

Umbau oder Abbau? Zur Zukunft des Sozialstaats

Vortrag auf der gleichnamigen Tagung am 23.02.2005
in der Verwaltungsfachhochschule, Frankfurt/Main,
veranstaltet vom Amt für Lehrerbildung

1. Einleitende Problemskizze

Die Sozial- und Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 und insbesondere die Ersetzung der Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II (Hartz IV) werden von Teilen der Bevölkerung als Bruch mit tradierten Prinzipien des deutschen Sozialstaats wahrgenommen. Dagegen behaupten die Regierungsparteien, es ginge um eine zwingend notwendige Systemreparatur, d.h. die Rettung des Sozialstaats und der Prinzipien sozialstaatlicher Sicherheitsgewähr.

Beides ist richtig. Angesichts eines Sozialbudgets im Umfang von einem Drittel des Brutto-sozialprodukts und einer Staatsquote von 49 % ist die Rede vom „Ende des Sozialstaats“ unangebracht. Und dass die jüngsten Reformen allenfalls das Wachstum, aber nicht das Volumen der Sozialausgaben verringern, darf als bekannt vorausgesetzt werden. Wer also im Vergleich zur Mitte der 1980er Jahre einen „Sozialabbau“ festzustellen meint, befindet sich im Irrtum.

Was bei den aktuellen Reformen in Frage steht, sind zwar auch die Kosten des Sozialstaats, aber vorrangig das Problem der Kosteneffizienz. Im Kern geht es um das Scheitern des Sozialstaats bei der Abwendung oder auch nur Eindämmung der Übel, die zu behandeln er geschaffen wurde. Nach übereinstimmender Einschätzung von ernstzunehmenden Experten verliert der deutsche Sozialstaat seinen Charakter als Palliativ sozialer Probleme (ein effektiver Problembearbeiter war er kaum jemals) und ist dabei, ein Problemgenerator zu werden.

Im Lichte dieser Kritik ist das Verlangen nach einem Bruch mit der Vergangenheit nachvollziehbar. Und dieses Verlangen gibt es – aus folgenden Gründen.

Der seit der Einheit rapide gestiegene Reformbedarf resultiert **zum einen** aus einem Strukturdefekt des deutschen Sozialstaats. Er besteht darin, dass die Kosten der kurativen Sozialpolitik zur Steigerung des Bedarfs an kurativer Sozialpolitik führen und zwar über den Teufelskreis, dass die effektiven Lohnkosten der Unternehmen aufgrund des Lohnbezugs der Sozialbeiträge umso mehr steigen, je weniger Arbeitskräfte – u.a. aufgrund gestiegener Lohnkosten – Beschäftigung finden.

Zum zweiten besteht Reformbedarf, weil die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland seit über einem Jahrzehnt der Entwicklung der anderen führenden Industrieländer hinterher hinkt. Deutschland ist nicht nur von einer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit – bei gleichzeitig ge-

ringer Erwerbsquote¹ –, sondern auch von einer Strukturkrise seiner Wirtschaft betroffen. Sie äußert sich im unterdurchschnittlichen Wachstum derjenigen Sektoren, die in anderen Ländern für vergleichsweise hohe Wachstumsraten verantwortlich sind: High-Tech-Produkte und kommerzielle Dienstleistungen (Kitschelt/Streeck 2003).

Die schlechten Wirtschaftsdaten sind folglich nicht in erster Linie der ungünstigen Konjunktur anzulasten, sondern Besonderheiten des deutschen Institutionensystems. Die einst als "Modell Deutschland" gepriesenen Spielregeln der Wirtschafts- und Sozialordnung erweisen sich den Bedingungen einer globalisierten Ökonomie nicht gewachsen. Deshalb werden die Maßstäbe für das, was sozial-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisch notwendig ist, nicht mehr aus der Geschichte Deutschlands bezogen, sondern entstammen Vergleichen mit anderen (OECD-) Ländern (sog. Benchmarking).

Zum dritten spielt eine Rolle, dass sich die Vorstellungen vom Möglichkeitsraum und praktikablen Rezepten der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in den vergangenen zwei Jahrzehnten grundlegend gewandelt haben. Ausgangspunkt waren verschiedene Zweige der Wirtschaftswissenschaft – und zwar nicht nur die modelltheoretisch starke „Neoklassik“, sondern auch die empirischen (und überwiegend „anti-klassischen“) Zweige der „behavioral economics“ sowie der mikroökonomisch geprägten Transformationskosten- und Informationsökonomik.

Dieser kognitive Wandel wurde von den politischen Akteure – gerade in Deutschland, aber auch in Frankreich – lange ignoriert oder ausschließlich als ideologische Mode (Stichwort Neoliberalismus) betrachtet. Man korrigierte sich erst, als unübersehbar war, dass Länder, die sich zur Liberalisierung und makroökonomischen Stabilisierung entschieden hatten, mit deutlich besseren Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten abschnitten. Im Zuge dieses Kognitionswandels erwiesen sich einige bislang als selbstverständlich behandelte **Annahmen als obsolet**.

