

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Norbert Berthold/Cornelia Schmid
Krise der Arbeitsgesellschaft
und Privatisierung der Sozialpolitik

Gerhard Bäcker
Der Sozialstaat hat eine Zukunft

Michael Opielka
Leitlinien einer sozialpolitischen Reform

Gerd Mutz
Zukunft der Arbeit
Chancen für eine Tätigkeitsgesellschaft?

Irene Kühnlein
Weniger Erwerbsarbeit – mehr Eigenarbeit?
Chancen und Potentiale Öffentlicher Eigenarbeit

B 48–49/97
21. November 1997

Norbert Berthold, Dr. rer. pol., geb. 1952; 1987–1990 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg; seit 1990 Professor für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Veröffentlichungen u. a.: Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – Gefahr im Verzug?, Berlin 1992; (zus. mit Bernhard Külpe) Grundlagen der Wirtschaftspolitik, München 1992; Allgemeine Wirtschaftstheorie, München 1995; Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen 1997 (i. E.); zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Cornelia Schmid, Dipl.-Vw., geb. 1970; seit 1996 wissenschaftliche Mitarbeiterin am volkswirtschaftlichen Institut der Universität Würzburg.

Veröffentlichung: (zus. mit Norbert Berthold) Der Generationenvertrag – ein Auslaufmodell?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 23, (1997) 2.

Gerhard Bäcker, Dr. rer. pol., geb. 1947; Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Sozialpolitik an der Fachhochschule Niederrhein in Mönchengladbach, Fachbereich Sozialwesen.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Brigitte Stolz) Zwischen Beruf und Pflege – Betriebliche Maßnahmen zur Unterstützung pflegender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 106.2, Stuttgart 1997; (zus. mit Walter Hanesch) Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1997.

Michael Opielka, Dr. rer. soc., Dipl.-Päd., geb. 1956; 1983–1987 wissenschaftlicher Referent der Bundestagsfraktion der Grünen; anschließend u. a. Abteilungsleiter am Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg; seit 1987 Geschäftsführer des Instituts für Sozialökologie (ISÖ) in Bonn; Lehrbeauftragter an den Universitäten Bonn (Soziologie) und Bielefeld (Pädagogik).

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Die ökosoziale Frage, Frankfurt am Main 1985; (Hrsg. zus. mit Georg Vobruba) Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt am Main 1986; (Hrsg. zus. mit Ilona Ostner) Umbau des Sozialstaats, Essen 1987; (zus. mit Joachim Braun) Selbsthilfeförderung durch Selbsthilfekontaktstellen, Stuttgart u. a. 1992; (Hrsg.) Grundrente in Deutschland, Opladen 1997; Die solidarische Gesellschaft, Opladen 1997.

Gerd Mutz, Dr. rer. pol., PD, geb. 1952; seit 1981 wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Bamberg und Hagen sowie der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (MPS); Mitarbeit bei der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen; Vertretung des Lehrstuhls für Vergleichende Kultursoziologie an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) und Privatdozent der Universität Konstanz.

Veröffentlichungen u. a.: Vietnam an der Schwelle zum asiatisch-pazifischen Jahrhundert. Gesellschaftlicher Umbruch und kultureller Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/96; Arbeitslosigkeit und gesellschaftliche Individualisierung, in: Ulrich Beck/Peter Sopp (Hrsg.), Individualisierung und Integration, Opladen 1997; Dynamische Arbeitslosigkeit und diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Wie stehen die Chancen für eine zukünftige Tätigkeitsgesellschaft?, in: Berliner Debatte INITIAL, 8 (1997); Die Krise südostasiatischer Finanzmärkte. Wirtschaftliche und kulturelle Aspekte, in: Helmut Voelzkow (Hrsg.), Globalisierung, Marburg 1998 (i. V.).

Irene Kühnlein, Dr. phil., geb. 1954; Diplompsychologin, Sozialforscherin und Psychotherapeutin; wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Augsburg.

Veröffentlichung u. a.: (Mitautorin) Eigenarbeit hat einen Ort. Öffentliche Eigenarbeit im HEi (Haus der Eigenarbeit), Forschungsberichte der *anstiftung*, München 1997.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. – <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Krise der Arbeitsgesellschaft und Privatisierung der Sozialpolitik

I. Vorbemerkungen

Die Welt ist in Unordnung geraten, vor allem die europäische und mitten darin die deutsche. Es ist offensichtlich, der schier unaufhaltsam steigende Wohlstand der letzten 50 Jahre stößt an Grenzen. Die Arbeitslosigkeit entwickelt sich immer mehr zur Geißel der meisten europäischen Länder. Die Armut gerät zunehmend in ihren Sog. Die Wiedervereinigung hat diesen Trend, der überall in Europa zu beobachten ist, in Deutschland erheblich verstärkt. Mit den institutionellen Arrangements, die – wie etwa der europäische Sozialstaat – ursprünglich eingegangen wurden, um den Menschen in diesen Zeiten mehr materielle Sicherheit zu geben und sie finanziell vor dem Schlimmsten zu bewahren, gelingt es offenkundig nicht mehr, diesen Aufgaben gerecht zu werden. Die heile Welt der sechziger Jahre scheint endgültig dahin zu sein.

Die Arbeitsmärkte befinden sich fast überall in Europa in einem desolaten Zustand. Die negative Entwicklung schaukelt sich seit Mitte der siebziger Jahre unaufhaltsam auf. Gegenwärtig sind über 18 Millionen Menschen in Europa offiziell ohne Arbeit. Von dem berühmten Silberstreifen am arbeitsmarktpolitischen Horizont ist weit und breit nichts zu sehen. Der deutsche Arbeitsmarkt, der sich in der Vergangenheit immer positiv vom europäischen Durchschnitt abhob, kann sich dem Sog des steigenden Durchschnitts nicht entziehen. In Deutschland sind gegenwärtig fast 4,5 Millionen offiziell ohne Arbeit. Bei richtiger Rechnung, die auch die verdeckt Arbeitslosen mit einbezieht, kommt man leicht auf 6 Millionen arbeitslose Arbeitnehmer. Die Rate der Langzeitarbeitslosigkeit nimmt in manchen Ländern beängstigende Ausmaße an. Der Boden für eine wachsende Armut ist bereitet.

Dies sollten eigentlich Zeiten sein, wie geschaffen für den Sozialstaat. Er soll die Arbeitnehmer effizient gegen die Wechselfälle des Lebens absichern und dafür sorgen, daß sie im Falle des wirtschaftlichen Scheiterns nicht ins Bodenlose stürzen. Ihm ist es übertragen, die Güter „Sicherheit“ und

„Gerechtigkeit“ zu produzieren¹. Doch die Systeme der sozialen Sicherung geraten in immer kürzeren zeitlichen Abständen in finanzielle Krisen. Die politischen Entscheidungsträger sind bemüht, die finanziellen Löcher in der Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung zu stopfen. Damit ihnen diese Arbeit auch in Zukunft nicht ausgeht, haben sie noch eine umlagefinanzierte Pflegeversicherung installiert. Gleichzeitig fällt es dem Sozialstaat immer schwerer, den wirklich Bedürftigen zu helfen. Es ist wählerwirksamer, in der Gruppe der mittleren Einkommen von der linken in die rechte Tasche umzuverteilen als nach effizienten Instrumenten zu suchen, um das Problem der wachsenden Armut in den Griff zu bekommen.

Es ist kein Zufall, daß sowohl die Lage auf den Arbeitsmärkten beklagenswert ist als auch der Sozialstaat immer stärker in finanzielle Bedrängnis gerät. Der deutsche Sozialstaat ist zu einem erheblichen Teil umlagefinanziert. Seine finanzielle Situation hängt in starkem Maße davon ab, wie sich die Einkommen der Arbeitnehmer entwickeln. Die Basis des Sozialstaates erodiert, wenn sich die Zahl der Beitragszahler relativ zu denen der Leistungsempfänger verringert. Eine desolote Lage auf den Arbeitsmärkten, aber auch demographische Veränderungen beschleunigen diese für ihn bedrohliche Entwicklung. Der Sozialstaat in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung ist selbst eine schwere Hypothek für die Arbeitsmärkte. Er setzt ihnen sowohl von der Leistungs- als auch von der Finanzierungsseite heftig zu und erhöht die Arbeitslosigkeit.

II. Die Krise der Arbeitsgesellschaft: Geht den Europäern die Arbeit aus?

Die Meinungen der Ökonomen darüber, was die Gründe für die Misere auf den Arbeitsmärkten sind, gehen auseinander. Eine Tendenz zu einem gewissen Konsens läßt sich allerdings seit einiger

¹ Vgl. Norbert Berthold, Ansätze einer ökonomischen Theorie der Sozialpolitik – Normative und positive Aspekte, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 42 (1991) 2, S. 145–178.

Zeit beobachten. Die Erklärung ist eigentlich auch nicht besonders schwierig. Mit Arbeitslosigkeit ist immer dann zu rechnen, wenn die Anpassungskapazität eines Landes nicht ausreicht, adäquat mit Belastungen fertig zu werden. Die in die internationale Arbeitsteilung eingebundenen Länder werden ständig von vielfältigen exogenen Schocks (Anpassungslasten) getroffen. Nur wenn die privaten wirtschaftlichen Akteure bereit sind, diese Anpassungslasten auch zu tragen, und nicht versuchen, sie auf Dritte abzuwälzen, kann es gelingen, die Arbeitslosigkeit dauerhaft niedrig zu halten. Dies ist dann der Fall, wenn die Reallöhne flexibel, die sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen beweglich sind und wenn der Produktionsfaktor Arbeit mobil ist. Sind diese Kanäle blockiert, bleibt nur die Anpassung über die Arbeitsmengen. Die Folge ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Die Arbeitslosigkeit ist in den letzten 25 Jahren in den meisten europäischen Ländern stetig angestiegen, weil die Anpassungslasten zunahmten und die Anpassungskapazitäten nicht ausreichend erhöht wurden. Die Gründe für steigende Anpassungslasten sind schnell aufgezählt²: Die Güter- und Faktormärkte wurden weltweit offener. Neue leistungsfähige Anbieter traten auf die Weltmärkte und haben die Anpassungslasten dramatisch und dauerhaft erhöht. Dies zeigt sich in einer instabilen Nachfrage nach Arbeit und einer veränderten Struktur dieser Nachfrage. Das wirtschaftliche Umfeld ist volatiler geworden, weil internationaler Handel, Kapitalbewegungen und ein schnellerer technischer Fortschritt den strukturellen Wandel beschleunigen. Die Produktlebenszyklen werden immer kürzer, komparative Vorteile verändern sich schneller, die Wechselkurse sind seit dem Zusammenbruch des Festkurssystems von Bretton-Woods instabiler. Dies alles erhöht die Unsicherheit der Unternehmungen und macht die Nachfrage nach Arbeit volatiler.

Dies ist nicht alles. Auch die Struktur der Arbeitsnachfrage hat sich in sektoraler, regionaler und qualifikatorischer Hinsicht entscheidend verändert. In den reichen Ländern geht weltweit die Nachfrage nach einfacher Arbeit teilweise drastisch zurück. Der intensivere internationale Handel mit Gütern, zunehmend aber auch mit Dienstleistungen, und der arbeitssparende technische Fortschritt sind die Kräfte, die diese Entwicklung beschleunigen³. Damit gewinnt auch der sektorale

Strukturwandel an Fahrt. Die Globalisierung verstärkt diese Entwicklung noch, weil sie den Niedergang des industriellen Sektors beschleunigt und den Aufstieg des Dienstleistungssektors fördert. Dieser strukturelle Wandel verringert nicht nur die Nachfrage nach Arbeit im industriellen Sektor. Er läßt zunehmend auch industriespezifische Fähigkeiten obsolet werden. Wegen der oft regionalen Konzentration von Sektoren nehmen auch die Ungleichgewichte auf regionalen Arbeitsmärkten zu.

Die größer werdenden Anpassungslasten treffen allerdings nicht einzelne Länder besonders hart und sparen andere weitgehend aus. Es ist vielmehr so, daß alle reicheren Länder weltweit mit ganz ähnlichen Problemen zu kämpfen haben. Wenn sich aber offensichtlich einige dieser Länder auf den Arbeitsmärkten besser als andere aus der Affäre ziehen, muß dies damit zu tun haben, daß sie über höhere Anpassungskapazitäten verfügen. Damit kommen die teilweise erheblichen Unterschiede in den institutionellen Arrangements der Länder ins Spiel⁴. Die meisten europäischen Länder, auch Deutschland, haben zwei institutionelle Eigenheiten: Sie verfügen alle über einen ausgebauten Sozialstaat, und die Tarifpartner verhandeln in den Tarifaueinandersetzungen relativ zentral. Beides trägt dazu bei, die Anpassungskapazitäten zu schwächen. Die beschäftigungspolitisch erfolgreicherer Länder verhandeln demgegenüber viel betriebsnäher und setzen stärker auf soziale Eigenverantwortlichkeit.

Der Sozialstaat ist eine schwere Hypothek für die Arbeitsmärkte. Die Anpassungskapazität wird durch die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung (hohe Lohnersatzrate, lange Bezugsdauer sowie laxer berufliche und regionale Zumutbarkeitskriterien) und die Höhe des vom Staat garantierten und wenig effizient bereitgestellten Existenzminimums beeinträchtigt. Beide institutionellen Arrangements installieren in ihrer gegenwärtigen Form einen Mindestlohn, der verhindert, daß sich die wenig qualifizierten Arbeitnehmer mit produktivitätsorientierten Löhnen Zeit kaufen können, um sich an die neuen Verhältnisse anzupassen. Die gegenwärtige Arbeitslosenversicherung behindert auch den sektoralen Strukturwandel. Die an die Verdienste im industriellen Sektor gekoppelten Transfers legen die Latte der Einkommensansprüche im Dienstleistungssektor relativ hoch⁵. Damit sinken vor allem für die wenig

2 Vgl. ders./Rainer Fehn, Sklerotisierte europäische Arbeitsmärkte – Durchschlägt die Europäische Währungsunion den gordischen Knoten?, in: Dieter Cassel (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart u. a. 1997 (i. E.).

3 Vgl. Norbert Berthold, Arbeitslosigkeit oder Einkommensungleichheit – Fluch globaler Märkte?, in: Wolfgang

Gitter (Hrsg.), Diesseits und jenseits von Geldangebot und Geldnachfrage, Baden-Baden 1996, S. 56–59.

4 Vgl. N. Berthold/R. Fehn (Anm. 2).

5 Vgl. Karl-Heinz Paqué, Arbeitslosigkeit und sektoraler Strukturwandel – Eine Interpretation von vier Dekaden

qualifizierten Arbeitnehmer die Anreize, in den Dienstleistungssektor zu wandern. Schließlich verschärft die Art, wie die Leistungen des Sozialstaates finanziert werden, die Probleme auf den Arbeitsmärkten. Die Finanzierung ist wesentlich an den Faktor Arbeit gebunden. Der Anteil der Arbeitgeber erhöht die Lohnnebenkosten und wirkt wie eine Steuer auf Arbeit. Der Anteil der Arbeitnehmer verringert die Nettoarbeitseinkommen und führt zu höheren Lohnforderungen der Gewerkschaften. Beides verringert die Nachfrage nach Arbeit.

Die Anpassungskapazität wird nicht nur durch einen ausgebauten Sozialstaat verringert. Die Tarifaufeinandersetzungen, die fast überall in Europa auf relativ zentraler Ebene stattfinden, tun ein übriges⁶. Man darf sich durch die formalen Verhandlungen auf Branchenebene nicht täuschen lassen. Es existieren vielfältige formelle und informelle Regelungen zur intersektoralen Koordination und Kooperation. Das Instrument der Pilotabschlüsse ist nur eine von vielen Möglichkeiten. Es verwundert deshalb auch nicht, daß überall in Europa gesamtwirtschaftliche Größen die sektoralen Lohnabschlüsse beherrschen. Sektorale Besonderheiten spielen eine untergeordnete Rolle. Die relativ zentralen Tarifaufeinandersetzungen verbannen wettbewerbliche Elemente weitgehend von den Arbeitsmärkten. Es dominieren überall kartellartige Strukturen. Die Arbeitsmärkte werden zu wettbewerblichen Ausnahmebereichen erklärt. In Deutschland steht dieses Ordnungsmodell der Tarifautonomie sogar unter dem Schutz der Verfassung, zumindest was seinen Kernbereich angeht.

Da der Wettbewerb auf den meisten europäischen Arbeitsmärkten zur Restgröße degradiert wird, verwundert es nicht, wenn die Anpassungskapazitäten nicht sehr hoch sind. Dies zeigt sich daran, daß sektorale und regionale Lohnstrukturen – gemessen an den Anpassungslasten – weder sehr differenziert noch ausreichend flexibel ausfallen. Die Anpassung an den strukturellen Wandel erfolgt weniger über eine Wanderung der Arbeit als vielmehr über ein verändertes Erwerbsverhalten (vor allem der Frauen), einen vorzeitigen Ruhestand und steigende Arbeitslosigkeit. Die qualifikatorische Lohnstruktur ist wenig differenziert und relativ inflexibel. Da relativ zentral verhandelt wird, fällt es den Tarifvertragsparteien auch leichter, die Anpassungslasten auf Dritte

abzuwälzen. Mächtige Tarifparteien können den Staat leichter beschäftigungspolitisch in Geiselhaft nehmen. Aktive Arbeitsmarktprogramme, Subventionen, Frühverrentungen und staatliche Beschäftigung sind nur einige Kanäle, über die Anpassungslasten externalisiert werden.

Das eigentliche Problem auf den meisten Arbeitsmärkten besteht darin, daß die Anpassungslasten nicht direkt individuell getragen werden. Man versucht vielmehr, diese Lasten über vielfältige und verschlungene Kanäle zu sozialisieren. Ein ausgebauter Sozialstaat und relativ zentrale Tarifverhandlungen sind notwendige institutionelle Voraussetzungen, um diesen Weg überhaupt gehen zu können. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zeigt allerdings, daß dieser Weg effizienzverschlingend ist. Was not tut, ist offenkundig: Die Beschäftigungsrisiken müssen stärker privatisiert werden. Das würde die Anpassungskapazitäten stärken und der Beschäftigung gut tun. Es ist kein Zufall, daß alle beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder diesen Weg gehen. Damit stehen die Reformen von Sozialstaat und Tarifverhandlungen im Mittelpunkt.

