



Ilona Ostner:
**Die Rolle des Staates im britischen
Wohlfahrtssystem**

Prof. Dr. Ilona Ostner, geb. 1947 in Neunkirchen/Saar, Studium der Soziologie in München, lehrt Vergleichende Sozialpolitik an der Universität Göttingen.

Bekanntlich trat Margret Thatcher an, um den Staat in seine Grenzen zu verweisen. Ich behaupte, dass weder diese Politik noch Tony Blairs Transformation der alten in eine neue Labour-Party eine radikale Wende in der britischen Politik darstellt.

Stattdessen kann jeweils von einer Anknüpfung an ältere britische Traditionen gesprochen werden. Dass sie möglich war, liegt an der spezifischen Rolle des Staates in Großbritannien, dem britischen Etatismus, den ich als freischwebend bezeichnen möchte. Freischwebend deshalb, weil er nicht wirklich in der Tradition wurzelt und deshalb auch nicht entsprechend

verankert ist. Der Staat in Großbritannien greift ein, um Gefahren zu minimieren, sozusagen punktuell als Ausfallbürge. Einem Teil der Gesellschaft hilft er zur Selbsthilfe.

Kennzeichen britischer Sozialpolitik

Auf den ersten Blick erscheint die Rolle des Staates in Großbritannien stark, zumindest was die Vergangenheit betrifft. Ein Großteil der Industrien Großbritanniens wurde nach dem Zweiten Weltkrieg verstaatlicht, was allerdings weder die Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften vergrößerte noch korporatistische Strukturen hervorbrachte.

Der Schwerpunkt der Einkommenssicherung im Fall von Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Invalidität lag von Anbeginn an auf der universalistischen Steuerfinanzierung. Ich bezeichne diese Art von Etatismus als "freischwebend", weil ihm typische Merkmale fehlen, zum Beispiel eine politische Rolle der Gewerkschaften. Oder die mangelnde bis fehlende Bereitschaft der Unternehmer, in die technische Infrastruktur und in die Qualifizierung der Arbeitskraft zu investieren.

Seine mangelnde Verankerung erlaubt auch eine rasche Abkehr vom Etatismus und eine Hinwendung zu anderen Traditionen, zu deren Wiederbelebung oder Stärkung.

Eine dieser Tradition ist die staatlich gestützte und induzierte Selbsthilfe. Das ist eine alte und meines Erachtens auch die neue Tradition - mit ganz spezifischen Schwächen. Sie resultieren aus der Umsetzung dieser staatlich gestützten Selbsthilfe in Großbritannien. Der britische Wohlfahrtsstaat zielte von Anfang an auf die Vermeidung von Armut, von Unterversorgung und von gesundheitlichem und moralischem Verfall der Arbeitswilligen und Erwerbstätigen, der Würdigen. Hinzu kam in den Weltkriegen eine öffentliche Mindestleistung für Bildung und Gesundheit, schließlich die Betreuung der in der Arbeit ehrenvoll gealterten Erwerbsunfähigen. Vom staatlichen Gesundheitssystem einmal abgesehen, ging es eher um eine armutspolitische Maßnahme für die Bevölkerung, die erwerbsfähig war, sich aber private Vorsorge nicht leisten konnte. Diese Versorgung wurde durch pauschalierte Leistungen aus der Sozialversicherung im Falle typischer Arbeitnehmerrisiken ergänzt. Angestrebt wurde eine armutsfeste Mindestsicherung für alle und gegen alles. Dieser Beveridge-Plan ist nie so umgesetzt worden wie er gedacht war. Die Leistungen der Sozialversicherung waren selbst dann, wenn sie durch eine einkommensbezogene Zusatzversicherung aufgestockt wurden, regelmäßig so niedrig, dass die als Ausnahme gedachte Sozialhilfe zu einem Programm geriet, das einen großen Teil der Bevölkerung erfasste, was allgemein als entwürdigend empfunden wurde. Darunter litt das Ansehen der Sozialversicherung erheblich. Das niedrige Sicherungsniveau hat zusammen mit der für Großbritannien charakteristischen Steuerbegünstigung privater und betrieblicher Vorsorgeleistung schon in den fünfziger Jahren den Ausstieg der Mittelschichten aus Beveridges Sozialversicherungsprojekt gefördert und mit zu jener unüberbrückbaren Dualisierung geführt, die die anvisierte Universalität ins Gegenteil verkehrt.

Die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände (sofern solche überhaupt existierten) haben, nimmt man einmal die Sondersituation nach dem Zweiten Weltkrieg aus, traditionell keine Verantwortung für die Politik des Staates mitgetragen. Sie wollten dies auch nicht, und die Regierungen haben bis heute alles daran gesetzt, dass sich neokorporatistische Strukturen erst gar nicht ausbilden konnten. Auch in der Theorie und Praxis von New-Labour hat der Neokorporatismus keinerlei strategische Funktion. Stattdessen hat Blair die Verbindungen der Partei zu den Gewerkschaften bekanntlich weiter gekappt.