So wurde die Annahme aufgegeben, dass die Volkswirtschaft eine fest bestimmte Menge von Arbeit benötige, die man nur "gerecht" verteilen müsse. Während die „Fix-Mengen-Prämisse“ unterstellt, zuerst müsse das Wirtschaftswachstum anziehen, erst dann gäbe es wieder "mehr" Arbeit, geht man heute davon aus, dass jeder zusätzlich Beschäftigte und jede zusätzlich geleistete (möglichst unbezahlte) Arbeitsstunde die Wirtschaftsleistung des Landes steigert und damit unmittelbar wachstumsförderlich ist. [Bekanntlich verdankt sich das bescheidene Wachstum von 1.6 % in 2004 wesentlich einer geringen Zahl von bezahlten Feiertagen.] Die Konsequenz lautet: Auch niedrig entlohnte (zusätzliche) Beschäftigungsverhältnisse und verlängerte Arbeitszeiten verbessern die Wirtschaftslage. Damit erfahren die Aufgaben des Sozialstaats eine **Akzentverschiebung**. Statt erwerbslosen Menschen eine *Alternative* zur Erwerbstätigkeit zu bieten, geht es in erster Linie darum, sie zu befähigen, so bald wie irgend möglich eine entlohnte Erwerbsarbeit aufzunehmen.

¹ Die sehr *niedrige Erwerbsbeteiligungsquote* gilt als das gravierendste Strukturproblem des deutschen Arbeitsmarktes. Im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern liegt die Erwerbsbeteiligung 10 Prozentpunkte niedriger (die Frauenerwerbstätigkeit sogar 15 Prozentpunkte) und der Anteil von Dienstleistungsbeschäftigten ist ebenfalls rund 10 Prozentpunkte geringer.

Obsolet wurde auch die Annahme, dass die „autonome“ Tarifpolitik von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden der Wirtschaft und allen lohnabhängigen Erwerbstätigen zum Vorteil gereicht. Vielmehr ist im Falle Deutschlands eine tiefe Spaltung der Erwerbchancen festzustellen: auf der einen Seite die relativ ertragsstarke Exportwirtschaft, auf der anderen die vergleichsweise schmalen Bereiche kommerzieller und privater Dienstleistungen.

Aufgrund der geringen Lohnspreizung und relativ hohen Fluktuationskosten sind die im Zuge der Deindustrialisierung aufkommenden Dienstleistungssektoren unterentwickelt. Gleichzeitig macht es die große Zahl von Arbeitsuchenden den Gewerkschaften schwer, sich auf eine weitere Flexibilisierung der Beschäftigungskonditionen und den Abbau von Insiderprivilegien einzulassen (Stichwort Mitnahmeeffekte). So wurde schließlich die Lohn- und Tarif(struktur)politik der Tarifparteien ein Teil des Ursachenkomplexes der deutschen Massenarbeitslosigkeit.² Das sieht man daran, dass den Gewerkschaften mittlerweile alle Maßnahmen für den Abbau der Arbeitslosigkeit als schlimmer erscheinen als das Fortbestehen hoher Arbeitslosigkeit.

Demgemäß lautet eine Lesart von Hartz IV, dass die Regierung erstmals die logische Konsequenz aus der verbandlichen Tarifautonomie gezogen hat: Sie machte ihre Sozial- und Arbeitsmarktpolitik von der Zustimmung der Tarifparteien unabhängig und damit ebenfalls „autonom“. Gleichwohl besteht kein Grund, die Feststellung einer Funktionsstörung der überbetrieblichen Tarifpolitik in eine allgemeine Gewerkschaftsschelte zu verlängern. In Frage stehen nicht Sinn und Funktion des gewerkschaftlichen Interessenschutzes, sondern bestimmte Regelungsstrukturen, zu denen es „bessere“ Alternativen gibt.

Auf besonders große Akzeptanzprobleme stößt die **Umgewichtung der Optionen von Konsumenten und Produzenten**, die sich als Konsequenz der Globalisierung der Wirtschaft und des Freihandels aufdrängt. Weil die vom Konsum ausgehenden Wachstums- und Arbeitsplatzeffekte nicht mehr ausschließlich am Ort des Konsums, sondern international, also breit verteilt anfallen, haben alle auf die Stärkung der Nachfrage zielenden Politiken erheblich an Wirksamkeit – und beschäftigungspolitischem Sinn – verloren. Während die Kosten jeder Art von Nachfrageförderung ausschließlich „vor Ort“, also konzentriert fallen, verpuffen ihre Beschäftigungseffekte dank des hohen Anteils von Importgütern unter der Vielzahl der internationalen Produktionsstandorte.

Wohlstandsentscheidend und *sozialpolitisch* effektiv ist es deshalb, die **Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Produktion** zu verbessern. Das kommt aber *nicht* als Ergebnis von Nachfrageförderung zustande, sondern nur durch günstige Produktions-, sprich: Angebotsbedingungen. Deshalb empfiehlt es sich auch in sozialpolitischer Perspektive, den Fokus von der Nachfrageseite der Gütermärkte auf die **Angebotsseite** der Produktionsfaktoren, d.h. von der Einkommensverteilung auf die Möglichkeiten der Einkommens**entstehung**, zu len-

² D.h., dass die 6 Mio. unfreiwillig Erwerbslosen weder als historischer Unfall noch als Folge ungenügender Sozialpolitik, zu langer Wochenarbeitszeit, zu hoher Produktivitätsentwicklung oder einer „falschen“ Gewinnorientierung der Unternehmen zu veranschlagen sind.

ken. Wer die positiven Externalitäten privaten Wirtschaftens, also den gesellschaftlichen Nutzen von Wirtschaft, auf einen bestimmten Sozialraum, ein Land oder eine Region, konzentrieren will, hat also guten Grund, sich mit einer **kapitalfreundlichen Angebotspolitik** anzufreunden.

