

DER BÜRGER IM STAAT

53. Jahrgang **Heft 4** 2003

Der Sozialstaat in der Diskussion



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Der Sozialstaat in der Diskussion

| | | | |
|---|-----|--|-----|
| Lutz Leisering Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells | 172 | Diether Döring Überlegungen zur Nachhaltigkeit des deutschen Sozialstaatsmodells | 215 |
| Frank Nullmeier Spannungs- und Konfliktlinien im Sozialstaat | 181 | Werner Sesselmeier Zur Reform des Sozialstaats | 218 |
| Wolfgang Merkel Arbeitsmarkt, Beschäftigungspolitik und soziale Gerechtigkeit | 186 | Das politische Buch | 224 |
| Klaus-Bernhard Roy Sozialstaat im Wandel – SPD in der Krise? | 192 | | |
| Manfred G. Schmidt Vetospülertheorem und Politik des mittleren Weges | 198 | | |
| Josef Schmid Referenzstaaten, Politikdiffusion und das Auflösen von Reformblockaden | 203 | | |
| Martina Eckardt „Europäisierung“ der Sozialpolitik am Beispiel der Alterssicherung | 209 | | |

Einzelbestellungen und Abonnements bei der
Landeszentrale (bitte schriftlich)

Impressum: Seite 191

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel
mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte
Kunden-Nr. an.

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Eine 93-jährige Rentnerin schaut in ihre Geldbörse. Das Foto illustriert die aktuelle Diskussion um die für 2004 geplante Nullrunde bei den Rentnern.

Foto: dpa

Der Sozialstaat in der Diskussion

Der deutsche Sozialstaat steht unter Reformdruck. Tief greifende soziale, wirtschaftliche und politische Veränderungen stellen die Sozialpolitik in einen neuen Handlungsrahmen. So bringt es die Internationalisierung der Güter- und Kapitalmärkte mit sich, dass sozialpolitische Entscheidungen noch schärfer unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Effizienz und Standortfrage betrachtet werden. Für die Sozialpolitik bedeutet dies, einen innenpolitisch wenig disponiblen und sparsamen Kurs fahren zu müssen. Die beobachtbare Erosion des „Normalarbeitsverhältnisses“, das als Finanzierungsvoraussetzung für einen umfassenden Sozialschutz notwendig ist, führt dazu, dass ein wichtiger Pfeiler des Sozialstaats brüchig wird. Die größte Herausforderung für das Umlageprinzip der Sozialversicherung kommt jedoch von den demographischen Veränderungen. Die Alterung der Gesellschaft und die ansteigende Lebenserwartung erfordern Änderungen im Finanzierungs- und Leistungssystem der Alterssicherung und Gesundheitsfürsorge.

Die Politik hat anfangs eher zögerlich auf diese Herausforderungen reagiert. Gegenwärtig hat es aber den Anschein, als löse sich der „Reformstau“ auf. Der „Reformzug“ in Deutschland hat Fahrt aufgenommen. Seit geraumer Zeit jagt ein Reformvorschlag den anderen. Expertenkommissionen geben Stellungnahmen ab, die noch am selben Tag kritisiert und mit neuen Gegenvorschlägen beantwortet werden. Von diesen Reformvorschlägen sind nach wenigen Tagen – so ein Fernsehkommentator unlängst – nur noch „die Gräten übrig“. Als politisch interessierte Bürgerin und interessierter Bürger tut man sich schwer, überhaupt noch einen Überblick zu behalten.

Alle Reformvorschläge konzentrieren sich im Wesentlichen auf vier Hauptfragen: In welche Richtung sollte eine gestaltende Politik die sozialen Sicherungssysteme reformieren? Welche Spielräume hat sie dabei? Welche Verfasstheit und sachliche Ausgestaltung wird der Wohlfahrtsstaat wohl künftig haben? Welches ist – mit Bezug auf die international vergleichende Forschung – das zukünftige Modell des Sozialstaates?

Um diese Fragen angemessen zu beantworten, ist ein Blick auf Institutionen, Verfahren, Konfliktlinien, Werte und Ansprüche, die den Wohlfahrtsstaat und die Sozialpolitik bestimmt haben und bestimmen, sinnvoll. Das Verständnis der wesentlichen Grundzüge des Sozialstaats und seiner Entwicklung nach 1949 erleichtern eine „Ortsbestimmung“. Angesichts der aktuellen Debatte fragt Lutz Leisering im einführenden Beitrag, welchen Weg der Sozialstaat seit 1949 zurückgelegt hat. Entlang dieses Weges werden der Strukturwandel der Sozialpolitik, die Rolle der Akteure sowie de-

ren Erwartungshaltungen und die gegenwärtige Problemlage dargestellt.

Weit radikaler als zuvor werden die Grundstrukturen des Sozialstaats auch und gerade in den Reformvorschlägen in Frage gestellt. Manche Befürworter einer „deutschen Radikalkur“ stellen mit ihren Reformvorschlägen die Grundpfeiler des Sozialstaats zur Disposition. Die Verteidigung des Wohlfahrtsstaats hingegen gilt als Ausdruck von Reformunfähigkeit und Besitzstandswahrung. Offensichtlich bestehen große Unterschiede in der Bewertung des Sozialstaats und Teile der Bevölkerung sind nicht gewillt, den geplanten Umbau mitzutragen. Durch die wirtschaftliche und finanzpolitische Krise gewinnen die Spannungslinien und Konfliktkonstellationen an Schärfe (vgl. den Beitrag von Frank Nullmeier).

Die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Verlängerung der Lebensarbeitszeit bei gleichzeitiger Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte sind wesentliche Punkte der aktuellen Debatte. Wolfgang Merkel legt in seinem Beitrag eine erste Zwischenbilanz dieser Diskussion vor. In einer so genannten Gerechtigkeitsbilanz, die im internationalen Vergleich für die Jahre 1990 bis 2000 vorgenommen wird, schneidet die Bundesrepublik nur mäßig ab. Die Defizite der Beschäftigungspolitik werden offenkundig. Eine zukünftige Beschäftigungspolitik sollte – so das Fazit des Beitrags – die soziale Balance wahren, gleichzeitig jedoch ein Augenmerk auf folgende Bereiche richten: Einstellungs- und Kündigungskosten, Lohn- und Arbeitszeitflexibilität, Bildung und Ausbildung.

Wenn die dauerhafte Verankerung sozialstaatlicher Prinzipien zur Disposition steht, trifft dies die Sozialdemokratie in besonderem Maße. Denn für die SPD war und ist der Sozialstaat ein wichtiger Bestandteil der politischen-gesellschaftlichen Ordnung und ihres Selbstverständnisses als Partei. Der Sozialstaat hat die programmatischen Grundsatzzpositionen entscheidend mitgeprägt. In der Selbst- und Außenwahrnehmung ist die SPD mehr als jede andere Partei von ihren bisherigen Wertvorstellungen zu sozialer Teilhabe und sozialer Gerechtigkeit eng an die Sozialstaatspolitik gebunden. Klaus-Bernhard Roy geht in seinem Beitrag der Frage nach, ob die SPD tragfähige Positionen, Konzepte und Kompetenzen zur Problemlösung entwickelt hat. Für eine sachliche Auseinandersetzung mit der Zukunft des Sozialstaats ist das „Programmangebot“ einer Partei, die sich in der Regierungsverantwortung befindet, von besonderem Interesse.

In der Reformdebatte wird gerne der Blick über den Tellerrand gewagt. So mancher Journalist gibt gar wohlfeile Ratschläge, wie man von europäischen

Nachbarländern „lernen“ kann. Bei solchen Vergleichen ist jedoch Vorsicht geboten. Zu fragen ist zunächst, wie andere Länder die Lösungen und Politikstrategien entwickelt haben. Josef Schmid analysiert in seinem Beitrag die Reformen ausgewählter Nachbarländer und erörtert in einem weiteren Schritt, wie und ob diese Lösungen umsetzbar sind. Die Übertragung der Reformen so genannter Referenzländer hängt im Wesentlichen von den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Abhängig von der Typologie des Wohlfahrtsstaates und den sozialpolitischen Traditionen entscheidet sich, ob brauchbare Problemlösungen über die Ländergrenzen hinweg zu verbreiten sind.

Am Beispiel der Alterssicherung zeigt der Beitrag von Martina Eckhardt, wie die Europäische Union durch ihre Vertragsgrundlagen, Gesetzgebung und Rechtsetzung in die nationalen Systeme der Alterssicherung eingreift. Ein Vergleich der verschiedenen Formen der Alterssicherung zeigt, dass alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor ähnlichen Problemen stehen und Reformen dringend notwendig sind. Die Durchsetzung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten und die Realisierung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen wirken sich auf die verschiedenen Säulen der Alterssicherung aus. So unterliegt beispielsweise die private Alterssicherung bereits jetzt weitgehend dem europäischen Gemeinschaftsrecht. Wenn auch nicht mit einer Vereinheitlichung zu rechnen ist, bleibt die Frage virulent, ob die zunehmende Belastung öffentlicher Haushalte (und die damit zusammenhängende Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion) nicht zu einer Verschiebung der Kompetenzen führen kann.

Wandel und Kontinuität in der Sozialpolitik werden in der neueren Forschung mit dem „Vetospielertheorem“ und der „Politik des mittleren Weges“ in Verbindung gebracht. Das Vetospielertheorem will erklären, unter welchen Bedingungen eine Abkehr vom politischen Status quo erfolgt. Die Lehre vom mittleren Weg hingegen erklärt, warum die Bundesrepublik zwischen zwei Extrempolen wandelt: Zwischen dem nordeuropäischen Wohlfahrtsmodell, das nach weitest möglicher Gleichheit, nach umfassendem Schutz gegen die Kräfte des Marktes strebt, und dem marktorientierten Modell, das dem Markt die Vorfahrt gibt und den Staat am kurzen Zügel führt. Wer Kontinuität und Wandel sachgerecht beschreiben und erklären will, kann mit Hilfe der Lehre vom mittleren Weg (insbesondere im Fall der Bundesrepublik Deutschland) und mit dem Vetospielertheorem nützliches Werkzeug anwenden. Was verbirgt sich genau hinter diesen Begriffen? Und was tragen beide Lehrgebäude zur Analyse der Sozialpolitik bei? Diesen Fragen widmet sich der Beitrag von Manfred G. Schmidt.

Die Sozialstaatsorientierung wurde in den 50er- und 60er-Jahren zu einem wichtigen Bestandteil

des Grundkonsenses der Bundesrepublik. Sie beruhte jedoch auf dem Vertrauen eines stetigen Wirtschaftswachstums. Gegenwärtig ist dieser Sozialstaatskonsens brüchig geworden. Beschäftigungsprobleme und steigende Leistungsausgaben zeigen, dass die Rücklagen aufgebraucht sind. Der Reformbedarf ergibt sich auch aus den Veränderungen im Erwerbssystem selbst. Diether Döring plädiert in seinem Beitrag für die Einbeziehung aller Formen von Erwerbstätigkeit in die Sozialversicherungspflicht. Nicht zuletzt demographische Veränderungen und die damit verbundene Finanzierung des Generationenvertrags werden zu Einschränkungen auf der Leistungsseite führen. Will der Sozialstaat leistungsstark bleiben, sind Anstrengungen zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage unerlässlich. Und dies wiederum verlangt von politischen Entscheidungsträgern langfristige Leitvorstellungen und einen Reformkonsens.

Die Orientierung der sozialen Sicherungssysteme am althergebrachten Bild der Arbeitswelt ist hinfällig. Um den gravierenden Strukturwandel verstehen zu können, erörtert Werner Sesselmeier in seinem Beitrag zunächst anhand von vier Säulen die Grundzüge des Sozialstaats. Gerade diese vier Säulen bröckeln seit geraumer Zeit. Der gegenwärtig zu beobachtende Strukturwandel führt dazu, dass die Voraussetzungen der sozialen Sicherung nicht mehr im gewohnten Ausmaß erfüllt sind. Mehrere zu beobachtende Trends (z.B. Globalisierung, dienstleistungsorientierter Strukturwandel, Alterung der Bevölkerung, Wandel der Erwerbsbeteiligung) haben nachhaltige Auswirkungen auf die Struktur und zukünftige Finanzierung der sozialen Sicherung. In der gegenwärtigen Debatte um die Reform der sozialen Sicherungssysteme muss nicht nur über eine Neujustierung der finanziellen Belastungen zwischen Bürger und Staat nachgedacht werden. Die beschäftigungspolitische Bedeutung der Lohnnebenkosten und die sich daraus ergebende Lohnschere legen als Konsequenz – so die Schlussfolgerung von Werner Sesselmeier – die Senkung der hohen Lohnnebenkosten nahe.

Die Autorinnen und Autoren dieses Heftes wollen mit ihren Beiträgen zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen und Fakten vermitteln, die für das Verständnis der aktuellen Reformdebatte wichtig sind. Jenseits aller Tagesaktualität sollen die Beiträge einen sachlichen Überblick über das komplexe Thema bieten. Geplant und realisiert wurde dieses Heft der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ in enger Kooperation mit Herrn Prof. Dr. Josef Schmid vom Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, der mit Rat und Tat sowie wertvollen Anregungen zur Seite stand. Ihm sowie allen Autorinnen und Autoren sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Siegfried Frech

Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells

Von Lutz Leisering



Prof. Dr. Lutz Leisering Ph.D. ist Professor für Soziologie der Sozialpolitik und Vorstandsmitglied des Instituts für Weltgesellschaft an der Universität Bielefeld. Er hat an der London School of Economics promoviert. Seine Forschungs- und Veröffentlichungsschwerpunkte sind: Wohlfahrtsstaaten im internationalen Vergleich, Alterssicherung, Armut, globale Sozialpolitik und „neue Wohlfahrtsstaaten“ in Übergangsgesellschaften, insbesondere China. Lutz Leisering ist auch als Politikberater tätig.

Entwickelte Wohlfahrtsstaatlichkeit als ein Merkmal westlicher Gesellschaften ist ein Nachkriegsphänomen. Dies gilt auch für Deutschland. Angesichts der aktuellen Debatte fragt Lutz Leisering im einführenden Beitrag, welchen Weg der (westdeutsche) Sozialstaat seit 1949 zurückgelegt hat. Die Entwicklung des deutschen Sozialstaats wird in vier Phasen erörtert: die Phase der Konstitution (1949–1966), die darauf folgende Phase der Weiterentwicklung und Modernisierung (1966–1975), die Phase der Bedrängnis (1975–1995) und schließlich die Krise des Sozialstaats seit 1995. Entlang dieser Stationen werden der Strukturwandel der Sozialpolitik, die Rolle der Akteure sowie deren Erwartungshaltungen, der veränderte sozialpolitische Diskurs und die spezifisch deutschen Problemlagen dargestellt. Es gibt – so die Bilanz von Lutz Leisering – zwar keinen Sachzwang, den Sozialstaat zu demontieren. Wohl aber sollten die gegenwärtigen Reformdebatten berücksichtigen, dass es politisch durchaus angezeigt ist, einen neuen und intelligenten Wohlfahrtsmix zu entwickeln. Red.

Der Sozialstaat im Grundgesetz

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundes-

staat.“ (GG Art. 20 [1]) „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“ (GG Art. 28 [1]). Das unscheinbare Adjektiv „sozial“, im Herrenchiemseer Verfassungsentwurf gar nicht enthalten und im Parlamentarischen Rat kaum debattiert, ist der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt des deutschen Nachkriegssozialstaats.¹ In den frühen 50er-Jahren konkurrierten zwei Auslegungen der Sozialstaatsklausel. Eine minimierende Auslegung ordnete den „gewährleistenden“ Rechtsstaat dem „gewährenden“ Sozialstaat, der kein eigentlicher Rechtsbegriff sei, vor (Forsthoff 1954 a,b; 1968). Eine maximierende Auslegung sprach dagegen dem Sozialstaat den Primat zu und deutete die Sozialstaatsklausel als Auftrag zur sozialistischen Umgestaltung der Gesellschaftsstruktur (Abendroth 1954: später Hartwich 1970). Bald setzte sich eine mittlere Linie durch, die Rechts- und Sozialstaat als gleichrangige, sich gegenseitig stützende und begrenzende Verfassungsprinzipien verstand (Benda 1983; Zacher 1987, 1989) – eine gemischte Sozialverfassung.

Die Sozialstaatsklausel bezeichnet ein offenes Staatsziel, das durch den Gesetzgeber im demokratischen Prozess zu konkretisieren ist und etwa keine bestimmte Wirtschaftsverfassung vorschreibt (Bundesverfassungsgericht 1954) oder auch die soziale Sicherung nicht auf den Typus Sozialversicherung festlegt. Das Staatsziel ist von der wandelbaren institutionellen Konkretisierung, dem „Sozialsektor“, zu unterscheiden (Kaufmann 1997). Es sind keine sozialen Grundrechte mit Strukturfolgen ableitbar wie etwa das Recht auf Arbeit. Auch die 1975 im Rahmen des Sozialgesetzbuchs eingeführten „sozialen Rechte“ konstituieren Rechtsansprüche nur in Bezug auf existierende soziale Leistungssysteme.

Die Ausgestaltung der Sozialverfassung

Neben der Sozialstaatsklausel sind drei weitere Bereiche des Grundgesetzes von prägender Bedeutung für die Ausgestaltung der Sozialverfassung oder wurden es in den folgenden Jahrzehnten: die Regelung der Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften (Art. 74, 87, 120), die Grundrechte (bes. Art. 1–3, 6, 7, 14, 15) und die zur Zeit der Großen Koalition eingefügten allgemeinen finanz- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen (Art. 91a, 104a, 109). Der Sozialstaat in einem engeren Sinne umfasst die soziale Sicherung und das Arbeitsrecht, in einem weiteren Sinne

auch das Bildungswesen, die Wirtschafts- und Betriebsverfassung und die Arbeitsbeziehungen sowie die wachstums- und beschäftigungsbezogene Wirtschaftspolitik.

Neben der Verfassung nahmen auch andere sozialstaatliche Voreinstellungen bereits vor Gründung der Bundesrepublik, etwa ab Mitte 1948, und dann endgültig durch das Ergebnis der ersten Bundestagswahl Gestalt an. In Bezug auf die Wirtschafts- und Sozialverfassung – „Kapitalismus oder Sozialismus?“ – waren die Sozialisierungsbestimmungen der Landesverfassungen von 1946/47 und der „christliche Sozialismus“ in der CDU in den Jahren 1948/49 in den Hintergrund getreten. In der CDU hatte sich Ludwig Erhard mit dem mittleren Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“ durchgesetzt.

In Bezug auf die Sozialpolitik (Hockerts 1980) hatte bereits der Alliierte Kontrollrat nationalsozialistische Elemente im Sozialrecht und in der Organisationsstruktur der sozialen Institutionen beseitigt. Auch war das an angelsächsischen Vorbildern orientierte Modell einer Einheitsversicherung des Kontrollrats gescheitert.

Der bizonale Frankfurter Wirtschaftsrat restaurierte und sicherte mit dem Sozialversicherungsanpassungsgesetz vom 17.12.1948 (in Kraft getreten am 1.6.1949) das überkommene System, wobei die SPD aus taktischen Gründen die Organisationsfrage – Einheitsversicherung oder gegliederte Versicherung – zurückgehalten hatte. Tatsächlich zeigte sich hier, wie auch bei dem ersten Lastenausgleichsgesetz vom 8.8.1949 („Soforthilfegesetz“), bereits die später bis Mitte der 90-Jahre so typische „große sozialpolitische Koalition“, basierend auf einer Konsensbildung zwischen dem Arbeitnehmerflügel der CDU und der zu konstruktiver Opposition bereiten SPD. Die Bundestagswahl vom 14.8.1949 bestätigte dann die bürgerliche Mehrheit und die Programmformel „Soziale Marktwirtschaft“ der CDU. Diese Richtungsentscheidung war prägend.

Andererseits war die genaue sozialpolitische Entwicklung jedoch durchaus offen. Das Grundgesetz selbst hatte in Bezug auf die Wirtschaftsverfassung einiges, in Bezug auf die Sozialstaatlichkeit vieles offen gelassen, was die SPD in Erwartung eines Wahlsieges zugestanden hatte. Auch die Leitformel „Soziale Marktwirtschaft“ war damals mehr ein politisches Fanal, das Wohlfahrtssteigerung für die Massen auf freiheitlichem Wege versprach, als ein genaues Politikkonzept. Die Interpretation und Präzisierung dieser Formel sollte sich noch in der Regierungszeit Adenauers als kontrovers und wandelbar erweisen.

Phasen der sozialstaatlichen Entwicklung

Entwickelte Wohlfahrtsstaatlichkeit als Strukturmerkmal westlicher Gesellschaften ist ein Nachkriegsphänomen. Das gilt auch für Deutschland, obwohl Deutschland als Pionier staatlicher Sozialpolitik in Bezug auf die Sozialleistungsquote 1950 das höchste Ausgangsniveau westlicher Staaten aufwies. Zu fragen ist, welchen Weg der westdeutsche Sozialstaat seitdem zurückgelegt hat. In Bezug auf die Expansion der Gesetzgebung und der Ausgaben können fünf Phasen unterschieden werden: Restauration (1949–1953), Ausbau (1953–1975), Konsolidierung (1975–1990), späte Expansion (1990–1995) und Krise (ab 1995). In gesellschaftsgeschichtlicher Hinsicht sind vier Phasen der Sozialgestalt des deutschen Sozialstaats benennbar: Konstitution, also Aufbau und Normalisierung (1949–1966), in Analogie zu dem Konzept der „langen 50er-Jahre“, das *Abelshauser* (1987) für die Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik entwickelt hat; Weiterentwicklung und Modernisierung des Sozialstaats (1966–1975); Sozialstaat in Bedrängnis (1975–1995) – „Bedrängnis“ in fiskalischer, ökonomischer und legitimatorischer Hinsicht; und die grundlegende Infragestellung und Krise von Sozialstaatlichkeit seit Mitte der 90er-Jahre. Wichtige Stationen des Weges bis 1995 sind im Folgenden Revue passieren zu lassen, bevor die Determinanten und Ergebnisse dieses Prozesses und schließlich die Phase seit 1995 eingehender analysiert werden.

Die Konstitutionsphase des Sozialstaats (1949–1966)

Schwerpunkte der ersten Legislaturperiode waren die Abarbeitung der Kriegsfolgen (Bundesversorgungsgesetz 1950, Lastenausgleichsgesetz 1952), die Rekonstruktion der Sozialversicherung (*Hockerts* 1980) und vor allem Wirtschafts- und Wohnungspolitik als strukturelle Sozialpolitik in einer Zeit des Wiederaufbaus. In der Sozialversicherungspolitik ging es um Organisations- und damit um Machtfragen, denn die Sozialversicherungen, vor allem die Krankenkassen, waren traditionell eine Bastion der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie. In der Selbstverwaltung der Sozialversicherung wurden die Gewerkschaften zur Parität gezwungen, wurden von einem Klassenantagonisten zu einem „Sozialpartner“. In der Frage der Einheitsversicherung akzeptierte die SPD sogar die bestehende Trennung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung. Schon in den allerersten Jahren hatte damit die Arbeiterbewegung die Institutionen des Sozialstaats als Machtbasis weitgehend verloren (*Tennstedt* 1976, 413). Die umstrittene paritätische Mitbestimmung konnte der Deutsche Gewerkschaftsbund nur in der Montanindustrie durchsetzen (1951).

Die in *Adenauers* Regierungserklärung von 1953 angekündigte „umfassende Sozialreform“ schrumpfte zwar zu einer Rentenreform, diese wurde jedoch zu einer zentralen Weichenstellung des jungen Sozialstaats (1957). Erneut in einer

großen sozialpolitischen Koalition wurde dabei die seitdem bis Mitte der 90er-Jahre ordnungspolitisch maßgebliche Trias der deutschen Sozialpolitik – Versorgung, (Sozial-)Versicherung, Fürsorge – von ihrem Kern her, der Sozialversicherung, ausgeprägt. Die massive Anhebung der Leistungen auf Lohnersatzniveau, zudem „dynamisiert“, aber ohne Mindestrente, wich deutlich von der *Bismarckschen* Tradition ab. So prägte die Rentenreform von 1957 das Bild der Rentenversicherung auf Jahrzehnte. Die Modernisierung der Fürsorge als „Sozialhilfe“ 1961 schärfte die Trias weiter (*Buhr* u.a. 1991).

Die umkämpfte Rentenreform, die *Adenauer* gegen *Erhard* durchsetzte, war die erste politische Niederlage des *Erhard-schen* Konzepts eines Volkskapitalismus (*Abelshauser* 1996) und ein wesentlicher Schritt hin zu einer sozialstaatlichen Deutung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft. Denn *Erhard* selbst meinte mit diesem Begriff nicht eine Ergänzung und Zählung des Marktes durch eigenständige sozialstaatliche Maßnahmen und Einrichtungen, sondern er verortete das „Soziale“ im Wirtschaftsprozess selbst: in der Steigerung von Einkommen, Konsum und Vermögen für breite Schichten, zu fördern durch „marktkonforme“ ordnungspolitische Maßnahmen wie Wettbewerbs- und Währungspolitik. Den „Wohlfahrtsstaat“ geißelte er hingegen als „modernen Wahn“ (*Erhard* 1957, Kap. 12).

Im Gegensatz dazu scheiterte der Versuch, die Krankenversicherung zu reformieren, in den Jahren 1958–61 dramatisch, vor al-

lem an der Ablehnung durch die Ärzte und die Gewerkschaften.² Jedoch hatte der Reformprozess weit reichende Folgen für die korporative Struktur des deutschen Gesundheitswesens. Schon durch das Kassenarztgesetz war 1955 das Anbietermonopol der Ärzte in Form der Kassenärztlichen Vereinigungen als maßgebliche Akteure im korporativen System gefestigt worden. Erst in der massiven, bis an die Grenze des Verfassungsmäßigen gehenden Abwehr der Ärzte gegen die Reform konstituierte sich die in der Folge bis Ende der 70er-Jahre weitgehend akzeptierte Machtposition der Ärzte (*Döhler/Manow* 1997). Noch in der Gesundheitsreform 2003 erwies sich das Anbietermonopol der Kassenärztlichen Vereinigungen als unüberwindbar. Mit der Reform war in den frühen 1960er-Jahren auch die schon damals vorgesehene Selbstbeteiligungskomponente gescheitert; auch die gleichzeitigen wenig durchschlagenden Bemühungen um Vermögensbildung, gar durch „Volksaktien“ (1960, Volkswagen), konnten den Volkskapitalismus nicht voranbringen. Der politische Werte- und Interessenkompromiss eines triadischen „Sozialversicherungsstaates“ (*Olk/Riedmüller* 1994; *Leisering* 1995) sollte sich dagegen für fast drei Jahrzehnte als tragfähig erweisen.

Modernisierung des Sozialstaats (1966–1975)

Der Neuaufbruch in der Sozialpolitik begann nicht erst mit der sozialliberalen,

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Der „Vater des deutschen Wirtschaftswunders“, Bundeskanzler Ludwig Erhard, mit der berühmten Zigarre in der Hand. Ludwig Erhard setzte nach der Währungsreform 1948 das Konzept der sozialen Marktwirtschaft durch. Von 1949–1976 gehörte der CDU-Politiker dem Deutschen Bundestag an. 1963 wurde der langjährige Bundeswirtschaftsminister gegen den Widerstand Konrad Adenauers Bundeskanzler. Nach heftiger Kritik trat er im Dezember 1966 von seinem Amt zurück. Foto: dpa

sondern schon mit der Großen Koalition (Schmidt 1998; Hartwich 1977). Von Bedeutung war unter anderem eine strukturelle Ausdehnung von Sozialstaatlichkeit als „Globalsteuerung“, Keynesianismus und „Konzertierte Aktion“, eine Angleichung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung und das Arbeitsförderungs-gesetz als Übergang zu einer aktiven Beschäftigungspolitik.

In einem „beispiellosen Ausbau des Sozialstaats“ (Schmidt 1998, 78) wurde in der ersten Hälfte der sozialliberalen Zeit (1969–75) das Sozialpolitikkonzept systematisch in vielen Richtungen erweitert, als Reaktion auf gewachsene Ansprüche sozialer Teilhabe jenseits materieller Absicherung und als bewusster Katalysator eines solchen Wandels – eine sozialpolitische Modernisierung (Standfest 1979, 59). Sozialpolitik wurde „Gesellschaftspolitik“, zielte auf „Lebensqualität“ und „Chancengleichheit“, besonders durch Bildung, auf Prävention, auf soziale Infrastruktur und auf Sozialplanung. Adressaten waren neben Arbeitnehmern („Humanisierung der Arbeitswelt“) auch Selbstständige (Rentenreform 1972), Nichterwerbstätige und erstmals soziale Randgruppen. Über das Mitbestimmungsgesetz (1976), das das Montanmodell reduziert verallgemeinerte, kam es zu erheblichen Konfrontationen.

Sozialstaat in Bedrängnis (1975–1995)

Die Öl- und Wirtschaftskrise 1973/74 wurde zum Wendepunkt der deutschen Sozialpolitik. Die bislang vorherrschende Ausbauorientierung brach jäh ein, wobei die Wende zu sozialen Einschnitten bereits 1975, nicht erst 1982 mit Antritt der Regierung Kohl, erfolgte. Seitdem beherrschen fiskalische Aspekte den sozialpolitischen Prozess, forcierten unter anderem eine Finanzkrise der Gemeinden als „Sozialstaat in der Reserve“ (Leibfried/Tennstedt 1985; Jaedicke u.a. 1991). Das Wirt-

schaftswachstum versiegte und entkoppelte sich bald vom Beschäftigungswachstum; die seit den frühen 60er-Jahren besiegt geglaubte Arbeitslosigkeit trat wieder auf. Sozialpolitik wurde in weiten Teilen Sparpolitik, handgreiflich in immer neuen Paket- und Haushaltsstrukturgesetzen. Seit den 1980-Jahren wurde zudem der demographische Wandel, vor allem die Alterung der Bevölkerung, zunehmend zu einem Thema. Obwohl die Alterung erst 2030 extreme Formen annehmen würde, sollten die sozialen Sicherungssysteme schon jetzt prospektiv umgestellt werden.

Allerdings fand in diesen 20 Jahren gleichzeitig, bis heute von vielen nicht voll wahrgenommen, ein quantitativer wie qualitativer Ausbau statt. Unter der unionsgeführten Regierung begann 1985 ein bis heute anhaltender familienpolitischer Aufbruch, auch angetrieben durch das Bundesverfassungsgericht. 1985 wurden das Erziehungsgeld, der Erziehungsurlaub und Erziehungszeiten in der Rentenversicherung eingeführt. Die systematische Anerkennung von Familienarbeit neben der bislang primär sozialstaatlich prämierten Erwerbsarbeit reiht Schmidt (1998, 105) in die „Tradition großer Sozialreformen“ ein. Schließlich leitete die deutsche Einigung nach 1990 eine unerwartete späte Expansion des Sozialstaats ein, die die Sozialleistungsquote wieder hoch trieb. In den 80er-Jahren war es erstmals gelungen, das Wachstum der Sozialleistungsquote einzudämmen und gar umzukehren (siehe Schaubild 1).

Kürzungen lösen Sozialprotest aus

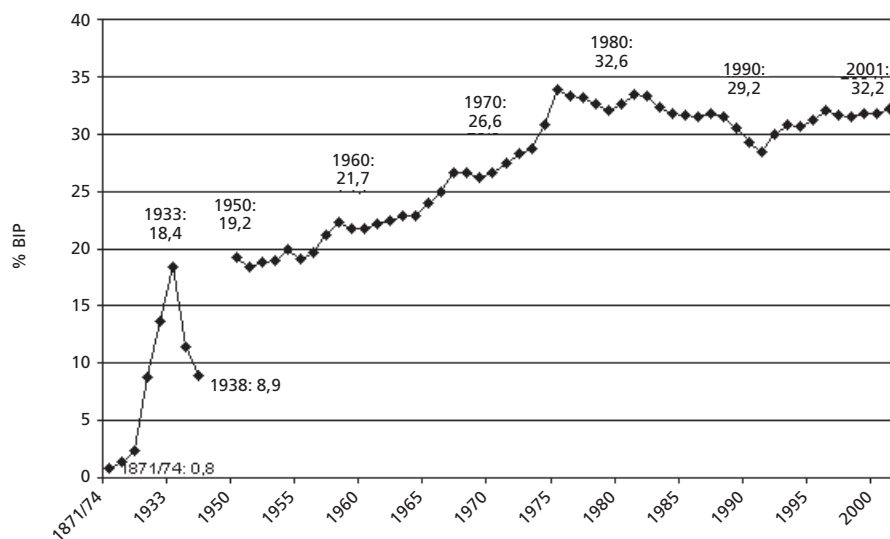
Eine Politik der Konsolidierung und des partiellen Rückbaus sozialer Leistungen sieht sich ganz anderen Schwierigkeiten gegenüber als eine Politik des Ausbaus. Die etablierten Sozialleistungen im entfalteten Sozialstaat waren zu „sozialen Errungenschaften“ geworden, zu „Besitz-

ständen“ in einem sozialstaatskritischen, aber auch in einem juristischen Sinne, die für die Masse der über wenig oder kein Eigentum verfügenden Bevölkerung den Charakter von Eigentum angenommen hatten (Zacher 1989). Das Bundesverfassungsgericht schrieb 1980 Rentenanwartschaften in der Gesetzlichen Rentenversicherung Eigentumscharakter zu. So wurden die Jahre der ersten geballten Kürzung von Sozialleistungen, 1983/84, und die damit einhergehende neokonservative „Wende“-Rhetorik der damals neu angetretenen Regierung Kohl zur Geburtsstunde eines bis heute virulenten typisch deutsch-kontinentaleuropäischen Sozialprotestes, für den der Staat Hauptadressat sozialer Unzufriedenheit war und ist. Allerdings führte der von der Regierung angekündigte „Umbau“ des Sozialstaats nicht zu strukturellen Eingriffen in das soziale Sicherungssystem. Zu Stützen des Sozialprotestes wurden neben den Gewerkschaften und der sozialpolitisch strukturalistisch gewordenen SPD die Kirchen und die Wohlfahrtsverbände (Pabst 1996). Neben Kürzungen und Konsolidierung im Leistungsrecht und dem beschriebenen „neuen Ausbau“ nahm in diesen Jahren ein weniger wahrgenommener dritter Typ von Sozialpolitik Gestalt an, die Restrukturierung der sozialstaatlichen Institutionen. Fragen sozialer Steuerung und Selbststeuerung der Leistungserbringung und -organisation (statt bloßem Leistungsausbau oder Leistungsabbau; Kaufmann 2002) rückten in den Mittelpunkt der Sozialpolitik, so im 1989 verabschiedeten Rentenreformgesetz 1992 (Nullmeier/Rüb 1993), indirekt auch im Beschäftigungsförderungsgesetz (1985), im Vorruhestandsgesetz (1984) und im Altersteilzeitgesetz (1989). Besonders die Kostendämpfungspolitik im Gesundheitsbereich war immer auch eine Politik der Veränderung von Steuerungsarrangements (Kostendämpfungsgesetz 1977 mit Konzertierter Aktion im Gesundheitswesen, Gesundheitsreformgesetz 1988, Gesundheitsstrukturgesetz 1992). Besonders im lokalen Sozialstaat, in Jugend- und Sozialämtern, setzten in den 1990er-Jahren Bemühungen um eine Verwaltungsmodernisierung ein, so in Form des „Neuen Steuerungsmodells“. Im Osten entstand im Zuge der Einigung ein – historisch und international einmaliger – gigantischer Wohlfahrtsstaat im Übergang, der 1992 66,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts Ost beanspruchte und sich mit bemerkenswerten ordnungspolitischen Konzessionen verband, insbesondere mit weitgehenden staatlichen Eingriffen in den Arbeitsmarkt. Die soziale Einigungspolitik belastete die Sozialversicherungshaushalte und trug so wesentlich zu der gesteigerten generellen Infragestellung des Sozialstaats seit den 90er-Jahren bei.

Die DDR – ein Sozialstaat?

Bevor wir die Determinanten und Ergebnisse der ersten 45 Jahre des westdeutschen Sozialstaats analysieren, sei kurz die Entwicklung in der Deutschen Demokratischen Republik skizziert (hierzu maßgeblich Schmidt 2001).

Schaubild 1: Sozialleistungsquote in Deutschland 1871–2001 (Sozialausgaben in % des Bruttoinlandsprodukts; 1950–1990 ohne Ostdeutschland)



Quellen: Lampert (1998: 293), Schmidt (1998: 154), BMA (2003)
Für den Zeitraum von 1939 bis 1949 sind keine Daten verfügbar. Spitze bei 1933 wegen niedrigem Bruttosozialprodukt. Jahre vor 1950: 1871/74, 1885/89, 1900/04, 1925/29, 1930/32

Die DDR legitimierte sich wesentlich durch soziale Ziele: „Alle Macht dient dem Wohle des Volkes“ (Verfassung von 1968/1974, Artikel 4). „Gewährleistet sind uns soziale Sicherheit und Geborgenheit, Vollbeschäftigung, gleiche Bildungschancen für alle Kinder des Volkes“ (Honecker auf dem XI. Parteitag der SED 1986, zitiert nach Schmidt 2001, 692). Während der westdeutsche Sozialstaat den Markt „sozial“ einschränkte und ergänzte, schaffte die DDR den Markt ganz ab und richtete die (Zentralverwaltungs-)Wirtschaft direkt auf „soziale“ Ziele aus: durch eine Arbeitsplatzgarantie, eine massive Subventionierung grundlegender Konsumgüter und durch Anbindung sozialer Leistungen an die Betriebszugehörigkeit. Die zentralistische und vereinheitlichte Organisation der sozialen Sicherung brach mit der Bismarckschen Tradition, im Unterschied zu deren Restauration in den Westzonen und der frühen BRD.

In den frühen Jahren konnte die DDR die Bildungschancen stärker sozial angleichen als die Bundesrepublik, allerdings nur durch aktive Diskriminierung von Kindern aus „bürgerlichen“ Familien (Mayer/Solga 1994). Insgesamt war das Niveau der sozialen Leistungen und auch die Sozialleistungsquote (um 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) niedrig. So war Armut im Alter (selbst relativ zum niedrigen Standard der DDR) wesentlich verbreiteter als im Westen (Leisering/Leibfried 1999, Kap. 8). Schmidt (2001) weist nach, dass auch die proklamierten „sozialen Rechte“ – vor allem das Recht auf Arbeit und das Recht auf Wohnung – weitgehend fiktiv und vielfach politisch und wirtschaftlich gebrochen waren. Die DDR war kein Sozialstaat, sondern ein „autoritärer sozialistischer Wohlfahrts- und Arbeitsstaat“ (Schmidt 2001, 779).

Nimmt man die Subventionen der Konsumgüter und die Kosten der versteckten Arbeitslosigkeit in den Betrieben hinzu, erreichte das DDR-Sozialbudget allerdings das fiskalische Niveau fortgeschrittener westlicher Wohlfahrtsstaaten – jedoch ohne eine Wirtschaftskraft zu haben, die dies tragen konnte. Diese Diskrepanz war gemäß Schmidt der Hauptwiderspruch des DDR-„Wohlfahrtsstaats“. Der Soziologe M. Rainer Lepsius hat einmal angemerkt, dass die DDR 1989 der erste Wohlfahrtsstaat war, der unter der Last seiner Sozialleistungen zusammengebrochen ist.

Der entfaltete Sozialstaat – Determinanten und Entwicklung

Bis in die frühen 90er-Jahre hatte sich ein Sozialstaat entwickelt, der nur noch wenig mit dem Sozialstaat der frühen 50er-Jahre gemein hatte, auch wenn das zentrale Ordnungsprinzip sozialer Sicherung, die Sozialversicherung, als sich durchziehende Organisationsform und Legitimationsformel ein hohes Maß von Strukturkontinuität suggerierte (Leisering 2000a). Eine radikale Neuordnung fand nie statt, aber in einem sich aufschichtenden Prozess evolutionären Wandels erwies das System eine beachtliche Anpassungsfähigkeit – bis sich schließlich Mitte

Tabelle 1: Haupteinkommensquelle in der Bevölkerung, 1961 und 2002
(Einkommensbezieher in % der jeweiligen Altersgruppe)

| überwiegender Unterhalt durch ... | | Altersgruppe | | | | | | | Wohnbevölkerung |
|-----------------------------------|-----------|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------------|
| | | -15 | 15-20 | 20-25 | 25-55 | 55-60 | 60-65 | 65+ | |
| Markt | 1961 | 1 | 58 | 80 (69) | 65 (39) | 55 | 39 | 9 (5) | 44 (29) |
| | 2002 | 0 | 18 (16) | 57 (53) | 74 (61) | 55 (42) | 20 (11) | 1 (1) | 40 (32) |
| | West 2002 | 0 | 26 (22) | 56 (51) | 73 (70) | 54 (49) | 13 (7) | 0 (0) | 41 (36) |
| Wohlfahrtsstaat | 1961 | 1 | 2 | 2 (1) | 6 (8) | 19 | 37 | 76 (71) | 15 (17) |
| | 2002 | 3 (3) | 4 (4) | 10 (10) | 10 (9) | 26 (22) | 62 (54) | 90 (85) | 28 (28) |
| | West 2002 | 3 (3) | 7 (8) | 27 (29) | 23 (25) | 41 (43) | 85 (91) | 100 (100) | 40 (45) |
| Familie/Angehörige | 1961 | 98 | 40 | 19 (29) | 29 (53) | 26 | 24 | 15 (25) | 42 (54) |
| | 2002 | 97 (97) | 78 (80) | 33 (37) | 17 (30) | 19 (36) | 19 (36) | 8 (14) | 32 (40) |
| | West 2002 | 98 (98) | 67 (70) | 17 (20) | 3 (5) | 5 (8) | 2 (2) | 0 (0) | 19 (19) |

Individuelles (nicht Haushalts-)Einkommen in der Wohnbevölkerung; in Klammern: Werte nur für Frauen

Markt: Einkommen aus eigener Erwerbsarbeit

Wohlfahrtsstaat: Sozialleistungen sowie einige andere Quellen

Familie: Transfers von Ehepartnern oder Eltern sowie anderen Angehörigen

Quelle: Mikrozensus, berechnet auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (1964, 2002)

der 90er-Jahre Anzeichen einer Krise häuften. Neben dem Wandel ist als zweites Merkmal der Entwicklung festzuhalten, dass der – in diesem Sinne „entfaltete“ – Sozialstaat eine eigene Wirklichkeit geworden war, eine beachtliche soziale, wirtschaftliche und normative Größe mit daran geknüpften Interessen und Ideen, die Voraussetzung seiner weiteren Änderbarkeit waren und sind.

Der Wandel des Sozialstaats implizierte zugleich einen Wandel von Staat und Gesellschaft in Deutschland. Der Schwerpunkt des Staatsverständnisses nach innen verlagerte sich von klassischen Sicherungsaufgaben hin zu sozialer Sicherung und Bildung (Alber 1989, 77). Wohlfahrts- und Teilhabeaspekte wurden zu einer zentralen Legitimitätsquelle des Staates. Erst in der Nachkriegszeit konstituierte sich die deutsche Gesellschaft gleichgewichtig als gemischter Typus eines rechtsstaatlich-demokratischen sozialstaatlichen Kapitalismus. Gegen Ende der Periode, in den gesellschaftspolitischen Kontroversen der 90er-Jahre, rückte der Sozialstaat sogar erstmals ins Zentrum der Debatten zur Zukunftsfähigkeit der deutschen Gesellschaft. Allerdings war die Legitimität des Sozialstaatsprinzips, trotz seiner im Verfassungsrecht schon früh etablierten Gleichrangigkeit, im politischen Raum nie in dem Maße fraglos wie die Legitimität von Rechtsstaat und Demokratie.

Die Expansion des Sozialstaats

Ausgaben, Regelungen und Institutionen wuchsen enorm. Die Sozialleistungsquote ist in den fünf Jahrzehnten um mehr als die Hälfte gestiegen und erreichte etwa ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts, wo sie sich zu stabilisieren scheint (vgl. Schau-

bild 1). Die Entwicklung von Arbeitnehmer- zu umfassender Bürger- und Bürgerinnenpolitik führte dazu, dass mehr als ein Drittel der Bevölkerung heute als Klienten oder Anbieter überwiegend vom Sozialstaat lebt. Über 90 Prozent der Bevölkerung sind in Bezug auf Alter und Krankheit durch öffentliche Sicherungssysteme abgedeckt (vgl. Tabelle 1). Die Lebensverhältnisse breiter Schichten wurden tief greifend geprägt (siehe zuerst Achinger 1958). Eine individualisierte Lebensführung, früher in eher bürgerlichen Schichten konzentriert, wurde in der Bevölkerung verbreitet (Beck 1986, Leisering 1997a), auch unter Alten, Behinderten, selbst unter Armen, vor allem auch bei Frauen in Folge der Bildungsexpansion.

Wohlstand und Demokratie machten diese Expansion möglich, letztere in der spezifischen deutschen Version eines „zentristischen Sozialstaats“³ (Siehe auch den Beitrag von Schmidt in diesem Heft). Dieser ist durch eine sozialreformerische Mitte/Mitte-Rechts-Partei charakterisiert, die durch eine einflussreiche, wenn auch meistens in Opposition stehende sozialdemokratische Partei mitgeprägt wird. Die internationale seltene Koexistenz zweier Sozialstaatsparteien führte zu einem auf Konsens gegründeten Sozialstaat, in dem unter beiden Parteien die Sozialausgaben gleichermaßen hochgetrieben wurden, mit deutlichem Schielen auf Wählerstimmen (Alber 1989, Kap. VI D). Hinzu kam eine endogene Wachstumsdynamik sozialstaatlicher Leistungen, angetrieben durch Anbieterinteressen und Klientenansprüche. (Relative) Bremser waren der Wirtschaftsflügel der Union, die FDP und die Finanzminister, wobei allerdings die FDP im Gesundheitsbereich als Klientelpartei Anbieter- und Expansionsinteressen vertrat.

Waren die ersten 50 Jahre ein Irrweg?

Waren die ersten 50 Jahre der Bundesrepublik also, wie von manchen behauptet, ein (Irr-)Weg in einen „überbordenden Versorgungsstaat“, vorangetrieben durch willfährige Politiker? Tabelle 1 stellt diese These in Frage. Zunächst belegt die Tabelle, dass der Sozialstaat tatsächlich nicht nur seinen Anteil am Bruttoinlandsprodukt, sondern auch seinen Anteil am Geldeinkommen der Bürger ausgeweitet hat. Aber Markt und Familie sind weiterhin die Haupteinkommensquellen für die übergroße Mehrheit der Bürger. Nur in Ostdeutschland leben beachtliche 40 Prozent der Bevölkerung überwiegend von sozialstaatlichen Quellen, was vor allem der hohen Arbeitslosigkeit, der Frühverrentung und den eigenständigen Rentenansprüchen der alten Frauen geschuldet ist. Zugleich fällt auf, dass sozialstaatliche Leistungen, wie im Ursprung des Sozialstaats im 19. Jahrhundert, sich auf junge und alte Menschen konzentrieren, während die mittlere Lebensphase (in der Tabelle: 25–55 Jahre) weiterhin von Erwerbsarbeit dominiert wird (nur im Osten sieht es etwas anders aus). Schließlich räumt die Tabelle auch mit der vereinfachenden Vorstellung eines „Nullsummenspiels“ zwischen Markt, Familie und Staat auf: Die Bildungsexpansion, die in den 1960er-Jahren begann und bis heute anhält, hat gleichzeitig die familiäre Sorge für Jugendliche expandieren lassen (Altersgruppen 15–20 Jahre und 20–25 Jahre in der Tabelle, Spalte Familie).

Die These eines überbordenden Versorgungsstaats ist auch dadurch zu relativieren, dass die endogene Expansionstendenz des Sozialstaats nicht schlechthin unlimitiert ist. Denn der Sozialstaat der frühen 90er-Jahre ist auch insoweit ein „entfalteter Sozialstaat“, als der Deckungsgrad, die Leistungshöhe und der Kreis der erfassten sozialen Risiken der sozialen Sicherungssysteme natürliche Grenzen erreicht haben. Noch mehr Personenkreise können kaum abgedeckt werden. Schon Mitte der 70er-Jahre ging das Zeitalter des ungebrochenen gesetzgeberischen Ausbaus zu Ende (wenn auch in der Familienpolitik und 1994 in Form der gesetzlichen Pflegeversicherung bislang vernachlässigte Felder noch aus- bzw. aufgebaut wurden). Ein Problem des heutigen Sozialstaats liegt gerade darin, dass – ganz ohne den weiteren gesetzgeberischen Ausbau durch „willfährige Politiker“ – strukturel-

le Faktoren die Sozialausgaben weiter in die Höhe treiben (und schon früher trieben), vor allem die relative Verteuerung sozialer Dienstleistungen sowie der medizinisch-technische Fortschritt und das demographische Altern der Bevölkerung. Schließlich ist der deutsche Sozialstaat seit den 1970er-Jahren schon weit mehr strukturell umgebaut worden als es vielen bewusst ist. Auf die Phasen einer restaurativen Ordnungspolitik (1948–53) und einer expansiven Leistungspolitik (1953–1975) folgte eine Phase reflexiver Steuerungspolitik (seit 1977), die auf systemischen Umbau der sozialen Sicherungssysteme (statt primär auf das Leistungsrecht) zielte.

Der Strukturwandel des Sozialstaats

Sozialpolitik als institutioneller Sozialsektor und als Politikfeld differenzierte sich aus und wurde komplexer (zu Gesundheit als Politikfeld s. *Döhler/Manow* 1997), mit der Tendenz zunehmender Integration im Sinne von Vereinheitlichung, Abstimmung und Anreicherung. Der fragmentierte *Bismarcksche* Sozialversicherungsstaat verdichtete sich schrittweise in Bezug auf Leistungsspektrum, Finanzierungsstruktur und institutionelle Vernetzung zu einer (vielgliedrigen, aber integrierten) Quasi-Staatsbürgerversorgung (Quasi-Universalisierung), kam also im Effekt, wenn auch nicht der Rechtsform nach, Staatsbürgerversorgungssystemen wie in Schweden nahe. Die Sozialversicherungen wurden zum einen sukzessive angeglichen und vernetzt – so die Arbeiter- und Angestelltenversicherung, die kausal unterschiedlich ansetzenden Rehabilitationssysteme (Rehabilitationsangleichungsgesetz 1974; Integration der Maßnahmen für Menschen mit Behinderung im SGB IX, 2001) und die verschiedenen Krankenkassen im Rahmen eines Risikostrukturausgleichs, nach 1990 insbesondere zwischen Ost und West. Zudem wurden die Krankenhäuser sowie teilweise die Pharmaindustrie im Zuge einer Strategie der „Korporatisierung“ (*Döhler/Manow* 1997) in die korporatistischen Strukturen der Gesetzlichen Krankenversicherung einbezogen. Zum anderen wurden die Sozialversicherungen durch substanzielle „Anbauten“ erweitert: durch Prävention und Rehabilitation (*Hentschel* 1989, 302; *Tennstedt* 1976), durch Öffnung für Nichterwerbstätige und durch eine zunehmende Verknüpfung mit familienpolitischen Aspekten vor allem in der Rentenversicherung (in der Krankenversicherung

schon länger), bis hin zu der ordnungspolitisch markanten Erweiterung des versicherungsrelevanten Arbeitsbegriffs von Erwerbs- auf Familienarbeit 1985.

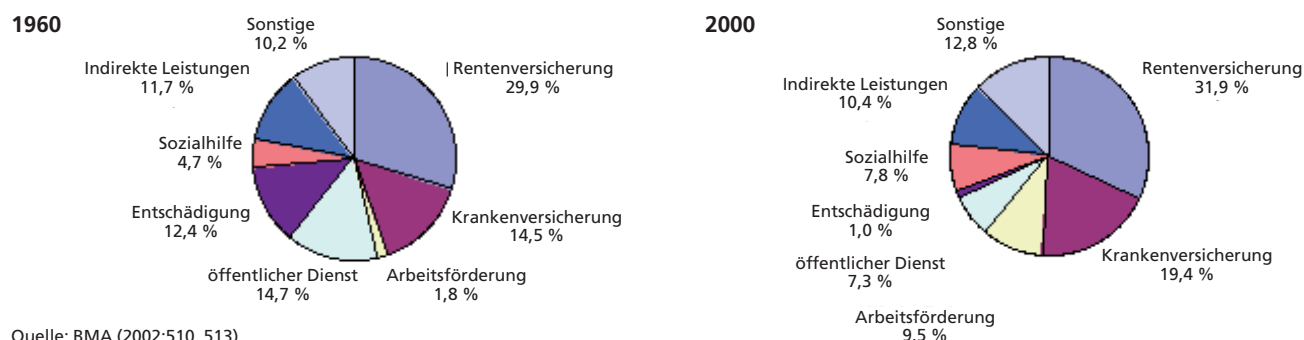
Akteure im Sozialstaat

Ein vielfach gegliedertes System teilautonomer Träger und Akteure war immer typisch für die deutsche Sozialpolitik. Weder rein staatlich noch privat (noch betrieblich oder familial), lag der Schwerpunkt der Wohlfahrtsproduktion auf einem breiten Spektrum „intermediärer“ und „korporatistischer“, also rechtlich privilegierter „gesellschaftlicher“, dabei staatsbezogener Instanzen. So wurde eine „liberalkorporatistische Verflechtung von Staat und Gesellschaft“ (*Schmidt* 1998, 199) konstituiert. Korporatistische, intermediäre und andere teilautonome Akteure im deutschen Sozialstaat sind:

- die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung;
- die korporierten sozialen Professionen, vor allem die Ärzte, die im Medium von Verhandlungssystemen operieren, so das System von Kassenärztlichen Vereinigungen und Krankenkassen;
- die Gebietskörperschaften im deutschen „föderalen Sozialstaat“, mit einem Schwerpunkt der Länder (*Münch* 1997) in den Bereichen Bildung und Krankenhäuser (seit 1969 mit Bundeskompetenzen) und der Kommunen im Bereich soziale Hilfen;
- die Wohlfahrtsverbände, in Deutschland vor allem kirchliche, die durch das Subsidiaritätsprinzip in den Sozialstaat eingebunden sind (*Schmid* 1996, *Backhaus-Maul/Olk* 1994), und
- die korporierten Wirtschaftsakteure, die „Sozialpartner“, die im Rahmen der grundgesetzlich geschützten Tarifautonomie und der betrieblichen Mitbestimmung operieren.

Dieses System hat sich im Zeitverlauf teilweise sogar stärker ausgeprägt und differenziert, so in Form der „Korporatisierung“ der Akteursbeziehungen im Gesundheitsbereich. Teilweise haben intermediäre Instanzen die Struktur staatlicher Bürokratien angenommen. Insgesamt hat die Anbindung an den (Zentral-)Staat zugenommen, zuletzt im Gesundheitsbereich, während die Sozialpartner in der sozialen Sicherung schon früh an direktem Einfluss eingebüßt haben.

Schaubild 2: Sozialbudget nach Institutionen, 1960 und 2000



Quelle: BMA (2002:510, 513)

Die Problemlagen haben sich verändert

In den 50 Jahren des deutschen Nachkriegssozialstaats hat sich auch die Struktur der bearbeiteten gesellschaftlichen Problemlagen und damit das Gewicht der einzelnen Bereiche sozialer Sicherung verändert. Dies ist am Wandel des Sozialbudgets ablesbar (vgl. Schaubild 2, S. 176): Zunächst wird der Bereich Gesundheit/Krankenversicherung als wachsender Kostenfaktor erkennbar. Das Nachkriegsproblem der Kriegsopfersversorgung (im Schaubild unter „Entschädigung“) ist erwartungsgemäß zurückgegangen, während sich die Arbeitsmarktproblematik massiv in den Vordergrund geschoben hat. Insgesamt ist der Charakter des deutschen Sozialstaats als Sozialversicherungsstaat noch ausgeprägter geworden (gestiegener Ausgabenanteil von Gesetzlicher Rentenversicherung, Gesetzlicher Krankenversicherung sowie Arbeitslosenversicherung). Gleichzeitig ist allerdings der Anteil der Sozialhilfe deutlich gestiegen, was auf zunehmende Grenzen des Sozialversicherungsprinzips und wachsende (relative) Armut verweist. Seit 1980 hat sich der Anteil der Sozialausgaben an den kommunalen Haushalten verdoppelt (mit der Sozialhilfe als größtem Posten), während sich die gesamtstaatliche Sozialquote nur wenig veränderte.

Ideeller Wandel

Die beiden großen Wohlfahrtsmodelle der 50er-Jahre scheiterten: Das Konzept des Volkskapitalismus, von *Erhard* (1957) als Gegenkonzept zum Sozialstaat verstanden, ebenso wie die Ideen der Arbeiterbewegung – demokratischer Sozialismus und egalitäre soziale Sicherung – verblassten in den frühen 60er-Jahren gegenüber der zentralen Konsens- und Friedensformel des mittleren Wegs, „Soziale Marktwirtschaft“. Diese Formel wurde erst seit 1957 von der *Erhardschen* Auslegung als Volkskapitalismus, die das Soziale in der Wirtschaft selbst fand, zur Bezeichnung einer gemischten Sozialverfassung umgedeutet, die den Markt mit eigenständiger, marktexterner und -konterkarierender Sozialstaatlichkeit kombinierte. Die Formel war von einem Markenzeichen einer Partei zu dem einer Regierung und schließlich, erst in den frühen 60er-Jahren, der ganzen Republik geworden (*Hentschel* 1989, 290). Erst damit erhielt auch das Konzept des Sozialstaats im politischen Prozess die Bedeutung und breite Akzeptanz, die ihm bis in die Mitte der 90er-Jahre zukam.

„Soziale Marktwirtschaft“ und „Sozialstaat“, auch „Sozialversicherung“, erwiesen sich als eine offene politische Semantik, die sowohl politisch unterschiedliche Auffassungen abdecken konnte als auch eine flexible Anpassung an Erfordernisse sozialen Wandels ermöglichte (*Leisering* 2000a). Es ist wenig bekannt, dass bereits unter *Ludwig Erhard* die Formel „Soziale Marktwirtschaft“ ein Deckblatt eines undogmatischen Wirtschafts- und Sozialinterventionismus gewesen ist (*Abelshauer* 1987, 1996; *Rimlinger* 1971).

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Jugendliche Mitglieder der IG-Metall versammeln sich am 18.9.2003 auf dem Zwickauer Hauptmarkt zu einer spektakulären Aktion: In Totengräber-Kostümen protestieren sie gegen die katastrophale Lage auf dem Ausbildungsmarkt. Das Bild symbolisiert die kollektive Erfahrung, dass sich die jüngere Generation heute teilweise als Verlierergeneration im Sozialstaat sieht.

Foto: dpa

Im Zuge seiner Entfaltung erzeugte der Sozialstaat zunehmend eigene ideelle Muster und Erwartungshaltungen, die nicht auf die traditionellen allgemeinpolitischen „Richtungen“ links/rechts reduzierbar sind. Charakteristisch für den deutschen Sozialstaat war von jeher das Ziel der Sicherheit, weniger das Ziel der Gleichheit, das vor allem in den skandinavischen Ländern dominiert. Sicherheit bedeutet eine starke Mindestsicherung (Sozialhilfe) und – seit der großen Rentenreform 1957 (nicht seit *Bismarck!*) – die Sicherung eines einmal erworbenen Lebensstandards durch beitragsäquivalente Renten auf Lohnersatzniveau. Die Lebensstandardsicherung band die Mittelschichten in den Sozialstaat ein und machte sie zu einer seiner wesentlichen politischen Stützen. Gleichheit ist vor allem eine Zielorientierung in der Gesetzlichen Krankenversicherung – egalitäre Leistungen und Familienmitversicherung – und im staatlichen Bildungswesen.

Kollektive Erfahrungen und Erwartungshaltungen

Seit den 1960er-Jahren schichteten sich spezifische sozialstaatsbezogene kollektive Erfahrungen und Erwartungshaltungen in der Bevölkerung auf, die Reformen heute so schwer machen:

- In den Sechzigern die Selbstverständlichkeit des wirtschaftlichen (und sozialstaatlich verbreiteten und abgesicherten) Wohlstands;
- in den Siebzigern Ansprüche an eine Steigerung von Lebensqualität und an aktive Lebensgestaltung durch den Staat;
- seit den Achtzigern und Neunzigern eine Haltung der Verteidigung sozialstaatlicher Besitzstände gegen ökonomische Besitzinteressen, die sich in Sozialprotest und sozialpolitischem Strukturkonservatismus manifestieren; und

– seit den 90er-Jahren die endgültige Formierung einer liberalökonomischen Fundamentalkritik des Sozialstaats bei Arbeitgebern und FDP, die in abstrakter Form den Sozialstaat seit seinen Anfängen begleitet hat, jedoch im entfalteten Sozialstaat die Materialisierung der schon immer gehegten Bedenken gegenüber diesem Staatstypus sieht. Dies ist eine „alte“, „zeitlos“-ordnungspolitisch argumentierende Sozialstaatskritik.

– Ebenfalls seit den 90er-Jahren nehmen junge Menschen teilweise eine distanzierte Haltung zum Sozialstaat ein. Sie lehnen ihn nicht grundsätzlich ab, erwarten von ihm angesichts demographischen Wandels und leerer Staatskassen aber wenig für sich selbst („neue“, generationsspezifische Sozialstaatskritik).

Die letzten beiden Erfahrungsschichten verweisen bereits auf den Umbruch seit Mitte der 90er-Jahre. Alle fünf Schichten – die ersten drei sozialstaatsfreundlich, die vierte sozialstaatsfeindlich, die fünfte sozialstaatskritisch – koexistieren heute im kollektiven Bewusstsein unserer Gesellschaft und rahmen die aktuellen Kontroversen um die Zukunft des Sozialstaats. Vor allem die Sozialstaatsdistanz der Jüngeren (fünfte Schicht) verweist auf die Entstehung „wohlfahrtsstaatlicher Generationen“ (*Leisering* 2000b): Wenn sich sozialstaatliche Institutionen über einen längeren Zeitraum entwickeln und wenn sich sozioökonomische Rahmenbedingungen verändern, machen unterschiedliche Generationen (Geburtsjahrgänge) unterschiedliche Erfahrungen mit dem Wohlfahrtsstaat. Die heute jüngere Generation sieht sich teilweise als Verlierergeneration im Sozialstaat, da sie – anders als die Wirtschaftswunder- und Sozialstaatsgeneration ihrer Eltern und Großeltern – im späteren Leben weniger vom Sozialstaat zu bekommen glauben als sie heute in Form von Steuern und Beiträgen in ihn hineingeben. Lange zeichnete sich Deutschland

im internationalen Vergleich (*Mau 1997*) durch relativ homogene, sozialmilieuübergreifende sozialstaatsfreundliche Wertehaltungen in Bezug auf Gerechtigkeit und Ungleichheit aus. Dies ist jetzt fraglich geworden.

Die Krise des Sozialstaats seit Mitte der 90er-Jahre

Bereits in den 70er- und den frühen 80er-Jahren wurde die „Krise“ des Sozialstaats in intellektuellen Zirkeln debattiert – jetzt ist sie da (*Kaufmann 2002*). Eine Mehrzahl von Umbrüchen, die seit Mitte der 90er-Jahre erkennbar werden, deuten auf eine Epochenschwelle des Sozialstaats hin. Im Jahr 2003 zeichnet sich erstmals auch in der Politik eine Perspektive grundlegenden sozialpolitischen Wandels ab.

Die Krise ist wesentlich eine politische Krise – legitimatorisch, fiskalisch und strukturell. Die Infragestellung der Legitimität des Sozialstaats hat eine neue Qualität erreicht, sowohl durch die erstarkte „alte“ Wohlfahrtsstaatskritik aus dem Arbeitgeberlager und der FDP im Zuge einer generell gestärkten Position des Kapitals als auch durch die „neue“ Wohlfahrtsstaatskritik unter den jungen Menschen, die sich teilweise als benachteiligte Sozialstaatsgeneration wahrnehmen. Damit verbindet sich ein neuer Glaube an den Markt und die Leistungsfähigkeit privater Vorsorge. Dies ist nicht nur „neoliberale“ Ideologie, sondern auch Ausdruck eines tieferliegenden Wertewandels in Richtung von Individualisierung und gesteigerter Autonomieansprüche unter den Bürgern und Bürgerinnen.

Aber auch innerhalb sozialstaatsfreundlicher Kreise wird der Sozialstaat erstmals als Problemerzeuger und nicht mehr nur Problemlöser eingestuft: Auch die SPD sieht Arbeitslosigkeit seit den 90er-Jahren als Mitfolge überzogener Lohnnebenkosten. Hinzu kommt das politisch brisante Rekordniveau der Arbeitslosigkeit, die seit Mitte der Neunziger sogar den Stand von 1949 überschreitet. Quer zu den politischen Lagern deuten sich, noch diffus, neue normative Leitideen an. Soziale Gerechtigkeit wird zunehmend gedeutet als Gerechtigkeit zwischen Familien (versus Kinderlose), Generationen (hierzu der Beitrag von *Döring* in diesem Heft) und den Geschlechtern – statt als bloßer Ausgleich zwischen oberen und unteren Einkommensgruppen, was traditionell den deutschen Sozialstaat prägte (anders als etwa den französischen oder schwedischen).