Insofern als sich das britische Mindestsicherungssystem auf Armutsprobleme der unverschuldet Nichterwerbstätigen konzentriert, während es andere Probleme individualisiert, kann man sagen, dass der britische Wohlfahrtsstaat in der Armenpolitik gründet, der deutsche dagegen in der Arbeiterpolitik. Dennoch hat der britische Wohlfahrtsstaat sehr hohe Armutsraten. Der armutspolitischen Logik entsprechend, setzte der Bezug einer Leistung nämlich voraus, dass die Person, beziehungsweise der Haushalt, über kein existenzsicherndes Erwerbseinkommen verfügte, beziehungsweise dass die Personen nicht erwerbstätig waren. Deshalb kamen zunächst nur Kinder und Altersinvaliden in Betracht. Man ging davon aus, dass alle anderen erwerbstätig sind. Im Laufe der Zeit erweiterte sich auch in Großbritannien der Personenkreis, der von der Sicherung erfasst wurde. Während der Regierung Thatcher, die die Kosten senken wollte, stieg die Zahl der Sozialhilfebezieher enorm. Die strikte Bedarfsprüfung nach dem Kriterium der Erwerbstätigkeit führte seit den siebziger Jahren zu typischen Armuts- und Arbeitslosigkeitsfallen. Sie sind häufig Ergebnis eines Wohlfahrtsstaates, der über ein polarisiertes Sicherungssystem und einen wenig regulierten Arbeitsmarkt mit einem hohen Anteil an geringqualifizierten und niedrigentlohnenden Beschäftigungen verfügt. Vielfach eröffnet das Sicherungssystem, wie im britischen Fall, den Bessergestellten auch noch den Ausstieg aus der staatlichen Mindestsicherung zu Gunsten privater Vorsorge. Dadurch sinkt zugleich die Loyalität mit Menschen, die auf Mindestsicherung angewiesen sind, was wiederum das Mindestsicherungs-niveau drückt.

Gleichzeitig sind in einem deregulierten, geringentlohnenden Arbeitsmarkt die Geringentlohnenden im Falle von Arbeitslosigkeit oder anderen Risiken des Erwerbslebens genau auf diese Mindestsicherung angewiesen. Ist der Bezug der Mindestsicherung wiederum streng bedarfsgeprüft, sind die Menschen gleichzeitig geringqualifiziert und erwartet sie am Arbeitsmarkt nur ein niedriger Lohn, werden einfache Rechnungen aufgemacht. Ein typisches Beispiel in Großbritannien hierfür sind allein erziehende Mütter: Bleiben sie zu Hause, erhalten sie eine Mindestsicherung mit Zuschlägen für Kinder. Die Alternative ist bestenfalls ein schlecht bezahlter Job auf dem Arbeitsmarkt. Da es in Großbritannien keine Betreuung für Kinder gibt, ist es nicht verwunderlich, dass Großbritannien im EU-Vergleich die höchste Rate von nicht erwerbstätigen allein erziehenden Müttern hat. Das meine ich mit Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle, wobei Ähnliches für Jugendliche gilt. Ihnen ist die Möglichkeit, Sozialhilfe zu beziehen, schon unter Thatcher genommen worden, ohne dass ihnen Qualifizierungsmaßnahmen angeboten wurden.

Neue Politik nach alten Regeln

Die neue Politik setzt genau hier an und greift auf die älteren Traditionen staatlich induzierter Selbsthilfe zurück. Im Grunde geht es darum, die unbeabsichtigten Folgen dieses armutspolitischen Regimes zu mildern. Dabei werden Mindesteinkommensleistungen strikt an Arbeitsbereitschaft gekoppelt. Wer also nicht erwerbstätig ist, bekommt nichts. Hier geht es um eine andere Gerechtigkeitsdiskussion als man angesichts des Mandelson-Hombach-Papiers denken könnte. Es geht nämlich um die Gerechtigkeit zwischen jenen Armen, die zu Hause sitzen, zwar erwerbsfähig sind, aber nicht bereit sind, Arbeit aufzunehmen (Non-Working-Poor) und denjenigen, die erwerbstätig und trotzdem arm sind (Working-Poor). Der Non-Working-Poor soll in einen Working-Poor verwandelt werden, dann sollen die Working-Poor Anreize bekommen, z. B. Familienkredite in Form von Zuschüssen für die Kinder-Betreuung und für Bildungsaktivitäten. Während der deutsche Wohlfahrtsstaat eine Insider-Outsider-

Spaltung zwischen Normalarbeitsverhältnissen und atypisch Beschäftigten geschaffen hat, wird die Ungleichheitsdebatte in Großbritannien sozusagen in den Niedriglohnsegmenten zwischen Non-Working- und Working-Poor geführt. Die Blair-Regierung setzt dabei die Initiativen der Konservativen fort und radikalisiert sie insofern, als sie ihre Maßnahmen insbesondere auf nichtbeschäftigte Niedrigqualifizierte und eben auch auf allein erziehende Frauen konzentriert, insbesondere auf Mütter von schulreifen Kindern. Hillary Land, eine bekannte Feministin, nennt das eine Rückkehr zum alten Arbeitshaus. Im 19. Jahrhundert durften arme Familien ihre Kinder nicht behalten. Armen Männern, Frauen und Kindern wurde spezifische Arbeit zugeteilt, damit sie eigenständig ihre Existenz sicherten.