III. Die Krise des Sozialstaates: Ergebnis eines selbstzerstörerischen Prozesses oder mehr?

Der europäische Sozialstaat kämpft gegenwärtig an mehreren Fronten. Ein nur wenig funktionsfähiger Arbeitsmarkt entzieht ihm immer mehr die wirtschaftliche Basis. Es rächt sich jetzt auch für den Sozialstaat, daß man die Arbeitsmärkte zu wettbewerblichen Ausnahmebereichen gemacht hat. Ein umlagefinanzierter Sozialstaat kann nur funktionieren, wenn auch die Arbeitsmärkte funktionsfähig sind. Den härteren Kampf muß der Sozialstaat mit sich selbst führen. Er hat eine selbstzerstörerische Entwicklung in Gang gesetzt. Aus eigener Kraft wird er die Geister, die er gerufen hat, nicht mehr los. Auch der institutionelle Wettbewerb setzt ihm mächtig zu, er deckt seine Schwächen schonungslos auf und zwingt ihn, sich zu ändern.

Die spannende Frage ist, weshalb der europäische Sozialstaat auf einem selbstzerstörerischen Trip ist. Es gibt dafür mehrere Gründe⁷. Die eigentlichen

westdeutscher Arbeitsmarktgeschichte, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 21 (1995) 2, S. 177.

6 Vgl. Norbert Berthold/Rainer Fehn, Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: Werner Zohlnhöfer (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Berlin 1996, S. 57–94.

7 Vgl. Norbert Berthold, Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – Ökonomische Theorie des Sozialstaates, in: Karl-Hans Hartwig (Hrsg.), Alternativen der sozialen Sicherung – Umbau des Sozialstaates, Baden-Baden 1997, S. 27–35.

Probleme des Sozialstaates, die er ohne marktliche Hilfe nicht in den Griff bekommt, sind das „moral hazard“- und „Trittbrettfahrer“-Verhalten seiner Mitglieder. Dabei ist mit „moral hazard“ das Risiko gemeint, daß die Menschen genau das tun, was man von ihnen befürchtet. Die bloße Existenz von Versicherungsverträgen verändert das Verhalten der Versicherungsnehmer. In der Arbeitslosenversicherung äußert es sich darin, daß die Lasten der Anpassung nicht von den Akteuren auf den Arbeitsmärkten direkt getragen, sondern auf die Arbeitslosenversicherung abgewälzt werden. Das individuelle Arbeitsangebot wird verringert, Unternehmungen greifen schneller zum Instrument der Entlassung, die Tarifvertragsparteien orientieren sich bei der Lohnfindung nur bedingt an den tatsächlichen Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten. Die Arbeitslosigkeit steigt, das wirtschaftliche Wachstum wird beeinträchtigt.

Die „moralische“ Achillesferse des Sozialstaates ist auch in der Krankenversicherung nicht zu übersehen. Der Wettbewerb ist im stark regulierten Gesundheitswesen mehr oder weniger ausgeschaltet, die Eigenverantwortlichkeit der Individuen wird damit weitgehend verschüttet. Es entsteht ein Verantwortungsvakuum, das die latent vorhandene „Trittbrettfahrermentalität“ aller Beteiligten verstärkt und die versicherungstypischen „moral hazard“-Probleme vergrößert. Die Anreize der Leistungsanbieter (Ärzte, Gesundheitsindustrie), mehr Gesundheitsgüter anzubieten, werden erhöht, das Anspruchsdenken der Versicherungsnehmer (Patienten) wird verstärkt. Dabei geraten alle Beteiligten in ein Gefangenendilemma, in dem sie nach dem Motto handeln: „Verhalte Dich so, wie Du es von den anderen befürchtest“. Es kommt zu einer Ausbeutung aller durch alle. Die verstärkte Nachfrage nach Leistungen erhöht die finanziellen Ungleichgewichte, die Lohnnebenkosten steigen, die Arbeitslosigkeit nimmt zu.

In den umlagefinanzierten Systemen der Alterssicherung zeigt sich das Problem des „moral hazard“ und des Trittbrettfahrerverhaltens in mehreren Facetten. Die traditionelle Form offenbart sich in der großen Zahl von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten. Die Alterssicherungssysteme werden nicht nur individuell von den Arbeitnehmern, sondern auch kollektiv durch die Tarifvertragsparteien zweckentfremdet. Die Tarifpartner nutzen mit staatlicher Hilfe die Alterssicherung, um Anpassungslasten auf Dritte abzuwälzen. Eine besondere Spielart von „moral hazard“ tritt auf, weil die erwerbstätige Generation zu wenig Kinder in die Welt setzt. Wenn die Renten im Alter über eine Umlage unter den Erwerbstätigen finanziert werden, sind die finan-

ziellen Anreize relativ gering, Kinder aufzuziehen, um für das Alter vorzusorgen. Da aber die Sicherheit der Renten auch von der Zahl der Erwerbstätigen in der Zukunft abhängt, verhalten sich zumindest jene, die keine Kinder haben, wie Trittbrettfahrer. Die Folge sind steigende finanzielle Ungleichgewichte, höhere Beiträge und eine steigende Arbeitslosigkeit.

Der Sozialstaat bringt sich noch aus einem anderen Grund in Schwierigkeiten. Er versucht nicht nur, den Individuen einen Schutz gegen die Wechselfälle des Lebens zu bieten, er verteilt auch in erheblichem Maße interpersonell um: Die politischen Entscheidungsträger können der Versuchung nicht widerstehen, die umverteilungspolitischen Instrumente als Parameter im Wettbewerb auf den Wählerstimmenmärkten einzusetzen. Diese Instrumente sind so beliebt, weil die Leistungen spürbar spezifischen Gruppen gewährt, die finanziellen Lasten aber eher unfühlbar auf die große Masse der gegenwärtigen und zukünftigen Steuer- und Beitragszahler abgewälzt werden. Es wird nicht nur „zuviel“, sondern auch wenig effizient umverteilt. Nach der Logik der politischen Ökonomie ist es nur folgerichtig, wenn der Löwenanteil dieser Aktivitäten in der politisch ertragreichen Mittelklasse entfaltet wird. Dabei wird oft nur von der linken in die rechte Tasche umverteilt. Dies kann man daran erkennen, daß die Gruppe der Bezieher mittlerer Einkommen per Saldo wohl kaum begünstigt wird, weil sie auch wieder die Gruppe ist, die vorwiegend zur Kasse gebeten wird, wenn es darum geht, die umverteilungspolitischen Wohltaten zu finanzieren. Der Sozialstaat gefährdet mit diesem verteilungspolitischen Unfug seine eigene ökonomische Basis, weil er Steuern und Abgaben erhöhen muß.

Die selbstzerstörerischen Züge des Sozialstaates treten immer deutlicher zutage. Die zeitlichen Abstände, in denen sich die finanziellen Probleme krisenhaft zuspitzen, werden kürzer. Diese Entwicklung ist nicht neu, der intensivere institutionelle Wettbewerb beschleunigt sie allerdings seit Anfang der achtziger Jahre. Die Güter- und Faktormärkte werden europa- und weltweit immer offener. Die Möglichkeiten der Unternehmungen, sich dort niederzulassen, wo sie weltweit die günstigsten Produktionsbedingungen finden, nehmen zu. Der Boom bei den Direktinvestitionen deutet darauf hin, daß sie gelernt haben, die weltweit kostengünstigsten Standorte zu nutzen. Die internationalen Standorte stehen in einem immer stärkeren Wettbewerb. Der verstärkte internationale Handel und mobilere Produktionsfaktoren, allen voran Kapital, verschärfen die Probleme des Sozialstaates und stellen die institutionellen Arrange-

ments, auch die sozialpolitischen, auf den Prüfstand.

Der institutionelle Wettbewerb offenbart, wo der gegenwärtige Sozialstaat nach wie vor in der Lage ist, sozialpolitische Aufgaben besser als der Markt zu erfüllen. Er deckt aber auch auf, wo er keine komparativen Vorteile mehr hat. Der Sozialstaat hat die komparativen Vorteile, die er bei wenig entwickelten Kapital- und Versicherungsmärkten lange Zeit hatte, um die Individuen gegen die Wechselfälle des Lebens abzusichern, inzwischen weitgehend verloren. Es ist effizienter, sich im Falle von Krankheit, Alter und Pflegebedürftigkeit auf privaten Versicherungsmärkten abzusichern. Allein die Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit scheint beim Sozialstaat gegenwärtig noch besser aufgehoben als auf privaten Versicherungsmärkten. Der Grund dafür ist einfach: Die Arbeitslosigkeit ist ein nur schwer versicherbares Risiko. Das Risiko eines Versicherten, seinen Arbeitsplatz zu verlieren, ist nicht unabhängig von den Risiken der anderen Arbeitnehmer. Der institutionelle Wettbewerb führt in der Tat zum „Tod des Versicherungsstaates“⁸, wenn auch auf Raten. Das ist allerdings nicht negativ zu beurteilen. Es kommt vielmehr zu einer neuen Aufgabenteilung zwischen Sozialstaat und Markt, wobei jeder das macht, was er am besten kann.

Der institutionelle Wettbewerb zeigt deutlich, was der (Sozial-)Staat nach wie vor besser kann als der Markt: Er hat komparative Vorteile, wenn es darum geht zu verhindern, daß Menschen materiell ins Bodenlose fallen. Die Erfahrung zeigt, daß er diese Aufgabe gegenwärtig vernachlässigt und sich lieber auf dem wählerwirksameren Felde der Umverteilung bei den mittleren Einkommen tummelt. Der institutionelle Wettbewerb wird den Sozialstaat zwingen, auch auf dem Felde der umverteilungspolitischen Aktivitäten bei seinen Leisten zu bleiben. Dem Unfug, von den „nicht ganz Reichen zu den nicht ganz Armen“⁹ umzuverteilen, wird eher früher als später ein Ende bereitet. Da diese Aktivitäten nicht durch entsprechende Produktivitäten gedeckt sind, machen sie ein Land im internationalen Standortwettbewerb weniger attraktiv. Der institutionelle Wettbewerb wird den Sozialstaat auf das Terrain verweisen, auf dem er nach wie vor komparative Vorteile hat, wenn er es nur richtig anpackt: bei der Bekämpfung von Armut.

8 Vgl. Hans-Werner Sinn, Tax Harmonisation or Tax Competition in Europe, in: European Economic Review, 34 (1990) 2/3, S. 502.

9 Vgl. Bernhard Külp, Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen und zu Lasten der nicht ganz Reichen?, in: Ernst Dürr u. a. (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Berlin 1975, S. 227–241.

IV. Privatisierung der Sozialpolitik: Ein Weg aus dem Dschungel des Sozialstaates?

Die Schwierigkeiten, mit denen die Arbeitsgesellschaft fast überall in Europa zu kämpfen hat, und die Krise, in der sich der europäische Sozialstaat befindet, haben eine gemeinsame Ursache: Der Wettbewerb wird weitgehend ausgeschlossen. Die Arbeitslosigkeit erweist sich als dauerhaft hoch, weil man die europäischen Arbeitsmärkte zu wettbewerblichen Ausnahmebereichen erklärt hat und die Anpassungslasten sozialisiert. Der europäische Sozialstaat befindet sich am Rande des finanziellen Abgrundes, weil man ihm Aufgaben aufbürdet, die Kapital- und Versicherungsmärkte effizienter erledigen können. Was not tut ist offenkundig: Die Aufgaben des Sozialstaates müssen ebenso stärker privatisiert werden wie das Beschäftigungsrisiko. Nur mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten und bei der Produktion von „Sicherheit“ können Europa aus der Krise helfen.

Wer es sehen wollte, konnte es schon lange erkennen: Der Sozialstaat hat seine komparativen Vorteile bei der Produktion des Gutes „Sicherheit“ weitgehend verloren. Der schärfere Standortwettbewerb öffnet auch denen die Augen, die sich bisher standhaft weigerten, sie aufzumachen. Er deckt die strukturellen Schwächen des gegenwärtigen Sozialstaates auf. Wenn man nicht auf die protektionistische Karte setzt, nimmt der Zwang zu, die soziale Sicherung effizienter zu gestalten. Der Standortwettbewerb rückt die Stellung des Sozialstaates in einer marktwirtschaftlichen Ordnung wieder zurecht. Er war und ist gedacht als ein Sicherungsnetz gegen Risiken, für die auf privaten Märkten eine effiziente Vorsorge nicht möglich ist. Dies gilt beim heutigen Zustand der Kapital- und Versicherungsmärkte allenfalls noch für die Arbeitslosenversicherung, nicht aber für die Kranken- und Rentenversicherung.

Das Gesicht der Gesetzlichen Krankenversicherung wird sich grundlegend ändern. Es sind nur einige wenige Elemente, die eingeführt werden müssen, um eine marktliche Reform im Gesundheitswesen auf den Weg zu bringen. Dennoch führen sie zu effizienteren Lösungen als die vielfältigen interventionistischen Reformmaßnahmen, die in den letzten beiden Jahrzehnten seit Ausbruch der Dauerkrisen in der Krankenversicherung ergriffen wurden und allenfalls das Prädikat „Flickschusterei“ verdienen. Die grundlegende Voraussetzung ist, daß die Individuen frei entscheiden können, bei welcher privaten oder staat-

lichen Versicherung sie sich versichern. Die regulierenden Eingriffe des Staates beschränken sich auf drei: Notwendig ist zweifellos eine allgemeine Versicherungspflicht in Höhe einer gewissen Mindestsicherung. Damit wird verhindert, daß sich Individuen überhaupt nicht absichern und später dem Staat zur Last fallen. Daneben ist auch ein Kontrahierungszwang der Versicherungsanbieter geboten. Dies ist notwendig, damit auch schlechte Risiken einen adäquaten Versicherungsschutz erhalten können¹⁰. Schließlich müssen auch risikobezogene Kompensationszahlungen der Versicherer untereinander bei einem Wechsel der Versicherten möglich werden. Nur so wird garantiert, daß sich auch ein effizienzsteigernder Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten entwickeln kann.

Es führt kein Weg daran vorbei, auch bei der Alterssicherung sind private Kapital- und Versicherungslösungen längerfristig sinnvoll und unausweichlich. Die Vorteile gegenüber umlagefinanzierten Systemen lassen sich vor allem für die junge Generation in Mark und Pfennig ausdrücken¹¹. Das konstituierende Prinzip ist auch in diesem Falle, daß die Individuen ihre Versicherung frei wählen können. Damit scheidet die Lösung aus, die staatlich umlagefinanzierte Alterssicherung mit Kapital zu fundieren. Um einige regulierende Eingriffe kommt man aber auch bei privaten Versicherungslösungen nicht herum: Notwendig ist zweifellos eine allgemeine Versicherungspflicht in Höhe einer bestimmten Mindestsicherung. Die Schwierigkeiten des Transfers der angesparten finanziellen Mittel beim Wechsel der Versicherung treten bei der privaten Alterssicherung nicht auf. Weitere regulierende Eingriffe sind deshalb auch nicht notwendig.

Schwierig kann der Übergang von der staatlichen zu einer privaten Lösung werden. Die erwerbstätige Generation muß nicht nur die Ansprüche an das alte, umlagefinanzierte Alterssicherungssystem bedienen, sondern auch eigene Vorsorge für das Alter betreiben. Die Mehrbelastung der heute jungen Generation wird allerdings geringer ausfallen, als diese einfache Überlegung glauben machen will¹². Der Übergang zu einem privat organisierten, kapitalfundierte Alterssicherungssystem beschert nicht nur zukünftigen Generatio-

nen, sondern auch der heute jungen Generation direkt beträchtliche Effizienzgewinne. Die negativen Auswirkungen der Leistungs- und Finanzierungsseite der umlagefinanzierten Alterssicherung auf die Arbeitsmärkte entfallen. Die Lasten der Arbeitslosigkeit verringern sich. Die stärkere Kapitalfundierung der Alterssicherung erhöht den inländischen Kapitalstock. Wenn es gelingt, schädliche Regulierungen auf den Kapitalmärkten abzubauen, wird die Lage auf den Arbeitsmärkten und das wirtschaftliche Wachstum auch von dieser Seite positiv beeinflusst. Wird dagegen das staatlich umlagefinanzierte Alterssicherungssystem beibehalten, dann wird die demographische Entwicklung für eine steigende Belastung der jungen erwerbstätigen Generation sorgen.

Die Versicherungsmärkte sind gegenwärtig noch nicht in der Lage, die Individuen effizient gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit abzusichern. Dies wird wohl auch in absehbarer Zeit eine sozialstaatliche Aufgabe bleiben müssen. Die finanziellen Probleme der Arbeitslosenversicherung lassen sich nur bedingt lösen, wenn man allein darauf setzt, den Versicherungsgedanken zu stärken. Notwendig ist eine ursachenadäquate Therapie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Dabei kann nur mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt helfen. Die verschiedenen Formen des „moral hazard“-Verhaltens in der Arbeitslosenversicherung lassen sich verringern, wenn einerseits die Beiträge stärker nach individuellen und strukturellen Merkmalen differenziert und verschiedene Leistungspakete zu unterschiedlichen Beiträgen angeboten¹³, andererseits die Lohnersatzleistungen verringert oder degressiv gestaltet, die Bezugsdauer verkürzt und an Auflagen zur Weiterqualifizierung gekoppelt und auch die Zumutbarkeitskriterien verschärft werden.

Der institutionelle Wettbewerb beschleunigt den Prozeß der Privatisierung im Bereich des Sozialen. Er hilft, das Gut „Sicherheit“ zumeist privat, auf jeden Fall aber effizienter herzustellen. Das wird für das Gut „Gerechtigkeit“ bestritten. Es wird befürchtet, daß bei offenen Güter- und Faktormärkten der Kampf gegen die Armut mangels Masse früher oder später eingestellt werden müsse. Das ist nicht der Fall. Wird der Kampf gegen Armut effizient geführt, gewinnt der Standort. Können die Individuen sicher sein, im Falle des wirtschaftlichen Scheiterns nicht ins Bodenlose zu fallen, wird eine Gesellschaft produktiver¹⁴. Die

10 Vgl. Rüdiger Soltwedel, Dynamik der Märkte – Solidität des Sozialen. Leitlinien für eine Reform der Institutionen, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 297/298, Kiel 1997, S. 74 f..

11 Vgl. Hans H. Glismann/Ernst-Jürgen Horn, Die Krise des deutschen Systems der staatlichen Alterssicherung, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 46 (1995), S. 309–344.

12 Vgl. Norbert Berthold/Cornelia Schmid, Der Generationenvertrag – ein Auslaufmodell?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 23 (1997) 2, S. 152–157.

13 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Reformen voranbringen. Jahrgutachten 1996/97, Stuttgart 1996, Ziffer 452–457.

