Sozialpolitik in der Staatsschuldenkrise

Zwischen Daseinsvorsorge und sozialer Disziplinierung

Margitta Mätzke

Sozialpolitik in Zeiten der Schuldenbremse

Während in der Wirtschaftskrise des Jahres 2009 in Österreich und Deutschland die sozialen Sicherungssysteme noch stabilisierend gewirkt haben und erfolgreich Massenarbeitslosigkeit und sprunghaft steigende Armut verhindern konnten, setzt die Staatsschuldenkrise genau diese Systeme relativ generöser Geldtransfers und aufwendiger Arbeitsmarktpolitik zunehmend unter Druck. In Verfassungen verankerte Schuldenbremsen spielen hierbei eine Rolle, und bringen Sparbemühungen auf die Agenda, obgleich die öffentlichen Haushalte derzeit wegen der hierzulande günstigen wirtschaftlichen Entwicklung und der niedrigen Zinsen noch gut mit Ressourcen ausgestattet sind. Der jetzt schon verspürte Druck zukünftiger Haushaltskrisen bewirkt, dass in der Sozialpolitik ein Kürzungs- und Reformkurs fortgesetzt und in einem trotzigem »weiter so« radikalisiert wird, der die Sozialpolitik – in Deutschland ausgeprägter als in Österreich – während des gesamten letzten Jahrzehnts schon geprägt hat.

Kürzungspolitik dieses Typs geht in ihren Annahmen über Funktion und Wirkung sozialpolitischer Intervention sowie auch in der Ausgestaltung von Maßnahmen der sozialen Sicherung nicht mehr in erster Linie von sozialer Benachteiligung als Gruppenschicksal aus. Stattdessen nimmt sie sehr stark Bezug auf das eigenverantwortliche Handeln von Individuen. Damit steht nun nicht mehr allein der sozialpolitische Bedarf im Mittelpunkt der Beziehung zwischen staatlicher Sozialpolitik und schutzbedürftigen Bürgern, sondern es wird zunehmend an bestimmte *Verhaltensweisen* (vor allem: einem bestimmten Erwerbsverhalten) angeknüpft; diese Verhaltensweisen werden sozialpolitisch gefördert und teilweise sogar eingefordert und zur Voraussetzung für den Leistungsbezug gemacht.

Dieser Wandel in der Sozialpolitik legt einen Perspektivenwechsel in unserer theoretischen Reflexion über Sozialstaaten nahe. Die lange Zeit in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung dominierende Sicht auf Sozialleistungen als Umverteilung und Daseinsvorsorge muss ergänzt werden durch eine Sicht auf Sozialpolitik, die deren *Charakter als Anreizpolitik* und zuweilen gar soziale Disziplinierung stärker in den Mittelpunkt des Interesses rückt. Der vorliegende Aufsatz zeigt, was solch ein Perspektivenwechsel in unserer Wahrnehmung des Charakters der Sozialpolitik und der Triebkräfte sozialpolitischen Wandels verändern würde. Er stellt daher zunächst die hergebrachte Umverteilungs-Perspektive bei der Beschreibung und Typisierung wohlfahrtsstaatlichen Engagements einer alternativen Perspektive gegenüber, die hier als *Anreiz-Perspektive*, oder als *fordernde Sozialpolitik*, bezeichnet werden soll. Er fragt, warum diese zweite Seite der Sozialpolitik – ihre Rolle als Anreizinstrumentarium in der Hand politischer Eliten – in der vergleichenden Sozialpolitik-

forschung so relativ wenig beachtet wurde und wird. Danach wird die Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in den Blick genommen, und es wird argumentiert, dass eine Anreizperspektive auf sozialpolitische Maßnahmen Konsequenzen für den Erklärungsansatz hat, mit dem wir uns den Veränderungen in der Sozialpolitik nähern. Das Erklärungsmodell verschiebt sich von seinem bisherigen Fokus auf gesellschaftliche Gruppen und organisierte Interessen zu einer Betrachtungsweise, welche die Interessen und Aktivitäten staatlicher Akteure in der Sozialpolitik in den Blick nimmt.¹ Einige Ideen darüber, wie die veränderte Beschreibungs- und Erklärungsperspektive unsere Sicht auf das Politikfeld Alterssicherung verändern könnte, werden im letzten Abschnitt präsentiert.

