
Frank Bsirske

Gewerkschaftliche Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Sozialstaates



Frank Bsirske, geb. 1952 in Helmstedt, Studium der Politikwissenschaft in Berlin, war Bildungssekretär der „Falken“, Sekretär, stellv. Geschäftsführer und stellv. Bezirksvorsitzender der ÖTV sowie Stadtrat, Personal- und Organisationsdezernent in Hannover, wurde im November 1999 zum Vorsitzenden der ÖTV gewählt. Seit März 2001 ist er Vorsitzender von ver.di.

Die europäischen Gewerkschaften haben zu Demonstrationen und Kundgebungen am 2. und 3. April für ein europäisches Sozialmodell aufgerufen. Mit diesen gemeinsamen Aktionen wollen sie europaweit ein Zeichen dafür setzen, dass – über alle Unterschiede in der Ausgestaltung der nationalen Systeme sozialstaatlicher Sicherung hinweg – zwischen den europäischen Gewerkschaften in einer zentralen Forderung Einigkeit besteht: Sie treten für ein europäisches Gesellschaftsmodell ein, in dem durch wirkungsvolle sozialstaatliche Regulierung und Intervention dem ökonomischen Konkurrenzprinzip Grenzen gesetzt werden. Sie halten daran fest, dass es eine staatliche und gesellschaftliche Verantwortung dafür gibt, Märkte zu regulieren, Ausgrenzung zu verhindern, die großen Lebensrisiken solidarisch abzusichern und damit den Menschen selbstverantwortliche Entfaltungsmöglichkeiten zu erschließen.

Europäische Lernprozesse anstoßen

Wenn die europäischen Gewerkschaften aktuell - bei Einigkeit in den grundsätzlichen Zielen - unterschiedliche Präferenzen in der jeweiligen konkreten Ausgestaltung ihrer Sozialsysteme haben, so spiegelt das nationale Varianten beim Aufbau der sozialen Sicherung wider: Unterschiedliche Kräfteverhältnisse und Prioritäten bei der Durchsetzung sozialen Schutzes finden darin ebenso ihren Niederschlag wie die konkreten Erfahrungen, die damit gemacht wurden und die daraus entstandenen verschiedenen sozialpolitischen Traditionen; auch ist es Ausdruck der Schwierigkeiten, die ein Systemwechsel mit sich bringen würde. Tatsächlich gibt es mehr als ein Modell, wie sozialer Zusammenhalt erfolgreich organisiert und finanziert werden kann – und gerade die Gewerkschaften sollten die Vielfalt Europas in dieser Frage als

eine Chance und einen Schatz auffassen, als Gelegenheit, von Nachbarn zu lernen und gemeinsam mit Nachbarn besser zu werden. Für einen solchen europäischen Lernprozess haben die Gewerkschaften eine gemeinsame Grundlage: Sie sind sich einig darin, was konkret die Qualität der sozialen Sicherung ausmacht und was die Kriterien für Erfolg oder Misserfolg eines Systems sind.

Im Unterschied zum neoliberal geprägten Mainstream der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Debatten der vergangenen Jahre, der für die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherung nur einen Indikator zulassen wollte, nämlich die Höhe der Lohnnebenkosten, sagen wir: Die Qualität eines Sozialstaates misst sich an drei Kriterien:

- Welchen Schutz bietet er angesichts der großen Lebensrisiken, welche Sicherheiten bietet er, wenn Menschen wegen Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit nicht mehr arbeiten können?
- Was trägt er zur sozialen Integration bei, was leistet er, um den Menschen auch in Umbruchsituationen Sicherheit zu geben, damit sie sich auf Veränderungen einlassen können?
- Welche Impulse setzt er für die wirtschaftliche Entwicklung, welche Wirkungen übt er auf Wachstum und Beschäftigung aus?

