

Sozialpolitik zwischen Tradition und Moderne

Mai, Manfred

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mai, M. (2001). Sozialpolitik zwischen Tradition und Moderne. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 24(1), 77-89.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-37636>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sozialpolitik zwischen Tradition und Moderne

Manfred Mai

1 Aktuelle Fragen und Konflikte

Kaum ein Politikfeld beherrscht die tägliche Diskussion in den Medien und im Alltag der Bürgerinnen und Bürger derzeit mehr als die Sozialpolitik. Seit Monaten vergeht kaum ein Tag, an dem nicht neue Pläne zur Sicherung der Altersversorgung die Schlagzeilen bestimmen. Schließlich weiß jede politische Partei, dass über soziale Themen Wahlen gewonnen oder verloren werden können. Wer den Rentnern zu viel verspricht und dann nicht halten kann, wird ebenso abgestraft wie derjenige, der gar nichts verspricht und nur reinen Wein einschenkt. Allen politischen Akteuren ist dabei bewusst, dass es eine Zauberformel nicht gibt, sondern dass jedes Rezept zur Sicherung sozialer Leistungen und Besitzstände „Risiken und Nebenwirkungen“ für andere Bereiche und Akteure hat. Und jeder Partei ist auch bewusst, dass seit der großen Rentenreform 1972 auch heute eine grundlegende Reform des Systems der Alterssicherung nur mit einer großen Koalition möglich ist, zu der auch der Konsens außerparlamentarische Interessen wie die der Sozialpartner gehört (vgl. Schmidt 1988, S. 84).

Hinter den gegenwärtigen Konflikten in der Sozialpolitik stehen zum Teil langjährige Entwicklungen, die sich jedoch in den letzten Jahren zugespitzt haben und zunehmend – als „Rentenlüge“ oder als „Pflegerotstand“ – politisiert wurden. In immer mehr Bereichen werden Schmerzgrenzen erreicht deren Überschreitung von den jeweils Betroffenen nicht mehr toleriert wird. Das gilt für die Kosten im Gesundheitswesen ebenso wie für die Höhe der Renten, der Sozialhilfe oder der Sozialabgaben. Hinzu kommen neuartige Probleme, die das bisherige Spektrum sozialpolitischer Aufgaben noch erweitern: Zu nennen wären u. a. der zunehmende Anteil von Langzeitarbeitslosen, die Integration deutschsprachiger Aussiedler aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion und die Neuausrichtung der Migrations- bzw. Einwanderungspolitik.

Die Lösung dieser sozialpolitischen Fragen wird zusätzlich dadurch erschwert, dass sie immer mehr mit anderen Politikfeldern in Konflikt gerät. So setzen etwa die Bemühungen um eine Konsolidierung des Haushaltes (das „Sparpaket“ der Bundesre-

gierung) dem Ausbau weiterer sozialer Leistungen eine Grenze. Zurzeit betrifft das die Frage nach einer steuerlichen Begünstigung für den Aufbau einer zusätzlichen privaten Alterssicherung. Das sozialpolitisch wünschenswerte – der Aufbau einer weiteren Säule in der Rentenversicherung – würde jedoch zu nennenswerten steuerlichen Ertragsausfällen führen und somit das Ziel der finanzpolitischen Konsolidierung gefährden.

Unabhängig davon, ob und zu wessen Lasten diese Zielkonflikte gelöst werden können, wird immer deutlicher, dass viele bewährte Rezepte, die in der Vergangenheit erfolgreich gewesen sind, heute nicht mehr so recht greifen. Das trifft für den in den frühen 70er Jahren erfolgreichen Keynesianismus auf der Makroebene der Volkswirtschaft als Mittel gegen die Arbeitslosigkeit ebenso zu wie für die Mikroebene der regionalisierten Beschäftigungspolitik, die es nicht mehr mit einer konjunkturellen sondern mit einer strukturellen Arbeitslosigkeit zu tun hat. Hinzu kommt, dass in vielen Bereichen politisch konstruierte Schwellenwerte (Staatsquote, Beitragssatz zur Rentenversicherung, Höhe des Rentenniveaus, Gesundheitskosten) kaum noch steigerbar sind, ohne massive Proteste bei der betroffenen Klientel zu provozieren. Das Versagen bewährter Strategien und Instrumente zur Bewältigung der gegenwärtigen Probleme des Sozialstaats liegt nicht zuletzt auch an einer Veränderung vieler stillschweigend vorausgesetzter Grundlagen und „ewiger Wahrheiten“, die sich heute als historische Idealtypen erweisen, deren Zeit vorüber ist.

Letzteres gilt vor allem für die zentrale Stellung der Erwerbsarbeit in unserer Gesellschaft und die damit verbundene Zugrundelegung des so genannten Normalarbeitsverhältnisses in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik (vgl. Enquête-Kommission 1999). Beides bildete für Jahrzehnte die Basis für den Sozialstaat. Zwar wird auch in absehbarer Zukunft die Erwerbsarbeit für die Mehrheit der Bürger die wichtigste Quelle ihrer materiellen Existenz sowie ihrer sozialen Identität und Integration darstellen. Es ist aber unübersehbar, dass vom „Normalarbeitsverhältnis“ abweichende Formen der Arbeit wie Teilzeitarbeit, Scheinselbstständigkeit oder ehrenamtliches Engagement an Boden gewinnen und damit die traditionellen Grundlagen der sozialen Sicherung des Einzelnen und der Solidargemeinschaft gefährden.

