

## Vorsorgender Sozialstaat – Zukunft des Sozialstaates?

Thilo Fehmel<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Die sozialstaatliche Entwicklung hält mit der Entwicklung der Lebensbedingungen nicht Schritt. Das sozialpolitische Regelwerk verfestigt sich, während die Lebensläufe der auf soziale Sicherung angewiesenen Menschen immer unsteter und flexibler werden.

Das Konzept des Vorsorgenden Sozialstaates sieht diese sich öffnende Schere, kann sie aber nicht schließen. Er bezieht sich weiter überwiegend auf die Erwerbstätigkeit und verfehlt so die Chance, den Sozialstaat normativ wie instrumentell zu erneuern und an den Bedürfnissen der Menschen auszurichten. Eine diesbezüglich angemessene Sozialpolitik müsste die Fixierung auf Erwerbsarbeit überwinden, lebenslauforientiert und gegenüber den Lebensentwürfen der Menschen möglichst offen sein.

Für eine kluge, koordinierte Gestaltung der Sozialpolitik sind regelmäßige, grundsätzliche Überlegungen zur Zukunft des Sozialstaates unerlässlich, die das Wechselspiel zwischen dem Wandel der Lebenswelt und der Sozialpolitik berücksichtigen<sup>2</sup>. Ohne solche, auf harten Daten und Fakten aufbauenden Debatten über Normen und Ziele zukünftiger Sozialpolitik bleiben instrumentelle Anpassungen und Reformen ziel- und damit zwangsläufig erfolglos.

### Lebensbedingungen im Wandel

Das bestehende System der sozialen Sicherung bezieht sich weitgehend unverändert auf die Gesellschaftsverhältnisse einer Epoche, die als das „goldene Zeitalter des Wohlfahrtsstaates“ bekannt ist. Damals dominierte noch die männliche Normalbiografie mit einer Erwerbsphase unter den Bedingungen des Normalarbeitsverhältnisses. In der weiblichen Normalbiografie hatte eigenständige Erwerbsarbeit dagegen kaum Bedeutung; die materielle Absicherung der Frau erfolgte in der Regel aus dem Erwerbseinkommen und den Sicherungsansprüchen des Ehemannes. Seit den 80er Jahren lässt sich eine Aufweichung dieser Normalitätsannahmen und eine

Flexibilisierung von Lebensentwürfen und -bedingungen beobachten:

Das Normalarbeitsverhältnis verschwindet zusehends. Die eine stabile Erwerbsphase in der Lebensmitte hat für eine wachsende Zahl von Arbeitnehmern keine Prägekraft mehr. Brüche in den Erwerbs- und damit Einkommensverläufen nehmen zu. Immer mehr Menschen müssen unfreiwillige Arbeitsflexibilität, Arbeitsplatzunsicherheit und Arbeitslosigkeit erfahren.

Keineswegs nur, aber gewiss auch im Zusammenhang damit steht die insgesamt stetig zunehmende Erwerbsneigung von (Ehe-)Frauen. Deren Integration in den Arbeitsmarkt kann zumindest teilweise die Schwankungen in den Erwerbsverläufen der Männer ausgleichen. Zugleich aber wird dadurch die traditionelle gesellschaftliche Arbeitsteilung (männliche Erwerbs-, weibliche Familienarbeit) brüchig und es entstehen neue Koordinationsprobleme. So sind Zweiverdienerhaushalte z.B. zwangsläufig immobiler am Arbeitsmarkt und verfügen über weniger Zeit und Möglichkeit zu nicht marktbezogener, zumeist familiärer Tätigkeit als klassische Einverdienerfamilien.

Solchen familiären Tätigkeiten wie z.B. der Kinderbetreuung kann und will man sich jedoch in der Regel nicht entziehen. Sie konzentrieren sich oft und absehbar auf bestimmte Lebensphasen. Obwohl sie oft vorhersehbar sind, lassen sie sich selten gestalten. Gerade in der Berufseinstiegsphase reiben sich etwa das Bemühen, sich im Beruf zu etablieren, und die zunehmende Ungewissheit dabei oft mit dem Wunsch nach Familiengründung, da beides zur gleichen Zeit erfolgt, institutionell aber unzureichend miteinander verbunden ist. Noch deutlicher wird dieser Konflikt von Erwerbs- und Familientätigkeit, wenn letztere – etwa bei Pflegebedürftigkeit von Angehörigen – ungeplant erforderlich und ihre Dauer nicht absehbar ist. Die Möglichkeiten, Bedürfnisse und Verpflichtungen, solche Aufgaben zu übernehmen, verschieben sich innerhalb des individuellen Lebenslaufes und innerhalb einer Familienbiografie immer wieder und beeinflussen die Wünsche und Möglichkeiten, am Arbeitsmarkt teilzunehmen.

