraten. Mir scheint der Begriff des „Regimes“ für diese synchrone Betrachtung einer politisch-ideologischen Ordnung weiterhin besser zu passen als für langfristige Konstellationen, wie sie Esping-Andersen im Blick hat.

Dagegen hebt die Betonung der „path-dependency“ geschichtliche Weichenstellungen und die Selbstverstärkung anhaltender Entwicklungen sehr stark hervor – weit stärker als die selbstverständliche Annahme, daß frühere Ereignisse spätere beeinflussen. Ein solcher Ansatz trägt dazu bei, „Geschichte als Argument“ in der Diskussion mit den benachbarten Sozialwissenschaften hervorzuheben. Im internationalen Vergleich von Wohlfahrtsstaaten hat in den letzten Jahren das Plädoyer „*politics matter*“ an Raum gewonnen; es gibt gute Gründe dafür, dem ein „*history matters*“ an die Seite zu stellen<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Manow-Borgwardt, Sozialversicherung, S. 41 f.

<sup>50</sup> Vgl. dazu die sein Konzept der „path dependency“ verallgemeinernden Überlegungen von David, Institutions.

## Günther Schulz

### Soziale Sicherung von Frauen und Familien

Die Notwendigkeit, Frauen und Familien sozial zu sichern, hat nicht dieselbe unmitteilbare Evidenz wie das Erfordernis, Schutz bei den Lebensrisiken Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall, Invalidität, Alter und Pflegebedürftigkeit zu geben. Im Gegenteil: Lange galt es als unbestritten, daß die Familie ihren Mitgliedern selbst ein Stück weit soziale Sicherheit biete. Vornehmlich gegen Ende des Kaiserreichs und in der frühen Weimarer Republik wurden Frauen und Familien zum Gegenstand sozialstaatlicher Politik. Die Hauptursachen waren kriegs- und nachkriegsbedingte Notlagen, insbesondere durch den Verlust des Ernährers<sup>1</sup>, sowie Schwierigkeiten, die mit der Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit und dem Rückgang der Geburten einhergingen (Schlagwort von der „Krise der Familie“<sup>2</sup>). Die frühe Frauen- und Familienpolitik war noch weitgehend vom tradierten Rollenverständnis der Geschlechter geprägt<sup>3</sup>.

Heute ist die soziale Sicherung von Frauen und Familien ein wichtiges Thema der Sozialstaats- wie auch der Frauenforschung<sup>4</sup>, die bei der Untersuchung der Geschlechterverhältnisse häufig deren Wechselwirkungen mit der Ausgestaltung der sozialen Sicherung einbezieht. Die Sozialpolitik, so der Hinweis feministischer Autorinnen, sei „der häufigste Berührungspunkt zwischen Frauen und Staat“; sie umfasse Unterstützung und Kontrolle und habe damit für Frauen zentrale Bedeutung<sup>5</sup>.

Die Geschlechterverhältnisse sind ein universaler Aspekt; der Fluchtpunkt der folgenden Untersuchung ist die soziale Sicherung. Daß dabei Frauen und Familien zusammengesehen werden, ist nicht zwingend, trifft aber die sozialpolitischen Konstellationen in der NS-Zeit und – mindestens – in der frühen DDR<sup>6</sup> und

<sup>1</sup> Vgl. zur Frage des Familienunterhalts in beiden Weltkriegen Kundrus, Kriegerfrauen, Knapper Überblick bei Sachße/Tennstedt, Wohlfahrtsstaat, S. 257–261. – Für Hilfe danke ich Herrn Thomas Biewer und Frau Carola Hümke.

<sup>2</sup> Dazu ausführlich Usborne, Frauenkörper, S. 111–115.

<sup>3</sup> Die soziologische Terminologie hält hierfür den Begriff des „starken“ Ernährers-Modells bereit. Vgl. Ostner, Ehemann.

<sup>4</sup> Stellvertretend seien genannt Helwig/Nickel, Frauen; Bülow/Stedder, Ostfrauen; Frievert, Entwicklungen, S. 13–24. Nützliche Übersicht bei Albers, Frauen-Geschichte. Über die Frauenforschung zum Nationalsozialismus siehe dort insbes. die Beiträge in Gravenhorst/Fatschmurat, Töchter-Fragen.

<sup>5</sup> So Hernes, Sozialpolitik, S. 169 f. Guter Überblick über die sozialwissenschaftliche Diskussion bei Becker-Schmidt/Knapp, Geschlechterverhältnis.

<sup>6</sup> Noch 1982 stellte der DDR-Familienrechtskommentar unter Hinweis auf die historische Prägung