



Umbau des Sozialstaats – ideologisches Projekt oder ökonomische Notwendigkeit?

**Diskussionsbeitrag zum 2. Mosbacher Forum:
„Was ist gerecht? Muss soziale Gerechtigkeit neu bestimmt werden?“
am 30./31. Januar 2004**

von

David F. Milleker

A. Einleitung

Als Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 vor dem deutschen Bundestag die „Agenda 2010“ ans Tageslicht brachte, muss ich selbst nachträglich eine Verblüffung konstatieren. Zu dieser Fülle von Einzelmaßnahmen – von der Arbeitsmarktmarkt- über die Gesundheits- und Rentenpolitik bis hin zur Sozialhilfe – wurde schlicht kein roter Faden, keine Orientierungshilfe mitgeliefert. Daran hat sich bis heute nicht geändert. Es scheint mir deshalb mehr als verständlich, dass sich bei vielen Menschen in Deutschland der Eindruck verfestigt hat, es handele sich um eine reine Kürzung sozialer Errungenschaften.

Die Art und Weise, wie Arbeitgeber- und Industrieverbände („das kann erst der Anfang sein“) einerseits und Teile der Gewerkschaften („das ist purer Sozialabbau“) damit umgegangen sind, hat – neben dem fast völligen Fehlen einer Kommunikationsstrategie von Seiten der Bundesregierung – sicherlich dazu beigetragen, diesen Eindruck eher zu verfestigen.

Ich will daher im Folgenden drei Dinge tun: Erstens will ich die Agenda auf ihre Grundlinien zurückführen, damit wir nicht nur die vielen Bäume, sondern wieder den Wald sehen. Zweitens will ich darlegen, warum diese Grundlinien sinnvoll sind, aber ihre praktische Umsetzung in vielen, vielen Einzelschritten vollzogen werden sollte, selbst wenn dadurch stets der Eindruck von Stückwerk entsteht. Drittens will ich darlegen, warum sich sowohl Gewerkschaften als auch Sozialdemokratie mit diesem Wandel so schwer tun, weshalb er aber gleichzeitig eine große Chance für sie darstellt.

Um mein Fazit vorwegzunehmen: der Umbau des Sozialstaats zu einer weitgehend über Steuern finanzierten Grundsicherung ist ökonomisch sinnvoll und sozialpolitisch notwendig. Allerdings sei betont: Der Sozialstaat ist weder Ursache der deutschen Wachstumsschwäche in den 90er Jahren noch wäre sein Umbau eine Allheilmittel dagegen. Eine ausschließlich ökonomische Begründung für die Reformen griffe deswegen zu kurz.

B. Die wirtschafts- und sozialpolitischen Grundlinien der Agenda 2010

Unter der teils verwirrenden Vielzahl von Einzelmaßnahmen, die in der Agenda 2010 enthalten sind, sind nach meiner Auffassung zwei grundlegende sozialpolitische Paradigmenwechsel auszumachen:

1. Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik wird zunehmend von der direkten materiellen Unterstützungsleistung bei Nicht-Erwerbstätigkeit auf flankierende direkte und indirekte Unterstützung bei Erwerbstätigkeit bei geringem Verdienst oder Beschäftigungsformen jenseits des Normalarbeitsverhältnis umgestellt. Zudem wird die unmittelbare Verbindung von abhängiger Beschäftigung und der (vollen) Zahlung Sozialabgaben gelockert (etwa im Falle der Midi-Jobs). Parallel setzen Betreuung, aber auch materieller Druck auf Arbeitslose früher und stärker ein als bisher.
2. In den Renten- und Krankenversicherung werden die aus Sozialbeiträgen finanzierten Leistungen zurückgefahren, gleichzeitig aber Steuerfinanzierung und Grundsicherungselemente gestärkt. Langfristig läuft dies insbesondere in der Rentenversicherung auf eine Ablösung des nach Beitragshöhe und -zeit gegliederten Systems auf eine steuerfinanzierte Grundsicherung hinaus. Für die Sozialsysteme insgesamt ist eine Lösung der Versicherung vom Arbeitsvertrag zu konstatieren.