Ein praktisches Beispiel für das Verpuffen nachfragepolitischer Anstrengungen bietet die **deutsche Wirtschafts- und Währungsunion** von 1990. Die Explosion der Kaufkraft durch Aufwertung der DDR-Währung um 400 %, die Umstellung der Erwerbs- und Sozialeinkommen im Verhältnis von 1 : 1 sowie die Anhebung der Einkommen auf ca. 85 Prozent des westdeutschen Niveaus stellten einen historisch einzigartigen Kaufkraftschub dar. Er bewirkte jedoch keinen regionalen Wachstumseffekt, sondern begründete Anspruchs- und Lohnniveaus, die den Bedingungen einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung widersprechen.³

Weitere Gründe für eine Reform des Sozialstaats liegen in Finanzierungsproblemen einzelner Versorgungszweige, die auch in anderen Ländern zur Bearbeitung anstehen bzw. anstanden. Bei der **Rentenversicherung** wirkt sich der demographische Wandel bekanntlich als zunehmendes Missverhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentenbeziehern aus. In der **Krankenversicherung** besteht eine Tendenz der stetig wachsenden Ausgaben aufgrund des höheren Anteils und der steigenden Lebenserwartung von älteren, chronisch behandlungsbedürftigen Patienten sowie als Folge des erfreulich dynamischen, aber leider sehr kostspieligen medizinischen Fortschritts. Soviel zum aktuellen Problemszenario.

2. Der Funktionswandel des Sozialstaats

Die Veränderungen realwirtschaftlicher und kognitiver Art kulminieren in Anreizen zur Neubestimmung der Aufgaben des Sozialstaats. Bevor ich diese zu umreißen versuche, ist jedoch ein Blick auf zentrale Aspekte des tradierten und mittlerweile obsolet gewordenen Sozialstaats-Verständnisses angebracht.

Dabei gilt es, eine klare Unterscheidung vorzunehmen zwischen den Funktionen des frühen Sozialstaats auf der einen Seite und seiner heutigen Gestalt auf der anderen. Sowohl für die Entstehungsbedingungen und frühen Formen des Sozialstaats wie für seine heutige Gestalt gilt, dass es sich um **ein emergentes politisches Artefakt**, nicht aber um die Realisation von allgemein konsentierten abstrakten Prinzipien handelt (Wiesenthal 2003).

Die Funktionsprinzipien „Versicherung“, „Fürsorge“, „Versorgung“ kristallisierten sich erst im Laufe der Entwicklung heraus. Die viel zitierten „moralischen“ Prinzipien wie „Solidarität“, „Sicherheit“ oder „Gerechtigkeit“ sind durchweg Projektionen, die von politischen Interpreten in die Geschichte der Institutionen hineingelesen wurden.

Die frühen Sozialversicherungen reichten bekanntlich nicht einmal aus, um die basalen Lebensgrundlagen der Berechtigten zu sichern. Sie waren nicht mehr als ein Zubrot – entweder

³ Der Anteil von ausländischen KFZ ist in Ostdeutschland signifikant höher als im Westen.

eingeführt, um die größte Not von eigentumslosen Kranken, Invaliden und Alten zu lindern oder um der Arbeiterbewegung den Schneid abzukaufen. Dass schon frühzeitig in Dänemark und Schweden eine allgemeine (nicht auf die Fabrikarbeiterschaft beschränkte) Volksrente eingeführt wurde, verdankt sich den Spielregeln und Kompromisszwängen des parlamentarischen Entscheidens, nicht aber einem Prinzipienkonsens der Reformen.

Ist schon die frühe Sozialstaatsentwicklung durch politische Konflikte und die Artefakte kollektiven Entscheidens geprägt, so gilt das umso mehr für die Funktionsanreicherung, die der Sozialstaat nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhr. Von den 1950er bis in die 1970er Jahre trugen die politischen Parteien ihren Wettbewerb um Wählerstimmen (und die Systemkonkurrenz mit dem Kommunismus) wesentlich im Medium der Sozialpolitik aus.

Entsprechend dem schleichenden Wandel der Sozialstruktur, in dem der Anteil der Arbeiterschaft an den Erwerbstätigen sank, wurden die sog. Mittelschichten, d.h. Angestellte, Beamte und Selbständige, zur wichtigsten Zielgruppe. Dabei dominierten die Funktionen „Versicherung“ und „Versorgung“ über die ursprünglich allein maßgebende Funktion „Fürsorge“. Das manifestierte sich u.a. in der Dynamisierung der beitragsabhängigen Altersrente als Teilhabe am wirtschaftlichen Fortschritt, in der Eigentumsgarantie der erworbenen Rentenansprüche und in der stetigen Erweiterung der Krankenkassenleistungen.

