

Die Schwierigkeiten des Sozialstaates resultieren aus einer grundlegenden Veränderung der Verhältnisse (Teil 1)

Kapital versus Arbeit? – Eine lange Geschichte

Hans F. Zacher

Der Sozialstaat hatte um die Wende vom achtzehnten zum neunzehnten Jahrhundert begonnen. Regelungen und Praktiken einer staatlichen Verantwortung für die Armen waren die ersten Schritte. In den dreißiger Jahren folgten Anfänge des Arbeitsschutzes. In den achtziger Jahren schuf die Sozialversicherungsgesetzgebung ein weltweit aufgegriffenes Erfolgsmodell. In den folgenden Jahrzehnten wurde das Arbeitsrecht weiter verbessert. Die Weimarer Zeit weitete das Spektrum über die Armenfrage und die Arbeiterfrage hinaus auf andere Ungleichheiten aus. Die Nachkriegszeit überlebte mithilfe des vorgefundenen Systems, ergänzte es um Entschädigungen für die Opfer der nationalsozialistischen Politik und des Krieges. Die Bundesrepublik schrieb es fort, verbesserte und erweiterte es.

Der Sozialstaat entwickelte sich zum „Arbeitnehmerstaat“, zum „Sozialleistungsstaat“ und zum „Sozialstaat einer offenen Mitte“. Diese Entwicklung – ihre Wirklichkeiten ebenso wie die Zielhorizonte, die sie eröffnete – prägte das Ideal des deutschen Sozialstaates. Für große Teile der Gesellschaft und der Politik blieb sie bis heute ein Maßstab.

Ihre Selbstverständlichkeit verlor diese Entwicklung jedoch bereits um 1973. 1972 hatte der Club of Rome mit seinem Bericht *The Limits to Growth* die Götterdämmerung des Wirtschaftswachstums eingeleitet. 1973 vermittelte der Erdölschock eine erste Ahnung vom Anspruch globaler Realität. Und 1974 ging erstmals in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik das Sozialprodukt zurück. Im gleichen Jahr trat Willy Brandt, der charismatische Visionär des freiheitlichen Sozialstaates, zurück. Der Sozialstaat sollte – obwohl sich an seinen Leistungen nichts Wesentliches änderte – nie mehr sein, was er in den sechziger und Anfang der siebziger Jahren gewesen war. Jene äußeren Anlässe konnten dafür nicht genügen. Sie waren nur Katalysatoren, welche die Reaktionen einer neuen Wahrnehmung des Sozialstaates hervorbrachten. Zu Anfang der Bundesrepublik war der Sozialstaat immer noch Nothilfe und selektive Korrektur. Nunmehr war der Sozialstaat allgegenwärtiges Strukturelement der gesellschaftlichen und staatlichen Verhältnisse. Zu Anfang der Bundesrepublik war der Sozialstaat die dringend gebrauchte Hilfe gegenüber der Vielzahl der Nöte. Nunmehr waren seine Angebote eingegangen in die

Landkarten möglicher Lebensplanung. Um so mehr aber wichen die Wirkungen sozialer Neuerungen immer öfter von den Zielen ab, die man verfolgte, als politisch über sie entschieden wurde. Sie entsprachen nicht den Vorstellungen der Einzelnen, ihrer Gruppen, der Medien, der Politiker, des Gesetzgebers. Aus den Konsensen über die einzelnen Entwicklungsschritte des Sozialstaates wurden immer öfter Dissense über ihre Wirkungen.

So wuchsen die Zweifel am rechten Verhältnis zwischen Verteilung und Umverteilung. Dem Vertrauen in die Politik trat die Sorge um die Wirtschaft neu gegenüber. Darüber hinaus kam es zu Sorgen über das rechte Verhältnis des Sozialstaates zur Wohlfahrtsproduktion der Gesellschaft – vor allem zum Anteil der Familie an der Wohlfahrt des Einzelnen und der Allgemeinheit.

Kompliziert spiegelte sich das im Verhältnis zwischen Sozialstaat und Freiheit. Worin sollte sich unterscheiden, ob der Staat Freiheit durch Leistungen hervortreten lässt oder ob er sie durch Eingriffe gestaltet? Wie ist es zu rechtfertigen, wenn der Staat durch seine Umverteilung die Freiheit der einen mehrt und die Freiheit der anderen mindert?

