

Sozialer Wandel und Sozialstaat*

Prof. Dr. Barbara Riedmüller, geb. 1945 in Mittenwald, Studium der Soziologie in München, lehrt Politische Wissenschaft an der FU Berlin. Von März 1989 bis Februar 1991 war sie Senatorin für Wissenschaft und Forschung des Landes Berlin.

Bei dem mir gestellten Thema werde ich zuerst einige Annahmen über Phänomene sozialen Wandels machen, Stichwörter dazu sind: „Individualisierung“ und „Pluralisierung“. Dann werde ich nach dem Anpassungsdruck des Sozialstaats im Prozeß sozialen Wandels fragen und einige Thesen zu veränderten Interessenlagen und Anforderungen an soziale Gerechtigkeit formulieren, die sich aus der Spaltung des Arbeitsmarktes in einen gesicherten Kern und ungesicherte Einkommenslagen um diesen herum ergeben. Ich werde schließlich fragen, welche sozialpolitischen Antworten auf diesen Prozeß gesellschaftlicher Modernisierung zu geben sind, und dabei das Modell einer sozialen Grundsicherung favorisieren.

Zur Erinnerung

Der Sozialstaat ist seit seiner Entstehung einem Anpassungsdruck an gesellschaftliche Entwicklungen ausgesetzt, deren Motor er gleichzeitig darstellt. Er entstand mit der historischen Herausforderung der Arbeiterfrage und war im Prozeß der industriellen Entwicklung Veränderungen seiner Form und seiner Wirkung unterworfen. Daran sollten wir uns erinnern, wenn wir heute über Krise und Funktionsverlust des modernen Wohlfahrtsstaates sprechen. Kennzeichnend für die Vergangenheit war die fortlaufende Ausweitung sozialer Sicherung auf immer mehr gesellschaftliche Gruppen, verbunden mit der

* Der Beitrag von Barbara Riedmüller sowie die nachfolgenden Überlegungen von Gerhard Bäcker und Brigitte Stolz-Willig waren Grundlage des 2. Werkstattgesprächs des DGB zur Programmreform, das am 3. Juni 1993 unter dem Titel „Sozialer Wandel und Sozialstaat“ in Düsseldorf stattfand. Die Dokumentation der Werkstattgespräche zur Programmreform wird im Januar 1994 fortgesetzt.

Generalisierung der Lohnabhängigkeit als Zentrum moderner Lebensweise, d. h. immer mehr Menschen traten in den Arbeitsmarkt ein und wurden den Risiken der Erwerbsarbeit ausgesetzt. Die Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland ist daher beschreibbar als eine Ausweitung der Risikosicherung um den Status der Erwerbsarbeit. Diese beginnt zwar mit der Arbeiterfrage, aber in ihrer Ausgestaltung folgt sie dem Modell der Arbeitsmarktgesellschaft. Das belegen die Stationen der Einführung und Ausweitung der Sozialversicherung, der Renten-, Unfall-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung.

Die Durchsetzung dieses Modells war keineswegs ohne Kontroversen der politischen Parteien und der Interessenverbände geblieben. Die Ausweitung des Sozialstaatsmodells war immer eine sozialdemokratische und gewerkschaftliche Forderung und war von Anfang an von Mißbrauchsdebatten und Verteilungskämpfen begleitet, z. B. war die Einführung der Arbeitslosenversicherung von konservativer Seite als Gefahr der Schwächung der Arbeitgeberrollen auf dem Arbeitsmarkt beschworen worden¹ und die Einführung der Rentenversicherung der Frau war als überflüssig kritisiert worden, da die Frau durch das Einkommen des Mannes hinreichend gesichert sei. Trotz dieser politischen und gesellschaftlichen Kontroversen über Einzelheiten dieser Ausgestaltung bestand ein grundsätzlicher Konsens darüber, daß die Sozialversicherungspolitik das geeignete Instrument der Durchsetzung und Bewahrung der *Normalarbeit* sei, auch wenn dabei diejenigen Gruppen und Lebenslagen, die sich außerhalb dieser Normalarbeit befanden, historisch ausgegrenzt blieben und in die Armenpolitik verwiesen wurden. Das galt in besonderem Maße für Frauen. Hat dieser historische Konsens seine Gültigkeit grundsätzlich verloren, oder handelt es sich nur um Krisengerede über die Veränderungen um den Arbeitsmarkt herum?