Die zwei Gesichter der Sozialpolitik

Neben das Motiv der sozialpolitischen Umverteilung und Daseinsvorsorge, mit der man Sozialpolitik lange vorwiegend verbunden hat, rückt im Zuge der Kürzungspolitik ein zweites Motiv ins Blickfeld, welches die Sozialpolitik stark prägt. Wenngleich dieses Motiv in der Sozialpolitik schon immer präsent war, wurde es lange Zeit kaum wahrgenommen, und erst in jüngerer Zeit tritt es als Einflussfaktor auf die Ausgestaltung und Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen in Erscheinung. Es ist dies das Element der sozialen Disziplinierung (Sachße und Tennstedt 1986) – des Versuchs politischer Eliten, private Lebensentwürfe und individuelle Verhaltensweisen der Bürger sozialpolitisch zu steuern, das in der Ausgestaltung vieler sozialpolitischer Maßnahmen seine Spuren hinterlässt (Evers 2008). Phänomene wie die Formel vom »Fördern und Fordern« in der Arbeitsmarktpolitik der deutschen Agenda 2010, im Zuge derer ein ganz bestimmtes Arbeitsmarktverhalten für alle Erwerbspersonen als gesellschaftlich erwünscht definiert wurde, oder die mehr oder weniger eindeutig formulierten Aufforderungen, mit denen man und frau sich heutzutage konfrontiert sieht, wenn man Vater oder Mutter wird, oder auch die Leichtigkeit, mit der Regierungsberater und Regierungsbeamte vom »ökonomischen Charme der Familie« sprechen (Ristau 2005) und offen die Frage in den Raum stellen, »Wem gehört (sic!) die Familie der Zukunft?« (Bertram, et al. 2006) – all das legt nahe, dass man nicht sehr weit käme, wollte man die Sozialpolitik einzig als System von Leistungsansprüchen und umverteilenden Maßnahmen (überaus häufig assoziiert mit emanzipatorischem Potenzial) verstehen. Eine zunehmend instrumentelle Sicht politischer Eliten auf die Familie und auf das Erwerbsverhalten der BürgerInnen lässt sich in der Familienpolitik (Mätzke 2011a; Mätzke und Ostner 2010) und in der Arbeitsmarktpolitik besonders deutlich beobachten. Hier werden neuerdings sehr dezidiert bestimmte Verhaltensweisen (wie Vollzeit-Erwerbstätigkeit, berufliche und räumliche Mobilität, lebenslanges Lernen, erhebliche private Bildungsinvestitionen) zur sozialpolitischen Norm erhoben, und sozialpolitische Leistungen und Förderprogramme werden zu Anreizstrukturen, mit denen Eliten in Politik und Verwaltung versuchen, das Verhalten der BürgerInnen in diese Richtung zu steuern.

Diese Art von auf Mikro-Ebene intervenierender, sozial-disziplinierender Sozialpolitik und Sozialarbeit war (und ist) in Armenfürsorge als der ältesten Form der Sozialpolitik institutionalisiert (Pankoke 1986; Sachße und Tennstedt 1986; Steinmetz 1993; Raef 1975), dort ist sie auch nicht in dem Maße verwunderlich wie es vor dem Hintergrund der großen Wohlfahrtsstaats-Literatur den Anschein hat. Die Grenzen

zur polizeistaatlichen Kontrolle abweichenden Verhaltens waren historisch fließend (Rosenhaft und Lee 1997, 9; Orloff 2005, 203), und die Sozialpolitik-Geschichtsschreibung hat das gut dokumentiert. Soziale Disziplinierung hat auch in der Familienpolitik und der Arbeitsmarktpolitik Traditionslinien.² Wie unten gezeigt wird, erreicht Mikro-Intervention nunmehr jedoch auch die Kernbereiche sozialpolitischer Daseinsvorsorge, und Vorstellungen über bestimmte, erwünschte individuelle Verhaltensweisen spielen auch in den klassischen Sozialversicherungssystemen eine zunehmend wichtige Rolle. Um die Konturen der »fordernden Sozialpolitik« besser hervortreten zu lassen, stellt Tabelle 1 die beiden Perspektiven – Umverteilung und Anreize/ Forderungen – einander gegenüber.

Tabelle 1: Die zwei Gesichter der Sozialpolitik

	Umverteilende Sozialpolitik	»Fordernde« Sozialpolitik
Ziele	Daseinsvorsorge und Umverteilung: <i>Teilhabe</i>	Sozialdisziplinierung und Aktivierung: <i>Teilnahme</i>
Charakter sozialpolitischer Maßnahmen	Umsetzung sozialer Rechte (T.H. Marshall)	Sozialpolitische Anreize und Normsetzungen
Gründe für Leistungsgewährung	Subjektive Rechte (liberales Motiv)	Beitrag zum Gemeinwesen (republikanisches Motiv)
Deutungen jüngerer Entwicklungen	Rückbau und Sozialkürzungen	Umbau und Aktivierung
Triebkräfte und Akteure des Wandels	Organisierte gesellschaftliche Interessen, motiviert durch Verteilungsgewinne	Staatliche Akteure, motiviert durch staatliche Bestandsinteressen
Ansatzpunkte und Adressaten staatlicher Intervention	»Soziale Verhältnisse«, welche die Lebenslagen sozialer Gruppen beeinflussen	Anreizstrukturen, welche das Verhalten von Individuen beeinflussen

