

Krise und Zukunft des Sozialstaates

VON CHRISTOPH BUTTERWEGGE¹

Nie zuvor hat sich die Sozialpolitik der Bundesrepublik in kürzester Zeit ähnlich drastisch verändert wie seit der Bundestagswahl am 22. September 2002. Die als „Agenda 2010“ bekannt gewordene Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 14. März 2003 gab das Drehbuch für einen sozialpolitischen Paradigmenwechsel ab, dessen Kern die sogenannte Hartz-Gesetze bilden. Das nach dem VW-Manager Peter Hartz benannte Gesetzespaket markiert eine tiefe Zäsur für die Entwicklung von Armut und Reichtum in Deutschland. Besonders mit Hartz IV sind grundlegende Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht verbunden, die das politische Klima der Bundesrepublik auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte verschlechtern dürften.

Bedeutet die neoliberale Wende das Ende des Sozialstaates?

Bei der gegenwärtigen „Umbau“-Diskussion handelt es sich um den umfassendsten Angriff auf den Sozialstaat in seiner gewohnten Gestalt. Es geht längst nicht mehr um bloße Leistungskürzungen (wie noch unter der Regierung Kohl), sondern um einen Systemwechsel. Damit verbunden ist eine gesellschaftspolitische Richtungsentscheidung von historischer Tragweite. Zwar steht nicht der Sozialstaat selbst zur Disposition, wohl aber seine grundlegende Transformation. Richtung, Radikalität und Realisierungschancen dieses „Reform“-Prozesses sollen nunmehr erörtert werden. Statt in der Globalisierung einen naturwüchsigen Prozess zu sehen, der besonders hoch entwickelte Industriestaaten wie die Bundesrepublik zwingt, soziale und

Umweltstandards zu senken, damit sie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig bleiben können, ist es notwendig, die neoliberale Modernisierung beziehungsweise Umstrukturierung fast aller Lebensbereiche nach dem Vorbild des Marktes als gesellschaftspolitisches Großprojekt zu kritisieren.

Auf der politischen Agenda steht nicht etwa weniger, sondern ein anderer Staat. Es geht also keineswegs um die Liquidation des Sozialstaates, vielmehr um seine Reorganisation nach einem neoliberalen Konzept, das Leistungsreduktionen (zum Beispiel „Nullrunden“ für Rentner), Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen (Erhöhung des Renteneintrittsalters) beziehungsweise Verkürzung der Bezugszeiten (von Arbeitslosengeld) und die Individualisierung sozialer Risiken beinhaltet. Dadurch verändert sich der Sozialstaat grundlegend, und zwar in mehrfacher Hinsicht:

1. Aus dem Wohlfahrtsstaat wird ein „nationaler Wettbewerbsstaat“, der die Aufgabe hat, durch seine Politik die Konkurrenzfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes auf dem Weltmarkt, Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Sozialstaatlichkeit, die eigentlich Verfassungsrang hat, besitzt für Neoliberale keinen Eigenwert mehr, sondern muss sich nach der Standortlogik wirtschaftlichen und Machtinteressen unterwerfen. Dies zeigt sich etwa bei Debatten über die Lockerung des Kündigungsschutzes oder die Aufweichung des Flächentarifvertrages. Da fast alle Gesellschaftsbereiche im Zuge einer Ökonomisierung, Privatisierung und Liberalisierung nach dem Vorbild des Marktes umstrukturiert werden, hält die Konkurrenz auch Einzug im Sozialstaat – zum Beispiel beim Wettbewerb zwischen frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern im Bereich der ambulanten Pflegedienste.