Das Ende der Solidarität?

Dieser Einstieg in das Thema soll in Erinnerung rufen, daß die Idee des Sozialstaats immer politisch kontrovers diskutiert wurde, daß sie aber im Prinzip die notwendige und erfolgversprechende Form der Ausgestaltung der Arbeitsmarktkontrolle war. Wenn heute von einer Krise des Sozialstaats gesprochen wird, muß definiert werden, ob er grundsätzlich in Frage gestellt wird, oder ob es sich um funktionale Anpassungsprozesse an sozialen Wandel handelt, die vielleicht deswegen krisenhaft erscheinen, weil sie eine neue Entwicklung markieren, die die alte Logik der Ausweitung sozialer Sicherung auf immer mehr gesellschaftliche Gruppen und auf immer neue Lebenslagen verläßt und in die Richtung eines *Umbaus* zeigt, dessen Erfordernisse noch nicht hinreichend deutlich sind. Zumindest deutet das Reden über die Krise auf solche Ungewißheiten hin. Die wissenschaftlichen Analysen und politischen Diskussionen halten aber die Option für einen Umbau bei Beibehaltung bestehender Grundstrukturen sozialer Sicherung offen. Ich möchte das am Beispiel der Diskussion über den Verlust an Solidarität erläutern.

¹ Vgl. Florian Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen 1981.

Die Diagnose ist bekannt: Allgemein wird ein Verlust an Solidarität betrauert. Die großen solidarischen Gemeinschaften seien zerrissen, egoistische Einzelinteressen würden die traditionellen Wertorientierungen an sozialer Gerechtigkeit überlagern, die Bereitschaft, sich für andere zu engagieren oder gar zu deren Gunsten zu verzichten, könne nur noch für kleine Minderheiten und in konkreten Lebenssituationen vorausgesetzt werden.² Gewiß sind zahlreiche Fälle bekannt, die eine abnehmende Solidarität dokumentieren; augenfällig ist die fehlende Ost-West-Solidarität, die in der Diskussion über den sogenannten Solidarpakt erschreckt hat. Aber kann man aus diesen Beobachtungen auf eine Gefährdung des Wohlfahrtsstaates schließen? Meine These ist, daß es sich nicht um eine Auflösungserscheinung des historischen Konsens über die Prinzipien sozialer Gerechtigkeit und Solidarität handelt, die den modernen Wohlfahrtsstaat ausmachen, sondern um Veränderungen in der Wahrnehmung und Akzeptanz der bestehenden Verteilungsmechanismen sozialer Leistungen und deren Gerechtigkeit. Dieser Verlust an Akzeptanz verweist auf veränderte Interessenkonstellationen auf dem Markt sozialer Leistungen, die sich am deutlichsten in Besitzstandsdenken und Gruppeninteressen ausdrücken, aber auch im Bewußtsein des Mangels an Gerechtigkeit.

Es ist angesichts der bestehenden Datenlage schwierig, die gesellschaftliche Solidaritätsbereitschaft abzufragen, zumal diese Daten nur durch ihre Konfrontation mit tatsächlichen Verteilungswirkungen und Belastungen einen Legitimationsverlust des Wohlfahrtsstaates bestätigen oder verneinen. Zieht man die vorliegenden Umfragedaten über die Akzeptanz des Sozialstaates und weitere sozioökonomische Daten heran, die auf die Zufriedenheit mit Einkommenslagen und Defiziten der sozialen Verteilungswirkung schließen lassen, so zeigt sich noch in den Jahren 1977 bis 1983 eine hohe Zustimmungsbereitschaft zu den bestehenden sozialen Sicherungssystemen.³ Allerdings ergibt sich bei einer erneuten Befragung im Jahre 1983 eine absinkende Akzeptanz der sozialen Leistungen, denn nun ist eine steigende Zahl von Bundesbürgern bereit, sozialstaatliche Leistungen einzuschränken. Gleichzeitig wird eine konkrete Begründung von einzelnen Sparmaßnahmen gewünscht, die vermutlich mit den unterschiedlichen Interessenlagen und Betroffenheiten zusammenhängt.⁴ Auch Daten des Statistischen Bundesamtes aus den Jahren 1984 bis 1988 bestätigen eher eine Differenzierung der Bewertung sozialer Leistungen, die auf unterschiedliche Interessenlagen und Verteilungswirkungen zurückzuführen sind, d. h. diejenigen, die soziale Leistungen erworben haben, halten an ihnen fest, andere setzen auf private Vorsorge, und wieder andere wünschen ein höheres Maß an Teilhabe und Gerechtigkeit.