Fiskalisch ist der Verschuldensdruck für Bund, Länder und besonders die Kommunen zu einem unabweisbaren Problem geworden. Zudem ist die Deutung politisch dominant geworden, dass es nicht zu überschreitende Grenzen der Beitragsbelastung der Bürger und der Wirtschaft („Lohnnebenkosten“) und generell der Staatsquote gebe (obwohl Schweden mit einer wesentlich höheren Staatsquote wirtschaftlich besser dasteht als die Bundesrepublik).

Strukturell ist die aktuelle Sozialstaatskrise auch eine Krise der Innovationsfähigkeit des politischen Systems. Das deutsche politische System mit seinen vielen „Veto-Spie-

lern“ (siehe den Beitrag von *Schmidt* in diesem Heft) macht es schwer, Änderungen herbeizuführen. Die relativ günstige Zeit für Reformen, als es noch ein gewisses Wirtschaftswachstum gab, wurde von der deutschen Politik verpasst – anders als etwa von schwedischen Regierungen.

Ein Kennzeichen dieser Situation ist die Rückkehr des Konflikts in die deutsche Sozialpolitik (*Kaufmann 1997*; siehe auch den Beitrag von *Nullmeier* in diesem Heft). Der große politische Nachkriegskonsens in Politik und Gesellschaft ist brüchig geworden. Die seit 1948 funktionierende große sozialpolitische Koalition der Parteien, scheint um 1995 zerschlagen (*Schmidt 1998, 146*), so bei der Rentenreform 1999 – die 1997 gegen die Stimmen der SPD verabschiedet und später von ihr suspendiert wurde – und den damaligen Krankenversicherungsneuordnungsgesetzen.

Ist die Krise des Sozialstaats hausgemacht?

Ist die Krise des Sozialstaats auch insofern eine politische Krise, als die Probleme vom Wohlfahrtsstaat selbst erzeugt, also Ergebnisse früherer Politik sind? Verweist die Krise auf versäumte Reformen in den 1950er-Jahren (*Hentschel 1989*) oder auf eine ökonomische und demographische „Erblast“ der frühen Reformen (Rentenreform 1957, Sozialhilfeform 1961) (*Schmidt 1998, 85, 87*)? Plausibler erscheint *Kaufmanns* Vorstellung (1997) eines „Veraltens des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“, also eines Wandels der sozialstrukturellen Voraussetzungen eines nicht per se falschen Modells – eines Wandels zudem, der in wesentlichen Teilen auch für nicht-staatliche Wohlfahrtsproduktion Probleme aufwirft. Hierzu gehören die Endstandardisierung von Erwerbsverläufen, das demographische Altern, der zunehmende rechtliche Einfluss der Europäischen Union (vgl. dazu den Beitrag von *Eckardt* in diesem Heft), die Internationalisierung der Kapitalmärkte, die die Autonomie des nationalen Sozialstaats als Steuerstaat einschränkt, und der evolutionäre Wandel der Geschlechterrollen, in dessen Zuge sich die „stille Reserve des Sozialstaats“ im Erziehungs- und Pflegebereich (*Kaufmann 1997*) auflöst. *Kaufmanns* Diagnose eines „Veraltens des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ ist historischer und komplexer als die ordnungspolitische „alte“ Wohlfahrtsstaatskritik der Liberalen (und als die ebenfalls statische Sicht orthodoxer Sozialstaatsbefürworter).

Empirisch können Behauptungen, der Sozialstaat selbst sei der Hauptproblemerzeuger, nicht belegt werden (*Schmidt 1998, 293–295*). So ist die Erwerbsbeteiligung in Schweden höher und die Arbeitslosigkeit meist niedriger als in den USA, trotz des gigantischen schwedischen Wohlfahrtsstaats (bzw. wegen des Wohlfahrtsstaats und seiner starker Ausrichtung auf Arbeit). Andere Folgen des Sozialstaats sind kausal nicht auf ihn beschränkt. Hedonismus und Anspruchsinflation werden auch von Konsummärkten gefördert, nicht nur vom Sozialstaat (*Janowitz 1976*).

Die genannten Probleme des Veraltens des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements

betreffen auch andere westliche Gesellschaften. Hinzu kommen jedoch spezifisch deutsche Probleme und Verschärfungen: Die deutsche Einigung wurde wesentlich durch den Sozialstaat flankiert, erzeugte dadurch aber anhaltende Probleme für ihn. Die Dominanz des Sozialversicherungsprinzips macht Sozialpolitik via Beitragszahlung besonders anfällig für Störungen des Arbeitsmarkts. Und die extreme Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft setzt den Arbeitsmarkt in besonderem Maße den Wechselfällen und der Konkurrenz des Weltmarkts aus. Der spezifisch deutsche Verrechtlichungsgrad sozialer Ansprüche und Leistungen macht Veränderungen schwierig. Das demographische Altern ist in Deutschland aufgrund des extremen Geburteneinbruchs stärker ausgeprägt als in den meisten anderen Ländern. Schließlich zählt Deutschland zu den Ländern mit dem höchsten Ausländer- und Einwandereranteil in Europa.

Wege aus der Krise

Was hat die deutsche Politik seit den 90er-Jahren getan, um den Problemen zu begegnen? Wichtige Schritte waren Steuerreformen, eine Umorientierung der Sozialversicherungspolitik von einer ausgaben- zu einer einnahmeorientierten Politik (Beitragsstabilisierung als eigenständiges Ziel) und Maßnahmen zur Beschleunigung der Übergänge vom Sozialsystem in den Arbeitsmarkt, insbesondere in der Sozialhilfe („welfare to work“). Normativ deutet sich eine Akzentverschiebung von sozialstaatlicher Versorgung zu (Erwerbs-)Arbeit als Wert an, wie sie in Großbritannien unter *Blair* früher und offensiver betrieben wurde.

Es gab eine Reihe einzelner Strukturformen, die in der aktuellen Debatte allzu oft übersehen oder unterschätzt werden. Die heute teilweise als sozialpolitisches Fossil gescholtene gesetzliche Pflegeversicherung (1994) hat das Sozialversicherungsprinzip in neue, gänzlich „unBismarcksche“ Richtungen gedehnt: Sie kennt keine Bedarfsnormen mehr, ist also gegen eine Wachstumsautomatik der Leistungen geübt (*Leisering 1997b*), und hat Schleusen zu privatwirtschaftlichen, nicht-korporierten Dienstleistungsmärkten geöffnet. In der Rentenpolitik bewirkte die *Riester*-Reform 2001 einen Durchbruch zur Anerkennung privater Vorsorge. Damit verknüpft, deutet sich in der Alterssicherung die Rücknahme einer großen sozialpolitischen Grundsatzentscheidung der Nachkriegszeit an, des 1957 eingeführten Prinzips der Lebensstandardsicherung (Lohnersatzprinzip). Am wenigsten öffentlich wahrgenommen wurden die Verwaltungsmodernisierungen in der kommunalen Sozialverwaltung, die in den 90er-Jahren deren Gestalt tief greifend verändert haben (*Berner/Leisering 2003*).

Mängel der politischen Reformschritte

Was fehlt bei den Reformschritten der Politik? Deutlich zurückhaltend ist die 1998 und 2002 erneut gewählte rot-grüne Koalition gegenüber direkten Eingriffen in den Arbeitsmarkt, sie beschränkt sich im

wesentlichen auf Reformen der Arbeitsvermittlung („Hartz“-Gesetze). Auch die Forderung, vom „Transfer- und Umverteilungsstaat“ stärker auf einen „Sozialinvestitionsstaat“ umzurüsten, blieb bisher weitgehend Programm. Ein bildungspolitischer Durchbruch blieb aus. Auch in Einwanderungs- und Ausländerfragen bewegte sich wenig. In der Gesundheitspolitik wurde in der Reform von 2003 die überkommene dysfunktionale korporatistische Struktur von kassenärztlichen Vereinigungen und Krankenkassen nicht angetastet. Bei anderen überkommenen korporativen Strukturen – Handwerk und Apotheken – wurden Reformbemühungen von CDU und FDP gebremst.

Der sozialpolitische Diskurs verändert sich

Es ist umstritten, ob das alte Erfolgsprinzip des deutschen Nachkriegssozialstaats, der evolutionäre Wandel seiner Institutionen, noch reicht, oder ob systemische Brüche und Neuanfänge nötig sind. Auf der einen Seite haben sich in den Nachkriegsjahrzehnten Besitzstandsinteressen und Erwartungshaltungen an den Sozialstaat aufgeschichtet und tief in den Handlungsorientierungen der Bürger und Bürgerinnen festgesetzt. Die in den 1980er-Jahren entstandene Tradition des Sozialprotests nährt bis heute – durch neue Unsicherheiten gestärkt – die Erwartung, vom Staat umfassende Absicherung oder gar Daseinsgestaltung zu erhalten. Neben die herkömmlichen Träger dieses Protests, die Kirchen und die Gewerkschaften, treten neue Gruppen wie *Attac*.

Auf der anderen Seite steht die „alte“ und „neue“ Sozialstaatskritik, verbunden mit mächtigen Interessen der Finanzindustrie. Der sozialpolitische Diskurs verändert sich: Private Finanzanbieter, Finanzwissenschaftler und Demographen erlangen Definitionsmacht und führen Begriffe wie „Rendite“ und Defined Contributions (Beitragszusagen) in die Debatte ein, die genuin sozialpolitische, lange selbstverständliche Sicherungsziele und Bedarfsnormen stillschweigend ausblenden. In der globalen sozialpolitischen Debatte, in Deutschland noch kaum rezipiert, werden die „Mythen“ des neuen Credos der privaten Vorsorge bereits kritisiert (*Orszag/ Stiglitz* 2001). Denn Kapitalmärkte als Vorsorgemärkte bergen neue Unsicherheiten und Ungleichheiten, und private Alters- oder Krankenversicherungen sehen sich weitgehend ähnlichen Problemen gegenüber wie öffentliche, etwa verlängerten Rentenlaufzeiten infolge gestiegener Lebenserwartung oder den Kosten des unlimitierten medizinisch-technischen Fortschritts.

Ist der Wohlfahrtsstaat – insbesondere in einer seiner klassischen Varianten, des deutschen Sozialstaats – ein historisches Auslaufmodell? Empirische Analysen, gerade auch international vergleichender Art, lassen dies auf absehbare Zeit als unwahrscheinlich erscheinen. Plausibler erscheint die Annahme, dass wir uns in einer Zeit des politischen Kampfes um einen neuen Wohlfahrtsmix befinden, eine Neubestimmung der Relation zwischen Staat,

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Mit erhobenem Regenschirm und Trillerpfeife protestieren in Berlin ältere Menschen gegen die Rentenpläne der Regierung. In den Nachkriegsjahrzehnten haben sich Besitzstandsinteressen und Erwartungshaltungen an den Sozialstaat entwickelt und tief in den Handlungsorientierungen der Bürgerinnen und Bürger festgesetzt. Foto: dpa

Markt, Familie und intermediären Arrangements, ohne dass die grundsätzliche Pluralität einer Mixed Society oder einer gemischten Sozialverfassung aufzugeben wäre, die in den 1950er-Jahren in der Bundesrepublik begründet wurde.

Ein intelligenter Wohlfahrtsmix ist gefragt

In dieser Sicht geht es politisch heute nicht einfach um „Markt versus Staat“ oder „Familie versus Staat“, sondern um neue Verknüpfungsstrukturen, um einen intelligenten neuen Wohlfahrtsmix. Staatliche Leistungen waren in Deutschland schon immer eng verknüpft mit privatwirtschaftlichen Strukturen, so in der gesetzlichen Krankenversicherung durch die Pharmaindustrie, durch Anbieter medizinischer Technik und durch Arztpraxen, im „sozialen Wohnungsbau“ und im „dualen System“ beruflicher Ausbildung. Die Gegenüberstellung eines Staatssektors und eines Privatsektors – die besonders in Deutschland immer fiktiv war, auch aufgrund der überwiegend „intermediären“ Trägerschaft sozialer Leistungen – löst sich seit den 90er-Jahren mental und institu-

tionell bereits auf. So versteht sich die gesetzliche Krankenversicherung in einem Paradigmenwechsel plötzlich als „Kostenfaktor und Zukunftsbranche“ zugleich (Sachverständigenrat 1998).

Den Kern eines neuen privatwirtschaftlichen, öffentlich eingebundenen Sozialsektors bilden Anlage- und Dienstleistungsindustrien, die in Folge der gesetzlichen Pflegeversicherung, der Veränderungen in der Krankenversicherung und des Vertrauensverlustes in die Rentenversicherung aus dem Boden schießen. Es entwickelt sich ein „Volkskapitalismus zweiter Ordnung“ (*Leisering* 1999a), getragen von hochorganisierten Sozialkonzernen, die an internationalen Kapital- und Rentenmärkten sowie an lokalen Dienstleistungsmärkten operieren. Die individualistisch-freiheitlichen Begründungen des *Erhardschen* Volkskapitalismus „erster Ordnung“ tragen hier nicht mehr: Das „Soziale“ in der Marktwirtschaft findet der Bürger nicht mehr nur unmittelbar in Arbeitseinkommen, Konsum und klassischer „Vermögensbildung“, sondern verstärkt in vermittelnden privaten „Mächten“ wie örtlichen Finanzdienstleistungsbüros, multinationalen Anlage-

konzernen und globalen Kapitalmärkten, denen er oder sie mindestens ebenso ausgeliefert ist wie Bürokratien sozialstaatlicher Provenienz.

In dem Maße, wie Kapitalmärkte als Vorsorgemärkte fungieren, werden sie zu „Wohlfahrtsmärkten“ (Taylor-Gooby 1999; Nullmeier 2001), die in demokratischen Gesellschaften erheblicher staatlicher Regulierung und Kontrolle unterliegen (müssen). Eine Einschränkung des versorgenden Staates dürfte also zum Wachstum eines neuen, regulierenden Staates führen (Leisering 1999b). Auch ein regulierender Staat kann als eine Form von Sozialstaatlichkeit in einem neuen Wohlfahrtsmix verstanden werden. Eine solcher Wandel zum regulierenden Staat wurde bereits im 3. Finanzförderungs-gesetz (1998) und in den Maßnahmen der Länder zur Qualitätssicherung in der Gesetzlichen Pflegeversicherung erkennbar und fand in der staatlich regulierten privaten „Riester-Rente“ seinen jüngsten und bislang folgenreichsten Ausdruck. Die gemischte Sozialverfassung, die in den 1950er-Jahren in der Bundesrepublik Deutschland begründet wurde, ist heute neu zu verhandeln. Jede Zeit muss ihre Mischung finden, abhängig von sozioökonomischen, heute verstärkt globalen Rahmenbedingungen – und abhängig von den sich wandelnden Wertvorstellungen der Menschen. Der internationale Vergleich der aktuellen Wohlfahrtsstaatsreformen zeigt, dass ganz unterschiedliche Reformwege möglich sind, also Wahlmöglichkeiten bestehen. Es gibt keinen Sachzwang, den Sozialstaat zu demontieren.

Literatur

Abelshäuser, W.: Die Langen Fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949–1966. Düsseldorf 1987

Abelshäuser, W.: Erhard oder Bismarck? Die Richtungsentscheidung der deutschen Sozialpolitik am Beispiel der Reform der Sozialversicherung in den Fünfziger Jahren. In: Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft, 3/1996, S. 376–392

Abendroth, W.: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: Forsthoft, E. (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Darmstadt 1954, S. 114–144

Achinger, H.: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat (Erstveröffentlichung 1958). Frankfurt am Main, 3. erw. Auflage 1979 (Eigenverlag des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge)

Alber, J.: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983. Frankfurt am Main/New York 1989

Alber, J.: Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Struktur und Funktionsweise. Frankfurt am Main/New York 1992

Backhaus-Maul, H./Olk, T.: Von Subsidiarität zu „outcontracting“: Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik. In: Strecek, W. (Hrsg.): Staat und Verbände. Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift. Opladen 1994, S. 100–135

Beck, U.: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main 1986

Benda, E.: Der soziale Rechtsstaat. In: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.-J. unter Mitwirkung von K. Hesse (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York 1983, S. 477–509

Berner, F./Leisering, L.: Sozialreform „von unten“. Neue Wissenssysteme in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung – Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für private und öffentliche Fürsorge 83/2003, S. 186–193

Blüm, N./Zacher, H. F. (Hrsg.): 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1989

BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. 11 Bände mit 10 Dokumentenbänden. Baden-Baden 2001ff. (im Erscheinen)

BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung): Sozialbericht 2001. Bonn 2002

BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung): Statistisches Taschenbuch 2003. Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn 2003

Buhr, P./Leisering, L./Ludwig, M./Zwick, M.: Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten. In: Blanke, B./Wollmann, H. (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 12/1991). Opladen 1991, S. 502–546

Döhler, M./Manow, P.: Staatliche Reformpolitik und die Rolle der Verbände im Gesundheitssektor. In: Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/New York 1995, S. 140–168

Döhler, M./Manow, P.: Strukturbildung von Politikfeldern. Opladen 1997

Erhard, L.: Wohlstand für alle (Erstveröffentlichung 1957). 3. Aufl. Düsseldorf 1990

Esping-Andersen, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge u.a. 1990

Ferber, C. von: Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft. Was stimmt nicht mit der deutschen Sozialpolitik? Hamburg 1967

Forsthoft, E.: Verfassungsprobleme des Sozialstaats (Erstveröffentlichung 1954). In: Ders. (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Darmstadt 1968, S. 145–164 (Forsthoft 1954a)

Forsthoft, E.: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates (Erstveröffentlichung 1954). In: Ders. (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Darmstadt 1968, S. 165–200 (Forsthoft 1954b)

Forsthoft, E. (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. 1968

Frerich, J./Frey, M.: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit. Band 3. München/Wien 1993

Hartwich, H.-H.: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo. Köln/Opladen 1970

Hartwich, H.-H.: Sozialstaatspostulat und Reformpolitik. In: Böhrer, C. (Hrsg.): Politik und Wirtschaft. Sonderheft 8, Politische Vierteljahresschrift. Opladen 1977, S. 137–145

Hentschel, V.: Die Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat – Grundzüge der Politik sozialer Sicherung in vier Jahrzehnten. In: Deutsche Rentenversicherung, 5/1989, S. 290–314

Hockerts, H. G.: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957. Stuttgart 1980

Jaedicke, W./Ruhland, K./Wachendorfer, U./Wollmann, H./Wonneberg, H.: Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise. Opladen 1991

Janowitz, M.: Social Control of the Welfare State. New York 1976

Kaufmann, F.-X.: Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen. Opladen 2002

Kaufmann, F.-X.: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt am Main 1997

Lampert, H./Althammer, J.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, 6. Aufl. 2001 (5. Auflage 1998 von Lampert)

Leibfried, S./Tennstedt, F.: Die Spaltung des Sozialstaats und Die Politik der Armut. In: dies.: Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt am Main 1985, S. 13–38

Leibfried, S./Wagschal, U. (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt am Main/New York 2000

Leisering, L.: Grenzen des Sozialversicherungsstaats? Sozialer Wandel als Herausforderung staatlicher Einkommenssicherung. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 11–12/1995, S. 860–880

Leisering, L.: Individualisierung und „sekundäre Institutionen“ – der Sozialstaat als Voraussetzung des modernen Individuums. In: Beck, U./Sopp, P. (Hrsg.): Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus? Opladen, S. 143–159 (Leisering 1997a)

Leisering, L.: Die Modernisierung des Sozialstaats. Wohlfahrtsstaatliche Dynamik als Wertproblem. In: Gabriel, K./Herlth, A./Strohmeier, K. P. (Hrsg.): Modernität und Solidarität. Konsequenzen gesellschaftlicher Modernisierung. Freiburg/Basel/Wien 1997, S. 251–273 (Leisering 1997b)

Leisering, L.: Der deutsche Sozialstaat. In: Ellwein, T./Holtmann, E. (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift. Wiesbaden 1999, S. 181–192 (Leisering 1999a)

Leisering, L.: Der Sozialstaat in der „zweiten Moderne“. Ambivalenzen und Zukunftsperspektiven des neuzeitlichen Individualisierungsprozesses. In: Lamnek, S./Luedtke, J. (Hrsg.): Der Sozialstaat zwischen „Markt“ und „Hedonismus“? Opladen 1999, S. 75–92 (Leisering 1999b)

Leisering, L.: Kontinuitätsemantiken. Die evolutionäre Transformation des Sozialstaates im Nachkriegsdeutschland. In: Leibfried, S./Wagschal, U. (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt am Main/New York 2000, S. 91–114 (Leisering 2000a)

Leisering, L.: Wohlfahrtsstaatliche Generationen. In: Kohli, M./Szydlik, M. (Hrsg.): Generationen in Familie und Gesellschaft. Opladen 2000, S. 59–76 (Leisering 2000b)

Leisering, L.: Germany: Reform from Within. In: Alcock, P./Craig, G. (eds.): International Social Policy. Welfare Regimes in the Developed World. Basingstoke/New York 2001, pp. 161–182

Leisering, L./Leibfried, S.: Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective. Mit einem Vorwort von Ralf Dahrendorf. Cambridge 1999

Mayer, K. U./Solga, H.: Mobilität und Legitimität. Zum Vergleich der Chancenstrukturen in der alten DDR und der alten BRD oder: Haben Mobilitätschancen zu Stabilität und Zusammenbruch der DDR beigetragen? In:

Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 46/1994 S. 193–208

Mau, S.: Ideologischer Konsens und Dissens im Wohlfahrtsstaat. Zur Binnenvariation von Einstellungen zu sozialer Ungleichheit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. In: Soziale Welt 48/1997, S. 17–37

Metzler, G.: Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall. München 2003

Münch, U.: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat. Opladen 1997

Naschold, F.: Kassenärzte und Krankenversicherungsreform. Zu einer Theorie der Statuspolitik. Freiburg im Breisgau 1967

Nullmeier, F.: Sozialpolitik als marktregulative Politik. In: Zeitschrift für Sozialreform, 47/2001, S. 645–668.

Nullmeier, F./Rüb, F. W.: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt am Main/New York 1993

Olk, T./Riedmüller, B.: Grenzen des Sozialversicherungsstaates oder grenzenloser Sozialversicherungsstaat? Eine Einführung. In: dies. (Hrsg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaates (Leviathan Sonderheft Nr. 14). Opladen 1994, S. 9–33

Orszag, P. R./Stiglitz, J. E.: Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. In: Holzmann, R./Stiglitz, J. E. (Hrsg.): New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century. Washington D.C., The World Bank 2001, pp. 17–56

Pabst, S.: Sozialanwältin. Augsburg 1996

Rimlinger, G. V.: Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia. New York/London/Sydney/Toronto 1971

Rosewitz, B./Webber, D.: Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen. Frankfurt am Main 1990

Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen: Gesundheitswesen in Deutschland. Kostenfaktor und Zukunftsbranche. Sondergutachten, Fortschritt und Wachstumsmärkte, Finanzierung und Vergütung. Band II. Baden-Baden 1998

Schmid, J.: Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive. Opladen 1996

Schmidt, M. G.: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen 1998

Schmidt, M. G.: Grundlagen der Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik. In: BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 1. Baden-Baden 2001, S. 685–798

Standfest, E.: Sozialpolitik als Reformpolitik. Aspekte der sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Köln 1979

Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch. Stuttgart 1964

Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 4.1.1. Stuttgart 2002

Taylor-Gooby, P.: Markets and Motives Trust and Egoism in Welfare Markets. In: Journal of Social Policy 28/1999, S. 97–114

Tennstedt, F.: Sozialgeschichte der Sozialversicherung. In: Blohmk, M./Ferber, C. von/Kisler, K. P./Schäfer, H. (Hrsg.): Handbuch der Sozialmedizin. Sozialmediziner in der Praxis. Stuttgart 1976, S. 385–492

Tennstedt, F.: Geschichte des Sozialrechts. In: Maydell, B. Baron von/Ruland, F. (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch. Neuwied 1988, S. 66–113

Zacher, H. F.: Das soziale Staatsziel. In: Insense, J./Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg 1987, S. 1045–1111

Zacher, H. F.: Vierzig Jahre Sozialstaat – Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung. In: Blüm, N./Zacher, H. F. (Hrsg.): 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1989, S. 19–129

Anmerkungen

¹ Der vorliegende Beitrag ist eine überarbeitete, erweiterte und aktualisierte Fassung von Leisering (1999a; 2001). Ich danke Frank Berner für die Schaubilder und die Tabelle. Zur Geschichte des bundesrepublikanischen Sozialstaats siehe die maßgebliche politikwissenschaftliche Studie von Manfred G. Schmidt (1998), aus sozialrechtlicher Perspektive Zacher (1989), soziologisch Alber (1989), historisch Hentschel (1989) und detailliert institutionell Frerich/Frey (1993). Siehe auch Blüm/Zacher (1989). Das umfassende Standardwerk ist die multidisziplinäre, auf elf Textbände mit zehn Quellenbänden angelegte „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945“ (Hrsg. v. BMA, 2001ff.). Eine aktuelle Gesamtdarstellung der Institutionen des deutschen Sozialstaats mit historischer Komponente vgl. Lampert/Althammer (2001). Aktuell sozialwissenschaftlich siehe Leibfried/Wagschal (2000), historisch bis ins Kaiserreich zurückgehend Tennstedt (1988) und Metzler (2003).

² Zur Gesetzlichen Krankenversicherung siehe generell Döhler/Manow (1997; 1995), Rosewitz/Webber (1990) und Tennstedt (1976); zur geschichtlichen Reform 1958–61 siehe Naschold (1967); als frühe Kritik v. Ferber (1967).

³ Vgl. Schmidt 1998, 220, Fußnote 804, in Abgrenzung gegen Esping-Andersens (1990) Typisierung als „konservatives Wohlfahrtsstaatsregime“.

Spannungs- und Konfliktlinien im Sozialstaat

Von Frank Nullmeier



Prof. Dr. Frank Nullmeier hat eine Professur für Politikwissenschaft an der Universität Bremen inne und leitet die Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates“ des Zentrums für Sozialpolitik. Seine Forschungs- und Veröffentlichungsschwerpunkte sind: Sozialstaatstheorie, Sozialpolitik, insbesondere Alterssicherungspolitik sowie Policy-Forschung, Verwaltungswissenschaft, Politische Theorie und Parteienforschung.

Das Jahr 2003 ist das Jahr einer erheblichen Verschiebung in der Sozialstaatsdiskussion. Weit radikaler als zuvor werden Grundstrukturen des bundesdeutschen Sozialstaates in Frage gestellt, die Vorschläge einer Reform werden radikaler, die konzeptionelle Abkehr vom Sozialversicherungsstaat findet neue Anhänger und führt zu einer Zahl neuer, alternativer Modelle sozialer Sicherung. In Teilen der Mittelschichten wird der Sozialstaat zur Disposition gestellt, seine Verteidigung gilt als Ausdruck von Reformunfähigkeit, Besitzstandswahrung und Blockadeverhalten. Während diese Sicht in der öffentlichen und medialen Kommunikation zu dominieren scheint, weisen Wahlergebnisse durchaus in eine andere Richtung.

Die sozialpolitischen Reformvorhaben der rot-grünen Regierung werden insbesondere von der sozialdemokratischen Wählerschaft durch Abwanderung bestraft. Offensichtlich bestehen große Unterschiede in der Bewertung des Sozialstaates und Teile der Bevölkerung sind keineswegs gewillt, den geplanten Sozialstaatsumbau mitzutragen. Durch die ökonomische und finanzpolitische Krise treten heute die sozialpolitisch prägenden Konflikte wieder deutlicher hervor. Diese Konflikte offenbaren gleichzeitig, dass es in Zeiten des Sozialstaatsumbaus neue Spannungslinien und Konfliktkonstellationen gibt.

Red.

Von der Arbeiterpolitik zum Arbeitnehmersozialstaat

Die Ursprünge des deutschen Sozialstaates liegen in dem Versuch der konservativen Eliten des deutschen Kaiserreichs, eine Antwort auf den Aufstieg der Arbeiterbewegung und das Anwachsen der Arbeiterschaft zu finden (Alber 1982). Sozialpolitik und Klassenkonflikt, Sozialpolitik und politische Integration, Sozialpolitik und Arbeiterschaft schienen für lange Zeit unmittelbar zusammenzuhängen. Soziale Sicherung war so vor allem ein politisches Projekt. Sozialpolitik war ein Befriedigungswerk, das zugleich der materiellen Sicherung bestimmter Erwerbstätigen Gruppen diente. Erst allmählich entwickelte sich die Sozialpolitik zur Arbeitnehmerpolitik, zum alle Gruppen der Bevölkerung umgreifenden Sozialstaat.

Die deutsche Sozialpolitik ist zu Beginn als Arbeiter-, später als Sozialversicherungspolitik für alle abhängig Beschäftigten verstanden worden, Armen- und Armutspolitik waren im Selbstverständnis des Sozialstaates immer nachgeordnet. Das implizite Programm sozialstaatlicher Entwicklung bestand darin, das Risiko des Einkommensausfalls für abhängig Beschäftigte zu beheben. Nur für die Lebenslagen, in denen der Lohn ausfällt, weil keine Erwerbsfähigkeit besteht, mussten soziale Vorsorgemaßnahmen getroffen werden: das sind die klassischen Risiken des Unfalls, der Krankheit, der Invalidität, des Alters und der Arbeitslosigkeit. Im Kaiserreich, in der Novemberrevolution 1918 und in der Weimarer Republik bildeten die Auseinandersetzungen zwischen Arbeiterparteien und bürgerlich-liberalen bzw. bürgerlich-konservativen Parteien, zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften den Motor der Sozialstaatsentwicklung. Die prägende Konfliktlinie war in diesem Zeitraum sicherlich der Klassenkonflikt zwischen Arbeit und Kapital – überlagert von spezifischen Interessen der Mittelschichten und einzelner mittelständischer Berufsgruppen. Das änderte sich erst in den 1950er-Jahren (vgl. Schmidt 1998). „Wirtschaftswunder“ und Sozialstaatsausbau sowie die Gegenüberstellung westlicher Demokratien und sozialistischer Diktaturen schufen ein Klima, in dem die Konfliktintensität abnahm, ein Denken in Klassengegensätzen immer weniger angemessen schien. Während einige Beobachter bereits eine nivellierte Mittelschichtsgesellschaft heraufkommen sahen, sprachen andere von der vollständigen Integration der Arbeiterklasse ins kapitalistische System und einer Stillstellung des Konfliktes zwischen Arbeitern und Unternehmern durch den politisch im Sozialstaat institutionalisierten Klassenkompromiss. Mittlerweile ist nicht nur das Ende der Arbeiterbewegung verkündet worden, auch die sozia-

len Lagen, aus denen sich örtlich Arbeitermilieus entwickelten, lösen sich auf im Zuge von Deindustrialisierung sowie der Tendenzen hin zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft. Längst ist der Sozialstaat auch zum Sozialstaat aller Bürger geworden, die Bindung an die Arbeiterschaft, einst konstitutiv für die Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme, hat sich aufgelöst – ohne dass jedoch die Interessendivergenzen zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern verschwunden wären.

Berufsständische Differenzierung

Jedoch ist der bundesdeutsche Sozialstaat bis heute durch eine berufsständische Differenzierung geprägt. Die Sozialversicherungen umfassen immer noch nicht alle Bevölkerungsgruppen: Nicht nur für Beamte bestehen Sondersysteme, auch für Landwirte und Freiberufler, bei anderen Selbständigengruppen bestehen Sonderregelungen. Mit der Möglichkeit, bei Überschreiten einer einkommensbezogenen Versicherungspflichtgrenze in die private Krankenversicherung zu wechseln, ist eine Zerteilung der sozialen Sicherung im Krankheitsfall bewusst und dauerhaft installiert. Bei jeder aktuellen sozialpolitischen Frage muss daher gefragt werden, welche Berufsgruppen bzw. sozialpolitische Statusgruppen davon überhaupt betroffen sind oder getroffen werden sollen: Sind die Beamten mit einzubeziehen, die Selbstständigen insgesamt, oder nur die Freiberufler, gibt es Sonderregelungen für Handwerker und Landwirte?

Jede sozialversicherungsinterne Lösung sozialer Risiken und Problemlagen bedeutet eine Kostenzuweisung an bestimmte soziale Gruppen, eine Gleichzuteilung von Lasten ist durch die Beibehaltung von sozialpolitisch getrennten Versorgungssystemen kaum herzustellen. Nach wie vor ist die bundesdeutsche Sozialpolitik nicht universell ausgerichtet, eine Neutralisierung der Berufszugehörigkeit und sozialrechtlichen Statuszugehörigkeit findet nicht statt.

Diese berufsständische Differenzierung macht sich in den politischen Auseinandersetzungen deutlich bemerkbar, das zeigt auch die aktuelle Debatte um die Bürgerversicherung, bei der es um die Einbeziehung weiterer Bevölkerungsgruppen und Einkommensarten (neben dem Einkommen aus abhängiger Beschäftigung) in das Sozialversicherungssystem geht. Sozialstrukturelle Unterschiede und Berufsgruppendifferenzen spielen weiterhin eine erhebliche Rolle in der Sozialpolitik, sie zeigen sich jedoch als vielfältige Einzelkonflikte über Verteilungsfragen und bündeln sich nicht zu zentralen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Materialismus versus Exklusion und Armut – Gegensätze auf der Düsseldorfer Königsallee, aufgenommen am 16.1.2003.

Foto: dpa

Vom Postmaterialismus zum neuen Materialismus

Die Parteienforschung (vgl. *Rohe* 1992) erfasst die Konfliktstruktur von Parteiensystemen durch die Analyse von Sozialmilieus oder sozialer Spannungslinien (Cleavages). Bis in die Nachkriegszeit lassen sich vier relativ geschlossene Lebenskreise oder Sozialmilieus identifizieren (*Lepsius* 1966): das katholische Sozialmilieu, das sozialdemokratische Arbeitermilieu, das konservativ-protestantische und das liberale Milieu. Auch wenn die Einführung der Sozialversicherung als konservatives Elitenprojekt anzusehen ist, so wurde die Expansion des Sozialstaates getragen – spätestens seit der Weimarer Republik – vom katholischen Milieu mit der Zentrumspartei, die sich nach 1945 mit liberalen und konservativen Kräften zur CDU und CSU zusammenschloss, und vom Arbeitermilieu samt sozialdemokratischer Partei. Verwendet man die Analyse mittels grundlegender sozialer und kultureller Konfliktlinien in der Nachfolge von *Stein Rokkan* (2000), kommt man ebenfalls zu dem Ergebnis, dass für die Bundesrepublik Deutschland bis in die 1950er- und 1960er-Jahre die sozialen Spannungslinien Arbeit (gewerkschaftlich orientiert) versus Kapital (bürgerlich-mittelständisch) sowie religiös versus säkular (kirchlich nicht gebunden) prägend gewesen sind.

Erst mit der Entfaltung der neuen sozialen Bewegungen seit Mitte der 1970er-Jahre hat sich diese Konfliktstruktur verändert, eine neue Konfliktlinie ist hinzugetreten. Diese wurde zunächst als Konfliktlinie zwischen Postmaterialismus und Materialismus beschrieben. Die neue postmaterialistische Orientierung bestand darin, Werte der Lebensqualität, Selbstbestimmung und Partizipation in den Vordergrund zu rücken, während Materialisten vorrangig höheren materiellen Wohlstand schätzten und erstrebten. Als Ausdruck dieser Veränderung im Parteiensystem galt der Erfolg der Partei Die Grünen. Seit den 1990er-Jahren verwendet die Politikwissenschaft anstelle der Begriffe Postmaterialismus – Materialismus die Gegen-

überstellung von Libertarismus und Autoritarismus, um darauf aufmerksam zu machen, dass neben der Kapital-Arbeit-Konfliktlinie vor allem die Neigung entweder zu freiheitlich-autonomiebetonten oder zu autoritär-hierarchischen Lebens- und Organisationsformen ausschlaggebend für die ideologische Positionierung ist. In dem Maße, wie in den 1970er- und 1980er-Jahren einerseits die religiöse Konfliktlinie verblasste und auch konfessionelle Differenzen unbedeutender wurden, andererseits die neue Konfliktlinie sich in den Einstellungen der neuen Mittelschichten mit hohem Bildungsgrad und Beschäftigung im Humandienstleistungssektor sichtbar machten, traten Gerechtigkeitsfragen, Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik hinter Fragen des guten und selbstbestimmten Lebens zurück. Von den postmaterialistischen Einstellungen und Konflikten ist jedoch seit Mitte der 1990er-Jahre kaum mehr die Rede. Zuerst hatte der lang anhaltende wirtschaftliche Aufschwung im Zuge der New Economy und des Börsenbooms eine Hochwertung materieller Werte bewirkt, dann bewirkte der Abschwung eine Konzentration auf wirtschafts- und sozialpolitische Fragen. Heute können wir eher eine Wiederkehr der Dominanz des Rechts-Links-Gegensatzes beobachten als Gegensatz zwischen jenen, die vorrangig für soziale Gerechtigkeit eintreten, und jenen, die Marktfreiheit höher bewerten.

Sozialpartnerschaft und sozialpolitische Große Koalition

Die Institutionalisierung des Klassenkonfliktes, symbolisiert in Form von sozialstaatlichen Einrichtungen mit paritätischer Selbstverwaltung, ließ die soziale Bedeutung geschlossener Klassenmilieus weiter sinken. Der Wohlfahrtsstaat nach 1945 beruhte verbandlich auf der institutionalisierten Partnerschaft von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, einer durch die Tarifautonomie abgesicherten korporatistischen Verflechtung von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden,

parteipolitisch auf der Großen Sozialstaatskoalition zwischen der Sozialdemokratie und der Christdemokratie, die durch die Stärke des Arbeitnehmerflügels innerhalb der CDU/CSU als Sozialstaatspartei wirkte. Verbändekorporatismus und die parteiübergreifende sozialpolitische Große Koalition sind es auch noch gewesen, die die deutsche Vereinigung 1990 als „Sozialunion“ ausgestaltet und die Integration der ostdeutschen Bevölkerung in die Sozialversicherungssysteme betrieben haben und so zu einer Fortsetzung des etablierten Pfades bundesdeutscher Sozialpolitik beigetragen haben. Ende der 1990er-Jahre sind aber beide Tragpfeiler der Sozialpolitik in die Krise geraten. Weder unter Bundeskanzler *Kohl* noch unter Kanzler *Schröder* gelang es, eine Intensivierung der Einbindung der Verbände durch korporatistische Arrangements wie das „Bündnis für Arbeit“ zum Erfolg zu führen. Die Verpflichtungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen nimmt jedoch ebenso ab wie die Mitgliederstärke der Gewerkschaften. Betriebs- und Unternehmensegoismen nehmen zu, während die kollektive Organisierbarkeit der Arbeitnehmer aufgrund individualisierter Lebensweisen abnimmt. Das schwächt die Verhandlungsfähigkeit der Sozialpartner und bietet dem Staat weniger Möglichkeiten, Aufgaben der politischen Einigung und Steuerung auf die Tarifparteien zu übertragen. Aber auch die sozialpolitische Große Koalition wird brüchig angesichts der Schwäche des Arbeitnehmerflügels innerhalb der Christdemokratie und des Modernisierungskurses der SPD in Anlehnung an die englische New Labour Politik, dem jedoch ein großer Teil der Traditionswählerschaft nicht folgt (*Güllner* 2001). Nach den sozialen Voraussetzungen des bundesdeutschen Konsensmodells des Sozialstaates schwinden auch die politisch tragenden Strukturen.

Sozialstaatsklientel und neue Konfliktkonstellationen

In der international vergleichenden Sozialpolitikforschung wird eine neue Konfliktkonstellation für die Zeiten des Sozialstaatsrückbaus behauptet. *Paul Pierson* stellte der alten Sozialstaatsausbaupolitik, die geprägt war durch das Mit- und Gegeneinander von Arbeitgebern und Arbeitnehmern die „new politics of the welfare state“ gegenüber (*Pierson* 1996, *Pierson* (ed.) 2001): Während in Zeiten des Sozialstaatsausbaus die Bedeutung der sozialdemokratischen Parteien, anderer sozialstaatsfreundlicher, insbesondere christdemokratischer Parteien, sowie der Gewerkschaften in einem Land ausschlaggebend sei für den erreichten Entwicklungsstand der Sozialpolitik, werden beim Sozialstaatsumbau seit den 1990er-Jahren andere politische Mechanismen und Bündnisse wirksam. Politisch werden jene Gruppen wichtig, die einen wesentlichen Teil ihres Einkommen aus den sozialen Sicherungssystemen als Sozialtransfer beziehen. Sie sind die Verteidiger des Sozialstaates, mögen sie ihr Einkommen direkt aus öffentlichen Transferzahlungen beziehen oder als Dienstleister (z.B. im Gesundheits-

wesen) von der öffentlichen Finanzierung sozialer Sicherung indirekt abhängig sein. Als Sozialstaatsklientel stehen sie den Beschäftigten im privaten Sektor gegenüber, deren Einkommen nur zu geringem Teil oder überhaupt nicht auf öffentlichen Transfers beruht.

Exklusion und Armut

Sozialtransferabhängige soziale Gruppen sind aber nur dann eine politische Größe, wenn sie über politische und mediale Artikulations- und Konfliktfähigkeit verfügen. Das ist aber gerade nicht bei jenen gegeben, die insbesondere durch Arbeitslosigkeit in Armutslagen geraten. So hat es in der Bundesrepublik bisher weder eine nennenswerte Armutsbewegung noch eine tragfähige Arbeitslosenbewegung gegeben (vgl. *Winter* 1997). Durch die dauerhafte Massenarbeitslosigkeit verfestigen sich vielmehr die Strukturen der sozialen Unterprivilegierung, ohne dass es jedoch zu jener einst proklamierten „Zweidrittelgesellschaft“ kommen würde. Die neuen Begriffe zur Erfassung der gestiegenen sozialen Ungleichheit lauten vielmehr „Exklusion“, „Unterklasse“ und „Überflüssige“: Exklusion weist darauf hin, dass die dauerhafte Arbeitslosigkeit zu einer Ausgliederung nicht nur aus dem Arbeitsmarkt sondern zu einer nachlassenden Einbeziehung auch in andere soziale Felder und Institutionen führt. Der Ausgrenzungstrend erstreckt sich letztlich auf alle Sozialbereiche und führt zu sozialer Isolation. Für die Bundesrepublik immer noch weniger passend ist der aus der amerikanischen Diskussion übernommene Begriff der „Unterklasse“, der eine dauerhaft verfestigte und milieubildend wirkende soziale Klasse außerhalb des Arbeitsmarktes behauptet. Ist der soziale Abwärtstrend bestimmter Gruppen nicht soweit fortgeschritten, so sinkt doch die Eigeneinschätzung niedrig qualifizierter Jugendlicher derart, dass sie sich von vornherein als chancenlos empfinden. Der erschreckende, aber keineswegs neue und hier in sozialwissenschaftlichem Sinne zu verstehende Begriff der „Überflüssigen“ soll darauf hinweisen, dass Teile der Bevölkerung nicht mehr „gebraucht“ werden, dass ihre Beteiligung am Wirtschaftsprozess für dessen Funktionieren nicht erforderlich ist, dass weder ihre Beitrag als Produzent noch der als Konsument so erheblich ist, dass Wert auf ihre Integration und Beteiligung gelegt wird, was sich in der geringen Selbstwertschätzung abbildet (vgl. *Alber* 2002).

Geschlechterverhältnisse und Familienpolitik

Seit den späten 1970er-Jahren sind aber eine Anzahl neuer Konfliktlinien entstanden, darunter vor allem die Geschlechterlinie. Mit der Frauenbewegung ist in den 1970er-Jahren auch das Thema der geschlechtsspezifischen Besser- oder Schlechterstellung in der Sozialpolitik thematisiert worden. Die Konstruktion der Sozialversicherung, basierend auf dem Modell der Einverdiener- und Hausfrauenehe, ist seitdem von der Frauen- und Geschlechterforschung bis in die Verwinkelungen der sozi-

alen Sicherungssysteme hinein aufgezeigt worden (*Gerhard* 2003). Mit den sozialen Veränderungen von der Tendenz zur Doppelverdienerhe, zur Ein-Eltern-Familie, zum Singlehaushalt, zu niedrigeren Geburtenraten und höheren Scheidungsquoten werden die Grundlagen dieser Sozialversicherungskonstruktion hinfällig. Doch werden höchst unterschiedliche Konsequenzen daraus gezogen. Heute stehen sich eine frauen- und geschlechterpolitische Richtung, einer kinderbezogene, eine bevölkerungspolitische und eine familienpolitischen Politikausrichtung gegenüber. Während Frauenpolitik auf die eigenständige soziale Sicherung von Frauen zielt, Kinderpolitik die Übernahme der Kindererziehungskosten durch die Öffentlichkeit fordert, betrachtet die bevölkerungspolitische Ausrichtung Sozialpolitik unter dem Gesichtspunkt einer um die Steuerung der Bevölkerungsgröße erweiterte ökonomische Politik. Ein zentraler Konflikt verläuft aber in der Familienpolitik, wo soziale Leistungen für Frauen an die Kindererziehung gebunden werden und dies dazu dient, eine bestimmte Vorstellung von Familie zu stützen. In der Sozial- und Familienpolitik wird um die Vorbildlichkeit bestimmter Lebensmodelle gestritten, die Gleichheits- und Gleichstellungsfrage gerät darüber in den Hintergrund.

Migranten, ethnische Konflikte und der Ost-West-Gegensatz

Die Globalisierung der Märkte ist begleitet von einer wachsenden Internationalität der sozialen Spannungs- und Konfliktlinien (vgl. *Rieger/Leibfried* 2001). Die national relevanten Konfliktstrukturen sind bereits dadurch internationalisiert, dass die Kapital-Arbeits-Konflikte entscheidend mit der Frage verbunden sind, ob es eine Koalition zwischen nationaler Arbeitnehmerschaft und Unternehmen geben kann, um die Weltmarktposition der Bundesrepublik zu verbessern, oder ob die ökonomischen Verhaltensweisen von Unternehmen als Global Playern letztlich keine Loyalität mit Nationalstaaten und nationalen Arbeitnehmerschaften zulassen. Hinzu tritt jedoch der durch Einwanderung bedingte Stand von 7,3 Millionen Ausländern im Jahre 2002, knapp 9 Prozent der bundesrepublikanischen Wohnbevölkerung (*Geißler* 2002, 282). Die durch Migranten und häufig bereits in der dritten Generation in Deutschland lebenden Ausländern entstandenen Konflikte, hatten sich insbesondere Anfang der 1990er-Jahre in rassistischen Anschlägen und rechtsextremistischem Terror zugespitzt und vor allem die Asylgesetzgebung beeinflusst. Die Ausgliederung der Sozialleistungen für Asylbewerber aus dem Sozialhilfesektor mit der Folge niedrigerer Leistungsniveaus ist sicherlich ein Zeichen für die Bedeutung ethnischer Konflikte in der Bundesrepublik. Derartige Differenzen spielen in der betrieblichen Alltagsrealität und in der sozialen Interaktion wie lokalen Vernetzung eine große Rolle, haben aber bisher noch keine die Sozialpolitik insgesamt konflikthaft gestaltende Funktion erhalten (vgl. *Kitschelt* 2000). Das gilt auch für den Ost-West-Gegensatz, der sich durch die weiter-

hin deutlich unterschiedlichen ökonomischen Niveaus in den alten gegenüber den neuen Bundesländern seit 1990 sozial nicht abgebaut hat. Durch eine Vielzahl von Sonderprogrammen ist die Transfer- und Sozialstaatsabhängigkeit der Bevölkerung in den Ostbundesländern sehr hoch, was durchaus Ressentiments im Westen erzeugte. Zeitweise konnte die PDS die Rolle als Interessenvertretungspartei des Ostens auch in sozialpolitischen Fragen wahrnehmen. Und doch werden Ost-West-Fragen durch Kompromisse zwischen den Parteien und innerhalb der Parteien so bewältigt, dass eine konfliktvolle öffentliche Thematisierung vermieden wird.

Generationenkonflikte

Zum einen bezeichnet der Generationsbegriff Altersklassen: die heute lebenden Kinder, Jugendlichen, Erwachsenen, Älteren, die Über-65-Jährigen, die Über-85-Jährigen. Vom Verhältnis Jung versus Alt wird gesprochen, wenn die heute lebenden Älteren mit den heute lebenden Jüngeren verglichen werden. Die Analyse derartiger Altersklassen widmet sich die Kindheitssoziologie, die Jugendsoziologie, die Soziologie des Alters bzw. des Alterns. Eine der grundlegenden Erkenntnisse dieser Forschungen ist der soziale und politische Konstruktionscharakter derartiger Altersklassen. Die Altersklasse der „Alten“ bestimmt sich über den Status als Rentner, Rentnerin oder Pensionär bzw. Pensionärin. Die gesetzliche Altersgrenze wie die Möglichkeiten der Frühverrentung etc. sind mithin ausschlaggebend für ökonomische und soziale Situation von Personen bestimmten Alters. Rentenpolitik konstituiert mit Altersgrenzenregelungen in Verbindung mit dem Niveau der Rentenleistung – erst die seit 1957 geschaffene Möglichkeit einer auskömmlichen Rente ohne Zwang zum Zuverdienst und ohne Angewiesensein auf Unterstützungsleistungen der Familie – die Altersklasse des „Alters“. Wie die gesetzliche Rentenaltersgrenze das Alter als eigenständige Lebensphase bestimmt, so definiert die Schulpflicht und der Strukturaufbau des Bildungssystems die Jugendphase. Der heute von Teilen der öffentlichen Meinung beschworene Dissens zwischen Jung und Alt resultiert jedoch weniger aus dem direkten Vergleich der Lebenslagen. Vielmehr herrscht die Betrachtungsweise vor, die Lage der heutigen Alten mit der projizierten Lage der zukünftigen Alten (der jetzigen Jugend) zu vergleichen und dabei zu dem negativen Ergebnis zu kommen, dass sich ein derart hohes Einkommens- und Lebensqualitätsniveau angesichts der demographischen Verschiebungen in der Altersstruktur vermutlich nicht auf Dauer sichern lässt (*BMGS* 2003). Die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland wird, eine auf heutigem Niveau gleichbleibende Geburtenhäufigkeit (Fertilität) vorausgesetzt, von 82,2 Millionen Menschen im Jahre 2000 nach Schätzungen der *Rürup-Kommission* zwar nur auf 78,1 Millionen im Jahre 2040 sinken, aber bei nur neun Millionen Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren (gegenüber fast 13 Millionen im Jahre 2000) und fast acht Millionen Men-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Ein junger Mann sitzt im Wartebereich des Arbeitsamtes in Guben (Landkreis Spree-Neiße). Im Zentrum einer aktivierenden Sozialpolitik sollte die Förderung von Erwerbsfähigkeit und Produktivität, die Vermeidung von Sozialleistungsbezug und damit die Verringerung des Aufwandes für Sozialpolitik im traditionellen Sinne stehen.

Foto: dpa

schen über 80 Jahre (gegenüber drei Millionen heute). Die Aussicht auf einen relativen ökonomischen Abstieg zukünftiger Rentnergenerationen gegenüber der heutigen Alterspopulation lässt nach Modellen radikaler Reform der sozialen Sicherungssysteme suchen, nach einem neuen Generationenvertrag, nach mehr Generationengerechtigkeit. Dies führt aber auch zu Forderungen nach einer stärkeren Belastung und Beteiligung der heutigen Rentnergeneration an der Finanzierung der Sozialsysteme.

Zweite Bedeutung des Generationenbegriffs

Eine zweite Bedeutung des Begriffs Generation ist zu beachten – jene Bedeutung, die zum Beispiel in der Rede von den 1968ern oder in der Essayistik zur „Generation Golf“ wirksam wird. Hier handelt es sich um Folgen von Geburtsjahrgängen, die dadurch als zusammengehörig verstanden werden können, dass für sie bestimmte

historische Ereignisse oder Entwicklungen im Lebenslauf erfahrungsprägend geworden sind. Sie können hier zur besseren Unterscheidung von den Altersklassen als Erfahrungsgenerationen bezeichnet werden. Sind politische Ereignisse prägend, läßt sich auch von politischen Generationen sprechen (Fogt 1982).

Generationenkonflikte, die in der Publizistik manchmal bis zum „Krieg der Generationen“ hochstilisiert werden, können auf Differenzen zwischen Altersklassen wie Erfahrungsgenerationen beruhen oder eine komplizierte Mischung unterschiedlicher Erfahrungen und Verhaltensweisen einer bestimmten Altersklasse darstellen. Versucht man, die Charakteristik der heutigen Generationenauseinandersetzungen vergleichend zu umschreiben, fällt Folgendes auf: Der Generationenkonflikt der 68er war ein Kultur- und ein Politikkonflikt. Die Kritik an der allzu satten Wohlstandsrepublik und den kleinbürgerlichen Verhaltensweisen ihrer Bewohner einschließlich des fortwährenden Beschweigens der jeweili-

gen Rolle während des Nationalsozialismus zielte auf das Werteverständnis der Älteren und die schreiende Differenz zwischen demokratischem Wertehimmel und konservativ-ökonomistischer Konsumpraxis.

Der gegenwärtige Generationenkonflikt ist ein Ökonomiekonflikt

Falls es angemessen erscheint, heute von einem Generationskonflikt zu sprechen, ist dieser eher ein Ökonomiekonflikt. Es geht um die Ökonomie und Sozialpolitik der Generationenverhältnisse, nicht um eine andere Werthaltung der Jüngeren gegenüber den Älteren. Vielmehr ist der heutige Generationenkonflikt Ausdruck einer Übereinstimmung in den Werten: der Vorstellung von Wohlstand und Leistungsgerechtigkeit, von individuellem Aufstieg und ökonomischem Fortschritt. In der Wahrnehmung der Bevölkerung, wie sie die Einstellungsforschung zutage befördert, dominiert der Generationenkonflikt zwischen jung und alt nicht – ebensowenig die Geschlechterlinie zwischen männlich und weiblich. Mehr als Zweidrittel (Geißler 2001) der Befragten nennen den Gegensatz von Arm und Reich und von Ausländern und Deutschen als dominante Konfliktlinie. In der Häufigkeit der Nennung bewegen sich die Konfliktlinien von Arbeitnehmern – Arbeitgebern und zwischen Ost- und Westdeutschen im Mittelfeld zwischen diesen beiden Gruppen. Die öffentliche Resonanz bestimmter Themen steht also durchaus im Kontrast zu den Einstellungen der Bevölkerung. Aber auch die sozialpolitischen Konzepte der großen Parteien stehen nicht im Einklang mit der Wahrnehmung der Bevölkerung, die die Arm-Reich-Konfliktlinie betont. Die politischen Eliten setzen sich vielmehr mit der Frage der Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich auseinander und gehen in eine Richtung, die den Sozialstaatsumbau unter dem Gesichtspunkt der Produktivitätssteigerung betrachtet.

Aktivierung und investive Sozialpolitik

Unter Globalisierungsbedingungen wird der Sozialstaat heute in seinem Beitrag zur Steigerung nationaler Wettbewerbsfähigkeit beurteilt. Die Legitimationsbasis verlagert sich weiter von Gerechtigkeits- zu Marktüberlegungen. Nur was der Förderung der Weltmarkttauglichkeit dient, kann noch gerechtfertigt werden. Alle aus Sicht der Weltmarktfähigkeit nicht produktiven Ausgaben sind zu mindern. Die klassische Transfersozialpolitik steht damit aber unter Verdacht. Globalisierung legt in dieser Sicht einen produktivistischen Umbau des Sozialstaates nahe. Die auf dieser Sicht basierende neue Sozialpolitik der Aktivierung und der „Sozialinvestition“ fördert damit eine Konfliktlinie, die die Sozialpolitik zwar immer begleitet hat, nun aber sehr deutlich hervortritt: die Gegenüberstellung von produktiven und unproduktiven Teilen der Bevölkerung. Die Akzentuierung dieser Konfliktstruktur wird regierungsseitig in die Gesellschaft einge-

führt im Zuge der Suche nach Formen einer Sozial-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, die die Produktivitätspotenziale besser zu nutzen sucht, um die Arbeitslosigkeit und den Kostenaufwand für soziale Leistungen zu verringern. Die Orientierung auf den globalen Standortwettbewerb führt dazu, dass die eigene Bevölkerung und die sozialpolitischen Leistungen an die einzelnen sozialen Gruppen unter dem Gesichtspunkt der Kostenkonkurrenz betrachtet werden. Sozialpolitik als aktivierende und investive Sozialpolitik ist eine Politik, die Nutzensvorteile in diesem Konkurrenzkampf bietet: Sie verbessert das fachliche Qualifikationsniveau ebenso wie die allgemeinen sozialen und kommunikativen Kompetenzen, erhöht die Mobilitätsbereitschaft, fördert Gruppierungen, die ansonsten Sozialleistungsempfänger hätten werden können, und wirkt so kostensenkend. Nicht mehr die Sicherung des Risikos, zeitweise oder dauerhaft kein Erwerbseinkommen mehr zu beziehen, steht im Zentrum dieser Konzeption von Sozialpolitik, sondern die Förderung von Erwerbsfähigkeit und Produktivität. Sozialpolitik wird gerichtet auf mehr und höherwertige Erwerbstätigkeit, auf Vermeidung von Sozialleistungsbezug, auf Verringerung des Aufwandes für Sozialpolitik im traditionellen Sinne.

Neue sozialpolitische Denkweise hat unterschiedliche Wirkungen

Diese neue sozialpolitische Denkweise hat aber unterschiedliche Wirkungen auf die einzelnen betroffenen sozialen Gruppen. Während sie für geringer qualifizierte oder an den Rand gedrängte Personen im erwerbsfähigen Alter und für Jüngere in Aus-

bildung befindliche Personen hervorragend passt, bietet sie keine politischen Leitlinien für die Sozialpolitik gegenüber Rentnern und Rentnerinnen. Entsprechend entwickelt sich innerhalb der Sozialpolitik eine Spaltungslinie: investive Sozialpolitik für die Jungen und Arbeitsfähigen als Mischung aus Förderung, Qualifizierung und dem mehr oder minder verstärkten Zwang zur Arbeitssuche und -aufnahme; die sogenannte passive Sozialpolitik für all diejenigen, von denen absehbar kein produktiver Beitrag zu erwarten ist, insbesondere also den Älteren. Sollte sich eine Sozialpolitik als Investition und Produktivitätsförderung durchsetzen, könnte politisch eine bisher nicht vorhandene Spaltung innerhalb der Bevölkerung erzeugt werden. Sozialpolitik steht heute vor der Frage, ob sie aus Gründen der Weltmarktintegration eher als potenzielle Erzeugerin von sozialen Spannungslinien agieren soll oder – mit anderen, neuen Mitteln – den Pfad der politischen und sozialen Integration qua sozialer Sicherung weitergehen will (vgl. *Nullmeier* 2003). Die integrative Funktion der Sozialpolitik selbst steht zur Debatte – und damit auch die Möglichkeit einer weit konfliktbetonen Gesellschaft, einer Gesellschaft mit intensiveren sozialen Ungleichheiten und größeren politischen Spannungen.

Literaturhinweise

Alber, J.: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Europa. Frankfurt am Main, New York 1982
 Alber, J.: Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats? In: Berliner Journal für Soziologie, 1/2002, S. 5-35
 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission. Bonn 2003

Esping-Andersen, G.: Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford 1999
 Fogt, H.: Politische Generationen. Empirische Bedeutung und theoretisches Modell. Opladen 1982
 Geißler, R.: Sozialstruktur und gesellschaftlicher Wandel. In: Korte, K.-R. / Weidenfeld, W. (Hrsg.): Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen. Opladen 2001, S. 97-135
 Geißler, R.: Die Sozialstruktur Deutschlands. Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung. Wiesbaden, 3. grundlegend überarbeitete Auflage 2002
 Gerhard, U.: Geschlecht: Frauen im Wohlfahrtsstaat. In: Lessenich, S. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt am Main, New York 2003
 Güllner, M.: Zwischen Stabilität und Wandel. Die SPD im Auf und Ab der Wählergunst. In: Müntefering, F. / Machnig, M. (Hrsg.): Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert. Berlin 2001, S. 115-126
 Kitschelt, H.: Politische Konfliktlinien in westlichen Demokratien: Ethnisch-kulturelle und wirtschaftliche Verteilungskonflikte. In: Loch, D. / Heitmeyer, W. (Hrsg.): Schattenseiten der Globalisierung. Frankfurt am Main 2000, S. 418-442
 Lepsius, R. M.: Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft. In: Abel, W. u.a. (Hrsg.): Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von F. Lütge. Stuttgart 1966, S. 371-393
 Nullmeier, F.: Das Politische in der Sozialpolitik. Interessenkalküle und Solidaritäten in der Krise des Sozialstaates. In: Willems, U. (Hrsg.): Interesse und Moral als Orientierungen politischen Handelns. Baden-Baden 2003, S. 231-247
 Pierson, P. (ed.): The New Politics of the Welfare State. Oxford 2001
 Pierson, P.: The New Politics of the Welfare State. In: World Politics, 2/1996, S. 143-179
 Rieger, E. / Leibfried, S.: Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt am Main 2001
 Rohe, K.: Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt am Main 1992
 Rokkan, S.: Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora. Frankfurt am Main 2000
 Schmidt, M. G.: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen, 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage 1998
 Winter, T. von: Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Baden-Baden 1997



Baden-Württemberg: Eine kleine politische Landeskunde

Aktualisierte Neuauflage 2003
 Text und Redaktion: Reinhold Weber

Die „Kleine politische Landeskunde“, wie die 110-Seiten-Broschüre vereinfachend genannt wird, ist seit mehr als zehn Jahren ein Begriff. Seit ihrem ersten Erscheinen 1991 haben die Bürgerinnen und Bürger des Landes mehr als 100 000 Exemplare angefragt. Sie ist damit eine der beliebtesten Publikationen der Landeszentrale für politische Bildung und spricht ein breites Publikum an.

Nun liegt sie erneut vor – selbstverständlich auf den aktuellen Stand gebracht. Knapp und verständlich, verlässlich, sachlich und überparteilich stellt sie Grundinformationen über das Land Baden-Württemberg zur Verfügung. Zahlreiche Abbildungen illustrieren den weiten thematischen Bogen von der Geografie und Geschichte, über Verfassung und Institutionen, Parteien und Wahlen, Parlament, Regierung und Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft bis hin zu Kirchen, Medien, Kunst und Kultur. Zahlreiche Abbildungen unterstreichen die Informationen wirksam und kennzeichnen den Charakter der Broschüre: Verlockung zum Blättern, zum Lesen und zum gezielten Nachschlagen von Informationen.

Die „Kleine politische Landeskunde“ ist kostenlos und kann schriftlich bestellt werden bei der Landeszentrale für politische Bildung (LpB), Marketing, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Fax (0711) 164099-77, E-Mail: marketing@lpb.bwl.de.

Arbeitsmarkt, Beschäftigungspolitik und soziale Gerechtigkeit

Von Wolfgang Merkel



Prof. Dr. Wolfgang Merkel hatte von 1994 bis 1999 eine Professur für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Mainz inne. 1999 wurde er auf eine Professur für Politische Wissenschaft an die Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg berufen. Ab 2004 wird Wolfgang Merkel Direktor der Abteilung „Demokratie: Strukturen, Herausforderungen, Leistungsprofile“ am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Seine Forschungs- und Publikationsschwerpunkte sind: Demokratieforschung, Systemtransformation, Parteienforschung, vergleichende Analysen zur Regierungspolitik sozialdemokratischer Regierungen in Europa, Soziale Gerechtigkeit und Europäische Integration.

Die Beschaffung von Arbeit, die Verlängerung der Lebensarbeitszeit bei gleichzeitiger Flexibilisierung und die sozialverträgliche Deregulierung der Arbeitsmärkte sind wesentliche Diskussionspunkte der aktuellen Debatte. Wolfgang Merkel legt in seinem Beitrag eine umfassende Zwischenbilanz dieser Diskussion vor. In einer so genannten Gerechtigkeitsbilanz, die im internationalen Vergleich für die Jahre 1990 bis 2000 vorgenommen wird, schneidet die Bundesrepublik Deutschland nur mäßig ab. Nimmt man eine differenzierte Beschäftigungsbilanz im internationalen Vergleich noch dazu, werden die Defizite der Beschäftigungspolitik offenkundig. Die Ergebnisse beider Bilanzen münden in Vorschläge, wie eine zukünftige Beschäftigungspolitik, die die soziale Balance wahrt, aussehen könnte. Ein besonderes Augenmerk wird hierbei auf deregulierende Maßnahmen in folgenden Bereichen gerichtet: Einstellungs- und Kündigungskosten, Lohn- und Arbeitszeitflexibilität, Bildung und Ausbildung sowie Zuwanderung von Arbeitskräften. Red.