2. Aus dem Sozialstaat wird ein Minimalstaat. Der „schlanke Staat“, wie er dem Neoliberalismus vor-schwebt, ist im Hinblick auf die Sozialpolitik eher magersüchtig, aber keineswegs frei von bürokratischen Auswüchsen — ganz im Gegenteil. Leistungskürzungen und die Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen gehen mit Strukturveränderungen einher, die nicht nur mehr Markt, sondern teilweise auch mehr staatliche Administration bedeuten: Für Zertifizierungs-agenturen, Evaluationsbürokratien und Leistungskontrollen aller Art werden womöglich mehr Sach- und Personalmittel benötigt als vorher.
3. Der neoliberale Residualstaat ist eher Kriminal- als Sozialstaat, weil ihn die drastische Reduktion der Wohlfahrt zur Repression gegenüber jenen Personengruppen zwingt, die als Modernisierungsbeziehungsweise Globalisierungs-verlierer zu Opfern seiner rückwärts gerichteten „Reformpolitik“ werden. Je weniger großzügig die Sozialleistungen einer reichen Gesellschaft ausfallen, umso schlagkräftiger muss ihr Sicherheits- beziehungsweise Gewaltapparat sein. Nicht nur in den Vereinigten Staaten (*US Patriot Act*) wurden die Terroranschläge des 11. September 2001 als Vorwand für Einschränkungen der Bürgerrechte benutzt, was die Möglichkeiten verringert, Widerstand gegen soziale Demon-tage zu leisten.
4. An die Stelle des aktiven Sozialstaates, wie man ihn bei uns bisher kannte, tritt — sehr stark vom Kommunitarismus, einer US-amerikanischen Denkrichtung, beeinflusst — ein „aktivierender“, Hilfebedürftige nicht mehr ohne entsprechende Gegenleistung alimentierender Sozialstaat. Der *welfare state* (Wohlfahrtsstaat) wandelt sich zum

¹ Prof. Dr. Christoph Butterwegge, geb. 1951, leitet die Abteilung für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln. Seine jüngste Buchveröffentlichung zum Thema ist unter dem Titel „Krise und Zukunft des Sozialstaates“ im VS – Verlag für Sozialwissenschaften (Wiesbaden 2005) erschienen.

„workfare state“, wenn man den Arbeitszwang ins Zentrum der Beschäftigungs- und Sozialpolitik rückt. Ausgerechnet in einer Beschäftigungskrise, wo Millionen Arbeitsplätze — nicht: Arbeitswillige — fehlen, wird so getan, als seien die von Erwerbslosigkeit unmittelbar Betroffenen an ihrem Schicksal selbst schuld. Trotz des wohlklingenden Mottos „Fördern und fordern!“, das Leistungsgesetze von Gegenleistungen der Begünstigten abhängig macht, bemüht man sich aber gar nicht darum, die Chancen von sozial Benachteiligten zu verbessern, wie man im Weiterbildungsbereich sieht, wo sich die Bundesagentur für Arbeit immer stärker auf Hochqualifizierte und leicht Vermittelbare konzentriert. Durch den Verzicht auf eine Zielgruppenförderung und sozialpädagogische Zusatzbetreuung sowie die unsoziale, aber auch kurzfristige Fixierung auf den zu erwartenden Vermittlungserfolg bleiben die sogenannten Hauptproblemgruppen des Arbeitsmarktes (Langzeitarbeitslose, Ältere und Berufsrückkehrerinnen) von Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen praktisch ausgeschlossen.

Die Folgen der neoliberalen Hegemonie

Der gegenwärtige Umbau des Sozialstaates führt perspektivisch zu einer wachsenden Polarisierung zwischen Arm und Reich. Ulrich Beck sprach in seinem 1986 erschienenen Buch „Risikogesellschaft“ noch von einem sozialen „Fahrstuhl-Effekt“, der alle Klassen und Schichten gemeinsam nach oben befördert habe. Betrachtet man die jüngste Gesellschaftsentwicklung, kann eher von einem „Pater-noster-Effekt“ die Rede sein: In dem selben Maße, wie die einen nach oben gelangen, geht es für die anderen nach

unten. Mehr denn je gibt es im Zeichen der Globalisierung ein soziales Auf und Ab, das Unsicherheit und Existenzangst für eine wachsende Zahl von Menschen mit sich bringt.

