

Rosenbrock, Rolf

Book Part — Digitized Version

Sozialpolitik im internationalen Vergleich (Schweden, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien)

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Rosenbrock, Rolf (1986) : Sozialpolitik im internationalen Vergleich (Schweden, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien), In: Norbert Voß (Ed.): Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates: Referate und Beiträge der Sommerschule vom 21. bis 31. Juli 1985 in Saarbrücken (Heimvolkshochschule der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bildungsvereinigung Arbeit und Leben Niedersachsen, Hannover, pp. 20-36

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112044>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Rolf Rosenbrock*

Sozialpolitik im internationalen Vergleich
(Schweden, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien)

0.

Das mir gestellte Thema lautet "Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich". Zum Begriff "Wohlfahrtsstaat" eine kurze begriffliche Vorbemerkung: Im umfassenden Sinne wird darunter im allgemeinen die "Verpflichtung zur Produktion materieller Sicherheit für kranke und alte Menschen, zur Schaffung gleicher Ausbildungschancen für die Jugend, zur Erreichung eines hohen Niveaus der Beschäftigung und des Wachstums des Realeinkommens bei hoher Umweltqualität" verstanden (Matzner 1982, S. 19). In dem ursprünglich aus dem angloamerikanischen Raum stammenden - und ursprünglich mehr dispektierlich gemeinten - Sinn (welfare-state) ist die "staatliche Hilfe, die sich im wesentlichen auf Notfälle beschränkt" (ebd.) gemeint. Diesen beiden Begriffsinhalten des Begriffs "Wohlfahrtsstaat" liegen u. a. unterschiedliche - geschichtlich nachvollziehbare - Grundlagen und Ausgabenbestimmungen des Staates zugrunde. Vor allem in den USA wird dabei realhistorisch und denkgeschichtlich den Selbstregulierungskräften der als frei gedachten Individuen über den Markt, die Familie und die Nachbarschaftshilfe, d. h. prinzipiell ohne Staat, ein erheblich höherer Stellenwert beigemessen als in Europa. Daß diese Vorstellungen in den USA in einer Gesellschaftsformation entstanden sind, die aus der Ablehnung des absolutistischen europäischen Staates entstanden war und deren Leitbild letztlich der Pionier und später die bäuerliche Gemeinschaft der Ranch bzw. der Farm bei allgemeiner und almosenstiftender Frömmigkeit entspringt, nimmt diesem Leitbild auch heute noch nicht seine Wirksamkeit. Obwohl natürlich die USA die Zerstörung der kleinen Gemeinschaften - wo sie denn je real so funktioniert haben - durch die Industrialisierung und die Herausbildung einer Klassengesellschaft durchwoben mit ethnischen Widersprüchen, und dynamisiert durch Einwanderungswellen, sicherlich in nicht geringerem Ausmaß durchgemacht hat als die europäischen Länder. Aber Leitbilder verändern sich oft nach anderen Gesetzen als die Realität. Vieles von dem z. B. brutalen Zynismus, der in Erklärungen, Programmen und Folgewirkungen von Sozialpolitik aus den USA zu uns dringt, läßt sich nur vor diesem Hintergrund verstehen. Und

* Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin

einiges von dem, was weiter unten zu Großbritannien zu sagen sein wird, erklärt sich daraus, daß die derzeit in Großbritannien dominante Politik z. B. explizit den Weg der USA nachzugehen versucht und dabei in Widerspruch zur genuinen britischen Geschichte des Sozialstaats und dem aus ihr gewachsenen System der sozialen Sicherung gerät.

Diese kurze historisch vergleichende Betrachtung macht die Mißverständlichkeit des Begriffs "welfare-state" deutlich. Und weil "Wohlfahrtsstaat" immer noch häufig primär als Übersetzung von "welfare-state" verstanden wird, möchte ich in diesem Referat im folgenden statt dessen von staatlicher Sozialpolitik und sozialer Sicherung in der vor allem zentraleuropäischen Tradition sprechen.

I.

Sowohl von ihrer Entstehung her als auch in ihrem wesentlichen Gehalt besteht Sozialpolitik darin, die Voraussetzungen und Folgen der Lohnarbeit abzusichern. Auf der materiellen Ebene geht es darum, die Reproduktion im Lebens- und Generationsablauf der auf abhängige Arbeit angewiesenen Schichten der Bevölkerung auch in solchen Phasen und Lebenslagen abzusichern, in denen dies durch Lohnarbeit nicht oder nicht ausreichend möglich ist. Dieses Ziel wird durch gesellschaftliche (d. h. staatliche, parastaatliche und/oder versicherungsartige) öffentliche, beitragsförmige und - teilweise - private Finanzierung, Normierung und Institutionenbildung erreicht. Sozialpolitik ist also einerseits mehr als kurzfristig Überbrückungshilfen und Reparaturleistungen für die Ware Arbeitskraft, sie setzt aber andererseits die zentrale Bedeutung der Lohnarbeit für die Reproduktion d. h. die Bestandssicherung der Gesellschaft keineswegs außer Kraft. Dieser Sichtweise steht die zunehmende Ausdehnung und Ausdifferenzierung sozialpolitischer Leistungen auch auf Menschen und Lebenslagen, die relativ weit vom Produktionsprozeß entfernt sind, nicht entgegen: auch empirisch kann gezeigt werden, daß bis heute sowohl die Bezugsgrößen als auch die materielle Ausstattung der meisten und der wesentlichen sozialpolitischen Versorgungsleistungen in einem inneren Zusammenhang mit der Lohnarbeit stehen. Dies zeigt z. B. ein Blick auf die Tatsache, daß sowohl die Höhe der Leistungen als auch die Achtung vor der Würde des Empfängers im allgemeinen mit der Entfernung der jeweiligen Problemlage von der ge-

sellschaftlich zentralen Institution der Lohnarbeit abnimmt (Wagner 1982). Ich betone die zentrale Bedeutung der abhängigen Arbeit für die Existenz und die Ausgestaltung sozialpolitischer Leistungen aus sechs Gründen:

1. Wird dieser Zusammenhang in der öffentlichen Diskussion über die angebliche Unfinanzierbarkeit des Sozialstaates, über Anspruchsspiralen, Mißbrauch etc. oft genug verdrängt. Dies führt häufig zu zwei in der politischen Konsequenz verhängnisvollen Fehlorientierungen: a) die Empfänger von Sozialleistungen werden in einem Interessengegensatz zu den Beschäftigten, die mit ihrem Lohn für sich selber sorgen können, gesehen. Die Gruppen können dann gegeneinander ausgespielt werden (die "produktiv arbeitenden" gegen die "in der Hängematte", die Arbeitsplatzbesitzer gegen die Arbeitslosen etc.). b) Es werden vielfach Vorschläge erarbeitet und unterbreitet, die die sogenannte Krise des Sozialstaates isoliert lösen sollen, so als sei der Sozialstaat ein gesellschaftliches Subsystem, das vor allem in seinem Inneren in Unordnung geraten sei. Dadurch gerät die Abhängigkeit aller wesentlichen Bestimmungsgründe der Sozialpolitik einschließlich ihrer finanziellen Situation vom Zustand des Beschäftigungssystems aus dem Blickwinkel. Die daraus folgenden Vorschläge sind entweder politisch hilflos oder sogar gefährlich (z. B. im Falle der Auflösung bestehender sozialer Sicherungssysteme zugunsten eines "garantierten Mindesteinkommens für alle" bei gleichzeitiger Massenarbeitslosigkeit).

2. Die Unterbelichtung des Zusammenhanges zwischen Beschäftigungssystem und Sozialpolitik führt dazu, Hoffnungen und Forderungen auf Verbesserung der Lage ausschließlich auf den Staat und die jeweilige Regierung zu richten. Dies greift nicht nur deshalb zu kurz, weil die Rolle der Unternehmen als direkte Gestalter von Lebenslage, Gesundheit und Kompensationsmöglichkeiten, aber auch direkt von sozialen Versorgungsleistungen (Betriebsrenten, Gesundheitspolitik) dadurch leicht zu sehr in den Hintergrund gerät, sondern auch deshalb, weil der Staat z. B. bei gegebener Massenarbeitslosigkeit und (derzeit dominanter) wirtschaftspolitischer Ablehnung wirksamer Beschäftigungsprogramme unter Umständen tatsächlich gar nicht den politischen und finanziellen Handlungsspielraum hat, um die sozialen Folgeprobleme der Wirkungen der Produktivitäts-Produktions-Schere im Rahmen des bestehenden Finanzierungs- und Institutionen-Systems befriedigend aufzufan-

gen. Aus diesen Gründen ist unter Umständen die erfolgreiche Durchsetzung einer Änderung der Wirtschaftspolitik und die auch dezentrale Durchsetzung einer aktiven Beschäftigungspolitik die wirksamste Sozialpolitik.

3. Die Beschränkung z. B. auf eine Staatsperspektive in der Sozialpolitik sitzt dem Kästchendenken von Ressortpolitik auf der Ministerial-Ebene auf. Sozial- und Gesundheitspolitik wird eben nicht nur von BMAuS und das BMJFG gemacht. Ein Blick auf die Geschichte und die Erfolge der Sozialpolitik in allen hier zu betrachtenden Ländern zeigt, daß die größten sozialpolitischen Erfolge (im Sinne der Hebung und Sicherung von Lebensqualität) auf ganz anderen Politikfeldern (z. B. öffentliche Infrastruktur, Arbeitszeit, Wohnungsbau und ganz sicher auch bei Lohnhöhe und Lohnformen), also keineswegs primär auf der Ebene des Zentralstaates und keineswegs immer unter der Überschrift "Sozialpolitik" errungen wurden.

4. Gerade die gegenwärtigen Veränderungen im Beschäftigungssystem machen den Zusammenhang zwischen Lohnarbeit und Sozialpolitik auch für jene (wieder) deutlich, die ihn in Zeiten der Prosperität eher in den Hintergrund gedrängt gesehen und von einer eigenständigen Sozialpolitik als gestaltender Gesellschaftspolitik gesprochen haben. Natürlich ist Sozialpolitik gestaltende Gesellschaftspolitik, und in allen drei Ländern wird in diesem Sinn gestaltet: sei es durch die Produktion von Angst, aus dem Arbeitsprozeß katapultiert zu werden und dadurch gegenüber Zumutungen am Arbeitsplatz gefügiger zu werden oder - alternativ - sei es durch eine entschiedene Priorisierung der Beschäftigungspolitik im Rahmen der Wirtschaftspolitik und Verbesserungen auf den Gebieten der Prävention und Partizipation. In jedem Fall aber vollzieht sich die Gesellschaftsgestaltung durch Sozialpolitik in Abhängigkeit vom Beschäftigungssystem und steht - umgekehrt - auch in einer funktionalen Beziehung zu den (ihrerseits natürlich auch politisch gestaltbaren) Bedürfnissen des Beschäftigungssystems (komplementäre Sozialpolitik).