Dabei ist es unerheblich, ob die Abweichungen von der Normalarbeitsbiographie freiwillig oder erzwungen sind. Wer eine unvollständige Rentenbiographie hat, muss im Alter mit Einbußen rechnen, gleichgültig, ob er einige Jahre freiwillig als Selbstständiger gearbeitet hat oder unfreiwillig arbeitslos war. Tatsache ist, dass beides weiter zunimmt und damit die Effizienz vieler sozialen Sicherungssysteme in Frage stellt. Anders als etwa in den skandinavischen Ländern, wo der Bezug von Leistungen im wesentlichen vom Staatsbürgerstatus abhängt, ist er in Deutschland vor allem an den Status der Erwerbstätigkeit geknüpft. Es ist daher kein Zufall, dass in der vergleichenden Sozialstaatsforschung immer wieder das dänische und schwedische Modell der sozialen Sicherung als besonders vorbildlich und zukunftsfest gilt, weil es am flexibelsten auf den Strukturwandel der Arbeitswelt reagiert (vgl. Klammer 2000, S. 314 ff.).

Je mehr die finanziellen Grenzen des Sozialstaates sichtbar werden, um so mehr stellen sich auch die Fragen nach seiner Legitimation und seiner Zukunftsfestigkeit (vgl. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998; Bertelsmann-Stiftung 1999/2000). Die alte Begrifflichkeit, die seine Verteidiger beinahe trotzig ins Feld führen, scheint nicht mehr so recht mit dem Zeitgeist kompatibel. Begriffe wie Solidarität, Ehrenamt und Arbeiterwohlfahrt wirken in der heutigen Gesellschaft ebenso antiquiert wie Suppenküchen und Heilsarmee vor 40 Jahren. Der moderne Sozialstaat kann den gesamtgesellschaftlichen Werte- und Strukturwandel nicht ignorieren, wenn er seine Grundidee weiterhin verwirklichen will. Polemiken gegen den „globalen Turbokapitalismus“ und den „Neoliberalismus“ als vermeintliche Totengräber der Sozialstaatsidee helfen nicht weiter.

Den politischen und korporativen Akteuren ist diese Herausforderung durchaus bewusst. Es wird aber auch sichtbar, wie bei allen Akteuren die Trennung zwischen „Traditionalisten“ und „Modernisierern“ verläuft und die eigene Klientel spaltet. Dabei zeigen sich neuartige Koalitionen über die Parteigrenzen hinweg und Spaltungen durch die Parteien hindurch: Innerhalb des sozialdemokratischen Lagers sehen sich klassische Sozialpolitiker einer wachsenden Mehrheit von Anhängern der neuen Ökonomie gegenüber und Bündnisgrüne finden bei Liberalen für ihre Forderung nach einer sozialen Grundsicherung für Alle Beifall. Was die Traditionalisten befürchten erheben die Modernisierer zur Konsequenz: Was nützt die Polemik gegen Spekulantentum und Gewinn-sucht, wenn immer mehr Bürger genau daran Spaß finden und die Zuteilung der neuen Telekom-Aktien mit größerer Spannung erwarten als die Ergebnisse neuer Tarifrunden?

2 Sozialer Wandel als Herausforderung für die Sozialpolitik

2.1 Die Grenzen traditioneller Grundlagen und Instrumente

Die Sozialpolitik gerät nicht nur durch diese aktuellen Zielkonflikte und den Wertewandel unter zunehmenden Druck, sondern vor allem durch die dahinter stehenden gesellschaftlichen Veränderungen. Während die demographische Entwicklung (höhere Lebenserwartung, sinkende Fertilität, geringere Lebensarbeitszeit u. a.) bereits länger als Herausforderung für den notwendigen Umbau der sozialen Sicherungssysteme erkannt und analysiert wurde (vgl. den Diskussionsstand in: Miegel/Wahl 1999; Olk/Rothgang 1999) ist die Frage nach der Rolle des Strukturwandels in der Arbeitswelt für die Sozialstaatsidee verhältnismäßig neu (vgl. Kaufmann 1997, S. 53 ff.; Bosch 1998, S. 34 ff.; Bäcker 1998; Enquête-Kommission 1999). Mit der zunehmenden Auflösung großer Betriebe und ganzer Branchen wie der Montan- und Werftenbereich entfällt auch die vielleicht wichtigste Basis des klassischen Sozialstaates: die (organisierte) Industriearbeiterschaft und ihre Familien. Die modernen Industrien mit ihren flachen Hierarchien sorgen gemeinsam mit einer neuen Generation von Gründern dafür, dass die Arbeit in einer vir-

tuellen Firma und Unternehmertum heute eher mit Selbstverwirklichung gleichgesetzt wird als klassische Freizeitaktivitäten oder die Teilnahme an einer politischen Schulung. Wer in einem Großbetrieb der Metallindustrie sozialisiert wurde hat zu den Themen: Solidarität, soziale Sicherung, Selbstverantwortung und -verwirklichung eine andere Einstellung als derjenige, der in mehreren kleinen Dienstleistungsunternehmen tätig ist, wo die Grenzen zwischen selbst- und fremdbestimmter Tätigkeit fließend werden. Das bekommen nicht nur die Gewerkschaften zu spüren, sondern auch die großen Sozialverbände. Die Zukunft kollektiver Interessenvertretung hängt davon ab, wer auf diese neuen Formen in der Wirtschaft, die die Hauptursache für den Wertewandel sind, eine überzeugende Antwort weiß.

