



The Chandlery, Office 609
50 Westminster Bridge Road
London SE1 7QY
Tel: +44-(0)20-7721 8745
Fax: +44-(0)20-7721 8746
e-mail: feslondon@dial.pipex.com
website: www.fes.de/london

BÜRO LONDON

BLICKPUNKT GROSSBRITANNIEN

Das „anglo-soziale“ Modell des Sozialstaats – Ein Vorbild für Europa?

Nick Pearce und Mike Dixon

Bei seiner Rede vor dem Europaparlament am 23. Mai erläuterte der britische Premierminister Tony Blair seine Vision für Europa - ein Europa, so Blair „mit einer starken, fürsorglichen sozialen Dimension.“ Das Modell, das den disfunktional und undynamisch gewordenen europäischen Wohlfahrtsstaat herkömmlicher Prägung ablösen soll, so ließ Blair durchblicken, existiere bereits: in Großbritannien. Wie sieht dieses von Blair gepriesene „Modell“ zukunftsorientierter Sozialstaatlichkeit aus? Nick Pearce und Mike Dixon vom Labour-nahen „Institute for Public Policy Research“ - eines an der Entwicklung der Sozialpolitik New Labours führend beteiligten think tanks - skizzieren im folgenden Text die Grundzüge des „anglo-sozialen“ Modells des Wohlfahrtsstaates.

Der britische Wohlfahrtsstaat verändert sich. Bis 1997 gehörte Großbritannien, zusammen mit anderen angelsächsisch geprägten Ländern, zur Familie der „liberalen“ Wohlfahrtsstaaten, um der bekannten Typologie Gosta Esping-Andersons zu folgen. Diese Wohlfahrtssysteme, typisch für Länder wie die USA, Neuseeland oder Australien, sind geprägt von individueller Verantwortung, Märkten und begrenzter sozialer Absicherung. Sozialtransfers werden auf die Allerbedürftigsten konzentriert und ihr Ziel ist weniger die Sicherung menschenwürdiger Lebensumstände, als die Verhinderung extremster Armut. Flexible, kaum geregelte Arbeitsmärkte schaffen einen großen Dienstleistungssektor mit niedrigen Löhnen. Dies ermöglichte diesen Ländern hohe Beschäftigungsquoten, niedrige Steuerbelastungen und ausgeglichene Staatshaushalte. Aber diese Errungenschaften haben ihren Preis in Form von verbreiteter Armut und Ungleichheit.

Das neue Sozialmodell der Labour-Regierung

In den letzten acht Jahren hat sich Großbritannien von diesem Modell wegentwickelt, unter Beibehaltung seiner besten Elemente und der gleichzeitigen Übernahme einiger Schlüssel-Ideen aus skandinavischen Ländern. In diesen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten sind Sozialtransfers großzügig bemessen und auf die Sicherung eines anständigen Lebensstandards ausgerichtet, wobei sie mit Arbeits- oder Umschulungsverpflichtungen verbunden sind. Viele Dienstleistungen, wie etwa Kinderbetreuung, werden vom Staat universell bereitgestellt. Dies macht Steuerniveaus und öffentliche Ausgaben notwendig, die wesentlich höher sind als in Großbritannien, aber den nordischen Ländern erlauben, hohe weibliche und männliche Beschäftigungsquoten mit niedriger Armut und Ungleichheit zu kombinieren.

Indem es bei den sozialdemokratischen Modellen des Wohlfahrtsstaats Anleihen gemacht hat, hat Großbritannien begonnen, eine neue Position in der Typologie von Wohlfahrtsstaatssystemen einzunehmen – eine Position, die man als „anglo-soziales“ Modell bezeichnen könnte. Dieses Modell ist ein Hybrid aus der ökonomischen Leistungsfähigkeit und der Flexibilität der liberalen Wohlfahrtsstaaten und der sozialen Absicherung und Gleichheit der skandinavischen Länder.

Vier zentrale Achsen

Die wichtigste Veränderung war ein „skandinavischer“ Fokus auf Beschäftigung als bestem Weg heraus aus der Armut. In der Praxis bedeutete dies größere Konditionalität – Empfänger von Sozialtransfers haben ihrerseits bestimmte Verpflichtungen wie Vorstellungsgespräche oder Qualifizierungsmaßnahmen zu erfüllen. „Jobcentre Plus“, die neuen, entsprechend agierenden Arbeitsvermittlungsstellen, haben viel von ähnlichen Einrichtungen und Verfahren in Norwegen und Schweden gelernt.