5. Der zentrale ökonomische Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und Beschäftigungssystemen liegt in dem Umstand begründet, daß Sozialpolitik immer auch Verteilungspolitik ist (vgl. Kühn 1985). Verteilt aber kann im Endeffekt werden nur, was produziert worden ist. Daraus ergibt sich zu-

nächst das bittere Paradox der Sozialpolitik, das nämlich die Mittel immer dann am knappsten sind, wenn sie am dringendsten gebraucht werden: In der Wirtschaftskrise, wenn auf der einen Seite Produktionskapazitäten wegen Nachfragemangel nicht ausgelastet werden, wenn die Anzahl der Konkurse steigt, wenn Arbeitsplätze vernichtet werden, also die zu verteilende Masse sinkt. Und wenn auf der anderen Seite Massenarbeitslosigkeit, unstete oder unvollständige Beschäftigungsverhältnisse, Dequalifizierung und die quantitative Zunahme problematischer Lebenslagen den sozialpolitischen Ressourcenbedarf ansteigen läßt. Das wäre für sich genommen schon schlimm genug, aber insgesamt noch nicht besonders dramatisch: insoweit nämlich Sozialpolitik immer auch Verteilungspolitik ist, sollte man sich stets daran erinnern, daß gesamtwirtschaftliches Wachstum oder auch nicht-Wachstum als Summe vorwiegend privater Kapitalakkumulation keine bestimmte Einkommensverteilung impliziert, und zwar weder als primäre Einkommensverteilung (also das Verhältnis zwischen Einkommen aus unselbständiger Arbeit einerseits und Einkommen aus Gewinn und Vermögen andererseits) noch als sekundäre Einkommensverteilung (also hinsichtlich der sozialpolitisch zu entscheidenden Transfereinkommen, die ja die Marktverteilung ergänzen, kompensieren oder korrigieren sollen). Zum sozialpolitischen Problem erster Güte wird dieser Zusammenhang erst dadurch, daß Zeiten der Wirtschaftskrise in aller Regel auch mit Verschiebungen der Machtrelationen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene verbunden sind. Mit anderen Worten: die "Krise der Sozialpolitik" ist meist nicht in erster Linie eine Krise der Finanzierbarkeit an sich (und sie ist dies - allen gegenteiligen, meist ideologisch begründeten Offensiven zum Trotz - auch aktuell weder in Großbritannien noch in Schweden noch in der Bundesrepublik), sondern die "Krise der Sozialpolitik" ist viel eher eine Krise des Zugriffs auf an sich vorhandene und für sozialpolitische Zwecke im Rahmen eines wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeptes mobilisierbare Mittel. Dieser im Kern simple Sachverhalt verweist auf die Rolle der großen politischen Machtbeziehungen für die Frage der Verteilung von Mitteln für unterschiedliche, darunter sozialpolitische Verwendungszwecke. Dieser Sachverhalt kann ökonomisch auch mittels der ausgeklügeltsten Finanzierungsmethoden (z. B. Änderung der Bezugsgrößen für die Abgaben durch "Maschinenbeitrag" etc.) nicht außer Kraft gesetzt, sondern allenfalls - nicht ohne politischen Risiken - gelockert werden.

6. Der ökonomische Zusammenhang von Beschäftigungssystem und Sozialpolitik leitet direkt über auf den zentralen politischen Zusammenhang, der nur noch kurz erwähnt werden soll: entgegen weithin in den Medien und auch in der Wissenschaft vertretenen Auffassungen folgt die Entwicklung des Sozialstaats und der sozialen Sicherung weder dem Zufall noch der evolutionären Entwicklungslogik einer gesamtgesellschaftlichen Modernisierung. Sie ist vielmehr stets - latent oder offen - Gegenstand der Auseinandersetzungen zweier "Sozialgestalten", die unterschiedliche "Sozialideen" verkörpern (Heimann 1929/1980). Die in diesen Auseinandersetzungen jeweil erzielten Zustände der Sozialpolitik sind stets Kompromißgleichgewichte, in denen sich jeweilige gesellschaftliche Kräfteverhältnisse niederschlagen. Diese Kompromißgleichgewichte sind stets labil, weil ihnen unterschiedliche, z. T. gegensätzliche Interessen zugrunde liegen und ihre jeweilige Ausprägung durch Veränderung der Kräfteverhältnisse stets in Frage gestellt werden kann. Die Systeme der sozialen Sicherung - und dies gilt ebenfalls für alle hier angesprochenen Länder - sind dabei immer die eine Seite eines übergreifenden Kompromisses: die andere Seite dieses Kompromisses besteht darin, daß die Entscheidungs- und Gestaltungsautonomie der Unternehmen in bezug auf Investitionen, Produktion und Arbeitskräfteeinsatz weitgehend unangetastet bleibt. In diesen produktionspolitischen Arenen der Arbeitspolitik (vgl. Naschold 1985) stehen sich die gleichen "Sozialgestalten" mit anderen Themen gegenüber.

Die eigene Stärke sowie die Bündnismöglichkeiten der beiden Sozialgestalten sind für die höchst unterschiedlichen Zustände und die unterschiedliche Entwicklungsdynamik in den nationalen Systemen der sozialen Sicherung von durchschlagender Bedeutung.

II.

Mit diesen einleitenden Bemerkungen zum inneren Zusammenhang zwischen den Beschäftigungssystemen und der sozialen Sicherung ist zugleich der Rahmen angedeutet, innerhalb dessen Variationen von Sozialpolitik und sozialstaatlicher Versorgung auftreten können. Mit anderen Worten: auch aus der Sicht der Sozialpolitik ist ein Ende der Arbeitsgesellschaft oder eine Alternative zum Produktionssystem als zentralem Bezugspunkt für die Verteilung von Lebenschancen, Ressourcen und politischer Macht nicht in Sicht.

