

RESEARCH

Charlotte Bartels

Versicherung und Anreize im deutschen Wohlfahrtsstaat



Springer Gabler

Versicherung und Anreize im deutschen Wohlfahrtsstaat

Charlotte Bartels

Versicherung und Anreize im deutschen Wohlfahrtsstaat

 Springer Gabler

Charlotte Bartels
Berlin, Deutschland

Dissertation Freie Universität Berlin, 2013

D 188

ISBN 978-3-658-05714-5

ISBN 978-3-658-05715-2 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-05715-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Gabler ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.springer-gabler.de

Vorwort

Drei Kapitel dieser Arbeit wurden unter folgenden Titeln bereits in ähnlicher Version publiziert: Das Kapitel 7 erschien 2012 unter dem Titel „Redistribution and Insurance in the German Welfare State“ in *Schmollers Jahrbuch*, Volumen 132(2), auf den Seiten 265-295. Das Kapitel 8 erschien 2013 unter dem Titel „Can Households and Welfare States Mitigate Rising Earnings Instability?“ im *Review of Income and Wealth*, Volumen 59(2), auf den Seiten 250-282 und wurde in Zusammenarbeit mit Timm Bönke verfasst. Der Anteil beider Autoren beträgt 50%. Kapitel 9 wurde als Diskussionspapier der Nummer 2012/20 am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin und als SOEP-Papier der Nummer 609/2013 unter dem Titel „Long-term Participation Tax Rates“ veröffentlicht.

Berlin,
im April 2013

Charlotte Bartels
Freie Universität Berlin

Kurzfassung

Die vorliegende Arbeit untersucht die Versicherungsfunktion des deutschen Wohlfahrtsstaats und dessen Veränderung. Der erste Teil der Arbeit definiert eine einheitliche Terminologie für Einkommensrisiko und Versicherung, arbeitet Determinanten des Einkommensrisikos, wie Globalisierung, technischer Fortschritt, Alter und Haushaltszusammensetzung, heraus, motiviert Versicherungsnachfrage der risikoaversen Individuen und Versicherungsangebot durch Familie und Wohlfahrtsstaat vor dem Hintergrund der Theorie des Second-Best und fasst die zentralen Ergebnisse der Literatur zusammen. Der zweite Teil beschreibt Entstehung und Wandel der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen Deutschlands vor dem Hintergrund des strukturellen Wandels über drei Jahrzehnte von 1982 bis 2012. Der dritte Teil besteht schließlich aus drei empirischen Untersuchungen, in denen Einkommensrisiken, Versicherung und Umverteilung sowie Arbeitsanreize in Deutschland langfristig, kurzfristig und im Wandel über die Zeit anhand des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) analysiert werden. Insgesamt zeigen die Untersuchungen, dass der deutsche Wohlfahrtsstaat der statussichernden Versicherung einen deutlichen Vorrang gegenüber der Umverteilung einräumt. Über den Lebenszyklus seiner Bürger wandelt er sich vom Armutshelfer in frühen Jahren zum Versicherer in späten Jahren. Trotz des Rückbaus diverser staatlicher Leistungen vor dem Ziel der Arbeitsanreizverbesserung garantiert der deutsche Wohlfahrtsstaat seinen Bürgern von 1983 bis 2011 ein nahezu stabiles Einkommensprofil. Allerdings hat die steigende Zahl der Alleinlebenden trotz wohlfahrtsstaatlicher Versicherung über diesen Zeitraum wachsende Einkommensrisiken verzeichnen müssen. Für die Alleinlebenden erhöhten sich auch die Arbeitsanreize am stärksten wie auch für die Gruppe der Niedrigverdiener, die aus der Statussicherung herausfallen.

In this current work the insurance function of the German welfare state and its change over time is investigated. In the first part, a common terminology for income risk and insurance is defined, determinants of income risk such as globalization, technological change, age and household composition are developed, risk-averse individuals' demand for insurance as well as families' and welfare states' insurance supply against the background of second-best theory is explained summarizing the literature's central results. The second part describes the evolution and alteration of the German welfare state and its institutions in the view of structural change from 1982 to 2012. The third part empirically examines income risk, insurance and redistribution as well as work incentives in Germany in the long-run, in the short-run and over time using the Socio-Economic Panel (SOEP). The three analyses show that the German welfare state clearly prioritizes insurance over redistribution. The welfare state evolves over the life-cycle from being a poverty reliever in earlier years to an insurer in later years. Even though benefits were cut under the premise of increasing work incentives the German welfare state is able to provide its citizens remarkably stable income profiles from 1983 to 2011. But the rising number of singles experienced increasing income risk despite the welfare state's insurance. Work incentives were improved most for singles and low-wage earners who often lack claims for social insurance benefits.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Kurzfassung	VII
Abkürzungen	XIII
Abbildungsverzeichnis	XV
Tabellenverzeichnis	XVII
1 Einleitung	1
2 Begriffe	7
2.1 Definition von Einkommen	7
2.2 Definitionen von Einkommensrisiko	8
2.2.1 Kurzfristig vs. Langfristig	10
2.2.2 Brutto vs. Netto	10
2.2.3 Individuum vs. Familie	11
2.3 Determinanten des Einkommensrisikos	12
2.3.1 Gesamtwirtschaftliche Determinanten	12
2.3.2 Individuelle Determinanten	15
2.4 Nachfrage nach Versicherung gegen Einkommensrisiko	17
3 Versicherungsoptionen gegen Einkommensrisiko	19
3.1 Individuelle Versicherung über den Markt	19
3.2 Familiäre Versicherung	22
3.3 Wohlfahrtsstaatliche Versicherung	24
4 Expansion des Wohlfahrtsstaats - von Bismarck zum Golden Age	29
4.1 Kaiserreich 1871-1918	30
4.2 Weimarer Republik 1918-1933	34
4.3 Nationalsozialismus 1933-1945	36
4.4 Bundesrepublik 1945-1982	36
5 Wohlfahrtsstaat in der Krise: Strukturwandel	45
5.1 Globalisierung	45
5.2 Technischer Fortschritt	48
5.3 Migration	48
5.4 Europäisierung	50