Zwar hat sich durch die verschiedenen Rationalisierungswellen in der gewerblichen Wirtschaft und im Dienstleistungsbereich schon seit langem ein solcher Wandel angekündigt. So richtig zum Bewusstsein gelangt ist er jedoch erst in jüngster Zeit, als immer deutlicher wurde, dass neue Formen der Arbeit zu einer Flucht aus dem System der sozialen Sicherung führten, das sich dadurch nicht nur steigenden Aufwendungen sondern auch schwindenden Einnahmen gegenüber sah. Um den Teufelskreis von steigenden Sozialabgaben einerseits und erhöhter Motivation, diese zu vermeiden, andererseits, zu brechen, musste die Politik handeln. Die Folge war 1999 das Gesetz zur Neuregelung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (630,-DM-Gesetz). Es war der – gut gemeinte – Versuch der Politik, zumindest den Einnahmeausfall für die Sozialversicherung zu stoppen.

Waren Selbstständige schon immer von der Pflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung ausgenommen, so stellte sich die Legitimation dieser Ausnahmeregelung angesichts einer wachsenden Zahl von Scheinselbstständigen immer dringlicher. Galt das sozialpolitische Interesse ursprünglich dem Schutz dieser Scheinselbstständigen, so zeigte sich nach der Verabschiedung der Neuregelung des Gesetzes zur geringfügigen Beschäftigung, dass diese Gruppe sehr heterogen ist und viele sich von dem Gesetz, das eigentlich zu ihrem Schutz gedacht war, bedroht fühlten (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung NRW 1999).

Die politischen Proteste gegen diese Regelung waren entsprechend hoch. Der eigentlich Sinn des Gesetzes bestand darin, eine weitere Erosion des Systems der sozialen Sicherung zu verhindern. Der „echte“ Scheinselbstständige war ein ehemals abhängig beschäftigter Arbeitnehmer, der vor die Alternative Entlassung oder Beschäftigung als „Scheinselbstständiger“ gestellt wurde. So wurden zum Beispiel viele abhängig beschäftigte Transportarbeiter zu Selbstständigen gemacht, die nun auf eigene Rechnung und Risiko arbeiteten (vgl. Bieber/Sauer 1992, S. 121). Die Vorteile von dieser Strategie hatten nur die Unternehmen: Sie waren nun nicht mehr für Verstöße gegen die Arbeitszeitverordnung verantwortlich, sondern konnten diese Verantwortung auf die in die Selbstständigkeit entlassenen ehemaligen Mitarbeiter abschieben. Ob und wie diese sich gegen

welche Risiken versicherten, brauchte den ehemaligen Arbeitgeber nicht mehr zu interessieren.

Man hat jedoch mit dem Gesetz zur Regelung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse auch eine völlig andere Gruppe getroffen, die sich aus ganz anderen Gründen selbstständig gemacht hat: Um aus dem Korsett der betrieblichen Hierarchie auszubrechen, haben vor allem junge Software- und Multimediaexperten eine eigene Firma gegründet, in der sie nicht nur unabhängig sind, sondern teilweise sogar wesentlich mehr verdienen konnten. Das hindert sie nicht daran, nahezu ausschließlich für ihre ehemalige Firma zu arbeiten. Aber eben dadurch sind sie formal Scheinselbstständige. Ursprünglich war dieser Status dadurch definiert, dass sie nur für einen Auftraggeber arbeiten und keine weiteren Mitarbeiter beschäftigen. Auch hier zeigt sich ein Zielkonflikt: Innovationspolitisch ist die Gründung einer eigenen Firma durchaus wünschenswert. Sozialpolitisch ist dies jedoch problematisch, da die Selbstständigen (ob freiwillig oder nicht) von der Pflicht zur Rentenversicherung befreit sind.

Eine weitere Ursache für das weitgehende Versagen traditioneller sozialpolitischer Instrumente liegt darin, dass eine Vielfalt von Arbeitsbeziehungen und Arbeitszeitregelungen die sogenannte normale Vollzeitwerbsarbeit zwar nicht zur Ausnahme haben werden lassen, aber ihren Status als alleinige Grundlage des Systems der sozialen Sicherung in Frage stellen (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung NRW 1998). Auch hier müssen sich individuelle Motive und unternehmerische Interessen nicht widersprechen. Das Interesse vor allem von Frauen an Teilzeitarbeitsplätzen kann den Flexibilisierungsstrategien einiger Unternehmen ebenso entgegenkommen wie das Interesse älterer Arbeitnehmer an einer „Rente mit 60“.

Vor allem in den Niederlanden lässt sich eine regelrechte Teilzeitoffensive (vgl. Heinze et al. 1999, S. 119) feststellen und es ist damit zu rechnen, dass auch in Deutschland der Anteil an Teilzeitarbeitsplätzen nicht nur für Frauen deutlich zunehmen wird. Damit stellt sich aber auch die Frage, wie die Teilzeitarbeitenden sozial abgesichert werden. Der durch Teilzeitarbeit oder durch häufige Wechsel zwischen Angestelltenstatus, Scheinselbstständigkeit, Arbeitslosigkeit diskontinuierliche Versicherungsverlauf führt zu nennenswerten Einbußen bei der Altersrente. Es ist zurzeit völlig offen, wie für diese wachsende Zahl der Fälle eine ausreichende Alterssicherung garantiert werden kann.