Für den Vergleich der verschiedenen nationalen Systeme der sozialen Sicherung ist es nützlich, dazu sieben Dimensionen zu bilden, die das Gerüst jedes dieser nationalen Systeme bilden und in denen die unterschiedlichen Systeme jeweils unterschiedliche Zustände aufweisen (das folgende schließt sich eng an Forschungen von G. Esping-Anderson (1985) an):

- Einkommens- und Sachleistungen werden mehr oder weniger unabhängig von Marktbeziehungen (Arbeitsmarkt und Gütermarkt) verteilt;
- es wird mehr oder weniger kollektive, materielle Verantwortung für individuelle Lebenslagen übernommen;
- Einkommen und Ressourcen werden mehr oder weniger komplementär bzw. subsidiär zum Markteinkommen umverteilt;
- Waren und Dienstleistungen werden mehr oder weniger unabhängig von der Geldebene gewährt;
- die Herstellung und Verteilung dieser Waren und Dienstleistungen ist mehr oder weniger öffentlich/staatlich organisiert /Vergesellschaftung der Angebotsseite);
- die Sozialpolitik greift mehr oder weniger früh in die z. T. langen Wirkungsketten der Entstehung von problematischen Lebenslagen ein (präventive Sozialpolitik);
- die Leistungsempfänger und Leistungserbringer haben mehr oder weniger Möglichkeiten der aktiven (Mit-)Gestaltung der Leistungen (Partizipation).

Diese sieben Dimensionen könnte man nun auf sieben Skalen abbilden, auf denen dann die unterschiedlichen Systeme der sozialen Sicherung jeweils unterschiedlich niedrige oder hohe Werte erreichen. Die Zielerreichung der Sozialpolitik kann dann daran gemessen werden, inwieweit die auf diesen Skalen erzielten Zustände einzeln und in ihrem Zusammenwirken einen positiven Beitrag zur Herstellung realer Chancengleichheit und zur Verbesserung der Lebensqualität leisten.

Als Zwischenergebnis kann an dieser Stelle nebenbei festgehalten werden, daß es für die Beurteilung von Sozialpolitik zwar wichtig ist, aber offensichtlich nicht ausreicht, einfach die Höhe der Sozialleistungen in verschiedenen Ländern miteinander zu vergleichen: hinter gleich hohen Leistungsquoten können sich z. B. völlig unterschiedliche Gestaltungsprinzipien mit

höchst unterschiedlichen Nutzeffekten verbergen.

Verfolgt man diesen Gedanken systematisch weiter, so gelangt man auf der Ebene der konkret vorfindlichen nationalen Sozialpolitiken zu einem handhabbaren Raster für die Beurteilung von Systemen der sozialen Sicherung und für die Entwicklung von sinnvollen und erreichbaren Politikzielen. Auf diese Weise lassen sich drei Typen/Modelle/Regulierungsweisen von Sozialpolitik entwickeln, in denen die Ausprägungen in den einzelnen Dimensionen (die Werte auf den einzelnen Skalen) in einem inneren Zusammenhang stehen:

- das konservative Modell (z. B. Deutschland),
- das wirtschafts-liberale Modell (z. B. Großbritannien),
- das sozialdemokratische Modell (z. B. Schweden).

Bevor diese Typen erläutert werden, sind zwei Vorbemerkungen notwendig:

Erstens: Mit Schweden, Großbritannien und der BRD vergleichen wir drei hochindustrialisierte Länder mit Sicherungssystemen, die insgesamt noch immer in der Weltspitze liegen. Dies betrifft alle fünf klassischen Gefährdungsbereiche, deren je individuell auftretende Risiken durch Sozialpolitik gesellschaftlich aufgefangen werden sollen, also die Gefahrenquellen: Einkommen (Risiko: Armut), Beschäftigung (Risiko: Arbeitslosigkeit), Qualifikation (als Voraussetzung für Beschäftigung), Gesundheit (Risiko: Krankheit), Alter (Lebensphase der Nicht-mehr-Arbeit). In allen drei Ländern gibt es bislang noch einen historisch gewachsenen und breit verankerten gesellschaftlichen Konsens über die Notwendigkeit des interventionistischen Staates, auch und gerade in der Sozialpolitik.

Zweitens: Typen treten nie in reiner Form auf. Schon gar nicht bei derart komplexen Systemen. Die Typen kennzeichnen eher Ausgangsphilosophien oder auch Zielfunktionen, denen unterschiedliche soziale Gruppen oder Bewegungen nachstreben. Jede soziale Gruppierung, die dies über den Staatsapparat oder von der Regierung aus tun will, ist in parlamentarischen Systemen auf Bündnisse angewiesen und kann deshalb ihre Vorstellungen nie in reiner Form realisieren. Zudem ist zu berücksichtigen, daß in allen drei Ländern phasenweise je unterschiedliche soziale Kräfte die Regierung gestellt haben und stellen, was jeweils mit Modifikationen auch an den Systemen der sozialen Sicherung verbunden ist. Nicht zuletzt dadurch kommt es auf

der konkreten Ebene der Leistungsgestaltung, Leistungsgewährung und Leistungshöhe zu breiten Überschneidungen auch dann, wenn den Systemen jeweils unterschiedliche Modelle zugrunde liegen.