Problematik der Individualisierung

Die Problematik verdichtete sich im Phänomen der Individualisierung. Mit der Selbstverständlichkeit des Wohlstandes und der Freiheit wuchs auch der Anspruch auf individuelle Lebensgestaltung: gegenüber den herkömmlichen Lebensmustern in Ehe und Familie, gegenüber der Lebensgestaltung durch die Sequenz von Ausbildung, Erwerbsarbeit und Alter, gegenüber der Einordnung im Arbeitsverhältnis, auch gegenüber den Regeln eines selbstverantwort-

lichen Lebens, wie sie in der Sorgfalt gegenüber Gesundheits- und Unfallrisiken zum Ausdruck kommen, und so weiter. Der Sozialstaat trug, indem er zur Ausbreitung des Wohlstandes und der Freiheit beitrug und Sicherheit gewährte, wesentlich zur Individualisierung bei. Aber er beschädigte damit seine eigenen Wirkungsbedingungen. Von Anfang an hatte er auf der Normalität des privaten und des gesellschaftlichen Lebens aufgebaut: beispielsweise hinsichtlich der Familienstrukturen und hinsichtlich der Lohnarbeit. Mit dem Verlust an Regelmäßigkeit des Verhaltens verloren seine Ordnungen an Stimmigkeit. Gerade das führte zu neuen Verteilungsproblemen. Wer soll die Kosten der Individualisierung tragen? Die Solidargemeinschaft? Derjenige, der die Individualisierung in Anspruch nimmt? Sein Arbeitgeber? Seine Familie? Wer sonst?

Und noch ein Problem entstand im Verhältnis zwischen Sozialstaat und Freiheit: Der Geltungsanspruch der Grundformel, dass jeder (nicht alte und nicht durch Familienarbeit gebundene) Erwachsene die Möglichkeit haben soll, aber auch die Verantwortung dafür trägt, durch Arbeit Einkommen zu verdienen und damit seinen Bedarf und die seines Unterhaltsverbandes zu decken, relativierte sich. Indem der Sozialstaat die Verwirklichung dieser Grundformel durch das Arbeitsrecht, durch das Recht der Bedarfsdeckungsverhältnisse und durch die Sozialleistungssysteme „ausfütterte“, geriet er in einen Widerspruch. Auf der einen Seite legitimierte er damit die Grundformel. Auf der anderen Seite begrenzte er die Last des Einzelnen, die Grundformel durch Arbeit und Unterhalt zu verwirklichen. Er, der Einzelne, muss nicht auf Arbeit, er kann auch auf soziale Leistungen und auf Toleranzen des Arbeitsrechts setzen. Je mehr aber die Spielräume der Freiheit gegenüber

Kapital versus Arbeit? – Eine lange Geschichte

der Grundformel wuchsen, desto mehr wuchs auch der Dissens darüber. Während die einen darin ein soziales Ziel sahen – das auch einen besonderen Namen bekam: die „Dekommodifizierung“, die Befreiung der Arbeit vom Charakter einer Ware –, sahen die anderen darin eine Fehlentwicklung. Zudem: Diese Differenzen beschränkten sich nicht auf das Ausmaß politisch gewollter „Dekommodifizierung“. Vielmehr bezogen sie sich auch auf die unkontrollierbare oder auch nur unkontrollierte Streuwirkung sozialer Regelungen. Der Gesetzgeber konnte oder wollte nicht immer exakt bestimmen, wofür soziale Regelungen schließlich in Anspruch genommen werden. Und auch die Vollzugsträger waren und sind nicht immer imstande oder bereit, dies zu überwachen. So ergaben sich immer wieder Spielräume eines nicht explizit gedeckten Gebrauches. Sie wurden von den einen als Hebung des sozialen Niveaus und als willkommene soziale Mehrung der Freiheit begrüßt, von den anderen dagegen als Leistungsmissbrauch abgelehnt.

Diese Zweifel und Dissense waren in der Zeit wirtschaftlichen und sozialpolitischen Wachstums und umfassender politischer Dynamik lange verdeckt geblieben. Nun, nachdem die Grenzen des Wachstums spürbar geworden waren, führten sie zu Unsicherheit und Disput. Die Politik spiegelte das von nun an, indem sich die Schübe weiteren Ausbaus des sozialen Schutzes und der sozialen Leistungen überlagerten mit Gegenbewegungen der Reduktion.

Veränderte Verhältnisse

In der Folgezeit traten rasch neue Probleme hinzu. Als erstes kündigten sich die Veränderungen der Arbeitswelt an. Sie zeigten sich zunächst als Wachstumsstörungen.