In dieser Phase des Sozialstaats entwickelte sich das bis in die Gegenwart reichende Verständnis der Staatsaufgaben: als **maximal inklusive Zuständigkeit des Staates** für das Wohlergehen der Bürger. Es fand seinen makroökonomischen Ausdruck im steigenden Staatsanteil am Sozialprodukt, der sich v.a. dem Ausbau des öffentlichen Dienstes und dem Wachstum öffentlicher Investitionen – zunächst im Wohnungssektor und Verkehr, danach im Bildungssektor – verdankte. Überflüssig zu sagen, dass der Gestaltwandel zum Wohlfahrtsstaat weit überwiegend aus der wachstumsbedingten Zunahme der regulären Staatseinnahmen finanziert werden konnte.

Das änderte sich mit dem Auftreten erster Krisenerscheinungen (wie 1967), die aus heutiger Sicht geradezu lächerlich gering wirken. Von nun stand die Sozialpolitik im Zeichen politischen Krisenmanagements. Im Interesse des sozialen Friedens (er war bis in die 1980er Jahre durch das Vorherrschen einer rigiden Nullsummendefinition des Verteilungskonflikts zwischen Kapital und Arbeit latent gefährdet) und der Wiederwahlchancen der jeweiligen Regierung verzichtete man darauf, die sozialstaatliche Versorgungsgarantie den gewandelten wirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen, Vielmehr wurde der Sozialstaat weiter ausgebaut – von den großzügigen Frühverrentungsregeln bis zur Pflegeversicherung.

Das aus der Vorkriegs- und der Kriegszeit in die Nachkriegszeit – gegen alliierte Einwände – gerettete Prinzip der politischen Beteiligung korporativer Interessen traf sich nun mit einem betont expansiven Verständnis der Staatsaufgaben, das dem „managed capitalism“ deutscher Prägung zugrunde liegt und noch das Muster der Wirtschafts- und Sozialunion von 1990 bestimmte.

Vor dem Hintergrund dieses Staats- bzw. Politikverständnisses befestigten sich nahezu alle Problemkonstellationen materieller und kognitiver Natur, die die heutige Krise ausmachen.

Auf einen einfachen Nenner reduziert, behauptet dieses Staatsverständnis, dass sich ökonomische Krisen prinzipiell durch kompensatorische Eingriffe des Staates bzw. (das ist die neuere Variante) „kooperative“ Verabredungen zwischen der Regierung und den „nationalen“ Wirtschaftsakteuren meistern ließen – was die andernfalls notwendige Anpassung an die Dynamik der Wettbewerbsmärkte erübrige oder auf eine ferne Zukunft zu verschieben erlaube.

Die dafür als geeignet geltenden Instrumente waren jedoch sehr gegensätzlicher Natur: einerseits Steuererhöhungen und staatliche Kreditaufnahme, um Subventionen und Kompensationen zu finanzieren – bei Inkaufnahme steigender Sozialabgaben; andererseits die erfolgreichen Bemühungen um die Herstellung eines integrierten europäischen Binnenmarktes und den weltweiten Abbau von Handelshemmnissen, um die Absatzchancen der Wirtschaft zu verbessern.

Langer Rede kurzer Sinn: Die an einer unkritischen Beurteilung des deutschen Institutionensystems und einer Überschätzung der politischen Steuerungsoptionen orientierte Krisenbearbeitung führte zur **Verschärfung der Problemlage**. Während die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik weiterhin so agierte, als habe sie es mit einem von äußeren Umständen weitgehend isolierten Wirtschaftsraum zu tun, hatten die Unternehmen längst begonnen, sich den Gegebenheiten der Globalökonomie und des internationalen Kapitalmarkts anzupassen.

In der Rückschau wirken Praxis und Selbstverständnis der Politik in den 1990er Jahren ausgesprochen schizophren. Dass die willentliche Reform der Unternehmensfinanzierung und die den Unternehmen für ihren Wandel zu „global players“ gewährten Erleichterungen die Grundlagen der an Binnenmarktverhältnissen und Besitzstandssicherung ausgerichteten Sozialpolitik untergraben würden, blieb lange Zeit unbemerkt. Weil der politische Lernprozess erst spät einsetzte, nachdem sich das akkumulierte Schuldenvolumen als kaum mehr finanzierbar erwies, bekamen die Anpassungsmaßnahmen den Charakter eines radikalen Bruchs mit der Vergangenheit. Gleichwohl zweifeln Finanzexperten, ob die getroffenen Maßnahmen ausreichen, den Schuldenanstieg zu stoppen.

Weitaus günstiger wäre man davon gekommen, hätte man sich bereits in den 1980er Jahren zur Reform des Sozialstaats entschlossen. Denn das Vorhandensein eines leistungsfähigen und ausfinanzierten sozialen Sicherheitsnetzes hätte es ermöglicht, die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsordnung einer gründlichen Liberalisierungskurs zu unterziehen – mit dem Ergebnis größerer Wirtschaftsdynamik und höherer beruflich-sozialer Mobilität bei einem hohen Niveau sozialstaatlicher Ausfallgarantien. Doch die Chance einer Kombination von „angelsächsischem“ Marktverständnis mit dem „kontinentaleuropäischen“ Verständnis sozialer Sicherheit wurde versäumt. Dass der Abschied vom Prinzip der statussichernden Versorgung ausgerechnet in eine Phase hohen Kapitalprofits und nachhinkender Löhne fällt, macht ihn nicht leichter, sondern ist im Gegenteil Anlass zu diversen Verschwörungstheorien.

