

## **Totgesagte leben länger**

### **Zum Verhältnis von Sozialer Demokratie und Sozialstaat**

*Von Claudia Bogedan*

#### **1. Einleitung**

Sir Ralf Dahrendorf hatte bereits Anfang der 1980er Jahre das Ende des sozialdemokratischen Zeitalters ausgerufen. Vorausgegangen waren jene Zeiten, die heute in der vergleichenden Sozialstaatsforschung gerne als die „Goldenen“<sup>1</sup> bezeichnet werden. Die Phase massiver Expansion sozialstaatlicher Leistungen in den zwei Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik wird auch verbunden mit der Stärke der Sozialdemokratie und der „Arbeiterbewegung“. Unter Bundeskanzler Willy Brandt verzeichnete die SPD Masseneintritte. Der Schutz und die Rechte der Arbeitnehmenden wurden ausgebaut (u.a. Mitbestimmungsgesetz 1976). Dieser Ausbau der Mitbestimmung stärkte die Gewerkschaften vor allem in ihrer Arbeit in den Betrieben und Unternehmen. Auch wenn die nach dem zweiten Weltkrieg neu gegründeten Gewerkschaften sich nicht mehr entlang konfessioneller oder ideologischer Grenzen unterschieden sondern branchenbezogen waren, blieb eine gewisse Nähe zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaftsbewegung auch in der Bundesrepublik bestehen. Geteiltes Ziel war, wie im Godesberger Grundsatzprogramm der SPD von 1959 formuliert, ein „stetig wachsender Wohlstand und eine gerechte Beteiligung aller am Ertrag der Volkswirtschaft, ein Leben in Freiheit ohne unwürdige Abhängigkeit und ohne Ausbeutung“. Demnach sollte die gesellschaftliche Ordnung so (um-)gestaltet werden, dass neben gleichen demokratischen Rechten auch die Umverteilung materieller Ressourcen erfolgt. Leitbild für diese Umgestaltung der Gesellschaft sollte der „demokratische Sozialismus“ sein.

Inwieweit dieses Leitbild tatsächlich politisches Handeln lenkte, soll hier nicht diskutiert werden. Entscheidend ist, dass die Sozialdemokratie in Westeuropa im Bestreben für eine andere, „bessere“<sup>2</sup> Gesellschaftsordnung die Ausgestaltung der Sozialstaaten maßgeblich mit beeinflusste. Dies ge-

---

<sup>1</sup> Peter Flora sah in seinem mehrbändigen Werk zu den entwickelten Wohlfahrtsstaaten ein „Wachstum zu Grenzen“, d.h. dass eine weitere Expansion der Sozialstaaten unwahrscheinlich erschien und somit das Ende des „Goldenen Zeitalters“ der Wohlfahrtsstaatsexpansion erreicht war (Flora 1986).

<sup>2</sup> Die Veränderung der bestehenden Gesellschaftsordnung spitzt sich im Terminus des demokratischen Sozialismus zu, denn damit wird die Systemalternative als Ziel betrachtet. Der sozialdemokratische Weg dorthin soll über Reformen der bestehenden Ordnung erreicht werden. Die bestehenden Verhältnisse sollen demnach gemäß der Grundwerte Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität verändert werden.

schah jedoch in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Bestimmend hierfür waren einerseits die unterschiedliche Teilhabe der Sozialdemokraten an der Regierung und andererseits die Allianzen, die sie unter den jeweiligen konkreten Bedingungen eingingen. Gemeinsam war ihnen jedoch der Kampf für die enge Koppelung von Bürgerrechten und sozialen Rechten, die das Kennzeichen Sozialer Demokratien war und ist.

Soziale Demokratien beruhen im Gegensatz zu libertären Demokratien auf der Annahme, dass die Verteilung von Ressourcen entscheidend ist für die Wahrnehmung bürgerlicher und ziviler Rechte. Dem Staat fällt damit die Aufgabe zu, den Bürgerinnen und Bürgern jene Ressourcen zu gewähren, damit sie auch tatsächlichen Gebrauch von ihren Freiheitsrechten machen können. In der Bundesrepublik Deutschland hat dieser Anspruch sogar Verfassungsrang<sup>3</sup>.

Keine Soziale Demokratie ohne Sozialstaat, kein Sozialstaat ohne Soziale Demokratie – so ließe sich daher das Verhältnis knapp zusammenfassen. Doch die Wirklichkeit ist wie immer komplexer, vielschichtiger. Weder gibt es *die* Soziale Demokratie noch *den* Sozialstaat. Ihre Erscheinungsformen wandeln sich über die Zeit und variieren von Land zu Land. Sie sind das Ergebnis von Interessenskonflikten und Machtverhältnissen. Die einmal etablierten Strukturen beschränken zudem zukünftige Entscheidungen und beeinflussen die Verteilung von Ressourcen von Parteien, Interessensorganisationen und anderen politischen Akteuren.

Als in Folge der Ölkrise „Der kurze Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1984) ausgeträumt schien, begann mit den Amtszeiten von Margaret Thatcher und Ronald Reagan eine Politik des sozialstaatlichen Rückbaus. In Deutschland markiert diesen Bruch das so genannte Lambsdorff-Papier<sup>4</sup> des damaligen Wirtschaftsministers Otto Graf Lambsdorff, das 1982 mit zum Ende der Koalition mit den Sozialdemokraten führte. Seither bestimmt die Rede von der Krise des Sozialstaats die wissenschaftliche und politische Debatte. Doch Totgesagte leben länger.

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass es die enge Verbindung von Sozialer Demokratie und Sozialstaaten war, die einen radikalen Rückbau der Sozialstaaten (bislang) verhindert hat. Dazu sollen zunächst die unterschiedlichen Ausprägungen Sozialer Demokratien dargestellt werden, bevor anschließend die Frage nach der Krise aufgegriffen werden soll. Demnach sind die unterschiedlichen

---

<sup>3</sup> Artikel 20 (1) GG: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“.

<sup>4</sup> Otto Graf Lambsdorff veröffentlichte im September 1982 sein „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“, welches dem neoliberalen Paradigma folgend u.a. eine Einschränkung der Staatstätigkeit und einen Rückbau sozialstaatlicher Leistungen forderte.

Sozialstaatstypen unterschiedlich gut geeignet mit Ursachen und Symptomen der Krise fertig zu werden. Das proklamierte Ende des Sozialstaates soll in diesem Lichte kritisch diskutiert werden, bevor abschließend Kriterien für ein neues Sozialstaatsprojekt skizziert werden. Mithilfe dieser Kriterien soll es möglich sein, den Anforderungen an soziale Sicherheit im 21. Jahrhundert gerecht zu werden und bestehende Schief lagen wie Leistungsmängel und Gerechtigkeitsdefizite zu überwinden.