C. Die Agenda als Reaktion auf sozio-ökonomische Veränderungen

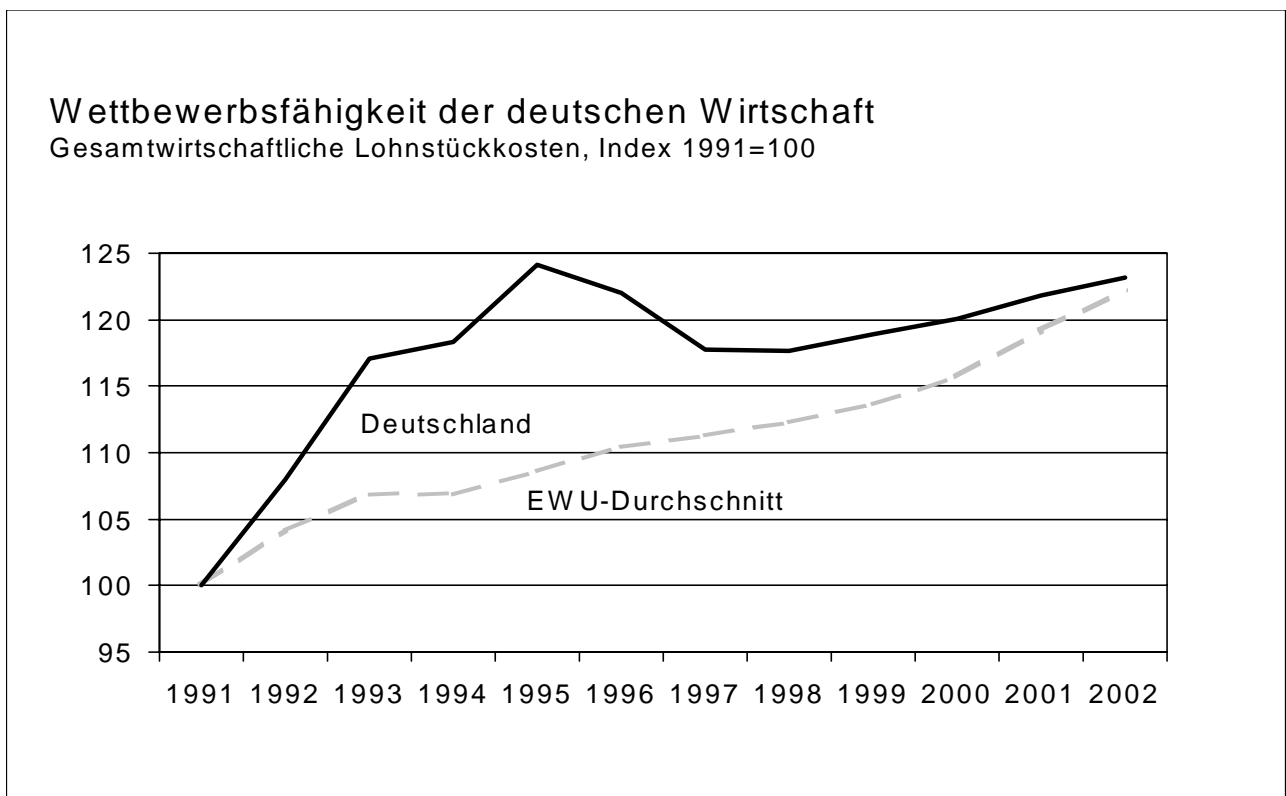
Die deutsche Wachstumsschwäche der 90er Jahre: Makroökonomische Aspekte

Geht man mit der herrschenden Meinung der Ökonomenzunft, wie sie etwa in einschlägigen Tageszeitungen zu finden ist, kann die deutsche Wachstumsschwäche der 90er Jahre nahezu ausschließlich auf den „überfrachteten“ Sozialstaat und „überzogene“ Ansprüche der Arbeitnehmer zurückgeführt werden. Arbeit müsse nur billiger werden, um alle Probleme zu lösen.

Gelinde gesagt: Diese Position macht es sich aus meiner Sicht zu einfach. Die deutsche Wachstumsschwäche ist das Ergebnis einer ganzen Reihe von Faktoren, die sich leider zu einem ausgesprochen negativen Ergebnis zusammengefügt haben. In Summe muss man leider feststellen, dass Deutschland den historischen Glücksfall der Wiedervereinigung gesamtwirtschaftlich ausgesprochen schlecht „gemanagt“ hat.

Erstens war es ein Fehler, große Teile der Vereinigungskosten über die Sozialbeiträge zu finanzieren. Zweitens kam es – steuerlich begünstigt – im Rahmen der „Immobilienblase Ost“ (1991/92) zu einem ersten privatwirtschaftlichen Exzess, der sich dann in der Telekomblase der Jahre zwischen 1998 und 2000 nochmals in ähnlicher Weise wiederholte. Drittens hat Deutschland gleichzeitig mit Währungsunion und dem Vertrag von Maastricht sämtliche gesamtwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen, die zur Abfederung dieser Entwicklung im Privatsektor hätten dienen können, aus der Hand gegeben. Viertens führte die rein an den Kapitalstock gebundene Förderung des Aufbau Ost dazu, dass zwar viel moderne Fabriken errichtet, aber kaum Arbeitsplätze geschaffen worden sind. Fünftens waren aus meiner Sicht auch die Lohnabschlüsse der frühen 90er Jahre gesamtwirtschaftlich unangemessen hoch.

Die Kombination von ständig steigenden Sozialbeiträgen und zwei überzogenen Lohnrunden führte in den frühen 90er Jahren zu einer Erosion der außenwirtschaftlichen



Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, wie sie sich etwa in der Differenz der Lohnstückkosten gegenüber dem restlichen Euro-Raum zeigt. Da Fiskal- und Geldpolitik aus der Hand gegeben worden waren, wurden auch keine binnenwirtschaftlichen Gegenmaßnahmen eingeleitet, die für eine ausreichende binnenwirtschaftlich Kompensation hätten sorgen können.