Ein weiteres Erschwernis ist die Diskrepanz zwischen dem Flexibilitätsbedarf einer im forcierten Strukturwandel befindlichen Wirtschaft und den aus historischen Interessenkonflikten stammenden Marktzutrittsbarrieren, Erhaltungssubventionen und Mobilitätshemmnissen, zu

welchen auch die durch Gewerbe-, Handwerks- und Ausbildungsordnungen restringierten Berufszugänge zählen.

Während dem gegenwärtigen Strukturwandel der US-Wirtschaft, der sich im Niedergang von Traditionsindustrien, umfangreichen Güterimporten, hohen Auslandsinvestitionen und dem Outsourcing von Dienstleistungen dokumentiert, ein per Saldo positiver Wachstumseffekt bescheinigt wird, fällt die Beschäftigungsbilanz der sozialen Marktwirtschaft im Globalisierungsprozess eher düster aus, weil institutionelle Sperrklinken und Statusprivilegien verhindern, dass frei werdende Produktionsfaktoren rasch wieder zu effizienten Kombinationen zusammenfinden.

3. Die veränderten „constraints“ und „choices“ der Sozialpolitik

Unter den skizzierten Bedingungen ist das weitere Schicksal des deutschen Sozialstaats zwar nicht vollkommen determiniert, aber die politischen Optionen beschränken sich auf eine gewisse Bandbreite von realisierbaren Alternativen. Auch wenn die Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland im Vergleich mit Frankreich, Italien und Spanien als relativ günstig beurteilt wird, ist

1. die **Verringerung des Lohnkostendrucks** der Sozialabgaben und der direkten Steuern immer noch die wichtigste Randbedingung („constraint“) ist. Dafür eignen sich eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage von Sozialabgaben auf **alle** Einkommensarten und die Ausdehnung des Kreises der Pflichtversicherten. Die Finanzierungslast der Solidarinstitutionen muss breiter verteilt und damit von den lohnabhängig Beschäftigten auf **alle** Erwerbstätigen bzw. Bürger ausgeweitet werden. Das wird kaum ohne Einbeziehung der indirekten (Verbrauchs-) Steuern zu machen sein. In wie weit die Alternativen Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie geeignet sind, möchte ich hier offen lassen.

2. Weil ein solcher Umbau spürbare Begünstigungs- und Benachteiligungseffekte unter den verschiedenen Berufs- und Einkommensgruppen vor sich geht, kommt ein weiterer „constraint“ ins Spiel. Die mit dem reformierten Einnahmensystem verbundenen Versorgungsansprüche müssen – im Interesse der sozialen Zumutbarkeit und politischen Zustimmungsfähigkeit – neujustiert, im Klartext: begrenzt werden. Das bedeutet die **Abkehr vom Prinzip der Status- bzw. Besitzstandssicherung**. Der Sozialstaat der Zukunft wird seinen Bürgern nurmehr einen Anspruch auf Grundversorgung garantieren können.

Ein dem Erwerbsstatus entsprechende Lebensführung bei Arbeitsunfähigkeit und im Alter wird nur mittels zusätzlicher privater Vorsorge möglich sein. Über die medizinische Grundversorgung und die Behandlung akuter oder lebensbedrohender Zustände hinausgehende Gesundheitsleistungen, insbesondere die Absicherung vorhersehbarer und damit prinzipiell versicherbarer individueller Risiken werden einer privaten Zusatzversicherung bedürfen. Mit der Zuständigkeit des Sozialstaats für Grundversorgung und unvorhersehbare Risiken bleibt das **Solidaritätsprinzip gewahrt**.

3. An die Stelle des Anspruchs auf angemessenen Lebensunterhalt tritt die Staatsaufgabe, die Individuen weitaus effektiver und nachhaltiger als bisher zu befähigen, selbst für einen ihren Ansprüchen gemäßen Lebensunterhalt zu sorgen. Dem sollen u.a. das Prinzip „Fördern und Fordern“ und das ALG II Rechnung tragen.

Hier ist ein Wort zu Hartz IV angebracht. Ein Ziel dieser Reform ist es bekanntlich, das Arbeitsangebot für niedrig bezahlte Beschäftigungen zu erhöhen und über die Zulassung einer größeren Lohnspreizung zu einem höheren Beschäftigungsniveau zu gelangen. Diese Rechnung geht aber nur auf, wenn die niedrig entlohnten Arbeitsmarkt-Einsteiger eine realistische Aussicht auf eine (wenn auch) bescheidene Erwerbskarriere haben, bei der sie in besser bezahlte und qualifiziertere Beschäftigungen aufsteigen können.

Zur Zeit fehlen dafür noch alle Voraussetzungen, insbesondere eine entsprechende Liberalisierung des Tarif- und Arbeitsvertragsrechts sowie eine größere Durchlässigkeit der Berufsstruktur zugunsten von Basisqualifikationen und eine Pluralisierung der Qualifikationswege. Vermutlich sind dafür auch unmissverständliche Signale der Entbürokratisierung an die klein- und mittelbetriebliche Wirtschaft notwendig. Die Reform wird scheitern, wenn die neuen Arbeitsanbieter befürchten, lebenslang in Niedriglohnjobs gefangen zu bleiben.

Des Weiteren sind gezielte Innovationen im Bildungssystem zur besseren Vermittlung zeitgemäßer Basisqualifikationen und Optionen des lebenslangen Lernens nötig.