Mit dem (ggf. institutionell erzwungenen) Interesse, Erwerbs- und nicht marktbezogene Tätigkeit miteinander zu vereinbaren, wächst so auch bei ArbeitnehmerInnen selbst der Bedarf an Arbeitsbedingungen, die sich bestimmten Lebens-

situationen anpassen, und damit die Bereitschaft zu freiwilliger Arbeitsflexibilität. Nicht immer sind also Formen atypischer Beschäftigung als prekär einzustufen. Allerdings wirkt ihre Verbreitung wieder zurück auf die Stabilität der nach wie vor bestehenden Normalarbeitsverhältnisse. Es sind somit nicht nur die Arbeitgeber, die die Arbeitsflexibilisierung vorantreiben, aber ihre Verhandlungsposition verbessert sich durch diese Zunahme allemal. Flexibilitätswünsche der Arbeitnehmer und Arbeitgeber verstärken sich gegenseitig.

## Sozialstaat im Wandel

Die jüngere Entwicklung des Systems sozialer Sicherung trägt diesem Wandel der Lebensbedingungen nicht ausreichend Rechnung. Sie ist durch viele mehr oder weniger tief greifende Reformen gekennzeichnet, die sich gegenseitig verstärken und das Verhältnis von Staat und Markt grundlegend ändern. Erstens verschiebt sich das Verhältnis öffentlicher und privater Sicherung selbst (v.a. in der Altersvorsorge und Gesundheitsversorgung). Dadurch wird das System zunehmend zweistufig. Es teilt sich in eine öffentliche Grundsicherung, die vor allem Einkommen zwischen Menschen umverteilt, und eine privat zu finanzierende Zusatzversorgung, die Einkommensunterschiede in verschiedenen Lebensphasen derselben Person ausgleicht. Zweitens werden auch auf der Leistungsseite des Systems sozialer Sicherung immer mehr Marktelemente eingeführt, um durch Wettbewerb etwa zwischen Krankenkassen oder Arbeitsvermittlern oder Bildungsträgern die jeweilige Effizienz zu erhöhen. Hingegen zieht sich der Staat als unmittelbarer Leistungsträger immer mehr zurück und beschränkt sich auf die Regulierung dieses marktformigen Wettbewerbs. Drittens dominieren bei den jüngeren sozialpolitischen Maßnahmen Regelungen, deren Ziel die Erhöhung der Erwerbstätigenquote ist. Die Gewährung von Sozialleistungen wird verstärkt an Bedingungen geknüpft, wie etwa (besonders auffällig bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende) an die Erwartung von Gegenleistungen, vor allem an die (Bereitschaft zur) Teilnahme am Arbeitsmarkt. Die Neuregelung des Elterngeldes zeigt zudem, dass das Äquivalenzprinzip, also der enge Zusammenhang von Erwerbs- und Transfereinkommen, nun auch in

Politikfeldern Eingang findet und an Bedeutung gewinnt, in denen es bislang nicht galt.

Viele dieser jüngeren Reformen lassen die gebotene Sensibilität für die von ihnen ausgelösten Wirkungsketten vermissen. So wurden etwa die arbeitsmarktpolitischen Neuerungen bei Beschäftigungsverhältnissen (Mini-Jobs etc.) nicht von einer entsprechenden Ausdehnung des Sozialversicherungsrechts begleitet: Sowohl durch die Förderung versicherungsfreier Beschäftigung als auch die Verschärfung des Zwangs, derartige Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, wird die Selektivität der Sozialversicherungen eher gestärkt als überwunden. Auch deren Entwicklung hin zu Mischsystemen aus öffentlich-interpersonellen und marktförmig-individuellen Bausteinen der Risikovorsorge ist – so die Befürchtung – langfristig entsolidarisierend und polarisierend; denn sie benachteiligt tendenziell all jene, deren Markteinkommen keine Zusatzabsicherung zulässt oder deren aktuelle bzw. zu erwartende Lebensbedingungen versicherungstechnisch gesehen „schlechte Risiken“ darstellen. Und schließlich geraten der Anspruch der Verhaltenssteuerung und die zunehmend nachdrückliche Verweisung auf den Arbeitsmarkt nicht nur in Widerspruch zu einem Sozial- und Steuersystem, das nach wie vor die Muster der traditionellen Geschlechterorientierung stützt. Sie stehen auch in deutlichem Kontrast zur beschriebenen Flexibilisierung der Lebensentwürfe, in denen vermehrt Erwerbstätigkeit und nichtmarktliche Tätigkeiten als prinzipiell gleichrangige Lebensinhalte miteinander vereinbart werden müssen und sollen.