Die These, daß sich immer mehr Menschen aus der staatlichen sozialen Sicherung verabschieden, wie sie z. B. Ralf Danrendorf als Stärkung individu-

2 Vgl. Karl-Otto Hondrich, *Gesellschaftliche Solidarität*, Frankfurt/M. 1992.

3 Infratext Sozialforschung 1978 ff; sowie Der Bundesminister für Sozialordnung, *Sozialbericht 1980 ff*, Bonn.

4 Vgl. Jürgen Krüger, *Sozialstrukturelle Modernisierung: Stabilisierung oder Destruierung des Wohlfahrtsstaates*, in: *Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung* Nr. 4/93.

eller Verantwortung formuliert hat⁵, bestätigt sich hier nur innerhalb einzelner Versorgungsbereiche und für bestimmte soziale Gruppen und läßt eher auf differenzierte Lebenslagen als auf eine generell abnehmende Akzeptanz des Sozialstaates schließen. Dies bestätigen auch neuere Untersuchungen über Einkommensentwicklung und defizitäre Lebenslagen in der Bundesrepublik im Ost-West-Vergleich. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat im Rahmen seiner sozioökonomischen Datenerhebung 1993 einen Überblick über Einkommensdifferenzierung und Zufriedenheit mit Einkommen im Ost-West-Vergleich vorgelegt. Daraus ist deutlich ersichtlich, daß diejenigen, deren Einkommen sich nicht verändert haben, sehr zufrieden sind, während diejenigen, deren Einkommen gesunken sind, dies auch deutlich als Verlust an Zufriedenheit äußern.⁶ Interessante Ergebnisse, die auf einen Legitimationsverlust des Sozialstaates entsprechend der Differenzierung von Lebenslagen und Lebenschancen schließen lassen, erzielt eine Studie über Politikstile in der Bundesrepublik, in der ein relativ hohes Potential an sozial-integrativem Engagement einerseits, an sozialen Enttäuschungen andererseits festgestellt wird.⁷ Weil sich die Lebenslagen stark differenziert haben und weil diese differenzierten sozialen Gruppen sich gegenseitig fremd oder gar feindlich wahrnehmen, kann es zu einem Auseinanderklaffen zwischen Zustimmung zu mehr sozialer Gerechtigkeit einerseits und der Enttäuschung über mangelnde Gerechtigkeit andererseits kommen.

Sozialer Wandel und die Folgen für die Sozialpolitik:
Zur These der Individualisierung

Statt von einem generellen Funktions- und Legitimationsverlust des Sozialstaates auszugehen, ist es meines Erachtens sinnvoller, dem Prozeß sozialen Wandels zu folgen und aus diesem neue Anforderungen an den Sozialstaat abzuleiten. Die Frage danach, was sich wirklich verändert hat und was die Notwendigkeit einer Umgestaltung des Sozialstaates ergibt, führt ebenso wie das Thema Solidarität auf die sehr populäre These einer zunehmenden „Individualisierung“ und „Pluralisierung“ der Gesellschaft, was die Auflösung familiärer und traditioneller sozialer Bindungen und Gemeinschaften zugunsten singulärer, subjektiver Interessen, pluralisierter Lebensformen und Lebensstile meint.⁸ Diese neue Paradigma beschreibt den Zustand der Gesellschaft „jenseits von Stand und Klasse“ (Beck) als Zunahme materieller und kultureller Handlungschancen vieler, die soziologisch als Erweiterung individueller Optionen und Lebensstile gesehen wird. Als charakteristisch für diese Optionserweiterung werden u. a. die Interessen der Frauen nach subjektiver Emanzipation gesehen, aber auch all jener Gruppen, die aus den tradierten Normen der Arbeitsgesellschaft umsteigen in eine Kultur neuer Werte: Freizeit,

5 Siehe Ralf Dahrendorf, *Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie*, Frankfurt/M. 1978.

6 DIW, *Wochenbericht 6/1993: Einkommensverteilung und Einkommenszufriedenheit in ostdeutschen Privathaushalten*.

7 Michael Vester u. a., *Sinusstudie: Politikstile und Gesellschaftsstile der Westdeutschen*, agis-texte, Hannover Juli 1992.