Diesen Voraussetzungen für ein wirksames „empowerment“ von unterstützungsbedürftigen und erwerbslosen Bürgern mangelt es zur Zeit noch am notwendigen Verständnis der um ihre Wiederwahlchancen besorgten Politiker/innen. Rund 50 % der Bevölkerung ist der Ansicht, in Sachen Reform sei genug oder schon zuviel getan. Das ist ein gefährlicher Trugschluss. Wird auf weitere liberalisierende Reformen der Arbeits-, Berufs-, Wirtschafts- und Sozialordnungen verzichtet, wird sich die bestehende Asymmetrie der Erwerbs- und Lebenschancen befestigen und die Zahl der von sozialer Exklusion Betroffenen steigen.

4. Ist die Reform des deutschen Sozialstaats alternativlos?

Politiker behaupten häufig, zu den von ihnen beschlossenen Maßnahmen gäbe es keine Alternative. Sie präsentieren sich nur ungern als Entscheider, die die in Frage kommenden Optionen sorgfältig sondieren, eine Entscheidung als Auswahl unter Alternativen treffen – und diese vor dem Hintergrund der ausgeschlossenen Optionen erklären und verantworten.

Bekanntlich gibt es zu jeder Entscheidung mindestens eine Alternative, nämlich die der Unterlassung. Folglich ist es sinnvoll, auch die sonstigen, womöglich in Frage kommenden Alternativen zu betrachten. Das sind im vorliegenden Fall mindestens sechs.

(1) Die Alternative der **Unterlassung**. In Sachen Sozialstaatsreform wurde von ihr rund zwei Jahrzehnte lang Gebrauch gemacht. Die amtierende Regierung praktizierte sie im Zeitraum 1998-2002. Das Ende der Untätigkeit verdankt sich vermutlich weniger selbst gewonnenen Einsichten als der Konfrontation mit den Wahrnehmungen externer Kommunikationspartner

auf EU-Ebene und im Rahmen von OECD und IWF. Das Eingeständnis der Finanzkrise Ende 2002 hat diese Alternative entwertet.

(2) Zur Alternative einer Politik der **Nachfrageförderung** wurde schon einiges gesagt. Sie würde gewiss auf den Beifall der Gewerkschaften und breiter Wählergruppen stoßen. Der geringfügigen und auf ein oder zwei Quartale beschränkten Wachstumsbelebung (um maximal 0,5 % des BIP, mehr wäre nicht finanzierbar) stünde ein dauerhaft höheres Niveau des Schuldenstandes bzw. das Erfordernis einer Steuererhöhung gegenüber. Die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes (geringe Erwerbsquote, hoher Anteil von Dauerarbeitslosen) blieben unberührt. Den Investoren würde signalisiert, dass die institutionellen Probleme des Wirtschaftsraums weiter anhielten. Anders sähe es dagegen aus, wenn die erwähnten strukturellen Reformen schon in Gang gekommen wären. Dann hätte ein moderater Nachfrageschub vermutlich ähnlich positive Wirkungen wie in den USA nach dem 11. September 2001.

(3) Ebenfalls anhaltend ungünstige Wirkungen wären zu gewärtigen, würde sich die Regierung der Forderung nach einer gezielten „**Umverteilung von oben nach unten**“ beugen. Zwar wurden die Besteuerungsquoten von Gewerbetreibenden, Kapitalbesitzern und Lohnempfängern inzwischen deutlich gesenkt, doch besteht zumindest bei der Unternehmensbesteuerung noch Korrekturbedarf (die Besteuerungsgrundlagen müssen verbreitert, der maximale Grenzsteuersatz gesenkt werden). Jeder Schritt in Richtung Steuererhöhung würde vor dem Hintergrund der Steuerreformen anderer europäischer Länder als Verschlimmderung wahrgenommen. Einer kurzzeitigen Erhöhung der Einnahmen stünden rückläufige Investitionen und sinkende Wachstumsraten gegenüber. Beschäftigungs- und Haushaltsslage würden mittelfristig auf niedrigere Niveaus abrutschen. Um das wieder zu korrigieren, müssten drastische Ausgabenkürzungen und nicht minder radikale Sozial- und Arbeitsmarktrefor-men in Angriff genommen werden.

(4) Eine Alternative ganz anderer Art wird in Gestalt eines allgemeinen **Grundeinkommens** (oder Bürgerlohns) vorgeschlagen. Die Befürworter übersehen m.E., dass ein nationaler Alleingang in Sachen erwerbsunabhängige Einkommensgarantie unter Bedingungen des weltmarktoffenen Wirtschaftens kaum Akzeptanzchancen besitzt. Es ist nicht erkennbar, wie den erwerbstätigen Kostenträgern die zusätzliche Steuerbelastung schmackhaft gemacht werden könnte. Noch unwahrscheinlicher ist eine internationale Verabredung in Sachen Grundeinkommen. Je genauer man sich mit den Kosten und Nebenfolgen eines allgemeinen Grundeinkommens beschäftigt, desto attraktiver wirkt die Alternative eines dezidierten Liberalisierungskurses, in dessen Gefolge nicht nur die Zugangschancen zur Erwerbsarbeit, sondern auch das Volumen möglicher Transferleistungen zu wachsen vermögen.