5.5	Demografischer Wandel	52
5.6	Wandel der Erwerbsformen	53
5.7	Abnehmender Einfluss der Gewerkschaften	57
5.8	Bildungsexpansion	58
5.9	Wachsende Erwerbsbeteiligung der Frauen	60
5.10	Wandel der Familienstrukturen	61
5.11	Wiedervereinigung	62
6	Wohlfahrtsstaat in der Krise: Reformen	65
6.1	Arbeitsbeziehungen und Tarifsysteem	66
6.2	Mindestlöhne	67
6.3	Kündigungsschutz	69
6.4	Atypische Beschäftigungsformen	70
6.4.1	Teilzeit	71
6.4.2	Befristete Beschäftigung	72
6.4.3	Leiharbeit	72
6.4.4	Geringfügige Beschäftigung	73
6.5	Sozialversicherung	74
6.5.1	Arbeitslosenversicherung	75
6.5.2	Rentenversicherung	80
6.5.3	Krankenversicherung	85
6.5.4	Unfallversicherung	86
6.5.5	Pflegeversicherung	87
6.6	Soziale Grundsicherung	88
6.7	Familienpolitik	92
6.8	Sozialpolitische Aspekte der Bildungspolitik	94
6.9	Besteuerung	95
6.9.1	Einkommensteuer	95
6.9.2	Vermögen- und Erbschaftsteuer	98
7	Versicherung und Umverteilung	101
7.1	Konzeptioneller Rahmen	102
7.1.1	Datengrundlage	102
7.1.2	Einkommenskonzepte	103
7.1.3	Messung von Umverteilung und Versicherung	106
7.2	Ergebnisse	107
7.2.1	Jährliche und langfristige Umverteilung	107
7.2.2	Umverteilung und Versicherung	110
7.3	Zwischenfazit	117
8	Einkommensrisiko und Versicherung	119
8.1	Konzeptioneller Rahmen	120
8.1.1	Einkommensvolatilität	120

8.1.2	Messung von Einkommensvolatilität	121
8.1.3	Datengrundlage	122
8.2	Ergebnisse	125
8.2.1	Einkommensvolatilität in den alten Bundesländern	125
8.2.2	Einkommensvolatilität in Großbritannien	130
8.2.3	Einkommensvolatilität und Einkommensklassen	133
8.2.4	Einkommensvolatilität und Alter	134
8.2.5	Einkommensvolatilität und Bildungsniveau	136
8.2.6	Einkommensvolatilität und Haushaltstypen	137
8.3	Zwischenfazit	138
9	Versicherung und Arbeitsanreize	141
9.1	Konzeptioneller Rahmen	143
9.1.1	Messung von Arbeitsaufnahmesteuersätzen	143
9.1.2	Langfristige Arbeitsaufnahmesteuersätze	144
9.1.3	Arbeitsaufnahmesteuersätze mit Humankapitalabwertung	145
9.1.4	Datengrundlage	146
9.1.5	Simulation	147
9.2	Steuer-Transfer-System	149
9.2.1	Transfers	149
9.2.2	Steuern	153
9.3	Ergebnisse	155
9.3.1	Arbeitsaufnahmesteuersätze nach individuellen Arbeitseinkommen	156
9.3.2	Verteilung der Arbeitsaufnahmesteuersätze über Haushaltstypen	160
9.3.3	Kontrafaktische Arbeitsaufnahmesteuersätze	164
9.4	Zwischenfazit	166
10	Fazit	167
	Danksagung	171
A	Appendix	173
B	Literaturverzeichnis	185

Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AFRG	Arbeitsförderungs-Reformgesetz
AföG	Ausbildungsförderungsgesetz
AG	Arbeitgeber
ALG	Arbeitslosengeld
ALH	Arbeitslosenhilfe
AltEinkG	Alterseinkünftegesetz
ALV	Arbeitslosenversicherung
AN	Arbeitnehmer
ÄndG	Änderungsgesetz
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ARGEn	Arbeitsgemeinschaften
ARW	Aktueller Rentenwert
AtG	Altersteilzeitgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
AVE	Allgemeinverbindlichkeitserklärung
AVmG	Altersvermögensgesetz
AVmEG	Altersvermögens-Ergänzungsgesetz
AZO	Arbeitszeitordnung
BA	Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BERzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BeschFG	Beschäftigungsförderungsgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHPS	British Household Panel Survey
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union
d.h.	das heißt
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ErbStG	Erbschaftsteuergesetz
EStG	Einkommensteuergesetz