Blairs Politik greift somit auf die ursprüngliche Logik britischer Sozialpolitik zurück, die Hilfe zur Selbsthilfe. Sie treibt die Privatisierung öffentlicher Aufgaben weiter voran. Sie richtet sich nicht gegen die polarisierte Sicherheitsstruktur, nicht gegen die verschwindend geringen Mindestsicherungen, sondern gegen die Untätigkeit der Erwerbsfähigen. Die britische Labour-Party unter Blair hat ihr Wertesystem neu geordnet: weg von Idee und Politik der Vergesellschaftung der Produktionsmittel, hin zu christlichen Werten wie gemeinsames Wagnis, Verwirklichung individueller Möglichkeiten, Ausgewogenheit von Rechten und Pflichten, Betonung von Toleranz und Achtung des anderen - und zwar immer im Rahmen zwischenmenschlicher Beziehungen.

Es handelt sich dabei auf den ersten Blick um Werte, die der katholischen Soziallehre und der deutschen sozialen Marktwirtschaft inhärent sind, die aber hier gemäß der britischen Tradition, die profunden empirischen Herausforderungen folgt, sehr anders - eben britisch - in Politik verwandelt wurden und werden. Mit der Betonung des gleichberechtigten Zusammenwirkens von Markt, Staat und freien Assoziationen, mit der Wertschätzung individueller Leistungen wie auch des gesellschaftlichen Vorankommens, ist die Labour-Party näher an die Werte des britisch-christlichen Sozialismus gerückt. Die laufenden Reformen des Sozialleistungssystems folgen der avisierten Sozialmoral und reagieren auf spezifische britische institutionelle Ineffizienzen.

Der Sozialhilfebezug soll in immer stärkerem Maße von der Arbeitsbereitschaft abhängig gemacht und überhaupt von der Erwartung geleitet werden, dass jedermann versuchen solle, so weit wie möglich ohne staatliche Hilfe auszukommen und für sich selbst zu sorgen. Langzeitarbeitslosen, die eine angebotene Arbeit im Rahmen des „Way for the Work“-Programms nicht annehmen, drohen Leistungskürzungen. Zwar muss der Staat zusammen mit den Unternehmen für Beschäftigungsmöglichkeiten sorgen, aber es liegt in der Verantwortung des Individuums, an solchen Maßnahmen auch teilzunehmen. Rechte ziehen Pflichten nach sich. Die rhetorische Formel des „Do the right thing“, von Blair häufig verwendet, "Tue das Richtige für dich und dein Vaterland", prägt zunehmend die Debatte um den Wohlfahrtsstaat.

Was kann man von Großbritannien lernen?

1. Am Fall von Großbritannien kann man zunächst lernen, wie wenig von ihm zu lernen ist. Zu unterschiedlich ist die Geschichte der Institutionen und zu verschieden deren Logik. Zu anders sind die Regeln, die diese Institutionen verkörpern. Die Geschichtswissenschaft und die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung diskutieren diesen Punkt als Pfadabhängigkeit oder institutionelle Erbschaft.

2. Diese Behauptung muss zugleich eingeschränkt werden. Britische Lösungen sozialer Probleme waren in den fünfziger Jahren auch für die Bundesrepublik attraktiv, so zum Beispiel einheitliche, heute sagt man armutsfeste Leistungen. Sie kamen nicht zum Zuge und man kann sie als verdrängte oder unterdrückte Alternativen bezeichnen. Pfadabhängigkeit bedeutet aber keineswegs, dass der eingeschlagene Pfad nicht mehr verlassen werden könnte, ein Wechsel also nie wieder möglich ist. Es gab und es gibt immer Alternativen in bestimmten historischen Konstellationen, die weggedrängt werden oder nicht zum Zuge kommen.

Altbritisch ist die Zumutung zu nennen, fast jede Arbeit anzunehmen, sofern soziale Minima garantiert sind. Man kann den Arbeiter zu allem zwingen, wenn der Staat zugleich minimale Dienst- und Geldleistungen anbietet. Falls solche Lösungen in Deutschland wieder entdeckt werden sollten, belehrt das britische Beispiel über mögliche Konsequenzen.