

Vom Dritten Weg zum Vorsorgenden Sozialstaat

Thesen zur Bilanz Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaatspolitik¹

Claudia Bogedan, Simone Grimmeisen, Bettina Kohlrausch, Margitta Mätzke²

Herausforderungen an den Umbau des Sozialstaates

Aufgrund einer Vielzahl von Faktoren ist der deutsche Sozialstaat mit neuen Herausforderungen konfrontiert, welche teilweise bereits zu einem Wandel sozialstaatlicher Politiken und Institutionen geführt haben. Die sozialstaatlichen Veränderungen tragen dabei in mancher Hinsicht durchaus krisenhafte Züge. Besonders hart sind die Sozialversicherungssysteme von der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit getroffen. Durch sie erodiert die Einnahmehasis der Sozialversicherungen, so dass es trotz Kostendämpfungspolitik zu einem weiteren Anstieg der Lohnnebenkosten kommt.

Die Anforderungen an die Flexibilität der Erwerbstätigen sind durch diese Veränderungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen massiv gestiegen, sowohl in Bezug auf die Arbeitszeiten und -inhalte als auch auf die erforderlichen Qualifikationen. Die auf langfristige, „verberuflichte“ Erwerbsbiografien zugeschnittenen Sozialversicherungen und Ausbildungssysteme geraten somit zusätzlich unter Druck.

Zudem entsprechen die dem Normalarbeitsverhältnis impliziten biographischen Vorgaben in vie-

Auf einen Blick

Unter Rot-Grün wurde der Umbau des Sozialstaates begonnen. Das Thesenpapier skizziert einige der wesentlichen Reformschritte und beobachtbaren Trends, welche die Sozialpolitik der Jahre 1998–2005 gekennzeichnet haben. Diese Reformen blieben nicht ohne Implikationen für die programmatische Neuorientierung der SPD.

lerlei Hinsicht nicht mehr den Bedürfnissen von Arbeitnehmer/innen. Dies gilt sowohl für die durch dieses Leitbild definierten Geschlechterrollen, als auch für die festgelegte Dreiteilung des Lebenslaufes in Ausbildungs-, Erwerbs- und Nacherwerbsphase.

Versuche programmatischer Neuorientierung

Diese Veränderungen stellen auch die deutsche Sozialdemokratie vor die Herausforderung, sich an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Tatsächlich hat es in den letzten Jahren auf programmatischer Ebene Versuche einer Neuorientierung gegeben, und auf der Ebene der praktischen Politik mehrten sich Hinweise auf einen Kurswechsel in Form und Rolle der Sozialpolitik.

In Bezug auf die Programmatik hat die Sozialdemokratie unter dem Stichwort „Dritter Weg“ eine Abkehr vom alten Typus des Gewährleistungsstaates angekündigt und ein die Prinzipien von Solidarität erhaltendes neues wohlfahrtsstaatliches Konzept versprochen. Dieses fehlt jedoch bis heute. Versuche einer Neudefinition des sozialdemokratischen Verständnisses der Sozialpolitik waren von harten innerparteilichen Auseinandersetzungen begleitet, und eine einheitliche Linie konnte in den Jahren der Regierungsverantwortung nicht gefunden werden. Einerseits orientiert sich die SPD nach wie vor am Sozialversicherungsmodell, das auf dem Äquivalenzprinzip und dem Subsidiaritätsgrundsatz beruht. Auf der anderen Seite öffnet sie sich teilweise einem neuen Sozialstaatsverständnis, in dem der Begriff der Inklusion die zentrale Zielvorgabe sozialstaatlicher Intervention definiert. Inklusion wird dabei immer weniger in seiner Dimension der materiellen Grundlagen gesellschaftlicher Teilhabe verstanden und immer stärker ausschließlich auf *Arbeitsmarkt*-Integration bezogen.

Nach den Wahlniederlagen hat die SPD mittlerweile rhetorisch wieder Abstand vom „Dritten Weg“ genommen. Sie definiert sich selbst nun als Partei der „linken Mitte“. Hierin fügt sich auch das neue Leitbild des „Vorsorgenden Sozialstaates“ ein, das sich eher durch seine begriffliche Unschärfe als durch die Erneuerung sozialstaatlicher Paradigmen auszeichnet. Insgesamt scheinen sich Veränderungen für die deutsche Sozialdemokratie eher auf der Ebene

der konkreten Politik als auf der programmatischen Ebene zu vollziehen.