EU	Europäische Union
EuGH	Europäischen Gerichtshof
EVS	Einkommen- und Verbrauchstichprobe
EWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
GG	Grundgesetz
HBeglG	Haushaltsbegleitgesetz
HEZG	Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetz
HSanG	Haushaltssanierungsgesetz
i.H.d.	in Höhe des
i.H.v.	in Höhe von
KLG	Kindererziehungsleistungsgesetz
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
LadSchlG	Ladenschlussgesetz
MiArbG	Mindestarbeitsbedingungengesetz
Mio.	Millionen
MuSchG	Mutterschutzgesetz
NPV	Gegenwartswert (Net Present Value)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PersVG	Personalvertretungsgesetz
PSA	Personal-Service-Agentur
PTR	Arbeitsaufnahmesteuersatz (Participation Tax Rate)
RF	Rentenfaktor
RRG	Rentenreformgesetz
RV	Rentenversicherung
SAM	Strukturanpassungsmaßnahme
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGB	Sozialgesetzbuch
SKWPG	Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms
SOEP	Sozio-Ökonomisches Panel
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TVG	Tarifvertragsgesetz
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
VPI	Verbraucherpreisindex
VStG	Vermögensteuergesetz
WFG	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz
WoGG	Wohngehdgesetz
z.B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

5.1	Außenhandel und Kapitalmobilität in Deutschland	46
5.2	Wanderungen	49
5.3	Demografischer Wandel in Deutschland	52
5.4	Atypische Beschäftigung I: Teilzeit und Befristungen	54
5.5	Atypische Beschäftigung II: Leiharbeit und geringfügige Beschäftigung	55
5.6	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	56
5.7	Beschäftigung nach Wirtschaftssektoren	56
5.8	Gewerkschaftliche Organisation und Tarifbindung	57
5.9	Allgemeiner Schulabschluss	59
5.10	Beruflicher Bildungsabschluss	59
5.11	Frauenanteil an Beschäftigungsformen	60
5.12	Haushalte nach Haushaltsgrößen	61
5.13	Familienformen	61
6.1	Monatliche Geringfügigkeitsgrenzen	74
6.2	Arbeitnehmerbeiträge und Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherung	75
6.3	Höchstmögliche Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld in Abhängigkeit vom Alter	76
6.4	Regelatz von Hilfe zum Lebensunterhalt	89
6.5	Kindergeld und Kinderfreibetrag in Euro	93
6.6	BAföG-Bedarfssätze	95
6.7	Entwicklung der Residualelastizität	97
7.1	Teil-Koeffizienten für Brutto- und Nettohaushaltseinkommen, Altersgruppen 1-3	109
7.2	Teil-Koeffizienten für Brutto- und Nettohaushaltseinkommen, Altersgruppen 4-6	110
7.3	Teil-Zerlegung, Alle Altersgruppen	112
7.4	Teil-Zerlegung, Über 25-Jährige	113
7.5	Teil-Zerlegung, Altersgruppen 1-3	115
7.6	Teil-Zerlegung, Altersgruppen 4-6	116
7.7	Teil-Zerlegung, Einpersonenhaushalte, Alle Altersgruppen	117
8.1	Verweildauer im Panel für ausgewählte Basisjahre	125
8.2	Transitorische und permanente Varianzen von realen Bruttoarbeitseinkommen	126
8.3	Transitorische Varianzen von realen Einkommen	127
8.4	Permanente Varianzen von realen Einkommen	128
8.5	Transitorische und permanente Varianzen von realen Bruttoarbeitseinkommen	132
8.6	Transitorische und permanente Varianzen von realen Einkommen	133

8.7	Transitorische Varianzen von realen monatlichen Einkommen, Einkommensquartile, 1984-2008	135
8.8	Transitorische Varianzen von realen monatlichen Einkommen, Altersgruppen, 1984-2008	135
8.9	Permanente Varianzen von realen monatlichen Einkommen, Altersgruppen, 1984-2008	136
8.10	Transitorische Varianzen von realen monatlichen Einkommen, Bildungsniveau, 1984-2008	137
8.11	Permanente Varianzen von realen monatlichen Einkommen, Bildungsniveau, 1984-2008	137
8.12	Transitorische Varianzen von realen monatlichen Einkommen, Haushaltstypen, 1983-2007	138
8.13	Permanente Varianzen von realen monatlichen Einkommen, Haushaltstypen, 1983-2007	139
9.1	Daten und Simulation	145
9.2	Daten und Simulation mit Humankapitalabwertung	146
9.3	PTR - Kurze Frist vs. lange Frist	157
9.4	PTR - Kurze Frist	158
9.5	PTR - Lange Frist	159
9.6	PTR mit Humankapitalabwertung 1	159
9.7	PTR mit Humankapitalabwertung 2	160
9.8	Preisbereinigte kontrafaktische PTR - Kurze Frist vs. lange Frist	165
9.9	Wachstumsbereinigte kontrafaktische PTR - Kurze Frist vs. lange Frist	165
A1	Zinsstrukturkurven der Jahre 1983 bis 1989	178
A2	Theil-Koeffizienten für deflationiertes und diskontiertes langfristiges Haushaltseinkommen	180
A3	Gini-Koeffizienten für Brutto- und Nettohaushaltseinkommen, Altersgruppen 1-3	181
A4	Gini-Koeffizienten für Brutto- und Nettohaushaltseinkommen, Altersgruppen 4-6	182