Wenn Europa seine Unterschiedlichkeit als Chance nützt, wechselseitig jeweils von den Ländern zu lernen, die bei der Erreichung dieser Kriterien erfolgreicher sind als andere, dann haben wir Weichen richtig gestellt, dann wird es auch in Zukunft ein europäisches Sozialmodell geben, das zu verteidigen sich lohnt!

Die Leistungsfähigkeit des deutschen Sozialmodells

Betrachten wir das deutsche Sozialmodell unter diesen Kriterien: Bei der Absicherung der großen Lebensrisiken zeigt uns der Ist-Stand Systeme wie etwa die gesetzliche Rentenversicherung, die Arbeitslosenversicherung oder die Sozialhilfe, die derzeit noch weite Teile der Bevölkerung auf vergleichsweise hohem Niveau absichern. Wenn allerdings im Verlauf der nächsten Jahre die tiefen Einschnitte der Agenda 2010 ihre Wirkung zeigen, werden hier deutliche Veränderungen sichtbar werden – sowohl bei den Renten, wenn Nullrunden, Nachhaltigkeitsfaktor und steuerliche Veränderungen zum Tragen kommen als auch beim Arbeitslosengeld II, wo neben der allgemeinen Niveauabsenkung viele Arbeitslose durch eine geänderte Vermögensanrechnung ihren Anspruch vollständig verlieren. Im Moment noch gut, aber mit absehbaren krassen Einbrüchen – so etwa müsste man die Leistungsbilanz des deutschen Sozialstaates bei der Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit oder Armut derzeit umschreiben.

Wo Flankierung des Strukturwandels gefragt ist, ergibt sich ein differenziertes Bild: So haben die sozialen Sicherungssysteme den Menschen in Ostdeutschland Sicherheit in einem Veränderungsprozess geben können, der seinesgleichen sucht. Dieser durchaus überzeugende Beweis der Leistungsfähigkeit unseres Sozialsystems wird übrigens gerade von jenen gerne verschwiegen, die die entsprechenden politischen Entscheidungen auf den Weg gebracht haben. Tatsache ist, dass die Beitragszahler einen Großteil der Mittel aufgebracht haben, mit denen der Umbruch in den neuen Ländern sozial flankiert worden ist: rund drei Prozent des Beitragsanstiegs nach 1989 entfallen auf entsprechende Transferleistungen. Das, was die Sozialversicherungen zur sozialen Integration beim Systemwechsel in Ostdeutsch-

land geleistet haben, ist Ausweis ihrer Leistungsfähigkeit – umso infamer ist es, wenn diejenigen, die die Finanzströme genauso gelenkt haben, jetzt mit Blick auf die Beitragshöhe einen Feldzug gegen die Sozialsysteme führen.

Auch bei Strukturumbrüchen etwa im Saarland oder im Ruhrgebiet hat insbesondere die aktive Arbeitsmarktpolitik dazu beigetragen, dass Menschen Veränderungen annehmen und sich auf Neues einlassen konnten. Anderen Veränderungen hat der Sozialstaat bislang noch nicht durch entsprechende Reformen Rechnung getragen: Unterbrochene Erwerbsbiografien, die Pluralisierung von Lebensentwürfen, die zunehmende Erwerbsneigung von Frauen, die Entstehung von Patchworkfamilien und Patchworkbiografien, die Tatsache, dass sich Paar- und Familienbeziehungen verändert haben – das alles findet noch keine Berücksichtigung im System der Sozialversicherungen. Ihre Leistungen gruppieren sich nach wie vor um die Ehe und die lebenslang ununterbrochene Vollzeit-Erwerbsarbeit eines in der Regel männlichen Facharbeiters. Hier muss eine Reformperspektive entwickelt werden, die die realen Erwerbsbiografien mit ihren Unterbrechungen und Übergängen, ihren Aus- und Wiedereinsteigen absichert und sich nicht allein an einem Modell orientiert, dessen Prägekraft abnimmt und das unter frauen- und genderpolitischen Aspekten alles andere als modellhaft ist. Insofern könnte man konstatieren, dass eine akut auftretende Integrationsaufgabe durch einen wirtschaftlichen Strukturwandel von immensem Ausmaß sehr erfolgreich abgedeckt werden konnte, dass aber allmähliche Strukturveränderungen im soziodemografischen Bereich bei weitem nicht mit dem gleichen Erfolg aufgegriffen werden.