14 Vgl. Karl Homann/Ingo Pies, Sozialpolitik für den Markt. Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in:

wirtschaftlichen Aktivitäten werden riskanter, innovative Durchbrüche wahrscheinlicher, Investitionen in Real- und Humankapital damit ertragreicher. Die Rate der Kriminalität sinkt, der soziale Frieden wird stabiler, die Streikhäufigkeit geht zurück. Ein weiteres kommt hinzu: Die Bereitschaft der Individuen, die zwar effizienzsteigernden, aber oft auch ungemütlichen Regeln des marktwirtschaftlichen Systems zu akzeptieren, nimmt zu. Die marktwirtschaftliche Ordnung wird gefestigt. Die Erträge aus Investitionen werden ebenso sicherer wie der Nutzen aus dem Konsum. Es steht nicht zu befürchten, daß das Kapital einen weiten Bogen um ein Land macht, wenn Armut effizient bekämpft wird.

Diese produktiven Effekte treten allerdings nur ein, wenn die Instrumente im Kampf gegen Armut so gewählt werden, daß die Vorteile in Form von mehr sozialer Sicherheit und einer stärkeren Risikobereitschaft nicht durch die Nachteile einer verminderten Leistungsbereitschaft kompensiert werden. Die Vorschläge, die gemacht wurden, um zu verhindern, daß Individuen in der Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle enden, sind Legion. Sie reichen von einem Bürgergeld über unterschiedliche Varianten einer zielgruppenorientierten negativen Einkommensteuer bis zu verschiedenen Formen von Gutscheinelösungen für Langzeitarbeitslose¹⁵. Die Wahl der richtigen Instrumente ist allerdings nicht ganz einfach. Die Balance zwischen der Solidarität der Gesellschaft und der Eigenverantwortlichkeit der Individuen ist nicht leicht zu finden. Aber auch in diesem Falle erweist sich der institutionelle Wettbewerb als eine wichtige Hilfe. Er zwingt die politischen Entscheidungsträger nicht nur, sich nach Instrumenten umzuschauen, die einerseits helfen, die materielle Not wirksam zu lindern, und andererseits vermeiden, daß die Leistungsanreize der Individuen über Gebühr leiden. Der institutionelle Wettbewerb erleichtert es ihnen auch, solche institutionellen Arrangements zu entdecken.

Es ist auch bei schärferem institutionellen Wettbewerb möglich, das Problem der Armut in den Griff zu bekommen. Eines sollte man allerdings bedenken. Der institutionelle Wettbewerb zwingt die politischen Entscheidungsträger, den Kampf gegen die Armut anders als bisher zu finanzieren. Es wird immer schwerer, den Faktor Finanz- und Realkapital zur Finanzierung heranzuziehen. Da er international immer mobiler wird, gelingt es auf

nationaler Ebene immer weniger, seine Erträge zu besteuern. Wenn man also Armut bekämpfen will, müssen vor allem die international weniger mobilen Faktoren, allen voran der Faktor Arbeit, zur Kasse gebeten werden. Bei offenen Güter- und Faktormärkten muß die Umverteilung zugunsten der armen Arbeitnehmer immer stärker von den reicheren Arbeitnehmern finanziert werden. Es wäre fatal, wenn die Politik versuchte, Realkapital verstärkt zur Kasse zu bitten. Die gegenteilige Strategie ist sinnvoll. Wenn es durch attraktive Rahmenbedingungen gelingt, das international mobile Realkapital ins Land zu locken, steigt die Produktivität der immobilen Faktoren und damit deren Einkommen. Damit stellen sich nicht nur arme und reiche Arbeitnehmer besser, auch der finanzielle Spielraum für die unbedingt notwendigen umverteilungspolitischen Aktivitäten zur Existenzsicherung nimmt zu.

V. Privatisierung des Beschäftigungsrisikos: Ein Weg aus der Krise am Arbeitsmarkt?

Die stärkere Privatisierung des Sozialstaates trägt dazu bei, das Gut „Sicherheit“ kostengünstiger zu produzieren, der institutionelle Wettbewerb hilft, den Kampf gegen Armut effizienter zu führen. Das ist aber nur die halbe Wahrheit: Eine solche Reform des Sozialstaates entschärft auch die Situation auf den Arbeitsmärkten, und zwar dadurch, daß sie hinsichtlich Leistung und Finanzierung der Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ entlastet werden. Die weitgehend marktliche Produktion von „Sicherheit“ stärkt das Versicherungsprinzip. Damit werden den individuellen und kollektiven Fehlanreizen die schärfsten Zähne gezogen. Auch von der Finanzierungsseite werden die Arbeitsmärkte entlastet. Die individuellen Versicherungsprämien sind keine Steuer auf Arbeit. Die Aufwendungen zur Finanzierung von „Gerechtigkeit“ bleiben es aber. Die Steuer- und Abgabenschere schließt sich erheblich, der negative Einfluß auf die Arbeitsnachfrage wird geringer. Der Teufelskreis von Arbeitslosigkeit, steigenden Sozialversicherungsbeiträgen und steigender Arbeitslosigkeit wird durchbrochen. Er wird durch einen Tugendkreis abgelöst. Geringere Steuern und Abgaben ermuntern die Unternehmungen zu mehr Investitionen und einer verstärkten Nachfrage nach Arbeitskräften. Die Arbeitslosigkeit wird abgebaut, das Einkommen der Arbeitnehmer höher und stetiger.

Ingo Pies/Martin Leschke (Hrsg.), James Buchanans Konstitutionelle Ökonomik, Tübingen 1996, S. 219–220.

15 Vgl. Jürgen Jerger/Alexander Spermann, Wege aus der Arbeitslosenfalle – ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 46 (1997) 1, S. 51–73.

Auch wenn es auf den ersten Blick nicht so aussieht, eines hilft vor allem den arbeitslosen Arbeitnehmern: die Reform der Arbeitslosenversicherung. Die Erfahrungen in den skandinavischen Ländern zeigen, daß es sehr sinnvoll sein kann, die Arbeitslosenversicherung versicherungsadäquater umzugestalten. Eine begrenzte Dauer des Bezugs von Leistungen und härtere berufliche und regionale Zumutbarkeitskriterien verringern die Arbeitslosigkeit, die aus dem sektoralen Strukturwandel vom industriellen Bereich hin zum Dienstleistungssektor entsteht. Es lohnt sich für die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer wieder eher, sich nach einem Arbeitsplatz im Dienstleistungssektor umzuschauen, selbst wenn er schlechter bezahlt ist als der bisherige im industriellen Bereich. Die Aufnahme einer Arbeit ist der erste Schritt zu einer besser bezahlten Arbeit. Wunderdinge sollte man allerdings von einer solchen Reform nicht erwarten. Unabdingbar sind stärker differenzierte und wesentlich flexiblere regionale, sektorale und qualifikatorische Lohnstrukturen¹⁶.

Eine solche Reform des Sozialstaates ist allerdings nur ein erster Schritt. Er reicht nicht aus, die Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen. Das eigentliche Problem auf den Arbeitsmärkten ist die Machtposition der Arbeitsplatzbesitzer. Macht und Machtmißbrauch entstehen, weil der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten weitgehend ausgeschaltet ist und auch auf den Gütermärkten ausgehebelt wird. Hier gilt es anzusetzen. Ein schärferer Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten stärkt die Anpassungskapazitäten. Die Akteure auf den Arbeitsmärkten würden ihren beschäftigungspolitischen Unfug stark einschränken, wenn der Wettbewerb auf den Gütermärkten schärfer ausfiele. Die Löhne und Tarife, die sich nicht an der tatsächlichen Lage an den Arbeitsmärkten orientierten, ließen sich für die Arbeitsplatzbesitzer nicht mehr kostenlos durchsetzen. Bei scharfem Wettbewerb auf den Gütermärkten ist es nur noch bedingt möglich, überhöhte Löhne auf die Güterpreise zu überwälzen. Der Anreiz zu solchen Abschlüssen für die Arbeitsplatzbesitzer ist nicht sehr hoch, da die eigenen Arbeitsplätze auf dem Spiel stehen.

Tatsächlich ist der Wettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten aber alles andere als sehr intensiv. Es müssen einerseits erhebliche Hemmnisse beseitigt werden, die den Wettbewerb auch

auf diesen Märkten behindern¹⁷. Dazu zählen eine Vielzahl staatlicher und tarifvertraglicher Regulierungen. Die typisch deutsche Diskussion um den Ladenschluß im Dienstleistungssektor ist nur die Spitze des ordnungspolitischen Eisberges. Sie zeigt, wie schwer es in diesem Lande ist, Reformen auf den Weg zu bringen. Es ist andererseits unabdingbar, die Wettbewerbsverzerrungen zu unterbinden, die durch staatlich verordnetes finanzielles Doping (Subventionen) entstehen. Schließlich muß dafür Sorge getragen werden, daß in den „sensiblen“ Bereichen die Barrieren gegenüber Handelspartnern außerhalb der Europäischen Union beseitigt werden, die nicht nur durch gemeinsame handelspolitische Maßnahmen, sondern auch durch industriepolitische Aktivitäten errichtet werden.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten muß aber auf den Arbeitsmärkten selbst liegen. Es gilt, dem Preis für Arbeit wieder seine eigentliche Funktion zurückzugeben. Er soll, sowohl was die Lohnhöhe als auch die Lohnstrukturen angeht, adäquat auf die Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten reagieren. Es ist unabdingbar, die Arbeitsmarktordnung so umzugestalten, daß die Arbeitsmärkte funktionsfähiger werden und flexibler auf Herausforderungen reagieren können. Die Tarifvertragsparteien müssen gezwungen werden, ihre beschäftigungspolitische Verantwortung wieder wahrzunehmen und sie nicht auf Dritte abzuwälzen. Das ist nur möglich, wenn man für mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten sorgt. Die Vorschläge, wie dies geschehen könnte, liegen seit langem auf dem Tisch¹⁸. Tarifkorridore, abgesenkte Einstiegstarife, ertragsabhängige Lohnbestandteile, tarifvertragliche oder gesetzliche Öffnungsklauseln, differenzierte Gestaltung der Arbeitszeit in den Betrieben, mehr Jahresarbeitszeitregelungen, verlängerte Maschinenlaufzeiten durch Reorganisation der Arbeitsschichten, mehr Zeitarbeit, befristete Arbeitsverträge und Leiharbeitsverhältnisse sind nur einige wenige Varianten.

Diese Erkenntnisse sind nicht neu, der intensivere institutionelle Wettbewerb wird die Tarifpartner allerdings zwingen, sie auch in die Tat umzusetzen. Ein Aspekt wird von besonderer Bedeutung sein: die Art, wie Tarifaueinandersetzungen geführt werden. Die eher archaischen Methoden des Arbeitskampfes und das fein versponnene globale wirtschaftliche Netzwerk sind wie Feuer und Was-

16 Vgl. Norbert Berthold/Rainer Fehn, Das Beschäftigungspotential einer flexibleren qualifikatorischen Lohnstruktur, in: Dieter Sadowski/Martin Schneider (Hrsg.), Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik: Optionen für mehr Beschäftigung I, Frankfurt am Main u. a. 1997, S. 71–99.

17 Vgl. Norbert Berthold, Arbeitslosigkeit, Subsidiarität und institutioneller Wettbewerb, in: Lüder Gerken (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Berlin u. a. 1995, S. 260–264.

18 Vgl. Jürgen B. Donges, Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Tübingen 1992, S. 37–41.

ser. Das kartellartige Ritual nationaler Lohnrunden um die Einkommensverteilung wird immer mehr vom Wettbewerb der Länder und Regionen um Arbeitsplätze abgelöst¹⁹. Die Löhne und Arbeitsbedingungen müssen in immer stärkerem Maße die unterschiedlichen Bedingungen auf den sektoralen, regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkten berücksichtigen. Der Lohn wird immer wichtiger, um die Effizienz der Arbeitnehmer zu steigern. Dies alles nagt an den Fundamenten zentraler Lohnverhandlungen. Die Tendenz zu betriebsnäheren Formen der tariflichen Auseinandersetzungen wird sich beschleunigen. Die Lohnpolitik wird stärker diszipliniert, weil es immer weniger gelingt, die Kosten einer falschen Lohnpolitik auf Dritte abzuwälzen.

Da der institutionelle Wettbewerb die Kanäle verstopft, über die Anpassungslasten auf Dritte abgewälzt werden, verändert sich auch das Gesicht der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Es ist zwar grundsätzlich denkbar, daß eine solche Politik die Anpassungskapazität erhöht. Vermittelt sie arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern marktverwertbares Humankapital, erhöht sie deren Chancen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Die Realität sieht oft anders aus. Die aktive Arbeitsmarktpolitik intensiviert den Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten zumeist nicht. Es ist ein Versuch der Arbeitsplatzbesitzer, arbeitslos gewordene Arbeitnehmer ruhig zu stellen. Offene wird in versteckte Arbeitslosigkeit umgewandelt²⁰. Der schärfere institutionelle Wettbewerb ist auch in diesem Falle ein Segen. Er erhöht nämlich den Preis, den die Arbeitsplatzbesitzer für diese ineffiziente Politik bezahlen müssen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Zukunft wird deshalb anders aussehen: Sie ist auf be-

stimmte Problemgruppen am Arbeitsmarkt gerichtet und zeitlich strikt begrenzt.

VI. Schlußbemerkungen

Es ist wohl wahr: Die Welt verändert sich in einem atemberaubenden Tempo. Während wir in Europa noch über die negativen Seiten der veränderten weltwirtschaftlichen Gegebenheiten lamentieren, haben andere in der Welt längst begriffen, daß die Zeiten, den Wohlstand zu steigern, schon lange nicht mehr so günstig waren wie gegenwärtig. Hauptgewinner sind die international mobilen Produktionsfaktoren Real- und Finanzkapital, aber auch qualifizierte Arbeit wird sich einen Teil des größer werdenden Kuchens abschneiden. Die immobilen Faktoren wie einfache Arbeit haben es da schwerer. Aber auch sie können an dem steigenden Wohlstand teilhaben. Es muß ihnen allerdings gelingen, sich für die mobilen Produktionsfaktoren attraktiv zu machen. Damit steht der gesamte Standort auf dem Prüfstand, allen voran die Arbeitsmärkte und der Sozialstaat.

Der bisherige europäische Weg, den Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen weitgehend auszuschalten und die Anpassungslasten zu sozialisieren, erweist sich immer mehr als das, was er schon immer war: ein Holzweg. Was not tut ist klar: Die Arbeitsmärkte müssen wettbewerblischer werden, der Sozialstaat muß auf die Felder verwiesen werden, auf denen er tatsächlich komparative Vorteile gegenüber marktlichen Lösungen hat. Das Beschäftigungsrisiko muß ebenso stärker privatisiert werden wie weite Bereiche der Sozialpolitik. Die immobilen Produktionsfaktoren können an den wachsenden Wohlstandsgewinnen nur teilhaben, wenn sie beschäftigt sind, ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, sich kostengünstiger als bisher gegen die Wechselfälle des Lebens abzusichern und der Sozialstaat effizienter als bisher dafür Sorge trägt, daß die Individuen im Falle des wirtschaftlichen Scheiterns nicht ins Bodenlose fallen.

19 Vgl. Olaf Sievert, Geld, das man nicht selbst herstellen kann: Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Europäische Währungsunion, in: Peter Bofinger u. a. (Hrsg.), Währungsunion oder Währungschaos? Was kommt nach der D-Mark, Wiesbaden 1993, S. 17 f.

20 Vgl. Norbert Berthold/Rainer Fehn, Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?, in: ORDO, Jahrbuch für Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 48/49 (1997) (i. E.).

Der Sozialstaat hat eine Zukunft

I. Sozialstaat in der Grundsatzkritik

Hat der Sozialstaat, so wie er sich im Nachkriegsdeutschland entwickelt hat und mit der deutschen Vereinigung ohne Abstriche auf die neuen Länder übertragen worden ist, noch eine Zukunft? Folgt man dem Mainstream in der (Wirtschafts-)Wissenschaft, wird diese Frage vermehrt negativ beschieden. Die Diagnose lautet, daß der Sozialstaat mit seinen hergebrachten Institutionen, Leistungsprinzipien und seinem Ausgabenvolumen nicht mehr fortgeschrieben werden könne. Er sei der eigentliche Verursacher für Arbeitsmarktkrise, Wachstumsschwäche, Standortrisiken im internationalen Wettbewerb sowie für die prekäre Finanzlage der öffentlichen Haushalte, weil er sich wie Mehltau auf die Kräfte des Marktes gelegt habe und die Funktionsfähigkeit der Wettbewerbswirtschaft langsam aber sicher erdrossle. Die politische Schlußfolgerung aus dieser Diagnose ist so einfach wie jedem bekannt: Um den Marktkräften wieder Entfaltungsmöglichkeiten zu geben und Wachstumsdynamik freizusetzen, bedürfe es einer deutlichen Begrenzung des „Sozialen“ in der Marktwirtschaft. Nur so lasse sich die gegenwärtige Krise überwinden und eine Antwort auf die Herausforderungen der „Globalisierung“ finden.

Eine Alternative dazu gebe es nicht, da die Bedingungen des Weltmarktes eine Anpassung über kurz oder lang erzwingen. Je früher also die Politik reagiere, desto besser¹!

Vertreter dieser Position, die mehr und mehr die politische Grundstimmung in der Bundesrepublik dominiert und Zug um Zug politisch umgesetzt wird, begnügen sich nicht mit der Forderung nach Korrekturen und einzelnen Einschnitten im Sozialleistungssystem. Es geht um einen grundlegenden

1 Vgl. für viele: Norbert Berthold, Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – Ökonomische Theorie des Sozialstaates, in: Karl-Heinz Hartwig (Hrsg.), Alternativen der sozialen Sicherung – Umbau des Sozialstaates, Baden-Baden 1997, S. 10 ff.; Rüdiger Soltwedel, Wettbewerb, Verantwortung und Solidarität – Soziale Marktwirtschaft als Erfolgsfaktor in einer zusammenwachsenden Welt, Gütersloh 1997; Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 13/6200, S. 223 ff. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch den Beitrag von Cornelia Schurid und Norbert Berthold in diesem Heft.