Die Betonung der Rolle von Beschäftigung führte zu einer neuen Architektur staatlicher Lohnzuschüsse, basierend auf Erfahrungen in den USA und einigen Elementen früherer Tory-Politiken, die aber breiter und großzügiger ausgebaut wurden. Diese Lohnzuschüsse erhöhen das Einkommen von Millionen von Menschen und ermuntern sie, in Beschäftigungsverhältnissen zu bleiben, indem sie den Unterschied zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stark erhöhen. Sie werden nach Bedürftigkeit gezahlt und sind teuer in ihrer Verwaltung. Aber sie haben einen wichtigen Beitrag zur hohen Beschäftigungsrate Großbritanniens geleistet. Neuere Zahlen zeigen, dass sie in den letzten Jahren Armut erheblich gemindert und geholfen haben, noch größere Ungleichheit zu verhindern.

Eine zweite Reformachse war die Re-Regulierung bestimmter Aspekte des Arbeitsmarkts. Der flexible Arbeitsmarkt bleibt ein positiver Faktor – er steigert die Beschäftigung und macht es einfacher als in anderen europäischen Ländern, Immigranten zu integrieren. Aber er ist auch ein Grund dafür, dass Armuts- und Ungleichheitsniveaus relativ hoch sind. Aufgrund des Fehlens starker Gewerkschaften sind die Lohnunterschiede gewaltig und die Steuer- und Sozialsysteme werden entsprechend stärker belastet.

Obwohl Labour in seiner Oppositionszeit mit diesem Gedanken gespielt hatte, war die Partei nie in der Lage, die Institutionen des „rheinischen Kapitalismus“ einzuführen. Das anglo-soziale Modell basiert auf britischen Institutionen und schuldet dem „korporatistischen“ oder sozialpartnerschaftlichen Modellen Frankreichs und Deutschlands wenig. Die Beschäftigungsrate im öffentlichen Dienst ist in diesen Ländern relativ niedrig und eine ausgeprägte Regulierung des Arbeitsmarktes sowie hohe Lohnsteuern behindern die Beschäftigung im privaten Sektor.

Statt dessen wurden andere Politiken benutzt, um die negativsten Folgen eines deregulierten Arbeitsmarktes anzugehen. Die Einführung eines Mindestlohns hat einen Sockel unter die Löhne gezogen, während die Investitionen in Erziehung und Aus- und Fortbildung das Qualifizierungsniveau in der Volkswirtschaft erhöht haben. Wesentlich weniger Reformen wurden am oberen Ende des Arbeitsmarktes durchgeführt, wo die Gehälter in den Großunternehmen weiterhin weit stärker den amerikanischen als den kontinentaleuropäischen Standards entsprechen.

Ein dritter und entscheidender Strang war die substantielle Ausweitung der Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen, möglicherweise das wichtigste Element der letzten Legislaturperiode. Labour ist es gelungen, die politische Debatte auf diesem Gebiet komplett zu verändern. Die Finanzierung durch Steuern statt durch Versicherungsbeiträge stellt sicher, dass es zu geringeren Erschwernissen für die Schaffung von Arbeitsplätzen kommt.

Eine vierte und neuere Entwicklung ist die Schaffung des „*Child Trust Fund*“ eines universellen, an alle Neugeborene gezahlten „Startkapitals“. Dies stellt einen kleinen, aber möglicherweise bedeutsamen Bruch mit der Bedürftigkeits-Logik dar und deutet die Entwicklung eines neuen Typs von vermögensbasierten sozialstaatlichen Leistungen an – eine Kombination der angelsächsischer Betonung individuellen Vermögensbesitzes und eines sozialdemokratischen Universalismus.

Zusammengenommen rechtfertigen diese Veränderungen das neue Label „anglo-sozial“. Kinder- und Rentnerarmut sind stark gefallen. Die gesellschaftliche Ungleichheit, die seit den späten 80er Jahren auf einem historisch hohen Niveau geblieben war, hat in der letzten Zeit begonnen abzunehmen und die Ärmsten haben ihre Einkommen am raschesten wachsen sehen. Die Beschäftigung befindet sich auf einem Höchststand, trotz ausgeprägter regionaler Unterschiede.