## **2. Kapitalismus, Demokratie und Sozialstaat**

Die Entstehung moderner Sozialstaaten basierte auf der Einführung gesetzlich fixierter sozialer Anspruchsrechte am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Zuvor existierten zwar in den meisten Ländern andere Formen der Armenfürsorge. Diese waren jedoch vor allem vom Gedanken der Barmherzigkeit getragen und nicht selten war der Bezug von Armenhilfe mit dem Verlust politischer Rechte verbunden (so man nicht ohnehin vom Wahlrecht ausgeschlossen war aufgrund der gesellschaftlichen Stellung oder des Geschlechts). Der Kampf für ein allgemeines, auch für Frauen geltendes Wahlrecht und gesetzlich fixierte Anspruchsrechte zur Absicherung vor der ärgsten sozialen Not sollten gleichzeitig demokratische Teilhabe und sozialen Schutz gewähren.

Bereits in den 1950er Jahren hatte der britische Soziologe T.H. Marshall diese Entwicklung von den bürgerlichen Freiheitsrechten über die politischen Teilnahmerechte hin zu den sozialen Teilhaberechten in einem viel beachteten Aufsatz als zeitliche Abfolge der Ausweitung von Rechten für die Bürgerinnen und Bürger beschrieben. Nach Marshall sind dabei die verbrieften sozialen Rechte, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in den meisten westlichen Demokratien implementiert wurden, die höchste Entwicklungsstufe. Ohne sie bliebe die bürgerliche Entfaltung unvollständig. Die Entstehung der Sozialstaaten ist Marshall zufolge die Konsequenz der Entwicklung zur Massendemokratie, da die Wählerinnen und Wähler mit ihrem Stimmenpotential eine Ausweitung der sozialen Anspruchsrechte befördern würden (Marshall 1963).

Ausgehend von dieser Argumentation, haben andere Autoren dieses wahltaktische Machtpotential vor allem der erstarkenden Arbeiterbewegung zugeschrieben (Heimann 1980). Sozialdemokratie und Gewerkschaften als politische und ökonomische Organisationen der Arbeiterklasse gelten als Triebkräfte für die Entstehung der Sozialstaaten (Esping-Andersen 1985, 1990). Andere Autoren begründen die rasante Ausweitung sozialstaatlicher Leistungen in dieser Frühphase mit der Ent-

wicklung des Kapitalismus in der fortschreitenden Industrialisierung und die damit verbundenen gesellschaftlichen Umbrüche (Alber 1982, Flora/Heidenheimer 1981). Es ist also das Zusammenspiel von politischer und wirtschaftlicher Ordnung, das die Entstehung der Sozialstaaten beförderte. Kapitalismus, Demokratie und Sozialstaat bilden folglich einen Dreiklang sich gegenseitig stabilisierender Elemente, die konstitutiv sind für den modernen Nationalstaat, der das 20. Jahrhundert prägte.

Nach diesem Verständnis war jedoch Kapitalismus nicht der wilde, ungezügelte Manchesterkapitalismus, sondern ein regulierter, koordinierter Kapitalismus. Dem modernen, demokratischen und sozialen Staat kam daher die doppelte Funktion des „Marktkorrigierens“ und des „Marktschaffens“ zu. Der Staat ermöglichte eine freie Entfaltung der kapitalistischen Produktionsweise z.B. durch das Wettbewerbsrecht<sup>5</sup> oder die Bereitstellung von Infrastruktur und korrigierte schädliche oder politisch ungewollte Marktergebnisse z.B. durch die Sozialversicherung oder das Steuerrecht. In der deutschen Literatur hat sich hierfür der von Michel Albert (1992) eingeführte Begriff des „Rheinischen Kapitalismus“ etabliert, während sich international eher die Unterscheidung von Peter A. Hall und David Soskice (2001) der koordinierten und liberalen Marktökonomien durchgesetzt hat. Sowohl mit dem Begriff des „Rheinischen Kapitalismus“ als auch mit dem der „koordinierten Marktökonomie“ wird die komplexe Regulationsweise umschrieben, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg in den meisten westeuropäischen Ländern etablierte. Der Unterschied zwischen beiden zeigt sich in der Prognose zur Zukunftsfähigkeit dieser kapitalistischen Formation. Während nämlich Albert vor allem auf die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse rekurrierte und damit ein Zurückdrängen des rheinischen durch den angelsächsischen Kapitalismus diagnostizierte, kamen Hall und Soskice aus ihrer institutionalistischen Betrachtungsweise zu dem Schluss, dass der koordinierte Kapitalismus ebenso wie der liberale Kapitalismus überlebensfähig sei. Beide Varianten würden jeweils ihre Systemmerkmale verstärken, so dass es zu einer gespaltenen Entwicklung käme. Andere Autoren dagegen haben jüngst skizziert (Windolf 2005), dass wir es mit einer neuen Entwicklungsetappe des Kapitalismus, dem Finanzmarktkapitalismus, zu tun hätten, der ein neues Produktionsregime bestimmte und folglich die Regulationsweise entsprechend angepasst werden müsse.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die sozialstaatliche Entwicklung immer sowohl im Hinblick auf die jeweilige kapitalistische Formation als auch die konkreten gesellschaftlichen

---

<sup>5</sup> Bereits 1909 wurde das „Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb“ eingeführt.

Macht- und Kräfteverhältnisse erklärt werden muss. Damit wird es dann auch möglich, die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern zu erklären. Erklärungsfaktoren für die divergenten Sozialstaatspfade sind folglich die unterschiedliche Entwicklung der Industrialisierung, die jeweilige Stärke der organisierten Arbeiterschaft und national spezifische Konfliktlinien.

## 2.1 Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus

Jenseits der Gemeinsamkeit der Verbindung von sozialen und politischen Bürgerrechten variieren die Sozialen Demokratien Westeuropas erheblich in Bezug auf die konkrete Gestalt ihrer Sozialstaaten, das Verhältnis von Markt und Staat sowie die Ziel- und Wertvorstellungen. Im Laufe der Geschichte haben sich dementsprechend verschiedene institutionelle Strukturen und politische Strategien entwickelt, die sich zu unterschiedlichen Modellen verdichteten, deren Wurzeln – wie zuvor skizziert – bis in das vorletzte Jahrhundert zurückreichen. Sie unterscheiden sich in der Art und Weise, in der die Anspruchsberechtigung der Bürgerinnen und Bürger für Sozialleistungen (z.B. Bürgerrechte, Bedürftigkeit oder Beiträge) begründet wird, welche Finanzierungs- und Steuerungsmodi existieren (Steuern oder Beiträge, Selbstverwaltung) und wie hoch das allgemeine Leistungsniveau ist. Außerdem unterscheiden sie sich in der Art der Leistungen, d.h. ob es sich eher um Transfer- oder Sachleistungen handelt.

Um diese Unterschiede in Bezug auf die Sozialstaatsstrukturen fassbar zu machen, hat der Däne Gøsta Esping-Andersen seine bis heute populäre Typologie der „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (1990) vorgelegt. Nach Esping-Andersen können die westlichen Wohlfahrtsstaaten idealtypisch in drei Wohlfahrtsstaatsregime unterschieden werden: liberal, konservativ-korporatistisch und sozialdemokratisch<sup>6</sup>. Diese drei Typen weisen den Wohlfahrtsproduzenten Staat, Markt und Familie jeweils unterschiedliche Rollen zu. Sie unterscheiden sich zudem im Ausmaß der *Dekommodifizierung*, d.h. dem Umfang sozialer Sicherung, die Individuen oder Familien einen sozial akzeptablen Lebensstandard unabhängig vom Arbeitsmarkt ermöglicht, sowie dem Grad der *Stratifikation*, d.h. ihrer Wirkung auf die soziale Schichtung einer Gesellschaft. Idealtypisch sind die liberalen Wohlfahrtsstaaten demnach charakterisiert durch residuale, bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen, die in der Regel nur vor Armut schützen sollen, so dass sie nur eine geringe umverteilende Wirkung entfalten.