Umbau des gesellschaftspolitischen Regimes, das die Bundesrepublik – und andere europäische Länder – als Modell des „rheinischen Kapitalismus“ geprägt hat. Neoliberale Positionen eines radikalen Umbaus der Gesellschaft sind in wenigen Jahren vom Rand ins Zentrum der Politikberatung und des politischen Diskurses vorgestoßen. Das Diktum „Sozialabbau“ trifft diese Position nur unzureichend, ebenso unpräzise ist die oftmals geäußerte Befürchtung, die Sozialpolitik solle gänzlich „abgeschafft“ werden. Es geht vielmehr – wenn wir uns hier auf das System der sozialen Sicherung im engeren Sinne beschränken und andere, wesentliche Elemente des sozialstaatlichen Gefüges einmal außer acht lassen (wie u. a. Arbeitsrecht, kommunale Sozialpolitik, Tarifautonomie) – um eine schrittweise Neuorientierung der die soziale Sicherung (quantitativ wie qualitativ) prägenden Sozialversicherung. Die Entwicklung geht hin zu einer „schlanken“ Absicherung auf unterem Niveau; die Institutionen und Leistungen der Sozialversicherung sollen zwar nicht aufgelöst (für den radikalen Schritt eines abrupten Übergangs zur Grundrente/Grundsicherung finden sich [noch?] keine Mehrheiten), aber doch durch ihre konsequente Anpassung an die Prinzipien der privaten Versicherung strukturell verändert werden. Die Stichworte in diesem Konzept lauten u. a.: Reduzierung des Leistungsniveaus, Ausgrenzung von Risiken und Leistungstatbeständen, Ausgliederung der sogenannten „versicherungsfremden“ Leistungen des sozialen Ausgleichs, Auflösung der paritätischen Beitragsfinanzierung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und Reduzierung des Leistungskatalogs auf eine Basisversorgung. Der Sicherungsschutz nähert sich damit einer Art Minimalabsicherung knapp oberhalb des Sozialhilfeniveaus. Alles andere, also die bessere und angemessene Absicherung vor den Standardrisiken des Lebens, sollen die, die es sich leisten können, durch privatwirtschaftliche Vorsorge, basierend auf Vermögensbildung und dem Abschluß individueller Versicherungsverträge, eigenverantwortlich regeln.

Es besteht wenig Zweifel: Der die Bundesrepublik lange Jahre prägende sozialstaatliche Konsens, dessen Stabilität und Breitenwirkung zweifelsohne durch die Erfahrungen mit Faschismus und Krieg, aber auch durch die spezifischen Bedingungen der nachfolgenden Systemkonkurrenz, zu erklären

sind, löst sich auf. In einer solchen Situation erhält die Frage nach der Zukunft des Sozialstaates einen sehr grundsätzlichen Stellenwert. Die Diskussion beschränkt sich nicht mehr auf den Kreis der sachkundigen „Sozialpolitiker“; sie gewinnt den Charakter einer gesellschaftspolitischen Richtungsentscheidung. Es geht zunächst einmal um die normative Aussage über den Stellenwert des sozialen Ausgleichs in einer entwickelten Ökonomie und demokratischen Gesellschaft. Welches Bild einer gerechten, chancengleichen Gesellschaft und von humanen Lebensbedingungen, die die menschliche Würde und die persönliche Entfaltung sichern, haben wir vor Augen? Wie soll das mitmenschliche Zusammenleben politisch-demokratisch gestaltet werden; was soll bewahrt, was soll in Anpassung an den sozial-strukturellen Wandel, dem die Gesellschaft unterliegt, verändert werden²?

Läßt sich das – so die zweite, daran anschließende Frage –, was wir gesellschaftspolitisch anstreben, ökonomisch und fiskalisch auch durchsetzen – oder müssen wir wohl oder übel vor dem stummen Zwang des Weltmarktes kapitulieren und uns dem ökonomischen Zeitgeist bedingungslos anpassen?

Am Anfang der Debatte steht die Wertorientierung, denn Sozialstaat und soziale Sicherung sind keine abstrakten, akademischen Gebilde, die sich von Wissenschaftlern am Schreibtisch nach Belieben modellieren lassen. Es geht um die Lebensbedingungen und -perspektiven der Menschen in diesem Land, um die Teilhabe aller an den grundlegenden Bedürfnissen wie Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnen, soziale Sicherheit. Ökonomische Kriterien wie wirtschaftlicher Erfolg auf den Märkten, Rentabilität und Renditemaximierung können deshalb nicht alleiniger Maßstab für die Ordnung der Gesellschaft sein. Deutschland ist eben nicht nur ein Wirtschaftsstandort, sondern auch ein „Lebensstandort“.

Schon mehren sich die Stimmen, die nicht nur den Sozialstaat, sondern das demokratische Prinzip überhaupt als lästigen Hemmschuh im Globalisierungswettbewerb ansehen³. Nachdrücklich ist deshalb darauf zu verweisen, daß das Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz verankert ist und aus verfassungsrechtlicher Sicht ebenso wenig zur Dis-

position steht wie der Rechtsstaat. Der Sozialstaat, das heißt die Gestaltung der Gesellschaft nach den Maßstäben von Gerechtigkeit, Chancengleichheit, sozialem Ausgleich und Sicherung der personalen Freiheit, ist deshalb auch nicht lediglich Anhängsel von Marktwirtschaft und ökonomischer Effizienz oder gar ihnen untergeordnet, sondern essentieller Bestandteil eines demokratischen Staates. Sozialstaat und Freiheit, Kollektivität und Individualität schließen sich nicht aus, sondern bedingen und ergänzen einander. Der Sozialstaat ist Voraussetzung dafür, daß die Werte von Individualität und Freiheit nicht nur ein Privileg für die Einkommensstarken und Vermögenden sind; er garantiert auch jenen die aktive gesellschaftliche Teilhabe, deren Durchsetzungsfähigkeit begrenzt ist.

In einer (welt)wirtschaftlichen Situation, in der sich die Betriebe und die Beschäftigten unter einen radikalen Modernisierungsdruck gestellt sehen, sind soziale Unsicherheit, Angst vor sozialem Abstieg, Ausgrenzung und Armut Auslöser für gesellschaftliche Desintegration. Die Kehrseite einer blinden Unterwerfung unter die Kräfte des Marktes heißt Gewalt, Kriminalität, Ausländerhaß und politischer Extremismus.

II. Die Verteidigung des Sozialstaates setzt seine Reform voraus

Die oben genannten Zielsetzungen und Wertorientierungen werden von den Grundstrukturen des sozialen Sicherungssystems vergleichsweise gut erfüllt. Dies gilt auch und gerade für die Sozialversicherung, die mit ihren Elementen Lohn- und Beitragsorientierung, Lohnersatz und Leistungsdynamik sowie paritätische Mittelaufbringung und Selbstverwaltung besser als andere Systeme geeignet ist, die großen Lebensrisiken wie Invalidität, Alter, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit und Unfall *zuverlässig* abzuschließen. Ein Übergang zur Privatversicherung wäre weder kostengünstiger, noch könnte bei einer privaten Vorsorge der Schutz der *gesamten* Bevölkerung vor den elementaren Lebensrisiken gewährleistet werden. Konstitutiver Bestandteil der Sozialversicherung, der sie sowohl von der äquivalenzbezogenen Privatversicherung als auch von zentralstaatlichen Versorgungssystemen unterscheidet, ist vor allem die Verknüpfung von Versicherungs- und Solidarprinzip. Hier ergänzen sich Eigenverantwortung und sozialer Ausgleich, Leistungsorientierung und Lebensstandardsicherung.

Diese Aussage versteht sich als Aufruf, das Erreichte zu verteidigen und nicht zum Abriß frei-

2 Vgl. Gerhard Bäcker, Welche Gesellschaft wollen wir? Leistungsgrenzen und Lebenschancen im Sozialstaat, in: Frank von Auer/Franz Segbers (Hrsg.), Markt und Menschlichkeit. Kirchliche und gewerkschaftliche Beiträge zur Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft, Reinbek 1995, S. 210 ff.

3 Vgl. Christoph Wagner, Inszenierung einer Systemkrise, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1997) 9, S. 1062 ff.

zugeben. Gleichwohl wäre es unzureichend, in einer Defensivposition zu verharren und der aktuellen, sich überschlagenden Debatte allein ein trotziges „Weiter so“ entgegenzusetzen. Gerade wenn das Sozialstaatsprinzip bewahrt werden soll, stellt sich die Aufgabe, einerseits die unübersehbaren Lücken, Defizite und Verwerfungen in den Systemen zu beseitigen und andererseits die sozialpolitischen Leistungen an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Reformpolitik und nicht Abbruchpolitik ist gefordert. Reform heißt, den Sozialstaat einfacher und überschaubarer zu gestalten, bürokratische Hemmnisse abzubauen und Rationalisierungs- und Wirtschaftlichkeitsreserven (Übersicherungen, Doppelleistungen, Fehlsteuerungen) aufzuspüren⁴. Wenn es gelingt, die knappen Ressourcen zielgenauer und effizienter einzusetzen, lassen sich Qualitätsverbesserung und Kostensenkung sinnvoll miteinander verbinden. Reform und Weiterentwicklung bedeutet auch, den sozialstrukturellen Wandel in der Gesellschaft zu berücksichtigen und die individuellen Handlungsoptionen der Bürger zu erweitern.

Eine zentrale Aufgabe besteht aus meiner Sicht darin, die Voraussetzungen dafür zu verbessern, daß vom klassischen männlichen Bild der Normalbiographie und des Normalarbeitsverhältnisses abweichende Lebensformen und -entwürfe durch den Sozialstaat abgesichert werden. Damit ist die Aufgabe angesprochen, in den Systemen der sozialen Sicherung und der Familienpolitik die Orientierung am hergebrachten Familien- und Frauenbild zu überwinden, die eigenständige soziale Absicherung von Frauen (dies auch durchaus zu Lasten der Männer) zu verbessern und zugleich die parallele Vereinbarkeit von Beruf und Familie möglich zu machen⁵.

Dringender Reformbedarf besteht auch bei der Sozialhilfe. Die kommunale Hilfe zum Lebensunterhalt ist in vielfacher Hinsicht überfordert, die ihr zugewachsene Funktion einer Grundsicherung zu erfüllen. Der kontinuierliche Anstieg der Zahl der Hilfeempfänger signalisiert, daß Hilfsbedürftigkeit längst kein Ausnahmefall mehr ist. Wir brauchen den Übergang zu einer steuerfinanzierten Grundsicherung, die jedem Bürger entsprechend seinem Bedarf, aber auch seiner Bedürftigkeit zusteht. Dabei geht es nicht darum, die Sozialversicherung zu ersetzen; sie ist vielmehr durch einen unteren, steuerfinanzierten Mindestsockel zu ergänzen, der das sozialkulturelle Exi-

stenzminimum abdeckt⁶. Innerhalb der jeweiligen Systeme kommt es damit zu einer Verknüpfung von steuerfinanziertem Bedarfs- und lohn- und beitragsbezogenem Versicherungsprinzip.

Das Sozialversicherungssystem soll erhalten bleiben, und zwar deswegen, weil der größte Teil der Bevölkerung auch in Zukunft Zugang zur Erwerbsarbeit finden wird und nur der dynamisierte, umlagefinanzierte Lohnersatz Lebensstandardsicherung, Einkommenskontinuität und damit längerfristige Lebensplanung gewährleisten kann. Zugleich garantiert die Kombination von Grundsicherung und Sozialversicherung, also von Bedarfs- und Leistungsorientierung, daß Sozialstaat und sozialer Ausgleich die gesamte Gesellschaft umfassen und sich nicht nur auf jene beschränken, die zur privaten Vorsorge nicht fähig sind und sich von daher immer in der Situation befinden, als faule und unfähige Hilfeempfänger stigmatisiert zu werden.

III. Sozialstaat und soziale Gesellschaft

Unter der Fragestellung des Reformbedarfs ist noch ein weiterer Punkt zu benennen, der in der gesellschaftspolitischen Diskussion an Gewicht gewonnen hat. Es geht um die von der amerikanischen Kommunitarismusdebatte aufgeworfene Frage nach der Fähigkeit einer Gesellschaft, ihren sozialen und moralischen Zusammenhalt durch Bürgersinn, Gemeinwohlorientierung und bürgerschaftliches, soziales Engagement außerhalb von Markt und Sozialstaat zu sichern. Aus meiner Sicht kann es wenig Streit darüber geben, daß in der Tat eine solche Unterfütterung der Gesellschaft unverzichtbar ist; der Sozialstaat ersetzt kein soziales Engagement in der Familie und im Gemeinwesen, sondern baut vielmehr darauf auf. Die in den achtziger Jahren intensiv geführte Selbsthilfedebatte hat sich auf genau diese, also keinesfalls neue Fragestellung bezogen. Die Bürger und Bürgerinnen müssen befähigt und motiviert werden, Verantwortung für sich und das Gemeinwohl zu übernehmen und soziale Aufgaben auf freiwilliger Basis zu erfüllen. Es geht nicht

4 Vgl. Gerhard Bäcker/Thomas Ebert, Defizite und Reformbedarf in ausgewählten Bereichen der sozialen Sicherung, Düsseldorf 1996.

5 Vgl. Gerhard Bäcker/Brigitte Stolz-Willig, Vereinbarkeit von Beruf und Familie als Zukunftsaufgabe des Sozialstaats, in: dies. (Hrsg.), Kind, Beruf, Soziale Sicherung, Köln 1994.

6 Vgl. Gerhard Bäcker, Sozialpolitischer Reformbedarf: Das Konzept der sozialen, bedarfsorientierten Grundsicherung, in: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.), Armut – soziale Wirklichkeit in einem reichen Land?, München 1996. Anmerkung der Redaktion: Siehe auch den Beitrag von Cornelia Schurid und Norbert Berthold in diesem Heft.

nur um die wirtschaftliche Produktivität eines Gemeinwesens, sondern auch um die soziale Produktivität. Allerdings: Die „kleinen Netze“ und zwischenmenschlichen Solidaritätspotentiale greifen nicht, wenn den Betroffenen durch Sozialleistungsabbau der materielle und soziale Boden entzogen wird. Ein gesicherter Lebensunterhalt ohne Ansehen der Person und ein ungehinderter Zugang zur gesundheitlichen Versorgung lassen sich nur durch die großen Systeme organisieren. Ein Verzicht auf kollektive Sicherung wäre rückwärtsgerichtet, er liefe auf traditionelle Armenfürsorge und großbürgerliche Barmherzigkeit hinaus.

Gemeinsinn und Selbsthilfepotentiale entwickeln sich nicht von selbst; auch moralische Appelle verhallen, wenn gleichzeitig die Politik die sozialen und kulturellen Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement unterhöhlt, statt sie zu stärken. Wer, wie viele Konservative, von Gemeinsinn, Selbsthilfe und mitmenschlicher Solidarität spricht⁷, auf der anderen Seite aber in der Wirtschaftspolitik die marktradikale Konkurrenzökonomie propagiert, die alle Lebensbereiche durchdringt und die den Menschen nur unter dem Zerrbild von Eigennutz und Renditemaximierung sieht und ihn in diese Richtung formt, kommt in einen unauflösbaren Widerspruch. Politik kann nicht beides erreichen: eine auf Kosten und Nutzen verengte Ellenbogenökonomie und das freiwillige soziale Engagement.

Ebenso widersprüchlich ist es, den hohen Wert von Familie und familiärem Zusammenhalt zu betonen und zugleich die Menschen dem Diktat eines deregulierten Arbeitsmarktes zu unterwerfen und bedingungslose Mobilität einzufordern. Wie soll die familiär-häusliche Versorgung von Kindern, Behinderten und (pflegebedürftigen) älteren Angehörigen praktiziert werden, wenn sich die Menschen einem Beschäftigungssystem anpassen müssen, das totale Flexibilität erfordert und weniger denn je Stabilität und Verlässlichkeit bietet? Arbeitszeiten rund um die Uhr und nach Dauer, Lage und Verteilung abhängig von den Vorgaben des Betriebes, immer weitere Wegezeiten, unsichere Beschäftigungsverhältnisse, unkalkulierbare Perspektiven – diese Faktoren sind es, die familiäre Bindungen lockerer und Unterstützungsnetze brüchiger werden lassen.

Ursache und Wirkung werden verdreht, wenn in der konservativen Rhetorik die Rede davon ist, der ausgebaute Sozialstaat habe den einzelnen von seiner Sorge um den Nächsten in Familie, Verwandtenkreis, Nachbarschaft, lokaler Gemein-

schaft suspendiert, Solidaritätspotentiale zugeschüttet und den familiären Zusammenhalt untergraben. Aus historischer Perspektive wissen wir, daß – umgekehrt – die Triebkräfte des Sozialstaates in der ökonomischen Entwicklung, in der sozial destruktiven Dynamik des Marktes liegen; die Bereitstellung von sozialen Leistungen, Einrichtungen und Diensten war und ist erforderlich, um die durch den wirtschaftlichen und sozialstrukturellen Umbruch aufgeworfenen sozialen Probleme und Defizite zu bewältigen. Bei der anhaltenden ökonomischen Dynamik das Rad zurückdrehen zu wollen und den Familien und Gemeinschaften wieder alte Aufgaben zu übertragen ist ebenso wenig möglich, wie traditionelle Familienstrukturen wiederzubeleben. Dahinter steht nichts anderes als der Versuch, das hergebrachte Leitbild von Versorgung und Hausfrauen- und Mutterrolle einzufordern.

Die Empirie zeigt uns, daß die Familien, und hier in erster Linie die Frauen, auch heute noch, den Großteil an sozialen Verpflichtungen und Dienstleistungen übernehmen. Der außerordentlich hohe Grad an familiär-häuslicher Versorgung von Pflegebedürftigen ist das beste Beispiel dafür. Diese Potentiale gilt es zu stützen und zu fördern, weil diese Aufgaben eben nicht allesamt professionalisiert und monetarisiert werden können. Das ist nicht nur ein Problem der Finanzierung, sondern auch eine Frage unserer Vorstellungen von einer humanen Gesellschaft. Familien zu stützen, heißt auf der einen Seite, das Angebot an ambulanten und teilstationären Pflege- und Hilfsdiensten auszuweiten, um eine stationäre Unterbringung zu vermeiden. Auf der anderen Seite müssen die Voraussetzungen dafür verbessert werden, daß beide Geschlechter Beruf und Familie, Erwerbsarbeit und soziale Aufgaben miteinander vereinbaren können. Das spricht für kürzere Arbeitszeiten und für eine Organisation des Arbeitslebens, die die Imperative des Marktes begrenzt und flexible Arbeitszeiten nach den familiären und sozialen Bedarfen ermöglicht. Statt der Deregulierung der Arbeitsmärkte besteht die Notwendigkeit ihrer familienpolitisch gezielten Re-Regulierung⁸.

Ein sinnvoller Weg zur Stärkung von Eigeninitiative und Hilfe zur Selbsthilfe stellt auch die Unterstützung und materielle Förderung von Selbsthilfegruppen und -organisationen dar. Hilfe zur Selbsthilfe bedarf einer sozialen Infrastruktur, die nicht von selbst entsteht, sondern geschaffen

7 Vgl. Wolfgang Schäuble, Brauchen wir einen neuen Gesellschaftsvertrag?, in: Matthias Möhring-Hesse u. a. (Hrsg.), Wohlstand trotz alledem, München 1997, S. 201 ff.