8 Ulrich Beck, *Jenseits von Stand und Klasse*, in: *Merkur* 9/1984, S. 485-493.

Konsum, Genuß, individuelles Glück. Typisch für diese Ausdifferenzierung von sozialen Gruppen und Schichten ist nun das soziale „Milieu“ geworden als ein minimaler gemeinsamer Nenner von Handlungsorientierungen und Lebensstilen.

Dieser Prozeß gesellschaftlicher Modernisierung löst Schichten und Klassenverbände auf, aber er bringt auch neue soziale Ungleichheiten, die an die Ränder der Gesellschaft gedrückt werden. Neue sozialstrukturelle Ungleichheiten betreffen die Gruppen der Armen (11 Prozent der Bevölkerung), Asylbewerber, ausländische Arbeiter und ihre Familien, Langzeitarbeitslose, Obdachlose, Rentner, deren Einkommen unterhalb des Sozialhilfeniveaus liegt - das sind 1993 ca. 400 000 Menschen, vor allem Rentnerinnen.⁹

Die Stichwörter „Individualisierung“ und „Pluralisierung“ kennzeichnen daher nicht lediglich eine Auflösung von Interessengemeinschaften, wie sie z. B. historisch die Arbeiterbewegung darstellte, sondern diese Begriffe stehen für eine neue Formation von differenzierten sozialen Lagen und Interessengegensätzen, nämlich einem gesellschaftlichen Kern, der am Wohlstand teilhat und denen, die an den Rändern der Gesellschaft stehen. Dieser Prozeß wird als *Marginalisierung* bezeichnet. Er bedeutet, daß es immer mehr Menschen gibt, die von Armut und Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die Tendenz ist steigend und durch die Entwicklung in Ostdeutschland überlagert worden.

Eine quantitative Darstellung von Armut und Arbeitslosigkeit kann hier nicht gegeben werden, vielmehr sollen diejenigen Problembereiche herausgestellt werden, die für den notwendigen Umbau des Sozialstaates relevant sind.

Allgemein läßt sich festhalten, daß die sozialen Phänomene, die mit dem Stichwort Marginalisierung gekennzeichnet werden und mit einer Spaltung der Gesellschaft (Zweidrittel- oder Dreiviertelgesellschaft) einhergehen, nicht über Nacht hereingebrochen sind. Sie stellen das Resultat einer gesellschaftlichen Entwicklung dar, die mit Perioden der wirtschaftlichen Rezession und deren „Heilung“ durch große Umwälzungen des Arbeitsmarktes geprägt ist. Diese Umwälzungen haben nicht nur der Arbeiterschaft ihre zahlenmäßige Bedeutung genommen, den öffentlichen Sektor ausgedehnt, den Dienstleistungsbereich als großen Markt entstehen lassen, sondern sie haben die Kernbereiche von Arbeit und Arbeitsidentität verändert. Der technologische Wandel hat den Industriesektor schrumpfen lassen, aber auch Arbeitsidentität zerstört; die Zeit der Mobilität, die mit Bildung verbunden war, wird durch alte Traditionen der Zuweisung des sozialen Status zurückerobert; die Mittelschichten sind die Gewinner der Bildungsexpansion.¹⁰

Es wurde aber auch das Monopol des Normalarbeitsverhältnisses als Grundlage sozialer Sicherung aufgeweicht. Es entstanden neue Kulturen gesell-

⁹ Stefan Hradil, Die „objektive“ und die „subjektive“ Modernisierung. Der Wandel der westdeutschen Sozialstruktur und die Wiedervereinigung, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, B 29-30/92. ¹⁰ Vgl. Reiner Geißler, Deutsche Sozialstruktur im Wandel, Wiesbaden 1992.