Neben dem liberalen Insistieren auf Rechtsansprüchen gegenüber dem Staat, das die Theorien des umverteilenden Wohlfahrtsstaats dominiert, tritt ein, wie Margaret Somers (2005, 443-447) es nennt, »republikanisches« Interesse an dem aktiven Beitrag, den die Rechtssubjekte in ihrem Gemeinwesen leisten, zutage. Sozialpolitisch gewährleistete *Teilhabe* hat ihre Kehrseite in sozialpolitisch durchgesetzter *Teilnahme* (vorwiegend: am Erwerbsleben), ein Gedanke, den Martin Kronauer (2002) betont, wenn er den Doppelcharakter von sozialer Inklusion, als *Teilhabe und Teilnahme* bespricht. Der Gedanke findet seine Entsprechung im aktuellen politischen Diskurs: Viele zeitgenössische alarmistische Kommentare zum demografischen Wandel fragen sich zuerst, wer die Kinder erziehen, wer die Gebrechlichen pflegen und wer die Sozialversicherung finanzieren soll, und nicht, wer welche Rechtsansprüche an den Staat hat. Stefan Lessenich analysiert das derzeitige »Fordern und Fördern« in der Sozialpolitik und sieht hierin eine »Neuerfindung des Sozialen« nach der »sozial« nicht mehr die kollektive Absicherung individueller Risiken ist, sondern das eigenverantwortliche, der Allgemeinheit dienliche Verhalten (2008, 17).³

Theoretisch kann die international vergleichende Wohlfahrtsstaat-Literatur mit der fordernden und sozial disziplinierenden Sozialpolitik – abgesehen von einigen prominenten Ausnahmen (Piven und Cloward 1971) – vergleichsweise wenig anfangen. Verweise auf den Forderungscharakter sozialpolitischer Maßnahmen findet man in Deutungen, die im Gefolge von Foucault die sozial-disziplinierenden Elemente der Sozial- und Gesellschaftspolitik stark betonen (Steinmetz 1993, 35-40; Donzelot 1988; Orloff 2005, 120-122). Diese Arbeiten zu den Anreizelementen in der Sozialpolitik beruhen zumeist auf Einzelfallstudien, die wenige Versuche unternehmen, die Dimension sozialpolitischer Anreize und Forderungen der empirischen und vergleichend angelegten Forschung zugänglich zu machen. In international vergleichend ausgerichteter Theoriebildung über wohlfahrtsstaatliche Entwicklung dominiert die Sicht auf Sozialpolitik als emanzipatorische, umverteilende Aktivität einen gutwilligen Staates.

Das hat einen ganz bestimmten Grund: Thomas H. Marshalls (1950) Rede von den *sozialen Staatsbürgerrechten* hat die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung stark geprägt. Von Esping-Andersen (1990), für den der Wohlfahrtsstaat die Individuen aus ihrer Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt befreit, über Machtressourcen-Argumente und ihrem Augenmerk auf die verteilungspolitischen Forderungen der organisierten Arbeiterschaft bis hin zu der Vielzahl institutionalistischer Zugänge blickt diese Marshall-Denktradition auf soziale Sicherungssysteme in erster Linie als subjektive Rechtsansprüche, die Angehörige der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gegenüber ihren Staaten haben und durchsetzen wollen. Staatlich organisierte Daseinsvorsorge stellt in dieser Perspektive den Versuch dar, diese sozialen Staatsbürgerrechte zu verwirklichen. Margaret Somers (2005; 2008) hat zwar gezeigt, dass diese einseitige Betonung der subjektiven Rechte in keiner Weise Marshalls Absichten und Marshalls Text entspricht, dass sein Verdienst vielmehr gerade darin bestanden hat, die liberale Vorstellung subjektiver Rechte mit der republikanischen Vorstellung von Staatsbürgerschaft als aktiver Teilnahme am öffentlichen Leben zusammenzubringen. Doch in ihren Bemerkungen zur Rezeptionsgeschichte von *Citizenship and Social Class* beschreibt sie auch (2008, 167f.), wie Marshalls These vor allem in den Vereinigten Staaten in einer modernisierungstheoretischen Perspektive gelesen wurde, und die Herausbildung sozialer Rechte als Facette einer Bewegung in Richtung zunehmender Emanzipation. In dieser Lesart gerieten die Staatsbürgerpflichten aus dem Blick. Deswegen kam Esping-Andersen (1990) auf den Gedanken, Marshall als Kronzeugen für sein Konzept der Dekommodifizierung zu zitieren; und unter anderem deswegen wird Marshall bis heute in einem praktisch untrennbaren Zusammenhang mit wohlfahrtsstaatlicher Expansion gesehen.

Einhergehend mit dem Erkenntnisinteresse an subjektiven sozialen Rechten kennzeichnet die Marshall-Rezeption großer Teile der Wohlfahrtsstaatsforschung eine Fortschrittshoffnung, die in der (Höher-)Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten demokratische und emanzipatorische Erfolge erblickte, die in den 50er bis 70er Jahren des 20. Jahrhunderts ihren Zenit erreichten und seitdem nur noch Rückbau, Kürzungen und »Retrenchment« erfuhren. Diese Entwicklungskonzeption ist teilweise schon in Thomas H. Marshalls Essay angelegt, und sie ist auch dort schon vielfach kritisch hinterfragt worden (vgl. Wincott 2009, 50-54). Sehr ausgeprägt ist sie aber vor allem unter Marshalls Lesern, beispielsweise wiederum Esping-Andersen, dessen Drei-Welten-Typologie implizit ein Kontinuum sozialpolitisch verwirklichter

Emanzipationsversprechen zugrunde liegt, auf dem der sozialdemokratische Typus am weitesten entwickelt ist, demgegenüber die konservativen und die liberalen Systeme als defizitär erscheinen (vgl. Hicks und Kenworthy 2003). Auch die in der historischen und vergleichenden Forschung weit verbreitete Vorstellung vom »Goldenen Zeitalter« der Wohlfahrtsstaatsentwicklung in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts transportiert die Vorstellung einer auf Emanzipation und breite gesellschaftliche Teilhabe *gerichteten* Entwicklung, die mit den Wachstumseinbrüchen der 70er Jahre ins Stocken geraten ist, und deren Entwicklung danach man nur mit einem neuen analytischen Instrumentarium, als »*New Politics of the Welfare State*« (Pierson 1996), angemessen erfassen kann.