8 Vgl. Gerhard Bäcker/Brigitte Stolz-Willig, Vorstellungen für eine familienorientierte Arbeitswelt der Zukunft – Der Beitrag von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Nr. 30.2, Bonn 1994.

werden muß, begonnen beim Wohnungs- und Städtebau bis hin zum Ausbau von Informations- und Koordinierungsstellen⁹.

IV. Finanzierungsperspektiven bei knappen Kassen

Die eingangs gestellte (zweite) Frage lautete: Sind nicht all diese Konzepte zwar gut gemeinte, aber dennoch idealistische Hirngespinnste, die sich vor dem Hintergrund der ökonomischen Veränderungen überhaupt nicht mehr finanzieren und realisieren lassen? Erzwingt die Dynamik des Weltmarktes den Abschied von überkommenen Vorstellungen einer sozialen Gesellschaft?

Bei einer Ursachenanalyse der aktuellen Finanzierungsprobleme des Sozialstaates läßt sich schnell feststellen, daß nicht etwa sozialpolitische Leistungsausweitungen dafür verantwortlich sind, sondern externe Faktoren, nämlich in erster Linie die angespannte Arbeitsmarktlage sowie – mit der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern zusammenhängend – die Finanzierung der deutschen Einheit. Unverändert gilt die Aussage: Nicht der Sozialstaat ist zu teuer, sondern die Arbeitslosigkeit, weil Unterbeschäftigung gleichzeitig die Ausgaben erhöht und die Einnahmen mindert¹⁰. Diese Scharnentwicklung von Einnahmen und Ausgaben macht sich bei jedem Finanzierungsverfahren bemerkbar, nicht nur bei der am Arbeitseinkommen bemessenen Beitragsfinanzierung, sondern auch bei einer Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Sinkende Beschäftigten- und steigende Arbeitslosenzahlen führen jedes System in die Klemme, da sich immer die Relation von Beitrags- bzw. Steuerzahlern zu Leistungsempfängern verschiebt. Auch steuerfinanzierte Mindestsicherungsleistungen bzw. Grundrenten, häufig als Alternative zur beitragsfinanzierten Arbeitslosen- und Rentenversicherung vorgeschlagen, entgehen diesem Dilemma einer sich verschlechternden Relation von Beitrags- bzw. Steuerzahlern zu Leistungsempfängern nicht, wie dies ja auch bei der kommunalen, steuerfinanzierten Sozialhilfe deutlich zu erkennen ist. Allerdings kommt bei der lohnbezogenen Beitragsfinanzierung das Problem hinzu, daß ein Parallelverlauf von Volkseinkommen und Einnahmen nur dann gewährleistet ist, wenn der Anteil der Beitragspflichtigen an allen

Erwerbstätigen nicht sinkt und der Produktivitätszuwachs an die Einkommen aus abhängiger Arbeit weitergegeben wird. Beides aber ist nicht mehr der Fall: Beitragsfreie Beschäftigungsverhältnisse (Scheinselbständigkeit, geringfügige Beschäftigung u. a.) werden zu Lasten von versicherungspflichtiger Beschäftigung ausgedehnt, und zugleich sinkt die Lohnquote mit entsprechend negativen Folgewirkungen für die Aufkommensdynamik bei den Beiträgen.

Mit meinem Verweis auf die Arbeitslosigkeit als Verursachungsfaktor für die Finanzierungskrise ist die aktuelle Finanzierungsproblematik in den öffentlichen und Sozialversicherungshaushalten natürlich noch nicht gelöst. Und es ist offensichtlich, daß die Probleme auf dem Arbeitsmarkt nicht kurzfristig zu beheben sind. Es bleibt also die Frage nach der Finanzierung des Sozialstaates auch unter den Bedingungen einer hohen Unterbeschäftigung. Daß die gegenwärtige Situation, geprägt durch die Doppelwirkung von Höchstständen in der Beitrags- und Steuerbelastung sowie (Neu-)Verschuldung, prekär ist, läßt sich nicht wegdiskutieren. Auch wenn der Sozialstaat nicht verantwortlich für die Finanzierungskrise der öffentlichen Haushalte ist, so ist er natürlich ein Teil des Problems einer Konsolidierungsstrategie. Zwar muß über das Tempo der Konsolidierungspolitik gestritten werden, vor allem dann, wenn – wie derzeit – eine prozyklische Haushaltspolitik gefahren wird und Wachstums- und Beschäftigungseinbrüche die Folge sind, aber an der Notwendigkeit, die Haushaltsdefizite zu reduzieren, führt kein Weg vorbei. Dabei geht es weniger darum, die Maastricht-Konvergenzkriterien auf Punkt und Komma zu erfüllen. Wichtiger ist vielmehr, die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Zinszahlungen zu begrenzen und Spielraum zu gewinnen für eine Politik des deficit-spending – Finanzierung von öffentlichen Investitionen über Kredite –, die im Fall einer erneut einbrechenden Konjunktur notwendig werden kann.

Wenn die öffentlichen Ausgaben auf den Prüfstand kommen, führt es nicht weiter, die Sozialausgaben per se aus dem Blickfeld zu nehmen. Einsparungen in den Sozialhaushalten sollten aber an strenge Voraussetzungen gebunden werden: Erstens sind alle Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung und solidarischen und sachgerechten Finanzierung der sozialen Sicherung zu nutzen. Zweitens gilt es, die Effizienz- und Rationalisierungsreserven in den sozialen Sicherungssystemen auszuschöpfen; so gehen die Krankenkassen davon aus, daß allein im Gesundheitswesen Reserven in einer Größenordnung von 25 Milliarden Mark versteckt sind. Drittens ist nach den Prioritäten und Nachrangigkeiten aller öffentlichen Ausgaben zu

⁹ Anmerkung der Redaktion: Siehe auch die Beiträge von Gerhard Mutz und Irene Kühnlein in diesem Heft.

¹⁰ Vgl. Gerhard Bäcker, Sind die Grenzen des Sozialstaats überschritten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25–26/95, S. 15 ff.

fragen, viertens muß das Gebot der sozialen Ausgewogenheit und Gerechtigkeit handlungsleitend sein. Gerade in schwierigen Zeiten läßt sich eine Belastung vorrangig der sozial Schwachen durch nichts rechtfertigen. Ebenso wenig gibt es eine Begründung dafür, die Schief lagen in der personellen Einkommensverteilung durch Steuerentlastungen noch zu verschärfen.

Ein stabiler Sozialstaat kann nicht zugleich ein „billiger“ Staat sein. Wer dem Staat – mitten in einer Finanzierungskrise der öffentlichen Haushalte – mit der Steuerreform die finanziellen Mittel entziehen will, erzwingt eine Situation fortgesetzter sozialpolitischer Leistungskürzungen und eine Austrocknung von öffentlicher Daseinsvorsorge und Infrastruktursicherung. Gesetzt wird auf die Interessen jener, die glauben, daß der Sozialstaat nur denen etwas gibt, die die Leistungen nicht verdient haben.

Die Frage nach einer gerechten Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherung ist deshalb von entscheidender Bedeutung, weil sich gerade infolge der laufenden Beitragssatzanhebungen die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer seit Jahren negativ entwickeln und auch von daher der Sozialstaat in eine massive Akzeptanzkrise gerät. Der verteilungs- wie allokativpolitisch motivierten Frage nach Umschichtungen im Bereich der Beitrags- und Steuerfinanzierung sollte also nicht ausgewichen werden. Auch gibt es keinen Anlaß dafür, eine stärkere, am Prinzip der Leistungsfähigkeit orientierte Besteuerung von Renten und anderen Alterseinkommen voreilig zum Tabu zu erklären. Bei der Finanzierung der Sozialversicherung ist es überfällig, allgemeine, nicht sozialversicherungstypische Aufgaben durch Steuermittel (so vor allem in der Bundesanstalt für Arbeit und der Gesetzlichen Rentenversicherung) in Form höherer und regelgebundener Bundeszuschüsse abzudecken, um damit die Beitragssätze senken zu können. Dies ist der bessere und gerechtere Weg, als die Absenkung des Solidaritätszuschlages. Überfällig sind ebenfalls eine Anhebung der Beitrags- und Versicherungspflichtgrenzen sowie die Aufhebung der Beitragsfreiheit von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sowie bei Scheinselbstständigkeit.

Die Diskussion über die Prioritätensetzung sozialstaatlicher Aufgaben führt zwangsläufig zu der Frage, welches Leistungsspektrum und Leistungsniveau notwendig ist, was also öffentlich und was privat finanziert werden soll. Die Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben und öffentlicher und privater Finanzierung ist stets neu zu überprüfen und an den veränderten Lebensformen und Lebensrisiken zu bemessen. Wenn festge-

stellt werden kann, daß ein wachsender Teil der Bevölkerung von Unterversorgungslagen bis hin zur Armut betroffen ist, dann muß auf der anderen Seite auf hohe Leistungsniveaus – so insbesondere bei der Beamtenversorgung – hingewiesen werden. Ebenso auf den Prüfstand gehört die ungleiche Absicherung von Männern und Frauen in den Systemen der Alterssicherung, die auf die unterschiedlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen der Geschlechter keine Rücksicht nehmen. Der Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen kann nicht deshalb in fernere Zukunft verschoben werden, weil die Rentenkassen äußerst angespannt sind und keine Bereitschaft besteht, für Einschnitte bei der traditionellen, abgeleiteten Hinterbliebenenversorgung einzutreten.

V. Ausgaben- und Kostensenkung durch Privatisierung?

Es ist nicht zu bestreiten, daß sich im Zuge der Wohlstandsvermehrung und zugleich der Differenzierung der Gesellschaft der Kreis derer vergrößert hat, die der Sozialversicherungspflicht und des Solidarausgleichs nicht bedürfen und sich wegen ihrer Einkommensposition und „guten Risiken“ kostengünstiger in einer Privatversicherung absichern können. Ein soziales Sicherungssystem jedoch, das sich nur noch aus denjenigen zusammensetzt, die der Solidarität bedürfen – nämlich den Armen, chronisch Kranken, Kinderreichen und Alten –, und von den Leistungs- und Finanzierungsfähigen, die allein Solidarität leisten können, verlassen wird, ist nicht mehr tragfähig und verkommt zu einer diskriminierten Versorgung „zweiter Klasse“ nach amerikanischem Muster. Die in der politischen Rhetorik gängige Formel, die Leistungen der Sozialpolitik auf die „wirklich Bedürftigen“ zu konzentrieren, scheint gerade bei knappen Kassen einleuchtend, zielt aber darauf ab, daß sich die Leistungsfähigen der Versicherungspflicht und dem Solidarausgleich entziehen können. Auch hinter den so versicherungstechnisch lautenden Fragen wie „Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenzen“, „Regel-, Wahl- und Zusatztarife“, „Beitragsrückerstattung“, „Pflicht- und Gestaltungsleistungen“, „Koppelung von Beitragssatzanstieg und Zuzahlungen“ usw. verbergen sich Grundentscheidungen über die Zielrichtung des Sozialstaates. Die aktuelle Diskussion um die „Reform“ der Krankenversicherung (1. und 2. Neuordnungsgesetz) demonstriert dies. Es geht im Kern um die Frage, inwieweit sich jene mit „guten Risiken“ durch Sonderregelungen entlasten können. Wenn diese aber aufgrund ihres

guten Gesundheitszustandes Beitragsrückserstattungen erhalten oder Wahltarife mit hoher Selbstbeteiligung in Anspruch nehmen, dann fallen die Kosten des Gesundheitssystems und der Krankenversicherung vermehrt bei den (chronisch) Kranken an¹¹.

Auch in einem weitgehend privatversicherungsförmigen Vorsorgesystem ist die soziale Absicherung nicht kostenlos zu haben. Unabhängig von der Organisationsform gilt, daß die Erwerbseinkommensbezieher für die soziale Sicherung der nicht (mehr) Erwerbstätigen – also der Rentner, der Kranken, Arbeitslosen, Invaliden usw. – immer Bestandteile aus ihrem verfügbaren Einkommen abzweigen müssen, die dann für den individuellen Konsum nicht mehr zur Verfügung stehen¹². Bei privaten Versicherungen treten an die Stelle solidarischer Sozialversicherungsbeiträge risikobezogene Prämien, die lediglich die personelle Belastungsstruktur verschieben, nicht aber das gesamtwirtschaftliche Belastungsniveau senken. So weisen denn Privatversicherungen, die in ihrem gesamten Leistungsspektrum mit Kostenerstattung, Selbstbeteiligungs- und Wahltarifen operieren, keine geringere Ausgabendynamik auf als die gesetzlichen Kassen. Da allerdings die Privatversicherung keinen Solidarausgleich kennt – weder bei den Leistungen noch bei der Finanzierung –, werden diejenigen finanziell am stärksten belastet, die aufgrund von Geschlecht, Familienstand, Alter und Berufssituation die höchsten Risiken tragen. Zugleich wissen wir, daß diejenigen Versicherten im besonderen Maße gesundheitlich beeinträchtigt sind und einen entsprechend großen Bedarf an Leistungen des Gesundheitssystems haben, die über das niedrigste Einkommen verfügen. Damit kommt es bei einer Privatversicherung unweigerlich zu einem sozial gespaltenen Zugang zu und der Verteilung von Leistungen im Gesundheitssystem.

Es ist auch ein Irrglauben anzunehmen, eine über das Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Altersvorsorge könne die demographischen Belastungen leichter bewältigen. Immer noch gilt die „Mackenroth-These“¹³, wonach das, was eine Gesellschaft für die Versorgung der älteren Generation (und noch allgemeiner: der Nicht-Erwerbstätigen) aufwendet, vom laufenden Sozialprodukt abge-

zweigt werden muß. Den Konsumansprüchen der Älteren steht nichts anderes zur Verfügung als die Ergebnisse der jeweils aktuellen Produktion, die von der mittleren, erwerbstätigen Generation erwirtschaftet wird. Während bei der Umlagefinanzierung steigende Belastungen zu Beitragssatzerhöhungen führen, erfolgt bei einer kapitalfundierte Altersvorsorge die Belastung der mittleren Generation in der Phase des demographischen Umbruchs durch die Auflösung von Vermögensanlagen (Geld- wie Sachvermögen) zu Konsumzwecken mit entsprechenden negativen Rückwirkungen auf Zins, Realwert von Kapitalanlagen, Preisniveau und Wachstumsrate¹⁴.

Da *private* Käufe auf dem Sozial- und Gesundheitsmarkt und Prämien für Privatversicherungen statistisch nicht als „Sozialausgaben“ bewertet werden, kommt es dazu, daß in Ländern mit weitgehenden privaten Vorsorgesystemen, wie in den USA, die Sozialleistungs- und Staatsquote deutlich unterhalb des deutschen Niveaus liegt. Dieser rein statistische Effekt besagt aber nicht, daß die volkswirtschaftliche Belastung durch soziale Ausgaben in den USA niedriger ist als in der Bundesrepublik. Nach Angaben der OECD beansprucht das Gesundheitswesen in den USA mit 14,2 Prozent des Bruttosozialproduktes (1994) – und damit nicht trotz, sondern wegen der weitgehend privatförmigen Vorsorge – deutlich mehr als das Gesundheitssystem in Deutschland mit einem Anteilswert von 10,4 Prozent.

VI. Sozialstaat in der Globalisierungsfalle?

Dominiert wird die Debatte über die Grenzen des Sozialstaates durch die Sorge um die strukturelle Kostenkrise der deutschen Wirtschaft im Vergleich zu den ausländischen Wettbewerbern auf den Export- wie Importmärkten, die keine ausreichende Kapitalrendite mehr sichere und den Produktionsstandort Deutschland in der Weltmarktkonkurrenz zurückfallen lasse; dies infolge des Zusammenspiels von überhöhten und unzureichend differenzierten Löhnen, verkürzten Arbeitszeiten, arbeits- und umweltrechtlichen Regulierungen aller Art, hohen Steuern und – last but not least – steigenden Lohnnebenkosten. Diese Diskussion über die Gefährdung der Stellung Deutschlands in der Weltwirtschaft (die im übrigen nicht nur in der Bundesrepublik geführt wird,

14 Vgl. Hans-Jürgen Krupp/Joachim Weber, Pro und Kontra Grundrente – eine Analyse aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Deutsche Rentenversicherung, (1997) 3–4, S. 205 ff.

11 Vgl. Thomas Steffens, Die Zukunft der Gesetzlichen Krankenversicherung zwischen Markt und Strukturkonservatismus, in: Prokla, (1997) 106, S. 29 ff.

12 Vgl. Gerd Wagner, Perspektiven der sozialen Sicherung, in: Karl-Heinz Hartwig (Hrsg.), Alternativen der sozialen Sicherung – Umbau des Sozialstaates, Baden-Baden 1997.

13 Vgl. Winfried Schmähl, Ökonomische Grundlagen sozialer Sicherung, in: Bernd von Maydell/Franz Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, Neuwied 1996, S. 125 ff.

aber hier besonders intensiv) hat das Ziel „Standortsicherung“ mittlerweile zum Leitbild der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft erhoben. Da, so die verbreitete Auffassung, Sozialstaat und Sozialpolitik dieses Leitbild verletzen, bestehe ein unausweichlicher Sachzwang zu einer Fundamentalkorrektur.

Nun ist es eine unbestrittene und triviale Aussage, daß soziale Leistungen finanziert werden müssen und nur das verteilt werden kann, was auf dem Markt auch produziert und erwirtschaftet worden ist. Der Sozialstaat ist insofern auch immer ein Kostenfaktor für die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen. Allerdings läßt sich die verbreitete These, ein möglichst niedriges Niveau an sozialen Leistungen und Standards und eine breite Spreizung in der Einkommensverteilung nach oben und unten seien die besten Voraussetzungen für eine günstige Position auf dem Weltmarkt, für die Vergangenheit empirisch keineswegs bestätigen. Die bange Frage ist allerdings, ob dies auch für die Zukunft so bleibt. Denn zweifelsohne hat sich die Weltmarktkonkurrenz deutlich verschärft und sind mit den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie den asiatischen Schwellenländern neue Anbieter auf dem Markt, die bei insgesamt niedrigen Arbeitskosten inzwischen auch Hochtechnologieprodukte anbieten. Unübersehbar ist auch, daß es längst nicht mehr nur um die traditionelle Konkurrenz „nationaler“ Endprodukte geht, sondern daß sich mittlerweile ganze Volkswirtschaften mit ihren sozialstaatlichen Regulationssystemen in Konkurrenzbeziehungen befinden. Als neue Qualität der Globalisierung läßt sich schließlich die Internationalisierung der Geld- und Kapitalmärkte beschreiben, die einer nationalen Geldpolitik enge Grenzen setzt.