Ausgesprochen diskutabel und m.E. anzustreben ist dagegen die Option einer als „negative Einkommensteuer“ ausgestalteten bedarfsabhängigen Grundsicherung, zu der das ALG II als Vorstufe betrachtet werden kann. Sie wäre unschwer mit einer nach Einkommenshöhe gestaffelten Gesundheitsprämie verbindbar.

(5) Der Vollständigkeit halber ist auch die Alternative des **Protektionismus**, also eines mehr oder weniger vollständigen Rückzugs aus dem Freihandel, zu erwähnen. Auch sie zeichnet sich durch das schon erwähnte Bündel von kurz- und mittelfristigen Nachteilen aus. Wir dür-

fen aber nicht übersehen, dass protektionistische Politik nach wie vor in der Landwirtschaft und einigen anderen traditionellen Sektoren Praxis ist. Ihre Kosten tragen die europäischen Konsumenten und die lohnabhängige Bevölkerung afrikanischer Länder. Dass sie in einer zunehmend integrierten Weltwirtschaft fortbestehen kann, verdankt sich dem Einflussgewicht hochspezifischer Partikularinteressen, die einen Organisationsvorteil gegenüber allgemeinen und Konsumenteninteressen besitzen.

(6) Weniger eine praktische Alternative als vielmehr eine kritische Perspektive stellt die von Globalisierungskritikern wie *attac* geforderte Eindämmung bzw. **Kontrolle des internationalen Kapitalverkehrs** dar. Entsprechende Maßnahmen setzen verbindliche multilaterale Abkommen **aller** (alten und neuen) Industrieländer sowie effektive Sanktionsmechanismen voraus. Für ernst zu nehmende staatliche Bemühungen in diese Richtung fehlen jedoch alle Anzeichen. Ihr Zustandekommen ist unwahrscheinlich – nicht nur wegen der entgegengerichteten Interessen von Länder mit internationalen Finanzplätzen wie USA, Großbritannien, Deutschland usw., sondern auch wegen dem dezidierten Interesse der Entwicklungs- und neuen Industrieländer an ausländischen Finanzinvestitionen.

Zwar sind mit diesen gewisse (exogene und endogene) Risiken verbunden. Doch sie scheinen wirksamer durch solide nationale Finanzinstitutionen und international koordinierte Währungspolitik (z.B. als rechtzeitiger Übergang von festen zu flexiblen Wechselkursen) als durch Verkehrsbeschränkungen absorbierbar zu sein. IWF und Weltbank (letztere durch Forcierung von Konzepten des „good governance“) haben eine entsprechende Modifizierung ihrer Politik vollzogen. Damit komme ich zu meinem letzten Punkt.

5. Was hieße „soziale Demokratie“ heute?

Aus der Geschichte der Sozialstaaten wissen wir, dass ihre Leistungsstruktur, ihre gesellschaftspolitischen Funktionen und der ihnen von Bürgern zugeschriebene Sinn **keine Konstanten** sind, sondern sich mehrfach veränderten. Selbst wenn der neuerliche Gestaltwandel des deutschen Sozialstaats behutsam organisiert würde und erst in ein oder zwei Dekaden abgeschlossen sein wird, dürfte er hochgradig umstritten bleiben. Seine sozialintegrative Funktion ist folglich gefährdet.

Nicht unwesentlich für den Erfolg des Unternehmens ist die Fähigkeit der Reformer, die Notwendigkeit des Umbaus und die normativen Grundlagen der neuen Institutionen plausibel zu machen. Daran ist angesichts der Eigenlogik von Parteienwettbewerb und Massenmedien zu zweifeln. Deshalb kommt den Diskursen der Bürgergesellschaft und der einschlägigen Professionen des Wissenschafts- und Bildungssystems erhebliche Bedeutung zu.

Was die **Erklärung des Reformbedarfs** betrifft, möchte ich zu einer nüchternen Bilanz von Vergangenheit und Gegenwart raten. Das heißt insbesondere,

- den anspruchswirksamen Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit anhand seiner besonderen Prosperitätsbedingungen zu verstehen – und seinen vermeintlichen Modellcharakter zu relativieren;

- es heißt auch, die mit dem Schlagwort „Globalisierung“ nur unzureichend markierte Gestalt der neuen Weltwirtschaft zu identifizieren, in welcher die „alten“ Industriestaaten ihren Vorsprung allmählich einbüßen und die „neuen“ Industriestaaten – dank ihrer Position als „late comers“ – einige Vorteile auszuspielen vermögen,
- die gegenüber der Frühzeit der Industrialisierung weitaus günstigeren Möglichkeiten zur Kenntnis zu nehmen, welche die heute lebenden Bürger besitzen, um ihr Schicksal durch erhöhte Bildungs- und Mobilitätsbereitschaft selbst zu beeinflussen;
- auf einer Ausrichtung des neuen Sozialstaats zu bestehen, bei der die akuten Hilfe- und Schutzbedarfe von Bürgern Vorrang vor Statusprivilegien und Besitzstandschauvinismus besitzen;
- sich um ein Verständnis von Wirtschaft, Unternehmertum und Erwerbsarbeit zu bemühen, dass sich Verschwörungstheorien und vorschneller Vereinfachung entzieht, um den Resultaten der empirischen Wirtschaftsforschung mindestens ebensoviel Aufmerksamkeit zu schenken wie Modellkonstrukteuren und Ideologen.