Sozialstaatliche Impulse für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sind kaum zu quantifizieren: Offensichtlich ist, dass Deutschland hinsichtlich dieser beiden Indikatoren seit einigen Jahren die hinteren Tabellenplätze im Leistungsvergleich der EU belegt – das steht jedoch in keinem direkten Zusammenhang mit der Architektur der Sozialsysteme, ja, diese ist von den vielen unterschiedlichen Faktoren, die auf Wachstum und Beschäftigung einwirken, mit Sicherheit einer der schwächeren. Wenn man nach Wegen sucht, die aus der beschäftigungspolitischen Sackgasse herausführen, dann kommt man mit einer Korrektur bei den falschen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen allemal weiter: Im wahrsten Sinne notwendig wäre eine Abkehr von der rigorosen Auslegung des europäischen Stabilitätspaktes (etwa durch eine Herausnahme von Bildungsausgaben aus der Berechnung der Verschuldungsquote) und ein Anschlag der öffentlichen Investitionen – das brächte spürbare, schnelle und dringend erforderliche Erfolge beim Beschäftigungsaufbau.

Europäische Vergleiche

Ungeachtet der Priorität wirtschaftspolitischer Entscheidungen ist es aber richtig und notwendig, auch nach sozialstaatlichen Impulsen für Wachstum und Beschäftigung zu fragen. Versucht man, das Problem analytisch zu erfassen, dann landet man regelmäßig in den bekannten argumentativen Pattsituationen, in denen beispielsweise Angebotstheoretiker darauf verweisen, dass hohe Lohnnebenkosten das Entstehen von Beschäftigung verhindern. Von nachfrageorientierten Wissenschaftlern wird ihnen zu Recht entgegengehalten, dass gerade über den Beitrag der Lohnnebenkosten Wachstum und qualifizierte Beschäftigung im Bereich personenbezogener öffentlicher Dienstleistungen geschaffen wird. Man kann sich der Frage, ob und wie sich sozialstaatliche Impulse für Wachstum und Beschäftigung erfassen lassen, aber auch anders nähern: Warum nicht fragen, ob es bei einer Betrachtung des gesamten sozialstaatlichen Arrangements der Länder, die beschäftigungs-

litisch erfolgreicher sind, Gemeinsamkeiten gibt? Erfolgreicher war nach den Zahlen von Eurostat beispielsweise Dänemark mit einem Anstieg der Beschäftigungsquote von 72,1 Prozent im Jahr 1993 auf 75,9 Prozent im Jahr 2002; parallel dazu ist die Arbeitslosenquote von 9,6 Prozent auf 4,5 Prozent, der Prozentsatz der Langzeitarbeitslosen von 2,6 Prozent auf 0,9 Prozent gefallen. Auch Spanien kann Erfolge vorweisen: Die Beschäftigungsquote ist um 8 Prozentpunkte gestiegen, die Arbeitslosenquote rückläufig, die Langzeitarbeitslosenquote hat sich von 9,2 Prozent 1993 auf 3,9 Prozent 2002 reduziert. Frankreich kann auf einen Anstieg der Beschäftigungsquote von 59,3 Prozent auf 63 Prozent verweisen, bei rückläufiger Arbeitslosenquote und deutlichem Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit. Erfolgreich war auch das niederländische Modell, das einen Anstieg der Beschäftigung von 64 Prozent (1993) auf 74,4 Prozent im Jahr 2002 mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit von 5,3 Prozent auf 2,7 Prozent und der Langzeitarbeitslosigkeit von 2,4 Prozent (1993) auf 0,7 Prozent (2002) verbinden kann. Nicht zuletzt muss in diesem Zusammenhang die Schweiz erwähnt werden, die eine leicht positive wirtschaftliche Entwicklung mit hohem Beschäftigungsstand verbindet.