In den Phasen zwischen 1992 und 1997 sowie zwischen 2001 und heute machte sich Deutschland auf den sehr langen Weg, die jeweils aus privatwirtschaftlichen Exzessen entstandenen Ungleichgewichte ohne jegliche makropolitische Flankierung zu bereinigen.

Da Wirtschaftswachstum nicht durch Sparen zustande kommt, sondern nur wenn eine hinreichende Zahl von Menschen im Privatsektor sowohl das nötige Vertrauen hat als auch in der Lage ist, in die Zukunft zu investieren und dafür finanziell in Vorleistung zu treten, fiel der damit einhergehende privatwirtschaftliche Konsolidierungsprozess entsprechend mit einer wirtschaftlichen Schwächephase zusammen, während gleichzeitig die Verteilungskonflikte innerhalb des Privatsektors – sprich zwischen Arbeitnehmern- und Arbeitgebern – immer heftiger wurden.

Lösung der sozialen Sicherung vom Arbeitsvertrag durch Steuerfinanzierung

Doch auch wenn die soziale Sicherung nicht ursächlich für die Wachstumsschwäche Deutschlands in den 90er Jahren gewesen ist, so hat die Art ihrer Finanzierung über Sozialbeiträge auch in einer makroökonomischen Betrachtung sicherlich krisenverschärfend gewirkt. Denn die gesetzlichen Sozialversicherungen sind grundsätzlich so konstruiert, dass a) ein gegebenes Ausgabenniveau aus dem Beitragsaufkommen der gleichen Periode finanziert werden muss und b) nur in einem sehr beschränkten Umfang eine Kreditfinanzierung vorgenommen werden darf. Das führt automatisch dazu, dass bei einer heute steigenden Arbeitslosigkeit morgen mit Sicherheit die Beitragssätze zur Sozialversicherung angehoben werden müssen, was wiederum die Arbeitskosten steigert und den Arbeitnehmern Kaufkraft entzieht. Die Finanzierung über Sozialbeiträge hat folglich einen erheblichen pro-zyklischen Charakter, d.h. wirtschaftliche Abschwungphasen werden verschärft statt abgefedert.

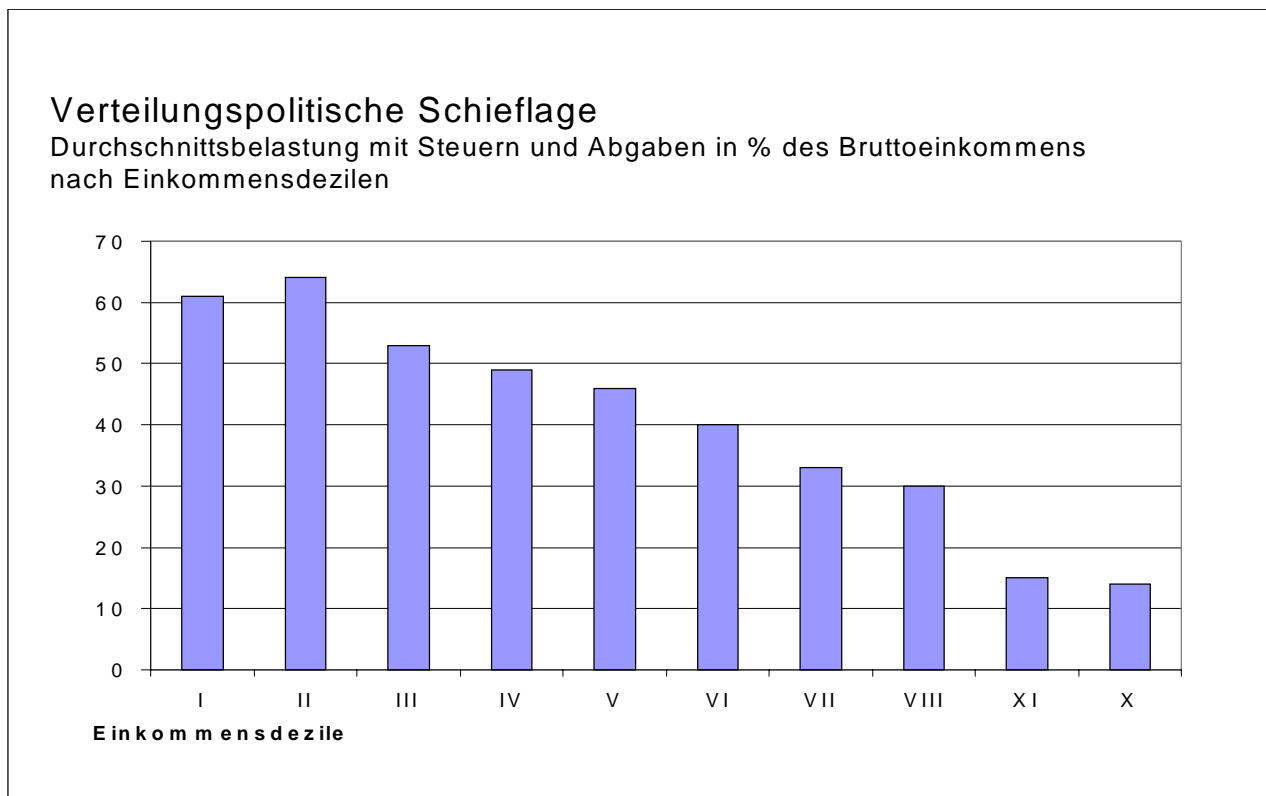
So sind zwischen 1991 und 2003 die Beitragssätze zu den sozialen Sicherungssystemen nicht nur von 34,2 % auf über 42 % des beitragspflichtigen Entgelts gestiegen, auch ihr Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung hat sich von 12,2 % auf über 15 % erhöht. Es war nicht zuletzt dieser Effekt, der Anfang der 90er Jahre für den im europäischen Vergleich überdurchschnittlichen Lohnkostenanstieg verantwortlich war, während gleichzeitig die Nettolöhne je Arbeitnehmer nicht nur stagnierten, sondern effektiv gefallen sind.