2.2 Sozialpolitik als Aufgabe für politische Kommunikation und Aushandlung

Auch das Festhalten an ideologischen Verhaltensmustern (um nicht zu sagen: Ritualen) der Akteure des Sozialstaates verhindert grundlegend neue Lösungen. Wenn bestimmte Gruppen von vornherein auf Besitzstandswahrung, Vertrauensschutz und Ausnahmeregelungen bestehen, lässt sich eine grundlegende Reform des Sozialstaates nicht realisieren. Aufgabe der Politik wird es daher in erster Linie sein, sämtliche Regelungen und Traditionen zur Diskussion zu stellen. Das betrifft die Versicherungspflicht von Be-

amten und Selbstständigen ebenso wie die Frage nach privat zu finanzierenden Zusatzleistungen. Für alles gibt es im Ausland konkrete Beispiele. Sie lassen sich aber auf deutsche Verhältnisse nur übertragen, wenn in bestimmte Besitzstände eingegriffen wird.

Sozialpolitik wird damit immer weniger eine Arena sein, wo wenige aber mächtige Akteure den Kuchen unter sich aufteilen, sondern Sozialpolitik wird zunehmend eine Herausforderung für die politische Kommunikation. Nur wenn es der Politik gelingt, den Leitwert der Gerechtigkeit als oberste Richtschnur aller sozialpolitischer Einzelmaßnahmen zu etablieren, besteht eine Chance für den Umbau des Sozialstaats, der nicht umhin kommen wird, an Tabus zu rühren wie z. B. Senkung des Niveaus der gesetzlichen Altersrente, Versicherungspflicht für Beamte und Selbstständige. Das bedeutet mehr, als nur an die Einsichtsfähigkeit der Funktionärseliten zu appellieren. Das bedeutet vor allem, auch innerhalb der organisierten Interessen Prozesse der Reflexion über ihre eigene Rolle anzuregen. Realistisch ist das nur, wenn der Staat ebenfalls etwas zum Tausch in diesem Bargaining-Prozess anzubieten hat. Denkbar wären etwa die Garantie bestimmter Autonomiespielräume oder die Einrichtung von Institutionen der Selbstverantwortung.

Auch der Staat wird seine Rolle künftig überdenken müssen. Der klassische Sozialstaat (vgl. Hartwich 1998, S. 108 ff.) dürfte schon jetzt weitgehend Geschichte sein. Die Frage ist, was zukünftig an seiner Stelle treten wird. Es wäre falsch, angesichts des notwendigen Umbaus des Sozialstaates und bereits eingeleiteter Reformen von einem „Abbau“ des Sozialstaates zu sprechen, den es mit allen Mitteln zu verhindern gilt. Auch in anderen Politikfeldern zeigt sich eine veränderte Rolle des Staates. Diese veränderte Rolle geht von der Erkenntnis aus, dass der Staat (das ist im Wesentlichen die Exekutive) dem Bürger nicht alle Risiken abnehmen kann und er vielmehr den Bürgern bzw. der Zivilgesellschaft mehr Eigenverantwortung und Gestaltungsspielräume einräumt. Der Staat wird immer mehr zum Moderator und Anreger gesellschaftlicher Prozesse. Aus der finanzpolitischen Not wird so auch eine steuerungstechnische Tugend. Gerade wegen der zunehmenden Komplexität gesellschaftlicher Strukturen bewirken direkte Interventionen in das Geflecht von Akteuren immer weniger das eigentlich Intendierte. Sinnvoller ist es dagegen, die teilautonomen Organisationen und Verbände des Sozialstaats zu bestimmten Handlungsweisen zu motivieren. Die Suche nach geeigneten Anreizstrukturen wird daher immer mehr zur eigentlichen Aufgabe der Politik.

Was von einigen als Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung interpretiert wird ließe sich auch als eine rationale Reaktion auf den gesellschaftlichen Wertewandel verstehen. Immer weniger Bürger betrachten sich als Teil eines Kollektivs, das es zu schützen gilt, sondern als Individuen, die die Zugehörigkeit zu einem Milieu weitgehend selbst wählen können. Die Auflösung traditioneller Milieus, die für die Ausbildung sozialer Dienste konstitutiv waren, kann nicht bedeuten, dass gleich der ganze Sozialstaat in Frage gestellt und die Idee der sozialen Sicherung als Ballast denunziert wird, wie es einige liberale Politiker fordern. Es muss aber die Frage gestellt werden, wie der Sozialstaat mit seinen gewachsenen Institutionen auf diesen gesellschaftlichen Wertewandel

und wirtschaftlichen Strukturwandel reagiert (vgl. Leisering 1999). Es wird auch in einer Gesellschaft von „Start-ups“ und virtuellen Unternehmen die Lebensrisiken Alter, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Erwerbsunfähigkeit geben. Nur muss ein solches soziales Sicherungssystem anders aussehen, als in einer Gesellschaft, in der die abhängige Erwerbsarbeit in einem Großunternehmen der Normalfall war.