schaftlicher Arbeit (stellvertretend dafür steht die Debatte um den Arbeitsbegriff), die mit dem Anspruch verbunden sind, am gesellschaftlichen Reichtum auch außerhalb dieses Normalarbeitsverhältnisses durch andere Arten der Arbeit (Familienarbeit, soziale Arbeit etc.) teilzunehmen. Zwar ist die Normalität des Normalarbeitsverhältnisses, also ein volles Erwerbsleben, das sich in einer Versicherungskarriere im Alter erfüllt, nicht vollständig außer Kraft gesetzt, sondern es wird auf einen Kernbereich eingegrenzt. Daneben besteht eine Vielzahl anderer Arbeitsformationen, die ungeschützten Beschäftigungsverhältnisse, die Teilzeitarbeit, die Leiharbeit, neue Formen sozialer und pädagogischer Arbeit und, nach wie vor, die Familienarbeit der Frauen. Dieses Nebeneinander von Arbeitsverhältnissen und Existenzweisen ist kein friedliches, solidarisches Miteinander: Frauen konkurrieren mit Männern, qualifizierte Männer mit weniger qualifizierten Männern, diejenigen, die Arbeit haben mit denen, die einsteigen wollen, qualifizierte Frauen mit unqualifizierten Frauen, Ausländer mit Deutschen.

Diese konkurrierenden Interessen bestimmen auch die Anforderungen und Erwartungen an den Sozialstaat. Denn einerseits entstehen durch die Auflösung traditioneller Sicherungssysteme, z. B. der Familie, und durch die unsicheren Übergänge von Erwerbsarbeit in Nichtarbeit, Familienarbeit oder andere Arten gesellschaftlicher Arbeit neue Herausforderungen an den Sozialstaat, andererseits wollen diejenigen, die im Kernbereich der gesellschaftlichen Arbeit, bei gesichertem Einkommen und sozialer Sicherung stehen, nicht auf ihren Besitzstand verzichten. Es ist daher sehr wahrscheinlich, daß die Verteilungskämpfe zwischen diesen beiden Lagern und innerhalb dieser Lager stärker werden, und zwar in dem Maße, wie der Sozialstaat unter Kosten- und Legitimationsdruck gerät. Die künftige Akzeptanz des Sozialstaats wird davon abhängen, ob es gelingt, diese divergierenden Interessen und Lebenslagen unter „einen Hut“ zu bringen. Das wird nur dann gelingen, wenn die sozialstaatlichen Leistungen dem sozialen Wandel folgen. Wer aber sind die Akteure dieses Wandels? Es ist wahrscheinlich, daß die bestehende „Versorgungsklasse“ (der Begriff Versorgungsklasse wurde in der Sozialstruktur zu den bekannten „Besitzklassen“ und „Erwerbsklassen“, wie Max Weber sie charakterisiert hat, hinzugefügt¹¹ und meint die Personen, die ihr Einkommen aus öffentlichen Gütern beziehen), die 1981 ca. 25 Prozent der Bevölkerung umfaßte, ein großes Interesse am Erhalt des Status quo hat und einen Umbau des Sozialstaats zugunsten anderer Gruppen ablehnt. Im Gegensatz dazu stehen unter Umständen diejenigen, die ihren Arbeitsplatz unmittelbar im wohlfahrtstaatlichen Sektor haben, denn besonders diese Gruppe wird im eigenen Interesse einen Ausbau des Sozialstaats befürworten. Die tatsächlichen Verteilungswirkungen der Sozialversicherung privilegieren ohnehin die Mittelschicht, aus deren Reihen die meisten Dienstleistungsbeschäftigten kommen.¹²

11 Von Rainer N. Lepsius, Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der BRD. in: Wehler, H. U. (Hg.), Klassen in der europäischen Sozialgeschichte, Göttingen 1979.

12 Siehe dazu Krüger, Modernisierung.

Stellt man diesen am Erhalt oder gar am Ausbau des bestehenden Versorgungssystems Interessierten die marginalisierten oder von Marginalisierung bedrohten Gruppen gegenüber, so ist nicht zwangsläufig ein Gegensatz oder Konflikt erkennbar, es zeigen sich auch Interessengemeinschaften, z. B. derjenigen, die ihr Einkommen aus der Arbeit im wohlfahrtsstaatlichen Sektor beziehen, mit den Interessen des neuen Klienteis der Armen und Arbeitslosen. Aber es zeigt sich auch ein deutlicher Gegensatz der ersten Gruppe, die am Status quo interessiert ist, zu der dritten Gruppe der Marginalisierten. Der Ausgang des Verteilungskampfes zwischen diesen drei Gruppen hängt in hohem Maße von der Entwicklung des Arbeitsmarktes und im besonderen des öffentlichen Sektors ab. Die im schrumpfenden Kernbereich des Arbeitsmarktes Stehenden werden mit aller Vehemenz ihre erworbenen Rechte um Besitzstände gegen den öffentlichen Sektor und gegen die Marginalisierten verteidigen.