---

<sup>6</sup> Die Bezeichnungen sind begründet in der theoretischen Annahme Esping-Andersens, dass die Stärke der Arbeiterbewegung bzw. deren Machtressourcen die unterschiedlichen Regimeausprägungen in den westlichen Demokratien bedingen, d.h. die konkreten Machtkonstellationen bestimmen ihm zufolge die Gestalt der Sozialstaaten.

Klassenunterschiede werden nicht minimiert. Folglich ist die soziale Stratifikation in diesem Regime hoch und von den Leistungen geht keine bis nur eine geringe dekommodifizierende Wirkung aus. Ergänzend zu den staatlichen Leistungen gibt es daher einen – z.T. staatlich geförderten – Markt für private Sozialversicherungen.

Anders dagegen im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregime: über das Prinzip der Subsidiarität kommt der Familie zwar eine zentrale Stellung in der Erbringung sozialer Leistungen zu, aber der Staat organisiert die soziale Sicherung mit dem Ziel eines statussichernden Einkommensersatzes. Einem hohen Maß an Dekommodifizierung steht daher ein hohes Maß an sozialer Schichtung gegenüber.

In den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten spielt im Gegensatz dazu die Herstellung von sozialer Gleichheit eine zentrale Rolle. Der Zugang zu Leistungen ist universell und die Leistungen generös. Der Staat ist zentraler Wohlfahrtsproduzent und die sozialen Schichten werden aufgeweicht.

Diesen drei Typen lassen sich nun die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten zuordnen. Dabei ergibt sich ein interessantes Muster. Die skandinavischen Länder lassen sich alle dem sozialdemokratischen Model zuordnen, dem konservativ-korporatistischen Cluster gehören vor allem die Länder im Herzen Europas an, dem liberalen Typ werden in der Regel die angelsächsischen Länder zugeordnet, d.h. in Europa betrifft dies nur Großbritannien. Die südeuropäischen und vor allem auch die mittel- und osteuropäischen Länder lassen sich aufgrund der besonderen historischen Bedingungen (Ostblock, Diktaturen bzw. relativ späte Demokratisierung) nicht so gut einem der drei Typen zuordnen. Für die vorliegende Argumentation soll jedoch die Dreiteilung Esping-Andersens genügen.

In den unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten haben sich also verschiedene institutionelle Strukturen herausgebildet, die in unterschiedlicher Weise und unterschiedlichem Ausmaß zu einer Regulation und Koordination der jeweiligen politischen und ökonomischen Prozesse und Institutionen geführt haben. Diese abstrakten Maßstäbe konkretisieren sich für die Bürgerinnen und Bürger in einem unterschiedlichen Ausmaß sozialer Rechte. Ohne Zweifel sind sie in den skandinavischen Staaten am weitesten ausgebildet, da der Inklusionsgrad durch die Universalität hoch ist und im Gegensatz zum liberalen Typ wenig stigmatisiert. Weitreichende soziale Rechte sind auch in den Ländern des konservativ-korporatistischen Typs zu finden. Sie fördern jedoch aufgrund des Subsidiaritätsprinzips die familiäre Abhängigkeit, während in den skandinavischen Ländern das Individuum Zielgröße staatlichen Handelns ist. Dies korreliert in der Familienpolitik mit einer an der Bereitstellung von Dienst-

leistungen orientierten Politik im sozialdemokratischen Regimetyp gegenüber der Orientierung auf Transferzahlungen im konservativen Typ. An diesem Beispiel lässt sich zudem zeigen, dass die Regimezugehörigkeiten nicht immer so eindeutig sind wie die vorherige geographische Zuordnung suggeriert. Frankreich folgt demnach in der Familienpolitik eher einem sozialdemokratischen Pfad, Norwegen seinerseits tendiert zum konservativen Typ. Gleichwohl verdeutlichen die Zuordnungen, dass soziale Rechte jeweils unterschiedlich verwirklicht werden können. Die einmal eingeschlagenen Pfade verstärken sich überdies selbst, so dass radikale Veränderungen nur in Reaktion auf exogene oder endogene Schocks<sup>7</sup> realistisch erscheinen.

## 2.2 Der deutsche Sozialversicherungsstaat

In Deutschland wurde vor 125 Jahren (1883) mit der Einführung einer gesetzlichen Krankenversicherung der Grundstein für den Sozialstaat gelegt. Die deutsche Sozialversicherung steht noch heute in der Tradition dieser von Reichskanzler Otto von Bismarck eingeführten Sozialversicherung, die damals wie heute organisatorisch selbstverwaltet wurde.

Die Einführung der Sozialversicherung gilt als Reaktion Bismarcks auf das Erstarken der Sozialdemokratie bei den Reichstagswahlen vom 27. Oktober 1881. Im Zusammenspiel mit den Sozialistengesetzen von 1878, die die SPD im politischen Alltag zwar stark beeinträchtigten, aber ihre Wahlerfolge nicht verhindern konnten, wird die Einführung der Sozialversicherungen (1883 Krankenversicherung, 1884 Unfallversicherung, 1889 Alters- und Invalidenversicherung) als „Zuckerbrot und Peitsche“-Strategie gegenüber den Arbeitenden beschrieben, die die Macht der herrschenden Klasse weiter sichern sollte. Ähnlich wie auch in anderen Ländern hatte die Regierung ein Interesse an einer Politik des sozialen Ausgleichs gegenüber der von Verelendung bedrohten Bevölkerung, um die politische aber auch die wirtschaftliche Ordnung zu stützen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es auch in Deutschland zu einem Ausbau der sozialen Sicherungssysteme, der allerdings dem „Sozialversicherungspfad“ verhaftet blieb. Während zunächst die Linderung und Bewältigung der Kriegsfolgen im Vordergrund stand, verkörpert die Rentenreform

---

<sup>7</sup> Als exogene Schocks werden vor allem Wirtschaftskrisen betrachtet, da diese sich in der Regel der Gestaltungsfähigkeit nationaler Politiken entziehen. Ähnliches gilt für den demographischen Wandel, der innerhalb der Systeme sozialer Sicherung wirkt. Die Veränderung der Seniorenquote wirkt endogen, indem sie das Verhältnis von Beitragszahlenden und Leistungsempfangenden verändert, d.h. der gesellschaftliche Wohlstand muss von einer proportional schrumpfenden Gruppe erwirtschaftet werden.