Neben diesen konjunkturellen Aspekten, die für eine Abkehr von der Beitragsfinanzierung und einer Lösung der sozialen Sicherung von Arbeitsvertrag sprechen, gibt es jedoch aus meiner Sicht auch noch einen verteilungs- und einen sozialpolitischen Grund, dies für sinnvoll zu halten.

Beginnen wir mit der sozialpolitischen Begründung: Während bei Renten- und Arbeitslosenversicherung noch eine klare Verbindung zwischen beitragspflichtigem Arbeitseinkommen einerseits und Leistung andererseits besteht, war das bei Kranken- und Pflegeversicherung nie der Fall. Es ist ja nicht so, als ob Krankheitsbilder davon abhängig wären, zu welchen Anteilen jemand Einkommen aus abhängiger Beschäftigung oder anderen Quellen bezieht. Es ist aus meiner Sicht kein hinreichender Grund, es bei einem solchen System zu belassen, nur weil es sich beim Arbeitsvertrag um ein administrativ leicht fassbares Kriterium handelt, an das man die Abgabepflicht binden kann.

Dann zu den verteilungspolitischen Wirkungen: Bis zur Einführung der Midi-Jobs zwischen 400 und 800 Euro Bruttoverdienst im Sommer 2003 galt folgender Grundsatz: Ab dem ersten Cent Einkommen oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle (damals 325 Euro) wurde das Arbeitseinkommen vollständig beitragspflichtig. Mit anderen Worten wurden aus Arbeitnehmersicht (also ohne Arbeitgeberbeiträge) sofort für 21 % des gesamten Brutto-Einkommens an Sozialabgaben abgeführt. Wohlgermerkt durchschnittlich, nicht wie bei Einkommensteuersätzen etwa „nur“ auf das zusätzlich erwirtschaftete Einkommen („marginaler oder Grenzsteuersatz“). Zudem ist die Möglichkeit, Sozialbeiträgen auszuweichen, deutlich geringer als etwa bei Steuern.

Bezogen auf die personelle Einkommensverteilung führt dies dazu, dass in Deutschland nicht nur, wie etwa der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in theoretischen Berechnungen feststellt, die marginale Steuerbelastung quer über alle Einkommensklassen bei 65 % liegt, also im Steuer- und Abgabensystem keine Progressivität zu konstatieren ist. Vielmehr ist bei Berücksichtigung der höheren Ausweichmöglichkeiten sowie der unterschiedlichen Zusammensetzung nach Einkunftsarten zu konstatieren, dass die Durchschnittsbelastung mit Steuern und Abgaben bei höheren Einkommen sogar zurückgeht. Dies zeigt die untere Grafik, bei der die Gruppe I das unterste Zehntel der Haushaltseinkommen und die Gruppe X das oberste Zehntel der Haushaltseinkommen darstellt. Dabei sei angemerkt, dass an dieser Stelle keine staatlichen Transferleistungen eingerechnet worden sind, die dann das Bild doch wieder etwas zurechtrücken würden.



Somit sprechen aus meiner Sicht sowohl konjunktur-, sozial- als auch verteilungspolitische Gründe für eine Lösung der Sozialsysteme vom Arbeitsvertrag und eine stärkere Finanzierung über Steuern. Doch damit hier kein Missverständnis auftritt: Ich habe deutliche Zweifel an der Fähigkeit des Staates, private Kapitaleinkünfte und Vermögen effektiv der Besteuerung zu unterwerfen. Es wäre allerdings schon viel gewonnen, wenn innerhalb der Arbeitskommen durch eine andere Finanzierung der

Sozialsysteme wieder ein bestimmtes Maß an Belastungsprogression erreicht werden könnte, indem die Finanzierung über Sozialbeiträge stärker auf Steuern umgestellt würde.