Aber mit der Zeit wurde deutlich, dass die konjunkturelle Erklärung nicht genügt, dass es sich vielmehr um ein strukturelles Phänomen handelt. Die Rolle des Faktors Arbeit gegenüber dem Faktor Kapital, gegenüber dem neuen „Faktor Wissen“ und gegenüber der Rolle des Managements änderte sich. Die Nachfrage nach Arbeitskräften sank, während die Nachfrage der „Arbeitnehmergesellschaft“ nach Arbeitsplätzen weiter stieg. Der Faktor Arbeit wich aus: auf Arbeitsplätze und Quasi-Arbeitsplätze im Rahmen der aktiven Beschäftigungspolitik; auf die Inanspruchnahme sozialer Leistungen (Frühergestand, Invalidenrente, Arbeitslosengeld oder -hilfe, Sozialhilfe); auf die Familienarbeit. Parallel dazu vollzog sich der Zerfall des Normalarbeitsverhältnisses: in Richtung auf Teilzeitarbeit, Zeitverträge, Leiharbeit, Scheinselbstständigkeit und schließlich Schwarzarbeit. Das stellte nicht nur den arbeitsrechtlichen Schutz in Frage. Vor allem brachte es die Sozialversicherung in Schwierigkeiten. Sie war historisch auf den Schutz der Arbeitnehmer angelegt und schließlich auf Vollbeschäftigung und Normalarbeitsverhältnisse eingerichtet gewesen.

Auch die Veränderung der familiären Lebensmuster brachte immer weiter gehende Herausforderungen. Die Gleichstellung von Männern und Frauen forderte Konsequenzen. Und die Individualisierung wurde gerade hier zu einer selbsttragenden Entwicklung.

Zu den zentralen Problemen gehörte ferner die Alterung der Gesellschaft. Sie verändert die Wirkungsbedingungen aller den Vollzug der Grundformel ausgestaltenden und begleitenden Systeme des sozialen Schutzes und der sozialen Leistungen. Ganz besonders aber verändert sie die Wirkungsbedingungen der Alterssicherung.

Auch die medizinische Versorgung ist von der Individualisierung und Alterung der Gesellschaft betroffen. Nicht weniger aber ist sie vom wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt herausgefordert. Die medizinischen Möglichkeiten wachsen und mit ihnen die Kosten. Dazu kam, dass das Bundesverfassungsgericht schon sehr früh die Teilhabe der Ärzte an der kassenärztlichen Versorgung zu einem Bestandteil ihrer Berufsfreiheit erklärt hatte. Entsprechendes konnte anderen Leistungserbringern (wie etwa den Physiotherapeuten) kaum vorenthalten werden. So wurde die medizinische Versorgung auch zum Schlachtfeld der Einkommenserwartung und der Einkommensverteilung.

Als Querschnittsthema der veränderten Familienstrukturen, der Alterung der Gesellschaft und des medizinischen Fortschritts stieg der Pflegebedarf der Gesellschaft.

Eine Fülle unterschiedlicher Ursachen führte schließlich dazu, dass das Problem der Armut quantitativ und qualitativ an Bedeutung gewann.

Neue Dimensionen der Teilhabe

Gesellschaft und Politik hatten Mühe, die Entwicklungen wahrzunehmen und zu verstehen. Zwar kam es verschiedentlich zu Reformen: so für familiäre Probleme, für die Kranken- und die Rentenversicherung. Aber sie griffen nicht weit und nicht tief genug. Das galt um so mehr, je wirkmächtiger die Interessen waren, die mit den gegebenen Lösungen verbunden waren. Das gilt vor allem für die Problematik der abhängigen Arbeit und für die Alterssicherung.

In dieser Lage wurde der Sozialstaat von den grundstürzenden Veränderungen erfasst, die sich in den neunziger Jahren ereigneten: von der deutschen Vereinigung, von

dem Fortschritt der europäischen Integration durch die Einheitliche Europäische Akte, den Vertrag von Maastricht und den Vertrag von Amsterdam und durch die Globalisierung. Allen drei Phänomenen ist gemeinsam, dass sie den Sozialstaat vor neue Dimensionen der Teilhabe und der Solidarität stellten. Das war noch am einfachsten für die deutsche Einheit, weil immerhin die gemeinsame deutsche Politik darüber entscheiden konnte, wie der Sozialstaat West, der Sozialstaat Ost und der Sozialstaat des vereinigten Deutschlands zueinander stehen sollten.