Kurswechsel in der praktischen Sozialpolitik

Auf der Ebene konkreter sozialpolitischer Maßnahmen wurden von der Rot-Grünen Bundesregierung zahlreiche Reformen durchgesetzt oder vorbereitet, die durchaus auf eine Neuorientierung hinweisen. So wurden in allen Zweigen der Sozialversicherung durchgängig die Elemente privater Verantwortlichkeit und Vorsorge gestärkt. Ferner kam es in der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik zu einer stärkeren Betonung aktivierender Elemente. Beide – Privatisierung von Verantwortung für Lebensrisiken und Arbeitsmarkt-Aktivierung – sollten ursprünglich mit positiven Konnotationen und Werten wie persönliche Autonomie oder Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in Verbindung gebracht werden. In der Umsetzung sind die neuen Formen der Sozialpolitik jedoch oft mit einem hohen Maß an Bevormundung und Zwang verbunden.

1. In der **Arbeitsmarktpolitik** war es das zentrale Ziel der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung, vor allem durch einen Ausbau von Bildung und Training Arbeitsmarktintegration für möglichst weite Teile der Gesellschaft zu ermöglichen. Letztere wird allerdings als aktiver Prozess begriffen, den der/die Einzelne – ggf. unter Zwang – selbst gestalten muss. Dem neuen Leitbild entspricht somit auch eine Individualisierung von (sozialstaatlicher) Verantwortung. In Bezug auf die Verteilung der Mittel für Arbeitsmarktpolitik hat es jedoch keine fundamentalen Verschiebungen zu Gunsten der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegeben. Allerdings ist es innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu veränderten Schwerpunktsetzungen gekommen, z.B. zur stärkeren Förderung Jugendlicher und zur Beschäftigungsförderung im Bereich geringer Erwerbseinkommen (400-Euro-Jobs). Die mit den Hartz-Gesetzen durchgeführten Änderungen der Lohnersatzleistungen markieren ebenfalls einen Paradigmenwechsel im System der sozialen Sicherung. Bereits nach einer Dauer von einem Jahr Arbeitslosigkeit haben Arbeitnehmer keinen Anspruch mehr auf am ehemaligen Einkommen orientierte Lohnersatzleistungen, sondern erhalten lediglich eine

von Bedürftigkeitsprüfungen abhängige Grundversicherung. Dies bedeutet eine Abkehr vom Versicherungsprinzip.

2. In der **Familienpolitik** fand eine graduelle Abkehr vom alten Leitbild des männlichen Alleinernährers statt. Während in Skandinavien bereits während der Sozialstaatsexpansion der 70er und 80er Jahre eine auf Gleichberechtigung orientierte Familienpolitik umgesetzt wurde, die mit einer radikalen Politik der Arbeitsmarktintegration von Frauen einherging, ist in der Bundesrepublik bis weit in die 90er Jahre hinein das westdeutsche Familienernährer-Leitbild bekräftigt worden. Erst mit Rot-Grün hat sich hierzulande zunehmend auch die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine moderne Familienpolitik nicht länger auf monetäre Transferleistungen beschränkt bleiben kann, sondern mit der Ausweitung des sozialen Dienstleistungsangebotes einhergehen muss.
3. Die **Rentenpolitik** war gekennzeichnet von der stärkeren Betonung der individuellen Verantwortung für die Altersvorsorge. Das Ziel der Beitragssatzstabilität erlangte Priorität, was in gravierenden Kürzungen von Leistungsansprüchen seinen Ausdruck fand. Erreicht wurden diese durch Modifikationen im Rentenanpassungsverfahren sowie durch Einschnitte bei einzelnen Rentenansprüchen (etwa beim Berufsunfähigkeits-Risiko, für das es seit 2001 keine Absicherung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung mehr gibt). De facto wurde durch all diese Einschnitte die Verantwortung für die Sicherung des Lebensstandards im Alter teilprivatisiert. Seinen praktischen Ausfluss fand diese Reorientierung in der öffentlichen Förderung von privater und betrieblicher Altersvorsorge, welche die Rot-Grüne Bundesregierung 2001 einführt bzw. erweiterte.
4. Jenseits der Rücknahme einiger gesundheitspolitischer Maßnahmen der Vorgängerregierung war die **Gesundheitspolitik** der Rot-Grünen Koalition von Strukturveränderungen, aber auch von Leistungskürzungen und von der Erhöhung der Eigenbeiträge der Versicherten gekennzeichnet. Zu den strukturellen Veränderungen gehörten nicht nur die Einführung von Fallpauschalen im Krankenhaus, sondern auch das Bemühen um die Verbesserung der Versorgungsqualität und der Aufbau von neuen, sektorenübergreifenden Versor-