George Steinmetz hat diese beiden Kern-Commitments der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung – Sozialpolitik-Entwicklung als Fortschritt und als Zunahme subjektiver Teilhaberechte – treffend als »*Whig History of the Welfare State*« bezeichnet (Steinmetz 1993, 4, 31). Das beantwortet die Frage nach dem Grund, warum die fordernde Sozialpolitik in der theoretischen Literatur zur Wohlfahrtsstaats-Entwicklung solch ein Schattendasein fristet: Sie steht im Schatten einer Marshall-Rezeption, die zwar Marshalls Textvorlage nicht voll gerecht wird, die aber Erwartungen an sozialpolitische Intervention stark prägt und systematisch die Umverteilungs-Perspektive betont, während die Anreiz-Perspektive am Rande der Aufmerksamkeit steht.

Die Ziele staatlicher Akteure in der Sozialpolitik

Die »*Whig History of the Welfare State*« hat noch eine zweite Konsequenz, in der es nicht um den Charakter der Sozialpolitik geht, sondern um Erklärungen der Sozialpolitik-Entwicklung und um Impulsgeber hinter wohlfahrtsstaatlichem Wandel. Als Folge aus der Sicht auf Sozialpolitik als ein Erfüllen sozialer Rechte ist es in *Erklärungen* der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zur Gewohnheit geworden, zuallererst nach den gesellschaftlichen Gruppen zu fragen, die von diesen Programmen profitieren und die hinter sozialreformerischen Initiativen stehen könnten. Im Zentrum des Interesses stehen damit die Forderungen und Machtressourcen der organisierten Interessengruppen in der Gesellschaft, die den Wünschen dieser Gruppen in der Politik Ausdruck verleihen. Die analytische Strategie in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung ist in der Mehrzahl der Ansätze somit in ihrem Kern *gesellschaftszentriert*: Sie analysiert Präferenzen, Forderungen und politische Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure, die institutionellen Möglichkeiten ihrer Artikulation, und sie versteht sozialpolitische Initiativen (und ultimativ: Institutionen) als Antwort auf gesellschaftliche Impulse.

Liest man jedoch die policy-analytische und historiografische Literatur zur sozialpolitischen Reformpolitik in konkreten Situationen, so sind diese Studien bevölkert mit staatlichen Akteuren: Gewählten Spitzenpolitikern, Kabinettsmitgliedern, Ministerialbeamten, Parteipolitikern, Parlamentariern, Verwaltungsmitarbeitern, und ganz allgemein: politischen Eliten. Ziel einer staatszentrierten Perspektive der Wohlfahrtsstaatsforschung ist es, das Augenmerk bei der Analyse von Sozialreformen stärker auf die Ziele staatlicher Akteure in der Sozialpolitik zu lenken. Der Vorschlag ist nicht neu. Hugh Heclo (1974) hat bereits in den 1970ern gezeigt, wie sich Sozialreformen in ihren Details vor allem als das Ergebnis von Verwaltungshandeln

verstehen lassen; eine Gruppe amerikanischer SozialwissenschaftlerInnen hat in den 1980er Jahren gefordert, den Staat »zurück« in die sozialwissenschaftliche Analyse zu bringen (Evans, et al. 1985), und dieser Gedanke wurde dann von Theda Skocpol und ihren MitarbeiterInnen erfolgreich für die Erklärung der amerikanischen Sozialpolitik genutzt (Orloff 1988; Skocpol 1994; Skocpol und Amenta 1986). Diese (älteren) staatszentrierten Ansätze haben allerdings viel ihrer Erklärungskraft in der historisch vergleichenden Forschung dadurch eingebüßt dass sie zwar die administrative Kapazität des Staates und die Autonomie staatlicher Entscheidungsträger gegenüber Forderungen aus der Gesellschaft ausführlich diskutierten, inhaltliche Aussagen über die konkreten sozialpolitischen Ziele der staatlichen Eliten jedoch vermieden haben (Mätzke 2011b, 388-391). Dadurch wurden die Argumente unspezifisch und waren der empirischen Analyse und vergleichenden Betrachtung kaum zugänglich.