Es hegt auf der Hand zu fragen, wie sich Gewerkschaften und die Parteien in diesem Interessenkonflikt positionieren werden und welche sozialstaatlichen Modelle diese Konfliktlinien in eine neue Interessengemeinschaft transformieren könnten. Die erste Frage soll am Beispiel der Diskussion über Armut erläutert, die zweite mit dem Modell der sozialen Grundsicherung beantwortet werden.

Antworten der Sozialpolitik: Das Beispiel Armut

Ich greife den Faden der Individualisierungsthese von oben auf. Es überrascht nicht, daß es zwischen den Prozessen sozialen Wandels und der politischen Diskussion über sozialstaatliche Erfordernisse keine *Brücke* gibt. Die politische, auch parteipolitische Debatte folgt der genannten Trennung des Kernbereiches des Arbeitsmarktes und der marginalisierten Gruppen.

Die sozialpolitische Reformdiskussion der Nachkriegszeit konzentriert sich auf den Erwerbsektor und folgt der Logik der Ausweitung des Arbeitsmarktes. Der erste Bruch dieser Logik begann mit der Debatte um die „Neue soziale Frage“ in den siebziger Jahren, die von Heiner Geißler (1976) gegen den Kernbereich sozialstaatlicher Verteilungswirkungen gerichtet wurde. Die Altersarmut wurde entdeckt. Geißler beabsichtigte mit der Politisierung der neuen sozialen Frage eine Deinstitutionalisierung des Zentrums der deutschen Sozialversicherungspolitik als Arbeitnehmerpolitik. Um Geißlers polemischen Angriff herum entstand eine kurze heftige wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung, die den Grundkonsens über den Kernbereich wieder herzustellen in der Lage war. Die damals bereits sichtbaren Brüche der Sozialversicherungspolitik, z. B. die Armut von Frauen, bleiben weiterhin ausgeblendet. Erst Mitte der achtziger Jahre wird die soziale Lage der Marginalisierten zum Thema, aber im Zusammenhang der Expansion der Sozialhilfekosten und der Entwicklung des sozialen Dienstleistungssektors. Diese Diskussion rückt nicht in den Kernbereich der Sozialpolitik und wird politisch zu den Grünen und den neuen sozialen Bewegungen gedrängt.

Einen zweiten Bruch stellt die Debatte um die „Neue Armut“ dar, die ebenfalls Mitte der achtziger Jahre beginnt. Die „Neue Armut“ wird als Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Sozialversicherung entdeckt.¹³ Die Gewerkschaften bemühen sich um das Thema „Armut durch Arbeitslosigkeit“ in Vertretung ihres Klienteis. Die Zahl von Publikationen steigt. Eine politische Kampagne gegen den konservativen „Sozialabbau“ beginnt, bleibt aber folgenlos. Die Bundesrepublik hat gelernt, mit einem festen Bestand an Langzeitarbeitslosen zu leben. Eine Brücke zwischen der neuen Armut und den damals bereits bekannten Armutsgruppen wird nicht gebaut.

Was läßt sich daraus schließen? Die „Neue Armut“ wird zum Thema, als der Kernbereich des Arbeitsmarktes und die dort organisierten Interessen bedroht wurden. Vorher war Armut ein Phänomen der nichterwerbstätigen Gruppen, der Frauen, der alten Menschen, der Ausländer und sogenannter Randgruppen. Eine Brücke zwischen diesen beiden Bereichen existierte weder in der Politik noch in der Organisation betroffener Interessen. Diese Brücke zu bauen, wäre aber Aufgabe der gewerkschaftlichen und sozialdemokratischen Politik gewesen. Daß dies nicht geschehen ist, hängt einerseits davon ab, daß die, die jenseits des Arbeitsmarktes standen, ihre Interessen nicht organisieren konnten, andererseits - als Folge der erwähnten Differenzierung von Lebensweisen — die organisierten Interessengruppen sich nicht solidarisch mit den Marginalisierten erklären wollten. Sie verteidigten ihren Besitzstand erfolgreich. Die moderne Ungleichheitsstruktur, die sich in steigender Armut ausdrückt, ist im Unterschied zur alten sozialen Frage als Arbeiterfrage eben nicht durch vergleichbare Lebenslagen wie Beruf und Einkommen ausgezeichnet, sondern durch Merkmale wie Geschlecht, Nationalität, Alter und Wohnregion. Diese Merkmale finden sich in der Sozialhilfestatistik wieder.