Geht uns wirklich die Arbeit aus?

Als in der ersten Hälfte der 70er-Jahre Währungsturbulenzen und der erste Ölpreisschock die Weltwirtschaft erschütterten, zerbrach der kapitalistische Traum „immerwährender Prosperität“. Dramatisch sinkende Wachstumsraten bei gleichzeitiger Inflation und wachsender Arbeitslosigkeit schienen das Konzept der Globalsteuerung von *John Maynard Keynes* zu entwerfen. Das keynesianisch-sozialdemokratische Konzept Vollbeschäftigung über die fiskalisch stimulierte Steuerung der aggregierten Nachfrage herzustellen, wurde obsolet. Der letzte historische Großversuch, Beschäftigung und soziale Wohlfahrt auf diese Weise zu garantieren, scheiterte. Die Europäisierung der Güter- und die Internationalisierung der Kapitalmärkte zwangen 1982 *François Mitterrand* zum raschen Abbruch seines links-keynesianischen „Experimentes“. Vollbeschäftigung schien der Vergangenheit, den nun im Nachhinein als „golden“ bezeichneten Jahren des Kapitalismus (1960–1974) anzugehören.¹

Wie so oft setzte die wirtschaftliche Krise die soziologische Fantasie frei. Das „Ende der Arbeitsgesellschaft“ wurde ausgerufen. Der hastig erfundene, aber dennoch mit säkularem Anspruch auftretende Slogan, der „Arbeitsgesellschaft gehe die Arbeit aus“², machte Karriere. *André Gorz* avancierte mit dünner Theorie und eigenwilliger Empirie zum Guru der Nacharbeitsgesellschaft und animierte grün-alternative Politiker, das erwerbsunabhängige Grundeinkommen als „linken“ Ausweg aus der Krise zu propagieren. Die von *Karl Marx* entworfene Utopie eines postkapitalistischen Reiches der Freiheit, in der „jeder nach seinen Bedürfnissen“ arbeiten oder nicht arbeiten, Jäger, Fischer oder kritischer Kritiker sein darf, sollte inmitten eines sich globalisierenden Kapitalismus verwirklicht werden. *Marx* hätte wohl als erster über diese theoriearme und realitätsfremde Naivität gespottet. Die Wirklichkeit der kapitalistischen Entwicklung, der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung und der politischen Programme hat die Idee weitgehend aus dem politischen wie wirtschaftlichen Diskurs verdrängt. *Daniel Cohens* jüngstes Buch „Unsere modernen Zeiten“ (2001) trägt in der deutschen Übersetzung nicht zu Unrecht den Untertitel „Fehldiagnose: Ende der Arbeit“. Denn der enorme Produktivitätszuwachs bedeute nicht das „Ende der Arbeit“, sondern vielmehr einen extensiveren Zugriff der Arbeit auf die gut ausgebildeten Menschen, während der andere, schlecht ausgebildete Bevölkerungsteil aus der Erwerbsarbeit gedrängt und gesellschaftlich marginalisiert werde. Es gelte also, über

die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration, die soziale Inklusion und die größere Wahlfreiheit der Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt nachzudenken. Dazu gehören auch die Fragen der „Auszeit“, des leichteren Aus- und Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt, „Sabbat-“ und Familienjahre oder eine flexiblere Bestimmung der Lebensarbeitszeit.

Spätestens in den 90er-Jahren rückte in Wissenschaft und Politik nicht mehr die Befreiung von der Arbeit, sondern deren Beschaffung und moderne Regulierung wieder ins Blickfeld. Nicht die Verkürzung der Lebensarbeitszeit, sondern deren Verlängerung bei gleichzeitiger Flexibilisierung, nicht die Regulierung, sondern die sozialverträgliche Deregulierung der Arbeitsmärkte beginnt nun auch, die deutsche Debatte zunehmend zu prägen. Grund genug, eine Zwischenbilanz dieser Diskussion vorzulegen.³

Die Bedeutung der Erwerbstätigkeit

Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein ökonomisches Problem, das allein durch großzügige Transferzahlungen zu lösen ist. Es ist vor allem eine ethische Herausforderung (*Kersting* 2000, 81; *Sen* 2000). Denn Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit zumal, beschädigt die individuelle Autonomie, führt zu einer Verletzung des Selbstwertgefühls und in der Regel auch zu nicht mehr auszugleichenden Nachteilen bei der Wahrnehmung zukünftiger Lebenschancen. Solange in den entwickelten Gesellschaften nicht nur Einkommen, sondern auch Status, Selbstwertgefühl und soziale Zugehörigkeit primär über die Erwerbsarbeit verteilt werden, muss der Inklusion in den Arbeitsmarkt die besondere politische Aufmerksamkeit gelten. Überzeugend argumentiert *Amartya Sen*, dass auch eine großzügige sozialstaatliche Kompensation die negativen Folgen der Arbeitslosigkeit nicht annähernd ausgleichen oder gar verhindern kann. *Sen* (vgl. *Sen* 1998, 19ff.; *Sen* 2000) kann auch empirisch nachweisen, dass Arbeitslosigkeit zu sozialer Ausgrenzung, einer dramatischen Abnahme der individuellen Entscheidungsfreiheit und zu Langzeitschäden durch den Verlust von Fertigkeiten, kognitiven Fähigkeiten und Motivation führt. Sie vermehrt psychisches Leid durch gesellschaftliche Diskriminierung und provoziert höhere Krankheits- und Sterblichkeitsraten. Arbeitslosigkeit beschleunigt den Verlust menschlicher Bindungen und gefährdet den Zusammenhalt in der Familie. Sie verschärft ethnische und geschlechtliche Ungleichheit, da Frauen und ethnische Minderheiten stets überproportional von der Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Ein Sozialstaat, der über Grundeinkommen, großzügige Sozialhilfen und locker definierte Zumutbarkeitskriterien die Nichtaufnahme von Erwerbsarbeit ermöglicht oder dazu anreizt und gleichzeitig durch vermeintlich soziale Regulierungen den Arbeitsmarkt gegenüber den Outsiders abriegelt, muss aus dieser Perspektive als ungerecht angesehen werden. Soziale Sicherungsstandards müssen deshalb dort, wo sie die Dynamisierung der Arbeitsmärkte schwächen und den Eintritt in die Erwerbsarbeit behindern und damit Langzeitarbeitslosigkeit erzeugen, auf ihre Kompatibilität mit den Erfordernissen dynamischer Arbeitsmärkte und gesellschaftlicher Einbindung überprüft und gegebenenfalls reformiert werden. Dies gilt nicht nur aus Gründen der ökonomischen Effizienz, sondern vor allem auch der sozialen Gerechtigkeit. Argumentiert man mit der zentralen Bedeutung der Erwerbsarbeit für die Inklusion in hoch entwickelte „kapitalistische“ Gesellschaften, wird man unter gerechtigkeitsrechtlichen Gesichtspunkten der arbeitsmarktpolitischen Bilanz eines Landes besondere Bedeutung zumessen müssen. In einer Analyse zur sozialen Gerechtigkeit unter den OECD-Ländern lässt sich die Position der Bundesrepublik aus vergleichender Perspektive näher bestimmen.

Soziale Gerechtigkeit im internationalen Vergleich 1990–2000

Zur Analyse des Zustands sozialer Gerechtigkeit für ganze Gesellschaften lassen sich Indikatoren auf folgenden fünf Dimensionen heranziehen: der Armutforschung, der Bildung, des Arbeitsmarktes, der Sozialstaatsausgaben sowie der Einkommensverteilung. Insbesondere in die Bereiche Armut, Bildung und Arbeitsmarkt können dabei auch Indikatoren zur

Erfassung der Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern und Generationen integriert werden. Ein Vergleich von 17 OECD-Staaten zeigt Deutschland bei einer solchen gerechtigkeitsrechtlichen Gesamtschau auf einem mittleren zehnten Platz im Gesamtranking (Merkel 2001).⁴ Positiv zu bewerten ist dabei die relativ geringe Armutsquote Deutschlands im internationalen Vergleich. Die Sozialausgaben sind überdurchschnittlich hoch, die Ausgaben für die Alterssicherung zählen mit jenen Frankreichs zu den höchsten im gesamten OECD-Bereich. Die Spreizung der Einkommensverteilung ist in Deutschland unterdurchschnittlich, und Einkommensdifferenzen sind geringer als in den meisten entwickelten Staaten Europas, Nordamerikas und Asiens. Soweit die guten Nachrichten. Die schlechten Nachrichten sind: Deutschland liegt im untersten Viertel der OECD-Staaten bei den öffentlichen Bildungsausgaben (vgl. Schmidt 2002, 4) und weist eine schlechte Bilanz auf dem Arbeitsmarkt auf. Der gerechtigkeitsrechtliche „Skandal“ ist, aus der Perspektive des internationalen Vergleichs, weniger die Einkommensverteilung als die seit zwei Jahrzehnten anhaltend schlechte Beschäftigungsbilanz in Deutschland.

Geprägt durch den *Bismarckschen* Sozialversicherungsstaat, eine starke Regulierung des Arbeitsmarktes und eine hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, weisen die kontinentaleuropäischen Staaten im Allgemeinen und die Bundesrepublik Deutschland im Besonderen eine vergleichsweise niedrige Inklusion in den Arbeitsmarkt auf. Die Erwerbsquoten, insbesondere die Frauenbeschäftigungsquote, liegen nicht nur unter jenen Skandinaviens, sondern auch deutlich unter denen Großbritanniens und der USA. Die Arbeitslosigkeit und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit ist in Deutschland we-

sentlich höher als in den skandinavischen und angelsächsischen Ländern, aber auch höher als in Österreich und den Niederlanden (OECD 2001).

Beschäftigungsbilanz im internationalen Vergleich 1990–2000

Um jedoch eine differenziertere Arbeitsmarktbilanz zu erstellen, sollen für den Zeitraum von 1990 bis 2000 folgende Indikatoren berücksichtigt werden: (1.) die allgemeine Erwerbsquote, (2.) die Frauenerwerbsquote, (3.) die Arbeitslosenquote, (4.) die Langzeitarbeitslosenquote und (5.) die Frauendarbeitslosenquote, (6.) die Jugendarbeitslosenquote sowie (7.) die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Erwerbsquote und Frauenerwerbsquote

Sowohl bei der allgemeinen Beschäftigungsquote als auch bei der Frauenbeschäftigung liegt Deutschland unter 20 OECD-Staaten jeweils nur auf dem 13. Rang. Bei der Frauenerwerbsquote rangieren nur die katholischen Länder Europas hinter Deutschland. Dort prägt noch ein stark katholisch-traditionalistisches Frauenbild die Arbeitsmärkte. In Deutschland sind die Frauen nach wie vor wirtschaftlich stärker vom Einkommen ihrer Ehepartner abhängig als in allen skandinavischen und angelsächsischen Ländern – nimmt man das katholische Irland aus. Frauenbeschäftigung ist in hohem Maße mit Teilzeitarbeit verknüpft. In Deutschland, in dem stärker als in der Mehrzahl der OECD-Staaten das traditionelle Normalarbeitsverhältnis dominiert, waren 1998 19,6 Prozent aller abhängigen Erwerbstätigen teilzeitbeschäftigt. Nur 4,9 Prozent der Männer, aber 38,1 Prozent der Frauen unter den Beschäftigten gingen einer Teilzeitarbeit nach (vgl. Alber 2000,

Tabelle 1: Die westlichen Industrienationen im Ranking Sozialer Gerechtigkeit (gewichtet)

| | Armut (5) | Bildung (4) | Arbeitsmarkt (3) | Sozialstaat (2) | Einkommensverteilung (1) | Multiplikatorsumme |
|--------------------|-----------|-------------|------------------|-----------------|--------------------------|--------------------|
| Finnland | 75 | 64 | 28,1 | 32 | 17 | 216,1 |
| Norwegen | 65 | 68 | 45,0 | 24 | 13 | 215,0 |
| Dänemark | 55 | 58 | 40,5 | 30 | 12 | 195,5 |
| Schweden | 42,5 | 58 | 42,8 | 34 | 14 | 191,3 |
| Belgien | 85 | 34 | 14,3 | 22 | 16 | 171,3 |
| Österreich | 60 | 42 | 34,5 | 18 | 15 | 169,5 |
| Frankreich | 50 | 48 | 19,5 | 26 | 8 | 151,5 |
| Niederlande | 70 | 16 | 19,5 | 28 | 10 | 143,5 |
| Schweiz | 42,5 | 42 | 43,9 | 8 | 5 | 141,4 |
| Deutschland | 80 | 4 | 23,3 | 20 | 11 | 138,3 |
| Kanada | 20 | 52 | 33,4 | 6 | 9 | 120,4 |
| USA | 5 | 34 | 40,9 | 4 | 1 | 84,9 |
| Großbritannien | 10 | 24 | 27,8 | 14 | 2 | 77,8 |
| Spanien | 35 | 16 | 7,5 | 12 | 6 | 76,5 |
| Italien | 30 | 16 | 6,0 | 16 | 7 | 75,0 |
| Irland | 25 | 28 | 9,0 | 10 | 3 | 75,0 |
| Australien | 15 | 8 | 25,5 | 2 | 4 | 54,5 |

Anmerkungen: Die Werte in Klammern geben die Multiplikatoren an, d.h. die jeweiligen Werte ergeben sich aus der Gewichtung des Rangplatzes mit dem jeweiligen Multiplikator.

542f.). Sowohl bei der allgemeinen Beschäftigungsquote als auch bei der Frauenerwerbstätigkeit weist die Bundesrepublik ein christdemokratisch-konservatives Beschäftigungsprofil auf.

Arbeitslosenquoten

Auch bei der Arbeitslosenquote findet sich Deutschland in der hinteren Hälfte der OECD-Welt, nämlich auf dem 13. Platz wieder. Es fällt auf, dass es vor allem die traditionellen kontinentalen Sozialversicherungsstaaten wie Belgien, Deutschland und Frankreich sind, welche die Plätze im letzten Drittel belegen. Natürlich stellt Deutschland mit der Wiedervereinigung einen besonderen Fall dar. Die Sonderbe-

lastungen sind erheblich. Sie wurden aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive noch „belastender“, da Teile der Finanzierung der deutschen Einheit über die Sozialversicherungskassen abgewickelt wurden. Aber über diese Sonderlasten hinaus ist es nicht zuletzt die Finanzierungsstruktur des Sozialstaates durch die auf die Arbeitseinkommen entrichteten Sozialbeiträge, die das Beschäftigungswachstum in Deutschland behindern (Esping-Andersen 1996, 1999; Scharpf 2000; Merkel 2001). Im Durchschnitt machen die Sozialbeiträge in den kontinentalen Wohlfahrtsstaaten *Bismarckscher* Prägung 16,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus, während diese Quote in den skandinavischen und angelsächsischen Ländern nur bei zehn Prozent

bzw. vier Prozent des Bruttoinlandsproduktes liegt. Die hohe Abgabenbelastung trifft dabei weniger die Ausdehnungsfähigkeit der qualifizierten und hoch qualifizierten Berufe. Sie lastet vielmehr vor allem auf den Dienstleistungsjobs im gering qualifizierten und wenig produktiven Bereich. Aber gerade hier läge ein erhebliches Beschäftigungspotenzial für die von gesellschaftlicher Ausgrenzung bedrohten Modernisierungsverlierer und einem Großteil der Langzeitarbeitslosen. Esping-Andersen (1999) und Fritz Scharpf (2000) sprechen deshalb mit guten empirischen Gründen von einer Arbeitslosigkeitsfalle der kontinentaleuropäischen Sozialversicherungsstaaten.

Noch schlechter als bei den allgemeinen Arbeitslosenquoten schneidet Deutschland im internationalen Vergleich bei der Frauen- und Langzeitarbeitslosigkeit ab. Bei Ersterem nimmt die Bundesrepublik den 14. Rang, bei Letzterem gar nur den 16. Rang ein. Dies weist auf eine erhebliche Segmentierung des Arbeitsmarktes in Insiders und Outsiders hin. Die besonders Geschädigten unter den Outsiders sind Frauen und Langzeitarbeitslose. Produziert wird diese Segmentierung auch durch die spezifische Art der Arbeitsmarktregulierung in Deutschland, Frankreich, Belgien und den meisten südeuropäischen Ländern. Wenn es einen Trade off zwischen der Regulierung der Arbeitsmärkte und den Arbeitslosenquoten, also zwischen „Schutz“ und „Dynamik“ geben sollte, wovon die überwiegende Mehrheit der Arbeitsmarktforscher ausgeht, muss vor dem Hintergrund der Insider-Outsider-Problematik erneut über eine sozial gerechte Balance zwischen intelligenter, sozialverträglicher Deregulierung für die Insider und den Jobchancen für Outsider nachgedacht werden. Ein Beharren auf der Arbeitsmarktregulierung „so wie sie ist“, droht in Verbindung mit der Steuergesetzgebung (Haushalts- anstelle von Individualbesteuerung) und Sozialstaatsfinanzierung einseitig zu Lasten der Frauen und Langzeitarbeitslosen zu gehen.

Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sind ein nicht unproblematischer Indikator für die Performanz eines Landes in der Beschäftigungspolitik. Neoklassiker oder auch Ordoliberaler argumentieren nicht zu Unrecht, dass eine erfolgreiche Rahmensetzung für die Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt sich gerade dadurch auszeichne, dass sie nur wenige Ausgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik notwendig mache. Aber es lässt sich ebenfalls argumentieren, dass bei hoher Arbeitslosigkeit deren Rückgang nicht den „freien“ Marktkräften alleine überantwortet werden kann, zumal der Arbeitsmarkt stärker vermachtet ist als alle anderen Märkte und das Hoffen auf ein Gleichgewicht selbst von Neoklassikern unter diesen Bedingungen kaum erwartet wird. Zudem haben die vergangenen drei Jahrzehnte im Falle der skandinavischen Länder gezeigt, wie erfolgreich eine solche Politik sein kann. Schweden und Däne-

Tabelle 2: Gesamtranking der Beschäftigungspolitik

| | Gesamt | Erwerbsquote | Frauen-erwerbsquote | Arbeitslosigkeit |
|----------------|--------|--------------|---------------------|------------------|
| Norwegen | 0,83 | 1,31 | 1,32 | 1,09 |
| Dänemark | 0,83 | 1,18 | 1,2 | 0,51 |
| Schweiz | 0,71 | 1,50 | 0,97 | 1,33 |
| Schweden | 0,69 | 0,99 | 1,35 | 0,11 |
| USA | 0,44 | 0,74 | 0,68 | 0,84 |
| Niederlande | 0,28 | -0,07 | -0,26 | 0,77 |
| Neuseeland | 0,21 | 0,42 | 0,29 | 0,23 |
| Kanada | 0,19 | 0,45 | 0,49 | -0,21 |
| Österreich | 0,10 | -0,29 | -0,31 | 0,77 |
| Großbritannien | 0,09 | 0,61 | 0,37 | 0,29 |
| Finnland | 0,06 | 0,11 | 0,72 | -0,84 |
| Deutschland | -0,07 | -0,29 | -0,31 | -0,27 |
| Australien | -0,08 | 0,03 | -0,16 | 0,03 |
| Portugal | -0,11 | -0,57 | -0,47 | 0,63 |
| Frankreich | -0,54 | -0,96 | -0,56 | -1,09 |
| Belgien | -0,68 | -1,60 | -1,27 | -0,3 |
| Griechenland | -1,35 | -1,86 | -2,02 | -0,77 |
| Spanien | -1,61 | -1,70 | -2,03 | -3,11 |

| | Langzeit-arbeitslosigkeit | Frauen-arbeitslosigkeit | Jugend-arbeitslosigkeit | aktive Arbeitsmarktpolitik |
|----------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Norwegen | 1,46 | 0,19 | 0,57 | -0,11 |
| Dänemark | 0,53 | 0,07 | 0,78 | 1,52 |
| Schweiz | 0,22 | 0,2 | 1,28 | -0,52 |
| Schweden | 0,39 | 0,07 | 0,09 | 1,82 |
| USA | 1,69 | 0,15 | 0,55 | -1,55 |
| Niederlande | -0,73 | 0,08 | 0,82 | 1,34 |
| Neuseeland | 0,85 | 0,08 | 0,09 | -0,5 |
| Kanada | 1,37 | 0,03 | 0,04 | -0,86 |
| Österreich | 0,24 | 0,14 | 1,04 | -0,91 |
| Großbritannien | 0,03 | 0,12 | 0,33 | -1,13 |
| Finnland | 0,53 | -0,07 | -0,81 | 0,81 |
| Deutschland | -1,12 | -0,02 | 0,85 | 0,7 |
| Australien | 0,29 | 0,06 | 0,07 | -0,85 |
| Portugal | -0,82 | 0,08 | 0,57 | -0,2 |
| Frankreich | -0,52 | -0,18 | -1,33 | 0,86 |
| Belgien | -1,83 | -0,08 | -0,61 | 0,92 |
| Griechenland | -1,37 | -0,27 | -2,02 | -1,11 |
| Spanien | -1,24 | -0,64 | -2,3 | -0,25 |

Quelle: Eigene Berechnungen. Die Daten wurden einer Z-Transformation unterzogen. Der Durchschnitt für die Verteilung jedes Indikators ist 0, die Standardabweichung 1. Die Kolonne „Gesamt“ gibt das Gesamtranking wieder. Es setzt sich aus dem Durchschnittswert aller 7 Einzelindikatoren zusammen. Den Einzelindikatoren wurde dabei gleiches Gewicht zugemessen.

mark, die traditionell die höchsten Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik aufweisen, haben dies noch einmal in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre demonstriert, indem sie die individuelle Betreuung der Arbeitslosen („Case Management“) verstärkt und eine bessere Balance zwischen Rechten und Pflichten hergestellt haben. Für Deutschland ist es neben der niedrigen Jugendarbeitslosigkeit auch der einzige Bereich, in dem es einen Rang in der besseren Hälfte (hier Platz 7) aufweist. Mit aller ceteris paribus Vorsicht ließe sich deshalb argumentieren, dass die mäßige bis schlechte Bilanz auf dem deutschen Arbeitsmarkt kaum auf das Ausgabenvolumen der aktiven Beschäftigungspolitik zurückzuführen ist. Integriert man diese sieben Dimensionen der Beschäftigungsbilanz zu einem synthetischen Gesamtindikator, schneidet Deutschland mäßig ab. Unter 18 OECD-Ländern⁵ belegt es den zwölften Platz, liegt also am Ende des zweiten Drittels aller Staaten. Vor einem weiteren Abrutschen wird die Bundesrepublik durch ihr gutes Abschneiden bei der Jugendarbeitslosigkeit (dritter Rang) und den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (siebter Rang, jedoch problematischer Indikator) bewahrt. Mit den im Ergebnis diskriminierenden Strukturen der Arbeitsmärkte für Frauen, Zuwanderer, Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in Deutschland werden aber Bereiche berührt, die für eine sozial-integrative und faire⁶ Politik eine besondere Bedeutung haben. Ihrer Aufhebung – oder zumindest Abmilderung – müsste das besondere Augenmerk einer auch gerechtigkeitsorientierten Politik gelten.

Vorschläge für eine gerechtigkeitsorientierte Beschäftigungspolitik

Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist Vollbeschäftigungspolitik immer ein „Kuppelprodukt“ von makro- und mikroökonomischen Maßnahmen: vor allem der Geld- und Währungspolitik, der Finanz-, der Sozial-, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik (Rürup/Sesselmeier 2001, 278; Benchmarking 2001). Im Lichte der besonderen Schwächen des deutschen Arbeitsmarktes und des „magischen beschäftigungspolitischen Vierecks“ von hoher allgemeiner Beschäftigung, einer hohen Frauenerwerbsquote, einer niedrigen Arbeitslosen- und insbesondere einer geringen Langzeitarbeitslosenquote sollen im Folgenden Reformvorschläge für eine gerechtigkeitsorientierte Beschäftigungspolitik gemacht werden, die die soziale Balance bewahrt und die Ziele des magischen, weil sich selbst verstärkenden, Vierecks erfüllt.

Makroökonomische Maßnahmen

Es kann kein Zweifel bestehen, dass bei den makroökonomischen Beschäftigungsmaßnahmen die Handlungsräume im letzten Jahrzehnt enger geworden sind. Dies ist weniger auf die viel zitierte Globalisierung als auf die fiskalkonservative und monetär restriktive Selbstbindung der europäischen Staaten im Rahmen der Euro-

union (EWWU) und den von der letzten Kohl-Regierung forciert durchgesetzten Stabilitätspakt zurückzuführen. Die Geldpolitik wurde mit der Etablierung der Europäischen Zentralbank (EZB) der unilateralen nationalstaatlichen Gestaltungsmöglichkeit entzogen. Die einseitige Ausrichtung der EZB (wie der Bundesbank zuvor) an der Preisstabilität verhinderte die konjunktur- und wachstumspolitische Indienstnahme der Geldpolitik. Ausgerechnet hier spielte das „Vorbild Amerika“ keine Rolle. Die weniger monetaristisch-restriktive Geldpolitik der Federal Reserve Bank trug in den USA zum Wirtschaftswachstum bei, während innerhalb der EWWU die Wachstumspotenziale geldpolitisch nicht ausgeschöpft werden. Die Bundesregierung sollte stärker die Initiativen der französischen Regierung unterstützen, dem ECOFIN (Economic and Financial Affairs/Rat der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister) größere Mitspracherechte in der europäischen Geldpolitik einzuräumen. Dafür sprächen auch demokratietheoretische Argumente: Denn warum sollte mit der Geldpolitik ausgerechnet ein zentrales politisches Entscheidungsfeld der demokratischen Repräsentationskette weitgehend entzogen werden, das erhebliche Auswirkung auf die Lebenswirklichkeit der Bürger, also des demokratischen Souveräns hat?

Auch in der Fiskalpolitik sind die Handlungsrestriktionen sperriger geworden. Dies ist zweifellos auf die Internationalisierung der Kapitalmärkte, aber auch auf den Europäischen Stabilitätspakt (1996) zurückzuführen. Der Stabilitätspakt birgt erhebliche konjunkturpolitische Risiken, indem er etwa im Wirtschaftsabschwung bei einer Neuverschuldung von drei Prozent eine prozyklische Konsolidierungspolitik vorschreibt. Auch hier gäbe es von französischer Seite Bereitschaft, über den fiskalkonservativen Stabilitätspakt nachzudenken. Die Regierungskoalition von SPD und Grünen scheint den Stabilitätspakt eher informell unterlaufen zu wollen, als offen über seinen Sinn und Unsinn zu diskutieren. Erst im Herbst 2002 wurde vorsichtige Kritik laut; Kritik, die im Übrigen vom Präsidenten der Europäischen Kommission, dem Wirtschaftswissenschaftler Romano Prodi, schon viel dezidiert formuliert wurde. Die Ausgabenseite wurde in der ersten Legislatur (1998–2002) der rot-grünen Regierungskoalition insbesondere bei investiven Ausgaben zu stark unter Sparvorbehalt gestellt. Dies gilt vor allem für den Bildungsbereich. Die Entlastung im Zuge der Steuerreform hätte für die unteren Einkommensgruppen großzügiger ausfallen können. Dies hätte unmittelbar die Binnen- nachfrage gestärkt, da Einkommenszuwächse bei unteren Einkommen überproportional in den Konsum und weniger in Sparanlagen fließen.

Die makroökonomischen Spielräume sind in der Beschäftigungspolitik enger geworden. Allerdings sind die verbliebenen Spielräume in den ersten vier Jahren der rot-grünen Bundesregierung nicht hinreichend genutzt worden. Das Haushaltskonsolidierungsgesetz (1999) und die

nachfolgende Sparpolitik haben die aggregierte Nachfrage reduziert und damit der Binnenkonjunktur und der Beschäftigungsausweitung geschadet. Es wurde in die Rezession „hineingesparrt“. Dennoch kann kein Zweifel bestehen, dass die eigentlichen Reformen im mikroökonomischen Bereich ansetzen müssen.

Mikroökonomische Maßnahmen

In Zeiten der Globalisierung ist der Arbeitsmarkt von allen Märkten am stärksten durch nationalstaatliche Politik zu beeinflussen. Langfristig wirksame Beschäftigungseffekte können deshalb am ehesten in der angebotsorientierten Mikroökonomik der Arbeitsmärkte erzielt werden. Unter Wirtschaftswissenschaftlern und Arbeitsmarktforschern gilt der deutsche Arbeitsmarkt als einer der am stärksten regulierten Märkte in der OECD-Welt (Benchmarking 2001, 170). Im Allgemeinen belohnt die Regulierung der Arbeitsmärkte die Insider (Jobsicherheit, Sicherheit am Arbeitsplatz, Mitbestimmung, Lohnhöhe, Überstunden) und bestraft die Outsider (hohe Eintrittsschwellen in den Arbeitsmarkt, insbesondere für Frauen und gering Qualifizierte). Es ist deshalb eine Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln, die den Arbeitsmarkt flexibilisiert, das Outsider-Problem entschärft, ohne den Schutz der Insider zu weit aufzulösen. Stärker als bisher müssen zugunsten der Outsider die Arbeitsmärkte geöffnet werden. Das Beispiel Dänemark zeigt, dass eine sozial ausgewogene Flexibilisierung über die Arbeitsmarktregulierung allein nicht zu leisten ist. Nur durch die Intensivierung der aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und die Einschließung einer Sozialpolitik mit dicht gestaffelten Dienstleistungen und konditionierten, zeitlich enger begrenzten, aber auch generösen Transfers, kann eine breitere Akzeptanz für flexiblere Arbeitsmärkte erreicht werden.

Deregulierungsmaßnahmen sollten insbesondere in folgenden Bereichen verstärkt werden (vgl. Rürup/Sesselmeier 2001): Einstellungs- und Kündigungskosten, Lohnflexibilität, Arbeitszeitflexibilität, qualifikatorische Flexibilität und Zuwanderung von Arbeitskräften. Ich will dies erklären.

Einstellungs- und Kündigungskosten

Es lässt sich nicht bestreiten, dass leichtere Entlassungsmöglichkeiten auch wieder zu schnelleren Einstellungen führen. Zusätzlich würde auch das rationale Unternehmerkalkül zugunsten von Überstunden und zulasten von Neueinstellungen an Bedeutung verlieren. Allerdings lässt sich eine Politik der Entlassungserleichterungen aus gerechtigkeitsorientierter Sicht nur dann rechtfertigen, wenn dadurch die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit drastisch gesenkt werden kann, die Requalifizierungsprogramme der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgebaut sind, eine effiziente Arbeitsvermittlungsorganisation existiert und die Arbeitslosenunterstützung in ausreichender Höhe gewährt wird.⁷ All diese Komponenten sind gegenwärtig in der Bundesrepublik nicht hinrei-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Im Arbeitsamt von Cottbus liest eine Frau in ihren Unterlagen vom Arbeitsvermittler. Frauen sind ein qualifiziertes Potenzial von Arbeitskräften, das gerade in Deutschland völlig unzureichend ausgeschöpft wird. Immer noch wird ihnen Eintritt, Karriere und Verbleib in den und im Arbeitsmarkt nicht hinreichend ermöglicht. Foto: dpa

chend entwickelt. Dass sie in Marktgesellschaften entwickelt werden können, zeigen die Beispiele Schwedens und Dänemarks.

Lohnflexibilität

Dieser Bereich betrifft das Lohnverhandlungssystem, eventuelle Mindestlöhne, Lohnersatzleistungen, Lohnsteuern und Sozialabgaben. Das Flächentarifsystem hat sich für die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer als positiv bewährt und hat zweifellos zum Arbeitsfrieden in der Bundesrepublik beigetragen. Seine Erosion sollte, soweit dies möglich ist, gestoppt werden. Verhandlungen auf Unternehmensebene würden – wie nicht zuletzt auch weitsichtiger Arbeitgeber fürchten – Tarifkonflikte von der Branchen- auf die Firmenebene verlagern und dort zu erheblichen Reibungen zwischen Unternehmensführung und Belegschaft sowie zwischen den unterschiedlichen Gruppen der Beschäftigten selbst führen (Fuchs/Schettkat 2000, 224). Lohnöffnungsklauseln nach unten, etwa zur notwendigen Förderung von Dienstleistungsjobs im unteren Qualifikationsbereich, sollten verstärkt werden. Sie müssen aber mit Lohnsubventionen, Kombilohnmodellen und vergleichbaren Maßnahmen verbunden werden, wenn Deutschland das angelsächsische Problem der *Working poors* vermeiden will. Dafür kämen direkte Subventionen für die Beschäftigten, die Arbeitgeber, die Sozialabgaben oder auch Formen der negativen Einkommenssteuer in Betracht (vgl. auch Scharpf 1993). Gleichzeitig sollten die Lohnsteuern im unteren Einkommensbereich weiter gesenkt und die Reduzierung von Lohnnebenkosten effektiver verfolgt werden. Langfristig muss die Sozialversicherungskomponente im deutschen Sozialstaat abgeschwächt werden. Dies soll jedoch nicht einseitig zugunsten von Privatversicherungen, sondern über eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme unter Einbeziehung der

Kapitaleinkünfte und indirekter Verbrauchssteuern ermöglicht werden.

Arbeitszeitflexibilität

Hier müssen insbesondere zwei Bereiche verbessert werden: die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit und die Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit. Insbesondere im privatwirtschaftlichen Bereich sind die Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit trotz des „Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge“ (21.12.2000) nicht ausreichend. Nach wie vor befindet sich die Bundesrepublik bei der Nutzung der Teilzeitbeschäftigung im letzten Drittel der OECD-Länder. Möglichkeiten zur Teilzeitbeschäftigung erhöhen aber die Wahlfreiheit der einzelnen Arbeitnehmer und können zur gesellschaftlichen Umverteilung der Arbeit beitragen (Niederlande). Zudem ermöglicht die Teilzeitbeschäftigung, in bestimmten Lebensabschnitten Erwerbsarbeit und Familienpflichten besser zu kombinieren. Teilzeitarbeit muss jedoch sozialpolitisch durch die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen für Kinder, Erziehung und Gesundheit sowie die steuerliche Subventionierung von Sozialversicherungsleistungen flankiert werden. Profitieren würden davon in erster Linie die Frauen.

Die Tendenz zu einer immer früheren Verrentung muss gestoppt werden. Das einstige Interessenkartell von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern zu einem frühen Arbeitsabschluss älterer Arbeitnehmer ging zu Lasten der Rentenkassen, des Steueraufkommens und des Bruttosozialprodukts. Die „altersselektive jugendzentrierte Personalpolitik“ (Rürup/Sesselmeier 2001) der Unternehmen wurde zwar erleichtert, der Glauben, das Problem der Arbeitslosigkeit mit der Frühverrentung teilweise lösen zu können, jedoch enttäuscht. Es müssen flexiblere Altersregelungen gefunden werden, die insbesondere jenen, die länger arbeiten wollen und können, dies auch ermöglichen.

Die gerade im Vergleich zu den angelsächsischen und skandinavischen Ländern ausgeprägte deutsche und kontinentaleuropäische Tendenz zur Passivierung älterer Erwerbspersonen ist eine schwere Hypothek für die Finanzierung des sozialen Sicherungssystems. Auch hier zeigen die skandinavischen Länder, dass eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit keineswegs zu weniger sozialer Gerechtigkeit oder höherer Arbeitslosigkeit führt.

Qualifikatorische Flexibilität

Die Flexibilität von Arbeitnehmern, sich den wandelnden Anforderungsprofilen des Arbeitsmarktes erfolgreich stellen zu können, muss erhöht werden. Dies ist insbesondere in der postindustriellen Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft von elementarer Bedeutung. Bildung und Ausbildung ist deshalb zu einem zentralen Parameter gerade in der Beschäftigungspolitik geworden. Gemessen an den Gesamtbildungsausgaben wie auch den Bildungsausgaben pro Kopf, liegt Deutschland am unteren Ende der OECD-Staaten (Merkel 2001). Evaluationen des Bildungsstandes, wie etwa die PISA-Studie, zeigen klar, dass eine positive Korrelation zwischen niedrigen Bildungsausgaben und niedrigem Bildungsniveau besteht (Schmidt 2002). Es muss sowohl im privaten als auch im unternehmerischen und staatlichen Bereich deutlich mehr für Bildung ausgegeben werden, um nachhaltige Beschäftigungszuwächse zu erzielen. Auch hier gilt: Geld ist nicht alles, aber ohne Geld ist alles nichts.

An dieser Stelle muss auf ein qualifiziertes Potenzial von Arbeitskräften verwiesen werden, das gerade in Deutschland völlig unzureichend ausgeschöpft wird: die Frauen. Obwohl diese mittlerweile in fast allen Schularten und Universitäten bessere Abschlüsse als Männer aufweisen, wird ihnen Eintritt, Karriere und Verbleib in den und im Arbeitsmarkt nicht hinreichend ermöglicht. Sozialstaatliche Dienstleistungen zur Erleichterung von familiären Betreuungs- und Erziehungsaufgaben in Kindergärten, Kindertagesstätten und Ganztagschulen sind, anders als in Skandinavien und selbst in Südeuropa, in Deutschland unzureichend ausgebaut. Familien- und Arbeitsmarktpolitik müssen besser in ihren wechselseitigen Bedürfnissen aufeinander abgestimmt werden. Haushalts- anstelle von Individualbesteuerung „bestraft“ steuerlich ein zweites Familieneinkommen, d.h. meist jenes der Frauen; es lässt diese zögern, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Eine Politik, die das qualifizierte Beschäftigungspotenzial der Frauen viel stärker nutzen will, muss beides anstreben: ausreichende sozialstaatliche Dienstleistungen und einen Umstieg von der Haushalts- auf die Individualbesteuerung.

Zuwanderung von Arbeitskräften

Aus beschäftigungspolitischer Sicht muss sich jede Einwanderungspolitik an den spezifischen Nachfrageprofilen des Arbeitsmarktes orientieren. Zuwanderungspolitik ist nicht Asylpolitik. Letztere hat

humanitären Maßstäben zu folgen, erste-re sollte auf die „Verbesserung der ökonomischen Wohlfahrt der gesamten Wohnbevölkerung ausgerichtet sein“ (Rürup/ Sesselmeier 2001, 281). Auf den heimischen Arbeitsmärkten können Immigranten substitutive oder komplementäre Wirkung hervorrufen. Da substitutive Wirkungen einheimische Arbeitskräfte verdrängen, komplementäre aber deren Beschäftigungschancen verbessern, muss eine Zuwanderungspolitik vor allem jene Einwanderung ermöglichen und verstärken, die komplementäre Effekte auf dem Arbeitsmarkt verspricht. Gegenwärtig und in der nahen Zukunft werden qualifizierte Arbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt viel stärker nachgefragt werden. Das Arbeitsplatzangebot für geringqualifizierte wird sich dagegen in den nächsten 10 Jahren halbieren (a.a.O., 282). Ein weiterer Zuzug wenig qualifizierter Arbeitskräfte dürfte in den nächsten Jahren zu einem Verdrängungswettbewerb gegenüber den heimischen Arbeitskräften führen. Dies wäre eine Entwicklung, die weder arbeitsmarkt- noch gesellschaftspolitisch erwünscht sein kann. Es wäre eine gefährliche Illusion zu glauben, Deutschland könnte oder sollte den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in erster Linie mit einer massiven Ausweitung der Einwanderung lösen. Die Nachfrage muss vor allem durch das Arbeitskräftepotenzial (Frauen) im eigenen Lande gedeckt werden. Eine zukunfts- und gerechtigkeitsorientierte Beschäftigungsstrategie muss deshalb vor allem die Bildungspolitik intensivieren, die Lohnnebenkosten senken, das Tabu der niedrigen Beitragsbemessungsgrenzen bei den Sozialversicherungen knacken, Steuererleichterungen für untere Einkommen verstärken, die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen subventionieren, die Frauenerwerbsquote erhöhen,

sowie die Lebensarbeitszeit flexibilisieren und für jene verlängern, die dies wollen und können. Sie muss insbesondere die Steuer-, Sozial- und Zuwanderungspolitik besser mit der Arbeitsmarktpolitik verknüpfen, als dies bisher in der Bundesrepublik geschehen ist. Die gegenwärtigen Reformen der rot-grünen Regierungskoalition sind ein wichtiger Schritt, dem allerdings noch weitere folgen müssen.

Literatur

- Alber, J.: Sozialstaat und Arbeitsmarkt. In: Leviathan, 4/2000, S. 535–569
- Amartya, S.: Ökonomie für den Menschen. München 1999
- Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Heidelberg 2001
- Cohen, D.: Unsere modernen Zeiten. Wie der Mensch die Zukunft überholt. Frankfurt am Main 2001
- Egle, Ch./Ostheim, T./Zohlhörer, R. (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002. Wiesbaden 2003
- Esping-Andersen, G.: Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford 1999
- Fuchs, S./Schettkat, R.: Germany: A Regulated Flexibility. In: Esping-Andersen, G./Regini, M. (Hrsg.): Why Deregulate Labour Markets? Oxford University Press. New York 2000
- Giddens, A.: Der dritte Weg. Frankfurt am Main 1999
- Gorz, A.: Arbeit zwischen Misere und Utopie. Frankfurt am Main 2000
- Hartz-Kommission: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Unter: <http://www.bma.bund.de/index.cfm>
- Jochem, S./Siegel, N.: Der Sozialstaat als Beschäftigungsbremse? Deutschlands steiniger Weg in die Dienstleistungsgesellschaft. In: Czada, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit. Leviathan Sonderheft 19/1999, S. 539–566
- Merkel, W.: Ende der Sozialdemokratie? Wählerentwicklung, Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich. Frankfurt am Main 1993
- Merkel, W. (2001): Sozialpolitik. In: Korte, K.-R./Weidenfeld, W. (Hrsg.): Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen. München 2001, S. 289–326
- Merkel, W.: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. In: Berliner Journal für Soziologie, 2/2003, S. 135–157
- Nida-Rümelin, J./Thierse, W.: Philosophie und Politik. Essen 1998
- OECD: Historical Statistics 2000
- OECD: Employment Outlook (unterschiedliche Jahrgänge)

- Rifkin, J.: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Frankfurt am Main 2001
- Rürup, B./Sesselmeier, W.: Wirtschafts- und Arbeitswelt. In: Korte, K.-R./Weidenfeld, W. (Hrsg.): Deutschland Trendbuch. Fakten und Orientierungen. München 2001, S. 247–288
- Sachverständigenrat der Bundesregierung: Herbstgutachten 2002. Unter: <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/aktuell/>
- Scharpf, F. W.: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Einkommen. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 44/1993, S. 433–443
- Scharpf, F. W.: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. In: Journal of European Public Policy, 7/2000, S. 190–228
- Schmid, J.: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Opladen 2002
- Schmidt, M. G.: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift, 1/2002, S. 3–19
- Schröder, W. (Hrsg.): Neue Balance zwischen Markt und Staat? Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Schwalbach am Taunus 2001
- Sen, A.: Soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz. In: Nida-Rümelin, J./Thierse, W. (Hrsg.) Philosophie und Politik. Essen 1998, S. 14–26
- Sen, A.: Ökonomie für den Menschen. München 2000
- Zohlhörer, R.: Politikwechsel nach Machtwechseln. Die Wirtschaftspolitik der Regierungen Kohl und Schröder im Vergleich. In: Derlien, H.-U./Murswiek, A. (Hrsg.): Regieren nach Wahlen. Opladen 2001

Anmerkungen

- ¹ Vgl. dazu u.a.: Przeworski 1985; Scharpf 1987; Merkel 1993.
- ² Die These wurde zunächst von Hannah Arendt aufgestellt und von Ralf Dahrendorf 1982 weiter expliziert. Dahrendorf vertritt diese Prognose nicht mehr in dieser Form. Ökonomen konnten sich mit ihr nie abfinden.
- ³ Für Anregungen, Kommentare und Mithilfe danke ich meinen Mitarbeitern der DFG-Forschungsgruppe „Dritte Wege“ in Heidelberg: Christoph Egle, Christian Henkes, Tobias Ostheim und Alexander Petring.
- ⁴ siehe Tabelle 1.
- ⁵ Italien und Irland wurden aus dem Vergleich herausgenommen, da für sie keine vollständigen Daten vorliegen. Nach den vorliegenden Daten ist jedoch davon auszugehen, dass beide Länder im Gesamtranking hinter Deutschland liegen.
- ⁶ Gerechtigkeit wird im Sinne von John Rawls als „Fairness“ verstanden.
- ⁷ Deshalb soll nicht die Höhe der Arbeitslosenunterstützung reduziert werden, wohl aber deren Bezugsdauer und Bezugskriterien.

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Dr. h.c. Siegfried Schiele

Redaktion: Siegfried Frech, Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77.

Herstellung: Schwabenverlag media gmbh, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit), Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 23 49

Vertrieb: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt, Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 70 01 53 10.

Preis der Einzelnummer: € 3,33, Jahresabonnement € 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Sozialstaat im Wandel – SPD in der Krise?

Von Klaus-Bernhard Roy



PD Dr. habil Klaus-Bernhard Roy ist Privatdozent an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und arbeitet im dortigen Institut für Politikwissenschaft. Seine Publikations- und Forschungsschwerpunkte sind: Demokratie und Sozialstaat im Wandel, Europäisierung und Regionalisierung von Politik.

In der gegenwärtigen Diskussion steht die Haltbarkeit sozialstaatlicher Prinzipien zur Disposition. Der Strukturwandel in der Arbeitsgesellschaft und im konzeptionell darauf bezogenen Sozialstaat hat für die SPD eine besondere Bedeutung. Insbesondere für diese Partei war und ist der Sozialstaat ein zentraler Bestandteil der politischen und gesellschaftlichen Ordnung. Er hat die programmatischen Grundsatzzpositionen entscheidend mitgeprägt. Klaus-Bernhard Roy geht der Frage nach, ob die SPD tragfähige programmatische Positionen für die politische Auseinandersetzung um die Zukunft des Sozialstaats entwickelt hat. Auf der Grundlage dieser „Ortsbestimmung“ kann analysiert werden, welche Positionen und Konzepte entwickelt sind und welche Problemlösungskompetenz damit verbunden ist. Für die sachliche Auseinandersetzung mit der politischen Zukunft des Sozialstaats ist das „Programmangebot“ einer Volkspartei, die sich in der Regierungsverantwortung befindet, von besonderem Interesse. Red.

Eine klassische Sozialstaatspartei im Dilemma

Die SPD befindet sich in einem Dilemma. In der Gunst der Wahlbevölkerung werden die anstehenden Reformvorhaben zum Umbau des Sozialstaats speziell hinsichtlich der Arbeitsmarkteffekte sehr pessimistisch beurteilt (dimap-Umfrage

September 2003), und innerparteilich steht sie vor einer parlamentarischen und programmatischen Zerreißprobe. Nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Kritik an einer unzureichenden sozialen Ausgewogenheit und einem alles andere als parlamentarische Geschlossenheit ausdrückenden Abstimmungsverhalten beim Reformstart, stellt sich zum einen die Machtfrage für Kanzler Gerhard Schröder (Die Zeit, 25.9.2003). Zum anderen wird das viel größere Problem der programmatischen Neuorientierung in Bezug auf die Grundwerte der SPD in einem reduzierten oder aber modernisierten Sozialstaat sichtbar.

Die seriöse Presse ist voll von historischen Vergleichen, die die SPD in einer ähnlich ausweglosen Situation wie zum Ende der Kanzlerschaft von Helmut Schmidt 1982 sehen. Wiederum bestimmen Sozialstaatsfragen im Kontext gravierender Haushaltsdefizite die innerparteilichen Probleme und das Durchsetzungspotenzial einer von der SPD geführten Bundesregierung (Leicht 2003). Offenkundig gerät die SPD als Regierungspartei dann in eine Krise oder zumindest in öffentliche wie innerparteiliche Akzeptanzprobleme, wenn sie als klassische Sozialstaatspartei umfassende Änderungen, vor allem Leistungseinschnitte und Finanzierungsbelastungen zu vertreten hat. Hinter scheinbar vordergründigen Fragen der politischen Vermittelbarkeit von sozialen Einschnitten verbirgt sich für die Sozialdemokraten sehr viel weiter gehend ein Grundsatzzproblem. Wenn die weit reichenden Veränderungen der traditionellen Bindungsmuster der Sozialdemokraten durch den Wandel sozialer Milieus und Wählerschaften einhergehen mit der steuerungspolitischen Erschöpfung ihrer traditionellen wirtschafts- und sozialpolitischen Gestaltungsansätze (Lösche 2003, 209–213), stellen sich Grundfragen der parteipolitischen Programmatik und der politischen Leitwerte neu und überdeutlich.

So ist es ist symptomatisch, dass in der aktuellen reformpolitischen Debatte beim Streit um einen neuen, angepassten Leitbegriff von Sozialstaatlichkeit innerhalb der SPD offen von Spaltungstendenzen die Rede ist (vgl. Frankfurter Rundschau, 30.9.2003). Verständlich wird dies nur, wenn das zugrunde liegende Problem nicht allein auf der Ebene einer blockierten Umsetzung scheinbar alternativloser Reformen durch traditionalistische Interessentklientel betrachtet wird. Vielmehr steht dahinter eine politisch-konzeptionelle Herausforderung oder auch Überforderung der SPD. Denn in der Selbst- und Außenwahrnehmung ist sie mehr als jede andere Partei von ihren bisherigen Wertvorstellungen zu sozialer Teilhabe und sozialer Gerechtigkeit eng an die Sozialstaatspolitik gebunden. Daher ist

interessant, inwiefern notwendige und durch politische Richtungsentscheidungen – auch unter dem Diktat knapper Kassen bei verfestigter Massenarbeitslosigkeit – von der SPD-Regierung vorgenommene und geplante Sozialstaatsveränderungen massive innerparteiliche und politische Konsequenzen haben.

Kontroversen oder Krise? Alte und neue Herausforderungen

Herausforderungen für sozialdemokratische Politik sind nicht auf die Bundesrepublik beschränkt. Sie gehen einher mit einer Suchbewegung in Europa um den so genannten „dritten Weg“ bzw. die Modernisierung ihrer Politikmuster zur Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Systeme jenseits des neoliberalen bzw. konservativen Mainstreams (Ehrke 1999, 11–18; Frenzel 2003, 87ff.). Sozialdemokraten müssen dabei den Spagat leisten zwischen dem Erhalt bzw. Fortschreiben ihrer etablierten Werte wie soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit einerseits und andererseits den gesellschaftlichen Umbrüchen, die neue reformpolitische Erfordernisse jenseits der klassischen sozialstaatlichen Interventions- und Umverteilungsmuster hervorbringen. Große Stichworte der Debatte sind dabei die Herausforderungen der Globalisierung und die neuen sozialen Spaltungen der Gesellschaft. Doch wenn für das Fortbestehen bzw. das Revitalisieren sozialer Gerechtigkeit eben nicht allein der Weg der Deregulation und relativen Rücknahme staatlicher sozialer Mitverantwortung gegangen werden soll, müssen Handlungsoptionen jenseits der klassischen Sozialstaatspolitiken gefunden und ausgestaltet werden. Globalisierungsbedingte Politikherausforderungen und damit in Zusammenhang gestellte innergesellschaftliche Problemstellungen der Sozialintegration haben zwar unterschiedliche Entstehungskontexte. Sie kumulieren aber in ihren Wirkungen und drohen die bislang tragfähigen Mechanismen der sozialen Problembewältigung zu überlasten. Denn die etablierten Instrumentarien der Wirtschafts-, Gesellschafts- und Sozialpolitik scheinen zumindest fiskalisch überfordert bzw. gelten als altmodisch und die gesellschaftliche Modernisierung bremsend. Aber entgegen vielfältiger Rhetorik zur scheinbar zwangsläufigen Reduktion sozialintegrativer Politik im Globalisierungskontext zeigen sich reale und perspektivische Handlungspfade einer politischen Mitgestaltung sozialer Prozesse, insbesondere im Vergleich unterschiedlicher Gesellschaften. Von entscheidender Bedeutung sind dabei die gesellschaftlichen und politischen Problemwahrnehmungen und die konsens- und durchsetzungsfähigen Gerechtigkeitvorstellungen im politischen

System. Doch so komplex diese demokratietheoretischen und politikpraktischen Probleme unzureichender Sozialintegration in Europa und der Bundesrepublik sind (Roy 2001, 117–134), so wenig konfliktfrei lassen sich neue Wege sozialstaatlicher Politik finden – und in der SPD durchsetzen.

Traditionalistische Werte und neue „soziale Gerechtigkeit“

Die politische Debatte um Grundwerte hat in der SPD ihre feste Verortung und ist Teil der Neu- oder Umdefinition des Verhältnisses von öffentlich und privat. Dies steht beispielhaft für das grundlegende Spannungsverhältnis klassisch etatistischer SPD-Politik in der Tradition des sozialen Ausgleichs gegenüber den erhofften Potenzialen gesellschaftlicher Mobilisierung und Bürgeraktivierung.

Bereits im Zusammenhang mit der seit Ende der 90er-Jahre laufenden politischen Kontroverse um die „Bürgergesellschaft“ sucht die SPD nach einer Balance zwischen klassischer Verteilungsgerechtigkeit und einem neuen Gerechtigkeitsbegriff, der Chancengerechtigkeit als Beteiligungsgerechtigkeit begreift (Schmitz 2003, 7–11). Doch mit dem Blick auf Individuen und soziale Gruppen als Integrationsinstanzen wird innerhalb der SPD nicht nur nach „modernen“ Trägern sozialer Politik gesucht. In der Programmatik spielt zunehmend die „neue Mitte“ als Wählergruppierung jenseits der traditionellen Klientel eine Rolle, der nicht mehr die klassische soziale Umverteilung und Keynesianismus angeboten werden. Vielmehr versucht sich die SPD vor allem nach der Amtszeit von Oskar Lafontaine als Kompetenzpartei für wirtschaftliche und soziale Leistungsfähigkeit, gepaart mit Gerechtigkeitskonzepten jenseits der Frage nach den Ergebnissen marktvermittelter und sozialstaatlicher Strukturierung sozialer Lagen (Kwo-chung Shaw 2003, 204–223).

Doch angesichts der fundamentalen sozioökonomischen Umbrüche, der Erosion der Normalerwerbsbiografien, unübersehbarer sozialer Polarisierung und der Pluralisierung der Lebensstile und Werte stellt sich für die SPD ganz zentral die Frage, wieviel Gerechtigkeit oder aber soziale Ungleichheit in einer Gesellschaft von wem hinnehmbar und zu rechtfertigen ist. Dieser kontroverse Aspekt hat grundsätzliche Bedeutung und findet sich auch aktuell in den politischen Diskursen der SPD.

Wenn Wolfgang Thierse mahnt, die SPD müsse dem Mainstream widerstehen und in der laufenden Programmdebatte reflektieren, wofür der tradierte Begriff des demokratischen Sozialismus stehe, macht das stutzig. Beschreibt dieser doch längst die aus der SPD-Programmatik seit Godesberg auch marktwirtschaftlich kompatiblen Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität, die weiterhin ihre hohe Bedeutung für eine gerechte Gestaltung der Arbeitsgesellschaft hätten (Thierse 2003). Hintergrund der heftigen aktuellen Debatte ist die vom Generalsekretär Olaf Scholz im Sommer 2003 forcierte Wert-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Drei Bauarbeiter stehen am Abend des 15.4.2003 am Rande einer Berliner Baustelle auf einem umgestürzten alten Wahlplakat mit dem Bild des Bundeskanzlers Gerhard Schröder. Auf Druck der Basis debattierte ein SPD-Parteitag am 1. Juni das Reformprogramm von Parteichef Schröder. Unmut gab es bei Traditionalisten und dem Gewerkschaftsflügel. Hauptvorwurf: Die Reformen seien sozial unausgewogen, sie belasteten hauptsächlich Beschäftigte, Arbeitslose und Kranke. Foto: dpa

kontroverse um einen anzupassenden Sozialstaat. Nunmehr müsse das Komplementärverhältnis von Freiheit und Gerechtigkeit nicht in erster Linie durch sozialen Ausgleich, sondern durch Sicherung gleicher Teilhabechancen in einer sich verändernden Arbeitsgesellschaft und folglich auch im Sozialstaat realisiert werden. Gleichzeitig könne der programmatische Fokus der SPD auf Fragen der Verteilungsgerechtigkeit angesichts der Probleme von Globalisierung und Massenarbeitslosigkeit in der bisherigen Form kaum aufrecht erhalten werden (Scholz 2003).

Im Klartext bedeutet dies, Chancengleichheit in einer Arbeitsgesellschaft herzustellen, rangiert vor dem sozialen Ausgleich von marktwirtschaftlichen Verteilungsmustern sozialer Teilhabepositionen. Dies bleibt in der SPD nicht ohne Widerspruch. Nicht nur die Empörung über einen modernistischen Umgang mit althergebrachten Grundsätzen der deutschen Sozialdemokratie kennzeichnet die Positionen der innerparteilichen Gegner. Mit dem Verweis auf längst nicht eingelöste Chancengleichheit, etwa bei den Erwerbschancen von Frauen und Männern, und der Frage nach der realen Ausprägung von Verteilungsgerechtigkeit wird der abstrakte Terminus der neuen sozialen Gerechtigkeit auch in einem veränderten Sozialstaat kritisch hinterfragt (Wieczorek-Zeul 2003).

Der Streit hat zwei politische Dimensionen

Der auf den ersten Blick abstrakte Streit hat zwei wichtige politische Dimensionen, die zusammenwirken. So gibt es erstens das Problem der realen bzw. wahrgenommenen Gerechtigkeitslücke in der bundesdeutschen Gesellschaft mit ihrer Bedeutung für das Parteiensystem und damit auch für die Wählerklientel. Zweitens kommt die zentrale Bindung der SPD-Programmatik an den Sozialstaat als politischer Gestaltungsinstanz zum Tragen.

Fragen nach sozialer Gerechtigkeit sind auch Kernelemente der Legitimation der bundesdeutschen Demokratie. Allerdings wird das etablierte gesellschaftliche

Integrationsmuster, materielle Existenzsicherung durch Einkommen aus Erwerbsarbeit und davon abhängige Sozialstaatsleistungen, für immer mehr Menschen zunehmend relativiert.

Damit erhält die Frage der Verteilungsgerechtigkeit eine neue Dimension, letztlich sogar eine neue Qualität. In diesem Zusammenhang hat die bundesdeutsche Gesellschaft eine Gerechtigkeitslücke. Dies wird sichtbar in der gesellschaftlichen Wahrnehmung von sozialer Ungleichheit und äußert sich zum Teil als Hinterfragung der Legitimation ungleicher Teilhabechancen in der Gesellschaft. So ist das Demokratie- und Konsensmodell aus der Sicht der Bürger, gerade auch beim Umgang mit Verteilungsfragen, vor allem in den neuen Bundesländern, relativiert (Drygalla 2002, 123ff.).

Obwohl Verteilungsgerechtigkeit oftmals auf die volkswirtschaftlichen Erträge und die Anteile einzelner bzw. von Gesellschaftsgruppen daran konzentriert wird, muss das Verhältnis ökonomischer, sozialer und politischer Wertentscheidungen berücksichtigt werden. Für die Frage nach Verteilungsgerechtigkeit ist zu bedenken, dass nicht einfach nur Anteile am Bruttoinlandsprodukt verteilt werden. Die dabei entstehende Einkommensverteilung ist mehr als nur eine Relationierung zwischen sozialen Gruppen. Verteilt werden vielmehr „Lebenslagen“ und damit Chancen auf soziale Teilhabe (Weisser 1954, 359–368).

In der bundesdeutschen Realität ist die Verteilung der Lebenslagen und sozialen Teilhabechancen zunehmend und vor allem strukturell durch eine deutliche soziale Polarisierung gekennzeichnet. Der Sozialstaat ist hier in seiner jetzigen Ausgestaltung wirkungsarm, weder Arbeitslose noch von neuer Armut Bedrohte werden hinreichend abgesichert, und von Verteilung hoher Zuwächse kann kaum noch die Rede sein. So erhält Verteilungsgerechtigkeit ein neues Gewicht. Denn neben der kaum hinterfragten marktvermittelten „Leistungsgerechtigkeit“ zeigt sich das Problem der „Bedarfsgerechtigkeit“ in neuer Deutlichkeit (Roy 2003, 20ff.). Wenn jedoch soziale Gerechtigkeit so-

wohl vom Markt als auch vom bisherigen Sozialstaat kaum noch einzulösen sind, dann verdienen die Zukunftsdiskussionen in den politischen Parteien besondere Aufmerksamkeit vor allem im Rahmen der viel beschworenen Sicherung des Standortes Bundesrepublik.

Genau diese Suche nach sozialer Gerechtigkeit und nach tragfähigen Sozialstaatsreformen ist das Kernproblem für die SPD, da sie nicht ohne politischen Substanzverlust die soziale Integration der Gesellschaft in die Alleinzuständigkeit des Marktes und die Eigenverantwortlichkeit des Einzelnen delegieren kann.

Wirkungsgrenzen etablierter Sozialstaatlichkeit und Reformpolitik

Auf den Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft und die damit einher gehenden Finanzierungs- und Leistungsprobleme einer sozialstaatlichen Demokratie hat die Politik bislang nur sehr unzulänglich reagiert. Ganz im Gegenteil, die Legitimationsfragen einer immer stärker selektiv wirkenden Sozialstaatlichkeit verlangen politische Antworten.

Insbesondere für die rot-grüne Regierungskoalition seit 1998, die mit dem Anspruch der gesellschaftspolitischen Modernisierung angetreten ist, sind Sozialstaatsprobleme zentrale politische Reformfelder. Reformpolitik unterliegt allerdings in einer föderalen Parteiendemokratie dem quasi eingebauten Zwang zum überparteilichen Kompromiss, spätestens im Bundesrat. Ungeachtet aller vorhandenen Unterschiede zwischen den Parteien gab es für sozialstaatliche Großreformen ein deutliches Maß an Konsens, inklusive des heimlichen Mitregierens der Opposition über den Bundesrat. Dieses Grundmuster gilt weiterhin, aber nur noch im Prinzip (Roy 2002, 46ff.). Die spezifischen Rahmenbedingungen für Reformen implizieren nun jedoch nicht, jede bundespolitische Mehrheitskonstellation könne mögliche Defizite ihrer reformpolitischen Vorhaben mit dem Hinweis auf anstehende Kompromisse mit der über den Bundesrat agierenden Opposition entschuldigen. Aber notwendig ist der Blick auf die besonderen Umsetzungsbedingungen von Politik schon, gerade weil der lange etablierte sozialstaatliche Konsens gegen neoliberale Deutungsmuster von scheinbar unerlässlichen Entstaatlichungen und dem Rückbau sozialer Politik nicht immun ist. Insbesondere von den agierenden Regierungsparteien, falls sie sich den Zielen politisch mit verantworteter sozialer Gerechtigkeit (noch) verpflichtet sehen, wird hier programmatische und inhaltliche Leistungsfähigkeit eingefordert (Lucke 2003, 648).

Auf der Suche nach Antworten

Seit gut zwei Jahrzehnten und auch aktuell sucht die SPD nach Antworten, wie der unübersehbare Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft mit seiner Kluft zwischen Gewinnern und Verlieren durch eine neue Sozialstaatsprogrammatische sowohl für traditionelle Werte und klassische Wählerschichten erhalten werden kann, als auch für neue Wertvorstellungen

gen jenseits alter Milieubindungen und Interessenklientel in der „Mitte“ der Gesellschaft zu modernisieren ist (Roy 1996, 55–61; *Kwo-chung Shaw* 2003, S. 69ff.). Ein selbst gewählter Maßstab der SPD liegt in der politisch-programmatischen Ankündigung, durch eine andere Sozialstaatspolitik wieder mehr „soziale Gerechtigkeit“ in der bundesdeutschen Gesellschaft zu realisieren und gleichzeitig im Rahmen der internationalen Konkurrenzfähigkeit die Kosten des Sozialstaats zu begrenzen. Diese politischen Zielsetzungen beinhalten zu einen Herausforderungen der bisherigen staatlich regulierten Solidaritätsleistungen der Gesellschaft. Zum anderen zeichnen sich enorme Umsetzungskonflikte ab. Denn zu erwarten ist kaum eine Erweiterung sondern eher eine „Optimierung“ politischer Mitverantwortung bei der Gestaltung ökonomischer und sozialer Prozesse. Dies hinterfragt nicht nur etablierte sozialstaatliche Interventionsformen, vielmehr werden auch politische Interessen und soziale Besitzstände tangiert.