Stärkung der Grundsicherung

Wesentlicher Bestandteil der jüngsten Sozialreformen war jeweils auch die Stärkung von Grundsicherungselementen bei gleichzeitiger Rückführung der Elemente der Lebensstandardsicherung. Nun soll hier gar kein Hehl daraus gemacht werden, dass dies für viele Menschen zunächst einmal eine Beschneidung der sozialstaatlichen Ansprüche darstellt. Dennoch halte ich diesen Weg aus einer Reihe von Gründen für sinnvoll: Zum einen aufgrund von Verschiebungen in unserer Arbeits- und Lebenswelt, zum anderen aufgrund der nur schwer abschätzbaren Folgen des demographischen Wandels.

Unsere Lebens- und Arbeitswelt ist in den vergangenen beiden Jahrzehnten deutlich „bunter“ geworden. Trotz aller Abgesänge auf das Standardnormalarbeitsverhältnis (hier definiert als unbefristetes und sozialversicherungspflichtiges Vollzeitverhältnis) bildet es nach wie vor den Kern unserer Erwerbsgesellschaft. Doch an seinen Rändern haben sich andere Erwerbsformen etabliert. Sicherlich sind hier auch Verdrängungsprozesse im Gange, aber eben nicht nur. Zum einem guten Teil sind dies Beschäftigungsformen, in denen sich Personengruppen wiederfinden, die vormals gar nicht am (monetär entlohnten) Erwerbsleben teilgenommen haben.

Zudem haben wir auch eine zunehmende Pluralität der Lebensformen: Alleinerziehende, Zusammenlebende ohne Trauschein, aber mit Kindern ...

Nun ist unser Sozialstaat heutiger Prägung in einer Zeit konstruiert worden, als die Familie mit einem Alleinverdiener die Regel war. Und das spiegelt sich auch im Normengerüst – etwa bei der Familienversicherung im Falle von Kranken- und Pflegesystem – wider.

Nun müssen wir uns aber zwei Dinge vor Augen halten:

Erstens wird es im Falle der Rentenversicherung kaum möglich sein, jemandem eine spürbar über der Sozialhilfe liegende Rente zu garantieren, der sein ganzes Leben sozialversicherungspflichtig Teilzeitarbeitnehmer war. Und zwar auch bei einem Rentenniveau, das dem vor der Reform von 2001 entspricht. Hinzu kommt, dass diese Person unter diesen Rahmenbedingungen selbstverständlich einen erheblichen Anreiz hat, von vornherein auf eine nicht sozialversicherungspflichtige Tätigkeit auszuweichen.

Zweitens sind die Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung für hinzuverdienende Ehepartner fast schon so etwas wie eine Strafsteuer. Schließlich sind sie voll beitragspflichtig, ohne auch nur einen minimal höheren Sozialversicherungsanspruch zu erwerben.

Eine steuerfinanzierte Grundsicherung umgeht diese Probleme weitestgehend, da sie sowohl Geringverdiener sinnvoll absichert als auch verhindert, dass je nach Lebenslage und -planung individuelle Beiträge zur Solidargemeinschaft umgangen werden.

Das soll freilich kein Petitum sein, die in den vergangenen Jahrzehnten praktizierte Form der Beschäftigungspolitik mit immer neuen gesetzlichen Beschäftigungsformen fortzusetzen. Im Gegenteil: Wir brauchen ein vernünftiges Level-playing field, in dem etwa Arbeitszeiten, nicht aber Beschäftigungsformen an die aktuellen Lebenslagen der Menschen angepasst werden können. In diesem Zusammenhang scheint mir die Schaffung von Midi-Jobs, die nur einer teilweisen Belastung mit Sozialbeiträgen unterworfen sind, durchaus als ein sehr guten Schritt – selbst wenn Vorschläge wie die

Einführung eines Grundfreibetrages bei den Sozialabgaben mir noch besser gefallen hätten.

Zu guter letzt seien hier auch noch ein paar Anmerkungen zum demografischen Wandel gemacht. Wer als Wissenschaftler ehrlich ist, muss eingestehen, dass wir – abgesehen von der Tatsache, dass ab der zweiten Hälfte dieser Dekade der Anteil der Menschen über 65 Jahre weltweit deutlich ansteigen wird – niemand so recht weiß, wie dieser Prozess ablaufen wird. Es ist genauso vorstellbar, dass durch die relative Verschiebung zwischen der Zahl der potenziellen Arbeitnehmer hin zu den Nachfragern schlicht die Arbeitsproduktivität schneller steigt und überhaupt keine nachteiligen Effekte auftreten (etwa Herwig Birg), wie dass es zu massiven Verteilungskonflikten zwischen Jung und Alt kommt, die über eine höhere Lebensarbeitszeit der Jungen und/oder eine Reduktion der Rentenansprüche der Älteren gelöst werden können (etwa Heiner Flassbeck), oder dass es zu immer wiederkehrenden Phasen schwachen Wachstums (etwa Bert Rürup) kommen wird.