Die Tatsache, dass die staatliche Exekutive und die Vertreter der großen Sozialverbände ein sehr eng geflochtenes Netzwerk bilden, erleichtert nicht gerade die Suche nach radikal neuen Alternativen. Dennoch haben auch sie im Prinzip erkannt, dass man sich neuen Lösungen öffnen muss. Das betrifft zum Beispiel das gestiegene Bedürfnis von bestimmten Betroffenen nach Selbsthilfe. Was vor einigen Jahren in einigen großen Sozialverbänden als Aushöhlung ihres Solidaritätsgedankens angesehen wurde, gilt heute beinahe als selbstverständlich. Die Frage ist nicht, ob man z. B. Selbsthilfegruppen als Ausnahme definiert, sondern wie man sie gezielt aufbaut und ihre Arbeit unterstützt.

3 Konsequenzen für eine Sozialpolitik in der modernen Gesellschaft

3.1 „Bündnisse“ und Modellversuche

Die abstrakten Vorschläge aus den Baukästen der soziologischen System- und Modernisierungstheorien zur Lösung der Steuerungsprobleme moderner Gesellschaften sind nicht ohne weiteres operationalisierbar. Auch wenn man dies den Vertretern dieser Theorien nicht vorwerfen kann, muss die Frage erlaubt sein, was denn „dezentrale Kontextsteuerung“ (vgl. Willke 1992) und „reflexive Modernisierung“ (vgl. Giddens et al. 1996) am Beispiel der Sozialpolitik konkret bedeuten. Aus der theoretischen Erkenntnis – z. B. dass sich teilautonome Subsysteme der Gesellschaft nicht mehr hierarchisch steuern lassen – lässt sich noch lange kein politisches Programm ableiten. Die Frage, welcher Akteur (Partei, Regierung, Verband, Kommune u. a.) was konkret tun und worauf er gegebenenfalls verzichten soll, ist aus dieser theoretischen Perspektive nicht zu beantworten.

Hilfreicher für die Modellierung einer modernen Sozialpolitik sind vielmehr andere Ansätze, wie etwa die der Implementationsforschung oder des politischen Tauschgeschäfts („bargaining“). Schließlich weiß jede Administration, dass sie gegen den Widerstand der großen Sozialverbände noch nie eine grundlegende Reform durchsetzen konnte. Beide bilden einen faktischen Handlungsverbund von gegenseitigen Abhängigkeiten und gemeinsam getragenen Leitbildern, der ja gerade von den Modernisierern des Sozialstaates als Bremse empfunden wird.

Da auf absehbare Zeit die Politik nicht gegen, sondern nur mit den Akteuren des Sozialwesens agieren kann, käme es zunächst darauf an, gemeinsam Visionen und Leitbilder des zukünftigen Sozialstaats zu entwickeln. Die Probleme beginnen aber bereits bei der Analyse der sozialen Probleme und ihrer Ursachen. Sichtbar werden diese Konflikte im Widerstand organisierter Interessen gegen die Versuche der Politik, neue Lösungen auszuprobieren – seien es Kombilohnmodelle (vgl. Karr 1999) zur Integration von Ungelernten oder die Erhöhung der Zumutbarkeitsgrenzen für Langzeitarbeitslose nach dem Motto: wer fördert, darf auch fordern.

Neue Wege können ohnehin nur nach teilweise zähen Verhandlungen an „Runden Tischen“ oder im Rahmen der verschiedenen „Bündnisse für Arbeit“ ins Werk gesetzt werden, wenn sie einen befristeten Modellcharakter haben. Auf diese Weise gelingt es zwar, überhaupt einmal innovative Lösungen regional und zeitlich befristet auszuprobieren. Aber viele dieser Modellversuche sind politisch mit derart hohen Erwartungen überfrachtet, dass ihr Scheitern fast vorprogrammiert ist und ihre Einführung als flächendeckende Maßnahme immer unter Vorbehalt steht: Ein befristeter Modellversuch etwa mit Transfergesellschaften oder Kombilöhnen als Anreiz für Arbeitslose zur Aufnahme einer gering entlohnten Arbeit kann nicht alle Probleme des Arbeitsmarktes lösen. Dennoch sind Modellversuche in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein geeignetes Mittel, um Bewegung in festgefahrene Positionen zu bringen, zumal es ohnehin keinen Königsweg zur Beseitigung sozialer Probleme gibt, sondern nur eine Vielfalt von Instrumenten, die den Besonderheiten von Zielgruppen und Regionen entsprechen (vgl. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung 2000).

Hinter dem Streit um die richtigen Instrumente und Maßnahmen verbergen sich nicht nur Klientelinteressen, sondern auch fundamentale Differenzen bei der Einschätzung der Ursachen sozialer Probleme. Wer die wachsende Arbeitslosigkeit als das Ergebnis der Globalisierung sieht, kommt zu anderen Vorschlägen, als wer darin eine falsche Qualifizierung sieht und wer den Mangel an Pflegepersonal mit einer verfehlten Familienpolitik erklärt, wird darin keine Herausforderung für die Erschließung neuer Dienstleistungspotenziale erkennen. Selbst innerhalb der Wissenschaft ist es strittig, einige grundlegende Annahmen zweifelsfrei zu klären. So musste etwa die Frage, ob das Erwerbspotenzial konstant oder variabel ist, im Bericht der Enquête-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ (1999) offen bleiben. Die in der Beschäftigungspolitik wichtige Frage, ob eine Verteilung der vorhandenen Arbeit eine erfolgversprechende Strategie ist, kann somit nicht eindeutig beantwortet werden.