Dabei ist es durchaus möglich und ertragreich, die inhaltlichen Bezugspunkte des staatlichen Interesses in Sozialreformen zu identifizieren: Aus Sicht ressourcenbewusster staatlicher Entscheidungsträger sind Staatsbürger nicht nur Träger von sozialen Rechten, sondern sie sind auch Arbeitskräfte, Steuerzahler, potenzielle Soldaten, Mütter, Pflegekräfte – sie bilden mit ihrem Verhalten die Grundlage privaten und öffentlichen Wohlstandes. Sozialpolitik richtet sich »fordernd und fördernd« auf dieses Verhalten. Die Anreiz-Perspektive ist damit auch eine *Ressourcenperspektive* aus der deutlich wird, dass das Interesse der staatlichen Akteure an einer gesicherten Basis solcher materieller und immaterieller Ressourcen die Ausgestaltung der sozialpolitischen Maßnahmen bei den richtungweisenden Sozialreformen immer wieder maßgeblich beeinflusst hat.

Der Fokus auf staatliche Bestandsinteressen hat jedoch noch eine zweite Seite: Adressaten der Anreizpolitik sind Individuen, nicht gesellschaftliche Gruppen, und auch nicht organisierte Interessen. Mit anderen Worten, die Kehrseite der (analytisch) gewichtigen Rolle politischer Eliten ist, dass (massenhaftes) individuelles Verhalten der Bürger ein stärkeres Gewicht in den Erklärungen wohlfahrtsstaatlichen Wandels erlangt. Dieses stärkere Gewicht existiert zunächst einmal vor allem im Auge des Betrachters: Wir schenken den Entscheidungen einzelner Bürger auf dem Arbeitsmarkt, in der Familie, im Privatleben, im Ausbildungssystem oder bei der Verfügung über ihr Einkommen und Vermögen mehr Aufmerksamkeit. Doch auch theoretisch richtet sich das oben besprochene »zweite Gesicht der Sozialpolitik«, auf Individuen und auf ihr Verhalten – ein Verhalten, dass jedoch nur in seinem Rahmen, nicht aber in seinen Einzelheiten durch Organisationen und Regeln gelenkt wird. Die organisierten Interessen, die bislang unsere Theorien bevölkert haben, stehen blass und kränklich am Rande und bieten wenige Ansatzpunkte, die uns helfen würden, die Ursachen und Konsequenzen von Phänomenen wie dem Geburtenrückgang, der Krise des dualen System der Berufsbildung oder der Vertrauenskrise der privaten Altersvorsorge besser zu verstehen.

»Strukturelle Macht«, d. h. politischer Einfluss, der durch individuelles, unkoordiniertes Verhalten Einzelner seine Wirkungsmacht entfaltet, wurde üblicherweise »dem Kapital« zugeschrieben.⁴ Das ist in polit-ökonomischen Argumenten ein altes Motiv (Lindblom 1982; Przeworski und Wallerstein 1988). Die Machtasymmetrie von Kapital und Arbeit beruht ja gerade auf dieser Asymmetrie in den Folgen unkoordinierten Verhaltens: Arbeitgeber können großen Schaden schon durch

ihre unkoordinierten Einzelentscheidungen über Investitionen und Arbeitspolitik anrichten und damit ein hohes Drohpotenzial aufbauen, während Arbeitnehmer politische Mobilisierung und *Organisationen* brauchen, um ihre Interessen durchzusetzen (Offe 1981, 146-150). Das »zweite Gesicht der Sozialpolitik« (mit all seinen Versuchen, das Verhalten der Bürger zu beeinflussen, zeigt uns nun allerdings, dass auch auf Seiten der BürgerInnen unkoordinierte Entscheidungen von Individuen wirkungsmächtig werden können.

Den Charakter einer Ressource hat somit das Verhalten der *einzelnen* BürgerInnen. Dieses ist für die (Sozial-) Politik von großer Bedeutung. Individuen können sich entscheiden, Kinder zu haben, sie können auf ihre Gesundheit achten, in ihr berufliches Fortkommen Zeit und Mühe investieren; sie können lebenslange, stetige berufliche Karrieren mit guten (steuerpflichtigen) Einkommen verfolgen und in ihrem Beruf Einsatz zeigen, dadurch vielleicht sogar Arbeitsplätze schaffen; sie können Berufssoldaten werden, ihre Angehörigen pflegen und ihren Kindern eine gute Ausbildung ermöglichen. Sie könnten all das aber auch bleiben lassen. Und die große Nervosität, die unter politischen Eliten entsteht, wenn relevante Minderheiten sich entscheiden, keine Kinder zu haben, keine ordentliche berufliche Zukunft ins Auge zu fassen, sich nicht für das Wohl ihrer Angehörigen zu sorgen, den politischen Institutionen des Landes distanziert oder ablehnend gegenüberzustehen, zeugt von der Wirkungsmacht der individuellen Entscheidungen und Verhaltensweisen.

Len Schoppa (2005; 2010) hat diesen Gedanken zu einem Modell der familienpolitischen Reaktion auf den Geburtenrückgang in westlichen Wohlfahrtsstaaten verarbeitet, mit dem er erklärt, unter welchen Bedingungen die staatliche Sozialpolitik auf »demografische Signale« reagieren kann. Er hat allerdings auch schnell die entscheidende Einschränkung erwähnt: Die Signale der individuellen Entscheidungen sind hochgradig diffus – Sozialreformer können schlecht deuten, woran es hakt, wenn die Leute keine Kinder kriegen, und oft liegt die Chance, etwas zu ändern, ohnehin außerhalb der Möglichkeiten politischer Intervention. Ferner baut sich das Drohpotenzial individueller Entscheidungen über Zeiträume auf, die für das politische Geschäft zu lang sind. So sind wir in einer Situation, in der »die Masse« zwar strukturell mächtig ist, und dass dies die Politik beeinflusst, ist auch deutlich; *wie* sie dies tut, ob dies zu Ergebnissen führt, und wie sie es konstruktiv mit guten Ergebnissen täte, bleibt indes unklar.