von 1957<sup>8</sup> die veränderte Rolle der sozialen Sicherungssysteme. Mit der Dynamisierung der Rente sollten nämlich die Rentner künftig vom Aufschwung und steigenden Löhnen ebenfalls profitieren. Das Bestreben, alle Teile der Bevölkerung, auch die Rentner, am wachsenden Wohlstand zu beteiligen, wurde zu der Zeit von führenden Politikern der regierenden CDU/CSU<sup>9</sup> vertreten, mit Unterstützung der oppositionellen SPD. Das christdemokratische Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“, d.h. eines sozialen Kapitalismus in Abgrenzung zum Sozialismus, hatte sich deutlich zugunsten oder je nach Perspektive zulasten einer eigenständigen und umfassenden Sozialstaatspolitik geweitet. Dieses „goldene Zeitalter“ der Sozialstaatsexpansion (Flora 1986) sollte jedoch nur kurz währen. Die Rezession 1966/67 markierte in Verbindung mit der Regierungsumbildung zur großen Koalition den ersten Bruch. Während der sozial-liberalen Koalition kam es dann erneut zu einer Ausweitung vor allem der so genannten vorsorgenden Sozialpolitik, wie Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, präventive Leistungen im Gesundheitswesen und eine expansive Bildungspolitik. Der Anstieg der Sozialleistungsquote (Schmidt 1998) in dieser Zeit belegt einerseits den expansiven Kurs. Andererseits wuchs der Anteil derjenigen, die auf Sozialleistungen angewiesen waren, u.a. durch die steigende Arbeitslosigkeit und die wachsende Praxis der Frühverrentung. Mit der Rezession, die auf die Ölkrisen Anfang der 1970er Jahre folgte, fand der zweite Bruch statt, der Anpassungen in den sozialen Sicherungssystemen (vor allem Leistungskürzungen) zur Folge hatte.

Die grundlegenden Systemmerkmale der bundesdeutschen Sozialversicherung blieben in dieser Zeit jedoch unberührt. Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung blieben weiterhin in Form der beitragsfinanzierten Sozialversicherung bestehen. Auch fand keine Abkehr vom Prinzip der Statussicherung statt. Das Äquivalenzprinzip wurde trotz der zahlreichen Anpassungen der Leistungs- und Beitragshöhen beibehalten. Die Sozialversicherungen blieben im Kern ein Sicherungssysteme der abhängig Beschäftigten. Diese finanzierten sie über die Beiträge und gehörten zur Kerngruppe der Leistungsberechtigten.

Zusammenfassend lassen sich drei grundlegende Prinzipien des deutschen Sozialversicherungssystems beschreiben: 1. Das Versicherungsprinzip, welches über unterschiedliche Abgaben je nach Einkommen und Erwerbsform finanziert wird. 2. Die an die Person gebundene Anspruchsgrundla-

---

<sup>8</sup> Auch wenn bereits zu dieser Zeit die Probleme der Umlagefinanzierung absehbar waren, setzte die Politik die damals existierende niedrige Seniorenquote und das stetig steigende Wachstum auch zukünftig voraus. Gleichmaßen lässt sich die Einführung der Dynamisierung der Rente begründen. Die Rentenberechnung sowie der Leistungszugang wurden daher in den folgenden Jahrzehnten kontinuierlich verändert und angepasst.

<sup>9</sup> Versinnbildlicht wird dies im Titel „Wohlstand für alle“, eines 1957 vom damaligen Bundeswirtschaftsministers Ludwig Erhard (CDU) verfassten Buches.

ge, die unterschiedliche Erwerbsformen und Einkommenskategorien in der sozialen Sicherung widerspiegeln. 3. Die Orientierung am Normalarbeitsverhältnis, was zu unterschiedlichen Bewertungen von abweichenden Erwerbsformen und Arbeitszeitmustern in den Leistungsformeln führt. „Die Einkommens- und Zeitproportionalität kann man gegenwärtig als die Schlüsselnorm der deutschen Sozialversicherung für lohnbezogene Geldleistungen betrachten.“ (Döring 2000: 301). Diese Charakteristika führen dazu, dass nur eine bestimmte Erwerbsform als „abgesichert“ betrachtet werden kann, nämlich eine vollzeitige (in der Regel 38h/Woche) Berufstätigkeit in einem unbefristeten, auf Dauer angelegten Arbeitsverhältnis.

Diese Politik, die lange von Gewerkschaften und Sozialdemokratie unterstützt und gefordert wurde, war feministischen Kritikerinnen aufgrund ihrer Fokussierung auf den „männlichen“ Facharbeiter und das Normalarbeitsverhältnis schon lange ein Dorn im Auge (Ostner 1995, Sauer 1999). Der unzureichende soziale Schutz für atypisch Beschäftigte, der vormals vor allem Frauen betraf, hat in den vergangenen Jahren immer größere Gruppen von Erwerbstätigen unzureichend gesichert gelassen. Denn heute kollidieren diese Prinzipien mit dem Fakt einer hohen Arbeitslosigkeit und einer Heterogenisierung der Beschäftigungsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt.

Diese Prozesse haben zu einer nachhaltigen Krise der sozialen Sicherungssysteme geführt, da weite Teile der Bevölkerung ihr Vertrauen in sie verloren haben. Eine im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung 2006 durchgeführte Studie „Gesellschaft im Reformprozess“ hat gezeigt, dass die Angst vor sozialer Abkoppelung bis weit in die Mittelschichtmilieus vorgedrungen ist. Die Frage ist also, ob der Dreiklang von Demokratie, Kapitalismus und Sozialstaat unter den aktuellen Bedingungen nicht mehr ins Gleichgewicht zu bringen ist, da sich die grundlegende Wirtschafts- und Produktionsweise so verschoben hat, dass die alten Strukturen nicht mehr tragen.

### **3. Krise, welche Krise?**

Seit der Mitte der 1970er Jahre haben sich durch verschiedene Entwicklungen, die teilweise miteinander verbunden und teilweise parallel verliefen, die Bedingungen für staatliches Handeln in allen westlich-kapitalistischen Ländern verändert. Dabei geht es, erstens, um ökonomische Veränderungen durch eine anhaltende Wachstumsschwäche, eine zunehmende internationale Verflechtung und einen neuen Stellenwert der Finanzmärkte. Begleitend und forcierend hat, zweitens, eine politische Internationalisierung stattgefunden, die zu einem dialektischen Verhältnis von nationalstaatlicher

Autonomie und supranationaler Kapazität geführt hat. Hier spielt vor allem der Prozess der Europäischen Integration zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum eine zentrale Rolle. Drittens hat sich durch die Auflösung traditioneller Lebens- und Familienmuster das Verhältnis von Individuum und Staat/ Gesellschaft verändert.

Auf der paradigmatischen Ebene wurde unter dem Leitbild des „schlanken Staates“ staatlichen Regelungen grundsätzlich die Tauglichkeit zur Bearbeitung aktueller gesellschaftlicher und sozialer Herausforderungen abgesprochen. Einstmals staatliche Aufgaben wie der Postdienst, die Eisenbahn, Wasserwerke und Elektrizitätswerke wurden privatisiert und dem Wettbewerb mit anderen Anbietern ausgesetzt. Zudem wird der Staat als Handlungsebene zunehmend zugunsten einer stärkeren Betonung der „Zivil-“ oder „Bürgergesellschaft“ als Lösungsmittel sozialer und gesellschaftlicher Schieflagen zurückgenommen. Unter dem Dekret der Wettbewerbsfähigkeit wurden gleichzeitig massive Steuersenkungen durchgeführt, die zusammen mit der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit zu einer Schwächung der Finanzierungsbasis des Sozialstaates beitrugen.