In Anbetracht dieser massiven Unsicherheiten erscheint es mir sinnvoll, die Basis unserer Rentenversicherung hinreichend zu differenzieren. Das heißt einerseits eine Stärkung von betrieblicher und privater Altersvorsorge. Um aber andererseits die Nachfrageausfälle in Grenzen zu halten, ist dies nur möglich, wenn gleichzeitig die Belastung innerhalb des umlagefinanzierten Rentensystems für die heute Erwerbstätigen reduziert wird. Auch dies spricht aus meiner Sicht für eine Stärkung der Grundsicherungs- bei einer gleichzeitigen Reduzierung der Lebensstandardkomponente.

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Die traditionelle Arbeitsmarktpolitik war immer inhärenten Konflikten ausgesetzt. Einerseits ist es empirisch nachweisbar, dass es um so schwieriger ist, einen Arbeitslosen wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, je länger er nicht am Erwerbsleben teilgenommen hat. Andererseits gab es immer die Furcht, dass durch Mitnahmeeffekte höhere Kosten auftreten könnten als nötig oder dass Verdrängungseffekte eintreten könnten. Diese letzteren Befürchtungen hatten zur Folge, dass in Deutschland häufig überhaupt erst Personengruppen an Programmen teilnahmeberechtigt waren, bei denen das „Kind nicht nur schon in den Brunnen gefallen, sondern schon fast ertrunken“ war.

Zudem hat die Trennung zwischen Arbeitslosen- (vom Bund getragen) und Sozialhilfe (von den Kommunen getragen) in den letzten Jahren einige recht eigenartige Konstruktionen gefördert: So war es etwa für Kommunen aus finanziellen Erwägungen heraus durchaus sinnvoll, Sozialhilfeempfänger zwei Jahre lang sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen und dann zu entlassen, da sie dann ja wieder in Zuständigkeit von Bundesanstalt für Arbeit fielen. Auch wenn es sehr positive Gegenbeispiele gibt, in denen Kommunen oder Arbeitsämter wirklich innovative Ansätze entwickelt haben: Mit einer vernünftigen Organisation von Arbeitsmarktpolitik im Sinne der Arbeitslosen hatte das wenig zu tun.

Aus meiner Sicht ist das Umsteuern zu einer Arbeitsmarktpolitik, die früh einsetzt, eine ausreichende sozialpolitische Flankierung bietet und auch Sanktionen beim Leistungsbezug umfasst, richtig.

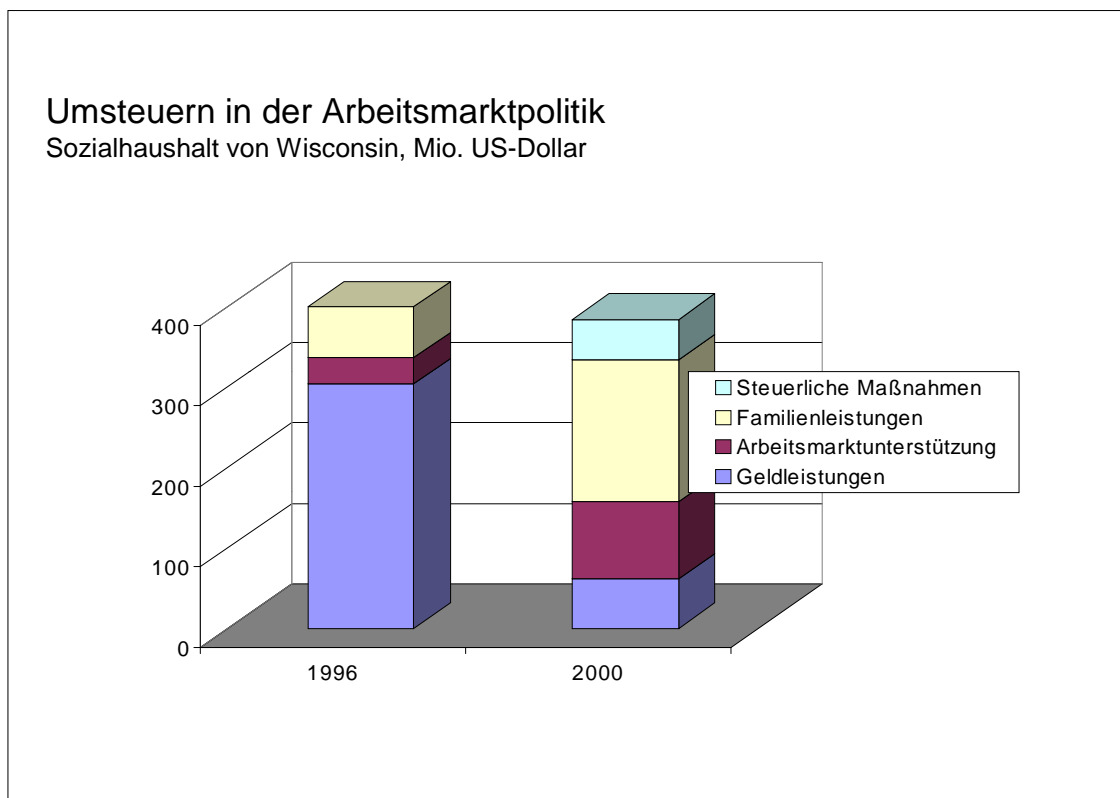
Diese Einschätzung basiert auf einer Reihe empirischer Studien, von der ich an dieser Stelle die des Sachverständigenrates aus dem Jahresgutachten 2002/03 über den Verbleib in der Sozialhilfe hervorheben will. Die dort geschätzten Erklärungsvariablen legen zunächst einmal nahe, dass die bereits verbrachte Zeit in der Sozialhilfe am stärksten zu einem Verbleib in selbiger beitragen (Hysterese). Dies leuchtet auch sachlich