Auch die Frage, ob Kombilohnmodelle („negative Einkommensteuer“) zur Verfestigung eines Niedriglohnssektors mit einer wachsenden Anzahl von „working poor“ führt oder aber zu einer Erschließung neuer Beschäftigungspotenziale, ist sehr umstritten. Das bedeutet für die Politik, dass sie bei der Realisierung von Kombilohnmodellen immer mit dem Widerstand der betroffenen Interessen rechnen muss – in diesem Fall mit den Gewerkschaften, die mit allen Mitteln einen solchen Niedriglohnsektor verhindern wollen,

da sie darin den Beginn einer nach unten offenen Abwärtsspirale der Löhne befürchten. Dabei stehen sie ihrerseits unter Beweispflicht, dass die Gegenstrategie – Sicherung des hohen Lohnniveaus und konsequente Qualifizierung für den „ersten Arbeitsmarkt“ – die bessere Lösung ist. Für sozialdemokratische Regierungen ist die fehlende Zustimmung der organisierten Arbeitnehmerschaft daher ein besonderes Problem. Wie sollen sie derartige Modellversuche rechtfertigen, wenn sie scheinbar gegen die objektiven Interessen der Arbeitnehmerschaft – ihrer verbliebenen Stammwähler – am Erhalt eines hohen Lohnniveaus verstoßen und wie sollen sie verkaufen, dass ein zwar geringes, aber eigenes Einkommen besser ist als ein etwa gleich hohes als Arbeitslosenhilfebezieher? Wie können sie andererseits neuen Wählerschichten aus den neuen Industrie- und Dienstleistungsberufen unter Beweis stellen, dass sie alternativen Lösungen gegenüber offen sind? Modellversuche stehen dennoch immer unter dem Verdacht, dass sie nicht mehr rückholbar sind und nur der Vorbereitung eines Kurswechsels in der Sozialpolitik dienen. Um so wichtiger ist es daher, dass sie von allen betroffenen Akteuren im Prinzip gewollt und begleitet werden. Genau das ist eines der Hauptziele der „Bündnisse für Arbeit“.

3.2 Rückzug des Staates als Ausweg aus der Steuerungskrise

Allen kontroversen Auffassungen über den richtigen Weg zum trotz ist der Fundus gemeinsamer Erkenntnisse über die politischen Lager hinweg groß genug, um zumindest die Richtung einiger Reformen aufzuzeigen. Das betrifft vor allem die Erkenntnis der demographischen Entwicklung und der Rolle des Staates. Von einigen akademischen Sozialstaatstheoretikern abgesehen, sieht eigentlich die Mehrheit der Sozialpolitiker die Notwendigkeit, dass die Eigenverantwortung der Bürger gestärkt werden muss (vgl. Gerster 1997, S. 153 f.). Dabei ist es für die konkreten Konsequenzen unerheblich, ob sie aus finanzpolitischer Überlegung, aus kommunitaristischer Überzeugung oder aus der Ideenküche des „new labour“ kommen („Befähigungsgesellschaft“). Alle diese ideologischen Diskurse laufen darauf hinaus, den Staat aus der Verantwortung für den Einzelnen zurückzunehmen. Das Leitbild ist der mündige und vor allem aktive Bürger der Zivilgesellschaft, der den passiven Empfänger von Transferleistungen, der seine Berechtigung einer Bürokratie nachzuweisen hat, abgelöst hat (vgl. von Alemann et al. 1999).

Den „Anspruchsberechtigten“ kann es zwar egal sein, ob sie die geringeren Transferleistungen einer kommunitaristisch inspirierten „grünen“ oder einer finanzpolitisch motivierten neoliberalen Politik zu verdanken haben. Nicht gleichgültig kann ihnen jedoch der gestiegene Rechtfertigungsdruck gegenüber einer gewandelten öffentlichen Meinung sein, die von Leistungsempfängern in viel stärkerem Maße erwartet, dass sie alles unternehmen, um der Gemeinschaft nicht zur Last zu fallen. Was in den USA schon immer selbstverständlich war, wird künftig auch in den traditionellen europäischen Sozialstaaten eine größere Rolle spielen. Das gilt um so mehr, als mit den Gedanken an die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und des Rückzugs des Staates auch die Rolle der

Kommunen gestärkt werden soll, die nach dem bestehenden System die Hauptlast der ursprünglich als Ausnahme gedachten „Hilfe zum Lebensunterhalt“ tragen.

Auch die sozialen Dienste können bei der Rekrutierung ihrer zahlreichen Mitglieder nicht mehr an die natürlichen Solidaritäten appellieren, sondern müssen die gewandelten Motive für ein ehrenamtliches Engagement („neue Ehrenamtlichkeit“) ebenso gewärtigen wie die gestiegenen Ansprüche an die Qualität und Effizienz ihrer meist personengebundenen Dienstleistungen (Altenpflege, Jugendarbeit, Suchtprävention u. a.). Durch den Wettbewerb in vielen sozialen Diensten wird immer mehr die qualitative und quantitative Sicherung des Angebots ein Thema nicht nur für die Klienten – die ja nicht wie bei anderen Marktmodellen eine Nachfragemacht im eigentlichen Sinne haben –, sondern auch für die sozialen Dienste selbst. Der Staat kann hier nur allgemeine Vorgaben machen und sich allenfalls auf die Beseitigung offenkundiger Missstände beschränken. Da es letztere z. B. im Pflegebereich immer wieder gibt, bleibt auf absehbare Zeit der Staat in einer besonderen Verantwortung. Ob der Weg eines staatlichen Rückzugs weiter beschritten werden kann hängt nicht nur von seinen finanziellen Möglichkeiten ab, sondern auch von der Fähigkeit der sozialen Dienste und ihrer Trägerverbände, die ihnen übertragenen Aufgaben zu lösen (vgl. Naegele 1999).