Der alte Sozialstaat mittel- und westeuropäischer Prägung scheint in Auflösung begriffen, denn er gilt nun als Ursache von Ineffizienz und Fehlanreizen. Statt effizientes Wirtschaften zu ermöglichen würde er über die Systeme Sozialer Sicherung Arbeitsmarktrigiditäten verstärken, da es aufgrund hoher Lohnersatzraten an Anreizen zur Arbeitsaufnahme mangle und die Abhängigkeit von Sozialleistungen ge- bzw. verstärkt würde. Ferner überlaste der Sozialstaat seine eigenen Kapazitäten, da seine Finanzierung zunehmend schwieriger werde, weil die Ausgaben für die Soziale Sicherung schneller anstiegen als der Anstieg des Bruttoinlandproduktes. Hatte sich nach dem zweiten Weltkrieg in Westeuropa die Gewissheit herausgebildet, dass wirtschaftlicher Fortschritt Hand in Hand mit sozialem Fortschritt zu verwirklichen sei, so befindet sich diese Gewissheit in Reaktion auf die skizzierten Veränderungsprozesse zunehmend in Auflösung. Wir beobachten ein Aufweichen der mit dem „Rheinischen Kapitalismus“ verbundenen Steuerungs- und Regulationsmodi.

In Anlehnung an die drei Wohlfahrtsregime von Esping-Andersen (1990) haben Torben Iversen und Anne Wren (1998) gezeigt, dass die nationalen Regierungen daher in je unterschiedlicher Weise im „Trilemma der Dienstleistungsökonomie“ (Abbildung 1) gefangen sind. Demnach müssen in Reaktion auf die veränderten Wirtschafts- und Produktionsbedingungen, die zu einem Rückgang der Beschäftigung im industriellen Sektor führen, neue Arbeitsplätze im durch eine geringere Produktivität gekennzeichneten Dienstleistungssektor geschaffen werden und zudem eine Antwort auf sinkende Preise in der Güterproduktion gefunden werden. Die unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsfor-

mationen reagieren entsprechend ihrer unterschiedlichen Ausgestaltungen typenspezifisch auf diese Herausforderungen. Dabei ist es jedoch nicht möglich, die drei Ziele der Haushaltsdisziplin, des Beschäftigungswachstums und der Einkommensgleichheit gleichzeitig zu erreichen. In den unterschiedlichen Regimen dominieren daher jeweils zwei Ziele, während das dritte vernachlässigt oder missachtet wird.

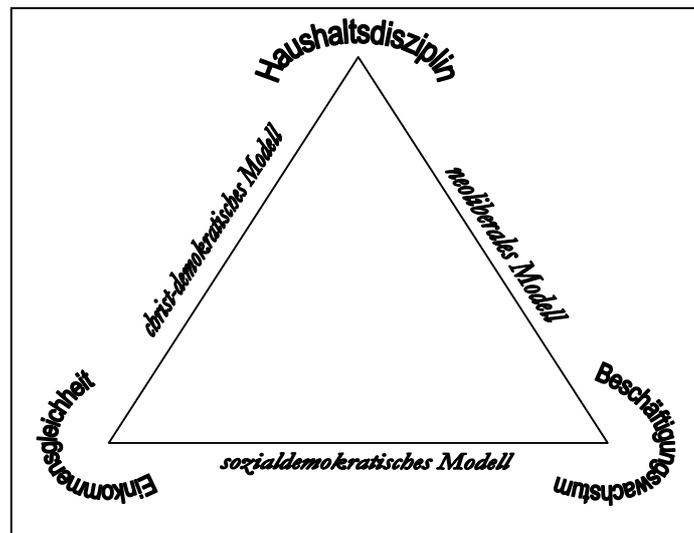


Abb. 1: Das Trilemma der Dienstleistungsökonomie (nach: Iversen / Wren 1998: 514)

Idealtypisch stehen im neoliberalen Modell (bei Esping-Andersen entspräche dies wohl dem angelsächsischen Regime) Haushaltsdisziplin und Beschäftigungswachstum im Vordergrund. Dieses wird durch eine wachsende Lohnkluft geschaffen, die Dienstleistungsbeschäftigung vor allem im Niedriglohnbereich entstehen lässt. Viel zitiertes Beispiel hierfür sind die Tüteneinpacker im Supermarkt. Anders dagegen im christ-demokratischen Modell (entspricht dem konservativ-korporatistischen Modell bei Esping-Andersen), das den Zielen der Haushaltsdisziplin und der Einkommensgleichheit hohes Gewicht beimisst, dadurch aber unter fehlendem Beschäftigungswachstum leidet. Die ersten Jahre der Kohl-Regierung verdeutlichten den Primat der Haushaltskonsolidierung. Im Jahr 1989 – also unmittelbar vor der Wiedervereinigung – war die Sozialleistungsquote mit 30,7% auf den Stand von 1974 zurückgeführt worden (Schmidt 1998: 137). Eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Beschäftigungsförderung rückte dagegen erst ab Mitte der 1990er Jahre aufgrund der durch die Wiedervereinigung verschärften Erwerbslosigkeit in das Zent-

rum der Politik<sup>10</sup>. Im sozialdemokratischen Regimetyp wird idealtypisch den Zielen des Beschäftigungswachstums und der Einkommensgleichheit der Vorrang eingeräumt. Diese Strategie zeigt sich deutlich in der skandinavischen Politik eines Ausbaus öffentlicher Beschäftigung. Im Schnitt sind um die 30% der Erwerbstätigen in Skandinavien im öffentlichen Sektor beschäftigt (Heintze 2007). Mit dem allgemeinen Beschäftigungswachstum in Dänemark, Schweden und Norwegen stieg auch die Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Bekannt ist dies unter anderem durch den gut ausgebauten Sektor staatlicher Kinderbetreuung.

Diese kurzen Beispiele zeigen, dass es jenseits des proklamierten Abwärtstrends für die Sozialstaaten durchaus unterschiedliche und damit politisch wählbare Strategien gibt, um den neuen Herausforderungen zu begegnen. In der Bundesrepublik erfolgte jedoch die Wende hin zu einer dem neoliberalen Regime zugeordneten Strategie. Bemerkenswert ist vor allem der Ausbau eines Niedriglohnsektors u.a. durch die Schaffung der Mini- und Midi-Jobs. Diese sollten ihre Attraktivität zwar vor allem durch eine Reduktion der Sozialversicherungsabgaben entfalten, um somit neue Beschäftigung zu schaffen, aber als nicht-intendierte Nebeneffekte erhöhten sie ebenfalls den Anreiz für Lohndrückerei. Als Indiz hierfür kann die rückläufige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gegenüber einer wachsenden Beschäftigung in atypischen Beschäftigungsformen gesehen werden (Brandt 2005).