Diether Döring hat beim Vergleich der sozialstaatlichen Arrangements der erfolgreicherer europäischen Volkswirtschaften interessante Relationen zu Tage gefördert:

- Es zeigt sich, dass Länder, die energische Schritte in Richtung einer breiteren Beitragsbasis unternehmen oder vermehrt steuerliche Instrumente zur Finanzierung heranziehen, offenbar erfolgreicher beim Beschäftigungsaufbau sind – zum Beleg lassen sich Spanien, Dänemark oder die Schweiz anführen. In Dänemark wird der Löwenanteil der sozialen Sicherung über Steuern finanziert, Spanien hat sich entschieden, Kranken- und Pflegeversicherung vollständig über Steuern zu finanzieren und die Schweiz hat mit ihrem Drei-Säulen-Modell ebenfalls einen hohen Anteil an Steuerfinanzierung. Eine verstärkte Steuerfinanzierung kann offensichtlich dazu beitragen, Beschäftigungsspielräume zu erweitern und den Konsum zu stärken.

- Auch in Ländern, in denen Menschen mit kleinen Einkommen bei den Sicherungsleistungen begünstigt werden, sind positivere Beschäftigungsentwicklungen zu beobachten, z.B. in der Schweiz, in den Niederlanden und in Frankreich. Dazu mag beitragen, dass eine sozialpolitische Flankierung von kleinen Einkommen die Bereitschaft zu Teilzeitarbeit oder zu befristeter Arbeit erhöht und insgesamt Arbeit im Bereich kleinerer Einkommen attraktiver macht; beides würde der Beschäftigung zugute kommen.

- Eindeutig positiv ist die Beschäftigungsbilanz von Ländern, in denen stärker in Bildung und Weiterbildung investiert wird – sowohl von staatlicher Seite wie auch von Unternehmensseite. Als Beispiel kann hier Dänemark herausgehoben werden, wo neben der Erstausbildung auch den Erwerbstätigen aller Altersstufen Lernmöglichkeiten geboten werden und ihnen die Notwendigkeit lebenslangen Lernens sowohl von staatlicher Seite als auch von den Tarifvertragsparteien immer wieder nahe gebracht wird. Auch in Frankreich mit seinem hohen Anteil an Ganztagsbetreuungseinrichtungen, ebenso in den Niederlanden und Irland laufen bildungspolitische Anstrengungen und Erfolge parallel zu positiven beschäftigungspolitischen Entwicklungen. Nicht umsonst werden hohe Bildungs- und Weiterbildungsstandards als Schlüsselemente eines zukunftsfähigen Sozialstaates gesehen.

- Augenscheinlich haben auch diejenigen Länder eine erfolgreichere Beschäftigungsbilanz, die verschiedene Formen von Erwerbsarbeit nicht in unterschiedlichen Systemen verpacken, sondern sie in Bezug auf Versicherungspflicht gleich behandeln: Dies gilt für die Schweiz mit ihrem einheitlichen Drei-Säulen-Modell, aber auch für die Niederlande mit ihrem nach dem Wohnsitzprinzip aufgebauten Alterssicherungssystem. Warum sich in der

Sozialpolitik an der Aufrechterhaltung von Grenzen abarbeiten (z.B. zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung), die im realen Leben immer mehr verschwimmen?