Diese Aufgaben können die Verbände nur durch weitere Professionalisierung und innere Strukturveränderungen bewältigen (vgl. Stoffer 1995; Heinze/Strünc 1999). Dazu gehört auch die Überprüfung ihrer traditionell bevorzugten Rechtsform als „eingetragener Verein“. Viele haben bereits die Umwandlung in eine (teilweise gemeinnützige) GmbH vollzogen und sind faktisch Wirtschaftsunternehmen. Die damit verbundene verstärkte Orientierung an Kriterien wie Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Wettbewerb und „Kundenzufriedenheit“ erfordert aber auch eine erhöhte Kosten- und Leistungstransparenz – nicht nur aus Gründen des internen Controlling, sondern auch aus Gründen der Rechtfertigung gegenüber den Gesellschaftern, den haupt- und ehrenamtlichen Mitgliedern sowie der Öffentlichkeit. Durch die zunehmende Wettbewerbsorientierung des „Sozial- und Pflegemarktes“ stellen sich nicht zuletzt Fragen nach der Legitimation der Sonderstellung der sozialen Dienste in Deutschland, zumal man aus europäischer Sicht fordern könnte, kommerziellen Sozialdiensten aus anderen Ländern ebenfalls den Zugang zum „Markt“ in Deutschland zu ermöglichen.

Die zunehmende Orientierung an Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb betrifft aber auch die Basis für die Rekrutierung von ehrenamtlichen Helfern, die das Rückgrat fast aller Sozialdienste bilden. Noch zehren die großen Sozialverbände von ihren weltanschaulichen Wurzeln ihrer Vergangenheit. Aber der neuen Generation von Ehrenamtlichen fehlt die unmittelbare Erfahrung und der Idealismus z. B. der Nachkriegsgeneration. Zwar wird immer wieder betont, dass die Zunahme des Individualismus als Folge der Auflösung klassischer Sozialmilieus nicht eine Zunahme des Egoismus bedeute (vgl. Heinze et al. 1999, S. 193 ff.). Dennoch ist es fraglich, ob die Motive der „neuen“ Ehrenamtlichen ausreichen, die Funktionsfähigkeit der sozialen Dienste auch in Zukunft auf-

recht zu halten. Mit jemandem, der sich aus religiösen Motiven zur aktiven Mithilfe verpflichtet fühlt, lässt sich anders planen, als mit jemand, der sich nur vorübergehend engagiert, um eine persönliche Sinnkrise zu überbrücken.

Für die Politik bedeutet dies, dass sie Möglichkeiten schaffen sollte, wie das in Sonntagsreden beschworene Ehrenamt aufgewertet wird: Statt rhetorischer Floskeln am „Tag des Ehrenamtes“ konkrete Unterstützung von Ehrenamtlichen etwa durch Anerkennung bei Rentenanwartschaften oder durch eine bevorzugte Einstellung im öffentlichen Dienst. In Deutschland gibt es im Gegensatz zu den USA eigentlich keine Kultur des Stiftens, die mit der Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement etwa im Bereich der Nachbarschaftshilfe zusammenhängt – nicht zuletzt als Folge eines ausgebauten funktionierenden Sozialstaats. Die Diskussionen über die Reform des deutschen Stiftungsrechts in den letzten Jahren zeigen einen deutlichen Stimmungswandel. Aber auch hier gilt, dass sich der Staat erst dann aus der Verantwortung zurückziehen kann, wenn alternative Strukturen aufgebaut sind, die die entsprechenden Aufgaben im sozialen Bereich übernehmen können. Ein Rückzug des Staates aus der Verantwortung für sozial Schwache ohne gleichzeitige aktivierende Anstöße und Hilfen zum Aufbau tragfähiger Äquivalente unter primär bürgerschaftlicher Eigenverantwortung ist kein Umbau sondern Abbau. Wer nur den einseitigen Rückzug des Staates will sollte der politischen Öffentlichkeit offen sagen, dass er sozialstaatliche Standards nur als Ballast im globalen Standortwettbewerb sieht. Aber selbst diejenigen, die das ernsthaft tun, müssten sich vor Augen halten, dass der Sozialstaat erst die Ermöglichung eines einigermaßen konfliktfreien Strukturwandels in der Wirtschaft ermöglicht hat. Wenn die Verlierer dieses Strukturwandels nicht mehr sozialstaatlich aufgefangen werden können, bleibt in der pluralistischen Gesellschaft kaum noch etwas, das ihren Zusammenhalt garantiert, zumal religiöse, kulturelle und schichtspezifische Werte als gesellschaftliche Integrationsfaktoren längst ausgefallen sind.