Während die Arbeiterschaft des 19. Jahrhunderts sozial homogen, also auf gleichem Niveau organisierbar war und dadurch auch politisch durchsetzungsfähig wurde, verteilen sich die neuen Benachteiligten auf unterschiedliche Gruppen, die - so meine Einschränkung - in den bewährten Formen nicht organisierbar sind. Diejenigen, die am Sozialstaat teilhaben, konnten sich daher auch nicht mit den Marginalisierten verbunden fühlen oder wehrten sie subjektiv aus Angst vor eigener Deklassierung ab.

Einen dritten Bruch in der sozialpolitischen Diskussion der Nachkriegszeit markiert die Krise in Ostdeutschland. Es stellt sich aktuell die Frage, ob durch die ostdeutsche Entwicklung eine neue Qualität (die Quantität ist unbestritten), eine neue Form der Politisierung von Armut und Arbeitslosigkeit entsteht, die einen tatsächlichen Druck auf den Umbau des Sozialstaats eröffnet. Diese Frage kann hier aus Gründen der mangelhaften Datenlage nur angedeutet werden. Die empirischen Befunde über Einkommen und soziale Zufriedenheit in Ostdeutschland lassen allerdings darauf schließen, daß es

¹³ So von Werner Balsen u. a., Die neue Armut. Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Köln 1984.

größere homogene Aggregate politischer Interessen gibt als in Westdeutschland, daß aber gleichzeitig eine neue Differenzierung von Einkommenslagen auf die Entstehung vergleichbarer Marginalisierungsprozesse wie in Westdeutschland schließen läßt. Beispielhaft dafür steht die Gruppe der Alleinerziehenden, die inzwischen das Westniveau erreicht hat. Eine andere Gruppe, die im Unterschied zu Westdeutschland eine neue Qualität politischer Interessenskonflikte andeutet, sind all diejenigen, die vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt in Altersruhestand, Altersübergangsgeld etc. abgedrängt worden sind.¹⁴

Soziale Grundsicherung als Alternative

Ich möchte abschließend auf die Notwendigkeit des Umbaus des Sozialstaats eingehen, die eine neue Politik erfordert. Aus dem bisher Gesagten folgt, daß es gesellschaftliche Entwicklungen gibt, die ich mit den Stichwörtern Individualisierung, Differenzierung von Lebenslagen und Lebensweisen beschrieben habe, die historisch gewachsene Gemeinschaften und politische Interessenzusammenhänge zerreißen. Aber es formieren sich keine neuen großen Interessenlagen, sondern alte und neue bestehen nebeneinander, grenzen sich ab und/oder konkurrieren um soziale Güter. Ich gehe nicht davon aus, daß der Kernbereich von Erwerbsarbeit gänzlich aufgelöst wird, sondern daß sich dieser nach einer Phase des Umbaus und des Schrumpfens erneut stabilisiert, aber daß es große Bereiche unsicherer Erwerbsarbeit und unsicherer Lebenslagen geben wird.

Die Herausforderung an den Sozialstaat besteht darin, diese Bereiche zu *überbrücken*. Es geht demnach nicht um die Frage, ob die Akzeptanz des Sozialstaats auf Null sinkt; aber die Herstellung einer neuen Verteilungsgerechtigkeit zwischen diesen Bereichen wird eine nicht zu unterschätzende sozialpolitische Herausforderung sein. Von ihrem Gelingen wird es abhängen, ob sich die Randzonen des Arbeitsmarktes vergrößern und zu Grauzonen der Billigarbeit ohne soziale Sicherung verwandeln, und ob sich der Kernbereich endgültig einigelt und sich damit seiner solidarischen Verpflichtung entledigt.

Eine solche *Brückenfunktion* würde bedeuten, flexible Übergänge zwischen Kern- und Randbereichen von Erwerbsarbeit ebenso zu schaffen wie zwischen Erwerbsarbeit und anderen Formen von Arbeit und Nichtarbeit. Brückenfunktionen können Themen erfüllen, die die unterschiedlichen genannten Interessengruppen verbinden. Eine in dieser Hinsicht interessante Entwicklung geht z. B. im Bereich der gewerkschaftlichen Seniorenarbeit voran, die nicht nur der Altersstruktur der Mitglieder geschuldet ist, sondern auch eine neue Verbindung zu anderen sozialen Lagen jenseits der Erwerbssphäre schaffen könnte.¹⁵

¹⁴ Vgl. Barbara Riedmüller, Armut und Sozialpolitik, in: Beck/Beck-Gernsheim (Hg.), Individualisierung und Sozialpolitik, erscheint 1993 im Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M.