- Länder, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern, haben - erkennbar verbunden mit einem Ausbau der Erwerbstätigkeit von Frauen - ebenfalls beschäftigungspolitisch mehr Erfolg, wobei ein Angebot kostengünstiger und qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung einen spürbareren Beitrag leistet als reine Geldleistung. Die Angebote in Schweden, Frankreich, Dänemark und den Niederlanden illustrieren das. Interessant in diesem Zusammenhang: Länder mit breiterem Betreuungsangebot weisen nicht nur eine höhere Erwerbsbeteiligung insgesamt auf, sondern auch ausgewogenere demografische Verhältnisse – und das ist im Hinblick auf die Zukunft der Sozialsysteme ja nicht gänzlich irrelevant.

In all diesen Feldern - von der Steuerfinanzierung bei der sozialen Sicherung über die sozialversicherungsrechtliche Entlastung kleinerer Einkommen, vom Bildungsbereich bis hin zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf - findet sich Deutschland eher unter den Schlusslichtern. Umso mehr sollten wir diese Hinweise auf beschäftigungsfördernde sozialstaatliche Strukturen aufgreifen und für eine neue beschäftigungspolitische Offensive nutzen. Sie bedarf - darauf sei nochmals hingewiesen - einer Flankierung durch eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik, denn auch das zeigen die Vergleiche: Erfolgreichere europäische Volkswirtschaften haben mehrheitlich eine antizyklische Finanzpolitik verfolgt.

Fazit und Handlungsperspektiven

Alles in allem weist der deutsche Sozialstaat nach der Agenda 2010 sowohl bei der Absicherung der Lebensrisiken als auch beim sozialen Zusammenhalt Nachholbedarfe auf; auch sein Beitrag zum Beschäftigungswachstum kann ausgebaut werden. Bildlich gesprochen braucht das deutsche Sozialmodell eine Verstärkung des Fundamentes, d.h. eine Perspektive, die aufzeigt, wie die sozialen Sicherungssysteme in der Zukunft gerechter finanziert werden können. Es braucht darüber hinaus Umbauarbeiten, die es in die Lage versetzen, auf soziokulturelle Veränderungen (Zunahme unterbrochener Erwerbsbiografien, wachsende Erwerbsneigung von Frauen etc.) adäquat zu reagieren und Anbauarbeiten, mit denen sein Beitrag zum Beschäftigungswachstum ausgebaut werden kann. Akuten Handlungsbedarf sieht ver.di dabei in folgenden Bereichen:

1. Die Finanzierung auf eine solide Grundlage stellen: Die Finanzierbarkeit der Sozialversicherung wird derzeit durch mehrere Entwicklungen vor Probleme gestellt: Die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit, aber auch die Politik der Frühverrentungen haben zu einem rückläufigen Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsbeziehern geführt – eine Entwicklung die, wenn es nicht zu deutlichen Produktivitätssteigerungen kommt, durch die demografische Daten nochmals verstärkt wird und die die Finanzgrundlagen der sozialen Sicherungssysteme bröckeln lässt. Angesichts dieser Entwicklung plädiert verdi dafür, die Finanzierung des Sozialstaates auf eine breitere Grundlage zu stellen: Das Konzept der Bürgerversicherung wird von einer breiten Mehrheit in ver.di getragen, weil damit auch Personengruppen wie Beamte und Selbständige in den Schutz der Solidarsysteme einbezogen werden und die Finanzierung durch die Hinzuziehung anderer Einkommensarten gerechter wird. Darüber hinaus gilt es, konsequent alle nicht durch den Versicherungsauftrag gedeckten Aufgaben der Solidarsysteme über Steuern zu finanzieren; das gleiche gilt für

eine Niedrigeinkommen begünstigende Ausgestaltung der Tarife der sozialen Sicherung – auch sie sollte als allgemeine gesellschaftspolitische Aufgabe über Steuern finanziert werden.