## Eine Frage der Normen

Wir sind damit insgesamt Zeugen einer Anpassung innerhalb des sozialstaatlichen Normen- und Zielkatalogs, und zwar hin zu einer Konstellation, die in der Wahrnehmung eines wachsenden Teils der Bevölkerung zahlreiche Mängel aufweist: Sie reagiert gerade nicht angemessen auf veränderte Sicherheitsbedürfnisse angesichts nachhaltiger Flexibilisierungsprozesse am Arbeitsmarkt; sie ist auch nicht hinreichend offen und neutral gegenüber den Lebensentwürfen der Menschen; sie lässt ihnen keine ausreichenden Freiräume zur Gestaltung des eigenen Lebens jenseits der Erwerbsarbeit; sie stuft so die Teilhabechancen ei-

ner größer werdenden Zahl von (keineswegs nur mehr deutschen Staats-)BürgerInnen zu bloßen Teilnahmegelegenheiten herab. Offensichtlich verlaufen der Wandel der Lebensbedingungen und der Wandel des Sozialstaates nicht deckungsgleich. Viele der aktuellen sozialpolitischen Regelungen (und der damit verbundenen Verhaltenserwartungen) sind zu rigide, um mit den Brüchen, den wechselnden Ressourcen, Bedürfnissen und Verpflichtungen innerhalb individueller Lebensläufe und Familienbiografien ohne weiteres vereinbar zu sein. Erkennbar stellt der Sozialstaat die Leute vor Probleme!

Dass diese Entwicklung einhergeht mit der sich ausbreitenden Auffassung, die soziale Gerechtigkeit habe in den letzten Jahren deutlich abgenommen, und sich auch in schwindender Zufriedenheit mit dem System sozialer Sicherung widerspiegelt, kann daher kaum überraschen, muss aber zugleich als Warnsignal für einen Akzeptanz- und Legitimitätsverlust der Sozialpolitik und damit der demokratischen Grundlagen des politischen Systems insgesamt gelten.

Ein demokratischer Sozialstaat kann aber nicht die Augen davor schließen, wenn sich eine Schere zwischen der Rigidität seiner aktuellen Regelungen und der zunehmenden Pluralisierung von Lebensentwürfen und -verläufen öffnet. Mit dem Ziel, Erwerbsarbeit mit anderen, zeitweiligen oder dauerhaften Bedürfnissen in Übereinstimmung zu bringen, muss es also seine Aufgabe sein, lebenslaufbegleitend Wahlfreiheit zu organisieren und abzusichern und dabei den Lebensplänen der Menschen gegenüber möglichst offen zu sein.

Aus solch einem normativen Grundverständnis der Funktion des Sozialstaates leiten sich spezifische Anpassungserfordernisse der sozialpolitischen Instrumente ab. Das kann hier nur angedeutet werden. Die Lebensverlaufs Perspektive als normative Basis von Sozialpolitik und das Verständnis von biografischen Brüchen als Normal- und nicht als unbedeutender Einzelfall machen neue Regelungen zur Umverteilung sowohl zwischen Personengruppen als auch zwischen Lebensabschnitten der jeweiligen Menschen notwendig, stellt aber Umverteilung als Grundprinzip des Sozialstaates nicht in Frage. Von der einseitigen Fixierung auf Erwerbsarbeit hätte sich eine solche Sozialpolitik nachdrücklich zu befreien und sich – ggf. langfristig in Verbindung mit einem Grundeinkommen – zu einer Form

universalistischer Bürgerversicherung zu entwickeln, die Jede und Jeden unabhängig vom Erwerbsstatus einbezieht.