In den USA ist die sozialräumliche Trennung von Bevölkerungsgruppen schon viel klarer erkennbar, samt ihren verheerenden Folgen für den Zusammenhalt der Gesellschaft: einer gestiegenen (Gewalt-)Kriminalität, des Drogenmissbrauchs und einer Verwahrlosung der öffentlichen Infrastruktur. Die neoliberale Hegemonie, wie man die öffentliche Meinungsführerschaft des Marktradikalismus nennen kann, wertet Armut nicht als gesellschaftliches Problem, vielmehr als selbst verschuldetes Schicksal, das eine mehr oder weniger gerechte Strafe für Leistungsverweigerung oder die Unfähigkeit darstellt, sich und seine Arbeitskraft auf dem Markt mit ausreichendem Erlös zu verkaufen. Umgekehrt wird der Reichtum als angemessene Belohnung für eine Leistung betrachtet, die auch ganz schlicht darin bestehen kann, den Tipp eines guten Anlageberaters zu befolgen. Dagegen sind hohe Löhne und Lohnnebenkosten der wirtschaftliche Sündenfall schlechthin und müssen als Ursache für die Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche in Deutschland herhalten.

Fast allen bekannten Plänen zur Sanierung des Sozialstaates (Hartz-Kommission, Rürup-Kommission und „Agenda 2010“), liegt das neoliberale Dogma zugrunde, wonach die Arbeitslosigkeit in erster Linie durch Senkung der Lohnnebenkosten bekämpft werden muss. In Wirklichkeit aber kommt es gar nicht auf die Höhe der (gesetzlichen) Personalzusatzkosten, also der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, an. Für die Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft ist vielmehr die Höhe der Lohnstückkosten entscheidend, welche in der Bundesrepublik aufgrund einer überproportional wach-

senden Arbeitsproduktivität seit Jahren weniger stark steigen als in den meisten mit ihr auf dem Weltmarkt konkurrierenden Ländern. Das führte im Jahr 2004 zu einem Rekordexportüberschuss in Höhe von 156,7 Milliarden Euro. Nicht zufällig ist Deutschland — bezogen auf die Leistungsfähigkeit pro Erwerbstätigem oder pro Kopf der Bevölkerung — mit riesigem Abstand „Exportweltmeister“. Hinge das Wohl und Wehe einer Volkswirtschaft von niedrig(er)en Lohn- und Lohnnebenkosten ab, wie Neoliberale behaupten, müssten in Bangladesch und Burkina Faso längst Vollbeschäftigung und allgemeiner Luxus herrschen.

Wer die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland auf gestiegene Personalzusatzkosten zurückführt, wie es die Arbeitgeber, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Bundesregierung tun, verwechselt Ursache und Wirkung: Die zunehmende Erwerbslosigkeit ist zwar für die hohen Lohnnebenkosten verantwortlich, aber nicht umgekehrt. Daher erwies sich der Glaube, die (teilweise) Umstellung des Sozialsystems von der Beitrags- auf Steuerfinanzierung schaffe Arbeitsplätze, wirtschaftliche Stabilität und mehr soziale Gerechtigkeit, genauso als Illusion wie die der Riester'schen Rentenreform zugrunde liegende Auffassung, das Kapitaldeckungsprinzip löse die Probleme der Alterssicherung einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung (zumindest besser als das Umlageverfahren). Wer die Lohnnebenkosten senken will, um „den Faktor Arbeit zu entlasten“, macht ihn in Wahrheit billiger für das Kapital und belastet damit die Arbeitnehmer zusätzlich.

Kein Ausbau der Steuerfinanzierung von Sozialleistungen

Gegen eine Zurückdrängung der Beitrags- und einen Ausbau der Steuerfinanzierung des sozialen Sicherungs-

systems sprechen im Wesentlichen vier Gründe:

1. Für die Betroffenen ist die Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen erheblich weniger diskriminierend als die Abhängigkeit von staatlicher Hilfe, deren Inanspruchnahme ihnen noch mehr Missbrauchsvorwürfe eintragen würde, weil ihr keine „Gegenleistung“ in Form eigener Beitragsleistungen entspricht.
2. Da steuerfinanzierte – im Unterschied zu beitragsfinanzierten – Sozialausgaben den staatlichen Haushaltsrestriktionen unterliegen, fallen sie eher den Sparzwängen der öffentlichen Hand zum Opfer; außerdem ist ihre Höhe von wechselnden Parlamentsmehrheiten und Wahlergebnissen abhängig. Wie sollen die ständig sinkenden Steuereinnahmen des Staates zur Finanzierungsbasis eines funktionsfähigen Systems der sozialen Sicherung werden? Schließlich haben fast alle Parteien die weitere Senkung von Steuern auf ihre Fahnen geschrieben.
3. Man muss sich die Struktur der Steuereinnahmen ansehen, um zu erkennen, dass Unternehmer und Kapitaleigentümer im „Lohnsteuerstaat“ Deutschland kaum noch zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen. Die steuerliche Schiefelage würde zu einer einseitigen Finanzierung der Sozialleistungen durch die Arbeitnehmer führen, wohingegen die (bisher erst ansatzweise durchbrochene) Beitragsparität der Sozialversicherung für eine angemessenere Beteiligung der Arbeitgeberseite an den Kosten sorgt.
4. Gegenwärtig wird die Steuerpolitik im Wesentlichen von zwei Trends bestimmt: Einerseits findet unter dem Vorwand der Globalisierung beziehungsweise der Notwendig-

keit, durch Senkung der Einkommen- und Gewinnsteuern (potenzielle) Kapitalanleger zu ködern und den „Standort D“ zu sichern, eine Verlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern statt. Andererseits neigt die öffentliche Meinung, flankiert von einem Wandel des Gerechtigkeitsverständnisses im neoliberalen Sinne, viel stärker als früher zur Nivellierung der Steuersätze. Statt progressiver Einkommensteuern präferiert man Stufensteuersätze, die sich nach US-Vorbild in Richtung der Einheitssteuer (*flat tax*) annähern. Typisch dafür sind das von Friedrich Merz, dem damaligen stellvertretenden CDU-Vorsitzenden, entwickelte Modell mit drei Steuersätzen (12, 24 und 36 Prozent) sowie das Konzept des ehemaligen Bundesverfassungsrichters Paul Kirchhof, das nur noch einen Steuersatz (25 Prozent) kennt. Unter diesen Voraussetzungen wäre es naiv anzunehmen, ein sozialer Ausgleich könne aus Steuermitteln erfolgen. Vielmehr sinkt das Steueraufkommen tendenziell, zumal sich die etablierten Parteien der Bundesrepublik – genauso wie die Nationalstaaten – in einem regelrechten Steuersenkungswettlauf befinden.

Die Alternative: Eine solidarische Bürgerversicherung

Es geht darum, die spezifischen Nachteile des deutschen Sozialstaatsmodells auszugleichen, ohne seine besonderen Vorzüge preiszugeben. Strukturdefekte des „rheinischen“ Wohlfahrtsstaates bilden seine duale Architektur (Spaltung in die Sozialversicherung und die Sozialhilfe), seine strikte Lohn- und Leistungsbezogenheit (Äquivalenzprinzip) sowie seine Barrieren gegen Egalisierungstendenzen (Beitragsbemessungsgrenzen; Versicherungspflichtgrenze in der Kranken- und Pflegever-

sicherung; Freistellung prekärer Beschäftigungsverhältnisse von der Sozialversicherungs- beziehungsweise Steuerpflicht). Der entscheidende Pluspunkt des Bismarck'schen Sozialsystems gegenüber anderen Modellen liegt jedoch darin, dass seine Geld-, Sach- und Dienstleistungen keine Alimentation von Bedürftigen und Benachteiligten aus Steuermitteln darstellen, die je nach politischer Opportunität widerrufen werden kann, sondern durch Beitragszahlungen erworbene (und verfassungsrechtlich garantierte) Ansprüche.

Das in der Bundesrepublik bestehende System der sozialen Sicherung speist sich nur zu etwa einem Drittel aus Steuereinnahmen; zwei Drittel der Finanzmittel stammen aus Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber. Umso wichtiger wäre es, durch Übertragung des Prinzips der ökonomischen Leistungsfähigkeit auf dieses Gebiet für mehr Beitragsgerechtigkeit zu sorgen. Statt alle nicht dem Äquivalenzprinzip entsprechenden Leistungen gleich als „versicherungsfremd“ zu brandmarken, was der Logik gewinnorientierter Privatversicherungen entspricht, müsste man überlegen, wie ein Mehr an solidarischer Umverteilung innerhalb der Sozialversicherungszweige zu realisieren und die Öffentlichkeit dafür zu gewinnen ist.