Das konservative Modell

Der konservative Wohlfahrtsstaat, der in kontinental-europäischen Ländern wie Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien überwiegt, beruht überwiegend auf einer Mischung aus staatsorientiertem und paternalistischem Reformismus und katholischer Soziallehre. Seine Ziele sind weder von der Absicht geprägt, die Hegemonie des Marktes zu modifizieren oder zu brechen, noch die individuelle Selbstgenügsamkeit als Gesellschaftsprinzip durchzusetzen. Das historische Ziel war vielmehr, dem Vormarsch des Sozialismus und - aus der Sicht der katholischen Soziallehre - des Kapitalismus Einhalt zu gebieten. Bismarcks Initiativen zielten in erster Linie auf die Errichtung eines aktiven, interventionistischen Staates ab, der die Unterordnung des Einzelnen und seine Loyalität gegenüber dem Staat und dem "Arbeitgeber" sichern sollte. Dies kommt schon in der kaiserlichen Botschaft von 1881 zum Ausdruck, in der die Überzeugung zum Ausdruck kommt, "daß die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde" (1881). Die Intention, "Soldaten der Arbeit" zu schaffen, ließ sich mit dem Streben der katholischen Kirche verbinden, Sozialpolitik vor allem als Bildung und Befestigung von unterschiedlichen, sozial hierarchisch geschichteten Berufs- und Statusgruppen zu betreiben, das einen quasi-philosophischen Ausfluß im Subsidiaritätsprinzip fand. Beide Traditionen bevorzugten Organisationsformen der sozialen Sicherung, die dem Arbeitgeber eine paternalistische Führungsrolle zuerkannte, die dann im Laufe der Zeit immer mehr an den Staat überging. Indem die konservative Gesetzgebung explizit auf die Arbeiterschaft zielte und damit scharfe Statusabgrenzungen förderte, war sie natürlich Klassenpolitik. Konsequenterweise richteten sich die Bemühungen und Kämpfe der Arbeiterbewegung, seit sie vor ca. vierzig Jahren erstmals nennenswert mitgestaltenden Einfluß auf die zentralstaatliche Sozialpolitik ausüben konnte, darauf, die hierarchische und berufsständische Organisationsform durch universalistische, die gesamte Bevölkerung umfassende Formen der Versicherung und Versorgung zu ersetzen und das Ver-

sorgungsniveau insgesamt anzuheben. Ein großer Erfolg dieser Strategie wurde z. B. in der Bundesrepublik Ende der fünfziger Jahre durch einen ungemein harten Arbeitskampf erzielt, als - zumindest auf dem Gebiet der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall - die Statusunterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten weitgehend beseitigt werden konnten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß konservative sozialstaatliche Modelle soziale Rechte in Abhängigkeit von und zur Stabilisierung der beruflich begründeten Hierarchien gewähren. Rechte und Pflichten gründen sich auf den durch Marktbeziehungen festgelegten Platz des Leistungsempfängers in der gesellschaftlichen Hierarchie, der durch Sozialpolitik auch nicht im Sinne von mehr Gleichheit aufgehoben, sondern im Gegenteil befestigt werden soll. Es ist einleuchtend, daß im konservativen Modell die Fragen der Vergesellschaftung der Angebotsseite, der Prävention und der Partizipation keine besonders große Rolle spielen.

Das liberale Modell

Die klassische (wirtschafts-) liberale Sozialpolitik zielt in ihrer typischen Form darauf ab, den Gesetzen der Marktökonomie auf so vielen Gebieten wie möglich so weit wie möglich zum Durchbruch zu verhelfen und sie zu stabilisieren. Das dort vorherrschende sozialpolitische Konzept der Anspruchsberechtigung auf der Basis von Bedürftigkeitsprüfungen soll strikt und durch Abschreckung verhindern, daß sich der Einzelne dem Markt entziehen kann. Dies wird als wirksamstes Mittel angesehen, zwischen "würdigen" und "unwürdigen" Armen zu unterscheiden. Im wirtschaftsliberalen Modell werden der Staatsintervention enge Grenzen gesetzt, während dem Markt als Entscheidungsinstanz zur Verteilung von Ressourcen größtmögliche Autonomie gewährt wird. Konsequenterweise spielen im liberalen Modell Faktoren wie die freiwillige Mitgliedschaft, die individuelle Berechnungsform, die enge Kopplung zwischen Unterstützungsniveau und Beitragszahlungen, das Beharren auf kurzen Leistungsperioden sowie langen Wartezeiten vor der Gewährung von Unterstützung eine große Rolle. Mit dem wirtschaftsliberalen Modell verträglich ist ein ausgebautes System sozialer Grundsicherung, solange die geringe Höhe seiner Leistungen die Betroffenen materiell dazu zwingt, sich unter - gesellschaftlich jeweils heiß umkämpften - Zumutbarkeitsstandards wieder dem Markt zu stellen und zu unterwerfen. Vor diesem

Hintergrund wird auch die zentrale Aussage des Beveridge-Plans verständlich, mit dem dieser große Liberale die Grundlage für die Reform des britischen Sozialversicherungssystems legte: "Der Plan umfaßt alle Bürger ohne obere Einkommensgrenze ... er ist ein hinsichtlich der Personen und der Bedürfnisse allumfassender Plan" (1943). Die Delikatesse des britischen Systems besteht darin, daß es auf der Basis einer liberalen Konzeption in einem eher "linken" Klima entstand und von einer Labour-Regierung durchgesetzt wurde. Dies hat zur Folge, daß z. B. die Vergesellschaftung der Angebotsseite (National Health Service) durchgesetzt und ein relativ hoher Grad von Partizipation - auch auf kommunaler Ebene - erreicht werden konnte.