Probleme und Herausforderungen

Aber Ungleichheit und wirtschaftliche Inaktivität bleiben auf einem hohen Niveau; die Bekämpfung der Kinderarmut wird im kommenden Jahrzehnt mehr Mittel erfordern und die soziale Mobilität scheint zum Stillstand gekommen zu sein. Diese weiterbestehenden Herausforderungen müssen unter den Bedingungen des wachsenden Kostendrucks, dem sich alle Wohlfahrtsstaaten gegenüber sehen, angegangen werden. In vielerlei Hinsicht befindet sich das anglo-soziale Modell dennoch in einer guten Ausgangslage, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Warum ist das so?

Produktivitätssteigerungen in der Industrie, Technologiewandel und - in einem gewissen Ausmaße - die Globalisierung üben auf die entwickelten Volkswirtschaften einen Druck aus, sich in Richtung Dienstleistungsökonomien zu entwickeln. Dies führt zu Problemen für viele Industriearbeiter, deren spezielle Qualifikationen oft von geringem Nutzen in neuen Rollen sind. Aber Großbritannien erlitt in den 80er und 90er Jahren einen dramatischen Selektionsprozess im Industriesektor und ist heute eine der dienstleistungsorientiertesten Volkswirtschaften der Welt. Es wird auf diesem Gebiet weniger Problemen gegenüber stehen als andere Länder – trotz des frischen Rover-Traumas.

Druck schaffen auch bestehende Versprechungen, so etwa die Selbstverpflichtung der Regierung, bis 2020 die Kinderarmut beseitigt zu haben und die Ausgaben für das staatliche nationale Gesundheitssystem NHS von 5,5% des BSP im Jahre 1996/97 auf 7,9% im Jahr 2007/08 zu steigern. Ein wichtiger Faktor ist auch der demographische Wandel: Alternde Gesellschaften führen zu wachsenden Belastungen der öffentlichen Finanzen. Jedoch altert Großbritanniens Bevölkerung relativ langsam und der Wert der staatlichen Grundpensionen ist erodiert, nachdem sie von den Tories an die Preis- statt an die Einkommensentwicklung gekoppelt worden sind. Obwohl dies zu wachsenden Problemen bei der Bekämpfung von Altersarmut führen wird, ist die Situation in anderen Ländern – etwa in Italien oder Japan – noch schlechter.

Eine Dritte Quelle von Druck sind die konstant wachsenden Erwartungen. Die Bevölkerung zieht natürlicherweise Vergleiche zum privaten Sektor, der immer stärker personalisierte Dienstleistungen anbietet. Darüber hinaus erwarten die Menschen mit wachsendem Wohlstand bessere staatliche Leistungen im Erziehungs- und Gesundheitswesen. Während medizinischer Fortschritt die Behandlungsmöglichkeiten ausweitet, steigen gleichzeitig die Kosten für die Erfüllung dieser Erwartungen.

Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen werden also hoch bleiben müssen, um die Erwartungen zu erfüllen und soziale Gerechtigkeit zu sichern. Relative hohe Ungleichheitslevels als Ergebnis des Arbeitsmarktes erfordern weiter wachsende Ausgaben für

die Unterstützung der Ärmsten, die nur so einigermaßen den Anschluss halten können. Große Investitionen sind notwendig, um nur den Status quo zu bewahren. Darüber hinaus gibt es kaum Aussichten auf wesentlich tiefer gehende Effizienzgewinne bei den Staatsausgaben.

Perspektiven

Großbritannien befindet sich in einer guten Ausgangslage, um diese Herausforderungen zu meistern. Die Kombination von hoher Beschäftigung, wirtschaftlicher Dynamik, steuerfinanzierten öffentlichen Dienst- und Sozialleistungen und einem aktiven Wohlfahrtsstaat stellt ein starkes Fundament für die Schaffung einer faireren Gesellschaft dar. Aber damit das Potential dieses anglo-sozialen Modells wirklich ausgeschöpft wird, muss Labour in seiner dritten Regierungsperiode einige strategische Entscheidungen fällen. Die Partei sollte damit fortfahren, einen Pfad zur Schaffung eines umfassenden Früherziehungs- und Kinderbetreuungssystems zu suchen. Sie sollte Erwachsene besser dabei unterstützen, ihre Fähigkeiten und Kenntnisse zu verbessern und von niedrig zu höher qualifizierten Beschäftigungen aufzusteigen. Und sie sollte Kinder- und Altersarmut deutlich weiter zurückdrängen. All dies kostet Geld. Aber es würde auf Jahrzehnte Großbritannien zu einem faireren Land machen.

Die englische Originalversion dieses Artikels erschien in der April-Ausgabe der Monatszeitschrift „Prospect“.