An die Stelle der bisherigen Arbeitnehmersicherung muss eine allgemeine, einheitliche und solidarische Bürgerversicherung treten.

Allgemein zu sein heißt, dass die Bürgerversicherung sämtliche dafür geeignete Versicherungszweige (Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung) umfasst. Schon jetzt stellt die Gesetzliche Unfallversicherung insofern einen Sonderfall dar, als sie sich nur aus Beiträgen der Arbeitgeber finanziert. Die Arbeitslosenversicherung könnte in eine „Arbeitsversicherung“ umgewan-

delt werden, die auch sämtliche Selbstständigen und Freiberufler aufnehmen soll. Damit schlosse sich der Kreis zu einer beinahe alle Einwohner als Mitglieder umfassenden Volksversicherung.

Einheitlich zu sein heißt in diesem Zusammenhang, dass neben der Bürgerversicherung keine mit ihr konkurrierenden Versicherungssysteme existieren. Private Versicherungsunternehmen müssten sich auf die Abwicklung bestehender Verträge (Wahrung des Bestandsschutzes), Zusatzangebote und Ergänzungsleistungen beschränken.

Solidarisch zu sein heißt, dass die Bürgerversicherung zwischen den ökonomisch unterschiedlich Leistungsfähigen einen sozialen Ausgleich herstellt. Nach oben darf es im Grunde Beitragsbemessungs- sowenig wie Versicherungspflichtgrenzen geben, die es privilegierten Personengruppen erlauben würden, sich ihrer Verantwortung für sozial Benachteiligte zu entziehen und in exklusive Sicherungssysteme auszuweichen. Aber nicht nur auf Löhne und

Gehälter, sondern auf sämtliche Einkunftsarten (Zinsen, Dividenden, Tantiemen, Miet- und Pachterlöse) wären Beiträge zu erheben. Entgegen einem verbreiteten Missverständnis bedeutet dies nicht, dass Arbeitgeberbeiträge entfallen. Sie sollten jedoch nicht mehr an die Bruttolohn- und -gehaltssumme gekoppelt werden, was beschäftigungsintensive Betriebe übermäßig belastet.

Anfang der 80er-Jahre wurde über alternative Erhebungsmethoden diskutiert. Damals schlugen sozialdemokratische Politiker, Gewerkschafter und Wissenschaftler vor, die Bruttowertschöpfung eines Unternehmens als Bemessungsgrundlage zu wählen. Durch den als „Maschinensteuer“ bezeichneten Wertschöpfungsbeitrag sollte eine ausgewogenere Belastung erreicht und ein positiver Beschäftigungseffekt erzielt werden. Auch wenn man sich von ihm keine Wunderdinge versprechen sollte, hätte es der Wertschöpfungsbeitrag sehr wohl verdient, wieder mehr Aufmerksamkeit zu finden.

Bürgerversicherung heißt, dass Mitglieder aller Berufsgruppen, also nicht

nur abhängig Beschäftigte, aufgenommen werden. Da sämtliche Wohnbürger in das System einbezogen wären, blieben weder Selbstständige, Freiberufler, Beamte, Abgeordnete und Minister noch Ausländer mit Daueraufenthaltsstatus außen vor. Es geht primär darum, die Finanzierungsbasis des Sozialsystems zu verbreitern und den Kreis seiner Mitglieder zu erweitern.

Bürgerversicherung schließlich bedeutet, dass es sich um eine Versicherungslösung handelt, also gewährleistet sein muss, dass ihre Mitglieder nach der Einkommenshöhe gestaffelte Beiträge entrichten und verfassungsrechtlich geschützte Ansprüche erwerben. Dies schließt keineswegs aus, dass sich der Staat mit Steuergeldern am Auf- und Ausbau der Bürgerversicherung beteiligt. Wer den (Mindest-)Beitrag nicht selbst entrichten kann, muss finanziell aufgefangen werden. Vorbild dafür könnte die Gesetzliche Unfallversicherung sein. Dort dient der Staat schon jetzt quasi als Ausfallbürge für Vorschulkinder, Schüler und Studierende.