Aus der vergleichenden Forschung ist bekannt, dass sozialstaatliche Interventionsstrukturen mit ihren jeweiligen Prioritäten in der Finanzierung oder in den Zieldimensionen weiter oder enger sozialer Inklusion sowohl ein ausgeprägtes Beharrungsvermögen haben als auch eine mögliche Reformpolitik prägen (*Scharpff Schmidt* 2000). Ursächlich dafür sind im Wesentlichen gesellschaftliche Interessenbündelungen und erworbene Besitzstände, oftmals in Form von Rechtsansprüchen an sozialstaatliche Versicherungssysteme. Folge davon sind gesellschaftliche Kräftekonstellationen, die nicht zuletzt über das Parteiensystem politikwirksam werden. Selbst innerhalb einer einzelnen Partei wie der SPD finden sich dann Konfliktlinien zwischen den Interessen der arbeitgesellschaftlich und sozialstaatlichen integrierten (wählende Beitragszahler) und den ebenso als traditionelle Wählerklientel betrachteten sozial Schwächeren und Arbeitslosen.

Spannungslinien zwischen Traditionalisten und Modernisierern

Überdeutlich kommen bei der SPD die programmatischen Spannungslinien zwischen Traditionalisten und Modernisierern zum Tragen. Interessenpolitische Bindungen, vor allem in Bezug auf erworbene Leistungsansprüche nach dem Äquivalenzprinzip in der Renten- und Arbeitslosenversicherung sind wählerwirksam. Doch nicht nur die Koalitionen der Besitzstandswahrer spielen machtpolitisch eine Rolle und konkurrieren wirksam gegenüber den schwachen Interessen der im Sozialstaat oftmals nur noch selektiv geschützten Arbeitslosen. Vielmehr sind ebenso die eher diffusen Interessen der viel beschworenen „neuen Mitte“ mit den Hoffnungen auf Begrenzung der Abgaben- und Steuerlast ein politischer Faktor, der in der Summe der Interessenlagen Kompromisse erwarten lässt. Für die SPD ist der Spagat zwischen dem Erhalt politischer Mitverantwortung auch für marktvermittelte soziale Prozesse und

einer Anpassung politischer Zieldimensionen und Leistungsmargen des in seiner klassischen Form überlasteten Sozialstaats also kennzeichnend. Dies bestimmt auch aktuell das programmatische Dilemma. Einerseits existiert weiterhin die traditionelle Arbeitsorientierung mit der darauf basierenden Sozialstaatsorganisation, andererseits wachsen die Erkenntnisse, dass die klassischen Umverteilungsmuster der einst erfolgreichen Sozialstaatlichkeit nicht mehr den gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechen bzw. zunehmend sozial selektiv geworden sind (Roy 2001, 92–120). Die Verteidigung des sozialstaatlichen Ist-Zustands genügt daher nicht. Sicherlich ist die Analyse zutreffend, dass die klassische Arbeitsgesellschaft als Verteilungsinstant sozialer Teilhabepositionen und als normativer wie interventions-systematischer Bezugspunkt des Sozialstaats einem weit reichenden Wandel unterliegt. Vor allem das System der Beitragsfinanzierung und der Äquivalenz von Lohnposition, Abgabenhöhe und sozialer Absicherung im Alter und bei Arbeitslosigkeit ist längst für viele wirkungsarm geworden ist. Wohlfeil ist dann auch die Kritik insbesondere an der Politikorientierung der SPD, deren Festhalten an der Erwerbsarbeit als traditionalistisch bis realitätsfern gelten mag. Darüber hinaus würden gerade die immer noch realen Erfolge sozialstaatlicher Politik den Ist-Zustand eher zementieren (Lucke 2003, 649f.) und damit umfassende Reformen erschweren.

Es ist zutreffend, die Interessenbündelung durch Sozialstaatsteilnahme vieler bedeutet eine massive Klientelbindung mit wahlpolitischer Wirksamkeit, so dass letztlich der erwartbare Konsens auf eine wenn auch modifizierte Fortschreibung der etablierten Strukturen hinausläuft. Doch sowohl hinsichtlich des Leistungserhaltes als auch bezüglich der Finanzierung des Sozialstaats, der innergesellschaftlich an Akzeptanz zu verlieren droht und im Lichte der viel beschworenen internationalen Konkurrenzfähigkeit der Bundesrepublik als kontraproduktiv gilt, werden Reformen als unerlässlich angesehen.

Entgegen pauschaler Argumentationen zur Parteiendemokratie, wonach die rot-grüne Koalition nur noch „Minimal-Politik“ im Lichte der strukturellen Bedingungen für Reformvorhaben betreibt, sieht die sozialstaatliche Bilanz noch etwas anders aus. Die seit 1998 praktizierte Sozialstaatspolitik hat ungeachtet der Orientierung am zum Teil unreflektierten Primärziel der ökonomischen Modernisierung und Standortsicherung sehr wohl noch einen gewissen gesellschaftspolitischen Programmvorrat aufzuweisen. In der Umsetzung war die Politik allerdings eher kleinschrittiger Natur (Roy 2002a, 56ff.). Sie wird nun durch einen reformpolitischen Gestaltungsansatz abgelöst, der ausdrücklich die skizzierte Wertverschiebung als Begründung für den sozialstaatlichen Perspektivenwechsel herausstellt. Das bedeutet nun für einige, die aktuelle Reformpolitik und speziell die SPD würde sich vom „Leitbild einer wohlfahrtsstaatlich organisierten sozialen Gerechtigkeit“

verabschieden und die Förderung und Entwicklung des Einzelnen heraus stellen (Ruff 2003, 3).

Ein neues Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten

Mit Blick auf die lange sozialdemokratische Programmatik ist dies einerseits gar nicht so neu. Hierzu sei nur an Gerhard Weisser und das Lebenslagenkonzept erinnert. Bei dem stand das Individuum und seine subjektive Wahrnehmung ökonomischer, gesellschaftlicher und politischer Spielräume im Mittelpunkt, und die Verbesserung der Lebenslagen sozial Schwacher fungierte als der normative Bezugspunkt von Sozialpolitik (Weisser 1954, 1959).

Andererseits gilt in der reformpolitischen Debatte der stärkere Bezug auf Individuen, ihre selbstbestimmte Tätigkeit und Verantwortlichkeit zu Recht als neue Wegmarke. Der Leitantrag der SPD zur Agenda-Diskussion auf dem Parteitag 2003 betont dies, indem er anstelle eines auf „Verwaltung und Zuteilung fixierte(n) Gerechtigkeitsbegriff“ die sozialen und ökonomischen Teilhabechancen des Einzelnen zum Maßstab nimmt (SPD-Leitantrag 2003, 10).

Hier scheiden sich die Geister. Für die einen ist dies der Weg in die Entpolitisierung solidarischer Strukturen, für die anderen ein Versuch der Aufrechterhaltung politisch mitverantworteter Solidarität angesichts veränderter Gesellschaftsstrukturen. Doch nur unter konkreten materiellen Voraussetzungen bzw. Spielräumen für Individuen kann dies durchaus eine moderne Politikoption sein. Denn jede programmatische Aufwertung individueller Verantwortung diskreditiert sich als schlichte entsolidarisierende Entstaatlichung und primär sparpolitisch motiviert, wenn die materiellen Spielräume der Lebenslagen außer Acht gelassen bzw. politisch reduziert werden. Das heißt, eine stärkere Individualisierung in der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme erfordert materielle Handlungsspielräume in Form von Erwerbseinkommen, die nicht durch noch mehr Steuern und Abgaben über die Maßen belastet werden dürfen.

Um den angestrebten neuen Gerechtigkeitsbegriff in der Gesellschaft realisieren zu können, sind und bleiben die Menschen also auf Teilhabe am Arbeitsmarkt und auf Integration in stabile gesellschaftliche und sozialstaatliche Solidarsysteme angewiesen. Nun allerdings stärker auf der Grundlage individueller Verantwortung für soziale Teilhabe – im Rahmen eines neuen „Gleichgewichts von Rechten und Pflichten, von Fördern und Fordern“ (SPD-Leitantrag 2003, 12.).

Agenda 2010 – der Kern des Konflikts um den neuen Sozialstaat

Der reformpolitische Handlungsdruck in Folge der verfestigten Massenarbeitslosigkeit, der ungünstigen demographischen Entwicklung und der geringen ökonomischen Prosperität wird zu Recht als wesentliche Begründung für anstehen-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Bundeskanzler Gerhard Schröder am 1.6.2003 nach seiner Rede auf dem SPD-Sonderparteitag. Der Kanzler forderte vom Gremium die geschlossene Unterstützung seiner Sozialreformen ein. Eindringlich mahnte der Kanzler die gut 500 Delegierten, Mut für Veränderungen zu zeigen, den Sozialstaat neuen Herausforderungen anzupassen und ihm mit der Unterstützung des Leitantrags Rückendeckung für die in der „Agenda 2010“ vorgesehenen Reformen zu geben.

Foto: dpa

de Strukturveränderungen im Sozialstaat von den rot-grünen Koalitionären betont. Hierzu rekurriert das reformpolitische Paket auf die Hoffnung, über Wirtschaftswachstum mehr Beschäftigung und damit wieder größere fiskalische Gestaltungsspielräume auch für sozialstaatliche Politik zurück gewinnen zu können (Regierungserklärung März 2003, 14–25).

Dies ist ausgesprochen traditionell, aber für die SPD zentral. Denn ohne hinreichendes Wirtschaftswachstum und eine damit einhergehende Verbesserung der Erwerbssituation stellen sich Verteilungsfragen und Finanzierungsprobleme des Sozialstaats noch viel schärfer. Doch hier hofft die SPD. Denn seit Jahrzehnten wird Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik nicht mehr von einem hinreichenden Anstieg oder auch nur einer Stabilisierung der Beschäftigung begleitet. Die programmatische Hoffnung auf Vollbeschäftigung ist ein realitätsferner Ansatz, da der wirtschaftliche Strukturwandel die Rückkehr zur heilen Welt des rheinischen Wohlfahrtskapitalismus verhindert (Roy 2001, 101–117). Notwendig aus wahlstrategischer Sicht sind dies dennoch wesentliche Elemente der diskursiven Umsetzung von sozialstaatlichen Umbauvorhaben. Gezielt wird damit auf die Klientel der noch arbeitgesellschaftlich Integrierten und sozialstaatlich Geschützten, während die Ausgegrenzten und vor allem die Arbeitslosen nunmehr Unternehmer in eigener Sache werden sollen.

Die Agenda versucht, neue Antworten auf die Fragen nach den Perspektiven von Gesellschaft und Sozialstaatlichkeit zu geben. Diese sind allerdings zum Teil sehr unpopulär wegen des damit einhergehenden Leistungsabbaus vor allem beim

Arbeitslosengeld. Sie sind partiell ambivalent, weil mit der Forderung nach mehr Eigenverantwortung der Verdacht der Entstaatlichung sozialer Mit-Zuständigkeit einhergeht. Ähnlich heterogen zeigen sich jene Leitbilder, die über mehr Individualität und Aktivierung im Sozialstaatsystem nicht nur Kostendämpfung erreichen wollen, sondern effektivere Ressourcennutzung in der aktiven Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bewirken sollen (SPD-Leitantrag 2003, 20–24).

Ein Stück weit liest sich hier die Agenda wie Papiere aus der Diskussion um den Dritten Weg der europäischen Sozialdemokratie. Und in der Tat ist die programmatische Anziehungskraft des „Workfare statt Welfare“-Konzepts im Rahmen der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik (Roy 2001, 207–223) nicht zu übersehen. Damit knüpft die Agenda an die Legislaturperiode 1998–2002 an, geht aber auch über diese Reformphase programmatisch hinaus (SPD-Bundestagsfraktion 2003, 4ff.) Zum einen setzt sich der Erhalt der Grundstrukturen solidarischer Sicherungssysteme bei gleichzeitigem Relativieren bis dato geltender Interventionssystematiken fort. Zum anderen wird das Leitbild der Eigenverantwortung bei Finanzierung und Nutzung der Sozialversicherungssysteme sehr viel stärker betont, insbesondere im chronisch kranken System des Gesundheitswesens.

Zusammen mit dem Fordern von mehr Eigenaktivitäten der Arbeitslosen und der Verengung der materiellen Spielräume des Einzelnen in der Arbeitslosenversicherung wird das sozialstaatliche Fördern an „Pflichten“ des Einzelnen geknüpft – Workfare in bundesdeutscher Manier und der begonnene Weg in den aktivierenden Sozialstaat setzt sich fort.

„Eigenverantwortlichkeit“ als sozialstaatliches Leitmotiv

Der interventionspolitische Hintergrund dieser Politikoption ist das weitgehende Ende einer langen Phase eher komfortabler Zuwachsvorteile. Damit wird das klassische sozialstaatliche Handlungsmuster des sozialen Chancenausgleichs per Sozialtransferzahlungen vor dem Hintergrund der Wertverschiebung in der SPD konsequent hinterfragt. Die Suche nach einer Aufrechterhaltung sozialer Gerechtigkeit bzw. deren Neudefinition hat dabei die Verantwortlichkeit des Einzelnen neu entdeckt (Bundesregierung 2003). Die Deutungsmuster in der Agenda 2010 konstruieren ein Wechselspiel von Rechten und Pflichten der Individuen gegenüber Staat und Gesellschaft. Als „Fördern und Fordern“ findet sich dieses Leitmotiv nicht nur in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wieder, ebenso steht es im Gesamtsystem der Sozialstaatsreformen an prominenter Stelle. Ein wesentliches Element der Agenda liegt in der Betonung einer individuellen Verantwortung für die Ausgestaltung sozialer Schutztatbestände. In der Rentenversicherung (Fortsetzung des Prinzips der „Riester-Rente“) und vor allem im Gesundheitswesen wird als funktionale Ergänzung der fortbestehenden Sozialversicherungen eine höhere Selbstbeteiligung als Weg zur Entlastung der Arbeitgeber (Stichwort Lohnnebenkosten) propagiert. Wenn der Einzelne nicht nur das bisherige Versicherungssystem bezahlen soll, sondern darüber hinaus private Vorsorgeleistungen allein (ohne Arbeitgeberzuschüsse) finanzieren würde, käme es zur effektiveren, weil kostenbewussteren Leistungsnutzung.

Die Kritik wird nun nicht müde, mehr Eigenverantwortung doch eher als einen Euphemismus für Entstaatlichung im Rahmen der ideologischen Wende und Dogmen der Lohnnebenkostenbegrenzungen als Standortsicherung zu sehen (Lucke 2003). Dem ist so weit zuzustimmen, als unübersehbar sozialstaatliche Kostenbegrenzung das immer wieder herausgestellte Argument für den Leitbildwechsel ist. Doch die bekannten Wirkungsgrenzen der bisherigen Politik verdeutlichen dringende Reformnotwendigkeiten, bei denen nun verstärkt auf die Kosten-Nutzen-Optimierung durch den einzelnen Bürger gesetzt wird. Damit verbindet sich ein reformpolitisches Stück Hoffnung, was allerdings konkrete verteilungspolitische Konsequenzen nach sich zieht.

Es ist den Individuen erst einmal durchaus zweckrationales Handeln zuzutrauen und auf mehr individuell verantwortete Gesamteffizienz zu hoffen. – Vorausgesetzt, die materiellen Spielräume im unteren Bereich der Sozialpyramide sind durch Einkommen und Transferleistungen überhaupt groß genug. Hier sind nicht nur die konkrete politische Ausgestaltung in Form von Freibeträgen und Belastungsobergrenzen für die selbst zu tragenden Abgaben des Einzelnen entscheidend. Darüber hinaus ist für das Ziel einer machbaren Finanzierung des Gesamtsystems der Sozialversicherungen die Verbreiterung des Kreises der Beitragszahlungs-

pflichtigen (inklusive Kapitalertragsnutznießer) auch gegen Widerstände der Lobbyisten (diesmal außerhalb der Gewerkschaften) vorzunehmen. Das Prinzip der „Bürgerversicherung“ als im europäischen Vergleich recht erfolgreich praktizierter Finanzierungsweg sozialstaatlicher Sicherungssysteme ist ungeachtet der politischen Widerstände (auch innerhalb der SPD-Führung) eine mögliche Option zu einer wirkungsvollen Finanz- und Leistungsreform.

Dann, aber nur dann könnte der Leitbildwechsel zu mehr Eigenverantwortlichkeit innerhalb der bestehenden Solidarsysteme sozial verträglich – weil belastungsverteilungsgerecht – die stärkere Inpflichtnahme der Einzelnen rechtfertigen – und der SPD aus ihrem Akzeptanzproblem eventuell heraus helfen.

Der aktivierende Sozialstaat – Fördern und Fordern

Im Mittelpunkt der aktuellen Debatte steht zu Recht die Arbeitslosigkeit und mit ihr die wirkungsarme Arbeitsmarktpolitik. Hier hat nicht etwa die im europäischen Vergleich anachronistische Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus Beitragsmitteln politische Korrekturen erfahren. Stattdessen konzentriert sich die Politik auf die Selbstwahrnehmung der Arbeitslosen und ihre Rolle in der sich wandelnden Arbeitsgesellschaft. Mit diesem Perspektivenwechsel ist in der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine massive Zielveränderung vorgenommen worden. Das Konzept des aktivierenden Sozialstaats, der Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit der Individuen stärken und einbeziehen will, wird konkret. Die Bundesregierung greift damit auch Politikmuster anderer europäischer Sozialstaaten auf, allerdings sehr selektiv. Sie bewegt sich reformerisch eher auf der Ebene der Instrumentarien, nicht stringent auf der Ebene gesellschaftspolitischer Konzepte und vor allem finanzpolitischer Prioritätensetzungen.

Die neue arbeitsmarktpolitische Therapie lautet: mehr Flexibilität bei den Arbeitslosen und Arbeitsanreize schaffen bzw. erzwingen (SPD-Leitantrag 2003, 20f.). Deutlicher als bisher wird die traditionelle Beschwörung des notwendigen Wirtschaftswachstums als Voraussetzung für mehr Beschäftigung ergänzt um die Diagnose: mangelnde Anpassung zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeit und zu hohe kostenrelevante Eingangsbarrieren bei der Einstellung von Arbeitslosen (Bundesregierung 2003, Reform Kündigungsschutzrecht).

Neu ist nunmehr in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, dass der „Preis“ der Ware Arbeitskraft in den Mittelpunkt rückt und nicht mehr der alte Zielbegriff der Qualifikationsverbesserung des Arbeitslosen. Reformpolitisch ist die Subventionierung von Niedriglohtätigkeiten als Alternative zu Arbeitslosigkeit und insbesondere die verstärkte Förderung einer lokalen bis regionalen Kooperation der Arbeitsmarktpolitik mit den kommunalen Sozialhilfeträgern in der Form neu. Wenn gleich die damit verbundenen Politikziele

nicht unstrittig sind, so verlassen sie doch die traditionellen Pfade einer bis dato notwendigen aber strukturell wegen ihrer isolierten Ausrichtung überlasteten aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Das Problem der Armutverschärfung

Was als Schritt zum aktivierenden Sozialstaat, der Vermittlungs- und Arbeitsangebote mit individueller Leistungsbereitschaft koppeln will, möglicherweise positiv zu bewerten ist, stellt sich bei der angestrebten Reform der Arbeitslosenhilfe durchaus problematischer dar.

Nicht ohne Grund wird das Problem der Armutverschärfung durch reduzierte Arbeitslosenunterstützung diskutiert und der Trend zur Individualisierung der Sozialstaatskosten kritisiert. Der Kaufkraftverlust für die betroffenen Arbeitslosen wie für Regionen mit einem hohen Anteil Langzeitarbeitsloser ist ein enormes Problem. Hier läuft ein Innovationsansatz Gefahr, soziale Kolateralschäden erster Güte zu erzeugen. Die beabsichtigte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II ist eben nicht nur als Verwaltungsvereinfachung und Chance zur Sanierung öffentlicher Etats zu sehen. Sie ist auch eine potenzielle Sackgasse für die Betroffenen wie für die arbeits- und sozialpolitischen Akteure. Nämlich dann, wenn die geplante einheitliche Betreuung aller Arbeitslosen, auch ohne Versicherungsansprüche, in den Jobcentern zusammen mit den Kommunen auf der regionalen Ebene ganz neue Konflikte aufwirft anstatt Integrationschancen zu fördern.

Mit der begonnenen Forcierung regionaler Kooperation zwischen den bis dato isolierten Sozialstaatsebenen ist zwar eine problemgerechte Anpassung der Instrumentarien aktiver Sozialstaatspolitik möglich. Doch sind die Grundsatzprobleme auch noch so fortschrittlicher lokaler Kooperationen bekannt, sie liegen in der fehlenden Verzahnung mit dem regulären Arbeitsmarkt; ein Kardinalproblem der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere in den neuen Bundesländern. Diese sind weiterhin auf die traditionellen Arbeitsförderungen angesichts fehlender Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen angewiesen. Dies erfordert aber ausdrücklich eine stetige Finanzausstattung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und vor allem eine moderne und sozialintegrative Regionalisierungspolitik, bei der der Bund (und Europa) den Rahmen setzen, die Aktivitäten und demokratischen Verantwortlichkeiten jedoch in den Regionen und Ländern liegen (Roy 2001, 264–306). Die Reformoptionen konnten wichtige Detailprobleme der neuen Arbeitsmarktpolitik, etwa die erwartbare Selektivität bei den neuen Vermittlungsaktivitäten der bisherigen Arbeitsämter oder das Working poor-Problem bei Zeit- und Leiharbeit, noch nicht klären. Vor allem aber gibt es zu Recht die Kritik an der drohenden Unterausstattung mit materiellen Ressourcen in der aktiven Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Doch ohne eine hinreichende und mittelfristig kalkulierbare Finanzausstattung führen die neuen Leit-

motive wie Eigenverantwortlichkeit und Aktivierung der Individuen zu einem realen und legitimatorischen Rückzug der Politik aus Ökonomie und Gesellschaft. Dann wäre die reformpolitische Bedeutung der Agenda 2010 in der Tat reduziert auf einen Beitrag zur diskursiven Absicherung und Umsetzung der mit ökonomischen Argumenten (internationale Standortsicherung) unterlegten Politik zum Abbau des sicherlich kostenträchtigen Sozialstaats.

Chancen und Grenzen einer Partei zwischen Programmatik und Macht

Es dürfte deutlich geworden sein, dass nicht zuletzt aus interessenpolitischen Motivationen die Reformpolitik eher pragmatisch ausgerichtet ist, aber dennoch weit reichende Modernisierungselemente enthält. Das zumindest in der Tradition der SPD nicht seltene Spannungsverhältnis von Machtteilhabe und programmatischer Entwicklung hat eine neue Dimension erreicht.

Reale Politikprozesse zum Schicksal der Agenda in Form der unvermeidbaren Konsenssuche im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat sind noch offen, aber für die SPD hängt stärker noch als in der Legislaturperiode 1998–2002 vieles von den politischen und fiskalischen Kompromissen mit den Landesregierungen ab (Roy 2002). Damit verknüpft ist die innerparteiliche Situation zwischen Krise oder geleisteten Reformaufgaben. Zur Nagelprobe auf der innerparteilichen Ebene wird der offene Streit über die Wertvorstellungen zur sozialen Gerechtigkeit und zur realen Modernisierung des bundesdeutschen Sozialstaats. Hier liegt es auch an der Umsetzung der reformpolitischen Vorhaben der Agenda, inwieweit in der SPD aber wohl auch bei der Wählerschaft beschäftigungs- und sozialpolitische Erfolge den Preis des Leistungsabbaus und der Prioritätenverschiebungen rechtfertigen können.

Bedenklich stimmt hier die drohende Unterausstattung mit materiellen Ressourcen.

Wo die politische Kraft für eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis sozialstaatlicher Leistungen fehlt, bleiben die Erwerbstätigen wie die Unternehmen in der Falle der hohen Lohnnebenkosten bzw. explodierender Sozialabgaben und Einkommenseinbußen.

Die reformpolitischen Vorhaben verharren dann an der Probletoberfläche, und die Umsetzungsbedingungen für mehr Eigenverantwortlichkeit und soziale Aktivierung führen diese neuen Sozialstaatsansätze recht gradlinig zur Erhöhung der sozialen Selektivität jenseits der interessenpolitisch überschätzten Mitte der Gesellschaft.

Denn jede noch so innovative sozialstaatliche Zielsetzung lebt davon, dass sie auch angesichts strukturell knapper Etatspielräume durch erwartungstabile Ressourcenausstattung von den gesellschaftlichen wie politischen Akteuren genutzt werden kann. Ansonsten sind entgegen aller Zielsetzungen gesellschaftliche Öffnung, Stärkung individueller Verantwortlichkeit etc. wirkungspolitisch doch Freibriefe für eine Entstaatlichung. Verliert die sozialstaatliche Politik dies aus dem Blick, mag sie möglicherweise für die sozial etablierten Arbeitsplatzbesitzer eine Abgabenstabilisierung erwirken. Der Anspruch sozialer Inklusion als Bauprinzip der bundesdeutschen Demokratie und die politischen Ziele möglichst umfassender sozialer Teilhabechancen bleiben dann jedoch außen vor, auch und gerade in der SPD.

Literatur

Bundesregierung: Reform des Kündigungsschutzrechtes; Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe; Gesundheitsreform; Präventionsgesetz (Gesundheitsvorsorge). Unter: <http://www.bundesregierung.de/servlet/9.7.2003>
 dimap-Umfrage (September 2003): Pessimistische Einschätzung der Reformen (23.9.2003). Unter: www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/4.10.2003
 Drygalla, H.: Politische Einstellungen – Entwicklungstendenzen im innerdeutschen Transformationsprozess und ihre Relevanz für Bürgerbeteiligung und Schule. In: Roy, K.-B. (Hg.): Wahlen 2002 in Sachsen-Anhalt. Ausgangsbedingungen, Entscheidungsalternativen, Handlungsrahmen. Opladen/Magdeburg 2002, S. 115–132
 Ehrke, M.: Der dritte Weg und die europäische Sozialdemokratie. Ein politisches Programm für die Informationsgesellschaft? Bonn 1999

Frenzel, M.: Neue Wege der Sozialdemokratie – sozialliberaler Minimalkonsens oder christdemokratische Kopie? In: Politische Vierteljahresschrift, 1/2003, S. 86–93
 Kwo-chung Shaw: Das sozialstaatliche Konzept und die Neupositionierung der SPD im Zeichen der „Neuen Mitte“ an der Wende zum 21. Jahrhundert. Diss. Universität München 2003

Leicht, R.: Ein erster historischer Vergleich ... verharmlöst im Grunde die Lage: Gerhard Schröder erinnert die SPD an 1982. Unter: www.zeit.de/2003/40/leicht_290903 (29.9.2003)

Lösche, P.: Sozialdemokraten im Niedergang? Zum Zustand der SPD und ihrer europäischen Schwesterparteien. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/2003, S. 207–216

Lucke, A. von: Treibgut SPD. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 6/2003, S. 647–650

Regierungserklärung: Agenda 2010. Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder. Berlin, 14. März 2003

Roy, K.-B.: Sozialdemokratische Sozialstaatspolitik zwischen „Tradition“ und „Modernisierung“. In: Politische Bildung, 4/1996, S. 54–74

Roy, K.-B.: Sozialintegrative Demokratie. Legitimationsprobleme des bundesdeutschen Sozialstaats zwischen europäischer Integration und innovativer Regionalisierung. Frankfurt am Main/Berlin u.ö. 2001

Roy, K.-B.: Die Modernisierung des Sozialstaates. Reformansätze in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. In: Heyder, U./Menzel, U./Rebe, B. (Hg.): Das Land verändert? Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik. Hamburg 2002, S. 46–59

Roy, K.-B.: Verteilungsgerechtigkeit. In: Andersen, U. (Hg.): Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland. Schwalbach/Ts. 2003, S. 9–26

Rulff, D.: Die Krise hinter der Krise. Die SPD macht das Richtige, hat aber keinen Begriff davon. In: Frankfurter Hefte, 6/2003, S. 1–4

Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (Eds.): Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I. Form Vulnerability to Competitiveness. Oxford 2000

Schmitz, M.: Bürgergesellschaft in programmatischen Aussagen der Parteien I – SPD und CDU/CSU. Sankt Augustin 2003

Scholz, O.: Gerechtigkeit und solidarische Mitte im 21. Jahrhundert. 13 Thesen für die Umgestaltung des Sozialstaats und die Zukunft sozialdemokratischer Politik. Unter: <http://www.fr-aktuell.de/übersicht> (1.10.2003)

SPD-Bundestagsfraktion: Informationen zur Agenda 2010. Berlin, Juni 2003

SPD-Leitantrag: Mut zur Veränderung. Leitantrag des SPD-Vorstands zum Sonderparteitag am 1. Juni 2003 in Berlin. Berlin 2003

Thierse, W.: Die Sozialdemokratie muss dem Mainstream widerstehen. Unter: <http://www.fr-aktuell.de/> (1.10.2003)

Weisser, G.: Grundsätze der Verteilungspolitik. (Erstveröffentlichung in: Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, FU Berlin, 1954, H.2.). In: Gerhard Weisser: Beiträge zur Gesellschaftspolitik, ausgewählt und herausgegeben von S. Katterle / W. Mudra / L.F. Neumann. Göttingen 1978, S. 359–385

Weisser, G.: Distributionspolitik. (Erstveröffentlichung in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Stuttgart u.ö. 1959). In: Gerhard Weisser: Beiträge zur Gesellschaftspolitik, ausgewählt und herausgegeben von S. Katterle / W. Mudra / L.F. Neumann. Göttingen 1978, S. 386–418

Wieczorek-Zeul, H.: Werte wechseln wie das Hemd? Unter: <http://www.fr-aktuell.de/ressorts> (1.10.2003)

Neu in der Reihe

„Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs“

Band 30: Martin Blümcke (Hrsg.): Alltagskultur in Baden-Württemberg, Stuttgart 2004, 230 Seiten

Das Sammelwerk beschäftigt sich mit Identität und Heimatbewusstsein, mit Dialekt und Umgangssprache, mit religiösen und profanen Bräuchen und Festen, mit Fastnacht und Karneval, mit Kleidung und Tracht, mit Amateur- und Volksmusik und mit Heimatmuseen. Es belegt Baden-Württembergs kulturelle Vielfalt, die von besonderem Interesse ist, weil es aufgrund der früheren Eigenstaatlichkeit der historischen Landesteile verschiedene Ausprägungen von Volkskultur gibt.

Band 31: Michael Eilfort (Hrsg.): Parteien in Baden-Württemberg, Stuttgart 2004, 270 Seiten

Parteien sind die wichtigsten Akteure im politischen Willensbildungsprozess. Der Band bietet einen bilanzierenden Rückblick auf die organisatorische, inhaltliche und personelle Entwicklung der vier im Landtag von Baden-Württemberg vertretenen Parteien. Gefragt wird u.a. nach ihrer Standortbestimmung zwischen landespolitischer Eigenständigkeit und bundespolitischen Zusammenhängen. Erstmals werden zudem in vergleichender Perspektive die Jugendorganisationen der Parteien behandelt. Und weil Parteien in der parlamentarischen Demokratie ohne Wählerinnen und Wähler nicht zu denken sind, blickt der Band auch über den parteipolitischen Rahmen hinaus und fragt nach politischer Kultur und Wahlverhalten in Baden-Württemberg und seinen Teilregionen.

(Preis jeweils 5,- EUR zzgl. Versandkosten)

Vetospülertheorem und Politik des mittleren Weges

Von Manfred G. Schmidt



Prof. Dr. Manfred G. Schmidt ist Professor für Politische Wissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Seine besonderen Schwerpunkte in Forschung

und Lehre sind (1.) Politik in der Bundesrepublik Deutschland, (2.) Vergleichende Staatstätigkeitsforschung und (3.) Demokratietheorien und Demokratievergleich.

Wandel und Kontinuität in der Sozialpolitik werden in der neueren Forschung der Sozialpolitik mit dem „Vetospülertheorem“ und der „Politik des mittleren Weges“ in Verbindung gebracht. Wer Kontinuität und Wandel der Sozialpolitik sachgerecht beschreiben und erklären will, kann mit Hilfe der Lehre vom mittleren Weg (insbesondere im Fall der Bundesrepublik Deutschland) und mit Hilfe des Vetospülertheorems nützliches Werkzeug anwenden. Was verbirgt sich hinter diesen Kürzeln? Und was tragen beide Lehrgebäude zur genaueren Erkundung der Sozialpolitik bei? Diesen Fragen widmet sich der vorliegende Beitrag. Red.

Das Vetospülertheorem

Das Vetospülertheorem entstammt der vergleichenden Analyse politischer Systeme. Entwickelt hat es George Tsebelis, ein mittlerweile in den Vereinigten Staaten von Amerika tätiger Sozialwissenschaftler griechischer Herkunft. Das Vetospülertheorem soll erklären, unter welchen Bedingungen eine signifikante Abkehr vom politischen Status quo erfolgt, beispielsweise ein größerer Kurswechsel der Regierungspolitik, oder ein Politikwechsel blockiert wird. Entscheidend dafür sind, Tsebelis zufolge, die Individual- oder Kollektivakteure (z.B. die Erste und die Zweite Kammer eines Parlaments), von deren Zustimmung abhängt, ob eine spürbare Abkehr vom politischen Status quo erfolgt oder unterbleibt. Diese Akteure nennt Tsebelis „veto players“ – Vetospüler.

Institutionelle und parteipolitische Vetospüler

Vetospüler treten in unterschiedlicher Gestalt auf. Die Hauptformen sind die institutionellen und die parteipolitischen Vetospüler. Die Einspruchsrechte der in-

stitutionellen Vetospüler sind in der Verfassung festgeschrieben, die der parteipolitischen Vetospüler ergeben sich aus der Verfassungswirklichkeit. Ein Paradebeispiel für parteipolitische Vetospüler sind die Parteien einer Koalitionsregierung. Wie wirken Vetospüler? Vereinfacht gesagt, entscheiden die Vetospüler über Reformierbarkeit der Politik oder Reformstau. Genauer steuert das Vetospülertheorem bei. Ein Grundgedanke dieses Theorems ist, dass Zahl, Kohäsion und politische Position der Vetospüler von Land zu Land verschieden sind. Ein weiterer Grundgedanke besagt, dass das politische Gewicht der Vetospüler unter anderem mit ihrer Zahl, ihrer Kohäsion und der politisch-ideologischen Distanz zwischen ihnen zusammenhängen. Hinzu kommen fünf Lehrsätze:

Dem Vetospülertheorem zufolge ist – erstens – die Chance einer Abkehr vom politischen Status quo, z.B. ein politischer Kurswechsel einer Regierung, umso größer, je kleiner die Zahl der Vetospüler ist und – zweitens – je größer die politisch-ideologische Kongruenz zwischen den Vetospüleriern ist. Umgekehrt gilt: die Chance eines größeren politischen Kurswechsels einer Regierung schrumpft in dem Maße, je größer die Zahl der Vetospüler ist, mit denen sich die Regierung konfrontiert sieht und je geringer die politisch-ideologische Kongruenz zwischen den Streitparteien ist.

Hinzu kommen drei weitere Schlüsselgrößen, nämlich – drittens – die Kohäsion oder Homogenität der Vetospüler, viertens, die Lebensdauer der amtierenden Regierung und fünftens die Größe des politisch-ideologischen Unterschieds zur Vorgängerregierung. Dem Vetospülertheorem zufolge sind die Zusammenhänge wie folgt beschaffen: Die Abkehr vom Status quo, also der Übergang etwa zu einer beherzten Reformpolitik ist umso schwieriger, je kohäsiver oder homogener die Vetospüler sind – und umso leichter, je weniger kohäsiv oder heterogener die Vetospülerienschar ist. Ferner gilt: Je länger die Regierung amtiert und je größer ihre politisch-ideologische Differenz zur Vorgängerregierung ist, desto wahrscheinlicher ist die Abkehr vom politischen Status quo. Umgekehrt gilt: Je kürzer die bisherige Amtszeit der Regierung und je weniger sich ihre politisch-ideologische Position von der ihres Vorgängers unterscheidet, desto weniger wahrscheinlich ist die Abkehr vom Status quo.

Zum besseren Verständnis ist dies zu ergänzen: Unter Kongruenz der Vetospüler ist die Nähe der Politikpositionen der einzelnen Vetospüler zu verstehen. Liegen beispielsweise zwei Koalitionsparteien in einer politischen Streitfrage weit vonein-

ander entfernt (zum Beispiel auf einer Rechts-Links-Skala in der Nähe des rechten bzw. des linken Randes), dann ist die Einigung auf eine gemeinsame Position jenseits des Status quo besonders schwierig. Daraus wird eine allgemeinere Hypothese abgeleitet. Sie lautet: Je geringer die Kongruenz zwischen den Vetospüleriern ist, desto unwahrscheinlicher wird eine Abkehr vom Status quo und desto größer ist demnach die Wahrscheinlichkeit der Politikstabilität und im Grenzfall die der Blockade von Entscheidungsprozessen. Wichtig sind allerdings noch zwei Differenzierungen bei der Kongruenzfrage. Vertreten zwei Vetospüler die gleiche Politikposition, werden sie nur als ein Vetospüler gewertet. Und liegt die Position eines Vetospülers zwischen den Politikpositionen zweier anderer Einspruchsberechtigter, wird der in der Mitte positionierte Akteur ebenfalls nicht mitgezählt. Das ist die so genannte Absorptionsregel. Sie ist insofern von „immenser Bedeutung, als sie darauf hinweist, dass es nicht unbedingt die Zahl von Vetospüleriern ist, die eine Veränderung des Status quo behindert, sondern Policy-Stabilität vor allem von der inhaltlichen Distanz zwischen den beiden am weitesten von einander entfernten Vetospüleriern abhängt“ (Zohlnhöfer 2003, 255 f.).

Zur Reichweite des Theorems: Was für den Lehrsatz spricht

Ihrem Urheber zufolge könne die Vetospülertheorie sowohl Politikkontinuität als auch Politikwandel erklären. Das behauptet jedenfalls George Tsebelis aufgrund seiner Studien zur Europaforschung, zu Zweikammersystemen und zu ausgewählten Feldern der Gesetzgebung, insbesondere im Bereich der Arbeitswelt (Tsebelis 1999) und der Finanzen (Tsebelis 2002, Tsebelis/Money 1997). Für die Vetospülertheorie sprechen zudem Befunde aus einer Reihe anderer Studien. Drei Beispiele sollen dies illustrieren. Im internationalen Vergleich der Regierungspolitik in den letzten drei Jahrzehnten ist eine im Großen und Ganzen auffällige Differenz zu beobachten: Die Regierungen in Großbritannien, Australien, Neuseeland und Schweden haben in der Regel viel größere Kurswechsel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik vollzogen als die Regierungen in Staaten mit bundesstaatlicher Gliederung und insgesamt ausgeprägten verhandlungsdemokratischen Strukturen, wie Deutschland oder die Schweiz. Zu einem beträchtlichen Teil basieren die größeren Spielräume für das Regieren in Staaten wie Großbritannien und Schweden darauf, dass die dortigen Regierungen mit viel weniger Vetospüleriern konfrontiert sind als

eine deutsche oder eine schweizerische Regierung. Großbritanniens Regierungen beispielsweise sind Alleinregierungen – somit entfallen die Vetospieler aus dem Kreis der Koalitionsparteien –, und sie haben weder einen Bundesrat noch ein Verfassungsgericht zu berücksichtigen. Die Vetospielerlehre kann insoweit die größeren Reformschritte in der ersten Ländergruppe ebenso plausibel deuten wie die größeren Schwierigkeiten von Regierungen in Deutschland, Reformvorhaben auf den Weg zu bringen und zu vollziehen.

Ein zweites Beispiel: Der internationale Vergleich von Sozialausgaben in 21 OECD-Staaten zwischen 1960 und 1995 zeigt, dass die Vetospielerdichte in diesen Ländern eine einflussreiche, die Sozialausgaben dämpfende Größe ist. In Ländern mit hoher Vetospielerdichte sind die öffentlichen Sozialausgaben spürbar geringer als in Ländern mit geringer Vetospielerdichte. Auch dies kann als Punktsieg des Vetospielertheorems gewertet werden (Schmidt 2001b, 40). Gleiches gilt für ein drittes Beispiel: Aus neueren international vergleichenden Studien zum Rückbau des Wohlfahrtsstaates wird ersichtlich, dass Staaten mit hoher Vetospielerdichte, zum Beispiel die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auch den Um- und Rückbau des Wohlfahrtsstaates stärker gebremst haben als andere Länder (Korpi/Palme 2003).

Zur Reichweite des Theorems: Was nicht für den Lehrsatz spricht

Der Urheber der Vetospielertheorie vertritt die Auffassung, die empirische Forschung habe die meisten seiner Vorhersagen bestätigt, und zwar sowohl hinsichtlich der Frage der Policy-Stabilität als auch hinsichtlich anderer wichtiger Größen (Tsebelis 2000, 467). Zu Recht wurde dies als „ebenso stolze wie kühne Behauptung“ gewertet (Merkel 2003, 63), denn in nicht wenigen Fällen passt das Vetospielertheorem nur bedingt oder gar nicht. Die Unterschiede im Ausmaß der sozialen Ungleichheit zwischen Männern und Frauen in westlichen Ländern können mit der Vetospielertheorie nicht zufriedenstellend erklärt werden. Auch hängen Erfolg oder Misserfolg von Inflationsbekämpfung nicht von Schlüsselgrößen der Vetospielerlehre ab, sondern von ökonomischen und politisch-institutionellen Faktoren. Oft sind viele andere Wirkfaktoren im Spiel, die stärker als die Schlüsselgrößen der Vetospielerlehre durchschlagen: sozioökonomische Problemlagen beispielsweise, Machtverteilungen zwischen den Verbänden von Arbeit und Kapital, Unterschiede der Regierungszusammensetzung, die Einbettung in internationale Zusammenhänge und unterschiedliche Erblasten. Und so ist auch in dem oben erwähnten Beispiel der Sozialausgaben die Vetospielerdichte nur eine von insgesamt zehn erklärungskräftigen Variablen (Schmidt 2001c).

Dass die Vetospielerlehre nicht mit umfassender Erklärungskraft aufwarten kann, ist nicht weiter verwunderlich. Wer würde ernsthaft erwarten, dass man die Welt der Politikstabilität bzw. der politischen Kurswechsel mit den fünf Schlüsselgrößen der

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Kooperative Vetospieler, insbesondere Parteien einer Koalition, sind prinzipiell an einer Einigung stark interessiert. Kompetitive Vetospieler hingegen richten ihr Verhalten auch strategisch aus, zum Beispiel in Abhängigkeit zum Parteienwettbewerb, und dürften eine Einigung eher erschweren. Foto: dpa

Vetospielertheorie – Zahl und Kohäsion der Vetospieler, Distanz zwischen ihnen, Amtsdauer der Regierung und der Größe der politisch-ideologischen Differenz zur Vorgängerregierung – umfassend erklären könnte? Weitere Kritik kommt hinzu: Unzureichend erfasst die Vetospielerlehre zudem organisierte Interessen mit großem Einfluss, zum Beispiel Gewerkschaften (mit der Drohung militanter Lohnpolitik oder der Drohung, den Arbeitsfrieden zu brechen) oder Unternehmer (mit der Drohung von Investitionsstreik oder Investitionsverlagerung ins Ausland). Unzureichend erfasst wird auch das Vetospielerpotenzial von Verfassungsgerichten, die im Übrigen im Unterschied zu der Annahme von Tsebelis nicht nach exogenen Policy-Präferenzen handeln, sondern auf der Grundlage von Verfassungsnormen. Überdies übersieht das Vetospielertheorem, dass politische Akteure meist nicht nur nach Sachlösungen streben, sondern auch und oftmals vorrangig nach Machterwerb oder Machterhalt. Somit ignoriert die Theorie den häufig anzutreffenden Fall,

dass das Machterwerbs- oder Machterhaltsstreben Lösungsmöglichkeiten blockiert, die aufgrund der bloßen Politikpositionen von Regierung und Opposition machbar wären.¹ Schlussendlich übersieht die Vetospielertheorie Strategien des Umgehens und des Überspielens von Vetospielern, des Kaufens, ja des Bestechens von Gegenspielern.

Die kritischen Anmerkungen sollen aber nicht das Verdienst des Vetospielertheorems entwerten: Dieses macht mit einem sparsamen, interessanten Erklärungsmodell sowohl auf Gestaltungs- wie auf Blockademöglichkeiten der Politik aufmerksam. Die Vetospielerlehre eignet sich zudem zum Fragenstellen und zur Entwicklung und Prüfung von potenziell ergebnisreichen Hypothesen zur Erklärung von Reformspielräumen einerseits und Reformstau andererseits. Wer sich allerdings nur auf die Vetospielertheorie verlässt, handelt sich eine verkürzte Beschreibung und Erklärung des politischen Prozesses ein. Und das bedeutet, dass auch eine Analyse von Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik nur auf Basis der Vetospielertheorie zu karg ist und unscharf bleibt.

Die „Politik des mittleren Weges“

Die Vetospielertheorie ist eine primär deduktiv abgeleitete Theorie mit einem allerdings universellen Erklärungsanspruch. Die Theorie könne, so ihr Urheber, auf ein einzelnes Land angewendet werden oder als Vergleichsrahmen für mehrere Staaten dienen. Sie sollte sich, so fügt er hinzu, als konsistent erweisen für den Vergleich von Regimen, von Legislaturen und von verschiedenartigen Parteiensystemen auch über unterschiedliche Untersuchungszeiten hinweg (Tsebelis 1995, 293).

Im Unterschied zur Vetospielertheorie ist die nunmehr vorzustellende Lehre, die Lehre von der „Politik des mittleren Weges“, nicht primär deduktiver, sondern induktiver Art. Entwickelt wurde diese Lehre vom Verfasser des vorliegenden Aufsatzes im Rahmen eines international besetzten Forschungsprojektes, das folgender Leitfrage nachging: Worin liegen die Besonderheiten der Wirtschafts- und Sozialpolitik der untersuchten Ländern – unter ihnen die USA, Japan, Deutschland, Großbritannien, Schweden, die Niederlande und Israel –, und wie sind diese Besonderheiten entstanden und reproduziert worden?²

Vier Pfeiler und politische Grundlagen der „Politik des mittleren Weges“

Ins Leben gerufen wurde dieses Forschungsprojekt Mitte der 80er-Jahre, also noch geraume Zeit vor dem Zusammenbruch des Sozialismus in Mittel- und Osteuropa und ein halbes Jahrzehnt vor der deutschen Einheit. Damals unterschied sich das Profil der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland besonders auffällig vom Kreis der übrigen westlichen demokratischen Industrieländer. In der Bundesrepublik Deutschland war, so ein Hauptbefund, eine Politik des mittleren Weges eingeschlagen worden, dessen Hauptmerkmale in Viererlei liegen:

- (1) im wirtschaftspolitischen Vorrang für Preisstabilitätspolitik (notfalls unter Inkaufnahme von Massenarbeitslosigkeit);
- (2) zugleich aber – ganz untypisch für Länder mit ausgeprägter Preisstabilitätspolitik – im Streben nach einem starken Sozialstaat und nach wirtschaftlicher Effizienz;
- (3) der Delegation vieler gemeinschaftlicher Aufgaben an die Verbände der Gesellschaft;
- (4) einer im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohen Staatsquote (Anteil der Staatsausgaben am Wirtschaftsprodukt), die allerdings überwiegend zur Finanzierung eines geldzahlungsintensiven Interventionsstaates verwendet wird, insbesondere durch Sozialtransfers und Subventionen, nicht etwa zur Finanzierung einer überdurchschnittlich hohen Beschäftigung im öffentlichen Sektor.

Damit wandelt die Bundesrepublik Deutschland auf einem Mittelweg zwischen zwei Extrempolen: Zwischen dem nordeuropäischen Wohlfahrtskapitalismus, dessen Regierungen nach weitest möglicher Gleichheit, nach umfassendem Schutz gegen Marktkräfte und nach Vollbeschäftigung streben, und dem nordamerikanischen marktorientierten Kapitalismus, dessen Regierungen dem Markt Vorfahrt geben und den Staat am kurzen Zügel führen.

Auch die politischen Grundlagen unterscheiden den deutschen Mittelweg vom nordeuropäischen und vom US-amerikanischen Weg. Die politische Basis des nordeuropäischen Wohlfahrtskapitalismus besteht aus einer politisch dominanten Sozialdemokratie mit einer starken Gewerkschaftsbewegung und einer sozialdemokratischen Partei, die im Parlament und in der Regierung vorherrscht. Den nordamerikanischen marktorientierten Kapitalismus hingegen charakterisiert in politischer Hinsicht die Vorherrschaft der demokratischen marktorientierten Rechten (in Gestalt der Republikaner) und der Mitte (in Gestalt der Demokratischen Partei).

Der politisch-ökonomische Pfad der Bundesrepublik Deutschland hingegen gründet auf einer Machtverteilung mit Schwerpunkt im Zentrum des politischen Spektrums. Dieser Zentrismus erwuchs

- aus den sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen zwischen den insgesamt mittelhoch organisierten Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer;
- aus der im langfristigen Durchschnitt zur Mitte hin geneigten parteipolitischen Färbung der Regierung in Bund und Ländern sowie
- aus einer politischen Institutionenordnung, welche den Bundestag und den Bundesrat sowie Regierung und Opposition bei wichtigen Gesetzesvorhaben zur Kooperation nötigen – sofern die Reform dem Reformstau vorgezogen wird.

Bis Ende der 80er-Jahre des 20. Jahrhunderts unterschied die Politik des mittleren Weges die Bundesrepublik Deutschland markant von anderen demokratischen In-

dustrielländern. Kein anderes Land der Welt außer Deutschland hatte bis dahin eine so ausgeprägte Kombination von weltweit niedrigster Inflationsrate, Balance von wirtschaftlicher Effizienz und weit ausgebauter Sozialpolitik, weit reichender Delegation staatlicher Aufgaben an gesellschaftliche Einrichtungen und hoher Staatsquote mit transferintensivem Wohlfahrtsinterventionsstaat vorzuweisen.

Zur Entstehung des mittleren Weges

Zur Entstehung und Aufrechterhaltung des mittleren Weges trugen viele Faktoren bei. Zu ihnen gehören eine kulturell tief verankerte, bis in den aufgeklärten Absolutismus zurückreichende Tradition einer konservativ-fürsorglichen Wohlfahrtspolitik für die kleinen Leute. Hinzu kam insbesondere mit der Sozialgesetzgebung des Deutschen Reiches von 1871 auch die Verfassung und Inkorporierung jener gesellschaftlichen Interessen, für die nun die Sozialpolitik zuständig war. Inkorporiert wurden diese Interessen in Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsbefugnis, denen gemeinschaftlich zu regelnde sozialpolitische Aufgaben übertragen wurden, im Rahmen gesetzlicher Vorgaben und unter staatlicher Aufsicht. Hinzu kam später – vor allem in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik – die kooperative Steuerung der Arbeitsbeziehungen durch weitgehend autonome Sozialpartner einerseits und die Regelung sonstiger Einrichtungen der Arbeitsverfassung durch den Gesetzgeber andererseits. Die Betonung von doppelter Sicherheit – soziale Sicherheit durch den Sozialstaat und ökonomische Sicherheit durch Preisstabilitätspolitik – resultierte aus dem Lernen aus Katastrophen, zu denen die Traumata der Hyperinflation von 1923 und die der Währungsreform von 1948 gehörten. Zum Lernen aus Katastrophen gehörten zudem die Lehren, die von deutschen Politikern und den westlichen Besatzungsmächten nach 1945 aus dem Zusammenbruch der Weimarer Republik und der totalitären Praxis des Nationalsozialismus von 1933 bis 1945 gezogen worden waren. Wirksame Demokratiestabilisierung und nicht minder wirksame Zügelung der Staatsgewalten schrieb man angesichts der Katastrophen von Weimar und des NS-Staates nunmehr groß. Beides prägte die Baupläne für die politischen Institutionen der Bundesrepublik, so unter anderem die Fesselung des Zentralstaates durch den Föderalismus, die Fesselung der Exekutive und der Legislative durch das Bundesverfassungsgericht, den „Hüter der Verfassung“, sowie die Zügelung der Geldpolitik durch die autonome Deutsche Bundesbank (und später die Europäische Zentralbank) als „Hüterin der Währung“.

Zur Aufrechterhaltung des mittleren Weges

Welche Faktoren halten den mittleren Weg aufrecht? Ein Mechanismus liegt in der Popularität der Institutionen, die Sicherheit produzieren, und in der Pflege dieser Institutionen durch die Politik: die

Systeme der sozialen Sicherheit einerseits und die auf Geldwertstabilität geeichte Politik der Bundesbank und später der Europäischen Zentralbank andererseits. Ein weiterer Mechanismus ist die indirekte Stütze der Preisstabilitätspolitik durch den Föderalismus. Diese kommt dadurch zustande, dass der Bundesstaat sowohl eine beschäftigungsorientierte Finanzpolitik als auch eine beschäftigungspolitische Arbeitsmarktpolitik aus einem Guss faktisch unmöglich macht, und zwar aufgrund der Vielzahl der unterschiedlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden (sowie der Sozialversicherungen) mit jeweils divergierenden Budgetinteressen. Somit hat die Stabilisierungspolitik der Notenbank keinen ebenbürtigen finanz- und beschäftigungspolitischen Gegenspieler. Zudem begünstigen andere Institutionen und Akteure eine preisstabilitätsorientierte Politik und ermöglichen zugleich eine ehrgeizige Sozialpolitik. Dazu gehören die Gewerkschaften, die in großem Umfang von ehrgeiziger Sozialpolitik profitieren. Denn die Sozialpolitik hält den Spielraum für die Hochlohnpolitik frei, schützt die gewerkschaftliche Organisation gegen Konjunkturstöße und erlaubt es, die Kosten der Hochlohnpolitik, zum Beispiel die Freisetzung von Arbeitskräften oder Frühverrentung, auf die Sozialpolitik abzuwälzen.

Auch die Parteipolitik reproduziert den mittleren Weg. Erstens hat in der Bundesrepublik Deutschland noch keine der großen Regierungsparteien jemals ernsthaft die Preisstabilitätspolitik in Frage gestellt. Zweitens hat keine der großen Parteien ernsthaft an den Basisstrukturen der Sozialpolitik gerüttelt – was Abstriche und Einschnitte in soziale Sicherungsnetze nicht ausschließt, zumal wenn diese durch die Alterung der Gesellschaft und das niedrige Wirtschaftswachstum unter enormen Druck geraten. Drittens bestanden die Bundesregierungen in der Bundesrepublik Deutschland bislang im Wesentlichen aus relativ breiten Koalitionen entweder zwischen den Unionsparteien und der FDP oder zwischen SPD und FDP bzw. neuerdings zwischen Rot und Grün. Eine Große Koalition blieb auf Bundesebene die Ausnahme von 1966 bis 1969 – im Unterschied zu den Ländern, wo sie häufiger eingegangen wurde. Mit Ausnahme von Rot-Grün kommen alle diese Koalitionen einer Allerweltpartei im Sinne von *Otto Kirchheimer* nahe. Und noch wichtiger ist: Mit Ausnahme von Rot-Grün, das das Zentrum und die Mitte-Rechts-Positionen des politisch-ideologischen Spektrums nicht repräsentiert, ähneln die Koalitionen auf Bundesebene einer umfassenden Organisation im Sinne von *Mancur Olson*, also jener Interessenorganisation, die aufgrund ihrer Größe bei rationaler Wahlhandlung im ureigenen Interesse darauf geeicht ist, bei ihrem Tun und Lassen auf Mehrung der Wohlfahrtserzeugung zu achten, um hierdurch einen möglichst optimalen Anteil an der Verteilung des Reichtums zu erlangen (*Olson* 1982). Deshalb neigen auch umfassende Koalitionen bei näherungsweise rationalem Handeln eher zu einer Politik der Wohlfahrtssicherung und Wachstumsvorsorge,

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Teilnehmer einer Demonstration, zu der verschiedene Sozialverbände und Gewerkschaften aufgerufen haben. Das „Vetospieletheorem“ erfasst organisierte Interessen (z. B. Gewerkschaften oder Unternehmerverbände) nur unzureichend. Gewerkschaften profitieren – der „Politik des mittleren Weges“ zufolge – von einer ehrgeizigen Sozialpolitik. Denn die Sozialpolitik hält den Spielraum für Hochlohnpolitik frei, schützt die gewerkschaftliche Organisation gegen Konjunkturstöße und erlaubt es, die Kosten der Hochlohnpolitik auf die Sozialpolitik abzuwälzen.

Foto: dpa

die nach ehrgeiziger Sozialschutzpolitik einerseits und Wirtschaftsförderung andererseits strebt. Die Geschäftsgrundlage dafür ist unter anderem ein Sozialstaat, der nicht vorrangig durch staatliche Dienstleistungen wirkt (wie beispielsweise Großbritanniens staatlicher Gesundheitsdienst), sondern hauptsächlich indirekt über Sozialtransfers, also Geldzahlungen, und mittelbar durch die Delegation gemeinschaftlicher Aufgaben an die gesellschaftlichen Interessenverbände. Die Geschäftsgrundlage besteht somit neben dem delegierenden Sozialstaat aus einem transferintensiven Interventions- und Sozialstaat, der auf einer beachtlich hohen Staatsquote mit unterdurchschnittlicher Staatsdienerquote basiert. So der Stand der Politik des mittleren Weges bis 1990.

Immer noch auf dem mittleren Weg? Deutschland seit 1990

Wohin wurde die Bundesrepublik Deutschland nach 1990 geführt, also nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und seit der deutschen Einheit, und wie wirkt die vertiefte europäische Integration? In aller Kürze kann man sagen, dass die wichtigsten Merkmale des mittleren Weges – mit Einschränkungen – auch die vereinigte Bundesrepublik Deutschland charakterisieren. Viererlei verdient hierbei Hervorhebung:

- Auch nach 1990 blieb die Kombination von hoher Staatsquote und unterdurchschnittlicher Staatsdienerquote mitsamt transferintensivem Interventionsstaat intakt.
- Im Großen und Ganzen intakt blieb auch das Streben nach Preisstabilität und die gegebenenfalls in Kauf genommene höhere Arbeitslosigkeit. Allerdings ist hinzuzufügen, dass die Beibehaltung der Preisstabilität mittlerweile mit höheren Arbeitslosenquoten als zuvor einhergeht. Durch den Export des Preisstabilitätsregimes von Deutschland in die EU-Staaten ist zudem der Konkurrenzvorteil der Bundesrepublik Deutschland infolge der relativen Preisstabilität im Schwinden begriffen.
- Die Delegation gemeinschaftlicher Aufgaben nach 1990 zeugt von Kontinuität und Wandel. Letzteres zeigt vor allem die abnehmende Regelungskapazität der Sozialpartner im Rahmen der Tarifhoheit an. Sie äußert sich unter anderem im abnehmenden Organisationsgrad im Gewerkschafts- und im Arbeitgeberlager und in rückläufiger Tarifbindung an Branchentarife – unter anderem aufgrund des kostspieligen Regelungsnetzwerkes der deutschen Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik.
- Kontinuität und Wandel sind auch im Streben nach starkem Sozialstaat und

ökonomischer Effizienz zu verzeichnen. Auf Wirtschaftswachstum hofften auch nach 1990 verständlicherweise die Regierungen, doch ihrem Hoffen war weniger Eigenbeitrag beigegeben und weniger Erfüllung als vor 1990 beschieden. Zudem ist die Neigung der Politik, die Wirtschaft auf Belastungsgrenzen zu testen und bereichsweise zu überlasten, größer geworden. Insbesondere durch die Politik zur deutschen Einheit sowie in den Jahren der rot-grünen Bundesregierung haben die Belastungen zugenommen – mit der Folge beträchtlicher Wachstumseinbußen. Zudem wachsen die Kosten der Sozialpolitik – während zugleich die Wirtschaft schwächer wächst. Hinter diesen Entwicklungen verbergen sich komplexe Wirkungszusammenhänge. Zu ihnen gehören Zielkonflikte zwischen ehrgeiziger Sozialpolitik und wirtschaftlicher Leistungskraft: Die Sozialpolitik in Deutschland gehört mittlerweile zu den Beschäftigungs- und Wachstumsbremsen – nicht zuletzt aufgrund ihrer vorrangigen Finanzierung aus Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und aufgrund eines Arbeitsrechtes, das die Arbeitsplatzbesitzer weitgehend schützt und die Arbeitssuchenden hintanstellt. Der Preis, den die Politik des mittleren Weges

ges mittlerweile verlangt, ist, so zeigt auch dieser Fall, signifikant höher als vor 1990.

Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik

Die Lehre von der Politik des mittleren Weges eignet sich besonders dafür, lange Linien der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung mitsamt ihrer politischen Grundlagen dingfest zu machen. Zudem erörtert die Lehre vom mittleren Weg sowohl Fragen von Kontinuität wie auch von Wandel – doch die Feinanalyse von Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik und anderen Politikfeldern ist nicht ihr Anliegen. Insoweit gilt für diese Lehre ein ähnlicher Befund wie für das Vetospielertheorem: Wer Kontinuität und Wandel der Sozialpolitik im Einzelnen sachgerecht beschreiben und erklären will, kann mit Hilfe der Lehre vom mittleren Weg (insbesondere am Fall der Bundesrepublik Deutschland) und mit Hilfe des Vetospielertheorems nützliches Werkzeug anwenden. Zur differenzierten Erfassung von Kontinuität und Wandel der Sozialpolitik reicht aber der Instrumentenkasten des Vetospielertheorems und der des mittleren Weges nicht aus. Hierfür ist vielmehr erforderlich, die Konzepte, die Instrumente und die Werkzeuge aus wenigstens sechs Theorien sachkundig miteinander zu kombinieren.³ Diese sind die sozioökonomische Lehre von der Sozialpolitik, die Lehre vom Wirken der Parteien auf die Regierungspolitik, sodann die Lehre von den Machtverteilungen zwischen gegen-

rischen Wirtschafts- und Sozialverbänden und gesellschaftlichen Lagern, ferner Studien zum Einfluss politischer Institutionen und Akteurskonstellationen, überdies die Lehre von der Rückwirkung inter- und transnationaler Beziehungen auf die Sozialpolitik und nicht zuletzt auch die Analyse der Nachwirkungen früher gefällter Entscheidungen und dort angelegter Pfade der Problemlösung.

Literatur

- Castles, F. G. (Hrsg.): *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge 1989
- Korpi, W./Palme, J.: *New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare state regress in 18 Countries 1975–1995*. In: *American Political Science Review*, 97/2003, S. 425–446
- Merkel, W.: *Institutionen und Reformpolitik. Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie*. In: Egle, C./Ostheim, T./Zohnhöfer, R. (Hrsg.): *Das rot-grüne Projekt*. Wiesbaden 2003, S. 163–192
- Obinger, H./Wagschal, U. (Hrsg.): *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Frankfurt am Main 2000
- Olson, M.: *The Rise and Decline of Nations*. New Haven – London 1982
- Schmidt, M. G.: *West Germany: The Policy of the Middle Way*. In: *Journal of Public Policy*, 7/1987, H. 2, S. 139–177
- Schmidt, M. G.: *Learning from Catastrophes. West Germany's Public Policy*. In: Castles, Francis G. (Hrsg.): *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge 1989, S. 56–99
- Schmidt, M. G.: *Immer noch auf dem „mittleren Weg“? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts*. In: Czada, R./Wollmann, H. (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit (Leviathan Sonderheft 19)*. Opladen 2000, S. 491–513
- Schmidt, M. G. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen 2001
- Schmidt, M. G.: *The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto players on Public Policy*. In: Keman, H. (Hrsg.): *Comparative Democratic Politics*. London 2001a, S. 166–184
- Schmidt, M. G.: *Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik: Ein internationaler Vergleich*. In: Schmidt,

- M. G. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen 2001b, S. 33–53
- Tsebelis, G.: *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*. In: *American Political Science Review*, 88/1994, S. 128–142
- Tsebelis, G.: *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multi-Partyism and Multi-Partyism*. In: *British Journal of Political Science*, 25/1995, S. 289–325
- Tsebelis, G.: *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracy: An Empirical Analysis*. In: *American Political Science Review*, 93/1999, S. 591–608
- Tsebelis, G.: *Veto Players and Institutional Analysis*. In: *Governance*, 13/2000, S. 441–474
- Tsebelis, G.: *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York – Princeton 2002
- Tsebelis, G./Garrett, G.: *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and the Supranationalism in the European Union*. In: *International Organization*, 55/2001, S. 357–390
- Tsebelis, G./Money, J.: *Bicameralism*. Cambridge 1997
- Wagschal, U.: *Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können*. In: Busch, A./Plümper, T. (Hrsg.): *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Baden-Baden, S. 223–247
- Zohnhöfer, R.: *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl*. Opladen 2001
- Zohnhöfer, R.: *Rezenion von George Tsebelis: Veto Players (2002)*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 44/2003, S. 255–258

Anmerkungen

- ¹ Hierfür ist die Unterscheidung zwischen den kompetitiven und den kooperativen Vetospielern wichtig (Wagschal 1999; Zohnhöfer 2001). Kooperative Vetospieler, insbesondere Parteien einer Koalition, sind prinzipiell an einer Einigung stark interessiert. Kompetitive Vetospieler hingegen, zum Beispiel die oppositionelle Mehrheit in einer zweiten Parlamentskammer, richten ihr Verhalten auch strategisch aus, zum Beispiel in Abhängigkeit zum Parteienwettbewerb, und dürfen insoweit eine Einigung eher erschweren als ein kooperativer Vetospieler.
- ² Die Berichte sind abgedruckt in Schmidt 1987, 1989, Castles 1989, Schmidt 2000.
- ³ Vgl. z.B. Obinger/Wagschal 2000; Schmidt 2001 a.