Das sozialdemokratische Modell

Das sozialdemokratische Modell geht von der zentralen Rolle des Produktionssystems und der Lohnabhängigkeit für die Bestimmung der Lebenslage aus. An der Spitze der Prioritätenliste steht deshalb die - wenn schon nicht Aufhebung, so doch wenigstens - Minderung der Abhängigkeit der Lohnabhängigen und ihrer Angehörigen vom Arbeitsmarkt. Dem liegen schmerzhafteste Erfahrungen mit der solidaritätszerstörenden Wirkung von Armut und sozial ungefederter Arbeitslosigkeit von Teilen der Lohnabhängigen zugrunde. Die Forderung nach einem "Soziallohn" als Einleitung eines Prozesses, an dessen Ende die Aufhebung des Warencharakters der Arbeit (Dekommodifizierung) stehen sollte, nimmt deshalb einen überragenden Stellenwert bei der Formierung der Arbeiterbewegung ein. Als wichtigstes Mittel zu diesem Ziel galt und gilt die Herstellung von Vollbeschäftigung. In Schweden wird diese Tendenz noch durch die aus der landwirtschaftlichen Tradition und den Protestantismus zu erklärende hohe ethische Gewichtung der produktiven Beteiligung des Einzelnen an der Gesellschaft in Form von Arbeit verstärkt. Das hat unter anderem dazu geführt, daß in keinem kapitalistischen Land die Frauen so früh und so weitgehend in den Arbeitsprozeß integriert wurden. Die Bedeutung der Vollbeschäftigung bzw. der Gleichverteilung der in Lohnabhängigkeit zu verrichtenden Arbeit ist evident: Sie stärkt die Verhandlungsposition und bildet damit eine Grundvoraussetzung für die Durchsetzbarkeit sozialdemokratischer Strategie. Nach Kalecki (1943) ist die Vollbeschäftigung sogar das wichtigste Instrument für die Arbeiterbewegung, mit dem sie die Machtverhältnisse zwischen den Klassen zu ihren Gunsten verschieben kann.

Andauernde Vollbeschäftigung hängt ihrerseits von einer effektiven Mobilisierung und von den Machtressourcen der Arbeiterbewegung ab, zumal wenn sie in Konflikt mit wirtschaftlichen Zielen wie Preisstabilität, Gewinnen und internationaler Konkurrenzfähigkeit gerät. Ein weiteres Prinzip des sozialdemokratischen Modells besteht in der Überwindung von berufsständisch organisierten Sozialleistungen in Richtung auf ein System universalistischer Sozialleistungen. Die "Sozialdemokratisierung" der Gesellschaft verlangt zwangsläufig, daß die Arbeiterbewegung einen die Solidarität fördernden Universalismus an die Stelle gruppenspezifischer korporatistischer Programme zur sozialen Absicherung setzt. Man sieht dies am skandinavischen "Volkshem-Modell", am Verlangen der deutschen und österreichischen Sozialisten nach einer Volksversicherung und an der Forderung der italienischen Kommunisten nach "Unificazione". Das Prinzip der Universalisierung der Sozialpolitik bedeutet, daß Rechte und Sozialleistungen von ursprünglich bestehenden Ungleichheiten und zuvor erbrachten Leistungen soweit wie möglich entkoppelt werden und daß keine Vorbedingungen für Anspruchsberechtigung bestehen dürfen. Dies setzt eine Sozialisierung der finanziellen Lasten voraus und leitet über zum Problem der Einkommens-Umverteilung.

Absolute Einkommensgleichheit war nie ein herausragendes Thema in den sozialpolitischen Konzeptionen der Sozialdemokratie. Entweder wurde sie auf den Zeitpunkt nach der Aufhebung des Kapitalismus vertagt, oder man vertraute darauf, daß die meisten anstehenden Probleme der Ungleichheit durch die kapitalistische Entwicklung selbst beseitigt würden. Ein selten erwähnter, politisch aber stets wichtiger Gesichtspunkt ist auch, daß die für die Arbeiterbewegung stets notwendigen Bündnisse mit anderen Klassen - wie (früher) den Bauern und (heute) den Mittelschichten - eine energische Priorisierung der Einkommensumverteilung verbieten. Zudem ist ein großer und umfassender "Wohlfahrtsstaat", wie er aus einer "Sozialdemokratisierung" des Kapitalismus hervorgehen würde, ziemlich teuer und verlangt daher eine hohe Besteuerung. Hierdurch ergibt sich eine natürliche Grenze für das Umverteilungspotential über das Steuersystem. In keinem anderen kapitalistischen Land ist die Sozialdemokratie trotz dieser Hindernisse auf dem Weg zur Einkommensannäherung soweit fortgeschritten wie in Schweden.

Über längere Zeit sozialdemokratisch regierte Länder sind außerdem hinsichtlich der Vergesellschaftung der Angebotsseite der Sozialleistungen, der Partizipationsstrukturen und der Präventionsbemühungen ganz überwiegend weiter entwickelt als andere Modelle.

III.

Es braucht wohl nicht besonders erläutert zu werden, daß die Durchsetzung von politischen Konzeptionen Macht voraussetzt. Man kann nun allgemein feststellen, daß die Machtressourcen der Arbeiterbewegung u. a. von zwei Faktoren abhängig sind:

- vom Ausmaß der Uneinigkeit der nicht-sozialistischen Parteien - dies ist z. B. eine wesentliche Voraussetzung für den hohen und zeitstabilen Erfolg der Sozialdemokratie in Schweden und
- von den Bedingungen, unter denen die Parteien der Arbeiterklasse Bündnisse mit anderen gesellschaftlichen Klassen und Schichten eingehen können. Diese sind meist mit Abstrichen am politischen und damit auch am sozialpolitischen Programm verbunden.

Es ist nun sehr schwierig, den Stoff zu benennen, aus dem die Macht gemacht ist. Leichter ist es, Relationen zwischen den Machtblöcken und Indikatoren für die Messung von Macht zu benennen: wenn man z. B. einen Index bildet, in den der Anteil der Lohnabhängigen an der Bevölkerung, der gewerkschaftliche Organisationsgrad, der Anteil der Parlamentssitze und an Kabinettsposten von Parteien der Arbeiterbewegung eingehen und diesen Index über einen längeren Zeitraum verfolgt, so stellen sich auch statistisch relativ eindeutige Beziehungen zwischen den jeweiligen Machtanteilen der Arbeiterbewegung und den Bewegungen auf den genannten Dimensionen der sozialen Sicherung her (Esping-Andersen 1985).

Nun sieht es mit der Machtbeteiligung der Arbeiterbewegung in den drei hier betrachteten Ländern derzeit sehr unterschiedlich aus: von unten nach oben betrachtet bilden Großbritannien, die Bundesrepublik und Schweden drei markante Punkte auf einer solchen Skala, wobei die Unterschiede zwischen der Bundesrepublik und Großbritannien offenbar derzeit zunehmend geringer werden.