Dennoch, von einem radikalen Rückbau der Sozialstaaten kann nur schwer die Rede sein, da die Sozialleistungsquote<sup>11</sup> in den meisten Ländern weiter anstieg (Tabelle 1). In den Ländern, die dem sozialdemokratischen und konservativ-korporatistischen Regime zuzuordnen sind, macht der Sozialstaat sogar mehr als die Hälfte der Staatsausgaben aus. Er hat damit seine Rolle als Kerndimension Sozialer Demokratien in den vergangenen Jahren weiter ausgebaut.

---

<sup>10</sup> Dies kann als Bruch mit der traditionellen Politik betrachtet werden. In der Literatur wird dieser Paradigmenwechsel als Wandel vom Keynesianischen zum Schumpeter'schen Wohlfahrtsstaatsmodell oder als Wandel vom „welfare-“ zum „workfare-state“ beschrieben. Tatsächlich kommen zahlreiche Autoren zum Fazit, dass die Reformpolitik der letzten Jahre in Deutschland teilweise pfadbrechenden Charakter hatte (Nullmeier/Rüb 1993, Butterwegge 2005).

<sup>11</sup> Die Sozialleistungsquote, d.h. das Verhältnis zwischen Sozialausgaben und der am BIP gemessenen wirtschaftlichen Leistungskraft eines Landes, bildet eine wichtige und häufig verwendete Messlatte, um grundlegende Trends in der Sozialpolitikentwicklung zu beschreiben.

Land	Sozialausgaben in % des BIP				Sozialausgaben in % der gesamten Staatsausgaben		
	1980	1990	2001	1980-01	1990	2001*	1990-01
<b>sozialdemokratisches Regime</b>							
Dänemark	29,1	29,3	29,2	0,10	54,7	57,7	3,0
Finnland	18,5	24,8	24,8	6,30	55,8	56,1	0,3
Norwegen	17,9	24,7	23,9	6,00	49,7	58,6	8,9
Schweden	28,8	30,8	28,9	0,10	52,3	55,0	2,7
<b>konservativ-korporatistisches Regime</b>							
Belgien	24,1	26,9	27,2	3,10	52,2	57,0	4,8
Deutschland	23,0	22,8	27,4	4,40	50,7	63,3	12,6
Frankreich	21,1	26,6	28,5	7,40	56,0	58,3	2,3
Österreich	22,5	24,1	26,0	3,50	49,4	54,2	5,2
<b>liberales Regime</b>							
Großbritannien	17,9	19,5	21,8	3,90	48,6	52,1	3,5
Irland	17,0	18,6	13,8	-3,20	46,6	47,1	0,5
Kanada	14,3	18,6	17,8	3,50	39,7	42,6	2,9
USA	13,3	13,4	14,8	1,50	38,0	44,4	6,4

*Tabelle 1: Die Entwicklung der Sozialausgaben in 21 OECD-Ländern, 1980-2001*

Sozialausgaben allein jedoch sind kein Indikator, wie und was über die sozialstaatliche Intervention gesteuert werden soll. Die Gewährung politischer Teilnahme- und sozialer Teilhaberechte als Ziel Sozialer Demokratien ist über hohe Ausgaben allein nicht gewährleistet. Beispielsweise verbindet sich mit dem Ausgabenanstieg in Deutschland wenig positives Gestaltungspotential, da ein Großteil der Ausgaben in die Finanzierung der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und in die Rente fließt. In Deutschland ist daher nach wie vor die hohe Arbeitslosigkeit ein zentrales Problem. Die Frage, wie

Wachstum und Beschäftigung daher jenseits einer wachsenden sozialen Ungleichheit zu erzielen ist, soll im Folgenden am Beispiel der skandinavischen Länder gezeigt werden.

### 3.1 Vorbild Skandinavien?

Zur Zeit kommen die skandinavischen Länder den Zielen Sozialer Demokratie durch eine hohe Erwerbsbeteiligung, geringe Armut, ein chancengerechtes Bildungssystem und geringe Einkommensungleichheit am nächsten. Gleichzeitig werfen die skandinavischen Beispiele Fragen für einige der neoklassischen Annahmen auf. Denn Schweden und Dänemark ist es gelungen, ihre hohe Arbeitslosigkeit zu überwinden, ein stabiles Wirtschaftswachstum zu generieren und gleichzeitig umfassende Sozialstaaten zu bewahren (siehe Tabelle 1). Walter Korpi kommt daher zu dem Schluss, dass kein negativer Zusammenhang zwischen hohen Steuern und der Responsivität des Arbeitsangebotes auszumachen sei und dass „[...] es sich außerdem als schwer erwiesen hat, einen Nachweis für wesentliche negative Wachstumseffekte zu finden<sup>12</sup>“ (Korpi 2005: 207).

Anders als die neoliberale Annahme ging das Beschäftigungswachstum auch nicht zulasten der Einkommensgleichheit. In der deutschen Debatte wird dagegen regelmäßig argumentiert, dass die Beschäftigungskrise nur durch eine Senkung der Lohn(neben)kosten zu überwinden sei. Der durch steigende Beiträge zu den Sozialversicherungen verursachte Anstieg der Lohnnebenkosten beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit und wirke sich über den Lohndruck schädigend auf die Beschäftigung aus. Allerdings – das zeigen Zahlen des internationalen Vergleichs – liegt die Abgabenlast in Deutschland deutlich unterhalb der dänischen (Tabelle 2).

Land	Abgabenlast insgesamt	Alle Steuern	Sozialabgaben
Dänemark	49,0	46,5	2,5
Deutschland	37,8	23,0	14,8
Großbritannien	37,2	31,1	6,1
USA	29,7	22,8	6,9

*Tabelle 2: Steuern und Sozialabgaben als % des BIP in 2000 (nach Ganghof 2004: 11)*

---

<sup>12</sup> Eigene Übersetzung, CB.

Betrachtet man das Maß für die Einkommensungleichheit, den Gini-Koeffizienten, so zeigt sich deutlich, dass in Skandinavien die Kluft zwischen den niedrigsten und höchsten Einkommen seit dem „goldenen Zeitalter“ nicht weiter auseinander gegangen ist (von 22,8 Mitte der 1980er Jahre auf 22,5 im Jahr 2000, Quelle: OECD).

Anders jedoch als das „Trilemma der Dienstleistungsökonomie“ suggerierte, wurden diese Ziele nicht zulasten einer wachsenden Schuldenlast erreicht. Definiert man Haushaltsdisziplin nämlich nicht im Sinne eingeschränkter Staatsausgaben, sondern im Sinne ausgeglichener Haushalte und/oder eines Abbaus der Schuldenlast, dann hat Dänemark wiederum die Nase vorn. In den vergangenen vier Haushaltsjahren konnten regelmäßig Haushaltsüberschüsse zwischen drei und vier Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) erzielt und damit zur Schuldentilgung beigetragen werden. Die aktuellen Erfolge werden nicht zulasten zukünftiger Generationen erwirtschaftet.