Tabellenverzeichnis

4.1	Gründung der deutschen Sozialversicherung	32
6.1	Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz	68
6.2	Reformen des Kündigungsschutzes	70
6.3	Reformen zur Förderung atypischer Beschäftigung	71
6.4	Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung	75
6.5	Arbeitsmarktpolitische Reformgesetze unter der Regierung Kohl	78
6.6	Arbeitsmarktpolitische Reformgesetze unter der Regierung Schröder	79
6.7	Arbeitsmarktpolitische Reformgesetze unter der Regierung Merkel	80
6.8	Reformgesetze der Rentenversicherung	85
6.9	Formen der Grundsicherung seit 2005	88
6.10	Formen der Grundsicherung vor und nach 2005	90
6.11	Ausgewählte familienpolitische Reformgesetze 1982 bis 2012	94
6.12	Änderungen des Einkommensteuertarifs	96
7.1	Zahl der beobachteten Individuen	103
7.2	Einkommenskonzepte	105
7.3	Vom Brutto- zum Nettohaushaltseinkommen im SOEP	105
7.4	Jährliche und langfristige Umverteilung 1984-2003, Altersgruppe 3	108
7.5	Anteil der Einkommenskomponenten am langfristigen Einkommen, 1984-2003	110
7.6	Theil-Zerlegung, Alle Altersgruppen	111
8.1	Einkommenskonzepte im SOEP	123
8.2	Ungewichtete Zahl der Beobachtungen für ausgewählte Basisjahre	124
8.3	Varianzen von realen monatlichen und jährlichen Einkommen	131
8.4	Ungewichtete Zahl der Beobachtungen für ausgewählte Basisjahre	132
9.1	Zinssätze der Zinsstrukturkurve der Basisjahre 1995 und 2005	144
9.2	Zahl der Beobachtungen	147
9.3	Anteil der Haushaltstypen nach Geschlecht	147
9.4	Informationen <i>in den Daten</i> zum Arbeitsmarktzustand <i>E</i>	148
9.5	Transfers in Arbeitsmarktzustand <i>E</i> und <i>U</i>	148
9.6	ALG - Maximale Anspruchsdauer in Monaten	149
9.7	Sozialhilfe - monatliche Standardsätze	150
9.8	Sozialhilfe - Anteile der Haushaltmitglieder am Standardsatz	151
9.9	Wohn- und Heizkosten - monatliche Durchschnittszahlungen nach Haushaltsgröße	151
9.10	Monatliches Kindergeld und Kinderfreibetrag	153

9.11	Jährliche Einkommensgrenzen für geringfügige Beschäftigung	153
9.12	Veränderungen der Einkommensteuer	154
9.13	Pauschale Abzüge	154
9.14	Solidaritätszuschlagssatz and Freibeträge	155
9.15	Reformeffekt nach Haushaltstyp	160
9.16	Perzentile der PTR-Verteilung nach Haushaltstyp, 1995-1997	162
9.17	Perzentile der PTR-Verteilung nach Haushaltstyp, 2005-2007	162
9.18	Perzentile der PTR-Verteilung nach Arbeitszeit, 1995-1997	163
9.19	Perzentile der PTR-Verteilung nach Arbeitszeit, 2005-2007	164
A1	Monatliche Geringfügigkeitsgrenzen	173
A2	Arbeitnehmerbeiträge und Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherung	174
A3	Höchstmögliche Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld in Abhängigkeit vom Alter	174
A4	Regelsatz von Hilfe zum Lebensunterhalt	175
A5	Kindergeld und Kinderfreibetrag in Euro	176
A6	BAföG-Bedarfssätze	177
A7	Anteil der Komponenten am langfristigen Einkommen	179
A8	Theil-Zerlegung, Alle Altersgruppen	183

1. Einleitung

Der deutsche Wohlfahrtsstaat heute ist das Ergebnis von über zweihundert Jahren Gesetzgebung und ideologischen Debatten. Stand in den Anfangszeiten des preußischen Allgemeinen Landrechts Ende des 18. Jahrhunderts noch die Versorgung der Armen im Vordergrund, so begann der Staat nach der Gründung des Kaiserreichs Ende des 19. Jahrhunderts erstmals auch als Versicherer aufzutreten. Deutschlands Sozialversicherung, die 1883 unter Kanzler Bismarck begründet wurde, gilt heute international als Vorreiter. Seitdem haben sich besonders in Westeuropa und Nordamerika komplexe Steuer-Transfer-Systeme und diverse Regulierungsformen des Arbeitsmarktes herausgebildet. Der Staat trat nun nicht mehr nur als „Robin Hood“ auf, sondern diente fortan auch als „piggy-bank“ (Barr, 2001).¹ Der Wohlfahrtsstaat bietet den Bürgern eine Versicherung gegen Einkommensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter (piggy-bank). Über Steuern und Abgaben geben reiche Bürger einen Teil ihres Einkommens durch Umverteilung an ärmere Bürger ab (Robin Hood). Aufgrund der hohen Ausgaben für Soziales, Gesundheit und Bildung mit dem Ziel, die Wohlfahrt der Bürger zu steigern, werden diese Staaten als Wohlfahrtsstaaten bezeichnet.