ein: nicht nur weil auf Arbeitgeberseite Stigmatisierungseffekte feststellbar sind, sondern auch weil auf der Arbeitnehmerseite Entmutigungseffekte, geringes Selbstvertrauen und Qualifikationsverluste auftreten. Hervorzuheben ist jedoch, dass in der Schätzung des Sachverständigenrates (wenn auch leider nicht im zugehörigen Text) sozio-ökonomische Erklärungsparameter wie der Status des/der Alleinerziehenden oder eines Pflegefalls in der Familie einen leicht höheren Stellenwert haben als der Abstand zwischen (potenziellem) Arbeitseinkommen und materieller Unterstützungsleistung.

Nun wäre es von vornherein abwegig, davon auszugehen, dass die Differenz zwischen Arbeits- und Sozialeinkommen völlig belanglos ist. Auch wenn geregelte Arbeit selbstverständlich ein soziales Umfeld und Selbstbestätigung schafft, wäre es doch unsinnig zu unterstellen, dass eine Arbeit freiwillig aufgenommen wird, wenn sie nur genauso viel oder sogar weniger erbringt als der Verbleib in öffentlichen Unterstützungskassen.

Besonders wichtig erscheinen mir an dieser Stelle aber die flankierenden sozialpolitischen Maßnahmen – insbesondere die Familienunterstützung. Es kann nicht nur um Sanktionen gehen, die Menschen müssen auch in die Lage versetzt werden, eine Arbeit aufzunehmen. Und mit ein bisschen guten Willen geht dies auch, Kommunen wie etwa der Main-Kinzig-Kreis haben dies in den letzten Jahren vorgemacht.

Dabei sei auch betont, dass bei einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik diesen Zuschnitts keine Kostenersparnis für die öffentlichen Haushalte zu erwarten ist. Als ein Beispiel möchte ich hier Wisconsin anführen, weil es aus meiner Sicht gut verdeutlicht, wie ein entsprechendes, erfolgreiches Umsteuern auf die öffentlichen Haushalte wirkt. Trotz erheblicher Erfolge bei der Rückführung der Welfare-Empfänger gab es eben keinen Rückgang des Sozialbudgets. Vielmehr wurden die Mittel zielgerichtet in den Aufbau von flankierenden Maßnahmen investiert.



D. Den Wandel als Chance begreifen

Die Gewerkschaften haben sich bislang ambivalent bis ablehnend zu dem oben skizzierten Reformprogramm positioniert. Zwar sind die Forderungen nach einer stärkeren Steuerfinanzierung der Sozialsysteme sowie der Schaffung eines Level-Playing-Field bei den Erwerbsformen teilweise mehrheitsfähig, der Rest jedoch nicht. Dies hat zu einer zunehmenden Kluft zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie geführt, die teilweise symptomatisch für die schlechte Beurteilung der Bundesregierung ist.

Die Gründe dafür werden deutlich, wenn man sich die Zusammensetzung der Gewerkschaftsmitgliedschaft anschaut. Den wenigen verfügbaren Daten ist zu entnehmen, dass das typische Gewerkschaftsmitglied Industriearbeitnehmer in den „besten Jahren“ und innerhalb seiner Altersklasse einen etwas überdurchschnittlichen Bildungsabschluss aufweist. Bei anderen sozio-ökonomischen Gruppen, etwa Frauen oder Beschäftigten im Dienstleistungssektor fällt der Organisationsgrad rapide ab.

Nun ist es gerade die Personengruppe, die in den Gewerkschaften überproportional vertreten ist und nicht zuletzt auch immer noch das Gros der deutschen Bevölkerung ausmacht, von den vorgeschlagenen Maßnahmen besonders negativ betroffen. Der Widerstand ist daher verständlich. Es macht auch den Spagat einer Sozialdemokratie deutlich, die nach internen Wahlanalysen bei der Bundestagswahl 2002 weder von einer ökonomischen, noch einer sozialen, sondern ausschließlich von einer kulturellen Mehrheit im Amt bestätigt worden ist:

Einerseits bilden traditionelle Arbeits-, Familien- und Sozialstrukturen, wie sie von den Gewerkschaften gebündelt werden, weiterhin den Kern unserer Gesellschaft. Andererseits ist dieser gesellschaftliche Kern im Begriff, nurmehr eine große Minderheit an der Gesamtbevölkerung zu werden. Der Umbau des Sozialstaats ist aus meiner Sicht eine ökonomisch sinnvolle, und aus sozialpolitischer Sicht sogar notwendige Reaktion auf die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte und den Herausforderungen der Zukunft. Er erfordert aber Einschnitte für den traditionellen Gesellschaftskern, um Raum zu schaffen für die der neuen gesellschaftlichen Gruppen, deren Bedürfnisse abweichen. Das schafft automatisch Spannungen, die nur im Rahmen eines Umbaus in kleinen Schritten zu bewältigen sein werden.