IV.

Es ist für unseren Zusammenhang wichtig, daran zu erinnern, daß alle drei Länder mit ähnlichen weltwirtschaftlich begründeten Problemlagen umzugehen haben und daß die Strukturunterschiede in den jeweils nationalen Ökonomien keineswegs die großen Differenzen in der wirtschafts- und sozialpolitischen Bearbeitung der Probleme erklären können. Wir haben es vielmehr in den drei Ländern - sehr grob gesprochen - derzeit mit zwei unterschiedlichen Regulierungstypen zu tun, mit denen auf der Basis einer nachfrageorientiert-beschäftigungsaktiven (Schweden) bzw. im Gefolge einer angebotsorientiert-marktradikalen Wirtschaftspolitik (Großbritannien, Bundesrepublik) tendenziell ähnliche Problemlagen bearbeitet werden. Das dabei jeweils vorgefundene wirtschaftsliberale (Großbritannien), konservative (Bundesrepublik) bzw. sozialdemokratische (Schweden) "Grundmodell" der Organisation der sozialen Sicherung bildet für die Durchsetzung der jeweiligen Wirtschaftspolitik und des Regulierungstyps der sozialen Sicherung wichtige hemmende bzw. fördernde Bedingungen.

Auf das nachfrageorientiert-solidarische Modell und seine aktuelle Funktionsweise in Schweden kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Diese Lücke ist vertretbar, weil dieses Modell derzeit keinen wirklich dramatischen Friktionen unterliegt, sondern sich in abgedämpfter Konjunkturabhängigkeit weiterentwickelt (vgl. Tergeist 1985).

Dramatischer ist das Bild, das die Auswirkungen der - auch über Großbritannien und die Bundesrepublik hinaus dominanten - angebotsorientierten Wirtschaftspolitik auf die Sozialpolitik bieten (Rosenbrock 1985a, 1985b).

Trotz aller gegenteiligen Bekundungen kann wohl unbestreitbar festgestellt werden, daß diese Politik (sie mag sich auch neo-klassisch, monetaristisch oder neo-liberal nennen) nicht das Ziel verfolgt, die Massenarbeitslosigkeit tatsächlich zu beseitigen. - Wenn als wesentliche Ursache der Krise und damit der Arbeitslosigkeit gesamtwirtschaftlich eine zu hohe Lohn- und eine zu niedrige Gewinnquote oder einzelwirtschaftlich eine leistungshindernde Inflexibilität der individuellen Beschäftigungsverhältnisse und Lohnhöhen diagnostiziert werden (Mindestlohn-Arbeitslosigkeit, mangelnder Leistungsbezug der Lohnstruktur) dann müssen diese Löhne eben gesenkt bzw.

flexibilisiert, d. h. noch stärker differenziert werden. Das geht in parlamentarisch verfaßten Gesellschaften - schließt man eine planmäßig-inflationistische Wirtschaftspolitik aus - nur über eine a) Schwächung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften, dies am wirksamsten über b) eine breite Reservearmee.

Wenn als wichtigstes Erholungs- und Expansionsfeld für die nationale Ökonomie der Weltmarkt vor allem für Produkte mit avancierter Technologie angesehen wird (und nur in zweiter Linie der Binnenmarkt), dann muß - aus der Sicht der Akteure einer solchen Politik - das Argument sinkender konsumptiver und öffentlicher Nachfrage durch Fortfall bzw. Senkung von Lohn- und Sozialeinkommen nicht mehr so ernst genommen werden.

Dann müssen vielmehr und statt dessen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die für die Umstrukturierung des Produktionsprozesses als notwendig angesehenen Bedingungen geschaffen werden. Eine arbeitspolitisch zentrale Voraussetzung dafür besteht darin, auf seiten der Arbeitskräfte eine erhöhte Hinnahmefähigkeit für betrieblich geforderte Veränderungen in bezug auf Löhne, Arbeitszeit, Arbeitsorganisation und qualifikationsgerechten Arbeitseinsatz durchzusetzen. Der Bedarf der Unternehmen an solchen Veränderungen ist aus ihrer Sicht hoch: Informations- und Prozeßtechnologien, neue Organisationsformen etc. werden in den nächsten zehn Jahren eine Veränderung der Arbeitswelt bewirken, die die Dynamik der letzten Jahrzehnte als bescheiden erscheinen lassen wird. Die dabei anfallenden Umstrukturierungen im Betrieb schaffen Durchsetzungs- und Legitimationsprobleme. Neben den durch die Massenarbeitslosigkeit verschobenen Machtrelationen und neben einem gewaltigen ideologischen Aufwand wird als Mittel zu ihrer Lösung auch die Diffamierung und massive Schlechter-Ausstattung (bis hin zum faktischen Entzug) von sozialpolitisch abgesicherten Auffangpositionen eingesetzt. Aus dem Arbeitsleben gekippt zu werden, wird nach diesem Konzept wieder zu einer geradezu existenziellen Bedrohung für die abhängig Beschäftigten. Ausmaß und Intensität der Lohnabhängigkeit, die Abhängigkeit vom Betrieb und damit die Hinnahmefähigkeit gegenüber Zumutungen im Produktionsprozeß wachsen; nicht nur mit zunehmender Massenarbeitslosigkeit, sondern auch mit jeder Verschlechterung der materiellen Ausstattung von Sozialleistungen. Dies gilt nicht nur für die unmittelbaren

Lohnersatzleistungen, zumindest vermittelt wirkt sich dies auf fast alle Leistungen des Sozialstaates aus, die ja durchweg in einem nach unten hin abgestuften Verhältnis je nach Entfernung der sozialpolitisch abgefederten Problemlage zur Lohnarbeit stehen. Das "umgestülpte Netz" der Sozialleistungen (Wagner 1982) wird tiefer gehängt und an den Rändern steiler gezurrt, um den Sturz vom Seil der Lohnarbeit bedrohlicher werden zu lassen.