Ohne Zweifel wird das ein langer, konfliktreicher Anpassungsprozess. Nicht jede dieser erweiterten, sozialpolitisch realisierbaren Optionen stößt auf die gleiche Zustimmung der Gesellschaft; einige Motive der Nichterwerbstätigkeit verletzen das Gerechtigkeitsempfinden der erwerbstätigen Mehrheit mehr als andere. Das setzt der Neutralität des Sozialstaats Grenzen. Aber auch diese Grenzen sind in einem demokratischen Sozialstaat nicht unveränderlich, sondern immer nur vorübergehend gültige Ergebnisse der Aushandlung einer jeweils angemessenen und anerkannten Balance von sozialpolitischen Maßnahmen, die die BürgerInnen von Marktzwängen befreien oder sie ihnen stärker aussetzen.

### Vorsorgender Sozialstaat – Sozialstaat der Zukunft?

Ist der Vorsorgende Sozialstaat die angemessene Antwort auf die sozialpolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts? Der Entwurf erkennt die Pluralisierung von Lebensweisen und die Flexibilisierung von Erwerbsformen und -verläufen, betont gerade angesichts zunehmender Brüche in Biografien die Unentbehrlichkeit eines verlässlichen Sozialstaats und zieht die richtige Konsequenz, diesen verstärkt am Bürgerstatus ausrichten zu wollen. Der Entwurf zeigt aber zugleich, dass ihm trotz des diagnostizierten Umbruchs der Arbeitsgesellschaft ein wesentlicher Schritt ins 21. Jahrhundert gerade nicht gelingt. Seine zentralen normativen Leitideen – Aktivierung, Prävention, Investition – sind nach wie vor stark auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt fixiert. Sie zielen primär auf die Herstellung und Aufrechterhaltung individueller Beschäftigungsfähigkeit und die Erhöhung der Beschäftigtenquote. Konsequenterweise gerät so auch Bildung als Instrument der Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt

in das Blickfeld der Sozialpolitik. Anspruch vorsorgender Sozialpolitik ist also, den Menschen zu dauerhaften Erwerbseinkommen zu verhelfen, mit denen sie nachsorgender, Einkommensausfall kompensierender Sozialpolitik nicht mehr bedürfen.

Das ist zweifellos ein emanzipatorischer, aber auch problematischer Anspruch, zumal dann, wenn die verstärkte Verweisung auf den Arbeitsmarkt mit sozialpolitischen Mitteln durch die Aufwertung des Prinzips der Eigenverantwortung ergänzt wird. Denn zunehmende Flexibilität und Brüche in den Lebensläufen bedeuten ja zugleich ein zunehmendes Risiko individuellen Scheiterns. Auch steigt die Wahrscheinlichkeit erzwungener oder freiwillig gewählter Änderungen einmal getroffener Lebensentscheidungen. Insofern könnten sich – aus vorsorgend-sozialstaatlicher Perspektive – viele aktivierende, präventive, in Humankapital investierende Maßnahmen, gerade wenn sie sich auf den Arbeitsmarkt beziehen, als Fehlinvestition und die Betroffenen sich als nicht rentabel herausstellen. So gerät durch das Prinzip der Eigenverantwortung der Einzelne stets dann in erhöhten Rechtfertigungszwang, wenn er – warum auch immer – die Nutzen-Erwartung einer wie auch immer definierten Allgemeinheit enttäuscht und auf die nachsorgenden Elemente der Sozialpolitik angewiesen ist, die in dieser neuen Logik einen Makel darstellen.

Autonomiegewinne können aber nicht nur das Ergebnis der Investition in Beschäftigungsfähigkeit sein. Der Vorsorgende Sozialstaat wird nur dann ein nachhaltiges Erfolgsrezept für das 21. Jahrhundert sein, wenn er nicht nur vor-, sondern auch nachsorgt, wenn er beides zu einer möglichst offenen Sozialpolitik verbindet, die tatsächlich – wie es im Programmentwurf heißt – die Menschen in die Lage versetzt, Autoren des eigenen Lebens zu sein; und wenn er ihnen nicht vorschreibt, dass das Blatt Papier, auf dem sie als Autor ihr eigenes Leben verfassen, nur die Rückseite ihres Arbeitsvertrages ist.

- 1 Der Autor, Doktorand an der Universität Leipzig, dankt den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des FES-Workshops „Zukunft des Sozialstaates – Soziale Sicherung in Deutschland“ am 27./28.4.2007 in Berlin, auf deren Beiträgen dieses Papier basiert.
- 2 Insofern bieten sich Präsentation und Diskussion des Bremer Entwurfs für ein neues SPD-Grundsatzprogramm an, Sozialpolitik über ihren aktuellen Tagesbezug hinaus zu thematisieren.