Neues aus der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (LpB)

COMPUTERSPIEL „GRUNDRECHTE-JOGGING“

Wer kann schon spontan zehn Grundrechte nennen und sagen, in welchen Grundgesetz-Artikeln sie verankert sind? Wer es schafft, gehört garantiert zu einer politisch gut gebildeten Minderheit. Wer nicht, der kann es jetzt mit einem neuen Computerspiel namens „Grundrechte-Jogging“ lernen und üben. So wie Joggen die körperliche Fitness steigert, so ist Grundrechte-Jogging gut für die geistige Frische. Es trainiert das politische Grundwissen und belebt das demokratische Bewusstsein. Grundrechte-Jogging gibt es als CD-Rom (2,50 EUR zzgl. Versandkosten) oder kostenlos direkt auf der LpB-Homepage (www.lpb.bwue.de) zum Onlinespielen oder Herunterladen.

GEMEINDE – POLITIK VOR DER HAUSTÜR

Baustein 07 Grundkurs Politik, Aktualisierter Sonderdruck zur Kommunalwahl 2004, DIN-A-4-Heft, 25 Seiten, kostenlos.

ZEITSCHRIFT „POLITIK & UNTERRICHT“ FÜR DIE PRAXIS DER POLITISCHEN BILDUNG

- Heft 3/2003 **Staunen, was die Zukunft bringt**, 48 Seiten mit den Bausteinen: Zukunft und Technik; Produktion; Mobilität; Bauen und Wohnen; Biotechnologie.
- Heft 4/2003 **Globalisierung – Aspekte einer Welt ohne Grenzen**, 48 Seiten mit den Bausteinen: Globalisierung – Aspekte und Dimensionen; Kulturelle Globalisierung; Weltweites Regieren – Institutionen und Akteure; Die Globalisierung der Wirtschaft; Globalisierung in der Kritik – Konzepte und Perspektiven.

„DEUTSCHLAND & EUROPA“, REIHE FÜR POLITIK, GESCHICHTE, DEUTSCH, GEOGRAPHIE, KUNST

- Heft 46 + 47/2003 **Stuttgart – Łódź: Städte-Partner in Europa**, 64 Seiten mit den Kapiteln: I. Łódź, II. Völkerverständigung und Frieden in Europa und III. Stuttgart.
- Heft 48/2003–2004 **Rhône-Alpes: Partnerregion Baden-Württembergs**, 48 Seiten mit Abbildungen und Beiträgen – unter anderem: Europäische Geschichte Savoyens, der Dauphiné, des Lyonnais, Literatur (Stendhal, de Saint-Exupéry), Tourismus, das Beaujolais, Städte- und Schulpartnerschaften, die Résistance, Le Corbusier, Schüleraustausch und Studienfahrten.

BESTELLUNGEN

Die Publikationen sind, soweit nicht anders vermerkt, kostenlos. Bei Sendungen von über 1 kg Gewicht gehen die Versandkosten zu Lasten des Bestellers oder der Bestellerin. Bestellungen bitte an die Landeszentrale für politische Bildung (LpB), Marketing, Staffenbergstr. 38, 70184 Stuttgart, Fax (0711) 164099-77 oder per E-Mail an: marketing@lpb.bwl.de. Eine Zusammenstellung sämtlicher Veröffentlichungen der Landeszentrale für politische Bildung (LpB) gibt es im Internet unter www.lpb.bwue.de. Im Web-Shop der LpB kann online bestellt werden.

Referenzstaaten, Politikdiffusion und das Auflösen von Reformblockaden

Von Josef Schmid



Prof. Dr. Josef Schmid ist Professor für Politikwissenschaft an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Seine Hauptarbeitsbereiche sind: Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Arbeitsmarktpolitik vor allem der deutschen Bundesländer, Politische Wirtschaftslehre und Politikfeldanalyse sowie Parteien und Verbände in Deutschland.

In der gegenwärtigen Reformdebatte wagt man gerne einen Blick über den Tellerrand und zitiert erfolgreiche Reformen europäischer Nachbarländer. Bei solchen Vergleichen ist jedoch Vorsicht geboten. Zu fragen ist zunächst, wie andere Länder

die Problemlösungen und Politikstrategien entwickelt haben. Josef Schmid analysiert die Reformen ausgewählter Nachbarländer und erörtert in einem weiteren Schritt, wie und ob diese Reformen politisch umsetzbar sind. Die Übertragung der Reformen so genannter Referenzländer hängt wesentlich von den wirtschaftlichen (und auch politischen) Rahmenbedingungen in Deutschland ab. Je abhängig von der Typologie des Wohlfahrtsstaates entscheidet sich, ob neue und brauchbare Problemlösungen über die verschiedenen politischen Systeme hinweg zu verbreiten sind. Dieser Prozess, der politikwissenschaftlich als Diffusion bezeichnet wird, hängt nicht zuletzt von der „Lernfähigkeit“ politischer Systeme ab. Die genaue Analyse von Referenzstaaten trägt nicht nur zu einem besseren Verständnis der Sozialpolitik des eigenen Landes bei, sondern ermöglicht darüber hinaus Erkenntnisse, was politisch möglich und übertragbar ist. **Red.**

Deutschland: Vom Erfolgsmodell zur politisch-ökonomischen Stagnation?

Lange ist das Wirtschafts- und Sozialmodell Deutschland wegen seines Erfolges gerühmt worden, doch seit einiger Zeit ist es in eine Erschöpfungsphase gekommen (Immerfall/Franz 1998; Czada 2002). Schwaches Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, massive Finanzierungsprobleme der Öffentlichen Haus-

halte und der Sozialversicherungen sind die wesentlichen Indikatoren, die die missliche Lage beschreiben. Die Ursachen hierfür sind vielfältig; zu den wichtigsten Faktoren zählen

- der technische Fortschritt, vor allem im Sinne der Informatisierung von Wirtschafts-, Arbeits- und Lebenswelt;
- der ökonomische Wandel, der vor allem als Globalisierung und Internationalisierung gefasst werden kann;
- der demographische Wandel, der besonders die Alterung der Gesellschaft betrifft (vgl. etwa Kaufmann 1997).

Einige Daten zur sozioökonomischen Lage der Bundesrepublik verdeutlichen diese Herausforderungen und die relative Lage im Vergleich zum europäischen Durchschnitt. Zugleich machen sie aber deutlich, dass es sich immer noch um die größte europäische Volkswirtschaft handelt und deren Performanz insgesamt gesehen im Mittelfeld liegt. Das Problem liegt offensichtlich im Verlust des Spitzenplatzes, der nun von den kleineren Nachbarländern eingenommen wird.¹

Zugleich befindet sich das Land politisch in einem anhaltenden Reformstau und viele Beobachter diagnostizieren inzwischen eine „blockierte Gesellschaft“ (Heinze 1998; Mayntz/Streeck 2003; Schmid 2003). Das Ausmaß an Herausforderungen steht damit in einem bemerkenswerten Missverhältnis zu den Versuchen ihrer politischen Bewältigung. Dass dies vor allem hierzulande der Fall ist, zeigt ein Blick auf die Nachbarländer: Besonders die Nieder-

Abb.: Sozioökonomische Rahmenbedingungen und Probleme (nach Eurostat)

| | BIP/Kopf 2003 | Wachstum BIP 2003 | Bruttoschuldenstand 2002 | ALQ 2002 | LZAQ 2000 | LZAQ 2001 | Altenquotient 2000 | Altenquotient 2050 |
|---------------------------|------------------|----------------------|-----------------------------|-------------|--------------|--------------|-----------------------|-----------------------|
| Belgien | 108,4 | 1,2 | 105,8 | 7,3 | 3,8 | 3,2 | 26 | 45 |
| Dänemark | 114,7 | 1,5 | 45,4 | 4,5 | 1 | 0,9 | 26 | 45 |
| Deutschland | 102 | 0,4 | 60,8 | 8,6 | 4 | - | 24 | 49 |
| Griechenland | 67,8 | 3,6 | 104,7 | 10 | 6,1 | 5,4 | 26 | 54 |
| Spanien | 84,7 | 2 | 53,8 | 11,3 | 4,4 | 3,9 | 25 | 60 |
| Frankreich | 102,4 | 1,1 | 59 | 8,8 | 3,7 | 3,1 | 24 | 46 |
| Irland | 125,6 | 3,3 | 32,4 | 4,4 | 1,7 | 1,3 | 17 | 40 |
| Italien | 102,2 | 1 | 106,7 | 9 | 6,5 | 5,8 | 27 | 61 |
| Luxemburg | 188,5 | 1,1 | 5,7 | 2,8 | 0,5 | - | 21 | 38 |
| Niederlande | 111,6 | 0,5 | 52,4 | 2,7 | 1,1 | 0,9 | 20 | 41 |
| Österreich | 109,7 | 1,2 | 67,3 | 4,3 | 0,8 | 0,8 | 23 | 54 |
| Portugal | 68,3 | 0,5 | 58,1 | 5,1 | 1,6 | 1,5 | 23 | 46 |
| Finnland | 103,6 | 2,2 | 42,7 | 9,1 | 2,8 | 2,4 | 22 | 44 |
| Schweden | 101,9 | 1,4 | 52,7 | 4,9 | 1,4 | 1 | 27 | 42 |
| Vereinigtes Königreich | 104 | 2,2 | 38,5 | 5,1 | 1,5 | 1,3 | 24 | 42 |
| EU-15 | 100 | 1,2 | 62,3 | 7,7 | 3,5 | 3,1 | 24 | 49 |

Quelle: Eurostat (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/DE?catalogue=Eurostat&product=1-structur-DE&mode=download>)
 Quelle Altenquotient: Economic Policy Committee – „Budgetary challenges posed by ageing populations“, EPC/ECFIN/655/01-EN final
 auf 100 20-64 Jährige kommen ... über 65 Jahre

lande und Dänemark, aber auch Großbritannien und mittlerweile Schweden haben ihre Probleme erheblich besser in den Griff bekommen; sie gelten als erfolgreiche Vorreiter in der Sozial-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik und damit als Referenzmodelle, auf die sich der Blick richtet.

Sind Reformelemente anderer Länder übertragbar?

Auf diese Weise lehrt der internationale Vergleich von Wohlfahrtsstaaten zumindest, dass die genannten Probleme nicht schicksalhaft und unlösbar sind. Noch weiter gehen Überlegungen, die vom Vergleich zur politischen Tat schreiten und die aus den Erfolgen und den Best Practices anderer Länder eigene Konzepte ableiten wollen. So heißt es denn beispielsweise unter der Überschrift „Was Ulla Schmidt vom Ausland lernen kann“ in der FAZ (vom 7.2.2003): „Deutschland muss nicht alles selbst erfinden. Andere Länder können es (im Gesundheitswesen) billiger. Und die Menschen sind dort sogar gesünder.“ Ähnlich klingen viele Tagungsberichte und Aufsätze. Überall wird die Frage verfolgt, ob Elemente aus anderen Ländern übertragbar sind. Dahinter steht nicht nur die Annahme, daß die Reformen in anderen Ländern in der Sache richtig sind, sondern zugleich sollen durch den Druck von außen und die Wirkung des guten Vorbilds der politische Prozess in Deutschland beschleunigt bzw. Reformblockaden aufgehoben werden.²

Diese verbreiteten Überlegungen werfen einige Fragen auf, die im Folgenden näher beleuchtet werden sollen. Vor allem geht es darum, auf

- einer technisch-sachlichen Dimension zu identifizieren, welche interessanten und effizienten Problemlösungen und Politikstrategien andere Länder entwickelt haben;
- einer politischen Dimension zu sehen, mit welchen Mechanismen und Institutionen sie nicht nur identifiziert, sondern auch politisch umgesetzt werden können;
- einer Kompatibilitäts- und Strukturdimension zu prüfen, ob die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in Deutschland denen der Referenzländer so weit entsprechen, dass eine Übertragung bzw. Diffusion sinnvoll und machbar erscheint.³

Der letzte Punkt soll in diesem Beitrag vertiefter behandelt werden, da er in der öffentlichen Diskussion relativ wenig systematisch behandelt wird und viel eher das „Rosinen-Picken“ vorherrscht – wie etwa der oben zitierte Beitrag aus einer nicht unbekanntenen Zeitung belegt.

Erfolgreiche Problemlösungen – internationale Beispiele

Besonders augenfällig sind die Unterschiede zwischen den anhaltenden Problemen in Deutschland und den Erfolgen der Referenzländer am Arbeitsmarkt: Neben der Höhe der Arbeitslosigkeit spielen in Deutschland vor allem zwei Momente eine Rolle: zum einen der hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen und zum anderen

die relativ geringe Erwerbsquote, vor allem in der Gruppe der Frauen und der älteren Männer. Ein weiteres Problemfeld bilden die Renten, die angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und des demographischen Wandels unter erheblichen Druck geraten sind bzw. deren nachhaltige Stabilität für die nächste und übernächste Generation bedroht ist (vgl. zum Folgenden Schmid 2002).

Das Beispiel Niederlande

Die Niederlande hatten Ende der 80er-Jahre ähnliche Probleme, nicht von ungefähr war von der „holländischen Krankheit“ die Rede. Ein dort auftretendes Phänomen war die hohe Zahl der Bezieher von Invalidenrenten. Ähnlich wie der deutsche Mechanismus der Frühverrentung hat dort die Invalidenrente eine sozialverträgliche, von den Sozialpartnern mitgetragene Aussteuerung von Arbeitskräften aus dem Beschäftigungssystem bewirkt, was aber auf Dauer und bei massenhaftem Einsatz bald nicht mehr finanzierbar war. Im Zuge der in den 90er-Jahren vollzogenen Reformen ist dieser Weg aufgegeben worden, Sozialleistungen sind gekürzt, rechtliche Hemmschwellen auf den Arbeitsmärkten reduziert und insgesamt ein Kurswechsel in Richtung Aktivierung vollzogen worden. Durch eine massive Ausweitung von Teilzeitarbeit sind die Beschäftigungsquoten – gerade bei Frauen – angestiegen, zugleich hat eine moderate Lohnpolitik und eine restriktive Haushaltspolitik die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert. Inzwischen ist die Staatsquote gesenkt, die Arbeitslosigkeit auf unter drei Prozent gesunken und der niederländische Wohlfahrtsstaat erheblich umgebaut worden.

Ein wichtiges Element sind die positiven Verstärkungseffekte zwischen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die erzeugt wurden. Deutlich wird dies etwa am Beispiel der relativ großzügigen Mindestrente für alle Staatsbürger – die gleichwohl beitragsfinanziert ist. Auf diese Weise erfahren Arbeitnehmer mit geringer Teilzeitarbeit eine Verbesserung ihrer Absicherung in der Rente. Die gilt im Übrigen massiv für weibliche Arbeitnehmerinnen, deren Erwerbsbiografie häufig sehr diskontinuierlich verläuft. Umgekehrt ist allerdings für

Ausgaben Arbeitsmarktpolitik (in % BIP)

| Jahr 2000 | aktiv | passiv | gesamt |
|----------------|-------|--------|--------|
| Niederlande | 1,58 | 1,86 | 3,44 |
| Dänemark | 1,56 | 3 | 4,56 |
| Schweden | 1,37 | 1,33 | 2,7 |
| Frankreich | 1,31 | 1,65 | 2,96 |
| Belgien | 1,3 | 2,18 | 3,48 |
| Deutschland | 1,2 | 1,92 | 3,13 |
| Finnland | 0,95 | 2,02 | 2,96 |
| Spanien | 0,81 | 1,34 | 2,14 |
| Norwegen | 0,76 | 0,44 | 1,23 |
| Portugal | 0,61 | 0,9 | 1,52 |
| Griechenland | 0,46 | 0,47 | 0,93 |
| Canada | 0,41 | 0,72 | 1,13 |
| Großbritannien | 0,37 | 0,58 | 0,94 |
| Japan | 0,31 | 0,55 | 0,86 |
| USA | 0,15 | 0,3 | 0,45 |

Quelle: Employment Outlook, 2002

Quelle (Großbritannien): Employment Outlook, 2001

verwitwete Frauen im arbeitsfähigen Alter, die zudem keine Kinder erziehen müssen, die Hinterbliebenenversorgung erheblich reduziert worden. Natürlich wirken eine Reihe weiterer Faktoren beim holländischen „Job-Wunder“ mit, aber die starke Konsensorientierung in der Politik, die für die Entwicklung und Umsetzung der Reformen wichtig war, ist für den Fall charakteristisch.

Das Beispiel Dänemark

Das in Dänemark praktizierte Modell der Jobrotation kann als innovative Kopplung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik angesehen werden, die dem Prinzip der Übergangsarbeitsmärkte entspricht (vgl. Schmid, G. 2002). Einerseits werden als strukturpolitische Maßnahmen Qualifikationsdefizite unter den Beschäftigten in Unternehmen verringert, andererseits wird durch Schulung und zeitlich befristete Beschäftigung von Arbeitslosen ein Beitrag zur Erhöhung des Qualifikationsniveaus und zur Verbesserung der Vermittlungschancen für Arbeitslose geleistet. Jobrotation bezeichnet eine spezifische Form der Verknüpfung von Weiterbildung für Arbeitslose und Beschäftigte, bei der für die Zahl der sich in Weiterbildung befindlichen Beschäftigten Arbeitslose als Stellvertreter im Betrieb eingesetzt werden.

Dieses Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik gilt mittlerweile im europäischen Kontext als „Best Practice-Ansatz“, der für die Employability (d.h. die Verbesserung der Beschäftigungschancen) von Beschäftigten und die Aktivierung von Arbeitslosen nutzbar gemacht werden kann.⁴ Ausgangspunkt waren die Erfahrungen, die aus dem dänischen Beispiel der erfolgreichen, flächendeckenden Umsetzung von Jobrotations-Projekten gewonnen werden konnten. Zusammen mit den Beurlaubungen von Beschäftigten zur Kinderbetreuung und dem freiwilligen Sabbatical ohne Zweckbindung haben sie dazu beigetragen, dass die Flexibilität der Arbeitsmärkte höher geworden ist und dass unterschiedliche Erwerbsphasen bei allen Beteiligten gesellschaftlich akzeptiert sind. Zugleich sind diese Maßnahmen Indiz für eine insgesamt sehr aktive Arbeitsmarktpolitik, die von einer effizienten Arbeitsmarktverwaltung umgesetzt wird.

Der Stellenwert der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Ein Blick auf die Ausgabestrukturen verschiedener Länder belegt dies ebenfalls: Der prozentuale Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Bruttoinlandsprodukt (und ähnlich je Arbeitslosem) ist in Dänemark, den Niederlanden und Schweden am höchsten; die Bundesrepublik liegt im Mittelfeld, wobei hier relativierend auf die Sonderaktivitäten im Rahmen der deutschen Einheit und die von Kritikern ins Feld geführte mangelnde Effizienz verwiesen werden muss. Zudem sinken seit Mitte der 90er-Jahre die entsprechenden Ausgaben, wenn man von den wohl wahlbedingten, kurzfristigen Erhöhungen zum Jahr 1998 absieht (vgl. *Rehm/Schmid 2000*).

In Dänemark kommt es wie in den anderen skandinavischen Ländern ebenfalls zu bemerkenswerten positiven Verstärkungseffekten zwischen der Sozial- und der Arbeitsmarktpolitik. So gilt ein ausreichendes Angebot an sozialer Infrastruktur (vor allem Kindergärten) als wesentliche Ursache der relativ hohen Frauenerwerbstätigkeit und zwar sowohl angebots- wie nachfrageseitig. Somit werden nicht nur Familien mit Kindern entlastet, sondern zugleich vermehrt Arbeitsplätze im Bereich der sozialen/öffentlichen Dienste angeboten.

Das Modell Schweden

Neben Problemen am Arbeitsmarkt hat der demographische Wandel in Schweden zu einer grundlegenden Rentenreform geführt. Diese geht auf einen lange geführten und breit angelegten Diskussionsprozess zurück, der schon Mitte der 80er-Jahre begann, als das bestehende System auf Reformbedarf und Reformmöglichkeiten überprüft wurde. Nach genereller Zustimmung des Parlamentes wurde die Reform ab 1994 im Detail ausgearbeitet. 1998, also über zehn Jahre nach Beginn der Diskussionen, verabschiedete das Parlament schließlich das entsprechende Gesetz. Ab 2001 erfolgen nun die ersten Zahlungen aus dem neuen System.⁵

Maßgeblicher Anstoß für eine Rentenreform waren die zu erwartenden Finanzierungsprobleme, hervorgerufen durch ökonomische Probleme, eine wachsende Lebenserwartung und ein sich dadurch verschlechterndes Verhältnis von Leistungserbringern und -empfängern. Denn auch steuerfinanzierte Systeme basieren auf den Werten und Mittel, die in einem Zeitraum produziert werden – andernfalls droht einer Verschiebung der Lasten auf die nächsten Generationen. Das neue schwedische Rentensystem lässt sich anhand einiger Grundzüge beschreiben: (1.) bedarfsorientierte Mindestrente, (2.) Individualisierung der Rentenansprüche, (3.) Flexibilisierung des Rentenalters und (4.) Betonung der Finanzierungssicherheit zu Lasten der Voraussagbarkeit der Leistungshöhe.

Das neue Rentensystem versucht zudem, mehr Transparenz zu schaffen. Deshalb soll vor allem ein engerer Bezug zwischen Einkommen, Beiträgen und Rentenhöhe sichtbar werden. Von den 18,5 Prozent,

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Finanzminister Hans Eichel folgt den Ausführungen des Kommissionsvorsitzenden Bert Rürup. Die nach ihrem Vorsitzenden benannte Rürup-Kommission hat mit ihren Vorschlägen versucht, die sozialen Sicherungssysteme nachhaltiger zu machen, die Belastungen zwischen den Generationen besser auszutarieren und durch eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge wirtschaftliche Wachstumsimpulse zu erzeugen.

Foto: dpa

die als Rentenbeiträge vom Einkommen abgeführt werden müssen, fließen 16 Prozent in die allgemeine Kasse und 2,5 Prozent auf ein gesondertes Konto – was in etwa einer staatlich organisierten „Riester-Rente“ entspricht. Die 16 Prozent werden für die Renten der älteren Generation verwendet. Dabei stehen nur die Beitrags-einnahmen zur Verfügung; staatliche Zuschüsse sind ausgeschlossen. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist daher längerfristig mit erheblich niedrigeren staatlichen Renten zu rechnen – allerdings kommen individuelle Vorsorge und betriebliche Leistungen hinzu.

Von anderen lernen – wie und wodurch geht das?

Angesichts der beachtlichen Erfolge der Referenzländer stellt sich die Frage, was sich daraus für den deutschen Wohlfahrtsstaat als einer historisch gewachsenen Konstellation aus Interessen, Ideen und Institutionen ergibt. Das vielfach beklagte Reformdefizit basiert hierzulande auf einer Reihe von Faktoren, die hier nur kurz benannt werden sollen (vgl. ausführlicher den Beitrag von *M.G. Schmidt* in diesem Heft).

Es handelt sich um sich teilweise überlappende Phänomene wie

- die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern und die daraus resultierende Politikverflechtungsfalle;
- genereller betrachtet einer hohen Anzahl von Veto-Spielern im politischen System;
- den Versuchen, „blame avoidance“-Strategien zu verfolgen und sich im Parteienwettbewerb gegenüber der Konkurrenz gut zu positionieren anstatt sachliche Problemlösungen zu entwickeln;
- die Persistenz von institutionalisierten Problemlösungen bzw. „lock in“-Effekten, die zur Fortschreibung des Status quo führen (*Mayntz/Streeck 2003; Schmid 2003*).

Da die Politik nicht nur zu grundlegenden Reformen des Wohlfahrtsstaats nicht mehr fähig ist und sie sich zugleich nicht mehr aus diesen institutionellen Fesseln zu lösen vermag, sucht sie daher den Weg nach außen, um vorhandene Blockaden zu umgehen. Experten-Kommissionen sollen am Parlamentarismus, Parteienwettbewerb und Bundesstaat vorbei zu innovativen sachlichen Lösungen und politischen Mehrheiten führen (*Siefken 2003; Heinze 2002*).

Experten-Kommissionen suchen Lösungen

Dies ist in nicht unerheblichem Maße der von *Peter Hartz* geführten Kommission in der Arbeitsmarktpolitik gelungen. Als Erfolgsfaktoren gelten dabei der hohe Handlungsdruck, der durch den Skandal um die gefälschten Vermittlungszahlen der Bundesanstalt für Arbeit entstanden ist, die geschickte personelle Zusammensetzung und die Person des Vorsitzenden, dem es gelang, erfolgreich die Ergebnisse zu kommunizieren und eine Mobilisierung der Gesellschaft in die Wege zu leiten. Mehr Beschäftigung ist machbar und jedermanns Aufgabe – so lautet die neue Lösungsformel, die die traditionellen Deutungsmuster verändert und zu ersten konkreten Maßnahmen geführt hat. In ähnlicher Weise hat die *Rürup*-Kommission mit ihren Vorschlägen versucht, die sozialen Sicherungssysteme nachhaltiger zu machen, die Belastungen zwischen den Generationen besser auszutarieren und durch eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge wirtschaftliche Wachstumsimpulse zu erzeugen. Im Falle der Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit ist ferner der Versuch unternommen worden, durch systemische Beobachtung und das Monitoring anderer Länder relevante Informationen zur Verfügung zu stellen und entsprechende Vorschläge zu entwickeln (zu diesen vgl. *Eichhorst u.a. 2001*).

Diffusion – Borgen, Kopieren oder Lernen?

Die Beobachtung, dass sich Neues und Gutes über verschiedene politische Systeme hinweg verbreitet, wird in der politikwissenschaftlichen Forschung als Diffusion bezeichnet, wobei festgehalten werden muss, dass dabei weniger gelernt als kopiert bzw. imitiert wird (vgl. hierzu im deutschen Kontext *J. Schmid* 1990: 24ff. und 194ff.; *Blancke* 2003). *Robert Cox* (1998) spricht in diesem Zusammenhang anschaulich von „Policy Borrowing“. Gerade die fortschreitende Globalisierung und Internationalisierung führen zu gesteigerten transnationalen Kommunikations- und Informationsprozessen, die eine günstige Basis für den Transfer von Politiken und für politische Lernprozesse bilden. Dasselbe gilt für die zunehmende europäische Integration und den Prozeduren des Monitorings und Benchmarkings – ein Phänomen, das mittlerweile als relevanter Faktor bei der Erklärung nationaler Politiken gesehen werden muss. Experten-Kommissionen, die diese Funktionen im Rahmen ihrer Politikberatung wahrnehmen, liefern – gestützt auf den wissenschaftlichen Sachverstand – wichtige Entscheidungsgrundlagen für staatliche Institutionen. Sie tun dies im übrigen nicht für einzelne Politiker, um als „Souffleur der Mächtigen“ zu wirken. Allerdings ist der Einfluss von Kommissionen begrenzt und die Bundesrepublik keinesfalls auf dem Weg zur Expertenherrschaft! Denn hierzulande strukturieren die Parteien die Politik viel stärker und die institutionalisierten Beziehungen zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik sind nicht besonders eng bzw. die Austauschbeziehungen relativ sporadisch. Umgekehrt ist die deutsche Verwaltung immer noch stark bürokratisch orientiert und in den Ressorts erheblich fragmentiert. An diesem „ehernen Gehäuse“ der Institutionen und den darin ablaufenden „mikropolitischen Spielen“ risikoscheuer Akteure (*Bogumil/Schmid* 2001) prallen viele Empfehlungen und ausländische „Best Practices“ ab. Das Ende des Berichts der Benchmarking-Gruppe oder die frühe Festlegung des Bundeskanzlers, die Ergebnisse der *Rürup*-Kommission nicht 1:1 zu realisieren, weisen auf die notorische Schwäche von Expertenwissen gegenüber der Ignoranz der Macht hin.

Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit von Politik

Der Transfer von erfolgreichen Politiken und guten Problemlösungen anderer Länder ist freilich nicht nur eine Frage der ausreichenden Informationen und des guten Willens in der Politik. Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass die Referenzfälle historische Entstehungskonstellationen sowie spezifische institutionelle und ökonomische Strukturen reflektieren, was die Übertragbarkeit einschränkt. Als eine entsprechende theoretische Vertiefung bietet sich hierzu das Modell der „drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ von *Esping-Andersen* (1990; s.a. *Schmid* 2002) an. Demnach sind Wohlfahrtsstaaten ei-

nerseits auf jeweils divergenten Entwicklungspfaden entstanden und weisen andererseits ein hohes Maß an Persistenz auf. Dies zeigt sich etwa in Deutschland, wo trotz aller Regimewechsel vom Kaiserreich über die Weimarer Republik, das Dritte Reich und die Bundesrepublik die Grundzüge des *Bismarck*-Modells (d.h. der beitragsfinanzierten Sozialversicherung) erhalten geblieben sind. Auch Wahlen können die jeweiligen Entwicklungspfade kaum grundlegend verändern. In der Formel von *Manfred G. Schmidt*, wonach ein Regierungswechsel nur zu Kurskorrekturen von fünf Prozent führt, kommt die institutionelle Trägheit wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen treffend zum Ausdruck.

Welten des Wohlfahrtskapitalismus – Divergenz und Beharrlichkeit

Die *liberalen Wohlfahrtsstaaten* (Großbritannien, USA, Australien, Neuseeland) betonen vor allem die Rolle des freien Marktes und der Familie; soziale Anspruchsrechte sind gering entwickelt und oft mit individuellen Bedürftigkeitsprüfungen verbunden, was häufig zur Stigmatisierung der Betroffenen führt. Die Finanzierung erfolgt vorwiegend aus dem Staatshaushalt; Interventionen in den Arbeitsmarkt erfolgen – falls überhaupt – vor allem zur Auflösung von „Verkrustungen“ und zur Wahrung der Vertragsfreiheit. Insgesamt gesehen ist das Ausmaß an Dekommodifizierung, d.h. der sozialpolitisch ermöglichten Lockerung des Zwangs zur Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit und der Schutz vor Marktkräften und Einkommensausfällen, gering.

Der *konservative Typ* des Wohlfahrtsstaats (Frankreich, Italien, Deutschland, Niederlande) interveniert zwar stärker, freilich eher temporär und ist stark auf passive Lohnersatzleistungen ausgerichtet. Er ist ferner stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert mit der Folge, dass soziale Rechte stark an Klasse und Status gebunden sind und die Ansprüche bzw. Leistungen auf Beiträgen (im Sinne von Eigentumsrechten) basieren. In Bezug auf die Dekommodifizierung erreichen sie im Durchschnitt ein mittleres Niveau, was jedoch abhängig vom Beschäftigungsstatus erheblich variieren kann.

Die *sozialdemokratischen Regimes* (Schweden, Norwegen, Dänemark) sind universa-

listisch ausgerichtet; es wird Gleichheit auf dem höchsten Niveau angestrebt, und die Anspruchsgrundlage bilden soziale Bürgerrechte. Die Finanzierung erfolgt ebenfalls aus dem Staatshaushalt; zugleich werden hier fast alle Leistungen vom öffentlichen Dienst erbracht, der damit einen sehr hohen Umfang annimmt und somit nicht nur sozialpolitisch, sondern auch arbeitsmarktpolitisch eine Schlüsselfunktion besitzt. Insgesamt sind hier die Bemühungen um eine aktive Politik der Vollbeschäftigung am stärksten ausgeprägt und die „Befreiung“ von den Zwängen des Marktes (Dekommodifizierung) am stärksten.

Die Typologien lassen sich „hochrechnen“

Diese Typologie lässt sich auch auf die Phase des Abbaus und Umbaus des Wohlfahrtsstaates „hochrechnen“: Weniger stark verrechtlichte sowie steuerfinanzierte Systeme des liberalen Typs sind, wie das englische Beispiel in der Ägide *Thatcher* eindringlich belegt hat, leichter im Leistungsniveau abzusenken, da in diesem Fall keine „Eigentumsrechte“ (durch Beitragszahlung) und Selbstverwaltungsorgane berührt sind wie im deutschen Fall. Die konservativen Wohlfahrtsstaaten tendieren hingegen eher dazu, spezifische Zielgruppen von Sparmaßnahmen auszunehmen (z.B. Kernarbeiterschaft, Bauern und Beamte in Deutschland) und sind insgesamt relativ reformresistent. Beim liberalen Modell wird in Krisenzeiten verstärkt die Spaltung zwischen Reichen und Armen reproduziert; zugleich kommt es hier im Rahmen von Aktivierungsstrategien zu erheblichen Rekommodifizierungseffekten (vgl. dazu den Beitrag von *Merkel* in diesem Heft). Sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten versuchen hingegen, das erreichte Niveau möglichst zu halten (*Schmid/Niketta* 1998, *Schmid* 2002) – was in der ersten Hälfte der 90er-Jahre mit den makroökonomischen Erfordernissen kollidierte, inzwischen aber nach einer Reihe von Reformen weitgehend unproblematisch ist. Insgesamt gesehen sind nach diesem Ansatz die Spielräume für die Übernahme von Reformen bzw. Lerneffekte über ausländische Vorbilder eher als bescheiden einzustufen bzw. greifen nur innerhalb einer Welt des Wohlfahrtsstaats. Eine Schwierigkeit für den deutschen Fall ist demnach auch, dass die anderen Länder dieses Typs – vor allem

Abb.: Elemente des Advocacy-Coalition-Ansatzes von Sabatier

| | |
|---|---|
| Untersuchungsbereich: | Policy Subsystem, d.h. die öffentlichen und privaten Organisationen, die aktiv an der Lösung eines Politikproblems beteiligt sind. |
| Interessante Phasen des Politikzyklus: | Betonung der Problemdefinition, Politikformulierung, Adaption und Evaluation. |
| Annahmen über individuelles Verhalten: | Prozedurale Rationalität; Handeln erfolgt auf der Basis von Information, Ideen und Wissen („Belief Systems“). |
| Annahmen über kollektive Akteure und politische Organisationen: | Diskurskoalition aus Parteien, Verbänden, Verwaltungen und Wissenschaft, die sich entlang von basalen Wissensstrukturen formiert. |
| Annahmen über den Wandel von Politik: | Weniger externe Veränderungen der Systemumwelt und der Machtverteilung spielen eine Rolle als Lernprozesse der politischen Akteure. |

Frankreich und mit gewissen Einschränkungen Italien (s. dazu Schmid 2003) – ebenfalls wenig Reformfreude und Best-Practices aufweisen können.⁶ Hinzu kommt, dass es sich bei den momentan als Vorbilder diskutierten Fällen um eine besondere Gruppe, nämlich um kleine Länder, handelt. Diese unterliegen dem Druck des Weltmarktes in viel höherem Maße als große Länder; hier prägt der hohe Umweltdruck als Sachzwang den politischen Prozess. Sie sind in der Regel intern weniger ausdifferenziert bzw. die politischen Netzwerke sind enger geflochten. Das erleichtert das Regieren und die Erzeugung von sozialem Kapital bzw. von Vertrauen, das die Kooperation von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren verbessert. Kleinere Länder können überdies mit einer Nischenstrategie bzw. mit kleineren Maßnahmenbündeln relativ gute Erfolge verzeichnen. Dem stehen die politisch-ökonomischen Verhältnisse in der Bundesrepublik entgegen, da es sich hier um ein mittelgroßes Land handelt, das innerhalb der EU sogar die Position einer dominierenden Ökonomie bekleidet; Externalisierungsstrategien sind hier erheblich schwieriger.

Lernen als Grundlage des Wandels in der Politik

Im Unterschied zu diesen Theorien der institutionell geprägten Beharrlichkeit gehen andere Ansätze davon aus, dass der politische Entscheidungsprozess nicht nur von Interessenkonstellationen und von Machtressourcen geprägt wird, die durch politische Institutionen – Parteien, Verbänden, Notenbanken – stabilisiert werden. Hinzu kommen als weitere Einflussfaktoren Ideen, Wissen und Lernprozesse und die damit verbundene kognitive Dimension, die eine stärkere Dynamik aufweisen. Der Paradigmenwechsel in den Wirtschaftswissenschaften vom Keynesianismus zum Monetarismus ist ein gutes Beispiel für diese Überlegungen: Damit hat sich das wirtschaftspolitische Weltbild gründlich verändert und die Relevanz von Faktoren wie Haushaltsdefizit oder Geldwertstabilität entsprechend verschoben – ohne dass sich dabei Interessen- und Machtpositionen verändert haben müssen.

Vor allem im Rahmen des Advocacy-Coalitions-Ansatzes von Sabatier sind solche Vorstellungen systematisch entwickelt und untersucht worden. „In political systems with dispersed power“ – so das Argument – „(political actors) can seldom develop a majority position through the

raw exercise of power. Instead, they must seek to convince other actors of the soundness of their position concerning the problem and the consequences of one or more policy alternatives“ (Jenkins-Smith/Sabatier 1993, 45; s.a. Bandelow 2003). Der Wandel einer Policy beruht demnach auf Lernprozessen, die nicht selten im Gefolge externer Schocks auftreten. Auf diese Weise entstehen neue Werteprioritäten, kausale Annahmen und „kognitive Landkarten“, durch die sich Veränderungen in der Politikgestaltung ergeben. Neue Reformkorridore öffnen sich etwa dadurch, dass strukturelle Restriktionen und politische Ressourcen in einen neuen Interpretationszusammenhang gestellt werden und zu neuen strategischen Optionen bzw. zur Konstruktion eines politischen „Imperativs“ führen können (Cox 2001). Einige wichtige Aspekte enthält die folgende Übersicht.

Kontingente Bedingungen für Lernen und Diffusion

Angesichts dieser Schwierigkeiten zu bestimmen, ob und wann eine Übertragung erfolgreicher Reformstrategien möglich wäre, ist es hilfreich, zu differenzieren zwischen einerseits dem Inhalt und der Reichweite der Politik andererseits der Ähnlichkeit der politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen.

Geht man dabei von je zwei Ausprägungen aus, dann erhält man folgendes Tableau an Möglichkeiten und Problemen der Übertragung. Eindeutig günstig bzw. ungünstig sind dabei die Felder (1) und (3), während in den Konstellationen (2) und (4) Probleme der Übertragbarkeit auftreten. In diesen Fällen müsste die Kompatibilität erhöht werden – entweder im technischen Sinne oder im politisch-institutionellen Bereich. Dies erfordert entsprechende Umbaumaßnahmen und Lernprozess.

Will man etwa Modelle der Teilzeitarbeit übernehmen, was Feld 4 entspricht, dann müssen diese neuen Konzepte an die sozialrechtlichen Bedingungen angepasst werden, beispielsweise durch eine entsprechende sozialpolitische Absicherung bzw. Aufstockung der niedrigen Renten (gegebenenfalls durch ein System von Mindestlöhnen) wie im Falle der Niederlande geschehen. Eine ähnliche Kombinationsproblematik liegt der dänischen flexiblen Arbeitsmarktpolitik zugrunde: Zum einen basiert die starke Deregulierung auf hohen Lohnersatzleistungen – und nur so passt dieses eher liberale Element der Arbeits-

marktpolitik in das Gefüge eines hoch entwickelten „sozialdemokratischen“ Wohlfahrtsstaats. Zum anderen sind die Bearbeitung aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitiken institutionell getrennt; d.h. die Arbeitslosenversicherung – bzw. die hierzulande stark bürokratisierte und verrechtlichte Auszahlung von Lohnersatzleistungen – wird von den Gewerkschaften getragen und die Arbeitsämter sind kleiner und können so flexibler arbeiten – was durch die geringe Größe des Landes noch verstärkt wird.⁷

Schwieriger ist das Feld 2, wo nur langsame und schwer steuerbare Veränderungen des politischen Institutionengefüges sowie der Grundstruktur der Ökonomie einen politischen Kurswechsel zulassen. Die politisch-ökonomischen Unterschiede zwischen großen und kleinen Ländern, die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Welten des Wohlfahrtskapitalismus gehören zu diesen Rahmenbedingungen, die nicht nur die Übernahme von erfolgreichen Politikmodellen erschweren, sondern zumeist die Ursache für die hausgemachten Reformblockaden bilden.

Schlussbetrachtungen: Wissen und Wollen

Die Debatten um Reformen des Wohlfahrtsstaates sind kein deutscher Sonderfall, sondern politischer Alltag in allen westlichen Ländern. Überall sind die Dinge aus den Fugen geraten, werden Um- und Abbaupläne geschmiedet, um den neuen Herausforderungen und Problemen gerecht zu werden. Die Szenarien der Krise gleichen sich dabei in den wesentlichen Punkten: Mangelndes Wirtschaftswachstum, Staatsverschuldung, Massenarbeitslosigkeit und demographische Verschiebungen haben überall zum Umdenken in der Sozialpolitik gezwungen. Allerdings gibt es zum einen bemerkenswerte Unterschiede im Umfang und im Zeitpunkt, zu dem die Probleme politisch virulent werden und zum anderen fallen die Reaktionen nicht überall gleich aus. Dazu sind die politisch-institutionellen Handlungsbedingungen und die Strukturen der etablierten Wohlfahrtsstaaten zu unterschiedlich (Schmid 2002). Diese Ungleichheit und Ungleichzeitigkeit machen aus den (westlichen) Ländern ein Laboratorium, dessen genauere Betrachtung nicht nur zu einem besseren Verständnis der Sozialpolitik des eigenen Landes beiträgt, sondern zugleich auch die Vorstellungen darüber, was politisch möglich ist, erweitert. In vielen Fällen ist darüber hinaus ein Lernen bzw. eine Politikdiffusion möglich, da man auf diesem Wege brauchbare ausländische Reformstrategien und Best Practices übernehmen kann. Hier trifft das Motto „Ein gutes Vorbild und praktische Erfolge sind allemal besser als bloße Appelle oder graue Theorie“ zu. Allerdings sind dabei einige Aspekte zu berücksichtigen, denn allzu leicht geschieht das, wovon der Volksmund schon warnt: Es werden Äpfel mit Birnen verglichen. Vor allem ist auf die Beachtung von entsprechenden politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen und funktionalen Äquivalenten hinzuweisen.

Abb.: Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit erfolgreicher Politik

| Inhalt der Politik | Bedingungen ähnlich | Bedingungen verschieden |
|---|---|--|
| globale Problemdefinitionen und Lösungsstrategien | (1) Weitgehende Analogie; Möglichkeit einer Übertragung ist hoch | (2) Konsensdefizite; Möglichkeit einer Übertragung ist niedrig |
| spezifische Programme und konkrete Instrumente | (4) Effizienzdefizite; technische Kompatibilitätsprobleme | (3) Konsensdefizite und Strukturdefizite; Wahrscheinlichkeit einer Übertragung ist sehr niedrig |

Reformen sind nicht „schmerzfrei“ zu haben

Zudem gibt es in den meist herangezogenen innovativen Fällen wie den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien keine heile Welt des Arbeitsmarkts und der Sozialpolitik mehr; es existiert auch kein Königsweg, der schmerzfrei aus der Misere führen könnte. Selbst die „Musterschüler“ der Reform haben sehr hohe Opfer bringen müssen, zumeist in Form erheblicher Einschnitte in das soziale Netz. Überdies waren die Reformstrategien nicht frei von politischen Risiken und haben manchen Protagonisten sein Amt gekostet. Lernen von Referenzfällen bedarf damit einer umfassenden Einbindung bzw. Kontextualisierung im eigenen politischen System. Das reicht vom Willen und dem Können einzelner Politiker als „policy-advocators“ zu fungieren und entsprechende Risiken einzugehen, über die normativen Debatten über neue Grundwerte und Programmsemantiken (vgl. *Merkel* in diesem Heft) bis zu technischen Einpassungen in das administrative und rechtliche Gefüge einzelner Politikfelder. Lernen von Referenzstaaten, Politikdiffusion und Ähnliches kann damit einen Beitrag leisten. Reformen des Wohlfahrtsstaats anzuschließen – aber nur unter günstigen strukturellen Bedingungen und der Bereitschaft aller, sich auf Neues einzulassen. Dieses Ergebnis ist freilich nicht neu; schon im 19. Jahrhundert hat *Karl Marx* in der Einleitung des Kapitels festgestellt: „Eine Nation soll und kann von der anderen lernen. Auch wenn eine Gesellschaft dem Naturgesetz ihrer Bewegung auf die Spur gekommen ist, (...) kann sie naturgemäße Entwicklungsphasen weder überspringen noch weg kretieren. Aber sie kann die Geburtswehen abkürzen und mildern.“

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) [Suntum, U. van/Schlotböller, D. et al]: Internationales Beschäftigungsranking 2002. Gütersloh 2002
- Bandelow, N.: Policy Lernen und politische Veränderungen. In: ders./Schubert, K. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München 2003, S. 289–321
- Blanche, S.: Politikinnovationen im Schatten des Bundes. Eine Untersuchung von Policy-Innovationen und -Diffusionen anhand der Arbeitsmarktpolitik der Länder. Opladen 2003
- Bogumil, J./Schmid, J.: Politik in Organisationen. Opladen 2001
- Cox, R. H.: Policy Borrowing and Welfare Reform. In: Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten – Potentiale und Trends. Tübingen 1999 (<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/WIP-5.PDF>)
- Cox, R. H.: The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reforms Happened in Denmark And The Netherlands, But Not in Germany. In: World Politics, 3/2001, S. 463–498
- Czada, R.: Zwischen Stagnation und Umbruch. In: Süß, W.: Deutschland in den neunziger Jahren. Opladen 2002, S. 203–225
- Eichhorst, W. u.a.: Benchmarking Deutschland. Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung. Heidelberg 2001
- Esping-Andersen, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge 1990
- Heinze, R. G.: Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und Krise des Modells Deutschland. Wiesbaden 1998
- Heinze, R. G.: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat? Wiesbaden 2002
- Immerfall, S./Franz, P.: Standort Deutschland. Stärken und Schwächen im weltweiten Strukturwandel. Opladen 1998
- Jenkins-Smith, H./Sabatier, P.: The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In: Sabatier, P. A./Jenkins-Smith, H. C. (Hrsg.): Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder/Col. 1993, S. 45
- Kaufmann, F.-X.: Die Herausforderungen des Sozialstaats. Frankfurt 1997
- Mayntz, R./Streeck, W. (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Frankfurt 2003
- Rehm, P./Schmid, J.: Vier Welten der Beschäftigungsförderung – eine Längsschnittanalyse arbeitsmarktpolitischer Performanz. WIP-Occasional Paper Nr. 11, Tübingen 2000
- Roth, C. u.a.: Jobrotation: Begrenzte Varianz im Mehrebenenensystem der EU. Tübingen 2002 (<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/WIP-16.PDF>)
- Schmid, G.: Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt 2002
- Schmid, J.: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus. Opladen 1990
- Schmid, J.: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa. Opladen 2002

Schmid, J.: Reformen in Deutschland – ein Ding der Unmöglichkeit? In: Wirtschaftsdienst, 1/2003, S. 7–10

Schmid, J.: Die italienische Variante des Wohlfahrtsstaats – eine complexio oppositorum. In: SOWI, 3/2002, S. 63–71

Schmid, J./Nicketta, R. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat – Krise und Reform. Marburg 1998

Siefken, S. T.: Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3/2003, S. 483–504

Anmerkungen

¹ Dieser Verlust der wirtschaftlichen Führungsposition unterscheidet den deutschen Fall im Übrigen vom französischen, der ebenfalls ähnliche Stagnationstendenzen aufweist.

² Dieser intensive Austausch von Ideen und Konzepten ist grundsätzlich nicht neu: Im vorigen Jahrhundert haben Nachzügler im Modernisierungsprozess wie Japan (während der so genannten Meiji-Reformen) bewusst mehrere Kommissionen auf die Reise geschickt, um den Informationsaustausch und die Lernprozesse zu beschleunigen. Auch die Bismarcksche Sozialpolitik hat Auswirkungen vor allem auf die Nachbarländer gehabt und dort entsprechende Diskussionen hervorgerufen.

³ Diese Dreiteilung lehnt sich an die in der Politikwissenschaft verbreitete Trias aus Policy, Politics und Polity an. Policy bezieht sich hier auf die Inhalte und sachlichen Problemlösungen, Politics auf den politischen Wettbewerb und dessen Organisation, Polity auf die institutionelle Ordnung des Gemeinwesens und steht in enger Wahlverwandtschaft mit dem Typ des Wohlfahrtsstaates und der Ausprägung der Ökonomie.

⁴ Die europäische Ausbreitung von Jobrotation in bisher vierzehn Mitgliedstaaten ist im Wesentlichen auf die EU-Gemeinschaftsinitiative ADAPT von 1995 zurückzuführen. Die im Rahmen des ADAPT-Programms zur Verfügung gestellten Mittel sollen, ergänzt durch weitere nationale Mittel, dazu beitragen, einerseits Defizite in der Qualifikationsstruktur der Unternehmen – und hier vor allem der kleineren und mittleren Unternehmen – zu beheben und deren Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel zu steigern („adaptability“) und andererseits die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen oder bislang Nichtbeschäftigten zu verbessern („employability“). S. a. Roth u.a. 2002.

⁵ Für eine umfassende Darstellung der schwedischen Rentenreform s. auch: <http://www.pension.gov.se>

⁶ Für den Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik gilt dies in besonderer Weise; vgl. Rehm/Schmid 2002 und Bertelsmann-Stiftung 2002.

⁷ Im Übrigen liegt ein weiteres Moment des Erfolgs ihrer Tätigkeit in der anhaltenden makroökonomischen Wachstumsdynamik der dänischen Wirtschaft.

Landeszentrale trauert um Reinhard Gaßmann



Wir können die traurige Nachricht vom Tod unseres langjährigen Kollegen Reinhard Gaßmann noch immer nicht begreifen. Um seine schwere Krankheit wussten wir, aber seine Kraft und sein Lebensmut hatten schon manche Krise überwunden. Jetzt war sein Kampf vergebens. Mit 57 Jahren hat er uns verlassen müssen.

Reinhard Gaßmann gehörte zu den Säulen der Landeszentrale. Seit 1979 war er bei unserer Einrichtung tätig. Von Anfang an kümmerte er sich um junge Menschen und brachte den Schülerwettbewerb des Landtags zur Blüte. Durch seine engagierte Arbeit stiegen die Zahlen der teilnehmenden Schülerinnen und Schüler so nach oben, dass Beirat und Landtag die Infrastruktur des Wettbewerbs erweitern mussten. Ihm kam es darauf an, dass die Gedanken der jungen Menschen aufgegriffen und diskutiert wurden. So organisierte er Ausstellungen, veranstaltete Seminare zu brennenden Fragen und brachte immer wieder Preisträgerinnen und Preisträger mit hervorragenden Leuten aus dem politischen Leben zusammen. So hat er viele junge Menschen für unsere Demokratie interessiert und zur aktiven Mitarbeit in der Politik gewonnen. Reinhard Gaßmann war auch als Kollege beliebt und geschätzt. Auf seine Fairness, seine Offenheit und Toleranz konnte man stets bauen. Darum war es für die Landeszentrale ein großer Gewinn, dass er sich lange Jahre im Personalrat engagierte und mehrere Jahre als Vorsitzender des Gremiums mit für einen guten Geist in der Landeszentrale gesorgt hat. Mit dem großen Vertrauenskapital, das ihm die Kolleginnen und Kollegen entgegenbrachten, ist er sehr verantwortungsvoll umgegangen.

Noch im letzten Jahr ist er als Schwerbehinderten-Vertreter in der Landeszentrale tätig gewesen und hat sich aktiv für soziale Belange behinderter Kolleginnen und Kollegen eingesetzt.

Sein Tod reißt eine gewaltige und schmerzliche Lücke in unserer Einrichtung. Wir wollen ihn dadurch ehren, dass wir seinen Tugenden und Idealen, denen er verpflichtet war, in unserer Arbeit nachgehen.

Siegfried Schiele
Direktor

Werner Fichter
Personalratsvorsitzender

„Europäisierung“ der Sozialpolitik am Beispiel der Alterssicherung

Von Martina Eckardt



Dr. Martina Eckardt promovierte 1998 an der Universität Jena mit einer Arbeit zur *Ökonomischen Theorie der Rechtsentwicklung*. Seit 1999 ist sie wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre – Geld und Kredit der Universität Rostock. Aktuell befasst sie sich mit möglichen Konsequenzen aus der Stärkung der individuellen Alterssicherung. Ihr Forschungsinteresse liegt dabei zum einen auf der Analyse der Funktionsfähigkeit des Marktes für private Alterssicherung und zum anderen auf den größeren Kompetenzen der Europäischen Union hinsichtlich der Alterssicherungspolitik der Mitgliedstaaten.

In den EU-Mitgliedstaaten unterliegen nur noch wenige Politikfelder ausschließlich nationalen Befugnissen. Dazu gehört auch die Sozialpolitik. Am Beispiel der Alterssicherung zeigt der Beitrag von Martina Eckardt, wie die Europäische Union durch ihre Vertragsgrundlagen, Gesetzgebung und Rechtsetzung in die nationalen Systeme der Alterssicherung eingreift. Ein Vergleich der verschiedenen Formen der Alterssicherung in den EU-Mitgliedstaaten zeigt zunächst, dass die Mitgliedstaaten vor ähnlichen Problemen stehen und Reformen angezeigt sind. Die zukünftige Alterspolitik der Mitgliedsländer wird jedoch von der Schaffung einer funktionierenden Wirtschafts- und Währungsunion beeinflusst. Die Durchsetzung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten und die Realisierung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen wirken sich auf die verschiedenen Säulen der Alterssicherung aus. So unterliegt beispielsweise die private Alterssicherung bereits jetzt weitgehend dem europäischen Gemeinschaftsrecht. Wenn auch nicht mit einer Vereinheitlichung der Rentensysteme oder gar Zentralisierung der Alterssicherungspolitik zu rechnen ist, bleibt die Frage virulent, ob

die zunehmende Belastung der öffentlichen Haushalte und die damit zusammenhängende Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu einer Verschiebung der Kompetenzen führen kann.

Red.

Problemstellung

In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zählen nur noch wenige Politikfelder zu den rein nationalstaatlichen Kernkompetenzen. Dazu gehört – auch nach dem neuen Verfassungsentwurf – die Sozialpolitik. Wie im Folgenden am Beispiel der Alterssicherung gezeigt wird, gilt dies jedoch nur in einem eingeschränkten Sinn. Zwar verfügen die Mitgliedstaaten nach wie vor über die alleinige Entscheidungsgewalt hinsichtlich der grundlegenden Ausgestaltung ihrer sozialen Sicherungssysteme. Findet jedoch die Erstellung von Sozialleistungen über den Markt statt, greift auch für diese – wie für alle anderen Güter und Dienstleistungen – das jeweils geltende europäische Recht. Daneben sind zunehmend Tendenzen festzustellen, die auf eine Mitwirkung der EU an der nationalen Alterssicherungspolitik abzielen. Im Folgenden wird der gegenwärtige Einfluss der EU auf die Alterssicherungssysteme und -politik der Mitgliedstaaten aufgezeigt, um Aussagen über das bisher erreichte Ausmaß ihrer Europäisierung treffen zu können.

Ausgestaltungsformen der Alterssicherung in den EU-Mitgliedstaaten

Um den Einfluss der EU beurteilen zu können, gilt es zunächst einen Überblick über die Vielfalt der Alterssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten zu gewinnen. Zu den zentralen Zielen der Alterssicherungspolitik zählen die Vermeidung von Altersarmut, die Lebensstandardsicherung und die Verhinderung einer zu großen Ungleichverteilung der Einkommen zwischen erwerbstätiger und nicht mehr erwerbstätiger Bevölkerung. Letzterem wird durch einen Inflationsausgleich und/oder durch die Teilhabe der Rentner und Rentnerinnen am allgemeinen Wirtschaftswachstum entgegengewirkt. Das Nicht-Arbeitsentlohn im Alter stammt aus verschiedenen Quellen. Das so genannte Drei-Säulen-Konzept unterscheidet zwischen Einkommen aus den Systemen der kollektiven Sicherung (1. Säule), die als steuerfinanzierte Grund- oder Mindestsicherung oder als beitragsfinanzierte Sozialversicherung ausgestaltet sein können, Einkommen aus der betrieblichen Alterssicherung (Pensionsfonds, Direktzusagen o.ä.) (2. Säule) und Einkommen aus der privaten Alterssicherung in Form von Vermögensanlagen, privater Lebensversicherung und Immobilieneigentum (3. Säule). Für die einzelnen Säulen selbst bestehen jeweils Gestaltungsspielräume hinsichtlich der abgedeckten Risiken, des erfassten Personenkreises, der Finanzie-

Tabelle 1: Konstruktionsprinzipien

| Prinzipien | Ausgestaltungsformen |
|---|---|
| Ziele | <ul style="list-style-type: none"> – Armutsvermeidung – Lebensstandardsicherung |
| Sachliche Reichweite (abgedeckte Risiken) | <ul style="list-style-type: none"> – Einkommenssicherung im Alter – Hinterbliebenensicherung – Erwerbsunfähigkeitssicherung |
| Personelle Reichweite (erfasster Personenkreis) | <ul style="list-style-type: none"> – Abgrenzung nach sozioökonomischen Kriterien (Familienstand, Alter, sozio-ökonomischer Status) – Obligatorische vs. freiwillige Mitgliedschaft |
| Finanzierung | <ul style="list-style-type: none"> – Art: Steuern, Beiträge – Träger: Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Arbeitgeber, Steuerzahler und Steuerzahlerinnen – Ausgestaltung: linear, degressiv, progressiv; mit Deckelung – Verfahren: Umlageverfahren, Kapitaldeckungsverfahren |
| Leistungen | <ul style="list-style-type: none"> – Art: monetäre Leistungen, Sachleistungen, soziale Dienste – Niveau – Ausgestaltung: linear, progressiv, degressiv über die Zeit/ zwischen den Einkommensklassen – Anrechnung von Nicht-Beitragszeiten (Ausbildung, Arbeitslosigkeit, Kindererziehung etc.) |
| Organisation | <ul style="list-style-type: none"> – Träger: öffentlich-rechtlich, privat – Administrative Steuerung; Marktkoordination |

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Schäfer (1983)

rungsart, der erbrachten Leistungen sowie der Organisation der Leistungserbringung (vgl. Schäfer 1983 sowie Tabelle 1).¹ Jedes nationale Alterssicherungssystem ist ein komplexes, historisch gewachsenes Gebilde, das nicht einmal innerhalb eines Staates einer kohärenten Systematik folgt. Da auch das jeweilige Beschäftigungs- und Steuersystem entscheidenden Einfluss auf die Einkommenssicherung im Alter hat, findet sich zwischen den Mitgliedstaaten eine noch größere Vielfalt (Hauser 1995). In der EU herrschen jedoch zwei Grundformen vor (Bismarck- versus Beveridge-Systeme), wenn man danach unterscheidet, ob ein System generell eher am Versicherungs- oder am Versorgungsprinzip ausgerichtet ist (Kaltenbach 1990). So basiert die erste Säule in Deutschland, Frankreich und den südeuropäischen Ländern auf dem am Erwerbseinkommen ansetzenden Versicherungsprinzip, das eine einkommensbezogene Lebensstandardsicherung zum Ziel hat. Die kollektive Alterssicherung ist zudem weitgehend dem Marktmechanismus entzogen. Die betriebliche und private Alterssicherung durch die zweite und dritte Säule spielt für den größten Teil der Bevölkerung bislang nur eine untergeordnete Rolle. In Großbritannien, Irland, Dänemark und den Niederlanden dagegen ist das Versorgungsprinzip prägend, nach dem die erste Säule eine einkommensunabhängige Grundsicherung gewährt, die auf dem Wohnsitz oder auf Erwerbstätigkeit basiert. Hier kommt der betrieblichen und privaten Alterssicherung eine wesentliche Bedeutung für die Lebensstandardsicherung zu. Die Erzielung von Alterseinkommen erfolgt in diesen Alterssicherungssystemen daher in weit größerem Umfang über Märkte.² Die Höhe und Verteilung der Einkommen im Alter ergibt sich aus dem Zusammenwirken der verschiedenen Teilsysteme. Reformen können dabei sowohl an einzelnen Teilsystemen ansetzen, als auch auf eine Neugewichtung des Beitrags der einzelnen Säulen zur Einkommenssicherung im Alter gerichtet sein und damit eine Veränderung des gesamten Public-Private-Mix nach sich ziehen.

Tabelle 2: Staatliche Rentenausgaben³

| Staatliche Rentenausgaben in % des BIP | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|----------------------|
| | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Maximale Veränderung |
| B | 10,0 | 9,9 | 11,4 | 13,3 | 13,7 | 13,3 | 3,7 |
| DK | 10,5 | 12,5 | 13,8 | 14,5 | 14,0 | 13,3 | 4,1 |
| D | 11,8 | 11,2 | 12,6 | 15,5 | 16,6 | 16,9 | 5,0 |
| GR | 12,6 | 12,6 | 15,4 | 19,6 | 23,8 | 24,8 | 12,2 |
| E | 9,4 | 8,9 | 9,9 | 12,6 | 16,0 | 17,3 | 7,9 |
| F | 12,1 | 13,1 | 15,0 | 16,0 | 15,8 | - | 4,9 |
| IRL | 4,6 | 5,0 | 6,7 | 7,6 | 8,3 | 9,0 | 4,4 |
| I | 13,8 | 13,9 | 14,8 | 15,7 | 15,7 | 14,1 | 2,1 |
| L | 7,4 | 7,5 | 8,2 | 9,2 | 9,5 | 9,3 | 2,2 |
| NL*) | 7,9 | 9,1 | 11,1 | 13,1 | 14,1 | 13,6 | 6,2 |
| A | 14,5 | 14,9 | 16,0 | 18,1 | 18,3 | 17,0 | 4,2 |
| P | 9,8 | 11,8 | 13,1 | 13,6 | 13,8 | 13,2 | 4,1 |
| FIN | 11,3 | 11,6 | 12,9 | 14,9 | 16,0 | 15,9 | 4,7 |
| S | 9,0 | 9,6 | 10,7 | 11,4 | 11,4 | 10,7 | 2,6 |
| VK | 5,5 | 5,1 | 4,9 | 5,2 | 5,0 | 4,4 | -1,1 |
| EU 15 | 10,4 | 10,4 | 11,5 | 13,0 | 13,6 | 13,3 | 3,2 |

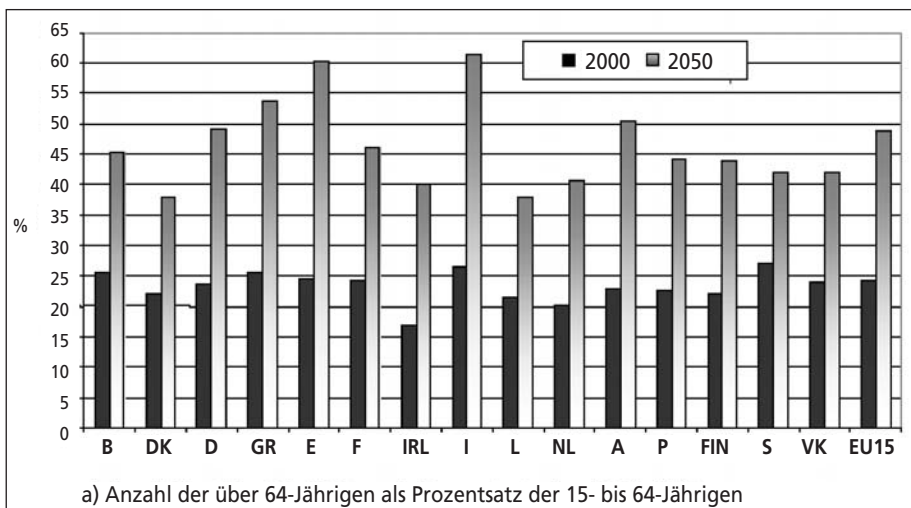
*) In den Niederlanden ist die zweite Säule gut entwickelt. Dies wirkt sich unmittelbar positiv auf das staatliche Rentensystem aus, denn es mindert den Druck der Bevölkerungsalterung auf die erste Säule. Eine wichtige indirekte Auswirkung: Die Steuern auf die künftigen Rentenleistungen (aus den privaten Fonds gezahlt) werden voraussichtlich recht hoch sein und möglicherweise den Anstieg der staatlichen Rentenleistungen teilweise ausgleichen.
Quelle: Staatliche Rentenausgaben (einschließlich der meisten staatlichen Ersatzeinkommen für Personen ab 55) vor Steuern, ausgedrückt in % des BIP (EPC-Projektionen von 2001 ohne Berücksichtigung der nach 2000 in Kraft getretenen Gesetze), (EPC 2001) zitiert nach Kommission (2003a, S. 71f.)