Gleichwohl sind keine Anzeichen dahingehend zu erkennen, daß die Bundesrepublik mit ihrem Lohnniveau und sozialstaatlichen System in diesem verschärften Konkurrenzkampf zu unterliegen droht, Wachstums- und Wohlstandsverluste auftreten bzw. die Bevölkerung „über ihren Verhältnissen lebt“ und lediglich durch eine radikale Revision des Sozialstaats der drohende Niedergang abgewendet werden kann. Die Gründe dafür lassen sich benennen: Bei den Arbeits- und Sozialkosten liegt es auf der Hand, daß diese nicht in ihrer absoluten Höhe zu bewerten sind (es ist trivial, daß die Löhne und Sozialstandards und damit das Niveau des Lebensstandards in Deutschland höher liegen als beispielsweise in den Ländern Osteuropas oder Asiens). Aussagefähiger Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit ist lediglich die Höhe der Arbeitskosten in ihrem Verhältnis zur Stundenproduktivität. In der Produktivität spiegeln sich Qualifikation und Leistungsfähigkeit der Beschäf-

tigten, Kapitalausstattung und technologischer Standard, aber auch die Arbeitsorganisation wider. So ermittelt, ergeben sich trotz hoher Arbeitskosten vergleichsweise niedrige Lohnstückkosten, weil auch die Arbeitsproduktivität hoch ist. Hohe Löhne und hohe Produktivität bedingen also einander. Von einer generellen Kostenkrise in Westdeutschland kann folglich nicht gesprochen werden; die Steigerung von Lohnkosten wie von Lohnnebenkosten einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sind durch Produktivitätssteigerungen „verdient“ worden¹⁵.

In der öffentlichen Debatte stoßen diese Fakten weitgehend auf Unglauben. Auch die hohen und wachsenden Überschüsse in der Handelsbilanz ändern wenig daran, daß sich die These, Deutschland produziere zu teuer und sei im Wettbewerb unterlegen, in den Köpfen festgesetzt hat. Eine noch größere Überraschung wird durch den Hinweis erreicht, daß in diesen Arbeitskosten sowohl die Lohnnebenkosten als auch die Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahre berücksichtigt sind: Grundlage für die Berechnungen der Arbeitskosten sind die Arbeitsgesamtkosten pro Stunde, in denen entsprechend der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Sozialleistungen der Arbeitgeber (Sozialversicherungsbeiträge, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, betriebliche Altersversorgung), also all das, was mit dem Stichwort „Lohnnebenkosten“ erfaßt wird, bereits enthalten sind! Da es sich um die Kosten je Arbeitsstunde handelt, lassen sich auch die für Deutschland typischen kürzeren individuellen Arbeitszeiten nicht als zusätzlicher Kostenfaktor in Anrechnung bringen, wie dies mit der These vom „Kostenweltmeister Deutschland“ mit den kürzesten Arbeitszeiten, den höchsten Löhnen, den höchsten Lohnnebenkosten und der besten Lohnfortzahlung im Krankheitsfall popularisiert wird.

Übersehen wird schließlich, daß der Sozialstaat – als unproduktiver „Kostgänger“ der wirtschaftlichen Leistungskraft denunziert – selbst als produktiver Faktor positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zurückwirkt. Ohne sozialen Ausgleich und eine garantierte soziale Absicherung gegen die sozialen Risiken und Wechselfälle des Lebens verliert ein marktwirtschaftliches Wettbewerbssystem an gesellschaftlicher Akzeptanz. Sorge um die Existenz und Angst vor sozialem Abstieg sind kein Leistungs- und Motivationsanreiz, sondern schwächen die Innovationskraft der Gesellschaft. Sozialpoli-

15 Vgl. Ralf Köddermann, Sind Löhne und Steuern zu hoch?, in: IFO-Schnelldienst, (1996) 20, S. 6 ff.; Claus Hofmann, Lohnstückkosten: Deutsche Wettbewerbsvorteile, in: Bundesarbeitsblatt, (1996) 11, S. 5 ff.

tik federt den technologischen und Strukturwandel ab und vergrößert damit die Bereitschaft der Beschäftigten, diesen Wandel aktiv mitzutragen, statt sich diesem aus Angst vor den sozialen Folgen entgegenzustemmen¹⁶.

Diese so positive Einschätzung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Sozialstaats Deutschland sollte allerdings nicht zu euphorischen Schlußfolgerungen verleiten. Relativierungen sind notwendig:

Erstens: Wenn der Anstieg der Lohn- und Lohnnebenkosten durch die hohe Produktivitätssteigerung aufgefangen wird, dann heißt das auf der anderen Seite auch, daß die arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen dieser Produktivitätsentwicklung, die in einem radikalen Arbeitsplatzabbau in der Industrie bestehen, berücksichtigt werden müssen.

Zweitens: Die gesamtwirtschaftliche Durchschnittsentwicklung sagt noch nichts über die durchaus schwierige, ja existenzgefährdende Lage einzelner Branchen aus; der sich hier niederschlagende weltwirtschaftliche Strukturwandel wird unter dem Druck der Arbeitsmarktlage zu einer Bedrohung der Beschäftigten und gibt Anlaß, Verschlechterungen der Arbeits- und Sozialbedingungen jeglicher Art durchzudrücken.

Drittens: Auch wenn es richtig ist, daß ein ausgebauter Sozialstaat den „sozialen Frieden“ sichert, so zeigt doch die internationale Entwicklung in den letzten Jahren, daß der soziale Friede mittlerweile – nicht zuletzt wegen des Machtverlustes der Gewerkschaften – „preiswerter“ zu haben ist, wie die Verhältnisse in den USA oder in Großbritannien belegen.

Viertens: Die ökonomischen Daten lassen sich auch so interpretieren, daß sich die Bundesrepublik Deutschland mitten in einem internationalen Wettbewerb um Deregulierung, Arbeitskostensenkung und Sozialabbau befindet, daß sie in ihm mithalten und ihre Position verteidigen kann, allerdings um den Preis einer kontinuierlich sinkenden Lohnquote und der Verschlechterung sozialer Leistungen. Eine Fülle von Indikatoren verweisen darauf, daß wir uns gerade in dieser Situation einer sozialpolitischen Abwärtsspirale befinden: Alle Länder sehen sich gezwungen mitzuziehen, aber keines kann sich auf Dauer verbessern. In diesem verhängnisvollen sozialpolitischen Abwer-

tungswettlauf ist die Bundesrepublik als große Exportnation und stärkstes Mitglied der EU Initiator und Motor und nicht etwa nur hilfloses Opfer.

Der Ausweg aus einer solchen Situation liegt weder in den Rezepten wirtschaftsliberaler Standortpolitik noch in Protektionismus und Abschottung vom Weltmarkt. Erfolgsaussichten bietet der Versuch, die auf nationalstaatlicher Ebene geringer werdende wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsfähigkeit des Staates auf europäischer Ebene wiederherzustellen. Eine sozialstaatlich verfaßte, wirtschafts-, finanz- und sozialpolitisch handlungsfähige Europäische Union hätte gute Chancen, im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, auch in Konkurrenz mit Gesellschaften, die einem anderen Entwicklungstyp folgen als dem europäischen Sozialstaatsmodell.

Mit dem Verweis auf die Verteidigung und Weiterentwicklung des Sozialstaates im europäischen Kontext wird man den Herausforderungen, vor die das Sozialstaatsmodell in der Bundesrepublik selbst gestellt ist, sicherlich nicht gerecht. Solange es nicht gelingt, die mittlerweile zur Glaubenslehre gewordene Auffassung zu revidieren, der Sozialstaat sei das entscheidende Hindernis für Innovationen, Wachstum, Beschäftigung und Standortstärke, bröckelt das politisch-moralische Fundament einer der Marktlogik entgegengesetzten und sie korrigierenden sozialstaatlichen Gestaltung der Gesellschaft. Der Sozialstaat verteilt Einkommen und Lebenslagen um und beansprucht dafür ein erhebliches Finanzvolumen. Es bedarf deshalb der Bereitschaft der Bevölkerung, die hohen Lasten, die ein ausgebautes Sozialsystem unweigerlich verursacht, mit den entsprechenden Einbußen im verfügbaren Einkommen auch zu tragen. Das ist alles andere als selbstverständlich. Denn diejenigen, die glauben zu den Verlierern der Umverteilung, nämlich zu den Zahlern zu gehören, ohne einen entsprechenden Nutzen zu haben, orientieren sich vermehrt auf für sie vermeintlich oder tatsächlich kostengünstigere private Vorsorgeformen.

In dieser Verengung des sozialpolitischen Denkens auf kurzfristige Kosten-Nutzenkalküle geht aber die eigentlich entscheidende Frage unter, in welcher Gesellschaft wir leben wollen, welches Leitbild von gesellschaftlichem Zusammenhalt gelten soll. Die Debatte über die Zukunft des Sozialstaates führt damit zu der Frage nach der Einschätzung seines übergreifenden gesellschaftlichen, moralischen Nutzens in einer demokratischen Gesellschaft.

16 Vgl. Bert Rürup, Die Marktwirtschaft des Sozialen nicht berauben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Juni 1996.

Leitlinien einer sozialpolitischen Reform

I. Der Kontext der Sozialpolitik: die Gesellschaft

Der deutsche Sozialstaat wird heute von allen Seiten kritisiert. Den einen ist er zu teuer, den anderen zu wenig solidarisch. Die Bewertungsdifferenzen resultieren aus einer unterschiedlichen Wirklichkeitswahrnehmung. Deshalb ist ein Diskurs über die Leitideen einer sozialpolitischen Reform in Deutschland, die heute unter Signaturen wie dem „Umbau“ des Sozialstaats in allen politischen Lagern hindurch verhandelt werden, unerlässlich¹.

Die folgende Diskussion wird geführt aus der analytischen Perspektive einer „Viergliederung“ der Gesellschaft² – in die vier großen Subsysteme Wirtschaft, Politik, Gemeinschaft und Legitimation³. Danach ist Politik (und der Staat als der wichtigste institutionelle Akteur im Teilsystem Politik) nur *ein* gesellschaftlicher Handlungsbe-
reich⁴. Sozialpolitik wiederum wäre das Politikfeld, das die staatliche Aufgabenerfüllung in bezug auf die Regulierung politikexterner Teilsysteme bezeichnet: einerseits die Regulierung der Wirtschaft in Hinsicht auf eine politische Gestaltung

1 Eine Pointe der sozialpolitischen Reformdiskussion kann darin gesehen werden, daß noch in den achtziger Jahren der Begriff des „Umbaus“ des Sozialstaats typischerweise mit Reformoptionen des grün-alternativen Spektrums assoziiert wurde (vgl. v. a. Michael Opielka/Iona Ostner (Hrsg.), *Umbau des Sozialstaats*, Essen 1987), auch als Gegenbegriff gegen den neoliberalen und neokonservativen Diskurs um einen „Abbau“ des Sozialstaats.

2 Vgl. in der Tradition von Talcott Parsons die Ausarbeitungen in Michael Opielka, *Gemeinschaft in Gesellschaft. Entwurf einer Soziologie der Viergliederung gesellschaftlicher Integration*, ISÖ-WP 6/96, Hennes 1996. Verbindungen finden sich zur Idee der „Dreigliederung des sozialen Organismus“ bei Rudolf Steiner; vgl. auch Otto Schily, *Nachwort*, in: Rudolf Steiner, *Die Kernpunkte der sozialen Frage*, Dornach 1996 (zuerst 1919), S. 165–176.

3 Über die Grenzen der Subsysteme Politik und Wirtschaft herrscht weitgehend Konsens. Wenig diskutiert wurde bisher die Logik des „gemeinschaftlichen“ Subsystems (mit seinen Teilsystemen „Hilfe“, „Bildung“, „Öffentlichkeit“ und „Kunst“) und des „legitimatorischen“ Subsystems (mit „Wissenschaft“, „Menschenrechte“, „Zivilreligion“ und „Religion“). Diese analytische Unterscheidung hat – wie alle idealtypischen Darstellungsformen – den Nachteil, daß die Durchdringung (*Interpenetration*) der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme zunächst nicht sichtbar wird.

4 Die Logik der Viergliederung wird weiter unten in der Abbildung auf Seite 22 angewandt.

des Arbeitsmarktes (Produktion) und auf eine Lenkung bestimmter Finanzströme mit dem Ziel der Garantie des Existenzminimums wie der Lebensstandardsicherung durch Sozialtransfers (Finanzsystem); andererseits die Regulierung des Gemeinschaftssystems in Hinblick auf die Organisation sozialer Dienstleistungen wie Gesundheit oder Pflege (Hilfesystem) und auf die Organisation von Bildungsangeboten (Bildungssystem).

Im Unterschied zum Begriff der „Sozialpolitik“ beschreibt das in der internationalen sozialwissenschaftlichen Diskussion gebräuchliche Konzept des „Wohlfahrtsstaates“ kein abgegrenztes Politikfeld. Vielmehr zeichnet es sich durch eine spezifische Ausrichtung des gesamten politischen Handelns auf die Prinzipien von „Sicherheit“ und „sozialer Teilhabe“ aus⁵. Ob die Sozialstaatsklausel des Artikel 20 Abs. 1 GG – „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ – in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 GG in diesem umfassenden Sinn verstanden werden kann, ist in der deutschen staatstheoretischen Diskussion umstritten geblieben⁶. Von politikwissenschaftlicher Seite wurden beachtliche Argumente vorgelegt, wonach der deutsche Sozialstaat unterdessen zu einem „Sicherungsstaat“ degeneriert sei, der sich vorwiegend um die Aufrechterhaltung seiner arbeits- und leistungszentrierten Versicherungslogik müht, nicht mehr aber um soziale Problemlagen und politisch gewollten Risikoausgleich⁷.

Die folgenden Überlegungen stützen sich auf ein Konzept von Sozialpolitik, das auf der Verantwortung staatlichen Handelns für die Lebenslage aller Bürger besteht und zugleich davon weiß, daß staatliches Handeln allein mit der Herstellung von Gerechtigkeit überfordert wäre. Damit sollen die dramatischen Folgen der unter der Signatur „Globalisierung“ diskutierten weltwirtschaftlichen Entwicklungen für die Sozialpolitik nicht heruntergespielt werden. Doch selbst heftige Kritiker

5 Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J. 1990; Franz-Xaver Kaufmann, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt am Main 1997, S. 21 ff.

6 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, *Diskurse über Staatsaufgaben*, in: Dieter Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt am Main 1996, S. 23 ff.

7 Vgl. Frank Nullmeier/Friedbert Rüb, *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt am Main – New York 1993.

dieser Prozesse sind sich in ihren optimistischen Passagen einig über die realen Handlungschancen nationaler Politik⁸. Konzeptionell unterbelichtet scheinen vielfach die gesellschaftlichen Quellen sozialpolitischer Gestaltung zu sein. Zu diesen gehört eben nicht nur die Wirtschaft. Nicht weniger bedeutsam sind die legitimatorischen (vor allem wissenschaftlich und religiös institutionalisierten) Wertedimensionen wie die gesellschaftlichen Handlungsfelder; auf letztere hat die Bewegung des Kommunitarismus zunehmend die Aufmerksamkeit gelenkt⁹. Das rechtfertigt die vielleicht umständlich erscheinende systemische Analyse einer Viergliederung der Gesellschaft.

Um Anknüpfungspunkte sozialpolitischer Reformen zu entdecken, sollen im folgenden die vier Logiken gesellschaftlichen Handelns auf die Grundprinzipien der Institutionalisierung der modernen Sozialpolitik bezogen werden. In Deutschland fanden sich bislang vor allem drei Grundprinzipien: „Sozialversicherung“, „Fürsorge“ (bzw. Sozialhilfe) und „Versorgung“¹⁰. In anderen Wohlfahrtsstaaten Europas findet sich ein weiteres, viertes Prinzip – die „Volksversicherung“ (vgl. die Abbildung). Diese vier Institutionalisierungsformen bzw. Systemtypen drücken jeweils unter-

schiedliche Konzeptionen einer „Sozialbürgerrolle“¹¹ aus.

Die vier sozialpolitischen Systeme lassen sich vor dem Hintergrund der skizzierten Idee der Viergliederung der Gesellschaft als Idealtypen deuten. Ich greife dabei einen Vorschlag von Claus Offe auf, der vier politisch-ideologische Hauptrichtungen in der jüngeren Diskussion des Wohlfahrtsstaats unterscheidet: „Privatisierung“, „Inklusion“, „Exklusion“ und „Garantismus“¹². Offe sieht diese vier Strategien auf jene vier politischen Hauptströmungen bezogen, die am Ende des 20. Jahrhunderts vorherrschen: die liberale, die sozialdemokratische, die (rechts-)konservative und die „grün-alternative“ Strömung¹³. Die vier typischen sozialpolitischen „Philosophien“ scheinen nun nicht direkt mit den politisch-ideologischen Hauptrichtungen übereinzustimmen, sondern jeweils Zwischenpositionen einzunehmen¹⁴.

Historisch gesehen dominierte zumindest in (West-)Europa das politische Verfahren der *Inklusion*, das heißt der sukzessiven Einbeziehung immer weiterer Bevölkerungsgruppen in Systeme einer staatlich verantworteten sozialen Sicherung. Das Konzept der Inklusion ist kennzeichnend für das traditionell sozialdemokratische Modell des Wohlfahrtsstaats. Mechanismen der solidarischen Risikoteilung werden vorrangig im Kontext von Erwerbsarbeit konzipiert. „Staat“ gilt in diesem

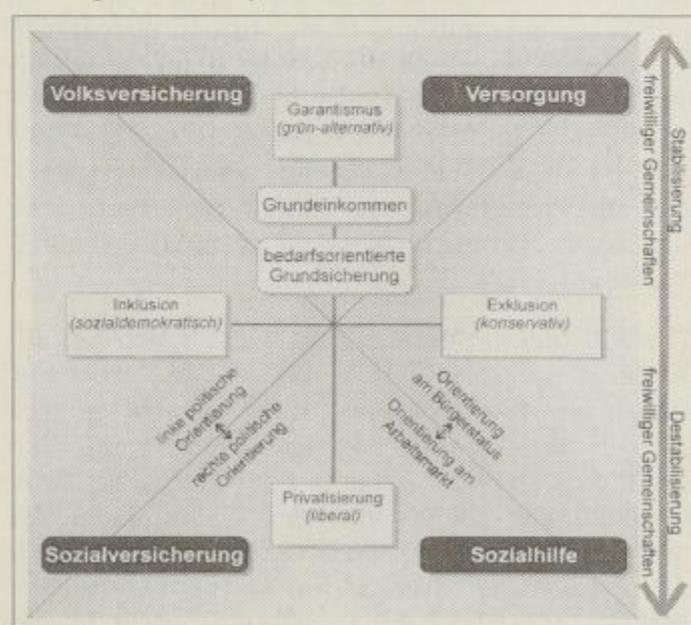
11 „Social citizenship“ nach Thomas H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main – New York 1992 (1949). Für Marshall bildet der Wohlfahrtsstaat des 20. Jahrhunderts den Höhepunkt einer Inklusionsabfolge, die mit der Garantie bürgerlicher Freiheitsrechte im 18. Jahrhundert beginnt und über die Verleihung politischer Mitwirkungsrechte im 19. Jahrhundert zur öffentlichen Anerkennung sozialer Teilhaberechte führt. Marshalls klassische Konzeption betont jedoch nicht nur die Seite der Rechte, sondern ebenso die Pflichten, die „von einem lebendigen Sinn der Verantwortung gegenüber der Wohlfahrt der Gemeinschaft inspiriert sein sollen“ (ebd., S. 83).