»Fordernde Sozialpolitik« und Alterssicherung

Dass die Klientel der Sozialhilfe Ziel von erzieherischen Ambitionen (Evers 2008), und dass das Aktivierungsparadigma in der Arbeitsmarktpolitik sozial disziplinierende Elemente enthält, ist unmittelbar plausibel und überrascht wenig. Wenn die »fordernde Sozialpolitik« ihre Norm vom tätigen Leben auch an Nicht-Erwerbspersonen heranträgt und auch in den Kernbereichen der nachsorgenden, auf beitragsbasierten Rechtsansprüchen beruhenden Sozialversicherung Wirkung entfaltet, so ist dies jedoch ein überraschenderer Befund. Schon in der Familienpolitik reicht die sozialpolitische Beeinflussung von Lebensentwürfen und Alltagsverhalten weit in die Mittelschichten hinein, wo Normen erwünschten Verhaltens (etwa Vollzeit-Erwerbstätigkeit beider Eltern bereits bei sehr jungen Kindern) vorwiegend über finanzielle Anreize kommuniziert werden und weniger als etwa bei der Arbeitsmarkt-

Aktivierung von Langzeitarbeitslosen über direkte Verhaltensvorschriften. Indes ist das Leistungsgeschehen – etwa bei der Entscheidung darüber, wer wie viel Elterngeld bezieht, oder unter welchen Umständen man einen Platz in einer öffentlich subventionierten Kindertagesstätte bekommt – sehr stark individualisiert.⁵ Dieser Fokus auf Individuen als unmittelbare Adressaten staatlicher Anreizpolitik, hinter dem hergebrachte Formen der Definition von Leistungsansprüchen für gesellschaftliche Gruppen oder soziale Tatbestände zurücktreten, ist in der Verallgemeinerung, die wir heute beobachten, neu.

Diese beiden Motive – Individuen als Adressaten sozialpolitischer Anreize und Aktivierung als an die Individuen herangetragene Anforderung – finden selbst in der Alterssicherung Eingang, dem sozialpolitischen Feld, in dem dies zunächst als völlig unwahrscheinlich erscheint. Aktivierung ist, würde man denken, in der Nacherwerbsphase kein relevantes Thema der Sozialpolitik. Zudem sollte die Sozialversicherung mit ihrem Beitragsprinzip die Leistungsempfänger vor den Übergriffen von Aktivierungs-Enthusiasten schützen. Wie sich jedoch herausstellt, ist dies nur teilweise der Fall. Drastische Einschnitte in das Rentenniveau für zukünftige Pensionäre verlangen den Individuen heutzutage Entscheidungen über private Altersvorsorge ab, die in einem Ausmaß individualisiert und in ihren Konsequenzen unberechenbar sind, das öffentliche Pensionssysteme traditionell so nicht kennen. Zwar stimmt es, dass die gesetzliche Alterssicherung mit ihrem institutionell und normativ fest verankerten Versicherungsprinzip die ArbeitnehmerInnen in ihren unterschiedlichen Erwerbsbiografien immer schon auch unterschiedlich behandelt hat, und dass sie damit bestimmte Lebensentwürfe – lange, kontinuierliche Erwerbstätigkeit in anständig bezahlten Positionen – in der Tat sozialpolitisch belohnt und gefördert hat (und dies immer noch tut). In der historischen Entwicklung hat die gesetzliche Alterssicherung zudem wichtige arbeitsmarktpolitische Funktionen zu erfüllen und in dieser Rolle formte die öffentliche Pension, die ab dem festgelegten Renteneintrittsalter gezahlt wurde, immer auch individuelle Lebensläufe: Durch ihre Garantie des »verdienten Ruhestandes« entfernte sie die Älteren vom Arbeitsmarkt (Göckenjan 2000; Göckenjan und Hansen 1993; Graebner 1980) und erfüllte damit eine wirtschafts- und strukturpolitische Aufgabe. Mit anderen Worten, die Motive der Verhaltenssteuerung und Arbeitskräftelenkung sind auch dem Politikfeld Alterssicherung nicht fremd.