Problemlagen und Reformvorschläge

In allen Mitgliedstaaten stehen die Alterssicherungssysteme vor ähnlichen Problemen, die negative Folgen für die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme haben werden, sofern es zu keinen Reformen kommt. Am gravierendsten wird sich die absehbare demographische Entwicklung auswirken. So werden steigende Lebenserwartung, der Rückgang der Geburtenzahlen und der Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge ins Rentenalter zu einem deutlichen Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten führen. Dieser drückt den Anteil der über 64-jährigen Personen als Prozentsatz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–64 Jahre) aus. Während in der EU im Jahr 2000 auf eine Person im Ren-

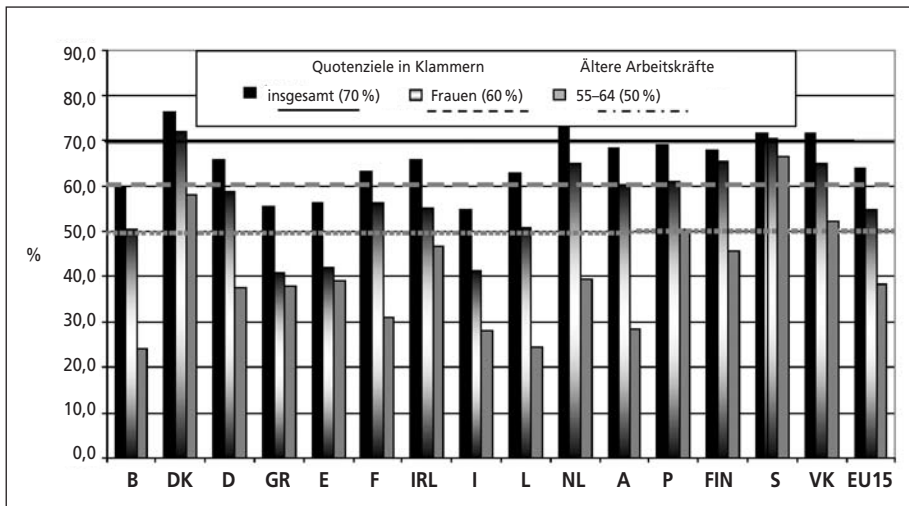
tenalter vier Personen im erwerbsfähigen Alter entfielen, rechnen Projektionen damit, dass im Jahr 2050 nur noch zwei Personen im erwerbsfähigen Alter auf eine Person im Rentenalter kommen (Kommission 2003a, 5; vgl. Abbildung 1). Daneben hat auch der Umfang der Beschäftigung Einfluss auf die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme (vgl. Abbildung 2). Hier ergeben sich bislang gegenläufige Effekte. Grundsätzlich positiv wirkt sich die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen aus. Dagegen verringern die in fast allen Mitgliedstaaten hohe Arbeitslosigkeit sowie das frühe effektive Renteneintrittsalter die Beschäftigungsquote. Durch die absehbare demographische Entwicklung werden sich in den kommenden Jahrzehnten die Ausgaben für die Alterssicherung deutlich erhöhen. Dies gilt nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch gemessen an ihrem Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Auf die erste Säule der kollektiven Alterssicherung entfällt dabei in allen Mitgliedstaaten der größte Anteil an Rentenausgaben. Projektionen zeigen, dass es dabei zwischen 2000 und 2050 in den einzelnen Mitgliedstaaten zu einem Anstieg der Rentenausgaben am Bruttoinlandsprodukt zwischen zwei und zwölf Prozent kommen kann (vgl. Tabelle 2). Da die Ausgaben der 1. Säule sowohl bei steuer- wie bei beitragsfinanzierten Rentensystemen zum Staatshaushalt zählen, wird es daher auch zu einer stärkeren Belastung der öffentlichen Haushalte kommen. Vorschläge, um mit diesem Problem fertig zu werden, setzen entsprechend der dargestellten Ursachen an den öffentlichen Haushalten, am Arbeitsmarkt sowie am Rentensystem selbst an. So soll der Belas-

Abbildung 1: Altersabhängigkeitsquotient^{a)}



Quelle: EUROSTAT, Bevölkerungsprognose – Basisszenario. Zitiert nach Kommission (2003a, S. 15)

Abbildung 2: Beschäftigungsquoten (insgesamt, Frauen, ältere Arbeitskräfte)



Quelle: EU-Arbeitskräfteerhebung, EUROSTAT, zitiert nach Kommission (2003a, S. 51)

Die Finanzierung der öffentlichen Haushalte durch Schuldenabbau und eine nachhaltige Finanzpolitik begegnet werden. Um die Beschäftigungsquote zu erhöhen, werden insbesondere Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit und zur Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters diskutiert. Reformvorschläge, die am Alterssicherungssystem selbst ansetzen, beziehen sich zum einen auf Effizienzverbesserungen bei gegebener Struktur und Ausgestaltung der drei Säulen, zum anderen wird aber auch der teilweise Übergang von umlagefinanzierten zu kapitalgedeckten Systemen gefordert. Dies kann eine Verschiebung hin zu einer stärkeren Bedeutung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge bedeuten. Allerdings ist auch im Rahmen der kollektiven Alterssicherungssysteme der Aufbau eines Kapitalstocks möglich. Kapitalgedeckte Rentensysteme haben in der Vergangenheit eine höhere Verzinsung der eingezahlten Beiträge erbracht als umlagefinanzierte Systeme, bei denen die Einzahlungen sofort für die Rentenausgaben genutzt werden. Zudem werden von ersteren positive Wachstumsimpulse erwartet. Allerdings unterliegen kapitalgedeckte Systeme den allgemeinen Finanzmarktrisiken und sind in der Regel mit einer stärkeren Ungleichverteilung des Renteneinkommens verbunden. Dem könnte durch entsprechende Regulierungen sowie durch zusätzliche Umverteilungsmaßnahmen begegnet werden. Obwohl die Mitgliedstaaten vor ähnlichen Problem stehen und hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen in Wissenschaft und Politik auch weitgehend Einigkeit über die Richtung der Reformen herrscht, unterscheiden sich die bereits vorgenommenen oder noch diskutierten Maßnahmen erheblich. Dies beruht vor allem auf der im Detail unterschiedlichen Struktur der jeweiligen nationalen Alterssicherungssysteme.

Politikfelder und Aktivitäten der EU im Bereich der Alterssicherung

Für die soziale Sicherheit und damit auch für die Alterssicherung gilt der Subsidiaritätsgrundsatz (Art.5 EGV). Danach fällt dieser Bereich nach wie vor unter das Ein-

stimmigkeitsprinzip (Art.137 EGV). Zudem ist die vorherrschende Meinung in Wissenschaft und Politik, dass eine Harmonisierung der Rentensysteme weder sinnvoll noch durchführbar ist. Dennoch hat die EU inzwischen in vielerlei Hinsicht Einfluss auf die nationale Alterssicherung gewonnen. Von ihren Ursprüngen her war die EU als reine Wirtschaftsunion konzipiert, deren primärer Zweck in der Schaffung eines Binnenmarktes durch den Abbau von zwischenstaatlichen Handelshemmnissen gesehen wurde. Sie verfügt daher über genuine Kompetenzen bezüglich (1.) der Nicht-Diskriminierung, (2.) der Durchsetzung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten, (3.) der Realisierung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen und (4.) der Schaffung einer funktionierenden Wirtschafts- und Währungsunion. Im Folgenden wird dargestellt, inwiefern sich diese Kompetenzen auch auf die kollektive, betriebliche und private Alterssicherung der Mitgliedstaaten auswirken.

Nicht-Diskriminierung

Grundlegend für die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes und daher alle anderen Politikfelder der EU überlagernd ist das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art.12 EGV). Für dennoch auftretende Konflikte ist der Europäische Gerichtshof zuständig. Obwohl seine Rechtsprechung immer auf einzelne Fälle bezogen ist, hat er aufgrund des Vorrangs des europäischen vor dem innerstaatlichen Recht immer wieder auch starken Einfluss auf die Ausgestaltung einzelner Teilbereiche der Alterssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten gewonnen (Eichenhofer 1996, 12ff.; Leibfried/Pierson 1998b, 68ff.). Daneben hat der Europäische Gerichtshof zudem durch seine innovative Rechtsprechung den in Art. 3(2) EGV niedergelegten Anspruch auf Beseitigung von Ungleichbehandlung zwischen Männern und Frauen vorangetrieben und hierbei insbesondere auch auf die kollektive und betriebliche Alterssicherung Einfluss genommen (Ostner/Lewis 1998, 199f., 203ff.). Dies betrifft vor allem den Zugang zu den Systemen der gesetzlichen und betrieblichen Alterssicherung. Leistungen der betrieb-

lichen Alterssicherung werden zudem als Entgelt-Bestandteile gewertet, so dass auch für sie der Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ gilt (Art.14 EGV). Der Europäische Gerichtshof fordert von den betreffenden Staaten eine nicht-diskriminierende Behandlung, sofern keine Rechtfertigungsgründe für eine Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts vorliegen. Dies kann sehr wohl auch durch eine Absenkung des Sozialleistungs-niveaus realisiert werden, beispielsweise durch Heraufsetzung des Rentenzugangsalters für Frauen oder durch den Wegfall von Leistungen der Alterssicherung, die bislang nur einem Geschlecht zustanden.

Durchsetzung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten

Kernstück der Schaffung des einheitlichen Binnenmarktes sind die so genannten Grundfreiheiten, konkretisiert im freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Die Durchsetzung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer stellte daher auch das erste Feld dar, auf dem die EU Einfluss im Bereich der Alterssicherung erhielt (Art.39, Art.42 EGV). Aus den Bemühungen, Mobilitätshemmnisse der Arbeitskräfte, die aus den unterschiedlichen nationalen Sicherungssystemen resultieren, zu beseitigen, entwickelte sich das so genannte koordinierende europäische Sozialrecht (Schulte 2001, 11ff., 73ff.). Seine wesentliche Funktion besteht darin, für Personen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten beschäftigt sind (so genannte Wanderarbeitnehmer), zu gewährleisten, dass ihnen daraus keine Nachteile entstehen. In der VO 1408/71 sind die wesentlichen Normen festgelegt, die die Zusammenrechnung und den Export von Sozialleistungen bestimmen, wenn eine Person im Zuge ihres Erwerbslebens in verschiedenen Mitgliedstaaten Ansprüche auf Sozialleistungen erworben hat. In der Regel gilt das Sozialrecht des Beschäftigungsstaates, auch wenn Beschäftigungs- und Wohnstaat auseinanderfallen (Art.13 VO 1408/71). Unter diese Verordnung fällt auch die kollektive Alterssicherung (Art.4 VO 1408/71).⁴ Monetäre Leistungen und damit Rentenzahlungen sind grundsätzlich exportierbar. Das heißt, auch wenn ein Rentner seinen Wohnsitz in einem anderen Staat als der Rentenversicherungsträger hat, behält er den Anspruch auf Bezug der Rente (Art.10 VO 408/71).⁵ Rentenansprüche, die sich aus einer Erwerbstätigkeit in verschiedenen Mitgliedstaaten ergeben, sollen so miteinander verrechnet werden, dass es aufgrund unterschiedlicher Anrechnungs- und Anwartschaftszeiten zu keiner Begünstigung oder Benachteiligung der Wanderarbeitnehmer kommt (Art.12 VO 1408/71). Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Sozialleistungssysteme sowie der Spezifika der Erwerbsbiografien ergibt sich trotz der Koordinierungsregeln der VO 1408/71 eine Vielzahl von Detailkonflikten, mit denen der Europäische Gerichtshof befasst ist (Eichenhofer 1996; Leibfried/Pierson 1998b, S.67ff.; Schulte 2001). Zudem entsteht immer wieder neuer Anpassungsbedarf aufgrund nationaler Rentenreform-

men. Im Lauf der Jahre hat sich so eine umfangreiche Rechtsprechung ergeben, die sich auch in regelmäßigen Änderungen der VO 1408/71 selbst niedergeschlagen hat.⁶ 1998 hat die Kommission schließlich einen grundlegenden Reformvorschlag vorgelegt, um die aus dieser richterlichen und gesetzlichen Rechtsfortbildung entstandene komplexe Rechtslage zu vereinfachen und gleichzeitig noch bestehende Koordinationslücken zu schließen.⁷ Bislang konnte dieser Entwurf jedoch noch keine Mehrheit finden (*Eichenhofer* 2000). Das auf die Gewährleistung von Freizügigkeit der Erwerbstätigen gerichtete Gemeinschaftsrecht dient nur der Koordinierung von Ansprüchen so genannter Wanderarbeitnehmer, ohne darüber hinaus die innerstaatliche Kompetenz für die Gestaltung der kollektiven Alterssicherung zu berühren. Auch auf die betriebliche und private Alterssicherung hat es keinen Einfluss.

Allerdings sind diese von den auf die Durchsetzung eines einheitlichen Finanzinnenmarktes gerichteten Maßnahmen betroffen, der durch die Verwirklichung der Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit bis 2005 entstehen soll.⁸ Seit 1994 gilt der einheitliche europäische Versicherungsbinnenmarkt für Lebens- und Sachversicherungen als weitgehend realisiert. (*Mabbett* 2000; *Rabe* 1997).⁹ Damit unterliegt die auf Lebens- und Rentenversicherungen basierende private Altersvorsorge nun weitgehend den Regelungen des europäischen Gemeinschaftsrechts. Die Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit wurde durch Einführung des Sitzlandprinzips für Lebensversicherungsunternehmen realisiert. Somit gelten für die Unternehmen die Bestimmungen ihres jeweiligen Heimatlandes, auch wenn sie in anderen Mitgliedstaaten tätig sind. Daneben hat die Kommission eine Reihe von Vorschlägen zur Neuregulierung einzelner Teilbereiche vorgelegt, so beispielsweise zur Anpassung von Solvabilitätsvorschriften für Versicherungsunternehmen oder zur Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten.¹⁰ Diese Regelungen betreffen ebenfalls die Rahmenbedingungen für die private Alterssicherung.¹¹

Trotz des Abbaus zwischenstaatlicher Hemmnisse spielen ausländische Versicherungsunternehmen auf den nationalen Märkten bislang immer noch eine eher marginale Rolle. Wesentlich für den Geschäftserfolg sind funktionsfähige Vertriebssysteme „vor Ort“. Mit der 2002 verabschiedeten Versicherungsvermittlungs-Richtlinie¹² sollen auch für Versicherungsvermittler noch bestehende Zutrittsbarrieren abgebaut werden. Basierend auf dem Sitzlandprinzip soll der grenzüberschreitende Absatz von Versicherungen auch im Privatkundengeschäft gefördert werden. Aufgrund der unterschiedlichen Regulierung der Versicherungsvermittlung in den verschiedenen Mitgliedstaaten herrschte lange über die anzuwendenden Mindestanforderungen an Qualifikation, Mindestkapitalausstattung und Haftung der Vermittler Uneinigkeit. Der nun verabschiedete Entwurf geht zum Teil über die bisher in Deutschland geltende

Rechtslage hinaus, so dass der Verbraucherschutz dadurch gestärkt wird.

Auch im Bereich der betrieblichen Alterssicherung wurde jüngst nach langjährigen Kontroversen eine Richtlinie¹³ verabschiedet, mit der das Sitzlandprinzip auch auf Pensionsfonds angewandt wird. Durch die Erleichterung der Kapitalanlage und den Abbau noch bestehender Hemmnisse für den freien Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr erhofft man sich eine Förderung der betrieblichen Altersvorsorge durch Pensionsfonds, die bislang in den meisten Mitgliedstaaten nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Nach wie vor hemmt jedoch die unterschiedliche Art der Besteuerung von Beiträgen zu und Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung die Schaffung eines einheitlichen Marktes für Pensionsfonds. Während in Deutschland die vorgelegte Besteuerung angewandt wird, wonach allein die Beiträge zur betrieblichen Alterssicherung besteuert werden, unterliegen in den meisten anderen Staaten allein die bezogenen Rentenleistungen der Steuerpflicht. Die Kommission plädiert für die weitgehende Anwendung des Prinzips der nachgelagerten Besteuerung, um die aus unterschiedlichen Steuerprinzipien resultierenden Mobilitätshindernisse zu beseitigen (Mitt KOM(2001) 214 endg. vom 19.04.2001). Die Komplexität und Sensibilität dieser Thematik zeigt sich in der Vielzahl von Vertragsverletzungsverfahren, die die Kommission gegenwärtig gegen eine Reihe von Mitgliedstaaten angestrengt hat (Kommission 2003b). Hier ist nicht mit schnellen und einfachen Lösungen zu rechnen, da mit der Steuerpolitik ein weiterer genuin nationaler Politikbereich berührt wird.

Realisierung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen

Das europäische Wettbewerbsrecht soll einheitliche Wettbewerbsbedingungen für alle grenzüberschreitend tätigen Unternehmen sicherstellen. Daher gelten die Regelungen zum Kartellverbot (Art. 81 EGV), zum Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 82 EGV), zur Fusionskontrolle (VO 4064/89) und zum Verbot staatlicher Beihilfen generell auch für Unternehmen, die grenzüberschreitende Leistungen zur privaten Alterssicherung anbieten. Konfliktfälle werden wiederum vom Europäischen Gerichtshof entschieden.

In den letzten Jahren hat der Europäische Gerichtshof zudem auch begonnen zu überprüfen, ob öffentliche Anbieter von Sozialleistungen ungerechtfertigt staatliche Beihilfen erhalten und daher gegenüber privaten Unternehmen über Wettbewerbsvorteile verfügen. Von besonderer Bedeutung ist dabei vor allem die Frage, inwiefern auch Sozialversicherungsträger – wie beispielsweise die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland – unter den vom Europäischen Gerichtshof verwendeten funktionalen Unternehmensbegriff fallen. Damit würden diese ebenfalls dem europäischen Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht unterliegen, so dass die Systeme der kollektiven Alterssi-

cherung der alleinigen Gestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten entzogen wären.

Nach dem aktuellen Stand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gilt jedoch das europäische Wettbewerbsrecht in der Regel für Träger der kollektiven Alterssicherung nur, sofern sie freiwillige Leistungen anbieten, die prinzipiell auch von privaten Unternehmen erbracht werden könnten (*Giesen* 2001; *Hartwig/Manthey* 2001; *Rolfs* 1998). Nicht eindeutig ist dagegen die Haltung des Europäischen Gerichtshofs, wenn es um Pflichtleistungen geht, in denen die Träger der kollektiven Alterssicherung in Konkurrenz zu privaten Unternehmen am Markt tätig werden. So könnten sich Benachteiligungen privater Anbieter beispielsweise ergeben, wenn Rehabilitationsleistungen in Form von Kur- und Heilbehandlungen sowohl von privaten Anbietern wie auch von steuerbegünstigten oder subventionierten Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung bereitgestellt werden. Aber auch die Verwallung von kapitalgedeckten Fonds zur Ergänzung der umlagefinanzierten kollektiven Alterssicherung durch staatliche Rentenversicherungsträger könnte gegen europäisches Recht verstoßen, falls diese auf den privaten Kapitalmärkten in Konkurrenz zu privaten Anlegern agieren und aufgrund staatlicher Subventionen Wettbewerbsvorteile hätten (*Schulz-Weidner* 1997). Sollte der Europäische Gerichtshof weiterhin dieser Richtung folgen, könnte dies durchaus gravierenden Einfluss auf die Ausgestaltung der 1. Säule der kollektiven Alterssicherung zur Folge haben.

Schaffung einer funktionierenden Wirtschafts- und Währungsunion

Schließlich hat auch die Europäische Währungsunion über den damit verbundenen Wachstums- und Stabilitätspakt Einfluss auf die nationalen Alterssicherungssysteme. Eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung von Preisniveaustabilität und damit für eine funktionierende Währungsunion wird in soliden öffentlichen Haushalten gesehen (Art. 104 EGV). Dabei soll das jährliche Haushaltsdefizit maximal drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen, während der öffentliche Schuldenstand 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen soll. Da auch die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungsträger explizit zu den öffentlichen Haushalten gerechnet werden,¹⁴ könnten die sich aus der absehbaren demographischen Entwicklung ergebenden Finanzierungsprobleme der kollektiven Alterssicherungssysteme zu einer Überschreitung dieser Referenzwerte führen. Dies betrifft sowohl Staaten mit einer steuerfinanzierten Grundsicherung, als auch Staaten, in denen die erste Säule der Alterssicherung auf dem Sozialversicherungsprinzip beruht. Daher befasst sich mit diesem Thema neben der Kommission und dem Rat der Finanzminister (ECOFIN) auch die Europäische Zentralbank. Letztere plädiert hierbei für den Umbau der Alterssicherungssysteme zu einer stärker kapitalgedeckten Finanzierung durch einen

größeren Anteil der privaten Alterssicherung (EZB 2003).

Auch die im Jahr 2000 verabschiedete „Sozialpolitische Agenda“ soll zur Verwirklichung des auf der Europäischen Ratstagung im März 2000 in Lissabon beschlossenen strategischen Zieles beitragen, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“¹⁵ (Mitt KOM (2000) 379 endg. vom 28.06.2000). Durch eine bessere Koordinierung der nationalen Maßnahmen zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik soll die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme vorangetrieben und die Sozialpolitik verstärkt als produktiver Faktor im internationalen Systemwettbewerb genutzt werden.

Die Methode der offenen Koordinierung

Hierzu dient auch die Methode der offenen Koordinierung, die nach Beschluss der Ratstagung von Laeken 2001 auch auf die Alterssicherung angewendet wird (Eckardt 2002, 2003). Dieses Verfahren, das im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik entwickelt wurde, zielt auf die dezentrale Koordinierung nationaler Politiken durch die Vorgabe von konkreten Zielen und Indikatoren und durch die Auswertung der nationalen Erfahrungen. Dadurch soll der Lern- und Reformprozess in den Mitgliedstaaten beschleunigt werden. Als zentrale Ziele wurden die „Angemessenheit des Rentenniveaus“, die „finanzielle Tragfähigkeit von öffentlichen und privaten Altersvorsorgeinstrumenten“ und die „Modernisierung der Rentensysteme“ formuliert. Basierend auf nationalen Strategieberichten zu ihrer Umsetzung wurde im März 2003 ein erster Gemeinsamer Bericht veröffentlicht (Kommission 2003a). Da bislang vergleichbare Statistiken nur in unzureichendem Maße vorliegen und auch Indikatoren fehlen, anhand derer der Zielerreichungsgrad verschiedener Reformen zuverlässig gemessen werden kann, wurde auf die explizite Herausstellung von „Best Practices“ verzichtet. Noch ist nicht abschätzbar, ob die Methode der offenen Koordinierung den Einfluss der EU auch auf die Alterssicherungspolitik der Mitgliedstaaten entscheidend verstärken wird, wie dies bei der Beschäftigungspolitik der Fall war. Zumindest in den aktuellen Debatten in Deutschland, Frankreich oder Italien zur Reform der jeweiligen Rentensysteme spielen ihre Zielvorgaben und Empfehlungen bislang noch keine Rolle.

Der Einfluss der EU auf die drei Säulen der Alterssicherung

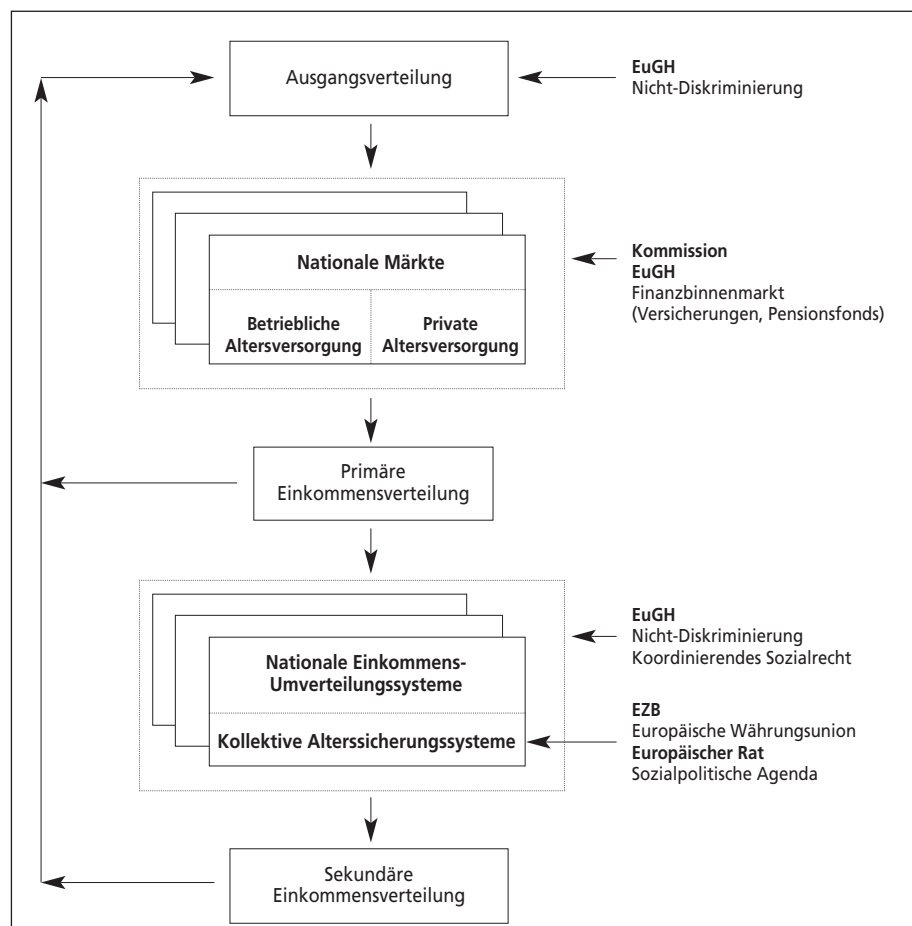
Um den Einfluss der EU, der sich aus den eben dargestellten Aktivitäten ergibt, auf die nationalen Alterssicherungssysteme abschätzen zu können, wären detaillierte Studien notwendig, die im Idealfall Rückschlüsse über die Konsequenzen einzelner Gesetzgebungs- und Rechtsprechungsakte auf die Höhe und Verteilung der Alterseinkommen sowie allgemein auf die Funktionsfähigkeit der nationalen Rentensysteme zuließen. Solche Studien liegen jedoch

nicht einmal auf nationaler Ebene vor. Daher kann hier in einem ersten Schritt nur dargelegt werden, inwieweit die EU durch ihre Rechtsetzung in den Ordnungsrahmen der nationalen Alterssicherungssysteme eingreift. Durch die Veränderung des rechtlichen Rahmens werden zwar nicht die Handlungen der betroffenen Wirtschaftssubjekte im Einzelnen determiniert, aber die veränderten institutionellen Handlungsanreize beeinflussen im Zusammenwirken mit den politischen und ökonomischen Restriktionen die Handlungsergebnisse entscheidend. Der Einfluss der Gesetzgebung und Rechtsprechung der EU auf die nationalen Alterssicherungssysteme lässt sich somit analytisch im Hinblick auf die Ausgangsverteilung, die Wettbewerbsordnung und den Gestaltungsrahmen des sozialen Sicherungssystems erfassen (vgl. Abbildung 3). Die Ausgangsverteilung wird durch die Ausstattung der Wirtschaftssubjekte mit Produktionsfaktoren und Gütern sowie durch Handlungsrechte, die die ökonomischen Verwertungsmöglichkeiten dieser Güter begrenzen, gebildet (Hesse 1983, 8, Fn. 4). Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Nicht-Diskriminierung von Unionsbürgern und zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern kommt einer partiellen Neudefinition und Umverteilung von Handlungsrechten gleich. Den dadurch begünstigten Personengruppen werden neue Nutzungsmöglichkeiten eröffnet. So bedeutet etwa der Zugang zu ihnen bislang verschlossenen

Systemen der betrieblichen Alterssicherung eine ökonomische Aufwertung ihres Sach- und Humankapitals.

Dagegen nimmt die EU mit ihren Maßnahmen zur Schaffung eines einheitlichen Finanzbinnenmarktes direkt Einfluss auf die nationalen Wettbewerbsordnungen der betreffenden Teilmärkte. So unterliegt die private Alterssicherung bereits jetzt weitgehend dem europäischen Gemeinschaftsrecht. Die EU hat ihre unbestrittenen Kompetenzen zur Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für Versicherungen und für andere Teilbereiche des Finanzmarktes genutzt. Dies machte zum Teil umfangreiche Re-Regulierungen auf den nationalen Teilmärkten notwendig. Bei aktuellen Gesetzgebungsinitiativen ist nicht strittig, ob die Union hier überhaupt über Regelungskompetenzen verfügt, da die Mitgliedstaaten ja gerade dieser Kompetenzabtretung durch ihre Teilnahme an der EU zugestimmt haben. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen vielmehr technische Fragen, bei denen es in erster Linie darum geht, wie einzelne Bereiche im Detail reguliert werden sollen. Auf die innerstaatlichen Systeme der kollektiven Alterssicherung wirkt die EU bislang dagegen nur insofern ein, als sie im Rahmen des koordinierenden europäischen Sozialrechts versucht, Mobilitätshemmnisse für Arbeitskräfte abzubauen. Dabei nimmt die diesbezügliche Gesetzgebung und Rechtsprechung nur unsystematisch Einfluss, soweit es den Zugang zu und Leistungen aus innerstaatlichen Ren-

Abbildung 3: Einwirkung der EU in die nationalen Alterssicherungssysteme



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

tensystemen betrifft. Seit einigen Jahren wendet der Europäische Gerichtshof jedoch zunehmend das europäische Wettbewerbsrecht auch auf die sozialen Sicherungssysteme an. Dies betrifft bislang vorwiegend die Erbringung von freiwilligen Leistungen. Welche Konsequenzen sich daraus aber für die Pflichtversicherung und damit für das Kernstück der auf dem Versicherungsprinzip aufgebauten Rentensysteme ergeben könnten, sind augenblicklich nicht abzuschätzen. Allerdings ist eine Kompetenzverschiebung zwischen nationaler und europäischer Ebene durchaus möglich, wenn nur noch als in die exklusive Kompetenz der Nationalstaaten fallende Sozialleistung gelten sollte, was nicht auf Märkten produziert wird, während ursprünglich als Sozialleistung galt, was durch soziale Sicherungssysteme finanziert wurde, unabhängig von der Art der Leistungserstellung.

Kommt es zu einer Verschiebung der Kompetenzen?

Darüber hinaus sind mit der Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auch die öffentlichen Haushalte in das Blickfeld der EU geraten. Da zu diesen auch die Ansprüche aus Leistungen der kollektiven Alterssicherung gezählt werden, rückt die Belastung der Rentensysteme durch die absehbare demographische Entwicklung ebenfalls in den europäischen Gesichtskreis. Zwar sind damit bislang noch keine eindeutigen Mitwirkungs- und Sanktionskompetenzen, die gestaltende Eingriffe der EU erlauben würden, verbunden. Jedoch weisen Äußerungen der Europäischen Zentralbank darauf hin, wie ernst sie dieses Thema und die damit verbundenen Folgen für die Stabilität der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nimmt. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass sie auch die ihr verfügbaren Handlungsmöglichkeiten so weit wie möglich nutzen wird, um ihre Vorstellungen durchzusetzen. Somit könnte es über die Hintertür der Währungsunion durchaus zu einer Verschiebung der Gestaltungskompetenzen im Bereich der kollektiven Alterssicherung weg von den Mitgliedstaaten zur EU kommen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass weder mit einer Vereinheitlichung der Rentensysteme noch mit einer Zentralisierung der Alterssicherungspolitik zu rechnen ist, obwohl der Einfluss der EU auf die Alterssicherung der Mitgliedstaaten in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Die Ursache hierfür liegt primär in der Komplexität und Unterschiedlichkeit der Alterssicherung in den einzelnen Mitgliedstaaten. Mit Ausnahme des Europäischen Gerichtshofs, der durch seine Rechtsfortbildung starken Einfluss auf einzelne Gestaltungselemente der nationalen Rentensysteme gewonnen hat, waren für Kompetenzverlagerungen bislang die Mitgliedstaaten selbst die treibende Kraft. Dahinter stand jedoch keine bewusste Entscheidung für eine stärkere „Europäisierung“ der Alterssicherung.

Diese ist weitgehend das Resultat nationaler Reformen, die zu einer Aufwertung der 2. und 3. Säule der betrieblichen und privaten Alterssicherung führte. Da sich diese des Marktmechanismus bedienen, unterliegen sie auch der dafür geltenden genuinen Regelungskompetenz der EU. Sollte sich der Trend zu einer Teil-Privatisierung bisher kollektiv geregelter Rentenleistungen fortsetzen, wird sich diese Tendenz weiter verstärken. Zudem ist im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion insgesamt mit einer stärkeren Koordinierung der Alterssicherungspolitik und mit einer größeren Einflussnahme der Europäischen Zentralbank zu rechnen. Dies könnte auch zu einer teilweisen „Europäisierung“ der bisher rein nationalen kollektiven Alterssicherung führen.

Literatur

- BMGS (Hg.): Sozialkompass Europa. Soziale Sicherheit im Vergleich. Bonn. Unter: <http://www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A801.pdf>, 13.10.2003
- Dippel, R. u.a.: Kreditwirtschaftlich wichtige Vorhaben der EU (mit CD-ROM). Berlin, 9. Auflage 2002
- Eckardt, M.: Die Methode der offenen Koordinierung – Konsequenzen für die Alterssicherung (-spolitik) in der Europäischen Union. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 51/2002, S. 197–203
- Eckardt, M.: The Open Method of Co-ordination on Pensions – An Economic Analysis of its Effects on Pension Reforms. Thünen-Reihe Angewandter Volkswirtschaftstheorie, Working Paper No.39, Universität Rostock, Rostock 2003
- Eichenhofer, E.: Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof – Zur Genealogie der Thematisierung des Sozialrechts durch den EuGH. ZeS-Arbeitspapier Nr. 9/96, Osnabrück 1996
- Eichenhofer, E.: How to Simplify the Co-ordination of Social Security. In: European Journal of Social Security, Vol.2–3/2000, S. 231–240
- EPC: Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of Ageing Populations on Public Pensions Systems. EPC/ECFIN/58/100-EN-Rev.1, Brüssel, 6.11.2000
- EPC: Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations: the Impact on Public Spending on Pensions, Health and Long-term Care for the Elderly and Possible Indicators of the Long-term Sustainability of Public Finances. EPC/ECFIN/655/01-EN final., Brüssel 2001
- EZB: Die Notwendigkeit umfassender Reformen angesichts einer alternden Bevölkerung. Monatsbericht April 2003, S. 45–60
- Giesen, R.: Wettbewerb zwischen Sozialversicherungsträgern und Privatversicherungen nach europäischem Kartellrecht. In: Eichenhofer, E. (Red.): Soziale Sicherheit und Wettbewerb. Bundestagung des deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., 12. und 13. Oktober 2000 in Mainz. Wiesbaden 2001, S. 123–146
- Hartwig, S./Manthey, N.V.: Kassen und Versicherungen als Konkurrenten. Zur Gleichbehandlung von Sozialversicherungsträgern und privaten Versicherungsunternehmen im europäischen Wettbewerbsrecht. In: Versicherungswirtschaft, H.13/2001
- Hauser, R.: Stand und Entwicklungstendenzen der Annäherung der sozialen Sicherung in der Europäischen Union: Das Beispiel Alterssicherung. In: Schmähl, W./Rische, H. (Hg.): Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik. Baden-Baden 1995, S. 29–172
- Hesse, G.: Zur Erklärung der Änderung von Handlungsrechten mit Hilfe der ökonomischen Theorie. In: Schüler, A. (Hg.): Property rights und ökonomische Theorie. München 1983, S. 70–109
- Kaltenbach, H.: Die Rentenversicherung im Konzept der „Drei Säulen“. In: Ruland, F. (Hg.): Handbuch der Gesetzlichen Rentenversicherung. Bonn 1990, S. 425–450
- Koch, E.: Die Entscheidung des EuGH zum Leistungsexport des Pflegegeldes vom 5. März 1998 (Rs C-60/96). In: ZFSH/SGB, 37. Jg./1998, S. 451–454
- Kommission: Entwurf eines gemeinsamen Berichts der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten, Brüssel, 03. März 2003, 6527/2/03 REV 2. Unter: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/2003jpr_de.pdf, 13.10.2003 (2003a)
- Kommission: Annex. Progress on the Financial Services Action Plan, 3. June 2003. Unter: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/annex.pdf, 13.10.2003 (2003b)
- Leibfried, S./Pierson, P.: Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenenpolitik. In: Leibfried, S./Pierson, P. (Hg.): Standort Europa. Europäische Sozialpolitik. Frankfurt am Main 1998, S. 58–99

- Mabbett, D.: Social Regulation and the Social Dimension in Europe: the Example of Insurance. In: European Journal of Social Security, Vol.2–3/2000, S. 241–257
- MISSOC: Die soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums. http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_de.html, 13.10.2003
- OECD: Total Assets of Private Pension Funds Within OECD Countries. Unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/41/27686608.pdf>, 13.10.2003
- Ostner, I./Lewis, J. (1998): Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung. In: Leibfried, S./Pierson, P. (Hg.): Standort Europa. Europäische Sozialpolitik. Frankfurt am Main, S. 196–239 (1998a)
- Rabe, Th.: Liberalisierung und Deregulierung im Europäischen Binnenmarkt für Versicherungen. Berlin 1997
- Rolfs, Chr.: Europarechtliche Grenzen für die Monopole der Sozialversicherungsträger? In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 1998, S. 202–208
- Schäfer, D.: Soziale Sicherung (I und II): Konstruktions-elemente und Gestaltungsalternativen. In: WISU, 75-79/1983, S. 119–126
- Schulte, B.: Das Europäische Sozialmodell im künftigen Europa. In: ZFSH/SGB, 3-17/2001, S. 67–79
- Schulz-Weidner, W.: Die Konsequenzen des europäischen Binnenmarktes für die deutsche Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung, 1997, S. 449–473

Anmerkungen

- ¹ Vgl. im Einzelnen zur Ausgestaltung der nationalen Alterssicherungssysteme BMGS (2003), MISSOC (2003).
- ² Hierüber liegen kaum vergleichende Daten vor; vgl. aber EPC (2000,2001) sowie für eine ausführliche empirische Analyse Hauser (1995).
- ³ Verschiedene Länder nahmen nach 2000 umfassende Reformen vor oder erarbeiteten auf nationaler Ebene neue demographische Projektionen, die nicht im Einzelnen in den Projektionen erfasst werden konnten. Es ist daher Vorsicht geboten, wenn man diese Zahlen interpretiert und mit den Zahlen anderer Länder vergleicht.
- ⁴ Auf tarifvertraglich geregelte Systeme der betrieblichen und privaten Altersvorsorge findet die VO 1408/71 an sich keine Anwendung. Für Ausnahmen vgl. VO 1408/71 Art. 11.
- ⁵ Sachleistungen und soziale Dienste werden dagegen i.a. nur gewährt, wenn im Beschäftigungsland ein Anspruch darauf besteht und auch im Wohnsitzland solche Leistungen existieren (Art. 13 VO 1408/71; Koch 1998, 452f.). Rentenbezieher erhalten sie jedoch auch, falls an ihrem Wohnsitz keine derartigen Leistungen erbracht werden, sofern sie in ihrem früheren Beschäftigungsland Anspruch darauf hätten. Die Kosten müssen von den Trägern im Beschäftigungsland an das Wohnsitzland erstattet werden (Art. 27, 28 VO 1408/71).
- ⁶ Dies hat z.B. zur sukzessiven Ausdehnung des persönlichen Anwendungsbereichs der VO 1408/71 über abhängig beschäftigte Arbeitnehmer auf andere Personengruppen wie Selbstständige oder Studierende geführt.
- ⁷ KOM (1998) 779 endg. – 98/0360 (CNS). Lücken bestehen bspw. bzgl. der Koordinierung von Vorruhestandsregelungen oder der Anrechnung von Kindererziehungszeiten.
- ⁸ Vgl. Mitt KOM (1999) 232 vom 11.05.1999 und zum aktuellen Stand Kommission (2003b).
- ⁹ Die RL 2002/83/EC des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. November 2002 über Lebensversicherungen (AB1. L 345 vom 19.12.2002, S. 1–51) hat die bisherige Gesetzgebung und Rechtsprechung in diesem Bereich gebündelt.
- ¹⁰ Vgl. hierzu über den aktuellen Diskussionsstand zur Regulierung der Solvabilität die Dokumente unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvency_de.htm (13.10.2003) bzw. zur Finanzkonglomeration die Dokumente unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/finances/financonglo/index.htm (13.10.2003).
- ¹¹ Aufgrund der steigenden Bedeutung von Kapitalanlagen wie Investmentfonds beeinflussen auch die Regelungen zur Schaffung eines einheitlichen Bank- und Wertpapiermarktes die betriebliche und private Alterssicherung, vgl. hierzu im Überblick Dippel u.a. (2002).
- ¹² RL 2002/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Dezember 2002 über Versicherungsvermittlung, Abl. L 009 vom 15.01.2003, S. 3–10.
- ¹³ RL 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, Abl. L 235 vom 23.09.2003, S. 10–21.
- ¹⁴ Vgl. Art. 2 Protokoll zum EG-Vertrag über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit von 1992.
- ¹⁵ Vgl. Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000, Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, unter http://www.europa.eu.int/summits/lis1_de.htm#Umsetzung, S. 2, (13.10.2003).

Der brüchig gewordene Sozialstaatskonsens offenbart einen erheblichen Reformbedarf

Überlegungen zur Nachhaltigkeit des deutschen Sozialstaatsmodells

Von Diether Döring



Prof. Dr. Diether Döring ist Professor für Sozialpolitik und Finanzwissenschaft in Frankfurt am Main. Sein beruflicher Werdegang begann in der chemischen Industrie. Heute lehrt er an der Akademie der Arbeit der Universität Frankfurt sowie dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität. Er ist zudem Mitglied des Hochschulrates der Fachhochschule/University of Applied Sciences Frankfurt a.M. und Vorsitzender des Königsteiner Forums. Zu seinen Hauptarbeitsgebieten gehören Fragen des Arbeitsmarktes, der Gesundheits-sicherung, der Unternehmenssozialpolitik und Fragen der Wirtschafts- und Sozial-ethik. Er hat soeben ein größeres euro-päisch vergleichendes Vorhaben zur Alterssicherung abgeschlossen.

Die Sozialstaatsorientierung wurde in den 50er- und 60er-Jahren zu einem wichtigen Bestandteil des Grundkonsenses der Bundesrepublik, beruhte jedoch auf dem Vertrauen auf ein stetiges Wirtschaftswachstum. Gegenwärtig ist dieser Sozialstaatskonsens brüchig geworden. Beschäftigungsprobleme und steigende Leistungsausgaben zeigen, dass die Rücklagen aufgebraucht sind. Der Reformbedarf ergibt sich auch aus den Veränderungen im Erwerbssystem selbst. Die Einbeziehung aller Formen von Erwerbstätigkeit in die Sozialversicherungspflicht wird – so Diether Döring – zu einer Überlebensfrage des Sozialsystems werden. Nicht zuletzt demographische Veränderungen und die damit verbundene Finanzierung des Generationenvertrags werden zu Einschränkungen auf der Leistungsseite führen. Will der Sozialstaat leistungsstark bleiben, sind Anstrengungen zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage unabdingbar. Und dies wieder-

um verlangt von politischen Entscheidungsträgern langfristige Leitvorstellungen und einen Reformkonsens. Red.

Schlüsselentscheidungen für das Profil des Sozialstaats

Die Schlüsselentscheidungen für das Profil des heutigen deutschen Sozialstaats fielen überwiegend in die 50er- und 60er-Jahre der alten Bundesrepublik. Nachdem starke Elemente privater Vorsorge durch Krieg und Inflation zerstört waren, sollte eine massive Verbesserung der zuvor deutlich knapper angelegten Sozialversicherungsleistungen dies kompensieren. Die enorme Beschäftigungsdynamik der Wiederaufbauphase („Wirtschaftswunder“) ließ es vorteilhaft erscheinen, die traditionelle Koppelung der Sozialversicherungspflicht an den Arbeitnehmerstatus beizubehalten. Mindestsicherungselemente und Stützungsmaßnahmen für Kleinverdiener, die es zuvor ebenso in der Arbeitslosenversicherung wie im Rentensystem gegeben hatte, schienen angesichts der Vollbeschäftigung überflüssig und wurden aufgegeben. Der energische Ausbau des Sozialstaates in den 50er- und 60er-Jahren wurde auch durch politische Motive gestützt: Die Sozialstaatlichkeit diente der Legitimation des neu gegründeten Teilstaates Bundesrepublik und diente der Erzeugung von breiter Loyalität. Der Konflikt der politischen Systeme auf deutschem Boden zwang zudem, das sozialpolitische Profil der Republik zu schärfen.

Bis in die 70er-Jahre hinein war die Sozialstaatsstrategie der alten Bundesrepublik auch im Wesentlichen eine Erfolgsgeschichte. Gefährdungen des inneren Zusammenhalts der Gesellschaft konnten weitgehend vermieden werden. Das klassische historische Armutsproblem, die Not der Alten, wurde massiv zurückgedrängt. Die entschiedene Sozialstaatsorientierung wurde somit einer der Grundkonsense der alten Bundesrepublik. Er beruhte allerdings auf dem Vertrauen auf stetiges wirtschaftliches Wachstum. Die steigenden finanziellen Verteilungsspielräume der Vollbeschäftigungszeit nutzte die Politik für eine ganze Kette von sozialen Leistungsverbesserungen.

Sozialpolitischer Fortschritt wurde bis in die 70er-Jahre hinein weitgehend mit Leistungsverbesserung gleichgesetzt. Ein besonders instruktives Beispiel bildet die Rentenreform 1956/57, die die Renten um rund 70 Prozent anhub. Dies sicherte nicht zuletzt der Regierungskoalition unter Konrad Adenauer 1957 den Wahlsieg. Finanzierungsfragen der sozialen Sicherungssysteme schienen vor dem günstigen wirtschaftlichen Hintergrund geradezu irrelevant zu sein.

Der Sozialstaatskonsens ist brüchig geworden

Heute ist der Sozialstaatskonsens der alten Bundesrepublik brüchig geworden. Die seit 1973/74 stufenförmig angewachsenen Beschäftigungsprobleme haben die Ausgangslage stark verändert. Die Leistungsausgaben stiegen. Die Lohndynamik wurde schwächer, was die Einnahmeseite traf. Ein Auftrieb der Sozialabgaben war die Folge. Die deutsche Einheit sorgte für einen weiteren Problemschub. Hinzu kamen wirtschaftliche Rückschläge; zuletzt im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September. Das ökonomische Dilemma, dem jeder Sozialstaat unterliegt, zeigte sich nun in aller Schärfe. Sozialstaaten sind von eindrucksvoller Leistungsfähigkeit, solange sie die Gesellschaft weniger benötigt. Nimmt jedoch die Angewiesenheit der Gesellschaft – zum Beispiel infolge von Arbeitslosigkeit – zu, verringert sich zwangsläufig ihre Leistungsfähigkeit für den Einzelnen. Höhere Anforderungen treffen mit einer Schwächung der Finanzierungsseite zusammen. Die Zugeständnisse der guten Jahre werden dann oft eingesammelt, was zwangsläufig auf Widerstand stößt. Diesem Dilemma entkommt eine Sozialstaatspolitik nie völlig. Es hätte sich jedoch vermindern lassen, wenn leistungsbezogene Entscheidungen in der Vergangenheit auch die Möglichkeit ungünstigerer Entwicklungen berücksichtigt und zudem die Finanzierung stärker „diversifiziert“ worden wäre. Ein Mehr an Rücklagenbildung und eine breitere Basis der Beitragsbemessung bei den Einkunftsarten hätten das System weniger „kurzatmig“ gemacht. Das Gegenteil aber geschah: Die Kernfinanzierung der Sozialversicherung über lohnbezogene Beiträge, die das Beschäftigungsverhältnis schon in gewissem Maße zum „Lastesel des Sozialstaates“ gemacht hatte, wurde im Prozess der deutschen Einigung nochmals kräftig verstärkt. Der beitragsfinanzierten Sozialversicherung wurde die Hauptlast der sozialstaatlichen Integrationsaufwendungen – Leistungen für Arbeitslose, der Arbeitsmarktpolitik, Anhebung der Rentenleistungen – aufgebürdet. Diese Integrationsleistungen hätten systematisch richtig von allen Bürgern und Bürgerinnen über Steuern finanziert werden müssen. Durch die überzogenen Beitragslasten wurden Beschäftigungsspielräume reduziert und zusätzlich der private Konsum geschwächt. Gleichzeitig haben europäische Nachbarländer wie die Niederlande, die Schweiz und die skandinavischen Länder nicht zuletzt mittels einer geringeren Belastung der Arbeit und einer energischen Begünstigung der Teilzeitarbeit weit bessere Beschäftigungsverhältnisse erreicht.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Eine Frau sucht in Berlin-Marzahn bei Schneetreiben in einem gelben Container für Wertstoff-Recycling nach Verwertbarem. Bei einer starken Reduktion der Arbeitszeit oder gar im Falle von Arbeitslosigkeit steigt das Armutsrisiko. *Foto: dpa*

Reformbedarf durch Veränderungen im Erwerbsleben

Neben den Beschäftigungsproblemen ergeben sich im deutschen System heute Reformbedarfe aus Veränderungen im Erwerbssystem. Ein deutlicher Trend geht zu mehr zeitvariablen und Teilzeittätigkeiten. Erfahrungen anderer europäischer Länder zeigen, dass eine stärkere Arbeitszeitdifferenzierung vorteilhaft für die Beschäftigung ist. Das gegenwärtige deutsche Sozialversicherungssystem wirkt hier jedoch eher bremsend. Aufgrund der lohnpportionalen Ausgestaltung fast aller

Geldleistungen gehen Beschäftigte bei einer starken Reduktion ihrer Arbeitszeit oft ein Armutsrisiko ein. Es ist kein Zufall, dass Länder mit höheren Teilzeitzinsen in ihren Sicherungsleistungen Niedrigentgelte eher begünstigen.

Ein weiterer Trend führt zu einem erhöhten Anteil selbstständiger Tätigkeiten. Diese stehen im deutschen System zumeist außerhalb der Sozialversicherungspflicht, was wirtschaftliche Anreize für ihre Zunahme setzt. Dieser Trend schwächt die deutsche Sozialversicherung, weil sie im Kern noch ein System der Arbeitnehmerversicherung - ohne die Beamten - ist. An-

dere Nachbarländer dagegen koppeln in zwischen ihre Sicherungssysteme an die Erwerbstätigkeit, unabhängig davon, ob sie abhängig oder selbstständig ausgeübt wird. Einige richten die Systeme gar universell aus, beziehen also die gesamte Bevölkerung ein und dies einschließlich der Nichterwerbstätigen (Schlagwort „Bürgerversicherung“). Die Finanzierung stützt sich in diesen Fällen auf alle Einkunftsarten, also ebenso jene aus Arbeit wie aus Vermögen. Von Beiträgen freigestellt werden in aller Regel Personen mit sehr niedrigem Einkommen.

Einen eher unerwarteten Wiederaufstieg erlebt in Deutschland gegenwärtig der Beamtenstatus im öffentlichen Sektor. Als wirtschaftlicher Anreiz wirken hier die durch die Nichtbeitragspflicht bedingten Kostenvorteile für den öffentlichen Arbeitgeber. Einige deutsche Kommunen haben den Vorreiter bei dieser Entwicklung gemacht. Im Ergebnis trägt die öffentliche Hand hiermit zu einer finanziellen Destabilisierung der Sozialversicherung bei.

Einbeziehung aller Formen von Erwerbstätigkeit wird notwendig

Vor diesem Hintergrund wird die Einbeziehung aller Formen von Erwerbstätigkeit in die Sozialversicherungspflicht zunehmend zu einer Überlebensfrage des deutschen Systems werden. Dies würde zu mehr Chancengleichheit im Wettbewerb verschiedener Erwerbsformen beitragen, Sicherungslücken bei heute nicht selten „gemischten“ Erwerbsbiografien vermeiden und tendenziell die Beiträge für Versicherte und Arbeitgeber senken. Will man diese Verbreiterung der Versicherungspflicht nicht, muss man mindestens jene massiven Aufwendungen für den Solidarausgleich, die Bezieher mittlerer Entgelte zum Beispiel in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen Pflegeversicherung leisten, über Steuern finanzieren. Um den Teilzeitanteil zu erhöhen, wäre es darüber hinaus Erfolg versprechend, Kleinverdiener bei Lohnersatzleistungen zu begünstigen. Dies hat sich in mehreren Nachbarländern neben der Entlastung des Faktors Arbeit als Teil eines Erfolgsrezepts für den Arbeitsmarkt erwiesen und zugleich Armutsrisiken verringert.

Für moderne Erwerbsgesellschaften charakteristisch sind auch wachsende Frauenerwerbsquoten. Bessere Ausbildungsvoraussetzungen vergrößern die Chancen der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Verringerte Kinderzahlen erleichtern zudem die Berufstätigkeit. Gleichzeitig erhöhen die veränderten Lebensformen aber auch die Angewiesenheit auf die eigene Erwerbstätigkeit. Die steigende weibliche Erwerbsbeteiligung kommt dem Sozialversicherungssystem zugute, vermehrt eigene Sicherungsansprüche von Frauen und reduziert deren Abhängigkeit von abgeleiteten Sicherungen. Zugleich verringert sich damit der Spielraum für die bisher vorrangig von Frauen geleistete Arbeit in der Familie, insbesondere bei der Pflege. Somit wächst voraussichtlich hier die Angewiesenheit auf sozialstaatliche Leistungen. Deutlich herausgestellt werden muss allerdings, dass im Prozess wachsender Erwerbsbetei-

ligung kinderreiche Familien und Alleinerziehende - relativ gesehen - wirtschaftlich zurückgefallen sind. Ihre auffallend starke Betroffenheit von Armut ist der größte Makel des deutschen Sozialstaates. Die immer noch dürftigen Betreuungsmöglichkeiten bremsen die oft erwünschte Erwerbsbeteiligung. Kindbezogene Geldleistungen sind nicht annähernd armutsvermeidend. Hier liegen zwei Ansatzpunkte für eine energische Umsteuerung, die letztlich im Interesse der ganzen Gesellschaft - wie auch der Nachhaltigkeit des Sozialstaates liegt.

Massive Verschiebungen der Altersstruktur

Schauen wir weiter in die Zukunft, erwartet uns eine massive Altersstrukturverschiebung. Nach aktuellen Prognosen werden den Einwohnern im erwerbsfähigen Alter 2030 etwa doppelt so viele Ältere gegenüberstehen. Die hieraus folgenden Finanzierungsprobleme des Generationenvertrages lassen sich ohne Kenntnis der künftigen Beschäftigungsentwicklung und den ausgabenrelevanten Entscheidungen der Politik nicht mit letzter Sicherheit bestimmen. Wegen der zu erwartenden Finanzierungsprobleme wird das Rentenniveau durch die Entscheidungen der Alterssicherungsreform 2001 bis 2030 um fast ein Zehntel des bisherigen Anspruchsvolumen abgesenkt. Der nun zusätzlich vorgesehene „Nachhaltigkeitsfaktor“ wird diese Lücke schließen. Zugleich führt die Regierung die bereits in den 90er-Jahren beschlossenen Einschränkungen der Frühverrentungsmöglichkeiten fort. Dies ist eine vermutlich unvermeidbare Maßnahme. Heute zeigt sich, dass der einstige Konsens zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern, Ältere früher in den Ruhestand zu entlassen, um Beschäftigung für Jüngere zu schaffen, fehlgeschlagen ist. Die Wiederbesetzungsraten waren dürftig. Faktisch wurden hier beschäftigungsbezogene Rationalisierungsprozesse in den Unternehmen zu Lasten der Sozialstaatsfinanzen verstärkt. Länder, die diesen Weg nicht bzw. in geringerem Maß beschritten haben, sind heute in einer deutlich besseren finanziellen Situation hinsichtlich ihrer sozialen Sicherungssysteme. Zugleich zeigt sich, dass höhere Beschäftigungsraten der Älteren und niedrige Jugendarbeitslosigkeit kein Widerspruch sind. Ganz im Gegenteil. Eine Schlüsselrolle für ein erfolgreiches Vorgehen spielen neben der geringeren Belastung des Faktors Arbeit und der Begünstigung der Teilzeitarbeit energische Anstrengungen in der Bildung, vor allem der Weiterbildung auch in vorgerücktem Erwerbsalter. In Deutschland brechen bisher berufliche Weiterbildungsaktivitäten fatalerweise mit dem 50. Altersjahr weitgehend ab.

Gesundheitssicherung, Pflege und Sozialhilfe

Viel spricht dafür, dass die Alterung der Gesellschaft auch höhere Anforderungen in Gesundheitssicherung, Pflege und der Sozialhilfe auslösen wird. Vermutlich trägt die veränderte familiäre Wirklichkeit der Jüngeren dazu bei, dass es bei ihnen künf-

tig zu einer doppelten Dynamik der Inanspruchnahme pflegerischer Dienste kommen wird. Andererseits wird voraussichtlich die sinkende Anzahl von Personen im Erwerbsalter entlastend auf den Arbeitsmarkt wirken, was die Erwerbschancen insgesamt, aber auch jene der älteren Erwerbstätigen, verbessern dürfte. Will man die zu erwartenden Zusatzlasten im Bereich Gesundheit und Pflege im bestehenden System - wie gegenwärtig propagiert - bei stabilen oder gar sinkenden Beiträgen bewältigen, führt dies zwangsläufig zu schrittweise sinkendem Leistungsniveau und zu einer sich weiter verstärkenden Zwei-Klassen-Medizin. Deswegen ist es neben einer präziseren Definition des medizinisch Notwendigen und einem Aufbrechen monopolistischer Strukturen im Gesundheitssystem erforderlich, die Finanzierungsbasis des gesetzlichen Systems zu verbreitern. Die fatale Neigung der Politik, dem Arbeitsverhältnis einen Großteil der Lasten aufzubürden, ist nicht zu rechtfertigen und beschäftigungsschädlich. Mit Blick auf den zu erwartenden Belastungsanstieg ist es zusätzlich notwendig, Potenziale gegenseitiger Hilfe zu stärken, die in der Gesellschaft durchaus vorhanden sind.

Leistungsstarker Sozialstaat und hoher Beschäftigungsgrad

Ein leistungsstarker Sozialstaat bleibt letztlich in jedem Falle auf einen hohen Beschäftigungsstand angewiesen. Gute Erwerbschancen sind zudem selbst ein wichtiger Faktor sozialer Sicherheit. Deshalb ist es unabdingbar, dass die Sozialstaatsreform gezielte Beiträge zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage leistet. Als alternative Strategien bei der Entlastung des Faktors Arbeit bieten sich eine Verbreiterung der Grundlage der Beitragsbemessung auf alle Einkunftsarten und/oder der stärkere Einsatz steuerlicher Elemente in der Finanzierung der Kernsysteme der sozialen Sicherung an. Eine solche Strategie entspräche einem breiten europäischen Trend bei unseren wichtigsten wirtschaftlichen Wettbewerbern. Allerdings bewahrt auch eine Finanzierungsreform eine alternde Gesellschaft nicht vor Veränderungen auf der Leistungsseite des Systems. Eine energische Finanzierungsreform würde jedoch das Gefühl eines gerechten Umgangs bei der Lösung vorhandener Probleme stärken und wäre ein Beitrag zur Akzeptanz auch wenig angenehmer Maßnahmen. Bei Veränderungen auf der Leistungsseite ist im Übrigen ein Mehr an Redlichkeit nötig. Einen Anlass für diese Forderung liefert die gegenwärtig erneut geführte Alterssicherungsdebatte. Anlässlich der Alterssicherungsreform 2001 hatten faktisch auch die Gewerkschaften eine beträchtliche langfristige Absenkung des Rentenniveaus hingenommen. Diese wird im Ergebnis dazu führen, dass unter Berücksichtigung der für 2005 zu erwartenden Neuregelung der Rentenbesteuerung das gesetzliche Nettorentenniveau nach 40 Jahren Erwerbstätigkeit langfristig unter 50 Prozent liegen dürfte. Dass in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt wird, dass es „nun endlich auch“ zu Eingriffen auf der Leistungsseite kommen müsse, ist

vor diesem Hintergrund unredlich zu nennen. Die Realisierung der Vorschläge der „Rürup-Kommission“ für einen Nachhaltigkeitsfaktor werden das Niveau auf etwa 45 Prozent senken.

Ein Reformrückstand ist deutlich erkennbar

Spätestens seit den 90er-Jahren ist in Deutschland die Betonung der Reformbedürftigkeit des Sozialstaates zum Standard von Politikeräußerungen jeglicher Couleur geworden. Dennoch hat sich ein deutlicher Reformrückstand entwickelt. Die langsamen Reformfortschritte sind nicht zuletzt Ergebnis einer wenig zielführenden Regierungsstrategie. Der klassische politische Sozialstaatskonsens hatte durch die Wiederherstellung der deutschen Einheit den Systemkonflikt als einen seiner stützenden Faktoren verloren. Auch die Angewiesenheit auf die Sozialstaatlichkeit für die Legitimation der Bundesrepublik war mit dem Wegfall der Teilstaatlichkeit entfallen. Mit der fehlenden Möglichkeit, Zuwächse zu verteilen, entfiel zudem ein reizvolles Instrument der Loyalitätsbildung für die Parteien. Ohne den Zerfall des „Grundkonsenses“ der alten Bundesrepublik in Rechnung zu stellen, wurde gerade in der letzten Legislaturperiode immer wieder versucht, mit Gesprächsrunden unterschiedlicher Zusammensetzung im alten Stil Reformkonsense herzustellen. Die Bundesregierung hat dabei eine enorme Produktivität an Gesprächsrunden und Kommissionen entfaltet. Dabei entschied sie sich jedoch fatalerweise eher für eine Art Moderationsaufgabe, anstatt diese Prozesse mittels einer eigenen langfristigen Leitvorstellung für den Sozialstaat zu steuern. Diese nicht erkennbare Leitvorstellung der Regierung ist nicht unwesentlich für das Scheitern der Konsensbemühungen in der vorigen Legislaturperiode verantwortlich. In dieser Perspektive scheint das Umschalten der Regierung Schröders mit der Rede vom 14. März 2003 eine eher erfolgversprechende Strategie darzustellen. Sie lässt jedoch wiederum jede langfristige Leitvorstellung vermissen, die der Gesellschaft vermittelt, auf welches Sozialstaatsprofil langfristig das System hingesteuert werden soll. Zudem muss eine solche Leitvorstellung den Eindruck einer gerechten Lösung vermitteln. Legt man die im Hauptteil dieser Überlegungen vorgenommenen Analyse des Reformbedarfes zugrunde, sollte dabei eine Art „magisches Dreieck“ die Richtung der Veränderung des heutigen Systems bestimmen. Dessen Eckpunkte könnte man mit den Stichworten „Kinderfreundlichkeit“, „Bildungsfreundlichkeit“ und „Beschäftigungsfreundlichkeit“ kennzeichnen. Ohne eine solche Zielmarkierung entsteht bei unangenehmen Maßnahmen viel eher der Eindruck, in eine Kette von Schraubendrehungen hineinzugeraten, die letztlich zu einer weitgehenden Zerstörung des Sicherungssystems führen werden. Zudem ist es gerade bei Finanzierungsproblemen und hiermit begründeten Einschnitten unabdingbar für die Akzeptanz, dass die normativen Grundlagen für die Ausrichtung der Veränderungen erkennbar werden.

Zur Reform des Sozialstaats

Von Werner Sesselmeier



Prof. Dr. Werner Sesselmeier lehrt und forscht am Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Darmstadt. Seine Forschungsschwerpunkte

sind: Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, Auswirkungen von Migration und demographischem Wandel auf die sozialen Sicherungssysteme, Verzahnung von Steuer- und Sozialsystem sowie Beschäftigungswirkungen des Steuer- und Transfersystems. Werner Sesselmeier ist federführender Herausgeber der Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“.

Die Orientierung der sozialen Sicherungssysteme am althergebrachten Bild der Arbeitswelt ist hinfällig. Um den gravierenden Strukturwandel verstehen zu können, erörtert Werner Sesselmeier zunächst anhand von vier Säulen die Grundzüge des Sozialstaats. Gerade diese vier Säulen bröckeln seit geraumer Zeit. Der gegenwärtig zu beobachtende Strukturwandel führt dazu, dass die Voraussetzungen der sozialen Sicherung nicht mehr im gewohnten Ausmaß erfüllt sind. Fünf zu konstatierende Trends haben nachhaltige Auswirkungen auf die Struktur und zukünftige Finanzierung der sozialen Sicherung. In der gegenwärtigen Debatte um die Reform der sozialen Sicherungssysteme muss nicht nur über eine Neujustierung der finanziellen Belastungen zwischen Individuum und Staat nachgedacht werden. Die beschäftigungspolitische Bedeutung der Lohnnebenkosten und die daraus sich ergebende Lohnschere legen als Konsequenz die Senkung der hohen Lohnnebenkosten nahe. Red.