In allen Ländern werden derzeit die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen zentralen und dezentralen Einheiten und zwischen Selbst- und Fremdverantwortung neu vermessen (vgl. Trapp 1999; Bertelsmann-Stiftung 1999/2000). Es wird darauf hinauslaufen, dass die Eigenverantwortung des Einzelnen stärker als bisher in den Mittelpunkt gerückt wird. Nicht nur in Deutschland bedeutet das einen Wechsel der politischen Kultur. Mit einem Abbau des Sozialstaats hat das wenig zu tun. Es ist vielmehr die notwendige Konsequenz, um seine Grundidee den neuen Gegebenheiten in Wirtschaft und Gesellschaft zu erhalten.

Literatur:

- Alber, Jens, 1995: Soziale Dienstleistungen. Die vernachlässigte Dimension vergleichender Wohlfahrtsstaat-Forschung. In: Bentele, K.; Reissert, B.; Schettkat, Ronald (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt a. M., S. 277-293.
- Alemann, Ulrich von; Heinze, Rolf G.; Wehrhöfer, Ulrich (Hrsg.), 1999: Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse. Diskussion. Praxis. Opladen.
- Bäcker, Gerhard, 1998: Zukunft der Arbeit und Herausforderungen für das System der sozialen Sicherung - Das Beispiel Alterssicherung. In: Bosch, Gerhard (Hrsg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt a. M., S. 359-388.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 1999/2000: Internationaler Reformmonitor: Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Tarifpolitik (Ausgabe 1/2). Gütersloh.
- Bieber, Daniel; Sauer, Dieter, 1992: Das Speditions- und Transportgewerbe im Umbruch – auf dem Weg zu einer „modernen“ Logistikbranche. In: Institut für sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) (Hrsg.): Jahrbuch sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung, Berlin, S. 103-129.
- Bosch, Gerhard (Hrsg.), 1998: Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt a. M.
- Enquête-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ im Landtag Nordrhein-Westfalen, 1999: Strategien zur Belegung des Arbeitsmarktes. Düsseldorf.
- Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 1998: Globalisierung und nationale Sozialpolitik. Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 83. Bonn.
- Gerster, Florian, 1997: Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Gewinner und Verlierer im Sozialstaat. Baden-Baden.
- Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (GIB), 2000: Innovative Ansätze zur Integration geringqualifizierter Arbeitsloser im Rahmen der Bundes- und Länderarbeitsmarktpolitik in NRW und in anderen Bundesländern. Bottrop.
- Giddens, Anthony; Beck, Ulrich; Lash, Scott 1996: Reflexive Modernisierung. Frankfurt a. M.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1998: Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftsystems. Opladen.
- Heinze, Rolf G.; Schmid, Josef; Strünck, Christoph, 1999: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen.
- Heinze, Rolf G; Strünck, Christoph, 1999: Modernisierung und Management sozialer Dienste der freien Wohlfahrtspflege. Vorstudie für das Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung NRW. Bochum/Düsseldorf.
- Karr, Werner, 1999: Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? IAB-Kurzbericht Nr. 3
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a. M..
- Klammer, Ute, 2000: Auf dem Weg zu mehr Flexicurity in Europa. WSI-Mitteilungen 5, S. 313-321.
- Leisering, Lutz, 1999: Der Sozialstaat in der "zweiten Moderne". Ambivalenzen und Zukunftsperspektiven des neuzeitlichen Individualisierungsprozesses. In: Lammek, Siegfried; Luedtke, Jens (Hrsg.): Der Sozialstaat zwischen Markt und „Hedonismus“? Opladen. S. 75-92.
- Miegel, Meinhard; Wahl, Stefanie, 1999: Solidarische Grundsicherung. Private Vorsorge. Wege aus der Rentenkrise. Bonn.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein Westfalen (Hrsg.), 1998: Arbeitszeit und Strukturwandel. Düsseldorf.

- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein Westfalen (Hrsg.), 1999: Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des „630-DM-Gesetzes“. Endbericht. Köln/Düsseldorf.
- Naegele, Gerhard 1999: Die Auswirkungen des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes NRW. Abschlussbericht einer Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung NRW. Dortmund.
- Olk, Thomas; Rothgang, Heinz, 1999: Demographie und Sozialpolitik. In: Ellwein, T; Holtmann, E. (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. PVS-Sonderheft 30, Opladen, S. 258-278.
- Schmidt, Manfred G., 1988: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen.
- Stoffer, Franz J., 1995: Sozialmanagement 2000. Zwischen Mensch und Profit. Zeitgemäße Unternehmens- und Mitarbeiterführung in Betrieben der Sozialwirtschaft am Beispiel der Altenhilfe. Köln.
- Strünck, Christoph, 1999: Aus Not oder Notwendigkeit? Der deutsche Sozialstaat kann sich nicht selbst rechtfertigen. In: Lamnek, Siegfried; Luedtke, Jens (Hrsg.): Der Sozialstaat zwischen Markt und „Hedonismus“? Opladen. S. 115-128.
- Trapp, Christian, 1999: Modelle sozialer Sicherung in der Diskussion. Sekretariat für Zukunftsforschung. Werkstattbericht 24. Gelsenkirchen.
- Willke, Helmut, 1992: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften. Kronberg/Ts.

PD Dr. Manfred Mai
Universität Essen
Fachbereich 1 (Praktische Sozialwissenschaft)
45117 Essen
Tel.: 0211.837.1205

Dr. *Manfred Mai*, Jahrgang 1953, seit 1994 Referatsleiter in der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen und Privatdozent für Soziologie; vertritt zurzeit eine Professur für Politikwissenschaft an der Universität Essen.