Der Wohlfahrtsstaat als solches kann keineswegs als stabile Institution betrachtet werden, vielmehr wandelt er sich ständig. Das „Goldene Zeitalter“ nach dem Zweiten Weltkrieg bescherte den westeuropäischen Ländern nicht nur hohes Wirtschaftswachstum, sondern einen massiven Ausbau der bestehenden Leistungen und zahlreiche neue Sozialleistungen. Bisher nicht erfasste gesellschaftliche Gruppen aus Arbeiterklasse, Mittelschicht und Selbstständigen wurden in das Leistungssystem des Wohlfahrtsstaats integriert. Die Ölpreisschocks der 1970er und 1980er Jahre bereiteten der Zeit des hohen Wirtschaftswachstums ein jähes Ende. Die Arbeitslosigkeit stieg, Sozialversicherung und Staatshaushalt waren zunehmend finanziell überlastet. Schon seit Anfang der 1980er wurde die Kritik am überforderten deutschen Wohlfahrtsstaat lauter. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die Erfolglosigkeit wirtschaftspolitischer Konzepte und wachsende Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungshaushalte rückten die alte Kontroverse *Markt versus Staat* wieder in das Zentrum der politischen und sozialwissenschaftlichen Debatten. „Was wir brauchen, ist eine geistig-moralische Wende!“, forderte CDU-Kanzlerkandidat Helmut Kohl vor seiner Wahl 1982. In ganz Europa wuchs die Zahl der Stimmen, die dem Wohlfahrtsstaat eine düstere Zukunft vorhersagten.² In der Versicherung und Umverteilung durch den Wohlfahrtsstaat sahen Ökonomen wie Roland Vaubel nun ein Hindernis für ökonomische Effizienz.³ Der Zusammenbruch der DDR und die anschließende Wiedervereinigung, die auch das Ende des Systemwettberbs zwischen den beiden deutschen Nationen markierte, brachte

¹Barr (2001) bezeichnet die Versicherungsfunktion des Wohlfahrtsstaats als Sparschwein (piggy bank), da durch die wohlfahrtsstaatliche Versicherung größtenteils Gelder innerhalb des Lebens der Bürger intertemporal umverteilt werden.

²Den kritischen Tenor gegen den Wohlfahrtsstaat mag eine Auswahl von Buchtiteln verdeutlichen: OECD (1981): „The Welfare State in Crisis; Offe (1981): „Contradictions of the Welfare State“; Flora (1986-87): „Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II“; Douglas (1989): „The Myth of the Welfare State“; Pierson (1994): „Dismantling the Welfare State“; Svakkfors/Taylor-Gooby (1999): „The End of the Welfare State?; Huber/Stephens (2001): „Development and Crisis of the Welfare State; Esping-Andersen (2002): „Why We Need a New Welfare State“; Castles (2004): „The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities“; Kettunen/Petersen (2011): „Beyond Welfare State Models“; Palmer (2012): „After the Welfare State“.

³Vaubel forderte 1990, dass die deutsche Sozialversicherung und andere sozialpolitische Regulierungen und Transfers „freihändlerischer, effizienter und innovativer“ werden müssten. Das staatliche Monopol bei der Sozialversicherung prangerte er an als „Geburtsfehler der deutschen Sozialversicherung“ (Vaubel, 1990:10f.).

den Kritikern weiteren Zulauf. Der Wohlfahrtsstaat müsse radikal umgebaut werden, der Arbeitsmarkt dereguliert, Sozialleistungen gekürzt, Bedürftigkeitsprüfungen verschärft, die Steuer- und Abgabenlast reduziert und somit letztendlich die Arbeitsanreize verbessert werden. „Beginnend in den neunziger Jahren, hat eine wuchtige Kampagne erst die Sprache, dann das Denken erobert. Es begann damit, dass aus dem sozialen Netz die soziale Hängematte wurde und statt von der Massenarbeitslosigkeit vom kollektiven Freizeitpark die Rede war; mittlerweile wird die Kürzung von Arbeitgeberbeiträgen zur Rentenversicherung als Beitrag zur Generationengerechtigkeit verkauft und eine allgemeine Lohnsenkung als Rezept zur Gesundung des Landes ausgegeben“, formuliert Heribert Prantl, Jurist und Journalist der Süddeutschen Zeitung (2005:91).

Schon unter der Regierung Kohl wurden daher erste Sozialleistungen gekürzt und die Deregulierung des Arbeitsmarktes eingeleitet: 1984 wurden Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe gesenkt und 1985 befristete Beschäftigung und Leiharbeit erleichtert sowie eine Bedarfsprüfung bei der Hinterbliebenenrente eingeführt. Die deutsche Wiedervereinigung 1990 infolge des Zusammenbruchs der DDR brachte zwar eine kurze Wiederbelebung der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik aus den 1960er und 1970ern. Doch stießen die Beschäftigungsmaßnahmen aufgrund der hochgeschwellten Arbeitslosigkeit schon 1992 an die Grenzen der Finanzierbarkeit. Die Regierung Kohl vollzog dann ab 1994 eine arbeitsmarktpolitische Trendwende: Für Arbeitslose wurden Trainingsmaßnahmen zum Test ihrer Arbeitsbereitschaft eingeführt, Arbeitslose zur aktiven Beschäftigungssuche verpflichtet sowie Sanktionen in Form von Leistungskürzungen und Kriterien zumutbarer Beschäftigung verschärft. Der Staat sollte von nun an minimalistisch eingreifen und die Marktkräfte gestärkt werden (Fleckenstein, 2011:73).

Parallel dazu nahm die Vernetzung der deutschen Volkswirtschaft mit internationalen Märkten Mitte der 1990er massiv zu. Der Außenhandelsanteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) wuchs in nur zehn Jahren von weniger als 40% auf über 70%. Die ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland stiegen im selben Zeitraum von knapp 10% auf fast 60% des BIP. Globalisierung und Europäisierung rückten positive wie negative Entwicklungen anderer Länder näher, deren Konsequenzen die Regierungen nur noch teilweise kontrollieren und abfedern konnten. Türöffner für die wachsende internationale Verflechtung waren technischer Fortschritt und letztendlich die Regierungen selber. Die Gewerkschaften verpassten, im wachsenden privaten Dienstleistungssektor und in den neuen Bundesländern Fuß zu fassen und litten unter Macht- und Mitgliederschwund angesichts des Drohpotentials der Arbeitgeber, Produktionsprozesse ins Ausland zu verlagern. Die Flächentarifbindung der Beschäftigten sank zwischen 1996 und 2011 von 70% auf knapp über 50% in den alten Bundesländern und von rund 55% auf unter 40% in den neuen Bundesländern.