ungsstrukturen. Neben diesen positiven Veränderungen setzte die Koalition jedoch auch eine Erhöhung der Eigenbeiträge durch Praxisgebühr und erhöhte Zuzahlungen (z. B. zum Zahnersatz und zu den Arzneimitteln) und sorgte mit der Einführung eines ausschließlich von den GKV Mitgliedern zu begleichenen Zusatzbeitrags in der Höhe von 0,9 Prozentpunkten für den Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung der GKV. Außerdem wurden weitere Kürzungen im Leistungskatalog der GKV durchgesetzt.

Ergebnisse Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaatsreformen

Das Ziel des Ausgleichs sozialer Lasten und ökonomischer Ungleichheiten und die Vorstellung einer gerechten sozialstaatlichen Umverteilung wurden von den Sozialdemokraten bei all diesen Reformen zwar nicht aufgegeben. Betrachtet man die Ergebnisse sozialdemokratischer Reformpolitik im Bezug auf den Sozialstaat, zeigt sich, dass diese Ziele jedoch zunehmend weniger erreicht werden. Aktuelle Studien zur Einkommensverteilung belegen einen Trend zur wachsenden Einkommensspreizung. Diese trifft die sozialdemokratische Stammwählerschaft besonders. Die mit dem Sozialstaat verbundene Aufstiegshoffnung unterer und mittlerer Einkommenschichten ist Verunsicherung und Abstiegsängsten gewichen. Laut der als „Prekariats“-Studie bekannt gewordenen Untersuchung von Infratest im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung machen 63 Prozent der Befragten die gesellschaftlichen Veränderungen Angst, und 59 Prozent geben an, sich derzeit finanziell einschränken zu müssen. Mit dieser wachsenden Unsicherheit in der Bevölkerung geht ein Legitimationsverlust des (Sozial-)Staats einher – 44 Prozent fühlen sich vom Staat allein gelassen. 14 Prozent der Befragten fühlen sich in jeder Hinsicht als Verlierer der gesellschaftlichen Entwicklungen. Folglich ist der Sozialstaat immer weniger in der Lage, soziale Benachteiligungen abzumildern, zudem schwindet der für die Sozialpolitik so wichtige Zuspruch mittlerer Einkommenschichten. In Bezug auf die einzelnen Politikfelder ergibt sich folgendes Bild:

1. Die Massenarbeitslosigkeit ist unter Rot-Grün nicht gesunken; in dieser Hinsicht ist die **Arbeitsmarktpolitik** der Jahre 1998–2005 erfolglos geblieben. Arbeitslosigkeit ist eine der

Hauptursachen für Armut. Das Armutsrisiko ist entsprechend in den letzten Jahren gestiegen. Positiv zu vermerken ist ein Anstieg der Beschäftigtenquote, vor allem für Frauen, welche vermehrten Zugang zu Elementen aktiver Arbeitsmarktpolitik bekommen haben. Die Politik der vergangenen Jahre hat dabei zu einer Zunahme atypischer Beschäftigungsformen gerade im Bereich niedrigproduktiver und niedrig entlohnter Tätigkeiten geführt. Mini-Jobs, Ich-AGen, Scheinselbstständigkeit aber auch Teilzeitarbeit haben die Bedeutung des bisherigen Normalarbeitsverhältnisses abnehmen lassen. Der aktuelle Aufschwung erreicht zudem nur langsam den Arbeitsmarkt. Zu einer raschen Beschäftigungsausweitung haben die Reformen bislang nicht geführt.