Betrachtet man die Sozialausgabenstruktur genauer, zeigt sich, dass die Ausgaben für soziale Dienstleistungen in Dänemark und Schweden (18,8%/18,6% des BIP, Quelle: OECD) deutlich über dem europäischen Mittelwert (12,8% des BIP, Quelle: OECD) liegen, während die Ausgaben für monetäre Transferleistungen dagegen wesentlich näher beieinander liegen (DK: 16%, SWE: 17,2%, EU-15: 17% des BIP, Quelle: OECD). Wie eingangs skizziert liegt eine Besonderheit der skandinavischen Staaten in einem ausgebauten öffentlichen Sektor, der einerseits Garant für qualifizierte und gut entlohnte Arbeitsplätze ist und andererseits Familien von Sorge- und Betreuungsarbeit entlastet und somit vor allem Frauen die Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglicht. Die skandinavische Frauenbeschäftigungsquote ist daher ebenfalls Spitze in Europa und liegt bereits heute über den in der Europäischen Beschäftigungsstrategie formulierten Zielen. Insgesamt liegen die Beschäftigungsquoten über dem europäischen Durchschnitt und konnten teilweise sogar in den vergangenen Jahren noch gesteigert werden (1992: 73,7% in DK, 75,9% in SWE, 66,4% in D/ 2006: 77,4% in DK, 73,1% in SWE, 67,2% in D).

Im Kontext des Zusammenhangs von Sozialer Demokratie und Sozialstaat ist zudem ein weiterer Spitzenwert interessant. Laut Eurobarometer sind die Dänen das glücklichste Volk in Europa. In einer Umfrage vom Herbst 2006 antworteten 97 Prozent aller Dänen auf die Frage, ob sie alles in allem glücklich seien, mit „Ja“. Insgesamt schneiden Dänemark und Schweden im Maß der Zufriedenheit mit dem Lebensstandard auf Rang zwei und drei ab. Der gleichen Umfrage zufolge belegt Dänemark wiederum einen Spitzenrang, wenn es um das Vertrauen in politische Institutionen geht.

Dies wird bestätigt durch eine vergleichsweise hohe Wahlbeteiligung bei den Parlamentswahlen seit den 1980er Jahren zwischen 80 und 85 Prozent.

Vielen erscheint ausgehend von den gezeigten Daten, dass Skandinavien Vorbild für die weitere Sozialstaatsentwicklung in Deutschland sein sollte. Damit verbinden sich jedoch eine Reihe von Problemen, da die Ausgangsbedingungen zu unterschiedlich sind, um eine einfache Übertragbarkeit zu ermöglichen. Vieles wirkt erst im Zusammenspiel. So ist ein Ausbau des öffentlichen Sektors nur möglich, wenn die Staatseinnahmen steigen. Dies bedeutet jedoch zwangsläufig einen Anstieg der Steuern und Abgaben, was angesichts der permanenten Forderungen nach Steuersenkung in Deutschland nicht mehrheitsfähig sein dürfte. Gleichzeitig müsste die Effizienz des öffentlichen Sektors gesteigert werden, um den Bürgerinnen und Bürgern einen effektiven Mitteleinsatz zu garantieren. Auch hier wurden die entscheidenden Strukturmaßnahmen in den vergangenen Jahren nicht in Angriff genommen (Heintze 2007).

In der Debatte um die Reform des deutschen Sozialstaats wird mit dem Verweis auf Skandinavien immer wieder eine Umsteuerung hin zu mehr Steuerfinanzierung gefordert. Bestehende Gerechtigkeitsdefizite können jedoch allein mit einer Umsteuerung nicht behoben werden. Derzeit werden in Deutschland aufgrund der Höhe der Beitragsbemessungsgrenzen und der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten höhere Einkommen im Verhältnis weniger belastet als niedrige Einkommen. Hier gilt es zunächst anzusetzen. Darüber hinaus verweist das skandinavische Beispiel auf das Problem des Inklusionsgrades, d.h. auf das Ausmaß, mit dem die sozialen Sicherungssysteme Schutz für den oder die Einzelne bieten<sup>13</sup>. Dies betrifft sowohl die Frage, wer sich in den solidarischen Sicherungssystemen versichern kann und wer Anspruch auf Leistungen hat. In der politischen Debatte erscheinen daher Lösungen, die stärker am Sozialversicherungspfad orientiert sind und gleichzeitig eine bessere Verteilung der Solidarlasten und eine Ausweitung des Versicherungsschutzes auf alle Erwerbstätigen ermöglichen<sup>14</sup>, zielführender als das Schielen auf das skandinavische Modell.

---

<sup>13</sup> In Deutschland wird dies vom Erwerbstätigenstatus abgeleitet. In Skandinavien vom Bürgerstatus.

<sup>14</sup> Die aktuell diskutierte Bürgerversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, das Konzept einer Erwerbstätigenversicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Konzept des Sozialverbandes Deutschland, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Volkssolidarität Bundesverband e.V.) sowie die Idee einer Beschäftigtenversicherung anstelle der Arbeitslosenversicherung (Hamburger Grundsatzprogramm der SPD) weisen in eine solche Richtung. Sie können leider an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden.

#### 4. Zukunftsmusik: ein sozialer, demokratischer Sozialstaat

Das oft beschworene Primat der Politik ist bei der Neuausrichtung des Sozialstaats im 21. Jahrhundert gefordert, denn „[a]llein politische Regulierungen bieten die Möglichkeit, Marktverhältnisse demokratischer und geschlechtergerechter zu gestalten.“ (Sauer 1999, 221). Wie zuvor gezeigt, führen die exogenen und endogenen Veränderungen des Sozialstaats nicht zwangsläufig zum Abbau des Sozialstaates. Das Rattenrennen der Deregulierung kann mit einer international koordinierten Politik Sozialer Demokratien beendet werden. Angesichts des rasanten Wandels der Arbeitswelt und der individuellen Lebensentwürfe muss der globalisierte Sozialstaat politische Teilnahme festigen und soziale Teilhabe wieder fördern. Dazu müssen Antworten auf folgende Kernprobleme des deutschen Sozialstaates gefunden werden:

- Die *stetig hohe Massenarbeitslosigkeit* bleibt ein grundlegendes Problem bei der Finanzierung des Sozialstaates. Erwerbsarbeit bleibt zentral. Trotzdem ist die Herausforderung, die Einnahmeseite des Sozialstaates zu verbreitern.
- Die *Struktur des Sozialstaates* stellt uns vor massive Herausforderungen. Seine Ausrichtung auf klassische Alleinverdienerfamilien ist nicht mehr zeitgemäß. Neue Erwerbsbiografien und gesellschaftliche Pluralisierung müssen strukturell durch soziale Sicherungssysteme abgesichert werden.
- *Flexible Arbeitswelt*. Das Normalarbeitsverhältnis verliert immer mehr an Bedeutung. Neue Arbeitsformen gehen teilweise einher mit sozialer Unsicherheit. Hier muss der Sozialstaat Antworten geben und neue Formen des Erwerbslebens absichern.
- Die *Schere zwischen Arm und Reich* geht weiter auseinander. Der letzte Armuts- und Reichtumsbericht hat dies eindrucksvoll bewiesen. Im Sinne der Ziele Sozialer Demokratie muss diese Kluft geschlossen werden, um eine soziale Abkopplung ganzer Milieus zu verhindern.
- *Bildungschancen* sind mehr denn je ausschlaggebend für den weiteren Lebens- und Bildungsweg. Auch heute hängen die Chancen im Bildungssystem von der finanziellen Ausstattung ab. Weiterbildung, verstanden als „lebenslangen Lernen“, findet heute kaum statt. Neben erhöhten Bildungsinvestitionen gilt es daher vor allem, die Chancengleichheit im Bildungssystem zu erhöhen.