Zahlreiche Deregulierungsmaßnahmen machten dem Wachstum von atypischen Beschäftigungsformen mit höheren Einkommensrisiken außerhalb des Normalarbeitsverhältnisses die Bahn frei. Bildungsexpansion und Erleichterung der Teilzeitbeschäftigung führten immer mehr Frauen in die Erwerbstätigkeit. Das stellte viele familiäre Muster, die zuvor als *normal* galten, wie die des männlichen Ernährers und der unbezahlten Haus- und Pflegearbeit der Frauen, in Frage. Infolge der sinkenden Geburtenrate sank die Größe von Familien und auch die durchschnittliche Größe von Haushalten. Der demografische Wandel und die Zunahme atypischer Erwerbsformen stellte die Absicherung gegen Arbeitslosigkeit und Alter vor neue Herausforderungen. Renten und andere Leistungen wurden gekürzt und die Anspruchsvoraussetzungen verschärft.

Der Abbau von Sozialleistungen und die Reduktion von Steuern gipfelte schließlich in den Hartz-Reformen der rot-grünen Regierung von Kanzler Schröder und die Stimmung wendete sich. Angesichts der massiven Eingriffe wuchs die Furcht vor zu viel Sozialabbau und zu viel Flexibilität. In den politischen

Talkshows sorgte man sich Anfang der 2000er um den Verbleib des Sozialstaats.⁴ „Die Absicherung der großen Lebensrisiken wird künftig ernsthaft gefährdet sein, wenn nicht sehr rasch entschieden gegengesteuert wird. Ohne eine grundlegende Kurskorrektur in den sozialen Sicherungssystemen wird Deutschland dem Sozialstaatsgebot zunehmend weniger gerecht werden können“, stellte der Bericht der Kommission *Soziale Sicherheit* unter dem Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog 2003 fest (Herzog, 2003:4).

Die Literatur der Ökonomen, Juristen, Soziologen, Historiker und Politologen hat zwar zahlreiche Überblicke und Interpretationen zum Wandel des deutschen Wohlfahrtsstaats produziert. Doch meist konzentrieren sich diese Werke auf eine bestimmte Reform, einen spezifischen Zweig des Wohlfahrtsstaats oder eine bestimmte Regierungsepisode. So erhielten die Hartz-Reformen, soziale Transfers und die Regierung Schröder viel größere Aufmerksamkeit als die Reformen der Einkommensteuer und die Deregulierungsmaßnahmen der Regierung Kohl. Diese Arbeit gibt daher nach Wissen der Autorin einen erstmaligen, ausführlichen Überblick zu Reformen und Gesetzesänderungen mit Auswirkung auf die wohlfahrtsstaatliche Versicherung beginnend im Jahr 1982 mit Regierung Kohl bis zum Jahr 2012 unter Regierung Merkel.

Aus den oben geschilderten Entwicklungen ergeben sich nun folgende Fragen: Inwiefern räumt der deutsche Wohlfahrtsstaat der Versicherung Vorrang gegenüber der Umverteilung ein? Hat sich der Staat während der vergangenen drei Jahrzehnte von seiner Aufgabe als Versicherer zurückgezogen, sodass die Menschen in Deutschland heute ein höheres Einkommensrisiko tragen müssen? Wenn ja, welche Gruppen sind besonders betroffen? Hat der Staat möglicherweise selbst dazu beigetragen, Einkommensrisiken zu erhöhen, indem er dem Druck zur Deregulierung und Verbesserung der Arbeitsanreize nachgegeben hat? Und haben sich die im Steuer-Transfer-System inhärenten Arbeitsanreize tatsächlich verbessert, wenn schon Versicherung und Umverteilung dafür geopfert wurden? Diesen Fragen widmet sich der empirische Teil der Arbeit.

Um das Ausmaß der Versicherung durch den Staat quantifizieren zu können, muss zunächst ein Weg gefunden werden, empirisch Versicherung von Umverteilung zu unterscheiden. Denn es lässt sich nicht nur theoretisch zeigen, dass der Staat seine Versicherungsfunktion nur in Verbindung mit Umverteilung wahrnehmen kann. Tatsächlich verteilen Steuern und Transfers im deutschen Wohlfahrtsstaat sowohl von einem Individuum zu einem anderen um (Umverteilung) als auch über den Lebenszyklus eines Individuums (Versicherung). Transfers wie Sozialhilfe und Wohngeld kommt dabei eindeutig eine Umverteilungsfunktion zu, während Transfers wie Arbeitslosengeld, Krankengeld und Renten der Versicherung gegen Einkommensrisiken durch Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter dienen.