Der Umbau des Sozialstaats ist nicht einfach

Der Sozialstaat dient der Absicherung der Bürger gegenüber den Unbillen einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Insbesondere in Zeiten des Wandels unterstützt die soziale Sicherung die Risikobereitschaft der Individuen, da sie wissen, dass sie im Falle des Nichterfolgs abgesichert sind. Hieraus ergibt sich allerdings ein Wahrnehmungproblem, weil die Organisation der sozialen Sicherung selbst aufgrund des ökonomischen und gesellschaftlichen Wandels geändert werden muss, wenn sie denn ihren Auftrag erfüllen will. Dies wiederum verursacht Ängste in der Bevölkerung, da sich diese nicht sicher sein kann

über die Konsequenzen des Umbaus, der immer auch von einigen als Abbau wahrgenommen werden wird. Daneben ist der Umbau auch nicht einfach zu bewerkstelligen, da dieser Begriff schon impliziert, dass ein spezifisches System der sozialen Sicherung bereits vorhanden ist. Daraus ergeben sich Pfadabhängigkeiten¹ in Folge rechtlicher Verpflichtungen und historisch gegebener Entwicklungslinien, die zur Akzeptanz des Sozialstaats beigetragen haben (vgl. hierzu Metzler 2003).

Der gegenwärtig bereits stattfindende und sich weiterhin abzeichnende Strukturwandel erfordert nun beides: Sicherheit für die Bürger und Anpassung der Sicherungssysteme selbst, um diese Sicherheit weiterhin erhalten zu können. Die dahinter stehende Aufgabe ist somit eine Neujustierung der Arbeitsteilung zwischen Staat und Individuum. Es ist zu klären, wer in welchem Umfang welche Vorsorgeleistungen tragen soll und wie das daraus resultierende Gesamtpaket aussehen könnte. Zuvor jedoch müssen die Trends skizziert und deren Auswirkungen auf den deutschen Sozialstaat herausgearbeitet werden. Dazu ist es zunächst notwendig den deutschen Sozialstaat in seinen Grundzügen darzustellen.

Die vier Säulen des deutschen Sozialstaates

Der deutsche Sozialstaat beruht auf einer weithin akzeptierten Dreiteilung entlang der drei Begriffe Versicherung, Versorgung und Fürsorge. Fürsorge beinhaltet dabei eine gesamtgesellschaftliche Umverteilung, d.h. den wohlhabenden Gruppen nimmt der Staat etwas, um es den fürsorgebedürftigen Gruppen zu geben. Die soziale Sicherung steht damit in einem Spannungsfeld zwischen Verteilung und Versicherung: Zumeinen soll sie verteilungspolitisch nicht gewünschte Ergebnisse zumindest abschwächen, und zum anderen schützt der Wohlfahrtsstaat die Erwerbstätigen vor nicht oder zu gering versicherten Risiken. Bei letzterem spielen die Sozialversicherungen von der Gesetzlichen Rentenversicherung über die Gesetzliche Krankenversicherung und die gesetzliche Pflegeversicherung bis hin zur Arbeitslosenversicherung die zentrale Rolle. Von den Leistungen dieser Sozialversicherungen grenzt man soziale Transfers – Sozialhilfe, Wohngeld, Bafög, Kindergeld, Erziehungsgeld – dadurch ab, dass sie nicht dem Versicherungsprinzip folgen und sich nicht aus Beiträgen finanzieren. Soziale Transfers leistet der Staat an Bedürftige oder Gruppen, für die der Staat eine besondere Verpflichtung zur Fürsorge hat. Sie werden aus Steuermitteln finanziert. Darüber hinaus sind gerade diese Transfers im Gegensatz zu denen der Sozialversicherungen direkt lenkende, umverteilungswirksame Instrumente.

Insgesamt erscheint der deutsche Sozialstaat aufgrund seines Schwerpunkts bei der sozialen Sicherung als ein Sozialversicherungsstaat. Dieses Modell basiert auf der von Otto von Bismarck geschaffenen Sozialgesetzgebung in den 80er-Jahren des 19. Jahrhunderts. Seitdem haben sich nicht nur die Lebensverhältnisse drastisch geändert, sondern auch die Bedingungen des Wirtschaftens sind andere geworden. Um zu verdeutlichen, wie groß der Anpassungsbedarf der Sozialversicherungen an die heutigen Bedingungen ist, dürfte ein Blick auf die Randbedingungen hilfreich sein, unter denen das System der Sozialversicherungen einmal entwickelt worden ist. Wir bezeichnen diese Randbedingungen als die vier Säulen des Sozialstaates.

Das Normalarbeitsverhältnis als erste Säule

Von zentraler Bedeutung ist das so genannte Normalarbeitsverhältnis: Es umfasst eine auf Dauer und Kontinuität angelegte, abhängige Beschäftigung in einem Vollzeitarbeitsverhältnis. Der Arbeitnehmer ist dabei in das System arbeits- und sozialrechtlicher Bestimmungen eingebunden und qualifiziert sich über die abhängige Beschäftigung zur Mitgliedschaft in den Sozialversicherungen. Das Normalarbeitsverhältnis bestimmte 1970 noch mit 84 Prozent aller Erwerbstätigkeiten das Bild. 1995 war der Anteil schon auf 68 Prozent gesunken. Stark angestiegen ist im selben Zeitraum die Teilzeitbeschäftigung von sechs Prozent auf 23 Prozent. Problematisch ist dies vor allem dann, wenn die Teilzeitbeschäftigung nur in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis besteht, weil dann nur ein minimaler Sozialversicherungsschutz besteht.

Die Ein-Verdiener-Familie als zweite Säule

Die zweite Säule des Wohlfahrtsstaates deutscher Prägung ist die Ein-Verdiener-Familie: Parallel zum Normalarbeitsverhältnis ist das Bild von der Ein-Verdiener-Familie für die Sozialversicherungen prägend. Dieses Bild beinhaltet die traditionelle Sichtweise, dass der Mann die Familie ernährt, während die Frau die Hausarbeit verrichtet. Dieses Rollenverständnis zeigt sich deutlich in den abgeleiteten Ansprüchen in der Gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, bei denen die Frau über den Mann „mitversichert“ ist. Sie zeigt sich im Übrigen sogar noch im Steuerrecht, welches das zweite Gehalt mit hohen Grenzsteuersätzen belastet, so dass verheiratete Frauen mit einem erwerbstätigen Ehemann nur einen geringen Anreiz erhalten, selbst erwerbstätig zu sein. Entscheiden sie sich dennoch da-

für, entfällt ein relativ großer Teil des Lohnes auf die Steuer sowie die Sozialversicherungskassen, denn jetzt entfällt die Mitversicherung über den Ehemann.

Das Prinzip der Lebensstandardsicherung als dritte Säule

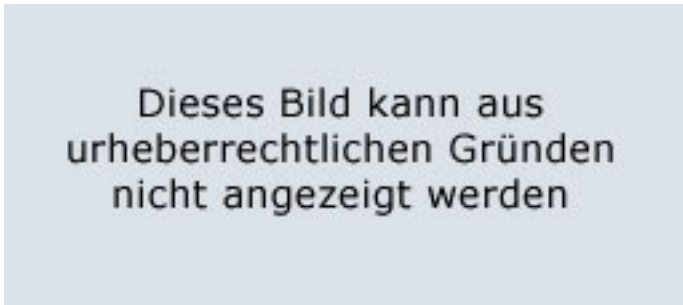
Die dritte Säule ist das Prinzip der Lebensstandardsicherung. Für die deutschen Arbeitnehmer ist die Sicherung des Lebensstandards in Phasen der Erwerbslosigkeit wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder dem altersbedingten Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt von großer Bedeutung. Kommt es zu einem Lohnausfall soll die bisherige relative Position innerhalb der Gesellschaft gesichert sein. Dieses Prinzip beinhaltet jedoch nicht eine Mindestsicherung in dem Sinne, dass man nicht unter ein bestimmtes Niveau fallen kann – eine solche Mindestsicherung entsteht erst durch die steuerfinanzierte Sozialhilfe. Die beitragsfinanzierte Sozialversicherungen konservieren folglich die durch den Arbeitsmarkt bedingten Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Arbeitnehmern. Anders ausgedrückt übernimmt der Staat die Aufgabe der Aufrechterhaltung des sozialen Status der Bürger.

Die Annahme der Vollbeschäftigung als vierte Säule

Die vierte Säule des deutschen Wohlfahrtsstaates ist häufig vernachlässigt, aber für die Funktionsfähigkeit nicht weniger bedeutend: die Vollbeschäftigung. Die Sozialversicherungen, und hier insbesondere die Arbeitslosen- und Rentenversicherung, fußen implizit auf der Annahme der Vollbeschäftigung. Auf der Finanzierungsseite erkennt man dies nicht zuletzt am Umlageverfahren, das alle in einem Jahr eingezahlten Beiträge auch im selben Zeitraum verausgabt. Implizit geht das System also davon aus, dass immer genügend einzahlende Erwerbstätige vorhanden sind. Folglich berücksichtigt es auch nur den Fall vorübergehender konjunktureller Arbeitslosigkeit, aber nicht eine treppenförmig ansteigende Arbeitslosigkeit, wie sie Deutschland seit etwa 1970 erfährt. Deren Kennzeichen ist also, dass sie mit jedem Aufschwung nicht mehr auf das vorherige Niveau sinkt. Aus dieser Beobachtung erschließt sich, dass unser soziales Sicherungssystem auf Voraussetzungen beruht, die seit geraumer Zeit nicht mehr erfüllt werden. Oder anders formuliert: Die vier Säulen, auf denen das deutsche System der Sozialversicherungen ruht, und die durch die Stichworte Normalarbeitsverhältnis, Ein-Verdiener-Haushalt, Lebensstandardsicherung und Vollbeschäftigung umrissen sind, bröckeln. An ihnen nagt kein „Zahn der Zeit“, sondern eine Reihe von Trends führt zu einem gravierenden gesellschaftlichen Strukturwandel, in dem die Voraussetzungen der sozialen Sicherung nicht mehr im gewohnten Ausmaß erfüllt sind.

Die fünf Trends des Strukturwandels

Der sich vollziehende Strukturwandel findet in unterschiedlichen Dimensionen und



Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Seit etwa 1970 ist die Annahme der Vollbeschäftigung nicht mehr stimmig. Das Foto zeigt Wartende vor dem Arbeitsamt Nord in Berlin. *Foto: dpa*

verschiedenen Teilsystemen der Gesellschaft statt, wenn auch nicht voneinander unabhängig. Dabei sind folgende Trends beobachtbar: An unseren Arbeitsplätzen findet eine Informatisierung der Arbeit statt. Damit einher geht, dass Arbeitsprozesse neu aufgeteilt werden können, und folglich eine neue nationale und internationale Arbeitsteilung entsteht. Auf nationaler Ebene stellen wir fest, dass die volkswirtschaftliche Wertschöpfung verstärkt im Dienstleistungssektor stattfindet und nicht mehr im produzierenden Gewerbe. Diese Veränderung bezeichnen wir als dienstleistungsorientierter Strukturwandel. Die sich verändernde internationale Arbeitsteilung bezeichnen wir hingegen als Globalisierung. Doch abgesehen von der veränderten Wertschöpfung und Arbeitsteilung unterliegt unsere Gesellschaft noch einer weiteren auffälligen Änderung: Die deutsche Bevölkerung

schrumpft, weil immer weniger Kinder geboren werden. Da gleichzeitig die Lebenserwartung weiterhin steigt, altert die gesamte Gesellschaft. Das bedeutet nicht nur, dass wir insgesamt ein höheres Durchschnittsalter haben werden, sondern auch weniger Erwerbstätige im Verhältnis zu Rentnern zur Verfügung stehen. Die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung ist kaum kurzfristig aufzuhalten, sondern lässt sich allenfalls – wenn überhaupt – langfristig auffangen. Schließlich unterliegt die Erwerbsbeteiligung einem erheblichen Wandel und es lässt sich eine Heterogenisierung der Lebensstile beobachten. Im Folgenden stehen diese fünf Trends – dienstleistungsorientierter Strukturwandel, Informatisierung der Arbeit, Globalisierung, Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft sowie der Wandel der Erwerbstätigkeit – im Mittelpunkt (vgl. hierzu und zum Folgendem ausführlich A/t-

hammer 2002; Reiners 2002; Rürup/Sesselmeier 2001). Sie zeigen, auf welche Weise und in welchem Ausmaß die sozialen Sicherungssysteme betroffen sind.

Dienstleistungsorientierter Strukturwandel

Traditionell teilt man die Wirtschaft in drei große Sektoren ein: den Agrarsektor mit Land- und Forstwirtschaft (primärer Sektor), den industriellen Sektor mit dem produzierenden Gewerbe (sekundärer Sektor) und den Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor). Der dienstleistungsorientierte Strukturwandel führte dazu, dass im Gegensatz zum primären und sekundären Sektor der tertiäre Sektor über die letzten fünfzig Jahre hinweg an Bedeutung gewann. Der Anteil des tertiären Sektors an der Wertschöpfung erhöhte sich seit 1950 von 39,6 auf 62 Prozent im Jahr 2000 und der Anteil der Erwerbstätigen stieg auf 63,3 Prozent im Jahr 1998. Eine Erklärung für diese Entwicklungen lautet, dass die Zunahme des Dienstleistungsbereichs keineswegs unabhängig von der Entwicklung des sekundären Sektors vonstatten geht, sondern in vielfacher Weise an dessen Wachstum gekoppelt ist. In diesem Kontext wird auch belegt, dass ein Zusammenhang zwischen dem Wachstum der beiden Sektoren besteht. Das Wachstum produktionsnaher Dienstleistungen trägt damit das Wachstum der Dienstleistungsbranche insgesamt. Das bedeutet, dass der dienstleistungsorientierte Strukturwandel als Ausdruck einer fortschreitenden gesellschaftlichen Arbeitsteilung zu interpretieren ist. Diese Erkenntnis ist von zentraler Bedeutung für die Frage, wie viel Industrie Deutschland denn braucht, um prosperieren zu können. Offenbar geht es nicht ohne Industrie, weil ein großer Anteil der Dienstleistungen eng an die industrielle Fertigung gebunden ist. Im Gefolge des dienstleistungsorientierten Strukturwandels muss die Frage der industriellen Standortpolitik weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Gleichzeitig müssen Arbeitsplätze für einfache Dienstleistungen gefördert werden, um die einfachen Arbeitsplätze, die in der Industrie wegfallen, zu kompensieren.

Informatisierung der Arbeit

Die Informatisierung der Arbeit beschreibt die Durchdringung praktisch aller Arbeitsfelder durch die Anwendung Edv-gestützter Techniken. Heute werden bereits mehr als 50 Prozent der Arbeitsplätze durch Informations- und Kommunikationstechniken deutlich geprägt und dieser Einfluss nimmt weiter zu. Unterteilt man die Wirtschaft in vier Sektoren statt nur in die drei traditionellen, nämlich Landwirtschaft, Industrie, Dienstleistungen und einen neuen „Informationssektor“, dann zeigt sich im prognostizierten Anstieg der Beschäftigten auf 55 Prozent im Jahr 2010, welche Bedeutung dieser Trend in den Industrieländern erhält. Die Informatisierung der Arbeitsplätze stellt zugleich höhere Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitnehmer. Es gibt

zukünftig immer weniger Arbeitnehmer, die sich entsprechenden Edv-gestützten Anwendungen entziehen können. Auf lange Sicht müssen vermutlich drei Viertel aller Arbeitnehmer den Umgang mit elektronischer Datenverarbeitung lernen. Das umfasst auch bisher eher gering qualifizierte.

Globalisierung, Welthandel und wachsende Arbeitsteilung

Der Begriff der Globalisierung beschreibt eine alle Länder dieser Erde erfassende ökonomische Verflechtung der Wirtschaftssubjekte durch Waren- und Dienstleistungsströme sowie Kapitalverflechtungen. Je stärker die Wirtschaften miteinander verflochten sind, desto größer ist das Handelsvolumen. Ein guter Indikator für das Maß an Globalisierung ist folglich der Anstieg des Welthandelsvolumens, das von 1990 bis 2000 um rund 80 Prozent zugenommen hat.

Das steigende Welthandelsvolumen beruht auf einer wachsenden Arbeitsteilung. Mit zunehmender Arbeitsteilung können sich Produzenten stärker spezialisieren. Handelt man die Produkte frei, führt dies dazu, dass die Produzenten Größenvorteile besser nutzen können und eine Marktabstottung schwierig ist. Freier Handel verhindert die Bildung von lokalen oder regionalen Monopolen. Wettbewerb und Welthandel führen so zu einer kostengünstigeren Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Ein wachsendes Welthandelsvolumen bringt auf diese Weise Vorteile für die Konsumenten.

Neben diesem Vorteil verbinden sich aber auch viele Befürchtungen mit dieser Entwicklung. So könnte sich der Wettbewerb als ruinös erweisen, weil ein Land mit relativ hohen Sozial- und Umweltstandards als Standort nicht mit Ländern konkurrieren kann, bei denen kein Geld für Umweltschutz oder soziale Sicherung aufzuwenden ist. Empirisch zeigen sich jedoch keine Anzeichen für eine derartige Entwicklung: Tatsächlich entwickeln sich die Länder besonders gut, die sich – mit angemessener Vorsicht – dem Welthandel öffnen, während geschlossene Wirtschaften eher ein geringeres Wirtschaftswachstum aufweisen (vgl. *Dollar/Kraay* 2001).

Wirtschaftliche Globalisierung wurde erst durch die Verdrängung des Sozialismus durch die Marktwirtschaft und die wegfallenden Mobilitätsschranken für Güter, Kapital und Technologie sowie sinkende Kommunikations- und Transportkosten ermöglicht und beschleunigt. Diese Entwicklung fördert die Dispositionsfreiheit von Unternehmen hinsichtlich des weltweiten Einsatzes von Produktionsfaktoren und führt zu einer ausdifferenzierten Arbeitsteilung. Das bedeutet jedoch nicht, dass Länder mit hoher sozialer Sicherheit und hohen Umweltstandards nicht auch als Standorte gut geeignet wären. Allerdings müssen Leistungen und Gegenleistungen in angemessenem Verhältnis stehen. Die zunehmende Globalisierung der Weltwirtschaft verursacht nicht nur eine intensivere Kapitalverflechtung und einen stärkeren Warenverkehr, sondern auch neue und in diesem Umfang

bisher unbekannte Wanderungsströme wie beispielsweise Werkvertragsarbeitnehmer oder EU-Selbstständige. Diese Gruppen unterscheiden sich von den traditionellen Gastarbeitern insofern, als sie nicht bei einem deutschen Arbeitgeber beschäftigt sind, sondern im Rahmen eines deutschen Subauftrages von ausländischen Unternehmen abgestellt und daher bei diesen beschäftigt oder manchmal auch selbstständig sind. Folglich unterliegen sie auch nicht der deutschen Sozialversicherungspflicht. Schätzungsweise entgehen den Sozialversicherungen durch die nicht sozialversicherungspflichtigen Werkvertragsarbeitnehmer jährlich Millionenbeträge in dreistelliger Höhe.

Ein dritter, für die Entkoppelung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung relevanter Aspekt der Globalisierung ist in der Europäischen Währungsunion zu sehen. Durch den damit verbundenen Wegfall des Wechselkurspuffers und der Geldpolitik sowie einer durch die Maastricht-Kriterien eng begrenzten Fiskalpolitik kommt der Arbeitsmarkt- und Lohnflexibilität eine herausragende Rolle zu. Die Lohnflexibilität wird in beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystemen aber dadurch behindert, dass diese Beiträge einem gesetzlich vorgeschriebenen Fixkostenanteil entsprechen. Des Weiteren verzerren sie die relativen Preise zugunsten des Kapitals bzw. – bezogen auf den Lohnwettbewerb zwischen verschiedenen EWU-Ländern – die relativen Löhne zugunsten der Arbeitnehmer aus stärker steuerfinanzierten Systemen.

Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung

Der vierte wesentliche Trend ist die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung. Jede demographische Entwicklung eines Landes ist durch drei Parameter bestimmt: Migration, Fertilität und Mortalität. Betrachtet man die Ergebnisse der zehnten koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2003, so wird die Konsequenz insbesondere von Fertilität und Mortalität sein, dass der Anteil der unter 20-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von heute 21,3 innerhalb der nächsten 50 Jahre auf 16 Prozent fällt und der Anteil der über 60-jährigen von heute gut 23 Prozent sich auf 37 Prozent erhöht.

Im Zuge dieser Strukturverschiebung ist in der wahrscheinlichsten Prognose davon auszugehen, dass innerhalb der nächsten 50 Jahre die deutsche Wohnbevölkerung in Abhängigkeit von der Nettozuwanderung (200 000 Personen jährlich) von derzeit 82 Millionen auf 75 Millionen schrumpfen wird.

Dieses Muster der Bevölkerungsentwicklung ist – mit Ausnahme Irlands – in allen entwickelten Industriestaaten zu beobachten und beruht auf einer für Industrieländer typischen Entwicklung: Die Zahl der Lebendgeborenen je Frau fällt und die Lebenserwartung steigt mit dem Entwicklungsniveau, also mit dem materiellen Wohlstand eines Landes (vgl. zu Ursachen und Folgen der Demographie *Schimany* 2003).

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Deutschlands Bevölkerung wird in den kommenden Jahren dramatisch sinken. Der Rückgang der Einwohnerzahl bleibt nicht ohne schwer wiegende Auswirkungen auf die Gesellschaft, vor allem auf die sozialen Sicherungssysteme. Das zahlenmäßige Verhältnis zwischen älteren und jüngeren Menschen verschiebt sich weiter drastisch zu Lasten der jüngeren Leute. Heute stellen die Älteren knapp ein Viertel der Bevölkerung. Im Jahr 2050 wird mehr als jeder dritte Bürger 60 Jahre und älter sein.

Quelle: Globus-Infografik

Wandel der Erwerbsbeteiligung und Lebensstile

Als fünfter und letzter Trend hat der Wandel der Erwerbsbeteiligung und die Heterogenisierung der Lebensstile dazu geführt, dass die Normalfamilie kaum noch als gesellschaftlich vorherrschend gelten kann. Die „traditionelle“ Familie, bei welcher der Ehemann mit seinem Erwerbseinkommen die materielle Versorgung von Ehepaaren mit und ohne Kinder sicherstellt und die Ehefrau als Hausfrau allein für die private Sphäre der Familie, d.h. für den Haushalt und für die Kinderbetreuung zuständig ist, geriet schon seit den 60er-Jahren unter Druck. Wichtige Einflussfaktoren waren zum Beispiel die Studentenbewegung oder die Verbreitung der Antibabypille und der damit gewonnene Spielraum für die Lebensplanung von Frauen. Dies hatte eine stark steigende Frauenerwerbsbeteiligung zur Folge, bei der sich die Teilzeitbeschäftigung zur typischen Erwerbsform von Frauen mit Kindern etablierte. Zusätzlich zu dieser Entwicklung gibt es in Deutschland momentan eine zunehmende Individualisierungstendenz.

Die eben beschriebenen Entwicklungen der Sozialstruktur Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg wurden von einer Steigerung des Lebensstandards begleitet und vorangetrieben. Dieser vermehrte Wohlstand bildete die Voraussetzung für den so genannten Wertewandel der Nachkriegsgenerationen. Dieser Wandel wird in der Sozialpsychologie als eine tendenzielle Abnahme traditioneller und materialistischer Werte (Ordnung, Pflicht, Sparsamkeit) beschrieben, bei einer tendenziellen Zunahme postmaterialistischer

Werte (Selbstverwirklichung, Hedonismus). Der gestiegene Lebensstandard, höhere räumliche Mobilität, qualifizierte Bildungsabschlüsse von Männern und Frauen und die abnehmende Verbindlichkeit traditioneller Werte bilden dabei die Grundlage für eine zunehmende Individualisierung der Lebensgestaltung.

Die Folgen für den deutschen Sozialstaat

Die skizzierten Trends wirken auf die Säulen des deutschen Modells des Wohlfahrtsstaates, weil das Sozialversicherungssystem auf dem Normalarbeitsverhältnis im industriellen Sektor fußt, wohingegen die gegenwärtige und zukünftige Dynamik im Dienstleistungsbereich vor allem in so genannten atypischen Arbeitsverhältnissen liegt: Teilzeitarbeit, geringfügige Arbeitsverhältnisse, Neue Selbstständigkeit und Werkvertragsarbeitnehmer, befristete Arbeitsverhältnisse und Arbeitnehmerüberlassung bestimmen zukünftig den Arbeitsmarkt. Zwar sank nicht die absolute Anzahl an Normalarbeitsverhältnissen, wohl aber der relative Anteil dieser Beschäftigungsform an allen Beschäftigungsverhältnissen (vgl. *Wagner 2000*).

Die neuen Arbeitsformen passen immer weniger in das dreiteilige Schema: Ausbildung – Erwerbsarbeit – Ruhestand. In Folge dessen ist die typische Erwerbsbiographie nicht mehr geradlinig, sondern fragmentiert. Durch die immer stärkere Zunahme der Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Arbeitsformen unterscheidet sich auch die „weibliche“ immer weniger von der „männlichen“ Erwerbsbiografie. Das erhöht die Integrationschancen der Frau-

en auf dem Arbeitsmarkt. Zusätzlicher Effekt der Fragmentierung der Erwerbsbiografien ist die Auswirkung von gelegentlichen Zeiten der Arbeitslosigkeit auf den zukünftigen Erwerbsverlauf, denn mit Arbeitslosigkeit ist immer ein gewisses Risiko verbunden, keinen Wiedereinstieg in das Berufsleben zu finden. Jede Arbeitslosigkeit führt auch, wenn sie eine gewisse Zeitspanne überschreitet, zu einer Entwertung des Humankapitals. Das Wissen und die Fähigkeiten eines Arbeitslosen verlieren schnell an Wert, wenn sie nicht regelmäßig aktualisiert und erprobt sind. Mit dem Abbau von Hierarchiestufen, mit neuen Formen der Arbeitsorganisation und mit zunehmender Informatisierung verlieren bereits erlernte Hard Skills (d.h. Fachwissen, Ausbildungsinhalte, Methodenkenntnisse) und gelegentlich auch Soft Skills (d.h. das Wissen um den Umgang mit Menschen und Entscheidungen) schnell an Relevanz. An denselben Arbeitsplätzen können innerhalb weniger Jahre ganz verschiedene Anforderungsprofile entstehen. Besonders an die älteren Erwerbstätigen stellt dies hohe Anforderungen, aber auch den heute schon schlecht qualifizierten Arbeitskräften fällt es immer schwerer, sich das erforderliche Wissen anzueignen. Eine neue Bildungspolitik und lebenslanges Lernen müssten einer Abwertung des Wissens entgegenwirken.

Diese skizzierten Veränderungen wirken nun in zweierlei Hinsicht auf den Sozial(versicherungs)staat. Zum einen bedingen die Trends eine konzeptionelle Änderung der sozialen Sicherung, da deren Pfeiler nicht mehr zur heutigen Arbeitswelt passen. Zum anderen führt die spezifische Beitragsfinanzierung zu Verwerfungen bezogen auf den Faktor Arbeit, die einen eher kurzfristigen Handlungsdruck erzeugen. Beides soll kurz dargestellt werden.

Organisation der sozialen Sicherung

Insgesamt führt diese Entwicklung der Heterogenisierung der Arbeitsverhältnisse dazu, dass sich die an einem althergebrachten Bild der Arbeitswelt orientierenden sozialen Sicherungssysteme veralten. Dies macht eine Neuausrichtung der Sozial-, der Steuer- und auch der Bildungspolitik erforderlich.

Die typischen Charakteristika des Sozialversicherungssystems sind der Versichertenkreis, der im internationalen Vergleich mit der Berücksichtigung nur der abhängig Beschäftigten einen sehr engen Zugschnitt hat, die nominell paritätische Beitragsfinanzierung und die Lebensstandardsicherung bei den Leistungen (vgl. hierfür auch den internationalen Vergleich bei *Schmid 2002*). Diese drei Kennzeichen der deutschen Sozialversicherungen geraten durch die beschriebenen Trends unter Veränderungsdruck. Bei der Anpassung der Sozialversicherungen ist zu beachten, dass kaum eine Größe isoliert von den beiden anderen zu verändern ist, sondern dass Interdependenzen zwischen diesen Stellgrößen bestehen. Alleine der Wandel der Erwerbsformen bringt Änderungen bei allen drei Größen

mit sich: Die Vielfalt der Erwerbsformen jenseits der abhängigen Beschäftigung erfordert eine Ausweitung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen, damit die Wahl der Erwerbsform nicht durch die jeweilig damit verbundene Absicherungsform verzerrt wird, wie es derzeit der Fall ist. Mit der Abkehr von den abhängig Beschäftigten als einziger Versicherungsgruppe muss jedoch zumindest eine Relativierung der Lohnzentrierung der Sozialversicherungen erfolgen, da ja zumindest ein Teil dieser anderen Gruppen keinen Lohn aus abhängiger Beschäftigung erzielt. Die Beschäftigungsverhältnisse dieser neuen Gruppen basieren schließlich nicht auf Arbeitsverträgen, sondern auf Werk- oder Dienstverträgen. Damit gerät die paritätische Beitragsfinanzierung ins Rutschen. Schließlich entfällt mit dem Bedeutungsverlust des Lohnes aus abhängiger Beschäftigung auch die Basis für die Lebensstandardsicherung. Stattdessen müssen alle Arten der Einkommenserzielung berücksichtigt oder Pauschalbeträge erhoben werden. Werden außerdem die Erwerbsverläufe perforierter als bisher, dann rückt für die Versicherten auch eher die Frage der Mindestsicherung, welche bisher die steuerfinanzierten Sozialleistungen abdecken, in den Mittelpunkt des Interesses.

Die Frage nach dem Sicherungsniveau führt uns direkt zur Aufgabenteilung zwischen Staat und Individuum. Die Ausdehnung des Versichertenkreises erfordert aufgrund der Heterogenität dieser Versicherten eine andere Aufgabenteilung als die traditionelle. Der Versicherungszwang ist aus ökonomischer Sicht zur Vermeidung adverser Selektion notwendig. Als adverse Selektion bezeichnet man das Phänomen, das bei freiwilligen Versicherungen nur diejenigen sich versichern lassen, die sich als „schlechtes Risiko“ einschätzen. Die Versicherungen versammeln, wenn adverse Selektion auftritt, alle schlechten Risiken, während die „guten Risiken“ unversichert bleiben. Adverse Selektion lässt sich durch eine gesetzliche Zwangsversicherung ausschließen. Ein weiteres Problem von Versicherungen tritt auf, wenn die Gruppe der Versicherten, welche die Sozialversicherung in Anspruch nimmt, zu groß und zu heterogen ist, weil daraus Probleme moralischen Risikos entstehen: Die Versicherten verhalten sich nicht mehr vertragskonform und Versicherungsbetrug nimmt zu. Diesem Problem begegnet man am besten, in dem man Leistungen und Gegenleistungen enger verknüpft. Daraus folgt, dass sowohl das Versicherungsprinzip als auch das Prinzip von Leistung und Gegenleistung (Äquivalenzprinzip) zu stärken ist. Das heißt, dass die Vergrößerung des Versichertenkreises mit einer Gruppenbildung eben dieses Kreises einhergehen muss. Dies kann die Sozialversicherung im bisherigen Zuschnitt allerdings nicht schaffen. Vielmehr sollte sie eine Grundsicherung für den gesamten Versichertenkreis darstellen, zu dem individuelle Vorsorgemaßnahmen hinzukommen. Die gesetzliche Pflichtversicherung sollte durch eine private Versicherungspflicht ergänzt werden.

Eine Lebensstandardsicherung allein durch die Säule der gesetzlichen Sozialversicherungen erscheint somit ebenfalls nicht mehr möglich. Vielmehr ist die Einrichtung eines mehrsäuligen Sicherungssystems aus öffentlichen und privaten Pfeilern notwendig, die gemeinsam für diese Lebensstandardsicherung sorgen. Damit überträgt der Staat auch wieder ein Stück Verantwortung zurück auf die Individuen.

Finanzierung der sozialen Sicherung

Die Finanzierung der Sozialversicherungen über Beiträge hat starke Auswirkungen auf die Lohnkosten. Betrachtet man zunächst die gesamten Lohnkosten, also die Stundenlöhne zuzüglich der Lohnnebenkosten, die unter anderem die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen, das Entgelt für arbeitsfreie Tage oder das Weihnachts- und Urlaubsgeld enthalten, so jubelte das Institut der deutschen Wirtschaft bezogen auf Westdeutschland vor kurzem: „Endlich nur Vize-Weltmeister“. Das hieß, dass Westdeutschland im internationalen Vergleich bei den Arbeitskosten mit 26,36 Euro je Arbeiterstunde im Verarbeitenden Gewerbe an zweiter Stelle liegt, nur übertroffen von Norwegen, wohingegen alle wichtigen Konkurrenzländer geringere Arbeitskosten aufweisen. Unterscheidet man zwischen Direktlohn und Lohnnebenkosten, so zeigt sich, dass diese mit 11,62 Euro für die Arbeitsstunde im Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands die im internationalen Vergleich höchsten Lohnnebenkosten darstellen und damit knapp 80 Prozent des Bruttostundenlohns von 14,74 Euro ausmachen. Betrachtet man auf der einen Seite somit die gesamten Arbeitskosten für die Unternehmen und auf der anderen Seite die Nettolöhne der Arbeitnehmer, so zeigt sich das Problem der Lohnnebenkosten ganz deutlich. Für das westdeutsche Produzierende Gewerbe stieg die Quote der Lohnnebenkosten als prozentualer Anteil des Direktentgelts von 55,6 Prozent für das Jahr 1972 auf 81,2 Prozent im Jahr 2001 an. Im produzierenden Gewerbe Ostdeutschlands betrug sie 2001 immerhin 68,3 Prozent. Im westdeutschen Dienstleistungssektor reichte 2001 die Bandbreite der Lohnnebenkosten von rund 69 Prozent im Groß- und Einzelhandel bis zu über 100 Prozent im Kredit- und Versicherungsgewerbe. Demgegenüber fiel der Nettomonatsverdienst vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer im Produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe Westdeutschlands von 69,5 im Jahr 1990 auf 65,3 Prozent für den Oktober 2001 bei den Männern und bei den Frauen von 67,1 Prozent auf 62,1 Prozent im gleichen Zeitraum. Das heißt also, 1 Euro Bruttolohn bedeutet für die Arbeitnehmer im Schnitt einen Nettoverdienst von 0,65 Euro und Gesamtarbeitskosten für die Arbeitgeber von 1,80 Euro. Damit wird zum einen deutlich, wie stark der Faktor Arbeit durch Abgaben belastet wird und zum anderen, welches Verteilungsproblem sich daraus bei Lohnverhandlungen ergibt. Denn Arbeitgeber und Arbeitnehmer verhandeln zwar über

die Bruttolöhne, interessant sind für beide Seiten aber zwei andere Größen: die Arbeitgeber orientieren sich an den gesamten Bruttolohnkosten und die Arbeitnehmer an den Nettolöhnen. Die Schere zwischen diesen beiden Größen klappt nun immer weiter auseinander und die Finanzierung unseres sozialen Sicherungssystems führt nun gerade bei hoher und lang anhaltender Arbeitslosigkeit zu einer weiteren Öffnung dieser Schere. Die Höhe dieser Abgabenschere führt aber auch zu einer Verschärfung des Verteilungskampfes zwischen den Arbeitsmarktparteien, da eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge zum einen die Arbeitskosten der Unternehmen erhöht und zum anderen die verfügbaren Einkommen der Haushalte senkt.

Tatsächlich zeigt sich für Deutschland, dass der tendenziell steigende Verlauf der Lohnschere in erster Linie auf die zunehmende Sozialabgabenbelastung zurückzuführen ist. Diese stiegen von 1970 bis heute (2003) in der Gesetzlichen Krankenversicherung von durchschnittlich 8,2 auf 14,4 Prozent, in der Gesetzlichen Rentenversicherung von 17 auf 19,5 Prozent und in der Arbeitslosenversicherung von 1,3 auf 6,5 Prozent. Schließlich schlägt die 1995 eingeführte Pflegeversicherung mit 1,7 Prozent zu Buche. Insgesamt stiegen die Beiträge in gut 30 Jahren um 15,6 Prozent und trugen damit in entscheidender Weise zur Öffnung der Schere zwischen den Bruttolohnkosten und dem Nettolohn bei. Diese Lohn- oder Abgabenschere stieg von einem Wert von gut 1,5 im Jahre 1970 auf aktuell 1,9.

Beschäftigungspolitische Bedeutung der Lohnschere

Die Lohnnebenkosten und die daraus resultierende Lohnschere haben nun eine durchaus beträchtliche beschäftigungspolitische Relevanz und zwar in mehreren Dimensionen: Der Anstieg der Lohnnebenkosten setzt einen Rückgang von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot in Gang, was zu steigender Arbeitslosigkeit und/oder zu steigendem Transfervolumen führt, welche wiederum mit steigenden Lohnnebenkosten finanziert werden müssen. Dieser Kreislauf ist zwar grundsätzlich auch bei einem steuerfinanzierten Sozialsystem denkbar, doch ist er wegen der breiteren Bemessungsgrundlage und der zum Teil verzögerten Steuererhebung nicht so ausgeprägt wie bei den lohnzentrierten und zeitnah erhobenen Beiträgen zu den Sozialversicherungen.

In Folge der Lohnzentrierung und der Beitragsbemessungsgrenzen haben Lohnnebenkosten regressive Tendenzen, die nicht nur verteilungspolitisch unerwünscht sind, sondern auch aus einer Flucht aus der Beitragspflicht in so genannte Nicht-Normalarbeitsverhältnisse münden. Dass die absolute Zahl der Normalarbeitsverhältnisse nicht gesunken ist, sondern nur deren relativer Anteil an allen Arbeitsverhältnissen, relativiert das Problem nicht, sondern verdeutlicht nur, dass die Dynamik im Bereich der Nicht-Normalarbeitsverhältnisse zu verzeichnen ist.

Die hohe Abgabenbelastung führt gerade im haushalts- und handwerksnahen Dienstleistungsbereich zu einer verstärkten Ausbreitung der Schattenwirtschaft. Uns fehlt nicht, wie oft beklagt wird, der Sektor der einfachen Dienstleistungen, uns fehlt der offizielle Sektor der einfachen Dienstleistungen. Gerade in diesem Bereich einfacherer Dienstleistungen, die nur wenig Vorkenntnisse erfordern, besteht eine wesentlich elastischere Preiselastizität der Nachfrage, die dazu führt, dass die Make-or-buy-Entscheidung zu Lasten der offiziellen Anbieter und zu Gunsten der Eigenarbeit oder der Schwarzarbeit ausfällt. „Die Anreizproblematik wird plastischer, wenn man sich klar macht, dass ein regulärer Beschäftigter vier bis fünf Stunden arbeiten muss, um aus seinem Nettoverdienst eine Handwerkerstunde bezahlen zu können“ (Schneider/Enste 2000, 121). Intuitiv zeigt sich dies auch an der überaus hohen Dichte von Baumärkten.

In engem Zusammenhang mit diesem Punkt steht die schwache Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer in Folge der überproportional hohen Abgabenbelastung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze. Der beim Überschreiten dieser Grenze eintretende Grenzsteuersatz von über 100 % ist wiederum weniger der Einkommensteuer als vielmehr den Beiträgen zu den Sozialversicherungen anzulasten. Hier zeigen sich im internationalen Vergleich eindeutige Zusammenhänge: Zum einen besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Steuer- und Abgabenbelastung eines Geringverdieners mit der Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten und zum anderen zeigen sich negative Korrelationen sowohl zwischen der Steuer- und Abgabenbelastung eines Geringverdieners und der Beschäftigungsquote in Handel und Gastgewerbe als auch zwischen der Steuer- und Abgabenbelastung eines Durchschnittsverdieners und der Beschäftigungsquote im privaten Dienstleistungssektor (vgl. Eichhorst u.a. 2001, 270).

Schließlich schlagen auch positive Entwicklungen in anderen Bereichen sich über die Lohnnebenkosten negativ auf dem Arbeitsmarkt nieder. Führt beispielsweise der medizinisch-technische Fortschritt zu Preis- und damit Kostensteigerungen im Gesundheitswesen, aber eben auch zu besseren Ergebnissen in der Behandlung von Kranken, so ist das innerhalb des Gesundheitswesens zunächst positiv zu bewerten. Über die Koppelung der Finanzierung der Gesundheitsleistungen an den Löhnen schlägt sich der medizinisch-technische Fortschritt beschäftigungspolitisch jedoch negativ nieder – und das in allen Branchen.

Senkung der Lohnnebenkosten als Konsequenz

Die Konsequenzen für die Politik liegen somit auf der Hand – die Lohnnebenkosten müssen abgesenkt werden. Aktuelle

Analysen wie die von Kachelrieß (2003) zeigen denn auch sehr positive beschäftigungspolitische Implikationen einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und damit der Lohnnebenkosten. Unter Beachtung der Maastrichter Verschuldungskriterien, was eine Ausgabenkürzung parallel zu den Beitragssenkungen impliziert, könnte eine Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge heute um jeweils drei Prozent zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit um gut 550 000 Personen bis Ende 2006 führen. Eine Reduktion um jeweils fünf Prozent würde zu einem Abbau von knapp einer Million führen. Würden nur die Arbeitgeberbeiträge um dann sechs Prozent bzw. 10 Prozent abgesenkt, so wären die Beschäftigungseffekte auf Grund der stärkeren Elastizität der Arbeitsnachfrage sogar noch höher und lägen bei einer guten Million bzw. knapp 1,7 Millionen Personen.

Mit Kompensationen der Beitragssenkungen durch Steuererhöhungen könnten zwar die parallelen Ausgabenenkungen verhindert werden. Allerdings zeigen die vorliegenden Studien, dass kompensierende Steuererhöhungen keine nachhaltige Beschäftigungswirkungen haben (für eine Zusammenfassung siehe Sesselmeier 1999).

Diese rein rechnerische Analyse ist das eine, die andere Frage ist die nach dem „wie“. Wo soll man bei der Entkoppelung von Löhnen und Sozialversicherungen ansetzen? Hier bieten sich zwei Strategien an: Ein Abbau versicherungsfremder Leistungen in den jeweiligen Sozialversicherungen, wie es seit Jahren in der Diskussion ist. Die damit verbundenen Einsparpotenziale bei den Sozialversicherungen und damit auch die Spielräume zum Senken der Lohnnebenkosten sollten nicht unterschätzt werden. Aktuelle Analysen von Schmähl (2003) – getrennt nach den Sozialversicherungszweigen – für Ende der 90er-Jahre zeigen denn auch ein Gesamtvolumen an Fehlfinanzierung von damals nahezu 150 Milliarden DM bzw. rund 76 Milliarden Euro. Würde dieser Betrag bzw. die dahinterstehenden Umverteilungsaufgaben aus der Beitragsfinanzierung oder sogar aus den Sozialversicherungen ausgelagert, könnten die Beiträge um gut acht Prozent niedriger liegen als gegenwärtig und damit mit rund 34 Prozent weit unter die magische 40%-Linie fallen.

Die zweite Strategie ist dann wieder die Etablierung mehrsäuliger Sicherungssysteme, wie es mit der Reform der Alterssicherung in Angriff genommen wurde, mit der Folge einer tendenziellen Grundsicherung in den gesetzlichen Säulen.

Schlussbemerkungen

Die verschiedenen Trends erfordern eine Anpassung des Sozialstaats an die neuen Umweltbedingungen. Diesem Anpassungsprozess stehen alle Wohlfahrtsstaaten gegenüber, allerdings scheint es so, als ob der deutsche Sozial(versicherungs)staat

kontinentaleuropäischen Typs größere Anpassungsprobleme hat als andere Wohlfahrtsstaatstypen.

Wie das Problem der Gegenfinanzierung versicherungsfremder Leistungen zeigte, kann dies nur aufschiebenden Charakter haben, da eine alternative Finanzierung die positiven Effekte einer Beitragssenkung mittelfristig wieder relativiert. Darüber hinaus bleiben von einer solchen Maßnahme die konzeptionellen Probleme des deutschen Systems der sozialen Sicherung unberührt. Es führt somit kein Weg an dessen Neuausrichtung vorbei, die in Folge der Pfadabhängigkeit von Systemen natürlich kein vollkommen neuer Wurf sein kann, sondern immer eine Veränderung des bestehenden Systems bedeutet. Die aktuelle Frage ist sicherlich die nach der Verortung der für einen Sozialstaat typischen Umverteilungsmomente. Die damit verbundene Diskussion um Effizienz und Gerechtigkeit institutioneller Arrangements sollte sich dabei mehr auf die Chancen als auf die Risiken konzentrieren, denn durch einen Umbau könnten auf längere Sicht Wachstumskräfte freigesetzt und damit alle zu Gewinnern werden.

Literatur

- Althammer, J.: Erwerbsarbeit in der Krise? Zur Entwicklung und Struktur der Beschäftigung im Kontext von Arbeitsmarkt, gesellschaftlicher Partizipation und technischem Fortschritt. Berlin 2002
 Dollar, D./Kraay, A.: Trade, Growth and poverty. World Bank policy research working paper No. 2615. 2001
 Eichhorst, W. u.a.: Benchmarking Deutschland. Berlin 2001
 Kachelrieß, M.: Senkung der Sozialbeiträge reduziert die Arbeitslosigkeit. Unter: www.hvb.de/research (2003)
 Metzler, G.: Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall. Stuttgart 2003
 Reiners, A.: Langfristige ökonomische Veränderungen und ihre gesellschaftlichen Wirkungen. Zur Markierung wohlfahrtsstaatlicher Perspektiven in fortgeschrittenen Industriegesellschaften. Berlin 2002
 Rürup, B./Sesselmeier, W.: Wirtschafts- und Arbeitswelt. In: Korte, K.-R./Weidenfeld, W. (Hrsg.): Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen, Opladen 2002, S. 247–288
 Schimany, P.: Die Alterung der Gesellschaft. Ursachen und Folgen des demographischen Umbruchs. Frankfurt am Main/New York 2003
 Schmähl, W.: Senkung der Lohnnebenkosten in Deutschland – Optionen und Potentiale. In: Sozialer Fortschritt, 4/2003, S. 83–90
 Schmid, J.: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Opladen 2002
 Schneider, F./Enste, D.: Schattenwirtschaft. München/Wien 2000
 Sesselmeier, W.: Inzidenzanalyse einer Umfinanzierung des sozialen Sicherungssystems. Darmstadt Discussion Papers on Public Economics No. 1. Technische Universität Darmstadt 1999
 Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Wiesbaden 2003
 Wagner, G.: Erwerbsarbeit sollte Zukunft haben. In: Kocka, J./Offe, C. (Hrsg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit. Frankfurt am Main/New York, S. 215–233

Anmerkungen

¹ Der Begriff der „Pfadabhängigkeit der Entwicklung“ erklärt das Beharrungsvermögen aufgrund historischer Entwicklungslinien und deren Bedeutung für aktuelle Problemlagen. Das Konzept der Pfadabhängigkeit wurde ursprünglich in der Technikgeschichte angewandt. Es erklärt den Befund, dass sich bestimmte technische Entwicklungen auch trotz massiver Einwände als irreversibel erwiesen. Übertragen auf die Sozialstaatspolitik bedeutet dies, dass einmal beschrittene Wege, Strukturen und Organisationsprinzipien selten verlassen werden, weil die Kosten einer Kehrtwende sehr hoch wären (vgl. Metzler 2003, S. 200f.).

Das *politische* Buch

Sozialstaaten im internationalen Vergleich

Franz-Xaver Kaufmann

Varianten des Wohlfahrtsstaates

Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich

Edition Suhrkamp, Frankfurt a. M. 2003

329 Seiten, 12 Euro

Unser Sozialstaat, in Zeiten prosperierender Wirtschaft zunehmend zu einer komfortablen Absicherung gegen alle denkbaren Fährnisse des Lebens geworden, ist angesichts sinkender Steuereinnahmen nicht mehr auf gewohntem Niveau finanzierbar. Der Ruf nach einem politischen Umsteuern wird lauter, doch fehlt es dafür bislang sowohl an anerkannten Kriterien als auch an Situationsdefinitionen. Politiker jedweder Couleur streiten über unterschiedliche Ideen und Modelle für Veränderungen, die je nach Standpunkt als Um- oder auch als Abbau des Sozialstaates angesehen werden. Um der Diskussion folgen zu können, ist ein Überblick über verschiedene Modelle des Sozialwesens unerlässlich, zumal etliche der diskutierten Reformvorschläge den Systemen unserer Nachbarländer entstammen. Zwei weitere Gründe legen die Beschäftigung mit anderen Sozialsystemen nahe: Einige Staaten scheinen den aus dem Zusammenbruch des Ostblocks und der fortschreitenden Globalisierung resultierenden Veränderungen besser gewachsen zu sein als Deutschland. Zudem lassen sich wirtschafts- und sozialpolitische Probleme nicht mehr ausschließlich auf nationaler Ebene analysieren und lösen, denn die fortschreitende europäische Integration begründet weitreichende Wechselwirkungen.

Franz-Xaver Kaufmann, Schweizer Staatsbürger und emeritierter Bielefelder Soziologieprofessor, stellt anhand von jeweils in sich geschlossenen Studien die Sozialsysteme der Sowjetunion, der USA, Großbritanniens, Schwedens, Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland vergleichend dar. Hierbei stellt er die Einbettung der sozialstaatlichen Vorstellungen im Kontext der jeweiligen gesellschaftlichen Wertordnung deutlich heraus. Der dargestellte Bogen reicht von den durch eine liberal-kapitalistische Tradition geprägten USA bis hin zu den sozialistischen Forderungen des Ostblocks. Aus den gegensätzlichen Vorstellungen der USA einerseits und der Sowjetunion andererseits haben die europäischen Wohlfahrtsstaaten ungeachtet ihrer sonstigen Unterschiede übereinstimmend zwei normative Überzeugungen übernommen: (1.) Das Individuum ist frei, Inhaber demokratischer Rechte und kann Produktionsmittel besitzen. (2.) Ohne jede Einschränkung sind alle Bürgerinnen und Bürger Inhaber sozialer Schutz- und Teilhaberechte.

Von diesen Übereinstimmungen abgesehen, beschreibt Kaufmann die Ausprägungen der sozialstaatlichen Vorstellungen in Europa als eine fortgesetzte Wechselwir-

kung zwischen den kulturellen, politisch-sozialen und kulturellen Eigenarten des jeweiligen Landes. Da Renten-, Gesundheits- und Bildungssystem ebenso wie Arbeitsrecht und Familienpolitik auf spezifischen Traditionen beruhen, erklärt Kaufmann der simplen Übertragbarkeit sozialpolitischer Vorstellungen anderer Länder auf einheimische Verhältnisse eine Absage. Sein – mit Ausnahme des theoretischen Einstiegs – auch für den soziologischen Laien interessant und verständlich geschriebenes Buch will der Autor nicht als Ratgeber zur Reform des deutschen Sozialsystems verstanden wissen. Ihm liegt vielmehr daran, die Besonderheiten der vorgestellten Sozialsysteme als „eigenständige Kosmologien“ vorzustellen und durch den internationalen Vergleich den Blick zu weiten, in dem das „scheinbar Selbstverständliche seiner Selbstverständlichkeit entkleidet“ wird.

Den eigentlichen Länderstudien sind zwei Kapitel mit methodischen und theoretischen Überlegungen zur vergleichenden Wohlfahrtsforschung vorangestellt, die das gewählte Verfahren erläutern, begründen und in Bezug zu vorhandenen Forschungserkenntnissen setzen. Kapitel drei umfasst Länderstudien zu den USA und der Sowjetunion, die den Hintergrund bilden für die in Kapitel vier und fünf enthaltenen Darstellungen Großbritanniens, Schwedens, Frankreichs und Deutschlands als der bedeutendsten Repräsentanten unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Traditionen. Kapitel sechs enthält synoptische Schlussbemerkungen, die Deutschland im statistischen Vergleich zu den übrigen EU- und OECD-Staaten zeigen und die Erwartungen des Autors an die Entwicklung der europäischen Sozialstandards zum Ausdruck bringen.

Die Länderstudien sind parallel aufgebaut und zeigen den Aufbau des Sozialsystems vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung von Staat, Gesellschaft und Wirtschaftssystem. Im Interesse einer kompakten Darstellung verzichtet der Autor weitgehend auf Details und umfangreiches Zahlenmaterial und konzentriert sich darauf, die wesentlichen Gesichtspunkte herauszuarbeiten. Kaufmann enthält sich zu meist einer Wertung der geschilderten Verhältnisse, nur in wenigen Fällen lässt die gewählte Formulierung Rückschlüsse auf seine persönliche Einschätzung zu.

Der Sowjetunion attestiert Kaufmann grundsätzlich eine auf umfassende Sicherung und Förderung der gesamten Bevölkerung ausgerichtete sozialpolitische Programmatik. Er stellt jedoch fest, dass sich die Bevölkerung trotz der Aufhebung marktgesteuerter Mechanismen um ihres Lebensunterhaltes willen Zwängen unterwerfen musste, die nicht geringer und nicht weniger selektiv waren. Deutlich tritt er der Annahme entgegen, die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in den Ländern Westeuropas sei am Sozialismus leninistischer Prägung orientiert und belegt dies sowohl mit der grundsätzlichen Trennung

von Politik und Wirtschaft als auch einer völlig anderen Auffassung des Demokratiebegriffes in den westlichen Gesellschaften.

Den USA spricht Kaufmann trotz eines – fragmentierten – Wohlfahrtssektors die Eigenschaft eines Sozial- und Wohlfahrtsstaates ab. Zunächst stellt er heraus, dass das politische System der USA auf Grundsätzen aufgebaut ist, die wenig mit dem europäischen Staatsverständnis gemein haben. Kaufmann stellt fest, dass in der amerikanischen Gesellschaft kein gemeinsames Vorverständnis für eine öffentliche Verantwortung für die elementaren Aspekte des Wohlergehens aller Bürgerinnen und Bürger existiere. Zur Begründung führt er aus, dass die amerikanische Kultur in hohem Maße durch Individualismus, Autonomie und Konkurrenz geprägt sei. Wie schon durch die calvinistische Prädestinationslehre vorgegeben, sei diese Kultur geneigt, auch erhebliche soziale Ungleichheiten als natürliches Resultat menschlichen Zusammenlebens zu akzeptieren. Durch den Social Security Act seien nur die wichtigsten Belange der Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidensicherung bundeseinheitlich kodifiziert, während alle anderen sozialpolitischen Belange – wenn überhaupt – auf der Ebene der Bundesstaaten geregelt seien, woraus sich erhebliche Leistungsunterschiede ergäben. Überaus informativ für die hiesige Debatte über Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dürfte die Feststellung Kaufmanns zu Lohnflexibilität, Dauer der Arbeitslosigkeit und Einkommensverteilung in den Vereinigten Staaten sein: Nach statistischen Untersuchungen ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in den USA deutlich geringer als in Europa, da der Anteil der Langzeitarbeitslosen infolge der höheren Lohnflexibilität nach unten bedeutend kleiner sei. Andererseits gelingt es den sozialstaatlichen Umverteilungsprozessen in deutlich geringerem Maß als in Europa, den Anteil der Armutsbevölkerung zu reduzieren, so dass schließlich auch die Einkommensungleichheit wesentlich höher bleibe als in den meisten europäischen Staaten.

Für Großbritannien konstatiert Kaufmann die Institutionalisierung eines vergleichsweise effektiven Systems öffentlicher Dienste und eines primär an der Verhinderung von Armut, nicht jedoch an der Gewährleistung des Lebensstandards orientierten Systems bescheidener Einkommenssicherung. Diese Entwicklung führt der Autor im wesentlichen darauf zurück, dass in Großbritannien seit dem 17. Jahrhundert wohlfahrtsstaatliche Überlegungen an der Armutsfrage ausgerichtet waren.

Schweden nimmt eine Schlüsselstellung in den Länderstudien ein, da die meisten derzeit diskutierten Reformideen hier bereits früher behandelt wurden. Eine Besonderheit der skandinavischen – namentlich der schwedischen – Sozialpolitik liegt in der Anerkennung sozialer Rechtsansprüche als

Bürgerrecht, also unabhängig von der Stellung des Einzelnen im Produktionsprozess. Derzeit erkennt der Autor eine deutliche Tendenz, das wohlfahrtsstaatliche Leistungsnetz im Bereich der Geld- sowie der Dienstleistungen zu rationalisieren, aber nicht ernsthaft zu beschneiden. Die jüngsten Kürzungen der Sozialleistungen orientierten sich insbesondere an der Wiederherstellung von Anreizstrukturen, die eine Erwerbstätigkeit attraktiver als bloßes Sozialeinkommen erscheinen ließen. Kaufmann stellt heraus, dass dem hohen Absicherungsniveau der Gesamtbevölkerung eine hohen Steuerbelastung der Individualeinkommen und starker Druck zur Erwerbstätigkeit gegenüberstehe. Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung Schwedens sieht Kaufmann in der engen Verbindung zwischen den hoch entwickelten Gewerkschaften und der die längste Zeit regierenden Sozialdemokratischen Partei begründet. Nach seiner Beobachtung hat die politisch vermittelte Einflussnahme der Gewerkschaften zu einer massiven Machtverschiebung zu Ungunsten der Unternehmer geführt, die den Zusammenbruch des korporatistischen Konsenses nach sich zog. Mit dieser Entwicklung belegt Kaufmann seine zentrale These, dass eine wohlfahrtsstaatliche Gesellschaftsform nur stabil bleibe, solange die unternehmerische Unabhängigkeit nicht zu sehr eingeschränkt werde.

Für Frankreich trifft Kaufmann die Feststellung, dass ungeachtet der umfassenden demokratischen und wohlfahrtsstaatlichen Vision der Revolution und trotz der frühen Industrialisierung eine Gesellschaft mit großen sozialen Ungleichheiten erhalten geblieben sei. Mangels einer von funktionsfähigen korporatistischen Strukturen unterstützten Arbeitsmarktpolitik und einer ausdifferenzierten Arbeitsverwaltung sei es bislang noch wenig gelungen, ein synergetisches Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik herzustellen, lautet sein Fazit. Die aus Geschlecht und Elternschaft resultierenden sozialen Unterschiede hingegen beurteilt der Autor in Frankreich als geringer ausgeprägt als vergleichsweise in Großbritannien und Deutschland. Allerdings spielte die Familienpolitik historisch bedingt in Frankreich schon seit 200 Jahren eine bedeutsame Rolle: Um die mit dem Erbrecht des Code Napoléon verbundene Vermögenszerstückelung zu vermeiden, reduzierten die französischen Bürger schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Zahl ihrer Nachkommenschaft.

In der letzten Länderstudie stellt Kaufmann das Sozialsystem in Deutschland den vorab geschilderten Wohlfahrtssystemen gegenüber. Breiten Raum nimmt die Darstellung der an der Arbeiterfrage orientierten Bismarckschen Sozialreform ein. Diese Ausrichtung wirke bis in die Gegenwart fort, da sich die Leistungen der Sozialversicherungen bis heute grundsätzlich nach dem versicherungspflichtigen Einkommen richteten. Daraus folge, dass die Geldleistungen der Sozialversicherung bis heute keine existenzsichernden Minima gewährleisteten und hinsichtlich des Fehlens einer Grundsicherung außerhalb der Sozialhilfe unterscheidet sich das deutsche

Alterssicherungssystem von nahezu allen ausländischen Systemen. In der zweimaligen Enteignung aller Ersparnisse innerhalb einer Generation – Hyperinflation 1921/23 und Währungsreform in den Westzonen 1948 – sieht der Verfasser die Gründe sowohl für die außergewöhnliche Aufmerksamkeit für das Problem der Geldwertstabilität als auch das hohe Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung. Den fortgesetzten Trend zur Ausweitung und Verbesserung der Leistungen der Sozialversicherungen führt Kaufmann darauf zurück, dass es sich hierbei um politisch attraktive Projekte handele, die zeitweise sogar zu einer Politik der Wahlgeschenke degeneriert seien. Lediglich wirtschaftliche Schwierigkeiten und die daraus folgenden intensivierte Verteilungskämpfe hätten sich als Grenzen dieser Entwicklung erwiesen. Ein weiteres Spezifikum der wohlfahrtsstaatlichen Programmatik Deutschlands sieht Kaufmann in der Staatsfixiertheit. Hier werde es als staatliche Aufgabe angesehen, einerseits durch Wettbewerbspolitik dem Entstehen wirtschaftlicher Macht entgegenzuwirken und die Marktwirtschaft mittels Globalsteuerung auf einem inflationsfreien Wachstumskurs zu halten. Andererseits würden staatliche Interventionen zur Gewährleistung des sozialen Ausgleichs akzeptiert, sofern sie marktkonform seien, also weder den Wettbewerb noch das Wachstum im Produktionsbereich beeinträchtigten. Deutliche Kritik übt der Autor an der Beschäftigungspolitik: Trotz der programmatischen Betonung der Marktwirtschaft stellt er hierzulande einen geringeren Einfluss der betrieblichen Sozialpolitik fest als im angelsächsischen Raum und im Vergleich zu Schweden einen schwächeren Druck zur Aufnahme einer Beschäftigung. Als Grund vermutet Kaufmann einen indirekten Konsens zwischen den an einer Beschäftigung von möglichst hochproduktiven Arbeitskräften interessierten Arbeitgebern und den Gewerkschaften, denen an einer Verknappung des Arbeitsangebots gelegen sei. Weitere Kritikpunkte sind die im Vergleich mit den anderen untersuchten Staaten weitaus geringere Anerkennung des familialen Status und des Bildungswesens, das eines klaren Konzeptes entbehre und trotz einer großen Tradition in jüngster Zeit vergleichsweise vernachlässigt erscheine. Im statistischen Vergleich weist Kaufmann nach, dass der deutsche Sozialstaat beim Ausgabevolumen, den Kosten und auch beim institutionellen Leistungsniveau einen Platz im europäischen Mittelfeld belegt. Große Bedeutung misst der Autor der Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung zu, da nach seiner Beobachtung regelmäßig hohe Einkommensungleichheit mit hohen Armutsquoten einhergeht. Deutschland sieht er nach der Wiedervereinigung sowohl auf der Aufwands- als auch der Leistungsseite im Bereich der überdurchschnittlichen Umverteilung, ohne jedoch einen Spitzenplatz einzunehmen. Da Kaufmann Sozialsysteme als „eigensinnige Kosmologien“ ansieht, verwundert es nicht, dass er davon ausgeht, dass die „Varianten des Wohlfahrtsstaates“ trotz fortschreitender europäischer Integration zunächst bestehen bleiben werden. Er

schließt seinen europäischen Ausblick jedoch mit der Erwartung, dass das deutliche Aufholen der Niedriglohnländer bei der Entwicklung der Sozialleistungsquoten auf lange Sicht zu einer allmählichen Annäherung der Sozialstandards führen werde.

Dorothee Kallenberg-Laade

Die Bundesrepublik auf dem Prüfstand

Meinhard Miegel

Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen
Propyläen Verlag, München 2002
303 Seiten, 22,00 EURO

Meldungen über den drohenden Kollaps der sozialen Sicherungssysteme beherrschen beinahe täglich die Nachrichten der Massenmedien und verunsichern die Bevölkerung. Während um notwendige Reformen zur Abwendung oder zumindest Eindämmung der drohenden Gefahren gerungen wird, erschweren erbitterte Debatten auf allen gesellschaftlichen Ebenen und vor dem Hintergrund unterschiedlicher und zum Teil konträrer dogmatischer Standpunkte die Findung eines allgemeinen Konsenses.

Das kenntnisreich und gut verständlich geschriebene Buch Meinhard Miegels bietet einen wesentlichen Beitrag für die öffentliche Debatte über die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Situation der Bundesrepublik Deutschland. Der durch zahlreiche Publikationen in Presse und Rundfunk auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannte Sozialwissenschaftler kann bei seiner Analyse des deutschen Gemeinwesens als langjähriger Leiter des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft (Bonn) und ständiger Berater in Politik und Wirtschaft auf langjährige Erfahrung mit der behandelten Thematik zurückgreifen. Er stellt unsere Gesellschaft auf den Prüfstand und zieht das Fazit, die Deutschen seien von einer zukunftsorientierten Leistungsgesellschaft weit entfernt. Stattdessen konstatiert er eine auf einer Wohlstandsillusion beruhende Verdrängung der Wirklichkeit, während der dramatische Wandel der Grundlagen unserer Gesellschaft ein rasches Umdenken und Umsteuern auf allen Ebenen erfordere. Als Ursachen für dringende gesellschaftliche Umorientierung macht er drei zentrale Bereiche aus: demographische Entwicklung, Veränderungen bei Wirtschaft und Beschäftigung sowie die Entwicklung des Sozialstaates.