12 Claus Offe, Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, in: Christoph Sachße/H. Tristram Engelhardt (Hrsg.), Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main 1990, S. 185 ff.

13 In ähnlicher Absicht differenziert Gøsta Esping-Andersen zwischen drei unterschiedlichen Wohlfahrtsstaats-Regimen: 1. dem liberalen, 2. dem konservativen (und ausgeprägt „korporatistischen“), 3. dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat (vgl. G. Esping-Andersen, Anm. 5). Er vernachlässigt den „grün-alternativen“ Ansatz, der auf die Legitimationsgrundlagen des modernen Wohlfahrtsstaates ausgerichtet ist.

14 Dies entspricht der von Richard Münch verschiedentlich angemerkten Tatsache, daß konkrete („empirische“) Systeme bzw. Institutionen in der Regel aus der Interpenetration verschiedener Systemlogiken resultieren. Für die vorliegende Erörterung sind die beiden 45-Grad-Achsen (Links-rechts-Orientierung; Bürgerstatus-/Arbeitsmarkt-Orientierung) in der Abbildung nur indirekt von Interesse.

Sozialpolitische Systeme im Kontext.



Quelle: Eigene Darstellung.

8 Vgl. z. B. Horst Afheldt, Ausstieg aus dem Sozialstaat? Gefährdungen der Gesellschaft durch weltweite Umbrüche, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25–26/95, S. 3–12.

9 Vgl. v. a. Amitai Etzioni, Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus, Stuttgart 1995; ders., The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society, New York 1996.

10 Vgl. Hans F. Zacher, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1985, S. 14 ff.

Konzept als ideales Steuerungssystem zur Herstellung von Gleichheit durch Recht.

Das Wohlfahrtsstaatsmodell der *Privatisierung* setzt auf das Steuerungssystem „Markt“. Sozialpolitik hat hier keinen Eigenwert, sondern soll vorrangig zur Dynamisierung des Marktgeschehens beitragen. Das Versagen von Märkten gegenüber sozialen und moralischen Bedürfnissen hat freilich schon früh staatliche Politik mobilisiert. Ein Resultat ist die Sozialversicherung. Ihre Marktlogik – Anknüpfung am Arbeitsmarkt, Finanzierung und Leistungszumessung über Beiträge – wird durch staatliche Intervention überformt, Marktprinzip und sozialpolitische Logik durchdringen sich. Die Sozialversicherung zählt zum „Inklusions“-Typus aufgrund ihrer arbeitspolitischen Fokussierung. Gleichzeitig verdankt sich der historische Kompromiß Sozialversicherung der (national-)liberalen Auffassung, die materielle Existenzsicherung nicht als politische, sondern in erster Linie als privatwirtschaftliche Aufgabe zu begreifen.

Der dritte Typus des Wohlfahrtsstaats könnte als *Exklusion* bezeichnet werden. Als ideales Steuerungssystem zur Risikoteilung gilt hier das gemeinschaftliche Strukturmuster „Moral“ (im Unterschied zu Markt und Staat). Wohlfahrtsstaatliche Arrangements dieses Typs vertrauen bevorzugt auf die Familie, auf ständische Organisationen und auf die (dabei oft mystifizierte) Nation. Zum „Inklusions“-Ansatz besteht eine enge Verbindung, da beide von der gleichen Annahme ausgehen, daß die „latente Sozialisations- und Normierungsfunktion des Wohlfahrtsstaats nur dann zu erfüllen (ist), wenn die Inklusion nicht ‚zu weit‘ geht und die ‚zweitbeste‘ Lösung (konkret: der Gang zum Sozialamt) eine deutlich schlechtere und daher abschreckende ist“¹⁵. Das Fürsorgeprinzip befindet sich im Interpretationsbereich zwischen Markt und Gemeinschaft bzw. Privatisierung und Exklusion. Seine Anwälte finden sich politisch-historisch im Bündnis von (konfessionellem) Konservatismus und Liberalismus.

Im Gegensatz zu dieser ist die vierte Position des *Garantismus* sozialpolitiktheoretisch noch wenig entfaltet. Als idealtypisches Steuerungssystem läßt sich bei diesem Wohlfahrtsstaatskonzept wohl „Ethik“ identifizieren, vernunftrechtliche wie religiöse Begründungsmuster dominieren. Konkret knüpft dieses auf der Legitimations-Ebene der Gesellschaft ansetzende Konzept ausdrücklich an ein altes Motiv der Gewerkschaften an: durch „de-commodification“ – eine politisch gesteuerte Zurücknahme der Warenform der Lohnarbeit

(„Kommodifizierung“) – sollten die Arbeitskraftbesitzer von der Teilnahme am Arbeitsmarkt unabhängig werden. Nur wenn diese Bedingung erfüllt ist, können „normale“ Lohnempfänger ein Gefühl der Sicherheit gewinnen, da sie nicht durch den Wettbewerb um das Unterbieten von Löhnen seitens der im Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen (Frauen, junge Leute, Langzeitarbeitslose) gefährdet würden. Heute zählen zu den Protagonisten des „Garantismus“ vor allem solche Akteure und Autoren, die eine sozialpolitische Antwort auf eine zunehmend auf Individualisierung und Optionalisierung abstellende Sozialstruktur suchen.

Die sozialpolitischen Systeme „Volksversicherung“ und „Versorgung“ versuchen das Modell des „Garantismus“ auf verschiedene Weise¹⁶ zu realisieren. Das System einer Volksversicherung kombiniert garantistische Elemente (hervorzuheben sind beispielsweise öffentliche Kinderbetreuung, gesetzliche Krankenversicherung und die Unterstützung von Pflegeleistungen oder in Schweden wie den Niederlanden die Grundrente im Alter) mit inklusiven Elementen, die sich am Arbeitsmarkt orientieren (zum Beispiel einkommensbezogene Transferzahlungen oder Erziehungsurlaub, der im Kontext der Erwerbsarbeit abgesichert wird). Das Prinzip der „Versorgung“ wiederum verbindet garantistische – vom Arbeitsmarkt unabhängige Elemente – mit einer konservativen Orientierung, die zu sozialpolitischer Diskriminierung der Nichteingliederung in den Arbeitsmarkt führen kann, wenn diese außerhalb anerkannter Gemeinschaftsrollen (zum Beispiel Familie, Kriegsoffer) erfolgt.

Alle vier sozialpolitischen Optionen beinhalten spezifische Inklusionsleistungen und Exklusionskosten. Der deutsche Sozialstaat hat sich recht einseitig auf ein Modell – das Sozialversicherungsprinzip – festgelegt. Das Prinzip der „Fürsorge“ ist nach wie vor diskriminiert. Das Prinzip der „Versorgung“ bleibt privilegierten Minderheiten vorbehalten (zum Beispiel Beamte) oder ist für die Risikosicherung der Gesamtbevölkerung marginal (zum Beispiel Kindergeld, Erziehungsgeld). Einseitigkeiten sind freilich immer ein Problem. Sie tragen zur Krisenanfälligkeit von Systemen bei. Sozialpolitische Reformen sollten deshalb zu einer neuen Balance der vier Optionen in Deutschland beitragen. Das kann nur auf Kosten des Sozialversicherungsprinzips und zugunsten der Entwicklung neuer, vor allem „garantistischer“ Institutionen erfolgen.

16 Wobei es sich um eine Typologie monetärer Transfersysteme handelt, nichtmonetäre Transfers aber nicht in jedem Falle derselben Logik folgen müssen.

15 C. Offe (Anm. 12), S. 193.

II. Leitlinien sozialpolitischer Gestaltung

Die folgenden Überlegungen gruppieren sich um vier Themen: um die Zukunft von Arbeit, Demokratie, Moral und von Werten. Damit sind vier gesellschaftspolitische Arenen genannt, in denen heute im besonderen der Kampf um die legitimatorische Vorherrschaft ausgebrochen ist¹⁷. Es sollen vier Leitlinien mit „garantistischen“ sozialpolitischen Reformvorschlägen ins Gespräch gebracht werden:

1. Sozialpolitik muß die Vielfalt der Arbeit anerkennen.
2. Die soziale Bürgerrolle als Quelle von Rechten und Pflichten ist neu zu formulieren.
3. Sozialpolitik soll gemeinschaftliches Handeln anerkennen, indem es seine Eigenständigkeit institutionell absichert.
4. Sozialpolitik soll die Menschenrechte als soziale Mitgliedsrechte realisieren.

1. Die Relativierung der Erwerbsarbeit

Spätestens seit den achtziger Jahren ist die Erwerbsarbeit nicht mehr sakrosankter Bezugspunkt der (deutschen) Sozialpolitik. „Vollbeschäftigung“ im Sinn einer die gesamte erwerbsfähige Phase prägenden Vollzeiterwerbstätigkeit („Normalarbeitsverhältnis“) wird seit Jahren verfehlt, ihre Wiedererlangung erscheint unrealistisch. Wenn als gesellschaftlich relevante Arbeit nur kontraktuelle, auf Einkommenserzielung fokussierte Arbeit gilt, fällt zudem zwangsläufig die Arbeit in den sozialen Schatten, die diese Bedingung nicht erfüllt: Familienarbeit als Arbeit für Kinder und Hilfebedürftige im privaten Haushalt, aber auch das breite Spektrum an nicht oder kaum bezahlter Arbeit in Vereinen, Gruppen, Kirchen und anderen sozialen Kreisen, an deren gesellschaftlicher Nützlichkeit kein Zweifel besteht. Zugleich erlangt diejenige Erwerbsarbeit keinen sozialpolitischen „Normalitätsstatus“, die nicht auf Vollzeit angelegt ist: die sogenannte Teilzeit-Arbeit genauso wie die Vielfalt verschiedener Erwerbstätigkeiten, die in der Biographie zahlreicher Menschen (empirisch gesehen vor allem von Frauen) vorkommen, unterbrochen von Phasen der Ausbildung, Selbständigkeit oder – wie gesagt – Familienarbeit¹⁸.

17 Vgl. Wolf Lepenies, Benimm und Erkenntnis. Über die notwendige Rückkehr der Werte in die Wissenschaften. Vortrag im Rahmen des „Einstein-Forums“, 14. 5. 1996, Berlin, Ms.

18 Christine und Ernst Ulrich von Weizsäcker haben die Erweiterung von Tätigkeitsprofilen anschaulich gezeichnet:

Aus der Kritik des erwerbsarbeitszentrierten Sozialstaats folgt die erste Leitidee für eine neue Sozialpolitik: Sozialpolitik muß die Vielfalt der Arbeit anerkennen, vor allem, indem eine Durchlässigkeit und Rekombination verschiedener Formen gesellschaftlich anerkannter, weil nützlicher Arbeit auch sozialpolitisch anerkannt wird. Sozialpolitische Anerkennung erfolgt vor allem durch Geld und Recht. Dies kann zweierlei bedeuten: Zum einen können nichterwerbsförmige Arbeitsleistungen zu sozialpolitischen Leistungsansprüchen führen. Beispiele dafür sind heute das Erziehungsgeld, künftig ein Erziehungsgehalt¹⁹ oder die Anerkennung von Pflegezeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Schwieriger wird es bei solchen Arbeitsleistungen, die weniger leicht standardisierbar sind und deren Aufwertung zu leistungsbegründenden Tatbeständen kontrollintensiv wäre; jedenfalls dann, wenn beispielsweise die staatliche Leistung für ehrenamtliches Engagement über niedrige Pauschalsätze hinausgeht²⁰.

Vertreter einer „garantistischen“ Strategie plädieren statt dessen für eine pauschale Finanzierung der Existenz als solcher: Das ist der Vorschlag eines „garantierten Grundeinkommens“, bekannt auch unter Begriffen wie „Bürgergeld“, „Negative Einkommensteuer“ oder „Sozialdividende“. Die Modelle unterscheiden sich im wesentlichen durch ihre Verknüpfung mit dem Steuersystem²¹: Während eine Negative Einkommensteuer ex ante, also vor Bezug der Negativsteuer (das heißt der Transferzahlung) den Einkommensbedarf prüft, wird im Modell der Sozialdividende die Transferzahlung ex post, also im nachhinein in das Steuersystem integriert. Jeder erhält die gesellschaftliche Dividende und muß sie dann mit sonstigen Ein-

„Wir meinen, daß vielgestaltige individuelle Tätigkeitsprofile wie ‚Mutter, Programmiererin, Spanisch-Lehrerin und Gärtnerin‘ oder ‚Vater, Taxiunternehmer, Schlosser und Koch‘ oder ‚Großmutter, Sozialarbeiterin und Stadtverordnete‘ nicht gegenwartsferner und nicht schlechter sind als das Profil des Facharbeiters, der sich nach Feierabend mit dem Bier in der Hand vors Fernsehen setzt und dessen Freizeit ansonsten eine Mischung aus Kegeln, Costa Brava und Extratouren ist.“ Ernst Ulrich von Weizsäcker/Christine von Weizsäcker, Freiheit der Tätigkeit, in: Jens Harms (Hrsg.), „Über Freiheit“. John Stuart Mill und die Politische Ökonomie des Liberalismus, Frankfurt am Main 1984, S. 199. Anmerkung der Redaktion: Siehe zu diesem Abschnitt auch die Beiträge von Gerd Mutz und Irene Kühnlein in diesem Heft.

19 Vgl. Christian Leipert/Michael Opielka, Erziehungsgehalt 2000, Bonn 1997 (i. E.); Michael Opielka, Bezahlte Elternschaft, in: Zeitschrift für Sozialreform, (1997) 11–12 (i. E.).

20 Ein Beispiel dafür war die „Aktion 55“ in Sachsen, bei der Vorrühständler pauschal 200 DM pro Monat erhielten, wenn sie sich für einen gemeinnützigen Zweck engagierten.

21 Vgl. Ulrike Kress, Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische Bedeutung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1994) 3, S. 246–254.

kommen steuerlich verrechnen – ein System, das nach der aktiven Erwerbsphase bei Grundrentenplänen (zum Beispiel in den Niederlanden oder in Skandinavien) gut funktioniert.

Daß eine auskömmliche (steuerfinanzierte) Grundrente (mit einer beitragsfinanzierten Zusatzrente) auch in Deutschland finanzierbar ist, hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) bereits in den achtziger Jahren im Auftrag der grünen Bundestagsfraktion belegt; eine neue Kalkulation für das vereinigte Deutschland wurde von Ellen Kirner vorgelegt²². Bei einem oberhalb des geltenden Sozialhilfeniveaus angesiedelten Grundrentenniveau von 50 Prozent des Nettoarbeitsentgelts je Arbeitnehmer hätte sich im Jahr 1995 eine Grundrente (Mittelwert alte und neue Bundesländer) in Höhe von etwa 1 300 DM monatlich (ohne Ehegattenabschlag) ergeben. Unter Maßgabe weiterer Modellannahmen – Altersgrenze 65 Jahre, Finanzierung der Grundrente über eine Bruttowertschöpfungssteuer, Fortfall der Arbeitgeberbeiträge, vorherige Aufstockung der Einkommen von Rentnerhaushaltseinkommen unter Grundrentenniveau durch eine Grundsicherung – könnte eine Grundrente praktisch ohne zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts finanziert werden.

Eine andere Forschergruppe des DIW kam im Rahmen einer Auftragsarbeit für das Bundesfinanzministerium zu dem Befund, daß die Einführung eines „Bürgergeldes“ – eines garantierten Grundeinkommens in Form einer Negativsteuer – bei Einhaltung bestimmter Parameter fiskalisch keineswegs unrealistisch wäre. Die bescheidene Fassung eines Bürgergeldsystems (Anrechnungssatz für sonstige Einkommen: 70 Prozent; Existenzminimum des Ehepartners: 80 Prozent), die durchaus einen Gewinn gegenüber der gegenwärtigen Sozialhilferegelung darstellt, erfordert Bruttomehraufwendungen (Steuerausfall, Bürgergeldzahlung) in Höhe von etwa 44,3 Milliarden DM²³. Diesem Betrag stehen zu erwartende Einsparungen bei Sozialhilfe, Wohngeld und Ausbildungsförderung in Höhe von etwa 30 Milliarden DM gegenüber, sowie offensichtliche (im Gutachten jedoch nicht genannte) Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe in Höhe von etwa 14 bis 18 Milliarden DM, womit die Reform praktisch kostenneutral finanziert werden könnte. Würden darüber

hinaus, wie im DIW-Gutachten angeregt, alle Vorsorge- und Arbeitnehmerfreibeträge gestrichen, erhöhten sich die Steuereinnahmen um ca. 50 bis 60 Milliarden DM, was die kostenneutrale Einführung eines Bürgergeld-/Grundeinkommenssystems mit den üblicherweise diskutierten Parametern (Anrechnungssatz für sonstige Einkommen: 50 Prozent, Existenzminimum des Ehepartners: 80 Prozent) nicht mehr unrealistisch erscheinen läßt. In diesen Berechnungen bleibt zwar noch unberücksichtigt, daß von bestimmten Bevölkerungsgruppen eine Teilnahme am Arbeitsmarkt temporär oder auf Dauer nicht erwartet werden kann, zusätzliche Einkommen also kaum entstehen und damit ein System von Zulagen – quasi als „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ – auch bei einem Bürgergeldsystem sozialpolitisch geboten bleibt. Doch handelt es sich hier um Größenordnungen, die volkswirtschaftlich wenig ins Gewicht fallen.