Um empirisch die Versicherungsfunktion von der Umverteilungsfunktion trennen zu können, muss der Beobachtungszeitraum, der üblicherweise ein Jahr beträgt, weiter gefasst werden, sodass die Einkommenszuflüsse einer Person über einen längeren Zeitraum erfasst werden. Über das Ausmaß staatlicher Umverteilung gibt es zahlreiche Studien, die Umverteilung üblicherweise als die Differenz der Ungleichheit von Jahreseinkommen vor und nach Staatseingriff messen.⁵ Ein Großteil der Umverteilung innerhalb eines Jahres ist aber vermutlich auf die Versicherungsfunktion zurückzuführen, die bei der Verwendung von Jahreseinkommen außer Acht gelassen wird (Sandmo, 1999). In der langen Frist können Sozialversicherungsbeiträge

⁴Die Frankfurter Allgemeine Zeitung veröffentlichte am 19. Mai 2009 einige Titel der deutschen politischen Talkshows aus den Jahren 2000 bis 2004: „Zu faul, zu krank, zu alt: Sozialstaat vor der Wende?“ (Berlin Mitte, 12. April 2001), „Wem kann man noch vertrauen - wie schamlos sind Entscheidungsträger?“ (Presseclub, 12. Juli 2002), „Blut, Schweiß und Tränen - Was bleibt vom Sozialstaat?“ (Sabine Christiansen, 9. März 2003), „Sozialstaat ade - wo bleibt die Gerechtigkeit?“ (Berlin Mitte, 1. Mai 2003), „Alles privat - wo bleibt der Sozialstaat?“ (2. Oktober 2003, Berlin Mitte), „Reformchaos: Bleibt der Sozialstaat auf der Strecke?“ (Phoenixrunde, 6. Oktober 2003), „Der geschöpfte Bürger - Was bleibt vom Sozialstaat?“ (Sabine Christiansen, 26. Oktober 2003), „Arbeitslos, nutzlos, hoffnungslos?“ (Hart aber fair, 4. Februar 2004)

⁵Siehe beispielsweise Bach et al. (2009).

auch als Versicherungsprämien interpretiert werden. Und Sozialversicherungsrenten können statt als Transfers zwischen den Generationen auch als Annuitäten gesehen werden, die den gezahlten Beiträgen innerhalb des Erwerbslebens entsprechen (Börsch-Supan/Reil-Held, 2001).

Für die Trennung der beiden Funktionen lassen sich aus der Literatur im Wesentlichen zwei Ansätze ableiten. Dabei wird auf die Literatur zu Ungleichheit und Einkommensvolatilität zurückgegriffen. Der erste Ansatz verwendet ein Ungleichheitsmaß, das nach Gruppen zerlegbar ist, und wurde von Björklund und Palme (2002) etabliert. Das Ungleichheitsmaß bemisst die Ungleichheit der langfristigen Einkommen der Individuen. Bei der Zerlegung des Ungleichheitsmaßes nach Gruppen wird jedes Individuum mit seinen diversen Jahreseinkommen als eine Gruppe interpretiert. Die Ungleichheit zwischen den Gruppen gibt Aufschluss über die Ungleichheit zwischen Personen und die Ungleichheit innerhalb der Gruppe über das Ausmaß der individuellen Ungleichheit, d.h. seiner Einkommenschwankungen über die Zeit. Die gemessenen Einkommenschwankungen dienen dabei als Instrument für das empirisch nicht messbare Einkommensrisiko. Die Differenz der jeweiligen Komponenten vor und nach Staatseingriff dient als Maß für Umverteilung bzw. Versicherung. Dabei werden allerdings die Realtransfers der wohlfahrtsstaatlichen Versicherung, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit und Bildung, nicht berücksichtigt. Björklund und Palme (2002) liefern mit diesem Ansatz empirische Evidenz für Schweden. Für Deutschland existiert nur die in Kapitel 7 beschriebene Studie der Autorin, die 2012 bereits in Schmollers Jahrbuch erschienen ist.⁶ Anhand der Zerlegung kann schließlich untersucht werden, inwiefern Versicherung im deutschen Wohlfahrtsstaat Vorrang gegenüber Umverteilung hat und welche Rolle Einkommensteuern, Sozialversicherungsbeiträge und staatliche Transfers, insbesondere Sozialversicherungsrenten, für Umverteilung und Einkommensstabilisierung spielen. Kinder und ältere Personen sind bei solch einer Analyse von besonderem Interesse, da sie auf Transfers innerhalb des Haushalts oder staatliche Transfers angewiesen sind, weil sie noch nicht oder nicht mehr erwerbstätig sind. Eine altersgruppenspezifische Analyse, wie in Kapitel 7 beschrieben, kann daher die Frage beantworten, ob die Versicherungsfunktion mit dem Alter für die Bürger an Bedeutung gewinnt.

Der zweite Ansatz wird häufiger verwendet: Die Studie von Gottschalk und Moffitt (1994) hat eine ganze Reihe von Studien zu Einkommensrisiko und Einkommensungleichheit angestoßen. Insbesondere für die USA, Großbritannien und Kanada deuten die Ergebnisse auf ein steigendes Einkommensrisiko.⁷ Nach dem Ansatz von Gottschalk und Moffitt (1994) wird Einkommensungleichheit in eine permanente Komponente, die die langfristig persistente Ungleichheit widerspiegelt, und in eine transitorische Komponente, die die kurzfristigen individuellen Einkommenschwankungen abbildet, zerlegt. Das permanente Einkommen ist dabei der individuelle Einkommensdurchschnitt über mehrere Jahre und die transitorische Komponente ergibt sich aus der Abweichung des jährlichen bzw. monatlichen Einkommens vom permanenten Einkommen. Die zahlreichen Studien, die diese Methodik seither verwendet haben, konzentrieren sich jedoch jeweils auf ein Einkommenskonzept. Entweder sie analysieren die Schwankungen des Arbeitseinkommens oder die Schwankungen des Nettohaushaltseinkommens.⁸ Die in Kapitel 8 dargestellte Studie, die bereits *Review of Income and Wealth* publiziert wurde,⁹ nutzt daher erstmals die Differenz der jeweiligen Komponenten vor und nach Staatseingriff und kann so das Ausmaß von Umverteilung und Versicherung in Deutschland

⁶Bartels, C. (2012): Redistribution and Insurance in the German Welfare State, *Schmollers Jahrbuch - Journal of Applied Social Science Studies* 132, 265-295.