Miegel konstatiert, dass bereits zu Beginn der Siebzigerjahre sowohl in der alten Bundesrepublik als auch in der DDR die Zahl der Sterbefälle die der Geburten zu übersteigen begann. Dieser Befund werde in der öffentlichen Wahrnehmung durch Zuwanderungen und eine Erhöhung der Lebenserwartung verdeckt. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern tritt Miegel der zunächst einsichtig erscheinenden Einschätzung entgegen, der Geburtenrückgang sei auf die leichtere Verfügbarkeit empfängnisverhütender Maßnahmen und mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf zurückzuführen. Vielmehr gälte die Aufzucht von Kindern in wohlstands-

und erwerbsorientierten, kollektiv rundum abgesicherten und hochgradig individualistischen Gesellschaften als weniger attraktiv als andere Lebensalternativen. Miegel warnt davor, die durch die Geburtenabstinenz in der deutschen Bevölkerung aufgetretenen Lücken durch weitere Zuwanderung zu füllen. Dieser Beurteilung liegt eine nüchterne Auseinandersetzung mit den Erfahrungen der bisherigen Zuwanderung zugrunde. Hiernach hat die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte insbesondere aufgrund des Familiennachzuges der deutschen Volkswirtschaft Kosten verursacht, die keineswegs durch wirtschaftliche Gewinne kompensiert werden. Bei der aktuellen Zuwanderungspolitik sei zwei Maximen Rechnung zu tragen: Zuwanderung dürfe weder zu einer zusätzlichen Belastung der ohnehin geschwächten einheimischen Bevölkerung führen, noch die Entwicklungschancen der abgehenden Länder beeinträchtigen. Aus den sich hieraus ergebenden außerordentlichen Einschränkungen politischer Gestaltungsmöglichkeiten zieht der Autor den Schluss, sich der Situation einer schrumpfenden und zudem alternden Bevölkerung zu stellen. Der Autor entwickelt einen Katalog notwendiger Maßnahmen zur Bewältigung der durch den Bevölkerungsschwund begründeten Herausforderungen und beendet seine Betrachtung mit dem optimistischen Ausblick, dass bei rechtzeitiger und ausreichender Umsetzung die schwierigste Phase des demographischen Umbruchs bis zur zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts überwunden werden könne.

Miegel erläutert, dass das Wirtschaftswachstum in den Sechzigerjahren eine auf atypischen Bedingungen beruhende einzigartige Periode darstellte, die sich weder verlängern noch wiederholen lasse. Die auf einer Verknappung von Arbeitsvolumen beruhenden Strategien zur Erreichung von Vollbeschäftigung hätten in eine Sackgasse geführt, da reduzierte Erwerbsarbeit unter normalisierten Verhältnissen ein vermindertes Erwerbseinkommen nach sich zöge. Nach einer kritischen Überprüfung der Arbeitslosenstatistik seien nur etwa 35 Prozent der als arbeitslos Registrierten sowohl vermittelbar als auch vermittlungsbefähigt. Die eigentlichen Problemfälle bildeten lediglich 15 Prozent der statistisch Erfassten, die eher in den Zuständigkeitsbereich der Sozial- als der Beschäftigungspolitik fielen. Angesichts dieses Befundes sei der weithin vertretenen Annahme entgegenzutreten, Arbeitslosigkeit stelle ein Massenschicksal dar. Vielmehr beruhe Arbeitslosigkeit weitestgehend auf einer unzulänglichen Anpassung breiter Bevölkerungskreise an die sich ändernde Lebenswirklichkeit. Als problematisch sieht der Autor die in Teilen der Bevölkerung verbreitete Einschätzung der Sozialhilfe als eines unabhängig von einer Gegenleistung zu gewährenden Mindestlohns an. Sozialhilfe sei nur Personen zu gewähren, die ihren Unterhalt nicht selbst erwirtschaften könnten. Der Anspruch, durch Arbeit grundsätzlich ein höheres Einkommen zu erzielen als die Sozialhilfe vorsieht, existiere nicht. Anhand empirischer Befunde belegt Miegel, dass die Erwartung, Wirtschaftswachstum ziehe Arbeitsplätze nach

sich, nicht der Realität entspreche. Der Autor stellt klar, dass unter Armut hierzulande nicht existenzielle Not, sondern wirtschaftliche Ungleichheit verstanden werde, sodass auf die Verwendung dieses Begriffes zur Beschreibung der in Deutschland herrschenden Verhältnisse verzichtet werden sollte. Er macht klar, dass die im Namen sozialer Gerechtigkeit erhobene Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Anstrengung, aber unabhängig vom erzielten Arbeitsergebnis, sich nicht mit den Gesetzen des Marktes vereinbaren lasse. Die Höhe des erzielbaren Erwerbseinkommens beruhe nicht - zumindest nicht vorrangig - auf der Bemühung des einzelnen Erwerbstätigen, sondern auf der Wissens- und Kapitalintensität seines Arbeitsplatzes im Speziellen und der Volkswirtschaft im Allgemeinen. Aus dieser Erkenntnis leitet der Autor den Ausbau des wissens- und kapitalintensiven Anteils an der Wertschöpfung als notwendige Maßnahme für einen positiven Wachstumstrend ab. Dem Bildungsreich, in dem Deutschland mittlerweile seine frühere Spitzenstellung eingebüßt habe, komme eine Schlüsselstellung zu. Das derzeitige am Mittelmaß orientierte Bildungskonzept unter Meidung von Elitenförderung stelle einen verschwenderischen Umgang mit Bildungsressourcen dar, den sich das Land nicht länger leisten könne. Auch beim Umgang mit wirtschaftlichem Kapital fordert Miegel ein konsequentes Umdenken ein. Er prangert an, dass der Staat seit Jahrzehnten die Hälfte aller erwirtschafteten Güter und Dienste in Anspruch nehme und zur Befriedigung des Gegenwartskonsums zu Lasten von Zukunftsinvestitionen verwende. Die historisch überholte Frontstellung zwischen Arbeit und Kapital müsse aufgegeben werden und der Erkenntnis Platz machen, dass Arbeit und Kapital eine Symbiose bildeten. Den Gewerkschaften wirft er vor, mit der Durchsetzung überhöhter Lohnforderungen Pyrrhussiege errungen zu haben. Zwar seien die Stundenlöhne gestiegen, doch würden die Zuwächse zum Teil von den Sozialabgaben aufgezehrt. Vor allem aber habe das sinkende Arbeitsvolumen dazu geführt, dass viele von der allgemeinen Wohlstandsentwicklung abgekoppelt worden seien. Die Gewerkschaften müssten eine andere Haltung zum Kapital einnehmen, wenn sie ihre Bedeutung nicht vollständig einbüßen wollten. Umverteilungsmaßnahmen sind nach der Überzeugung Miegels kein gangbarer Weg zu wirtschaftlicher Gesundung, da sie in der Regel zum Rückgang der Vermögensbildung insgesamt führten. Stattdessen müssten die Bürgerinnen und Bürger lernen, selbst Verantwortung für Wissen, Kapital, Arbeitsplätze und soziale Sicherheit zu übernehmen, statt deren Bereitstellung von risikobereiteren anderen zu erwarten. Miegel prangert die kurzsichtige Haltung an, auf der die Schattenwirtschaft im Land beruhe. Einerseits werde Schwarzarbeit in Anspruch genommen, um Sozialkosten zu sparen, während andererseits die gerade mit diesen Kosten finanzierten Einrichtungen gern in Anspruch genommen würden. Nach der Feststellung des Autors hat sich die Sozialpolitik seit den Fünfzigerjahren zunehmend zu einem Macht- und Herr-

schaftsinstrument des Staates entwickelt. Hieraus resultiere die Explosion des Sozialstaates, der mittlerweile 60 Prozent der den öffentlichen Händen zur Verfügung stehenden Mittel binde und die Bürgerinnen und Bürger in der Gestaltung ihrer individuellen Lebensführung bevormunde. Statt der Wohlstandsmehrung zu dienen habe der Sozialstaat derzeitiger Prägung diese tendenziell eher gemindert und insbesondere durch die Umlagefinanzierung der sozialen Sicherungssysteme immense Schuldenberge aufgehäuft. An die Stelle der Entmündigung durch vollständige Absicherung aller Lebensrisiken durch den Staat habe eine Rückführung der staatlichen Absicherung auf Mindeststandards zu erfolgen, während weitergehende Vorsorge in die Eigenverantwortung des Einzelnen zurückzugeben sei.

Für die Umgestaltung der Altersversorgung stellt der Autor einen Fünf-Punkte-Katalog auf, der eine gerechte Verteilung der Lasten zwischen Jüngeren und Älteren, die Möglichkeit mündiger Lebensgestaltung für alle erwachsenen Bürgerinnen und Bürger, eine askömmliche Mindestabsicherung, die Abschaffung der Ungleichbehandlung abhängig Beschäftigter und eine Verlässlichkeit der gesetzlichen Alterssicherung bei einem Mindestmaß administrativen Aufwandes umfasst.

Im internationalen Vergleich zeigt Miegel, dass Deutschland auch im Gesundheitswesen ein überbordendes, aber wenig effizientes Versorgungssystem aufweist. Kernpunkt seiner Ausführungen bildet das Erfordernis einer auf die Weckung von Selbstverantwortung und Kostensenkung gerichteten Bewusstseinsveränderung. Hierzu sei eine bereits eine in der Kindheit einsetzende konsequente Gesundheitsziehung erforderlich. Da die Pflegeversicherung ebenso wie die gesetzliche Altersversicherung umlagefinanziert sei, stehe sie im Prinzip bereits aktuell vor demselben Dilemma wie diese. Wenn die erwerbstätige Generation einmal selbst Pflegemaßnahmen beanspruchen wolle, müsste sie neben den Mitteln für das umlagefinanzierte System Mittel für ein kapitalfinanziertes System aufzubringen. Auch hier plädiert Miegel für eine Grundsicherung. Da Arbeitsplatzwechsel eine Normalität innerhalb eines Erwerbslebens darstellten, sei die Bildung von Rücklagen in der Höhe eines Nettomonatsverdienstes auf freiwilliger Basis leist- und zumutbar, sodass im ersten Monat der Arbeitslosigkeit keine Leistungen gewährt werden sollten. Die Höhe der Sicherung sei auf das Existenzminimum zu reduzieren und die weitergehende Absicherung in die individuelle Verantwortung zu überführen. Ferner strebt Miegel eine Verkürzung der Bezugsdauer der Versicherungsleistungen an.

Auch bei der Sozialhilfe fordert er eine Anpassung an die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse. Wirklich Bedürftige sollten weiterhin unverändert und im internationalen Vergleich gut versorgt werden. Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, die angebotene Tätigkeiten ablehnten, sollten jedoch durch verstärkten Druck zu einer Aufgabe ihres unsolidarischen und unsozialen Verhaltens bewegt werden.

Dorothee Kallenberg-Laade

Spiele in der politischen Bildung

Lothar Scholz

Spielerisch Politik lernen
Wochenschau-Verlag
Schwalbach/Taunus 2003
241 Seiten, 19,90 Euro

Endlich ist ein Buch da, auf das wir in der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg lange gewartet haben! Wenn man vom Spielen im pädagogischen Bereich etwas hält und selbst schon etliche Spiele auf den Markt gebracht hat, dann ist es eine Freude, wenn die Thematik einmal mit dem nötigen Tiefgang durchleuchtet und wissenschaftlich eingeordnet wird. Das ist Lothar Scholz mit dem Buch „Spielerisch Politik lernen“ hervorragend gelungen.

Als bekannt und eingeführt konnten bislang eher Rollenspiele, Planspiele und Simulationsspiele gelten. Der Autor macht aber klar, dass es eine Fülle anderer sinnvoller Spielmöglichkeiten in der politischen Bildung gibt, die in der Didaktik bislang so gut wie keine Berücksichtigung gefunden haben.

Wer allerdings eine enzyklopädisch angelegte Sammlung aller Spielarten erwartet, wird enttäuscht. Das konnte in diesem Rahmen auch gar nicht geleistet werden. Freilich wäre es schön gewesen, einzelne Spielformen empirisch zu erfassen und aufzuarbeiten. Noch wichtiger ist es aber, zunächst den systematischen Zugang zum Thema „Spiele in der politischen Bildung“ zu erschließen. Auf der Grundlage dieser Arbeit können und sollten neue empirisch angelegte Untersuchungen folgen, die bestimmt belegen können, dass es möglich ist, „spielerisch Politik zu lernen“ und dass die Potenziale noch längst nicht ausgeschöpft sind.

Lothar Scholz geht zunächst auf den aktuellen gesellschaftlichen Befund von Schule und Lernen ein. Hier muss man anpassen, dass Spiele im Schatten der PISA-Studie nicht vorschnell der „Spaßpädagogik“ zugeschrieben werden, von der man sich verabschieden möchte.

Ob es möglich ist, die spielerischen Ansätze so ohne weiteres der Theorie des Konstruktivismus zuzuordnen, wie es der Autor tut, mag dahingestellt bleiben.

Mit Recht weist Lothar Scholz darauf hin, dass noch viel getan werden muss, um Schülerinnen und Schüler am Fach Politik stärker zu interessieren. Dazu ist ein schüleraktivierender Unterricht, der spielerische Formen einschließt, besser geeignet als ein lehrerzentriertes Verfahren.

Es ist eine große Hilfe, dass in einem besonderen Kapitel spieltheoretische Konzepte ausführlich dargestellt werden. Selbst ein knapper historischer Überblick über Spiele und Spieltheorien findet sich in dem ansprechenden Buch. Dabei wird unter anderem deutlich, dass das Spiel in der Reformpädagogik eine große Bedeutung hatte und mit ein Bestandteil einer umfassenden Schulreform war.

Definitorische Probleme bleiben. Es ist kaum möglich, spielerische Aktivitäten eindeutig zu klassifizieren und von anderen Handlungsformen abzugrenzen.

In einem weiteren Abschnitt seines Buchs geht Lothar Scholz auf das Lernen in der

Schule ein. Hier geht es vor allem auch um die Frage der „Verzweckung des Spielens“. Es ist gut, dass sich der Autor nicht irritieren lässt und keinen Gegensatz zwischen Spielen und Lernen akzeptiert. Er zitiert sogar Wolfgang Menzel mit der kategorischen Aussage: „Wer in der Schule nicht spielen lernt, lernt nicht lernen.“

Von diesem Thema gleitet Lothar Scholz dann über zum Kapitel „Spiele in der politischen Bildung“. Wertvoll erweisen sich hier seine Bemühungen, spielerische Lernaktivitäten zu Spieltypen zu strukturieren, die in der Folge zum Teil auch konkret beschrieben und vorgestellt werden. Dabei wird klar, dass viele spielerische Lernformen Sach-, Methoden-, Sozial- und Demokratiekompetenz vermitteln können.

Dieses neue Buch macht Mut, sich mehr mit dem Thema „Spielerisch Politik lernen“ zu beschäftigen. Durch seine gründliche Darstellung und die Verknüpfung mit größeren Zusammenhängen weist Lothar Scholz darauf hin, dass der „homo ludens“ im Bereich politischer Bildung noch kaum entdeckt wurde. Es wäre zu wünschen, dass dieses Buch und sein Thema bei der Lehrerbildung einen markanten Platz bekommen. *Siegfried Schiele*

Politische Urteilsbildung

Hans-Werner Kuhn

Urteilsbildung im Politikunterricht
Ein multimediales Projekt
Wochenschau Verlag, Schwalbach/Taunus
2003, Buch, CD-ROM und Video 32,00 Euro

Spätestens seit der Veröffentlichung der viel diskutierten PISA-Studie müsste auch einer breiteren Öffentlichkeit klar geworden sein, dass es im deutschen Bildungssystem erhebliche Defizite gibt. Auch wenn – oder gerade weil – deren Ursachen vermutlich noch zum geringsten Teil den Lehrkräften anzulasten sind, ist es zu würdigen, wenn sich Pädagogen ihrer Verantwortung stellen und nach Wegen suchen, „neu über Unterricht nachzudenken und auch zu reflektieren“ (Bernd Knittel im besprochenen Band, S. 35). Zu denjenigen, die dies nicht nur inhaltlich, sondern auch methodisch leisten, zählt Hans-Werner Kuhn, Professor an der Pädagogischen Hochschule Freiburg und Leiter eines multimedialen Projektes, dessen Ergebnisse nun im renommierten Wochenschau Verlag veröffentlicht wurden. Wie Kuhn im Vorwort des Buches anmerkt, war die Arbeit ursprünglich lediglich als Beitrag zum Thema „Wie können Schülerinnen und Schüler politische Urteilsfähigkeit erwerben?“ im Rahmen eines Werkstattgesprächs der Bundeszentrale für politische Bildung vorgesehen. Über einen Zeitraum von drei Jahren hinweg entwickelte sich daraus schließlich ein umfassendes Publikationsprojekt mit drei Modulen: einem Buch, einem Videofilm und einer CD-Rom. Diese Medien bieten naturgemäß verschiedene Nutzungsmöglichkeiten und Chancen, folgen aber einer gemeinsamen Grundidee, wie sie Peter Massing in seinem Beitrag erläutert:

Demnach bestehe in der politischen Bildung „weitgehend Einigkeit darüber, dass

es einerseits eine zentrale Aufgabe des Politikunterrichts ist, Schülerinnen und Schüler zur politischen Urteilsbildung zu befähigen, dass aber andererseits diese Aufgabe zu den schwierigsten der Unterrichtspraxis gehört.“ (S. 91) Häufig verwechselt man Urteil mit Meinung, und wenn im Unterricht tatsächlich einmal geurteilt werde, blieben die dabei angewandten Kriterien der Schülerinnen und Schüler „mehr oder weniger bewusst, wenig differenziert oder reflektiert, häufig emotional, gelegentlich auch irrational.“ (S. 95) Dies zeigt sich zunächst auch in den dokumentierten Unterrichtssequenzen. Thema der Einzelstunden ist ein ausgewählter Fall der politischen Realität, nämlich die Diskussion um die Auslieferung bzw. Abschiebung des für zahlreiche Verbrechen gegen die Menschlichkeit verantwortlichen ehemaligen chilenischen Präsidenten Pinochet aus Großbritannien sowie die mögliche Aufhebung seiner Immunität. Zwar weiß wohl die Mehrheit der Schülerinnen und Schüler ohne Vorbereitung heute nichts mehr mit dem mittlerweile aus den Nachrichten verschwundenen Namen Pinochet anzufangen. Dennoch eignet sich dieser Fall nach wie vor für die Entwicklung der politischen Urteilsbildung. Ein komplexes Geflecht aus moralischen, politischen und rechtlichen Aspekten stellt die Schülerinnen und Schüler vor die anspruchsvolle Aufgabe, sich von ausschließlich moralisch begründeten Positionen (Identifikation mit den Opfern, Wunsch nach Rache) zu lösen und weitere Kategorien (innen- und außenpolitische, völkerrechtliche, wirtschaftliche) in ihre Urteilsbildung einzubeziehen. Dabei ermöglichen die theoretischen Konzeptionen über das punktuelle Projekt hinaus Transfermöglichkeiten für ähnliche Unterrichtsprojekte. Wie die Beispiele Argentinien und Liberia im Sommer 2003 zeigten, bedarf es dazu bisweilen nicht einmal großer Modifikationen.

Modul 1: Buch

Das Buch gliedert sich in fünf Hauptkapitel: Die einführende Problemskizze weist unterschiedliche Zugänge zur Frage der politischen Urteilsbildung auf und begründet die Wahl eines Fallbeispiels, um verallgemeinerbare Erkenntnisse über die „Architektur von politischen Urteilen“ bei Schülerinnen und Schülern (S. 14) zu gewinnen. Eine von Kerstin Pohl erstellte Sachanalyse des Entscheidungsprozesses im Fall Pinochet beschäftigt sich mit den rechtlichen und politischen Aspekten, während Mark Arenhövel die innerchilenischen Verhältnisse unter der Fragestellung „umkämpfte Vergangenheit“ analysiert. Beide Beiträge liefern alle notwendigen Grundinformationen zum Thema Pinochet. Im Mittelpunkt des Projekts stehen zwei Unterrichtssequenzen, die der Frage „Wie urteilen Schüler?“ nachgehen. Ausgewählt wurden zwei neunte Klassen einer Charlottenburger Oberschule, deren unterschiedliche Lernbiografien vom beteiligten Lehrer Bernd Knittel vorgestellt werden. Sein „Hauptanliegen war, die Lernenden so vorzubereiten, dass sie selbständig ein inhaltlich begründetes Urteil zu der Frage: ‚Soll dem ehemaligen Staatschef Pinochet Straffreiheit (Immunität) gewährt

werden?' in einer Hauptlernaktion entwickeln konnten." (S. 55) Die entsprechenden Unterrichtssequenzen wurden anhand der Aufzeichnungen transkribiert und ergänzt durch Fotos, Schülerplakate und Marginalien. Hans-Werner Kuhn interpretiert anschließend die jeweiligen Schlüsselszenen aus fachdidaktischer Perspektive.

Im Kapitel „konzeptionell-empirische Analysen“ erfolgt eine weitere fachdidaktische Interpretation der Unterrichtseinheiten durch Bernd Knittel, der den Unterricht plante und leitete, Peter Massing und Karin Kroll. Die detaillierten Auswertungen erörtern eine Reihe von Frage allgemeinen Interesses, darunter auch die nach geschlechtsspezifischen Kommunikationsmustern. Gegen die positive Bewertung des koedukativen Politikunterrichts im Beitrag von Karin Kroll sei allerdings eingewandt, dass man sich hierbei den Unterrichtsvergleich mit einer reinen Mädchen- bzw. Jungenklasse gewünscht hätte.

In einem umfangreichen Teil mit drei getrennt durchgeführten Interviews erhalten der Politiklehrer und Seminarleiter Bernd Knittel selbst sowie Kurt Lach, ebenfalls Politiklehrer, Fachseminarleiter und Lehrbeauftragter an der FU Berlin und der durch einschlägige Publikationen bekannte Politikwissenschaftler Peter Massing, Politikdidaktiker an der FU Berlin, Gelegenheit, ihr Fachwissen einzubringen. Entlang eines von Hans-Werner Kuhn vorbereiteten Leitfadens entwickeln sie Vorstellungen eines "guten" Politikunterrichts, Konzepte zur politischen Urteilsbildung und unterschiedliche Strategien zur Entwicklung von Urteilskompetenz. Die drei Interviews bieten eine sinnvolle Ergänzung zu den Aufsätzen, hätten aber – wie das im journalistischen Bereich nicht ohne Grund üblich ist – zu Gunsten der Lesefreundlichkeit sprachlich geglättet werden können, ohne den Inhalt zu verfälschen.

Wer schon einmal ein Lehrerfortbildungseminar besucht oder geleitet hat, weiß, dass das legitime Interesse, Angebote auf ihren Nutzwert für den eigenen Unterricht zu prüfen, im Vordergrund steht. Insofern dürften die von Hans-Werner Kuhn ausgearbeiteten Unterrichtsstrategien, mit denen das Buch schließt, zu den wichtigsten Beiträgen des Projektes zählen. Kuhn analysiert zunächst Zeitungsartikel auf ihre Verwendbarkeit für den Unterricht und stellt dann fünf Unterrichtsstrategien vor. Die Schlagworte mögen hier genügen: Metakommunikation, professionelle Urteile, Karikatur, Planspiel sowie Pro-Contra-Debatte. Besonders dankbar ist der Nutzer für graphisch hervorgehobene Checklisten, Ablaufpläne, Rollenprofile (erarbeitet von Mirko Macke, Kerstin Pohl und Astrid Zeh) und Beispiele, die die praktische Vorbereitung des eigenen Unterrichts wesentlich erleichtern.

Manko des Buches: Die Schriftgröße ist wenig benutzerfreundlich, so dass man sich nach der 200-Seite-Lektüre auf den Medienwechsel freut.

Modul 2: Video

Das zweite Modul des Projekts, der Videofilm, bietet vier Stunden überwiegend un-

geschnittenes Filmmaterial. Da ist es hilfreich, dass bereits auf der Schutzhülle der Kassette ein Inhaltsüberblick mit Angaben zu Beginn und Dauer der jeweiligen Sequenzen angegeben ist. In solchen Details zeigt sich, dass die Projektbeteiligten nicht nur über theoretische Kompetenz, sondern auch über praktische Erfahrung verfügen. Zunächst werden Sequenzen aus dem Unterricht der beiden Klassen 9 E und 9 F wiedergegeben, es folgen Aufzeichnungen der Interviews, die Hans-Werner Kuhn mit Bernd Knittel, Kurt Lach und Peter Massing führte, schließlich werden die beiden Unterrichtsstunden noch einmal (fast) in voller Länge dokumentiert. Dass ausgerechnet die Aufzeichnung einer spannenden Stelle, in der der Lehrer aus pädagogischen Gründen seine Planung ändert, einem Batteriewechsel an der Kamera zum Opfer fiel, ist zwar schade, wird aber durch Texttafeln hinreichend erläutert und überbrückt.

Grundsätzlich ist es sinnvoll, das Textmaterial des Buches um Bild und Ton zu ergänzen. Viele Facetten des Unterrichts werden so erst deutlich: Rahmenbedingungen wie Gruppengröße und Sitzordnung, aber auch Aspekte des Schülerverhaltens wie aktive und passive Mitarbeit, Gestik und Mimik auch des Lehrers. Eine Veränderung im Vergleich zum Buch bietet der Film dadurch, dass die Interviews entsprechend der zehn Fragenkomplexe (Interviewpartner, „guter“ Politikunterricht, Unterrichtsstrategien, Lehrerausbildung, Bürgerleitbilder, Sozialisation, Unterrichtsanalyse, Kriterien, offene Fragen, Forschung) neu montiert und die Aussagen der Interviewten einander gegenübergestellt werden. Der Gebrauchswert des Films und nicht zuletzt der Spaß, der dem Zuschauer im Vorspann gewünscht wird, werden indes erheblich gemindert durch die schlechte Bild- und vor allem Tonqualität. Die Wortbeiträge im Unterricht sind zum Teils schwer bis unverständlich, werden überlagert von Nebengeräuschen; die Kameraführung ist leider im besten Fall als laienhaft zu bezeichnen. In den Interviewsequenzen ist dies nur graduell besser. Es gibt in der politischen Bildungs-Szene durchaus bezahlbare Fachleute mit Zugang zur benötigten Technik, die die Aufgabe sicherlich ansprechender bewältigt hätten.

Modul 3: CD

Den dritten Teil des Multimediaprojektes bildet eine CD-ROM, die keine großen Anforderungen an die technische Ausstattung des Rechners beim Benutzer stellt. Ab Windows 95 als Betriebssystem kann – eine Soundkarte und ein Paar Lautsprecher vorausgesetzt – die CD auf jedem PC eingesetzt werden. In vielen Fällen wird allerdings noch das Installieren des mitgelieferten DivX-Codecs notwendig sein, um die auf der CD enthaltenen Videosequenzen auch sehen zu können.

Nach einem kurzen Intro präsentiert die CD, bei der leider auf eine Autostart-Funktion verzichtet wurde, sechs zentrale Bereiche: Lernwege, Politikunterricht, Politikdidaktische Analysen, Unterrichtsstrategien, Interviews und ein sehr umfangreicher Materialpool. Die kurzen Erläuterungen, die beim Überfahren der jeweiligen

Fotos in der Hauptnavigation eingeblen-det werden, helfen dem Benutzer, sich gut zurecht zu finden. Ergänzt wird diese Menüführung auf den Folgeseiten durch weitere Optionen wie zum Beispiel die Sitemap zur Orientierung innerhalb der Gesamtstruktur der CD-ROM oder die Suchfunktion, die angesichts der Fülle von Informationen gute Dienste leistet. Bereits im Vorwort des Buches weist Hans Werner Kuhn darauf hin, dass bei der Nutzung der CD „erst die richtigen Fragen verhindern, dass die Nutzerin bzw. der Nutzer in der Flut von Informationen versinkt“.

Hans-Werner Kuhns ausgezeichnete Idee, Lehrerinnen und Lehrern zusätzlich zur Präsentation einen umfangreichen Fundus an Bildern, Karikaturen und Texten für den eigenen Unterricht zur Verfügung zu stellen, leidet etwas an der Umsetzung. Ein direkter Download bestimmter Textteile oder ausgewählter Fotos aus der Präsentation heraus ist nicht möglich. Nur der direkte Zugriff auf das entsprechende Verzeichnis des Datenträgers über den Explorer von Windows eröffnet dem Nutzer die Möglichkeit, auf die dort hinterlegten Texte und Bilder für die Erstellung eigener Unterrichtsmaterialien zuzugreifen. Allerdings sind alle Bereiche druckbar, was vielen Anwendern schon reichen dürfte.

Bei der Konzeption und dem Design hätte mehr Wert auf eine benutzerorientierte Gestaltung gelegt werden müssen. Aus verschiedenen Richtungen einschwebende Textteile oder sich aus Einzelteilen zusammensetzende Buttons in den unterschiedlichsten Farben und Formen dokumentieren zwar die zahlreichen Möglichkeiten, die die eingesetzte Software bietet, jedoch hätte zu Gunsten eines gewissen Maßes an Usability durchaus auf einige Effekte verzichtet werden können.

Die CD-ROM verbindet mediengerechte Texte, Bilder, Ton- und Filmdokumente, auch wenn dies zwangsläufig zu Überschneidungen mit den Inhalten des Buchs und des Videos führen muss. Sie stellt aber nicht nur eine spannende Ergänzung zu den beiden anderen traditionellen Informationsträgern dar, sondern entwickelt sich durch die technischen Möglichkeiten des Mediums zu einem eigenständigen und ausbaufähigen Modul innerhalb dieses Multimedia-Projekts.

Insgesamt darf man den Verantwortlichen zu diesem sehr spannenden Projekt mit vielen inhaltlichen Anregungen gratulieren. Abgesehen von den formalen Schwächen zur Nachahmung empfohlen!

Michael Walter/ Jan-Eric Reuß

Menschenrechtsbildung – Bildung als Menschenrecht

Volker Lenhart

Pädagogik der Menschenrechte
Leske und Budrich, Opladen 2003
192 Seiten, 13,90 Euro

Menschenrechte – so allgemein und so selbstverständlich für uns hier in Deutschland. Wir wissen, dass es sie gibt, aber schwere Verletzungen gegen sie ereignen sich eher anderswo in der Welt. Dramatische Geschichten verbergen sich dahinter,

gelegentlich bekommen wir sie in den Medien präsentiert. Je öfter man sich mit den Jahren, ob die Menschheit denn eigentlich gar nichts dazu lernt? – Auf diesem Gebiet jedoch tut sich einiges, wenn auch vielleicht fast unmerklich – weil es sich auf der Ebene der internationalen Organisationen ereignet und im Stillen vollzieht.

Mit dem, was sich seit 1948 bis heute im Bereich Bildung für die Menschenrechte getan hat, befasst sich das neu erschienene Buch des Heidelberger Erziehungswissenschaftlers Volker Lenhart. „Spätestens seit die UNO eine Dekade der Menschenrechtserziehung 1995-2004 proklamiert hat, ist die Förderung der Menschenrechte im Medium von Erziehung und Bildung auch zu einem Gegenstandsfeld der Erziehungswissenschaft geworden“, beginnt Lenhart mit der Einordnung dieses neuen Forschungsschwerpunktes in die Systematik der Erziehungswissenschaft.

Das Buch beinhaltet eine kompakte Essenz des weiten Spektrums von Aspekten, die im Zusammenhang mit diesem Thema eine Rolle spielen. Weit in Hinsicht auf die Zielgruppen, die für eine Menschenrechtsbildung in Frage kommen: vom Grundschüler in Afrika, über Soldaten, Polizisten und Polizistinnen, Lehrer und Lehrerinnen bis zum Sozialarbeiter. Weit aber auch in Hinblick auf die Aspekte, die in diesem Werk thematisiert werden, denn die Studie geht über den reinen Gegenstand der „human rights education“ hinaus. Das Thema ist nicht nur wegen den Bürgerkriegen der Neunzigerjahre, in denen Menschenrechte permanent verletzt werden, aktuell. Mehr noch wegen der Anschläge vom 11. September 2001. Danach seien die Menschenrechte als Orientierung für ein freiheitliches, gerechtes, solidarisches und friedliches Zusammenleben von Individuen und staatlich verfassten Gesellschaften, Staatenbünden, Weltregionen und Kulturen noch mehr in das Zentrum der weltgesellschaftlichen Aufmerksamkeit gerückt, so Lenhart.

Die Abhandlung steht thematisch in der Tradition der Interkulturellen und Vergleichenden Erziehungswissenschaft. In ihr wird zunächst der gegenwärtige Stand der Institutionalisierung der Menschenrechte geklärt. Begonnen hatte diese mit der Formulierung und Beschließung der „Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte“ im Dezember 1948 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Auf dieser Grundlage wurden verschiedene weitere internationale Konventionen, d.h. Pakte mit großer Rechtsverbindlichkeit, beschlossen. Die Menschenrechte werden in negative Rechte, d.h. Rechte, die durch Unterlassen von Verletzungen gewahrt bleiben, und positive Rechte, die durch aktives Staatshandeln umzusetzen sind, unterschieden. Lenhart führt hier als Beispiel das positive „Recht auf Bildung“ an. Dieses bedeutet, dass nicht nur niemand willkürlich von Bildungseinrichtungen ausgeschlossen werden darf, sondern dass es eine aktive Pflicht seitens der Staaten gibt, für die Einrichtung von Schulen zu sorgen. Die Menschenrechte sind nicht nur Teil des kulturellen Werte- und Wissenssystems, sondern primär Bestandteil der Völker-

rechts und so als Rechte Teil des internationalen politischen Systems.

Wenn es um die Verwirklichung des pädagogischen Zieles „Wahrung der Menschenrechte in der Praxis“ geht, hält Lenhart den „Kunstgriff“ für sinnvoll, mehr den Rechtscharakter der Menschenrechte zu betonen, anstatt ausschließlich die moralisch-ethischen Aspekte. Denn – so meint Lenhart – die moralphilosophischen Theorien erreichen besonders diejenigen nicht, die nicht bereit sind, alle die bei der Entwicklung und Ausformulierung der Menschenrechtskataloge in Ansatz gebrachten Prinzipien und Regeln auch anzuwenden. Dennoch seien Ethik und Moral insofern von Bedeutung, als Menschen im Allgemeinen Rechtsnormen nur dann als legitim empfinden, wenn sie die moralischen und ethischen Gründe ihrer Setzung nachvollziehen könnten. Dies sei besonders didaktisch von Bedeutung.

Bevor Lenhart im Verlaufe der sieben Kapitel den schulpädagogischen Aspekt beleuchtet, widmet er Kapitel 3 den internationalen Dokumenten der Menschenrechtsbildung, darunter der „World Plan of Action“ von 1993, die „Guidelines for National Plans“ von 1998, und der „Amnesty International’s Human Rights Education Strategy“ von 1996. Darüber hinaus erwähnt er die im Kontext der ausgerufenen Dekade der Menschenrechtsbildung von 1995 bis 2004 ausdifferenzierten regionalen Handlungspläne für Europa und Afrika, für die Arabischen Staaten und für den Asiatisch-Pazifischen Raum. Sie tragen der Tatsache der sehr unterschiedlichen Problemlagen Rechnung, aber sie geben auch Hinweise für konkrete technische Lösungen. Ein Beispiel für die dennoch gültige Universalität – die Lenhart bereits auf den Seiten 18 bis 27 detailliert auf der Grundlage der Diskurstheorie von Habermas und der Gerechtigkeitstheorie von Rawls mit Bezug auf Kant und das „Projekt Weltethos“ von Hans Küng aus dem Jahre 1990 reflektiert – ist der Text der arabischen Strategie (S. 44), der unterstreicht, dass Wertschätzung der Menschenrechte und der Bildung originärer Bestandteil der arabischen Kultur und der islamischen Tradition seien. Die arabisch-muslimische Kultur sähe entsprechende Bildungsanstrengungen als Bereicherung des zivilisatorischen Erbes der Menschheit an.

Im schulpädagogischen Kapitel geht es dann um die Analyse von Unterrichtsmaterialien und eine spezifische Menschenrechtsdidaktik mit ihren Lernzielen und Lerninhalten. Es zeigt sich, dass die Aufgabe der Menschenrechtsbildung weltweit mit der Erziehung zu Frieden, Toleranz und Demokratie verknüpft wird. Lenhart verweist hier beispielhaft auf die konkrete Lehrplanarbeit in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, die nach 1990 notwendig geworden war. Denn Lösungen zur Vorbeugung von Bürgerkriegen und Bildung für Versöhnung nach Bürgerkriegen hatte die friedenserzieherische Theorie bislang nicht gefunden.

Das letzte und umfangreichste Kapitel widmet der Autor den Kinderrechten. Auch sie gehören als wichtiger Bestandteil zum Standard der allgemeinen Menschenrechtskonvention und somit zum Völker-

recht. Ihre Darstellung und Erläuterung allein enthält eine Fülle pädagogischer Details, angefangen von der Definition von dem, was Kindheit ist, über die Rechte des Aufwachsens, über ziviles Recht im Konflikt zwischen Elternrecht und Kinderrecht, über die besonderen Problemlagen von Flüchtlingskindern und Kindern, die des besonderen Schutzes bedürfen, weil sie z.B. HIV-krank sind oder weil ihre Rechte auf Unversehrtheit und Würde von Leib, Leben und Persönlichkeit (Genitalverstümmelung, sexueller Missbrauch, Kindersoldaten, kriegsbedingter Bildungsnotstand) gefährdet oder verletzt wurden. Für diese Rechte gibt es erst seit 1989 ein völkervertragsrechtliches Dokument, das inzwischen von 191 Staaten der Erde anerkannt ist. Deutschland hat das Vertragswerk 1992 ratifiziert (Bundesgesetzblatt 1992 II, S. 122). Es hat wegen seines Rechtscharakters hohe Verbindlichkeit für sozialpolitisches und sozialpädagogisches Handeln. Hier dürften sich Angehörige von Sozialpädagogik und Sozialarbeit in Forschung, Lehre und Praxis angesprochen fühlen, denn die Menschenrechtsproblematik ragt doch mehr in den beruflichen Alltag hinein, als im bundesdeutschen veröffentlichten Berufsbewusstsein bislang wahrgenommen wurde. Sei es, dass es um die laufende Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes über das Menschenrecht auf Bildung geht, um Fragen der Kinderarbeit oder Fragen in Bezug auf Kinderflüchtlinge. Die bundesdeutsche Debatte sei da bisher zurückhaltend gewesen; vielleicht, weil man die Menschenrechtswahrung in Deutschland bislang als gesichert ansah. Besonders für die Zeit nach dem Fall der Mauer werde aber die Herausbildung eines „globalen Ethos der Verantwortlichkeit“ (Andreopoulos 2002) konstatiert. Damit geht die Erkenntnis der berufsübergreifenden Bedeutung menschenrechtsrelevanter Ausbildungen von Personal einher. Die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte hat zu diesem Zweck eine Serie von Materialien herausgegeben. Gedacht sind sie für alle menschenrechtsrelevanten Berufe: für Polizisten, Polizistinnen, Naturwissenschaftler, medizinisches Personal, Juristen, Lehrer und Lehrerinnen. „Pädagogik der Menschenrechte“ enthält eine unglaubliche Fülle von Hinweisen, Aspekten und Zusammenhängen auf nur 192 Seiten, die nicht nur dem Laien, sondern auch dem fachkundigen Leser neu sein dürften. Es stellt ein wichtiges Grundlagenwerk für all diejenigen dar, die sich in die Thematik „Menschenrechtsbildung“ einarbeiten wollen.

Sabine Rumpf

Identität und politische Kultur – Festschrift für Hans-Georg Wehling

Andreas Dornheim/Sylvia Greiffenhagen (Hrsg.)

Identität und politische Kultur
Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2003
395 Seiten, 34 Euro

Die beiden Herausgeber Andreas Dornheim und Sylvia Greiffenhagen haben den 65. Geburtstag des Tübinger Poli-

tikwissenschaftlers Hans-Georg Wehling, ihres akademischen Lehrers, zum Anlass genommen, um über „Identität und politische Kultur“ sowie über „politisches und kommunales Handeln“ nachzudenken. Schwerpunkte der wissenschaftlichen Tätigkeit Wehlings, dem der Band gewidmet ist, sind vor allem die regionale und lokale politische Kulturforschung sowie die Kommunalpolitik; davon zeugen eine Vielzahl bedeutender Publikationen. Aus dem dritten zentralen Arbeitsbereich Wehlings, der politischen Bildung, seien neben zahlreichen Veröffentlichungen insbesondere die Neugestaltung der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“, die Begründung der bedeutenden Reihe „Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs“ und die schriftliche Formulierung des „Beutelsbacher Konsenses“ (1976), bis heute in allen Bundesländern Basis der pädagogischen Ausbildung der Politiklehrer- und -lehrerinnen, hervorgehoben.

Der vorliegende Band versammelt Beiträge einer stattlichen und prominenten Equipe von insgesamt 32 Autoren, darunter Politikern, Historikern, Kultur- und Sozialwissenschaftlern sowie Experten aus der Praxis, die sich an den zentralen Konzepten und Begriffen „Identität“ und „politische Kultur“ orientieren. Gemeinsam ist den Verfassern, dass sie Freunde bzw. Schüler und Schülerinnen Wehlings sind. Angestoßen von außen vor allem durch die Globalisierung, aber unter anderem auch ausgelöst durch den dramatischen Wandel der demographischen Struktur im Inneren, ist in Deutschland ein tiefgreifender, in den letzten Jahren beschleunigter Wandel in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu beobachten. Angesichts des fortschreitenden Individualisierungsprozesses, des Bedeutungsverlustes tradiert organisationaler Organisationen und Institutionen, des Auftretens von Sinnkrisen und des zunehmenden Bedarfs an Orientierungshilfen stellt sich für die regionale und lokale politische Kulturforschung vermehrt die Frage, ob die Konzepte „Identität“ und „politische Kultur“ einen Beitrag zur Lösung dieser Probleme und zur Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft leisten können.

Hans-Georg Wehlings, dessen Werk praxisbezogen ist und von empirischen Befunden ausgeht, hält Identität neben Gruppe und Grenze (u.a. politisch-territorialer, konfessioneller, sozialer Art) für eine der drei zentralen Kategorien der regionalen und lokalen politischen Kulturforschung. Die beiden Herausgeber setzen die Begriffe „kollektive Identität“ und „politischer Kultur“ in diesem Band nicht automatisch gleich; sie folgen Wehling und definieren Identität „als eine zentrale Kategorie der politischen Kultur“. Mit beiden Begriffen zusammen ist die Verknüpfung der individuellen und der gesellschaftlichen Ebene möglich.

Innerhalb weniger Jahrzehnte hat sich die politische Kulturforschung in Deutschland zu einem wichtigen Bestandteil der politikwissenschaftlichen Forschung entwickelt. Hans-Georg Wehling räumt der historischen Dimension des Konzeptes „politische Kultur“ einen zentralen Stellenwert

ein und verweist insbesondere auf die Bedeutung politischer Grenzen als Bezugspunkt für Identität. Gerade in Deutschland, bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts in vielen Regionen politisch kleingegliedert, haben sich zahlreiche regionale und lokale Kulturen ausgebildet, die auch lange Zeit nach dem Verschwinden dieser Grenzen noch politische Überzeugungen, Verhaltensstrukturen, ja selbst in mancher Hinsicht die aktuelle Regional- oder Kommunalpolitik prägen. Wehling ist ein Pionier der Regionalisierung der politischen Kulturforschung in Deutschland; er hat durch zahlreiche Veröffentlichungen und Anregungen zu Untersuchungen die Kleineräumigkeit politikwissenschaftlicher Forschung betont und viele Themen eröffnet, die gerade im Zeitalter der Globalisierung besondere Aufmerksamkeit beanspruchen dürfen und beständig weitergeführt werden müssen. Ein so weitgespanntes Konzept von politischer Kultur wie das von Hans-Georg Wehling vertretene, das die Geschichte des politischen Systems mit der Lebensgeschichte seiner Mitglieder verbindet, bietet Raum für viele Disziplinen und Forschungsmethoden: so liefern Geschichtswissenschaft, Soziologie, Ethnologie, Psychologie oder Volkskunde mit ihren jeweils spezifischen Fragestellungen und Methoden Beiträge. Insgesamt spiegelt der vorliegende Band das weitgefächerte, lebendige Spektrum an Inhalten und Forschungsmethoden Hans-Georg Wehlings wider. Die beachtliche Bandbreite der Beiträge reicht vom journalistischen Essay bis zur wissenschaftlichen Politikanalyse, von theoretischen Erörterungen über Fallstudien zu Einzelaspekten der politischen Kulturforschung bis zum aktiven Versuch, politisches Handeln zu beeinflussen. Das macht den besonderen Reiz dieses Bandes aus, das macht ihn so farbig und lebendig. Im ersten Teil mit dem Schwerpunkt „Identität“ kommt zunächst Martin Greiffenhagen in seinem Beitrag „Wir und Ich. Kollektive Biographie und individuelle Identität“ zu dem Fazit, dass das Konzept der politischen Kulturforschung dringend einer Verstärkung durch historisch-hermeneutische Theorien und Methoden bedürfe und die Nachhaltigkeit politisch-kultureller Codes gar nicht überschätzt werden könne. Christel Köhle-Hezinger analysiert Entwicklung, Funktionen und Wirkungen von Spielplänen, Repertoire (z.B. Heimatbücher), Requisiten (Heimatismuseen), Volksszenen (z.B. historische Inszenierungen) als Bestandteilen von „Heimatinszenierungen“ und gelangt zum Schluss: „Heimat braucht Inszenierungen für Einheimische und Fremde – symbolische Handlungen, Zeichen, Bilder; sie braucht Bühnen und Akteure – und sie braucht ein neugieriges, teilnehmendes Publikum“. Hermann Bausinger schildert die breite Entfaltung politisch-weltlicher Symbole sowie deren Aneignung und Nutzung in den vergangenen zwei Jahrhunderten – von den emotional stark aufgeladenen Denkmälern und nationalen Fahnen des 19. Jahrhunderts bis hin zu den standardisierten und fixierten staatlichen Symbolen unserer Tage und der über die Medien erfolgenden täglichen Konfrontation des Publikums mit vielerlei Symbolangeboten; Bausinger arbeitet die

größere Akzeptanz widerständiger gegenüber obrigkeitlichen Symbolen heraus. Klaus Koziol stellt in seinem Beitrag „Globalisierung oder die Renaissance der Region“ überkommene staatliche Bezugsgrößen wie den Nationalstaat im Hinblick auf ihre Relevanz im Geflecht globaler Entscheidungen auf den Prüfstand. Er konstatiert aufgrund der Relativierung des Nationalstaats ein brisantes „Vakuum im Koordinatensystem politischen Handelns“ und erkennt angesichts der Globalisierung eine Trendumkehr, eine Revitalisierung des Lokalen und Regionalen. „Und genau hier muss Demokratie wieder erlebbar werden“, fordert Koziol; Gemeinde und Region, die Schule der Demokratie, müssen im Bewusstsein vor allem auch der jungen Leute verankert werden. Siegfried Schiele beschäftigt sich mit dem Thema „Politische Bildung und Werteerziehung“. Um die richtigen Konzepte der Erziehung junger Menschen zu den Grundwerten wie Menschenwürde, Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden muss stets gerungen werden; Patentrezepte hierfür gibt es nicht, die Werteerziehung etwa in den Schulen und der politischen Bildung, in der junge Menschen nicht zu Objekten degradiert werden dürfen und in der auf die „moralische Rute“ zu verzichten ist, stellt sich in der Praxis als schwieriger Balanceakt dar, so Schiele, der einige Ansätze, Wege und Modelle vorstellt und bei der Wertevermittlung eine Verzahnung von kognitiven und affektiven Komponenten und eine Verknüpfung mit der sozialen Dimension einfordert. Werteerziehung müsse in den Mittelpunkt von Bildungspolitik gerückt werden.

Der frühere Ravensburger Landrat Guntram Blaser arbeitet die im Vergangenheitsbezug liegenden Anknüpfungspunkte für identitätsstiftende und -wahrende Ansätze, Programme und Bemühungen in der reichen Geschichts- und Kulturlandschaft Oberschwaben heraus. Diese Region, der sich Hans-Georg Wehling besonders verbunden fühlt und der auch sein besonderes wissenschaftliches Interesse gilt, war bis 1802/06 politisch kleingegliedert in klösterliche, adelige, reichsstädtische und vorderösterreichische Territorien. Zur Herausbildung einer Identität dieser Region kam es mit Hilfe der Klammer der katholischen Kirche erst nach der Angliederung an das völlig anders strukturierte, evangelische (Alt-)Württemberg. Exemplarisch für die vor allem auch von den oberschwäbischen Landkreisen angestoßene Identitätsstiftung und -wahrung durch Kulturförderung stellt Blaser das Kapellenprogramm des Landkreises Ravensburg, den „Heiligenverein“ der Kreissparkasse Ravensburg sowie die 1996 gegründete Gesellschaft Oberschwaben für Geschichte und Kultur mit ihren vielfältigen Aktivitäten vor. Hubert Krins geht in seinem Beitrag „Denkmalpflege und Öffentlichkeit“ der wichtigen Frage nach Art und Inhalt denkmalbezogener Öffentlichkeitsarbeit nach. Denn: „in jeder Phase seines Tuns steht der Konservator im Blickpunkt der Öffentlichkeit; er täte gut daran, sich dessen bewusst zu sein und das Beste daraus zu machen, aktiv handelnd damit umzugehen“ (Krins). Der frühere Wangener Oberbürgermeister Jörg Leist schreibt aus

intensiver eigener Erfahrung, als unermüdlicher Motor der Wangener Altstadt-sanierung, zum Thema „Lokale Identität. Hilft das Stadtbild?“. Leist betont den wichtigen Bezug historischer Städte zum umgebenden Naturraum und schildert, wie ein sich veränderndes Stadtbild durch Planung und aktives Gestalten der Gemeinde im Sinne lokaler Identität weiterentwickelt werden kann; dazu zählen die Bereinigung alter Bausünden genauso wie die Begrenzung begonnener Fehlentwicklung, die planerische und profilierende Förderung stadttypischer Merkmale, die Gestaltung der Stadtränder und vor allem die Beachtung der geschichtlichen Dimension, das Erkennen und Definieren ortstypischer und zeittypischer Bauformen beim Bauen und damit die Wahrung lokaler Identität. Werner Konold schließlich schildert am Beispiel des westlichen Bodenseegebiets „Identität, Wandel und Wahrnehmung der Kulturlandschaft“.

Den zweiten Hauptteil des Sammelbandes unter dem Titel „Politische Kultur“ eröffnen Karl Rohe mit dem Beitrag „Politische Kultur und ihre Analyse“ sowie Berthold Löffler („Politische Kultur als Teil der gesellschaftlich konstruierten Wirklichkeit. Eine theoretische Skizze“) und Volker Dreier („Einige methodische Überlegungen zum Forschungskonzept ‚Politische Kultur‘ in heuristischer Absicht“), die in ihren verdienstvollen Beiträgen die Notwendigkeit der Theoriebildung auf dem Feld der politischen Kulturforschung anmahnen. Anselm Doering-Manteuffel beleuchtet die zentrale Bedeutung der Sechzigerjahre in der Geschichte der Bundesrepublik, dieser Umbruchszeit mit umfassenden Wandlungsprozessen in Staat und Politik (u.a. Siegeszug der Kategorien Rationalität, Steuerung und Planung, Verwissenschaftlichung der Politik, programmatische Neuorientierung von SPD und DGB), Wirtschaft (Globalsteuerung und staatliche Rahmenplanung), in Gesellschaft und geistigem Klima. Ulrich M. Bausch widmet sich dem Thema „Zwischen demokratischem Neubeginn und obrigkeitstaatlicher Fixierung. Zur Genese kulturpolitischer Identität unter dem Einfluss US-amerikanischer Besatzungsbeamter nach 1945 in Württemberg-Baden“ und kommt zum Resümee: „Zu den besonderen Leistungen der damaligen Besatzer gehörte es, dass sie eine unabhängige Medien- und Kulturlandschaft zunächst gegen einheimische Funktionsträger, schließlich aber doch mit ihnen gemeinsam, durchsetzen konnten“. Andreas Dornheim stellt unter dem Titel „Demokratische Gesellschaft oder Gemeinschaft ohne ‚Vermassung‘“ exemplarisch am Beispiel Münchens die Konzeption von Jugendpolitik und Jugendarbeit nach 1945 dar. Michael Eilfort konstatiert eine seit einigen Jahren in der Bundesrepublik auf allen Ebenen zurückgehende Wahlbeteiligung und politische Partizipation, rät aber dazu, „dass Wahlenthaltung bzw. die Höhe der Wahlbeteiligung... genauso wenig idealisiert wie dramatisiert werden [sollte]. Sie sagt ohnehin kaum etwas über das Funktionieren einer Demokratie aus“. Der aktuelle Rückgang politischer Partizipation sei eher Normalisierung denn Krise. Regional unterschiedlich ausgeprägte

Wahlbeteiligungswerte (z.B. Vergleich der Landtagswahlen im Saarland und in Baden-Württemberg) belegen einmal mehr die Existenz unterschiedlicher regionaler, ja lokaler politischer Kulturen. Horst Glück konstatiert in seinen Ausführungen über das Wahlverhalten in Baden-Württemberg bei der Landtagswahl 2001, die von einer auffälligen Rekonzentration auf die beiden großen Parteien CDU und SPD, aber auch weiterer Polarisierung ihrer sozialstrukturellen Verankerung gekennzeichnet war, dass hinter den aktuellen Wahlrends auch langfristig wirkende, das Wahlverhalten nach wie vor mitbestimmende politische Traditionen stehen. Peter März thematisiert kenntnisreich die Rolle Bayerns in seiner seit dem frühen Mittelalter wechselnden territorialen Gestalt wie in seiner wechselnden Repräsentanz und Zuordnung zum Gesamtstaat; er beleuchtet zentrale Schlüsselkonstellationen, geschichtliche Weggabelungen und die Herausbildung des bayerischen Sonderbewusstseins. In seinem Beitrag „Wir in NRW“. Aktivitäten und Identitäten“ geht Andreas Kost der unterschiedlichen Geschichte und regionalen Identität der beiden Landesteile Rheinland und Westfalen sowie des Ruhrgebiets nach und schildert die Herausbildung eines gemeinsamen Landesbewusstseins in Nordrhein-Westfalen, dem bevölkerungsreichsten Bundesland. Hans-W. Paul Scholz kommt in seinem Beitrag „Baden-Württemberg als europäische Region. Sind Interessenverbände Indikatoren für den weiteren Prozess?“ zum Fazit: „Gerade weil die Wirtschaftsverbände viel stärker grenzüberschreitend die regionalen oder gar die internationalen Märkte ihrer Mitgliedsunternehmen begleiten und ihrerseits regionale Aspekte in die europäische Verbandslandschaft ihres Umfeldes tragen können und auch tragen, sind sie ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Regionen“. Speziell mit Blick auf die Position Baden-Württembergs lasse sich die Rolle der Wirtschaftsverbände dafür bestens, deutlich besser jedenfalls als die der Parteien, nutzen. In einem knappen, interessanten Beitrag macht Michael Zerr deutlich, dass Gerüchte und Tratsch ein wesentliches, wissenschaftlich bislang jedoch wenig thematisiertes Element lokaler politischer Kultur sind. Claus Eppe schließlich behandelt das Thema „Interkulturelle Konzeptionsmöglichkeit am Beispiel der Landespolitik Nordrhein-Westfalens. Die interkulturelle Jugendmedienarbeit“.

Schließlich zum dritten und letzten Teil des Sammelbandes: „Politisches und kommunales Handeln“. Edgar Grande macht deutlich, dass weder die Krisenthese noch die Stabilitätsthese als gängige Kategorien und Typologien geeignet sind, die jüngste Entwicklung und gegenwärtige Funktionsweise des deutschen Parteiensystems angemessen zu erfassen. Beide Thesen treffen Grande zufolge nicht „das eigentliche Problem, mit dem die deutschen Parteien derzeit konfrontiert sind, nämlich die größere strategische Unsicherheit, die aus der Koexistenz und Konkurrenz unterschiedlicher und weitgehend inkompatibler Wettbewerbslogiken resultiert“. Der frühere Tübinger Regierungspräsi-

dent Max Gögler schildert aus der Sicht des Verwaltungspraktikers anschaulich die klassischen Kernfunktionen der Regierungspräsidien und das in der Praxis oft sehr individuell geprägte Instrumentarium bei der Ausübung dieser Funktionen. Gögler betont die zentrale, unverzichtbare Rolle der Regierungspräsidien im Gesamtgefüge der staatlichen und kommunalen Instanzen. Margot Körber-Weik widmet sich in ihrem Aufsatz dem Thema „Hochschulreform in Baden-Württemberg. Steuerung zwischen Struktur und Kultur“.

Der Bischof der Diözese Rottenburg-Stuttgart, Gebhard Fürst, konstatiert aufgrund der erfreulichen Entwicklung, dass die Zahl der ehrenamtlich Tätigen in Westdeutschland auf 35 Prozent der Bevölkerung gestiegen ist, eine Renaissance des Ehrenamtes. Er fordert in sechs Punkten die Herstellung entsprechender Rahmenbedingungen, damit ehrenamtliche Mitarbeit auch gelingen kann; er betont die geistliche Dimension des ehrenamtlichen Engagements sowie die Bedeutung des Ehrenamtes als sinnvolles und sinnstiftendes Modell. Richard Reschl und Walter Rogg kommen in ihrem Beitrag „Innovative kommunale Wirtschaftspolitik“ zum Schluss, dass sich Kommunen im Bereich der kommunalen Wirtschaftspolitik auf ihre Ressourcen beziehen, ihre Stärken herausarbeiten, Schwächen analysieren und einen konzeptionellen Ansatz verfolgen sollten. Für die zukünftige Entwicklung der Kommunen sei es wichtig, sich rechtzeitig aufzustellen und eine individuelle wirtschaftliche Perspektive zu erarbeiten, die wirklich passt. Stefan Holl widmet sich dem Thema „Stadtmarketing und Lokale Agenda als neue Formen der Bürgerbeteiligung bei der Stadtentwicklung? Konzepte, Fallbeispiele und Erfolgsfaktoren im Überblick“, Sylvia Greiffenhagen handelt über „Lebensqualität im Stadtteil. Zur Bedeutung des subjektiven Faktors im Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘“. Anja Scholz geht in ihrem Beitrag „Oberbürgermeisterinnen im Kommen?!“ der Frage nach, warum Ende 1999 in lediglich 23 von 635 deutschen Städten über 20 000 Einwohnerinnen Frauen als Oberbürgermeisterinnen amtierten. Sie macht unter anderem fehlende weibliche Netzwerke, das verbreitete Vorurteil, Frauen seien zu schwache Führungskräfte, auch die schwierige Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Gründe für den geringen Frauenanteil bei diesem Amt aus. Wolf schildert jüngste Beispiele (z. B. Pforzheim, Baden-Baden), bei denen Frauen den Mut hatten, in vermeintlich aussichtslosen Situationen zu kandidieren, die Wahl gewannen und so zu positiven Vorbildern wurden; die Autorin präsentiert schließlich fünf Ideen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen, um die Zahl der Oberbürgermeisterinnen zu erhöhen. Julian Aicher schließlich schildert in seinem Beitrag „Eine Handvoll Männchen“ auf lebendige Weise, wie sich eine kleine Gruppe von süddeutschen Mittelständlern für das Stromeinspeisegesetz (1991) stark machte und damit Milliardeninvestitionen auslöste.

Alfred Lutz

INHALTSÜBERSICHT

1. ZENTRALE THEMEN

Heft 1: Sicherheit und Kriminalität

| | |
|---|---|
| <i>Hans-Jürgen Kerner</i> | Ist die Kriminalitätsrate in unserem Lande schlimmer geworden? 4 |
| <i>Helmut Kuryl/Joachim Obergfell-Fuchs</i> | Kriminalitätsfurcht und ihre Ursachen 9 |
| <i>Werner Maschke</i> | Kinder- und Jugenddelinquenz 19 |
| <i>Michael Bock</i> | Häusliche Gewalt – ein Problemaufriss aus kriminologischer Sicht 25 |
| <i>Thomas Feltes</i> | Gewalt in der Schule 32 |
| <i>Rudolf Egg</i> | Kriminalität mit sexuellem Hintergrund 39 |
| <i>Kerstin Reich</i> | Kriminalität von Jugendlichen mit Migrationshintergrund 45 |
| <i>Roland Eckert</i> | Politisch motivierte Kriminalität 53 |
| <i>Gabriele Schmölzer</i> | Geschlecht und Kriminalität 58 |
| <i>Edwin Kube</i> | Städtebau und Kriminalität 65 |
| <i>Dieter Hermann/Christian Laue</i> | Kommunale Kriminalprävention 70 |

Heft 2/3: Islam und Globalisierung

| | |
|------------------------------|---|
| <i>Peter Pawelka</i> | Entwicklung und Globalisierung – Der Imperialismus des 21. Jahrhunderts 84 |
| <i>Eberhard Kienle</i> | Politische Systeme im Wandel 96 |
| <i>Reinhard Schulze</i> | Politische Widerstandsideologien zwischen Utopie und Pragmatismus 104 |
| <i>Werner Ruf</i> | Zur Gewaltförmigkeit des politischen Widerstands im Vorderen Orient 110 |
| <i>Lutz Richter-Bernburg</i> | Islamisches Religionsgesetz und säkularer Humanismus 116 |
| <i>Stephen Gerö</i> | Christen in der islamischen Welt und ihre Verwicklung in globale Konflikte 121 |
| <i>Martin Beck</i> | Zur Bedeutung der israelisch-amerikanischen Allianz für das palästinensische Herrschaftssystem 125 |
| <i>Helga Baumgarten</i> | Das Beispiel Palästina – Die Osloer Periode und die Folgezeit (1994–2003) 131 |
| <i>Renate Kreile</i> | Geschlechterverhältnisse im Vorderen Orient im Spannungsfeld von Globalisierung und Fragmentierung 139 |
| <i>Wiebke Walther</i> | Islam-Grundinformationen 145 |
| <i>Andreas Pflitsch</i> | Anpassung und Widerstand im arabischen Roman 146 |
| <i>Heinz Halm</i> | Muslimen und Islam in der Diaspora 151 |
| <i>Joachim Detjen</i> | Arnold Bergstraessers Beitrag zur Etablierung des Unterrichtsfaches Gemeinschaftskunde in Baden-Württemberg 157 |

Heft 4: Der Sozialstaat in der Diskussion

| | |
|---------------------------|--|
| <i>Lutz Leisering</i> | Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells 172 |
| <i>Frank Nullmeier</i> | Spannungs- und Konfliktlinien im Sozialstaat 181 |
| <i>Wolfgang Merkel</i> | Arbeitsmarkt, Beschäftigungspolitik und soziale Gerechtigkeit 186 |
| <i>Klaus-Bernhard Roy</i> | Sozialstaat im Wandel – SPD in der Krise? 192 |
| <i>Manfred G. Schmidt</i> | Vetospielertheorem und Politik des mittleren Weges 198 |
| <i>Josef Schmid</i> | Referenzstaaten, Politikdiffusion und das Auflösen von Reformblockaden 203 |
| <i>Martina Eckardt</i> | „Europäisierung“ der Sozialpolitik am Beispiel der Alterssicherung 209 |
| <i>Diether Döring</i> | Überlegungen zur Nachhaltigkeit des deutschen Sozialstaatsmodells 215 |
| <i>Werner Sesselmeier</i> | Zur Reform des Sozialstaats 218 |

2. BUCHBESPRECHUNGEN

| | |
|--|---|
| <i>Franz Bösch</i> | Macht und Machtverlust – Die Geschichte der CDU 164 |
| <i>Ralf Dahrendorf</i> | Über Grenzen. Lebenserinnerungen 165 |
| <i>Franz Walter</i> | Die SPD. Vom Proletariat zur Neuen Mitte 166 |
| <i>Heinz Halm</i> | Der Islam. Geschichte und Gegenwart 168 |
| <i>Stefan Luft</i> | Mechanismen, Manipulation, Missbrauch. Ausländerpolitik und Ausländerintegration in Deutschland 168 |
| <i>Franz-Xaver Kaufmann</i> | Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Staat im internationalen Vergleich 224 |
| <i>Meinhard Miegel</i> | Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen 225 |
| <i>Lothar Scholz</i> | Spielerisch Politik lernen 227 |
| <i>Hans-Werner Kuhn</i> | Urteilsbildung im Politikunterricht. Ein multimediales Projekt 227 |
| <i>Volker Lenhart</i> | Pädagogik der Menschenrechte 228 |
| <i>Andreas Dornheim/Sylvia Greiffenhagen</i> | Identität und politische Kultur 229 |

3. AUS UNSERER ARBEIT

| |
|--|
| „Schön war die Zeit...“ Verabschiedung von Prof. Dr. Hans-Georg Wehling 77 |
| Klaus Jentsch 70 Jahre alt! 80 |