Was die **normativen Grundlagen** eines neuen Sozialstaats angeht, möchte ich es riskieren, meinen Vorschlag in Begriffen „sozialer Gerechtigkeit“ zu fassen. Dass es sozialpolitisch geboten und deshalb „sozial gerecht“ ist, für ein dezidiert **wirtschaftsfreundliches Umfeld** zu sorgen, wurde schon gesagt. Was die Institutionen der sozialen Sicherung im engeren Sinne betrifft, rekapituliere ich einen Vorschlag von Wolfgang Merkel (Direktor am WZB, Berlin, und Mitglied der SPD-Grundwertekommission).

Merkel geht bei der Bestimmung dessen, was heute „sozial gerecht“ sein mag, vom Begriff der **sozialen Ungleichheit** aus und konstatiert, dass es stets **mehrere Dimensionen** sozialer Ungleichheit gibt. Sie lassen sich **nicht** auf einen gemeinsamen Nenner, zum Beispiel die Einkommenshöhe, reduzieren. Folglich kommt ihnen, wenn es um Sozialpolitik geht, nicht pauschal dasselbe, sondern **unterschiedliches Gewicht** zu, das sich aus der **Dringlichkeit** der Problembearbeitung bzw. dem **Voraussetzungscharakter** bestimmter Maßnahmen herleitet.

Unter Berücksichtigung unseres Wissens von den **Ursache-Wirkungs-Beziehungen** bei der Entstehung bzw. Vermeidung von Armut und ausgehend von der Auffassung, dass die staatliche Politik sich mit besonderer Eile derjenigen Gesellschaftsmitglieder anzunehmen hat, die **am schlechtesten gestellt** sind, wird der folgende Prioritätenkatalog künftiger Sozialpolitik vorgeschlagen:

1. Oberstes Ziel ist die **Verhinderung von Armut** durch eine **Existenzsicherung** auf sozial akzeptablem Mindestniveau.
2. An zweiter Stelle steht die Gewährleistung **höchstmöglicher Bildungsstandards für alle** Bürger, um sie zu befähigen, ein eigenes Einkommen zu erzielen.
3. Demgemäß besteht das dritte Ziel darin, für ein **Maximum an aktiver Erwerbsbeteiligung** (in der Form abhängiger oder selbständiger Tätigkeit) zu sorgen. [Selbstän-

digkeit ist ausdrücklich als gleichwertige Alternative erwähnt: Es kann kein Menschenrecht auf Subalternität geben.]

4. Erst an vierter Stelle steht die Garantie einer **ausreichenden** sozialen Sicherung bei Erwerbsunfähigkeit und im Alter, d.h. die Honorierung von Statusansprüchen.
5. Und erst an fünfter und **letzter Stelle** geht es um die Begrenzung bzw. **Verringerung von Disparitäten** in der Einkommens- und Vermögensverteilung.

Schließlich soll gelten: Wann immer es zu einem Konflikt zwischen zwei oder mehreren Teilzielen kommt, ist dem **höherrangigen Ziel Priorität** zu geben.

Eine wichtige Konsequenz dieses Verständnisses von sozialer Gerechtigkeit ist es, falls erforderlich auch eine **Zunahme von Ungleichheit** der Einkommens- oder Vermögensverteilung zu **dulden**, wenn das der Realisierung höherrangiger Ziele – der Existenzsicherung und der allgemeinen Bildung – dient. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die am schlechtesten Gestellten (hierzulande wie in Entwicklungsländern) stärker an dem leiden, **was ihnen fehlt**, als an dem, **was andere haben**. Weil der Wirtschaftsprozess ein Nichtnullsummenspiel ist, empfiehlt sich eine differenzierte Anwendung der Kriterien absoluter und relativer Deprivation.

Damit bin ich am Ende meines Vortrags. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Literaturhinweise

Berger, Johannes, 2004: "Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen". Zur Vergangenheit und Gegenwart einer soziologischen Schlüsselfrage. In: **Zeitschrift für Soziologie**, 33 (5), 354-374.

Kitschelt, Herbert; Streeck, Wolfgang, 2003: From Stability to Stagnation: Germany at the Beginning of the Twenty-First Century. In: Kitschelt, Herbert; Streeck, Wolfgang (Hg.): In: **West European Politics**, 26 (4), 1-34.

Merkel, Wolfgang, 2001: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. In: **Berliner Journal für Soziologie**, 11 (2), 135-157.

Piper, Nikolaus, 2004: Willkommen in der Wirklichkeit. Wie Deutschland den Abstieg vermeiden kann. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Streeck, Wolfgang, 2004: Hire and Fire: Ist der amerikanische Arbeitsmarkt ein Vorbild für Deutschland? Mimeo. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Nachgedruckt in: **Berliner Republik**, Heft 3/2004.

Wiesenthal, Helmut, 2003: German Unification and 'Model Germany': An Adventure of Institutional Conservatism. In: Kitschelt, Herbert; Streeck, Wolfgang (Hg.): In: **West European Politics**, 26 (4), 37-58.

Wiesenthal, Helmut, 2003: Beyond Incrementalism: Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis. In: Mayntz, Renate; Streeck, Wolfgang (Hg.): **Die Reformierbarkeit der Demokratie**. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 31-70.

Wiesenthal, Helmut, 2004: Wahrheit und Demokratie. 'Neoliberale' Reformen als Katalysator eines neuen Parteiensystems? In: **Kommune**, 22 (4), 56-67.