⁷Siehe Dynan et al. (2007) für einen Literaturüberblick.

⁸Für die Analyse der Einkommenschwankungen in Deutschland verwenden beispielsweise Myck et al. (2011) Bruttoarbeitseinkommen und Biewen (2005) Nettohaushaltseinkommen.

⁹Bartels, C. und T. Bönke (2013): Can households and welfare states mitigate rising earnings instability?, *Review of Income and Wealth* 59(2), 250-282.

quantifizieren. Berechnungen für spezifische Untergruppen liefern Hinweise, ob Einkommensschwankungen stärker jüngere Altersgruppen, Singles oder niedrigere Einkommensquartile betreffen und inwiefern die wohlfahrtsstaatliche Versicherung über unterschiedliche Gruppen variiert.¹⁰

Ein Steuer-Transfer-System bringt aber durch Versicherung und Umverteilung nicht eindeutig nur Verbesserungen für das Allgemeinwohl. Beginnend in den 1990er Jahren betonten Ökonomen immer stärker die Fehlanreize, die sich aus einem Steuer-Transfer-System ergeben können: Die Transfers an die Armen können Geringverdiener dazu verleiten, Arbeitsunfähigkeit vorzutäuschen und gar nicht zu arbeiten. Progressive Steuern könnten Mittel- und Hochverdiener dazu bringen, weniger zu arbeiten. Die empirische Evidenz bisher hat gezeigt, dass die im Steuer-Transfer-System inhärenten Arbeitsanreize die Individuen stärker bei ihrer Entscheidung beeinflussen, ob sie überhaupt eine Arbeit aufnehmen, als bei der Entscheidung, ob sie mehr oder weniger arbeiten.¹¹ Die Entscheidung zwischen Arbeitsaufnahme und Arbeitslosigkeit angesichts eines Steuer-Transfer-Systems wurde erstmals von Saez (2002) in die Optimalsteuertheorie integriert. Darauf folgend schätzten einige Studien die systeminhärenten Arbeitsanreize zur Arbeitsaufnahme durch den sogenannten *Arbeitsaufnahmesteuersatz* (*Participation Tax Rate (PTR)*), wie beispielsweise Adam et al. (2006) und Brewer et al. (2008) für Großbritannien oder Immervoll et al. (2007), Immervoll et al. (2009) und O'Donoghue (2011) für diverse EU-Länder. All diese Studien fokussieren jedoch auf ein einziges Jahr als Entscheidungszeitraum. Die meisten Individuen werden bei ihrer Arbeitsangebotsentscheidung die Konsequenzen über einen längeren Zeitraum betrachten, sodass folgende Faktoren bei der Entscheidung eine Rolle spielen mögen: Durch Weiterbildung und Erfahrung steigert ein arbeitendes Individuum sein Einkommen über die Zeit, während ein nicht-arbeitendes Individuum Transfers der Arbeitslosenversicherung oder der Grundsicherung erhält, die von institutionellen Regelungen festgelegt sind. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sinken in Deutschland mit der Dauer der Arbeitslosigkeit, während die Leistungen der Grundsicherung tendenziell stabil bleiben. Der Einkommensunterschied zwischen arbeitenden und nicht-arbeitenden Individuen steigt also mit Ausdehnung des Bemessungszeitraums. Die finanziellen Konsequenzen einer Entscheidung für die Arbeitslosigkeit werden folglich besser erfasst, wenn der Zeitraum auf mehr als ein Jahr ausgedehnt wird. Daher kontrastiert die in Kapitel 9 dargestellte Studie erstmals die systeminhärenten Arbeitsanreize anhand von Arbeitsaufnahmesteuersätzen über ein Jahr und über drei Jahre. Dieser Vergleich gewinnt durch die einschneidenden Arbeitsmarktreformen der Regierung Schröder 2003-2005 noch an Bedeutung, da diese Reformen gerade auf die langfristigen Arbeitsanreize abzielten und durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe Langzeitarbeitsarbeitslosigkeit finanziell deutlich unattraktiver machten. Dieser Effekt bliebe bei einer Betrachtung über ein Jahr unbeachtet. Arbeitsaufnahmesteuersätze werden daher für Ein-Jahres- und Drei-Jahres-Perioden innerhalb der Zeiträume 1995-1997 und 2005-2007 berechnet.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil definiert eine einheitliche Terminologie und den theoretischen Hintergrund. Der zweite Teil beschreibt Entstehung und Wandel der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen Deutschlands vor dem Hintergrund des strukturellen Wandels. Der dritte Teil besteht schließlich aus drei empirischen Studien, in denen Einkommensrisiken, Versicherung und Umverteilung sowie Arbeitsanreize langfristig, kurzfristig und im Wandel über die Zeit analysiert werden.

Kapitel 2 definiert zunächst die zentralen Begriffe der Arbeit: Einkommensrisiko und Versicherung. Zudem werden mögliche Determinanten des Einkommensrisikos diskutiert und die Nachfrage nach Versiche-

¹⁰Ähnliche Ansätze verfolgen Gottschalk und Moffitt (2009) und Jenkins (2011) für die USA und Großbritannien.

¹¹Siehe Meghir und Phillips (2010) für einen Überblick über empirische Studien zu Arbeitsangebotselastizitäten.