Plakativ könnte man es auch so formulieren: Durch die Änderung von Erwerbs- und Gesellschaftsstrukturen wird das traditionelle Spannungsverhältnis zwischen Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit erweitert um die Teilhabegerechtigkeit, die nun einen dritten Pol bildet und neue Anforderungen stellt.

Für die Gewerkschaften selbst stellen sich aber ganz ähnliche Herausforderungen, verliert doch ihre bislang organisierbare Klientel gesellschaftlich immer weiter an Bedeutung. Schreibt man diese Entwicklung einfach so fort, könnten die Gewerkschaften in zwei Dekaden zu einer Interessengruppen unter vielen geworden sein. Die in den vergangenen Jahren durchgeführten Gewerkschaftszusammenschlüsse haben zwar Aufgaben bündeln und somit für positive Größeneffekte im Sinne eines besseren Verhältnisses von Mitgliedern zu Fixkosten geführt, ändern aber nur wenig am Grundbefund.

Eine Öffnung hin zu Dienstleistungssektoren und neuen Beschäftigungsformen erzwingt notwendigerweise auch eine veränderte Interessenvertretung, die innerhalb der Gewerkschaften die Konflikte zwischen traditionellen und neuen Mitgliedsgruppen austariert. Dies erfordert neben neuen gewerkschaftlichen Angeboten an diese Gruppen auch die Erarbeitung neuer sozialpolitischer Konzepte von Gewerkschaftsseite.

Auch wenn die damit verbundenen Herausforderungen für Gewerkschaften und Sozialdemokratie für ihre jeweilige Zukunftsfähigkeit unbestreitbar groß sind, sollten wir nicht verzagen. Gerade die skandinavischen Länder, die ähnliche Reformprozesse wie oben skizziert bereits hinter sich haben, zeigen, dass die Herausforderungen zu meistern sind.

Literatur

- Birg, Herwig (2000): Perspektiven der demographischen Entwicklung Deutschlands an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Prosperität in einer alternden Gesellschaft, Bad Homburg.
- Bofinger, Peter (2002): Ohne ordnungspolitisches Leitbild gehen Sozialreformen in die falsche Richtung, in: Wirtschaftsdienst 2002/XII, S. 717-724.
- DGB (2003): Reformanstöße des DGB für Wachstum und Beschäftigung, Bildung und Innovation, Berlin.
- Ederer, Peer/Schuller, Philipp (1999): Geschäftsbericht Deutschland AG, Stuttgart.
- Eekhoff, Johann/Milleker, David F. (2000): Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen, Bad Homburg.
- Feist, Holger (2001): Der Niedriglohnsektor – Erfahrungen aus dem Leipziger Modell, in: David F. Milleker (Hrsg.): Beschäftigungspolitik in Europa, Bad Homburg.
- Flassbeck, Heiner (2003): Wie Deutschland wirtschaftlich ruiniert wurde – ein Bericht aus dem Jahre 2010, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, August 2003.
- Heise, Arne (2003): SPD – eine moderne Partei in der Mediendemokratie? Umbau, nicht Abbau des sozialen Gefüges!, in: Kommune – Forum für Politik, Ökonomie, Kultur, S. 17-18.
- Hoffmann, Edeltraut/Walwei, Ulrich (2002): Wandel der Erwerbsformen: Was steckt hinter den Veränderungen?, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): IAB-Kompennium Arbeitsmarkt-und Berufsforschung, BeitrAB 250, S. 135-144.
- Milleker, David F. (1999): Die Krise der Gewerkschaften, in: Wirtschaftsdienst 1999/XI, S. 660-664.
- Milleker, David F. (2001): Modell Wisconsin – Vorbild für eine deutsche Sozialhilfereform?, Thesenpapier des Initiativkreis Wirtschaft.
- Opielka, Michael (2003): Generationensolidarität neu denken. Plädoyer für eine Bürgerversicherung mit Grundrente, in: Kommune – Forum für Politik, Ökonomie, Kultur, S. 6-12.
- Rürup, Bert (2000): Bevölkerungsalterung und Wirtschaftswachstum: Hypothesen und empirische Befunde, in: Prosperität in einer alternden Gesellschaft, Bad Homburg.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Wiesbaden.
- Turger, Achim/Hein, Eckard (2003): „Schlusslicht Deutschland“ – Resultat institutioneller Verkrustungen, in: Wirtschaftsdienst 2003/VIII, S. 509-516.