Triebfeder der Lohnarbeit wird dadurch in stärkerem Umfang (wieder) die Furcht. Die ökonomische Krise des Sozialstaats (und nur diese wird von der dominanten Wirtschaftspolitik bekämpft) ist aus dieser Sicht nicht so sehr eine Finanzierungs Krise oder etwa durch Anspruchsdenken "sozial pervertierter Sozialcharaktere" induziert. Sie ist auch mehr als eine genutzte Gelegenheit zum Umverteilung von unten nach oben und zur Absenkung der Staatsquote. Als spezifische politische Reaktionsform auf eine auch anders beherrschbare ökonomische Problemlage dient sie zugleich der Vorbereitung und Absicherung der produktionspolitischen Strategien der späten 80er und 90er Jahre. Zentraler ideologischer Bezugspunkt dieser Sozialpolitik ist das Gesellschafts- und Menschenbild der Neo-Klassik und der genannten liberalen Wirtschaftslehre, nach denen der einzelne seines Glückes Schmied - und also auch verantwortlich für die Ketten seines Unglücks ist. Dem entsprechen die - sowohl in der wissenschaftlichen Betrachtung als auch in der politischen Gestaltung um sich greifende - Re-Individualisierung von Lebensrisiken und die Auflösung bzw. das schlichte Bestreiten gesellschaftlicher und kollektiver Verursachung sozialer Notlagen.

Diese sozialpolitisch dominante Strategie wirkt heute allerdings auch schon in die Arbeitswelt zurück. Die arbeitspolitische Beziehung zwischen Lohnarbeit und Sozialpolitik ist wechselseitig. Auf der Ebene staatlicher Maßnahmen läßt sich dies u. a. an der Aufweichung bzw. Abschaffung von Schutznormen des Arbeitsvertrages, an der Rücknahme von Arbeitsschutzbestimmungen, der Zulassung privater Arbeitsvermittlung und der Etablierung von Elementen der Zwangsarbeit in der Sozialhilfe ablesen. In den Betrieben führt dies schon heute nicht nur zu vielfältigen Spaltungen der Belegschaft und zur Flächenrodung betrieblicher Sozialleistungen. Auch gesetzlich normierte Schutznormen werden heute in großem Umfang mißachtet, die Ansätze "präventiver Sozialpolitik" aus den 70er Jahren drohen bereits in Vergessenheit zu geraten.

Schon aus dieser groben Skizze drängt sich die Schlußfolgerung auf, daß es wenig Aussicht auf Erfolg hat, Strategien gegen die "Krise des Sozialstaats", gegen den massiven Leistungsabbau isoliert im Sozialbereich mit den oder für die Betroffenen außerhalb der Lohnarbeit zu entwerfen. Wenn mehr als eine solidarische Verwaltung des Elends angestrebt wird, kann eine Wende der Wende nur durch Herstellung der hier nur angedeuteten Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik und dem Beschäftigungssystem und durch eine Koordination gewerkschaftlicher Sozialpolitik mit den Auseinandersetzungen im Produktionsbereich eingeleitet werden.

Ergänzung zu Rolf Rosenbrock: Sozialpolitik im internationalen Vergleich
(Schweden, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien)

S. 36

... im Produktionsbereich eingeleitet werden. Das schwedische Modell - mit all seinen Unvollkommenheiten - kann dabei für die Strategien in Großbritannien und der Bundesrepublik positive Anknüpfungspunkte bieten.

Literaturverzeichnis

- G. Esping-Andersen (1985): Der Einfluß politischer Macht auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates im internationalen Vergleich, in: F. Naschold (Hg.): Arbeit und Politik - Gesellschaftliche Regulierung der Arbeit und der sozialen Sicherung, Frankfurt/New York 1985, S. 467 ff.
- E. Helmann (1929/1980): Soziale Theorie des Kapitalismus, Frankfurt 1980
- M. Kalecki (1943/1974): Political Aspects of Full Employment, deutsch in: Frey, W.S., W. Meißner (Hg.): Zwei Ansätze der politischen Ökonomie, Frankfurt 1984, S. 176 ff.
- H. Kühn (1985): Soziale Sicherheit und angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, in: WSI-Mitteilungen Heft 2/1985, S. 94 ff.
- E. Matzner (1982): Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen, Frankfurt/New York 1982
- F. Naschold (1985): Zum Zusammenhang von Arbeit, sozialer Sicherung und Politik, in: ders. (Hg.): Arbeit und Politik - Gesellschaftliche Regulierung der Arbeit und der sozialen Sicherung, Frankfurt/New York 1985, S. 9 ff.
- R. Rosenbrock (1985a): Sozialpolitik aus arbeitspolitischer Sicht, in: B. Lutz (Hg.): Soziologie und gesellschaftliche Entwicklung; Verhandlungen des 22. Deutschen Soziologentages in Dortmund 1984, Frankfurt/New York 1985, S. 198 ff.
- R. Rosenbrock (1985b): Die Kolonialisierung des Sozialstaates, in: Soziale Sicherheit Heft 11/1985
- P. Tergeist (1985): Schwedische Arbeitspolitik zwischen korporatistischer Steuerung und gewerkschaftsautonomer Strategie, in: F. Naschold (Hg.): Arbeit und Politik - Gesellschaftliche Regulierung der Arbeit und der sozialen Sicherung, Frankfurt/New York 1985, S. 433 ff.
- W. Wagner (1982): Die nützliche Armut, Berlin 1982