- Der *demografische Wandel* stellt den Sozialstaat vor neue Herausforderungen. In einer älter werdenden Gesellschaft müssen neue Lebensphasen anders abgesichert und genutzt werden.

Für Soziale Demokratien ist der schlanke Staat mit nur minimaler sozialer Absicherung und Primat des Marktes daher keine Alternative. Die traditionellen Sozialstaatsakteure stehen jedoch vor einem doppelten Konflikt: Einerseits haben sich in den letzten Jahren vor dem Hintergrund neoliberaler Vorstellungen eine Reihe von Mythen und Paradigmen in der Debatte festgesetzt, die heute kaum noch hinterfragt werden. Andererseits hat die Politik der letzten Jahre sowohl die Finanzierungsgrundlagen des Sozialstaates massiv geschwächt als auch Gestaltungspotential durch Privatisierung und Deregulierung aus der Hand gegeben.

Ziel sollte daher die erneute Ausrichtung an den Grundsätzen Sozialer Demokratie sein, damit Sozialpolitik wieder Gesellschaftspolitik wird mit dem Ziel einer anderen, „besseren“ Gesellschaftsordnung.

Der soziale, demokratische Sozialstaat nach Stephan Lessenich und Matthias Möring-Hesse (2004) könnte ein solches neues Leitbild sein. Gemäß den Zielen Sozialer Demokratien stellt der „demokratische Sozialstaat“ nicht die marktfunktionale sondern die legitimierende und orientierende Funktion des Sozialstaates in den Mittelpunkt. Drei Gütekriterien sozialpolitischer Intervention sind dafür nach Lessenich und Möring-Hesse (2004) ausschlaggebend:

1. Der demokratische Sozialstaat schafft die sozialen und materiellen Voraussetzungen zur Einlösung der formal verbürgten Freiheits- und Bürgerrechte.
2. Der demokratische Sozialstaat verhält sich offen und neutral gegenüber individuellen und gemeinschaftlichen Lebensentwürfen.
3. Der demokratische Sozialstaat gewährt Existenzsicherung durch gute Arbeit als Antwort auf die Veränderungen in der Erwerbsarbeit und durch Zuwanderung.

Der demokratische Sozialstaat ist stärker am Status des Bürgers als am Erwerbstätigen orientiert. Er verbindet daher die Ausgestaltung des Sozialstaates enger mit den Zielen Sozialer Demokratie und scheint somit besser in der Lage, die zukünftigen Herausforderungen zu bewältigen, da er flexible Erwerbsverläufe zu sichern vermag und Zuwanderung ermöglicht.

Der Sozialstaat war, ist und bleibt Baustein demokratischer Gesellschaften. Er muss daher voraussetzungsreichen, wenngleich nicht unbedingt bedingungslosen sozialen Schutz für alle Menschen

bieten. Nur so schafft er die Voraussetzung für demokratische Teilhabe und Partizipation und deren dauerhafter Gewährung.

(Dezember 2007)

*Claudia Bogedan (\*1975), studierte Sozialwissenschaften in Marburg, Berlin und Aarhus/Dänemark. Von 2001 – 2003 war sie Geschäftsführerin des Vereins zur Förderung politischen Handelns e.V. Anschließend wechselte sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an den Bremer Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ Seit Juli 2007 ist sie am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, politische Ökonomie und Skandinavien.*

## Literatur

- Alber, Jens (1982) Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Europa, Frankfurt/Main.
- Albert, Michel (1992) Kapitalismus contra Kapitalismus, Frankfurt/Main.
- Andersen, Jørgen Goul/ Pettersen Per Arnt/ Svallfors, Stefan und Hannu Uusitalo (1999) The legitimacy of the Nordic welfare states: trends, variations and cleavages. In: Kautto, Mikko/ Heikkilä, Matti/ Hvinden, Bjørn/ Marklund, Staffan und Niels Ploug (Hg.), Nordic Social Policy - Changing Welfare States, London.
- Brandt, Torsten (2005) Mini- und Midijobs im Kontext aktivierender Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, WSI-Diskussionspapier.
- Butterwegge, Christoph (2006) Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden.
- Döring, Diether (2000) „Ansätze zur Umgestaltung der sozialen Sicherung im Hinblick auf die Flexibilisierung und Beschäftigungsförderung“. In: WSI-Mitteilungen 5/2000, S. 300-305.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985) Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power, Princeton.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Flora, Peter (Hg.) (1986) Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II, Berlin/New York.
- Flora, Peter /Arnold Heidenheimer (Hg.) (1981) The Development of Welfare States in Europe and Amerika, New Brunswick/London
- Hall, Peter A./Soskice, David (Hg.) (2001) Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantages, Oxford.

- Heimann, Eduard (1980 [1929]) Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt/Main.
- Heintze, Cornelia (2007) „Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich: Empirische Befunde und theoretische Anmerkungen“. In: Berliner Debatte Initial 18 (3), S. 79-94.
- Iversen, Torben/ Wren, Anne (1998) „Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy“. In: World Politics 50(4), S. 507-546.
- Kaufmann, Franz Xaver (1997) Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main.
- Korpi, Walter (2005) „Does the Welfare State Harm Economic Growth? Sweden as a Test Case“. In: Kangas, Olli/ Palme, Joakim (Hg.) Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries, Basingstoke.
- Lessenich, Stephan/ Möring-Hesse, Matthias (2004) Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung, Berlin.
- Lutz, Burkart (1984) Der kurze Traum immerwährender Prosperität, Frankfurt.
- Marshall, Thomas H. (1963) Class, Citizenship, and Social Development, Chicago.
- Nullmeier, Frank/ Rüb, Friedbert W. (1993) Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt/New York.
- Ostner, Ilona (1995) „Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 36-37/1995, S. 3-12.
- Pierson, Paul (1996) „The New Politics of the Welfare State“. In: World Politics, 48, S. 143-179.
- Pfarr, Heide (2000) „Soziale Sicherheit und Flexibilität: Brauchen wir ein „Neues Normalarbeitsverhältnis“?. In: WSI-Mitteilungen 5/2000, S. 279-283.
- Sauer, Birgit (1999) „»Es rettet uns (k)ein höh’res Wesen...« Neoliberale Geschlechterkonstrukte in der Ära der Globalisierung.“ In: Stolz-Willig, Brigitte/ Veil, Mechthild (Hg.) Es rettet uns kein höh’res Wesen... Feministische Perspektiven der Arbeitsgesellschaft, Hamburg.
- Schmidt, Manfred G. (1998) Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklungen und internationaler Vergleich, Opladen.
- Windolf, Paul (Hg.) (2005) Finanzmarkt-Kapitalismus. Analysen zum Wandel von Produktionsregimen. Sonderheft 45/2005 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Wiesbaden.