Doch es handelte sich hier im Gruppenschicksal, kollektiv ausgehandelte oder gesetzlich verbindlich vorgegebene Regeln und Rahmenbedingungen, die für alle Versicherten gleichermaßen galten. Sozialpolitische Anreize wirkten in Richtung normierter Lebensläufe und Normalarbeitsverhältnisse (Mückenberger 1985). In dem Maße, in dem eine derartige Einheitlichkeit in Erwerbsformen und Lebenslagen die modernen Gesellschaften und Arbeitsmärkte immer weniger prägt, nimmt auch das staatliche Interesse an verallgemeinerten Normalarbeitsverhältnissen ab, und es gibt immer weniger Grund, diese sozialpolitisch zu fördern. Das neue Paradigma in der Politik der Alterssicherung ist individualisiert – die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge wenden sich an Einzelpersonen, nicht Angehörige von gesellschaftlichen Gruppen, und die verlangen, dass die BürgerInnen privatwirtschaftliche Investitionsentscheidungen über Zeiträume von mehr als 30 Jahren eigenverantwortlich treffen. Das ist gegenüber der hergebrachten gesetzlichen Alterssicherung mit ihren stabilen Regeln, die den Versicherten keinerlei Entschei-

dungen abverlangte, ein neues Motiv: Individualisierung, auch in der »fordernden Sozialpolitik« im Politikfeld Alterssicherung.

Das Aktivierungsparadigma findet im Politikfeld Alterssicherung hingegen zum Teil Ausdruck in klassischen, für alle verbindlich definierten Regelsetzungen: Wo es sachlich geboten wäre, stärker zu differenzieren, bei der Erhöhung des Renteneintrittsalters, findet sich eine »altersaktivierende« Maßnahme, gegen die es viel Protest und viele sachlich richtige Einwände gibt, die aber in vielen europäischen Ländern umgesetzt wird. Darüber hinaus manifestiert sich Aktivierung selbst im Feld der Alterssicherung in den lebhaften öffentlichen Diskussionen über »aktives Altern« (van Dyk und Lessenich 2009; van Dyk, et al. 2010), und in deren Kontext Überlegungen über die »noch nicht verwirklichten Möglichkeiten älterer Menschen, einen Beitrag zum Wohl der Solidargemeinschaft zu leisten.«⁶ Von diversen gesundheitsfördernden und weiterbildenden Aktivitäten über ehrenamtliches Engagement bis hin zu Unterstützungsarbeit innerhalb des familiären Umfeldes wird hier von Sozialpolitikern ein ganzes Spektrum an »produktiven« Tätigkeiten im Alter ins Auge gefasst, hinter die die Vorstellung vom »wohlverdienten Ruhestand« immer weiter in den Hintergrund zu treten scheint. Auch in dieser Diskussion findet sich die charakteristische Struktur, die dieser Aufsatz als kennzeichnend für die »fordernde Sozialpolitik« identifiziert hat: die inhaltliche Präferenz für das aktive Leben als sozialpolitische Präferenz, die zentrale Rolle von staatlichen Akteuren in der Definition und Weiterentwicklung von sozialpolitischen Prioritäten und die direkte Ansprache der Individuen, deren Verhalten für den Erfolg sozialpolitischer Maßnahmen entscheidend ist, ohne, dass es viel Konsultation mit den Interessenorganisationen gesellschaftlicher Gruppen gäbe.

Literatur

- Bertram, Hans/ Helga Krüger/ Katharina C. Spiess, Hg. (2006) Wem gehört die Familie der Zukunft? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung, Opladen.
- Cox, Robert H. (2000) The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing, in: *Journal of Social Policy* 27 (01), 1-16.
- Donzelot, Jacques (1988) The Promotion of the Social, in: *Economy and Society* 17 (3), 395-427.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ.
- Evans, Peter B./ Dietrich Rueschemeyer/ Theda Skocpol (Hg.) (1985) *Bringing the State Back In*, Cambridge, UK; New York.
- Evers, Adalbert (2008) Investiv und aktivierend oder ökonomistisch und bevormundend? Zur Auseinandersetzung mit einer neuen Generation von Sozialpolitiken; in: Adalbert Evers/ Rolf G. Heinze (Hg.) *Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung*, Wiesbaden, 229-250.
- Göckenjan, Gerd (2000) *Das Alter würdigen. Altersbilder und Bedeutungswandel des Alters.*, Frankfurt/M.
- Göckenjan, Gerd/ Eckhard Hansen (1993) Der lange Weg zum Ruhestand. Zur Sozialpolitik für das Alter zwischen 1989 und 1945, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 39 (12), 725-755.
- Graebner, William (1980) *A History of Retirement. The Meaning and Function of an American Institution, 1885 - 1987*, New Haven and London.
- Heclo, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven, London.
- Hicks, Alexander/ Lane Kenworthy (2003) Varieties of welfare capitalism, in: *Socio-Economic Review* 1, 27-61.
- Hirschman, Albert O. (1978) Exit, Voice, and the State, in: *World Politics*, 90-107.