2. Barrieren gegen Armut einziehen: Die Einschnitte durch die Agenda 2010 bringen neue Armutsrisiken mit sich: Mit den veränderten Zumutbarkeitskriterien kann die ortsübliche Entlohnung um bis zu 30 Prozent unterschritten werden – es liegt auf der Hand, dass damit das untere Lohnsegment insgesamt unter Druck gerät und insbesondere im an- und ungelernten Bereich Lohnabsenkungen auf breiter Front der Weg geebnet wird. Hier müssen Dämme eingezogen werden, um zu verhindern, dass Menschen trotz Vollzeitarbeit von ihrem Einkommen nicht mehr leben können: Deshalb sprechen sich vor allem diejenigen Gewerkschaften, die Beschäftigte aus Bereichen organisieren, die mehr als andere von Prekarisierung bedroht sind - NGG, IG BAU und ver.di - für einen Mindestlohn aus und prüfen, ob eine gesetzliche Absicherung notwendig ist. Wenn man von einer Vollzeitwerbsarbeit in einem so reichen Land wie Deutschland nicht mehr leben kann, muss etwas in der Arbeits- und Sozialordnung aus dem Gleichgewicht geraten sein, und die Frage ist berechtigt, ob es allein Aufgabe der Gewerkschaften sein kann, das wieder in Ordnung zu bringen oder ob sich hier nicht auch der Gesetzgeber seiner Verantwortung stellen muss.

3. Durch eine Bildungsoffensive die Fähigkeit zur Selbsthilfe stärken: Bildung vergrößert nicht nur für jeden Einzelnen die Chancen auf anregende Arbeit und angemessene Einkommen, ein hohes Bildungsniveau erleichtert die Ansiedlung von Unternehmen, die anspruchsvolle und hoch qualifizierte Arbeitsplätze bieten; sie sichert die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft langfristig. Deshalb kommt es erstens darauf an, die vorschulische Bildung zu verbessern, indem eine ausreichende Zahl von Ganztagsbetreuungs- und Bildungseinrichtungen von hoher Qualität bereitgestellt werden, denn Kinder sollen in dem Alter, in dem sie das Lernen lernen, die bestmöglichen Bedingungen vorfinden. Zweitens muss über eine Ausbildungsplatzumlage sichergestellt werden, dass jeder Jugendliche nach der Schulausbildung einen Ausbildungsplatz findet, weil wir es uns nicht leisten sollten, Fähigkeiten und Können auch nur eines einzigen jungen Menschen brachliegen zu lassen. Drittens müssen Staat und Tarifvertragsparteien kooperativ Weiterbildungsangebote entwickeln und darauf achten, dass die Ressourcen, die für Weiterbildung und lebenslanges Lernen zur Verfügung stehen, ausgebaut werden. Es ist an Kurzsichtigkeit kaum mehr zu überbieten, wenn gerade jetzt die Bildungsbudgets in der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei der Bundesagentur für Arbeit verringert werden.

4. In altersgerechte Arbeitsgestaltung investieren: Wissen und Erfahrung Älterer können immer weniger für den Arbeitsprozess fruchtbar gemacht werden: In vielen Branchen ist die Art, wie wir arbeiten, davon geprägt, dass heute 60 Prozent der Betriebe faktisch keinen Arbeitnehmer mehr beschäftigen, der über 50 Jahre alt ist. Arbeitsorganisation und –tempo sowie Beanspruchungen und Belastungen orientieren sich an Jüngeren. Angesichts der demografischen Veränderungen plädiert ver.di dafür, verstärkt den Blick darauf zu richten, wie Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit und damit auch die Leistungsfähigkeit des Sozialsystems mit älter werdenden Belegschaften sichergestellt werden können.

Diese Reformbedarfe sind aus unserer Sicht neben den notwendigen wirtschaftspolitischen Korrekturen essentiell für die Weiterentwicklung des deutschen Sozialsystems. Deshalb wird ver.di in Gesprächen mit der Bundesregierung und mit den Fraktionen des Deutschen Bundestages darauf drängen, in diesen Feldern initiativ zu werden. Entsprechende Reformvorstöße wird ver.di mit eigenen Beiträgen sowohl betriebs- als auch tarifpolitisch unterstützen.