Es ist wohl am schwierigsten für Europa, weil weder normativ noch institutionell klar ist, wie sich der deutsche Sozialstaat zu den Sozialstaaten der anderen Mitgliedstaaten und zu dem Quasi-Sozialstaat der Europäischen Gemeinschaft verhalten soll. Außerdem sind eine Fülle von Mechanismen – vom Europäischen Sozialfonds über den Kohäsionsfonds bis zu den einzelnen Verteilungs- und Umverteilungsprogrammen, vom europäischen Gesetzgeber bis zum Europäischen Gerichtshof – unablässig, unkoordiniert und unvorhersehbar tätig, um dieses Verhältnis zu verändern. Dagegen ist das Verhältnis des deutschen Sozialstaates zur übrigen Welt ganz unabsehbar offen. Deutschland wird es allein nicht definieren können. Aber eine internationale Koordination ist nicht in Sicht. Das alles kann hier nicht vertieft werden – obwohl es um eine neue, elementare Herausforderung des deutschen Sozialstaates geht.

Lösung des Kapitals von der Arbeit

Die nachhaltigsten Veränderungen gingen von der weltweiten Interaktion der Wirtschaft aus, die Globalisierung genannt wird.

Kapital versus Arbeit? – Eine lange Geschichte

Die Globalisierung hat Kapital und Arbeit auf vordem unvorstellbare Weise voneinander gelöst. Das Kapital sucht sich weltweit den Ort seiner gewinnträchtigsten Investition. Und die Arbeit, die im Prinzip national gebunden bleibt, ist einem mehrschichtigen transnationalen Wettbewerb ausgesetzt: dem Wettbewerb um das Kapital, dessen Investition über die produktive Verwertbarkeit der Arbeit entscheidet; dem Qualitäts- und Preiswettbewerb der Produkte, in den Leistung und Kosten des Faktors Arbeit eingehen; und dem Wettbewerb innerhalb des Faktors Arbeit infolge der Wanderung von Arbeitskräften. Die Globalisierung hat damit das Paradigma der Gemeinsamkeit von Kapital und Arbeit tiefgreifend relativiert – hat es von jenem Maximum an Bedeutung, das es in den letzten Jahrzehnten hatte, in ein Minimum kehrt.

Während das Kapital spätestens seit der Erfindung der Sozialversicherung und ihrer Arbeitgeberbeiträge Mitträger des Sozialstaates war, sieht es nun die Möglichkeit, diese Last durch Wanderung zu reduzieren. Demgegenüber ist die Arbeit vielfältiger Belastung ausgesetzt. Arbeit wird – sei es, weil Kapital ab- und nicht zuwandert, sei es, weil das Kapital alle Möglichkeiten, Arbeit freizusetzen, ausschöpft – quantitativ reduziert. Der verbleibende Faktor Arbeit sieht sich einem Paradoxon ausgesetzt: Einerseits soll die Arbeit möglichst billig sein; andererseits soll sie die Kosten des Sozialstaates schultern, die der Faktor Kapital nicht mehr zu tragen bereit ist. Wer denn sonst als der Faktor Arbeit sollte den Sozialstaat finanzieren? Je mehr Kosten aber der Faktor Arbeit übernimmt, desto teurer wird er erneut.

Die Konsequenz ist: Rolle und Gestalt der abhängigen Erwerbsarbeit verändern sich mehr als je zuvor. Zugleich wird die Organisation und Repräsentation der abhängigen Arbeit durch die Gewerkschaften schwieriger. Nicht zuletzt leiden die Sozialversicherungssysteme immer tiefergreifender unter dieser Entwicklung. Sind sie doch ihrer Geschichte nach auf den Schutz von Arbeitnehmern und auf die Finanzierung durch Kapital und Arbeit eingerichtet.

Letztlich ist die Grundformel in Frage gestellt. Ist es noch möglich, das soziale System darauf aufzubauen, dass möglichst alle die Möglichkeit haben, durch Arbeit Einkommen zu verdienen, und dass sie diese Verantwortung auch einlösen? Hat die Grundformel von Arbeit, Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhalt den Boden des Erwerbslebens unter den Füßen verloren? Vorschläge für eine steuerfinanzierte Grundrente reagieren auf diese Annahme. Aber was wären die rechtlichen und die gesellschaftlichen Folgen? Seit der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts hat sich der Sozialstaat intensiv an dieser Grundformel orientiert. Sie war ein ungeschriebenes Grundgesetz der ganzen Gesellschaft und der ganzen Rechtsordnung. Anders gewendet: Sie war Ausdruck der arbeitsweltlichen Teilhabe, die mit gutem Recht der bürgerrechtlichen Teilhabe im Sinne eines Existenzminimums und der Teilhabe aller Mitglieder der Inlandsgesellschaft und deren Wohlstandschancen gegenüberstand.

Gibt es eine Bürgermoral, welche die Disziplin der Grundformel ersetzen könnte?

Die Fortsetzung der Ausführungen erfolgt in der nächsten Ausgabe der Politischen Meinung: Teil 2 „Die Last des politischen Systems“.