- Kronauer, Martin (2002) Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/M., New York.
- Lessenich, Stephan (2008) Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld.
- Lindblom, Charles E. (1982) The Market as Prison, in: *The Journal of Politics* 44 (2), 324-336.
- Marshall, Thomas H. (1950) *Citizenship and Social Class*, London.
- Mätzke, Margitta (2011a) Individuelles Verhalten und sozialpolitische Anreize: Das fordernde Element im Wohlfahrtsstaat, in: *WSI Mitteilungen* 2011 (1), 3-10.
- (2011b) Staatsbürger als Wirtschaftssubjekte und als demografische Ressource. Die Ziele staatlicher Akteure in der Sozialpolitik, in: *Leviathan* 39 (3), 385-406.
- Mätzke, Margitta/ Iлона Ostner (2010) Introduction: Change and Continuity in Recent Family Policies, in: *Journal of European Social Policy* 20 (5), 387-398.
- Mückenberger, Ulrich (1985) Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 31 (7), 415-434.
- Offe, Claus (1981) The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case; in: Suzanne Berger (Hg.) *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, 123-158.
- Orloff, Ann Shola (1988) The Political Origins of America's Belated Welfare State; in: Margaret Weir/ Ann Orloff/ Theda Skocpol (Hg.) *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton, NJ, 37-80.
- (2005) Social Provision and Regulation: Theories of States, Social Policies, and Modernity; in: Julia Adams/ Elisabeth S. Clemens/ Ann Shola Orloff (Hg.) *Remaking Modernity. Politics, History, and Sociology*, Durham and London, 190-224.
- Pankoke, Eckart (1986) Von »guter Policey« zu »socialer Politik«: »Wohlfahrt«, »Glückseligkeit« und »Freiheit« als Wertbindung aktiver Sozialstaatlichkeit; in: Christoph Sachße/ Florian Tennstedt (Hg.) *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt/M., 148-177.
- Pierson, Paul (1996) The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48 (2), 143-179.
- Piven, Frances Fox/ Richard A. Cloward (1971) *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York.
- Przeworski, Adam/ Michael Wallerstein (1988) Structural Dependence of the State on Capital, in: *American Political Science Review* 82 (1), 11-29.
- Raeff, Marc (1975) The Well-Ordered Police State and the Development of Modernity in Seventeenth- and Eighteenth-Century Europe: An Attempt at a Comparative Approach, in: *The American Historical Review* 80 (3), 1221-1243.
- Ristau, Malte (2005) Der ökonomische Charme der Familie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23-24 (6. Juni 2005), 16-23.
- Rosenhaft, Eve/ W.R. Lee (1997) State and Society in Modern Germany – Beamtenstaat, Klassenstaat, Sozialstaat; in: W.R. Lee/ Eve Rosenhaft (Hg.) *State, Social Policy and Social Change in Germany 1889 – 1994. Updated and Revised Second Edition*, Oxford, New York, 1-36.
- Sachße, Christoph/ Florian Tennstedt (1986) Sicherheit und Disziplin: Eine Skizze zur Einführung; in: Christoph Sachße/ Florian Tennstedt (Hg.) *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt/M., 11-44.
- Schoppa, Leonhard (2010) Exit, Voice, and Family Policy in Japan: Limited Changes Despite Broad Recognition of the Declining Fertility Problem, in: *Journal of European Social Policy* 20 (5).
- Skocpol, Theda (1994) State Formation and Social Policy in the United States; in: Theda Skocpol (Hg.) *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, NJ, 11-36.
- Skocpol, Theda/ Edwin Amenta (1986) States and Social Policies, in: *Annual Review of Sociology* 12, 131-157.
- Somers, Margaret (2005) Citizenship Troubles. Genealogies of Struggle for the Soul of the Social; in: Julia Adams/ Elisabeth S. Clemens/ Ann Shola Orloff (Hg.) *Remaking Modernity. Politics, History, and Sociology*, Durham and London, 438-469.

- (2008) *Genealogies of Citizenship. Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights*, Cambridge, UK; New York.
- Steinmetz, George (1993) *Regulating the Social. The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*, Princeton, NJ.
- van Dyk, Silke/ Stephan Lessenich (2009) *Ambivalenzen der (De-)Aktivierung: Altwerden im flexiblen Kapitalismus*, in: *WSI Mitteilungen* 2009 (10), 540-546.
- van Dyk, Silke/ Stephan Lessenich/ Tina Denninger/ Anna Richter (2010) *Die »Aufwertung« des Alters. Eine gesellschaftliche Farce*, in: *Mittelweg* 36 (5), 15-33.
- Wincott, Daniel (2009) *Citizenship in space and time: observations on T. H. Marshall's Citizenship and Social Class*, in: Scott L. Greer (Hg.) *Devolution and Social Citizenship in the UK*, Bristol, 39-56.

Anmerkungen

- 1 Detailliertere Ausführungen zu beiden Thesen, sowie einige empirische Belege aus der historischen Entwicklung der deutschen Sozialpolitik finden sich in Mätzke (2011b), Mätzke (2011a).
- 2 Wie in Mätzke (2011b) argumentiert wird, enthalten diese Traditionsbestände durchaus auch weniger freundliche Motive von Arbeitskräftelenkung und Bevölkerungspolitik.
- 3 Ein Argument, das zurück verweist auf den an sich veralteten Sprachgebrauch, mit ihrem Terminus des »asozialen Verhalten« zur Beschreibung abweichenden, der Allgemeinheit nicht dienlichen Verhaltens.
- 4 Eine Ausnahme ist in Hirschman (1978), S. 93.
- 5 Robert Cox (2000) hat diese Veränderung in Richtung einer immer stärker ausgehandelten Natur sozialer Rechte schon vor einiger Zeit beobachtet.
- 6 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005) *Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Beitrag zum Zusammenhalt der Generationen. Bericht der Sachverständigenkommission*, S. 28. Zitiert nach van Dyk und Lessenich (2009), S. 540.