¹⁵ Vgl. Harald Kühnemund/Jürgen Wolff, Alte Akte - Neue Optionen. Die Gewerkschaften vor den Herausforderungen des demokratischen Wandels. Vortrag auf der Jahrestagung der Sektion Sozialpolitik der deutschen Gesellschaft für Soziologie am 7. 5. 1993 in Bielefeld.

Nun komme ich endlich zum Modell der sozialen Grundsicherung. Eine solche Brückenfunktion erfordert eine Umgestaltung der sozialen Sicherung, ohne sie zu destabilisieren und ohne wesentliche Bereiche sozialer Leistungen dem Markt und dessen deregulierenden Kräften zu überlassen. Am Markt sind differenzierte Interessen gegen Geld austauschbar. Im Altenhilfesektor entstehen beispielsweise private Dienstleistungen, die dem Interesse vieler nach qualifizierter individueller Leistung entgegenkommen.

Eine Grundsicherung hingegen soll die Verbindung von unterschiedlichen Interessenlagen herstellen. Sie kann diese Gruppenfunktion leisten, weil sie an bestehende Leistungssysteme anknüpft, die Grundprinzipien der Sozialversicherung, also Äquivalenzprinzip und Solidarprinzip, beibehält, aber diese mit einem Sockel an sozialer Grundsicherung verbindet. Das Modell einer sozialen Grundsicherung¹⁶ soll nicht die soziale Sicherung, die mit Erwerbsarbeit verbunden ist, aushebeln, sondern sie ergänzen. Sie soll Armut verhindern und die Ausgrenzung in Sozialhilfe überflüssig machen. Sie soll die Gruppen im Kernbereich des Arbeitsmarktes mit denen an den Rändern verbinden. Sie soll Unterbrechungen und Ausstiege sowie Wiedereinstiege in Erwerbsarbeit möglich machen. Ihre konkrete Umsetzung bedeutet eine Anknüpfung an die bestehenden Sicherungssysteme der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung, in dem Sinne, daß ein Existenzminimum gesichert ist und ein Ausfallbürge für entgangene Erwerbsarbeit und Beitragszeiten entsteht. In den unterschiedlichen Modellen ist von einer Grundsicherung zwischen 800 und 1 200 DM die Rede.

Die Einwände gegen ein solches Modell liegen nahe. Die Kostenfrage, die Steuerfinanzierung, die Beitragsfinanzierung, der politische Konsens, wer nimmt daran teil? Wie werden Sozialversicherungszeiten mit Grundsicherungsansprüchen verbunden? Wie können die Frauen Zugang erhalten? Dürfen Ausländer an Grundsicherungssystemen teilnehmen? Ich kann diese Fragen heute nicht beantworten. Ich möchte aber die Vorteile betonen: Das Modell der Grundsicherung bietet parallel verschiedene Niveaus sozialer Sicherung an und wird damit der Entwicklung des Erwerbssektors und den Organisationen von Interessen im Erwerbssektor und außerhalb des Erwerbssektors gerecht. Sie untergräbt weder den Wunsch nach sozialer Sicherung der Erwerbstätigen, noch bestraft sie die Nichtarbeit lebenslang. Sie könnte zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen konsensfähig sein, weil sie dem sozialen Wandel und der sozialen Differenzierung gerecht wird. Denen, die im Kernbereich des Arbeitsmarktes stehen, wird nichts genommen, die Angst vor Marginalisierung wird aufgefangen, und sie kommt gleichzeitig dem Bedürfnis vieler Menschen nach Anerkennung anderer Formen von Arbeit und Arbeitszeiten entgegen.

Das Modell einer sozialen Grundsicherung könnte unterschiedliche Interessenlagen gleichzeitig befriedigen und dadurch politisch durchsetzbar sein.

¹⁶ SPD-Papier 1987, DPWP 1992.

Meine abschließende These lautet daher, daß die soziale Grundsicherung angesichts der Probleme auf dem Arbeitsmarkt auch in den ostdeutschen Ländern eine hohe Chance der politischen Durchsetzung haben könnte. Diese Reform steht historisch an.