2. In der **Familienpolitik** wurden erhebliche Veränderungen durchgesetzt, die das alte Leitbild des männlichen Alleinernährers aufgeweicht haben. Mit der Einführung der Elternzeit und dem damit verbundenen Recht auf Teilzeitarbeit sollten Väter stärker in die Erziehungsarbeit eingebunden werden – so ist der Anteil der Väter an den Beziehern von Kindergeld auf mittlerweile 5% gestiegen. Auch an anderer Stelle wurde das konservative Familienbild durchbrochen, und zwar mit der Einführung der „Eingetragenen Lebenspartnerschaft“ für Lesben und Schwule. Ergänzt man allerdings die familienpolitische Bilanz um die geschlechterpolitische Perspektive, so kommt Ernüchterung auf: Ehegattensplitting und ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft konnten nicht umgesetzt werden. Das unter Rot-Grün II vorbereitete „Elterngeld“ fördert zudem stärker gutverdienende Familien. Dies ist ein Indiz für den Wandel der Familienpolitik vom Ziel des Ausgleichs finanzieller Lasten hin zu stärker pronatalistisch und bevölkerungspolitisch ausgerichteten Politiken.
3. Im Bereich der **Alterssicherung** hat sich die Dominanz des Ziels der Beitragssatz-Stabilität in deutlichen Kürzungen von Leistungsan-

sprüchen niedergeschlagen. Auf lange Sicht wird die gesetzliche Rentenversicherung nicht mehr als eine Basissicherung gewährleisten, und es ist nicht sicher, ob diese das Risiko der Altersarmut, insbesondere bei Frauen, ausreichend bannen kann. Experten rechnen mit langfristig steigender Altersarmut und wachsender Einkommensungleichheit im Alter.

4. In Folge der Rot-Grünen **Gesundheitspolitik** wurden die GKV Mitglieder durch die Erhöhung von Beiträgen und Zuzahlungen in einem nicht unerheblichen Maße zusätzlich belastet. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Kürzungen im Leistungskatalog der GKV und die Erhöhungen von Zuzahlungen zu einer weiteren Zunahme der Ungleichheiten in der Versorgung von gesetzlich und privat Versicherten, aber auch von einkommensstarken und einkommensschwachen GKV Mitgliedern geführt haben.

Zusammenfassend ergibt sich daher ein ambivalentes Bild. Auf der einen Seite haben die skizzierten Reformen deutliche Einschnitte im sozialen Netz bewirkt. Erste Zeichen deuten auf eine wachsende soziale Spaltung in Deutschland. Auf der anderen Seite haben die beschriebenen Kürzungen und Leistungseinschränkungen das Ziel, einen weiteren Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge und damit der Lohnnebenkosten zu verhindern, erfüllt: Ein drastischer Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge, welcher angesichts der Kostensteigerungen in vielen sozialpolitischen Ausgabekategorien sowie der stetigen Abnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wahrscheinlich unvermeidlich geworden wäre, konnte so vermieden werden. Fraglich ist jedoch, welche Rolle die Lohnnebenkosten sowie die gesamte Abgabenlast für die wirtschaftspolitische Zielsetzung einer internationalen Wettbewerbsfähigkeit spielen. Weitere Reformen und damit verbunden die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Positionierung der Sozialdemokratie sind unerlässlich.

1 Das Thesenpapier ist die Kurzfassung eines Diskussionsbeitrags der Autorinnen zur Konferenz „Dritter Weg – Neue Mitte – Vorsorgender Sozialstaat? Eine wissenschaftliche und politische Bilanz der sozialdemokratischen Reformpolitik“ im März in Bremen, durchgeführt von der FES (Julius-Leber-Forum). Ziel des Papiers war die Eröffnung eines Dialogs zwischen Nachwuchskräften in der Wissenschaft und in der politischen Praxis über Gegenwart und Zukunft einer (sozialdemokratischen) Sozialstaatspolitik und -programmatis.

2 Claudia Bogedan, Diplom-Sozialwissenschaftlerin, Bonn/Düsseldorf; Simone Grimmeisen, Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin, MSc, Bonn; Bettina Kohlrausch, M.A., Soziologie, Göttingen; Margitta Mätzke, Ph. D., Politische Soziologie, Universität Göttingen. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autorinnen in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.