Die Idee des garantierten Grundeinkommens hat eine – allerdings nicht die einzige – Wurzel in einem Programm zur Erweiterung des gesellschaftlichen Arbeitsbegriffs: Eine Abkehr von der Erwerbsarbeitszentrierung des Sozialstaats durch die (weitgehende) Entkopplung sozialpolitischer Leistungsansprüche von der Erwerbsarbeit soll gleichsam die verschatteten Arbeitsformen anerkennen. „Warum sollte es nicht möglich sein, Konsens über ein Wertesystem zu finden, in dem die traditionelle Form der Erwerbsarbeit ebenso wie neue Tätigkeitsformen oder gar Nicht-Arbeit gleichermaßen akzeptable Werte wären?“²⁴ Die Dynamik eines garantierten Grundeinkommens zielt auf die weitere Dezentrierung der Erwerbsarbeit. Die Erwerbsarbeit umfaßt heute etwa ein Zehntel der Lebenszeit. Selbst wenn dieser Quotient aufgrund verlängerter Lebensarbeitszeiten wieder steigen sollte, scheint es unrealistisch, die Berufsorientierung auch künftig zum entscheidenden Wertmaßstab einer Gesellschaft zu stilisieren, die Positionen aufgrund von Leistung vergeben will. Leistung wird umfassender zu verstehen sein.

Aus der Sicht des Grundeinkommens ist jede einkommensrelevante Anerkennung von Nicht-Erwerbsarbeit ein Schritt in die „richtige“ Richtung, weil der gesellschaftliche Arbeitsbegriff pluralisiert wird. Die von Fritz W. Scharpf vorgeschlagene indirekte Lohnsubvention durch eine „Negative Einkommensteuer“ für Niedrigstlohnbezieher²⁵ beinhaltet die entkoppelnden Elemente des garantierten Grundeinkommens – und kann so als

22 Vgl. Ellen Kirner, Zu Fragen der Finanzierbarkeit einer Grundrente für das Alter, in: Michael Opielka (Hrsg.), Grundrente in Deutschland, Opladen 1997 (i. E.). Ähnlich, allerdings ohne gesetzliche Zusatzrente, kalkulierten Meinhard Miegel/Stefanie Wahl, Der Weg aus der Rentenkrise, Bonn 1997.

23 Vgl. Volker Meinhardt u. a., Fiskalische Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen, DIW, Berlin 1996, S. 34 ff.

24 W. Lepenies (Anm. 20), S. 10; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe insbesondere hierzu auch die Beiträge von Gerd Mutz und Irene Kühnlein in diesem Heft.

25 Vgl. Fritz W. Scharpf, „Negative Einkommensteuer“ – ein Programm gegen Ausgrenzung, in: die Mitbestimmung, (1994) 3, S. 27–32; dieser Vorschlag wird unterdessen von

ein Beitrag zur Diskussion um einen neuen Begriff von „Vollbeschäftigung“ verstanden werden, der auf seinen moralischen Kern zurückgeführt wird: Es geht darum, allen Gesellschaftsmitgliedern den Zugang zur wirtschaftlichen Sphäre auch als Produzenten zu garantieren (– und nicht nur als Konsumenten, worauf ein garantiertes Grundeinkommen abzielt). Ob ein garantiertes Grundeinkommen deshalb einen Abschied von der Idee der „Vollbeschäftigung“ bedeutet²⁶, oder ob ein Grundeinkommen – eingebaut in eine auf umfassende Mitgliedsrechte eingebaute Sozialpolitik – zwar auf die Konnotation der „Beschäftigung“ verzichtet, aber nicht auf die Vollmitgliedschaft aller Bürger, das sind noch strittige Fragen.

Vermutlich eröffnet erst eine Grundeinkommensreform die Chance für eine umfassende Arbeitszeitverkürzung und Umverteilung der Erwerbsarbeit und damit für eine neue Vollbeschäftigungspolitik. In den meisten europäischen Sozialstaaten konnte die Prämisse der Vollbeschäftigung bis Ende der siebziger Jahre (in Schweden bis Ende der achtziger Jahre) relativ erfolgreich vertreten und umgesetzt werden. Ihre Voraussetzung muß freilich in einem in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion wenig beachteten Umstand identifiziert werden, der heute nicht mehr gegeben ist: Aufgrund relativ starker Gewerkschaften – und speziell in Deutschland – eines weit geteilten Konzepts von „Sozialpartnerschaft“ entfaltete sich eine *redistributive Logik*, eine Logik der Umverteilung und des Nachteilsausgleichs vor allem *innerhalb* des Beschäftigungssystems. Das historisch früh tariflich verankerte Konzept des „Familienlohns“ wie das Senioritätsprinzip (vor allem im öffentlichen Dienst) verhinderten eine ausschließlich angebotsorientierte Lohnfestsetzung. Zudem wirkte die auf Lebensstandardisierung orientierte Sozialversicherung als zusätzliches Umverteilungskorrektiv innerhalb der (männlichen) Arbeitnehmerschaft. Mit massiven Produktivitätssteigerungen stieß dieses Konzept jedoch an Grenzen. Die Wegrationalisierung einfacher, angelernter Beschäftigungsverhältnisse hat dazu geführt, daß heute gut 50 Prozent der Erwerbslosen über keine oder zumindest nur eine unzureichende Berufsausbildung verfügen. Ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt unter den alten Prämissen ist wenig wahrscheinlich, da das hergebrachte arbeitsmarktimmante Umverteilungskalkül den Ersatz gering qualifizierten menschlichen Arbeitsvermögens auf betrieblicher Ebene geradezu zwingend nahelegt.

Arbeitgeber- wie von Gewerkschaftsseite unter dem Begriff des „Kombilohns“ ernsthaft diskutiert.

26 So Claus Offe, *Vollbeschäftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, (1994) 12, S. 796–806.

Nachdem nachfrageorientierte, keynesianische Konjunkturpolitiken das Vollbeschäftigungsziel aus einer Reihe von Gründen nicht oder zumindest nicht dauerhaft erreicht haben – ihr Scheitern scheint gleichermaßen der Globalisierung der Finanzmärkte wie immanenten Zielkonflikten geschuldet zu sein²⁷ –, dürften nur noch Varianten eher angebotsorientierter Politik übrigbleiben, um dem, wie Fritz W. Scharpf es nennt, „kontinentalen Dilemma“ zu entgehen: Dies besteht darin, daß trotz recht hoher Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat in nahezu allen kontinentaleuropäischen Staaten die Erwerbslosigkeit unabsehbar auf hohem Niveau verharrt²⁸.

Scharpf gelangt in einer Analyse von OECD-Beschäftigungsstatistiken (Stand 1994) zu dem überraschenden Ergebnis, daß in den Wirtschaftssektoren, die internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind, kein negativer Zusammenhang zwischen Sozialausgaben (als Anteil am Bruttosozialprodukt) und Beschäftigung besteht. Deutschland ist hier entgegen der Polemik einer „Standortdebatte“ sehr beschäftigungseffizient. Etwa 38 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter (15–64 Jahre nach OECD-Kriterien) sind hier in den internationalem Wettbewerb unterliegenden Sektoren tätig, in Schweden immerhin noch gut 35 Prozent, in den USA aber nur etwa 30 Prozent. Alle kontinentaleuropäischen Staaten weisen jedoch eine sehr magere Beschäftigungsbilanz in den „geschützten“ Wirtschaftssektoren der industrieferneren Dienstleistungen (Handel, Reisebranche, soziale und persönliche Dienstleistungen) auf, in denen der internationale Wettbewerb praktisch keine Rolle spielt. Demgegenüber sind in den USA etwa 41 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung im lokalen Dienstleistungsbereich tätig und in Schweden mit 39 Prozent annähernd ebenso viele. Deutschland erreicht (mit Österreich, Italien und Frankreich) nur einen Wert von 28 Prozent – das sind weniger als die USA –, was umgerechnet sechs Millionen Arbeitsplätzen entspricht. Während in den USA der überwiegende Teil (28 Prozent) der lokalen Dienstleistungen im privaten Sektor erbracht wird, ist es in Schweden (und Dänemark) der öffentlich finanzierte Sektor (25 Prozent), der Dienstleistungen vorhält. Die USA haben mit einem Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt von etwa 15 Prozent einen extrem geringen Wert, Schweden hat mit etwa 37 Prozent den höchsten, Deutschland mit

27 Vgl. Johannes Berger, *Vollbeschäftigung als Staatsaufgabe?*, in: D. Grimm (Anm. 6), S. 553–584.

28 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, MPIfG Working Paper 97/7, Köln 1997 (MPIfG = Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).

etwa 27 Prozent einen mittleren Wert – dennoch liegen die deutschen Beschäftigungswerte im lokalen Dienstleistungsbereich nicht in der Mitte zwischen Schweden und den USA, sondern sind im privaten *und* öffentlichen Sektor gering.

Scharpf erklärt dieses „Dilemma“ mit strukturellen Problemen des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells. Der mittlere Weg verhindert zwar die Verwerfungen der amerikanischen Deregulierung des Arbeitsmarktes: eine dramatische Verschärfung der Verarmungsrisiken, Ausschluß und Marginalisierung weiter Bevölkerungsgruppen. Er verhindert auch die exorbitanten Steuerbelastungen des schwedischen Pfades. Damit werden aber zugleich die Kosten der Erwerbsarbeit hoch gehalten, was die Expansion personenbezogener Dienste bremst, während die vorhandenen sozialpolitischen Mittel nicht (wie in Skandinavien) in öffentliche soziale Dienste, sondern als Geldtransfers an Bevölkerungsgruppen mit wenig beschäftigungsrelevanten Ausgabenverhalten (vor allem an Rentner- und Erwerbslosenhaushalte) fließen. Scharpf schlägt als Ausweg aus diesem Dilemma eine Palette von subjektbezogenen Einkommenssubventionen vor: vom „Kombilohn“ über eine „Negative Einkommensteuer“ für alle bis hin zur vollständigen Subvention der Sozialversicherungsbeiträge (insgesamt derzeit ca. 42 Prozent auf das Arbeitnehmereneinkommen) für untere Lohngruppen. Ähnlich wie im marktlichen (US-)Pfad würde das Beschäftigungssystem entlastet. Der Marktcharakter des Arbeitsmarktes würde dadurch gestärkt, Statussicherung allerdings zurücktreten.

Die Auflösung des industriegesellschaftlichen Drei-Phasen-Modells von Ausbildung, Erwerbsarbeit (und Familienphase) und Ruhestand ist aufgrund vielfältiger sozialstruktureller Veränderungen geboten: Sozialzeit, Erwerbsarbeit und Freizeit müssen im Lebenslauf flexibel neu gemischt werden können. Mit geringem Einkommen ausgestattete Bildungs- und Beschäftigungsphasen, intensive Phasen sozialen Engagements (bspw. in Form eines Sozialdienstes im In- oder Ausland) stellen bei einem Grundeinkommenssystem gangbare und sozial nicht-diskriminierte Alternativen dar.

Solidarität und Teilhabechancen für die ganze Bevölkerung können durch Transferreformen allein nicht garantiert werden. Notwendig sind vielmehr neue gesellschaftliche Informations- und Steuerungssysteme, neue Verfahren zur Kopplung von Erwerbsarbeit-Angebot und -Nachfrage. Die Tarifparteien, vor allem die Gewerkschaften, aber auch Parteien und Verbände sind gefordert. Solidarität kann sich nicht auf ein Minimum beschränken. Erst die Rekombination umfassen-

der Ein- und Austrittsrechte in alle gesellschaftlichen Bereiche – Arbeitsmarkt, Familie, soziales Engagement, Bildung etc. – verdient das Etikett einer solidarischen Gesellschaftspolitik.

Der skizzierte „garantistische“ Weg deutet eine vierte Option aus den konventionellen politischen Lagern (Liberalismus, Sozialdemokratismus, Konservatismus) der industriegesellschaftlichen Moderne an, die deren Leistungen anerkennt und zugleich ihre Vereinseitigungen zurückweist. Ein Grundeinkommen würde die materielle Existenz politisch absichern; die *individuelle* Entkopplung von ökonomischem Handeln und basaler Existenzsicherung heißt natürlich nicht, daß eine solche Entkopplung auch auf *gesellschaftlicher* Ebene möglich wäre: Verteilt werden kann nur, was im ökonomischen Prozeß einer Volkswirtschaft erzeugt wird. Die gesellschaftliche Entkopplung – die jede sozialpolitische Intervention kennzeichnet und am Modell des Grundeinkommens nur besonders augenfällig ist – wird in einer Demokratie zum demokratischen Projekt.

2. Die Wiedergewinnung der Demokratie

Der moderne Sozialstaat ist auf Demokratie angewiesen. Niedrige Wahlbeteiligung, geringes Ansehen von Politik und Politikern, die Perspektive einer intransparenten und zugleich hochkomplexen Informationsgesellschaft – diese antipartizipatorischen Phänomene stellen zugleich eminente Gefahren für sozialpolitische Reformbemühungen dar. Gerade die Idee eines garantierten Grundeinkommens knüpft ausdrücklich am Bürgerstatus an, er löst den Anspruch aus. Falls dieser Status jedoch weder im Bewußtsein des einzelnen noch durch soziale Akteure wirkungsvoll repräsentiert ist, sind daran anknüpfende Rechte und Pflichten labil.

Die *zweite Leitidee* für eine sozialpolitische Evolution könnte somit vor allem darin gefunden werden, *die soziale Bürgerrolle als Quelle von Rechten und Pflichten neu zu formulieren*. Angesprochen ist damit einerseits ein aktives – und darin auf die Ursprünge des demokratischen Gedankens zurückgehendes – Verständnis von Gesellschaft. Mit Blick auf unsere Diskussion um ein garantiertes Grundeinkommen als soziales Bürgerrecht ist mit dieser Leitidee aber auch eine Weiterentwicklung des Grundrechtsverständnisses moderner Demokratien gemeint: nicht nur – wenngleich ungebrochen notwendig – als Abwehrrechte, sondern eben auch als materiale Rechtsansprüche qua Bürgerexistenz.

Zwei damit verknüpfte Probleme sind in der gegenwärtigen Diskussion kaum gelöst. Das erste ist die Frage nach dem Geltungsbereich von Rechtsan-

sprüchen – beispielsweise in Form eines Grundrechtes auf Existenzsicherung via Grundeinkommen. Wer darf es beanspruchen? Jedes Gesellschaftsmitglied, also jeder Staatsbürger. Was aber ist mit Gästen ohne (deutschen) Bürgerstatus? Werden sie durch ein solches Konzept nicht (noch weiter) zu Mitmenschen zweiter Klasse? Was ist mit dem Blick auf Europa, was gar mit dem Blick auf die Welt: Sollen die Metropolen ihr Konzept exportieren, de facto eine Art Weltsozialstaatsgedanken forcieren? Funktionalistisch betrachtet, könnte in der keineswegs absehbaren Übergangszeit zu einer solchen Weltsozialpolitik die Privilegierung der Staatsbürger als Grundeinkommensbezieher auch eine Stärkung der Demokratie zur Folge haben: Unmißverständlich wird den Bürgern als Dividendenempfängern der nationalen Volkswirtschaft („Deutschland AG“) deutlich, daß sich ihre Teilnahme am demokratischen Geschehen „auszahlt“. Man könnte – gewiß stark vereinfacht – die skandinavischen Gesellschaften und vor allem die Idee des schwedischen „Volkshomes“ als frühe Formen einer solchen Sozial-Demokratie analysieren. Vor der Herausforderung, die entstehende europäische Gesellschaft als einen „europäischen Wohlfahrtsstaat“ (Pierre Bourdieu) zu entwickeln, stellen sich neue und hochkomplexe Anforderungen an Normen und Wertorientierungen.

Das zweite Problem betrifft die andere Seite der Rechte, nämlich die Pflichten. Offensichtlich korrespondieren mit den Grundrechten auch „Grundpflichten“²⁹. In der Geschichte der modernen Gesellschaften sind letztere teils erstaunlich materialer ausformuliert als die Grundrechte. Man denke nur an die Wehrpflicht, die Steuerpflicht oder die Schulpflicht. Diese und weitere Grundpflichten haben erhebliche sozialpolitische Implikationen: ohne Steuern und Abgaben keine Transferleistungen; ohne Wehrpflicht kein Zivildienst; ohne Schulpflicht kein expansives und vor allem öffentlich finanziertes Bildungssystem. In diesen Zusammenhang ist auch die in den letzten Jahren immer häufiger geäußerte Forderung nach einem obligatorischen „Sozialdienst“ einzuordnen. Die Idee ist noch schillernd, ihre Vertreter gehören – ähnlich wie bei der Forderung nach einem „garantierten Grundeinkommen“ – ganz unterschiedlichen politischen Lagern an. Im Kern läuft die Forderung nach einem „Sozialdienst“ auf eine (weitere) soziale Grundpflicht hinaus, damit auf eine soziale Aufwertung des Bürgerstatus. Wie man zum Grundeinkommensberechtigten qua Bürgerstatus wird, so auch zum Sozialdienstpflichtigen. Grundeinkommen wie Sozialdienst wären politische

Konstrukte, zugleich politisch gefährdet wie politisch gesichert³⁰.

Inwieweit die Idee eines Sozialdienstes eine logische und wünschenswerte Ergänzung zur Idee eines Grundeinkommens bildet, ist eine eigene Diskussion wert³¹. Beide institutionellen Reformideen weisen jedoch zugleich über den Bereich des Politischen und die Frage der Demokratie hinaus. Sie bilden eine Anfrage an die gemeinschaftliche Struktur unserer Gesellschaft: an ihre „moralische Ökonomie“.

3. Gemeinschaftsförderung und eine neue gesellschaftliche Moral

Nicht erst durch die Diskussion um den „Kommunitarismus“ wurde die Dominanz des ökonomischen Kalküls in Frage gestellt. Viele der heutigen Krisenphänomene lassen sich unschwer daraus erklären, daß eine Balance zwischen Eigenwohl und Gemeinwohl im Handeln einzelner und kollektiver Akteure fehlt. Die Kommunitaristen reden zu Recht einer Wiederbelebung und vor allem Neuentwicklung gemeinschaftlicher Erfahrungsfelder das Wort. Gerade die Arbeiten ihrer soziologischen Vertreter – vor allem von Amitai Etzioni und Robert Bellah³² – demonstrieren, daß die Neubelebung der „moralischen Ökologie“ (Bellah) moderner Gesellschaften ein mühevoller Suchprozeß nach neuen Institutionen und neuen Wertmustern darstellt. Sie müssen die Freiheitsansprüche des Individuums und die Bindungsansprüche von Hilfebedürftigen wie des Gemeinwesens selbst in eine neue Balance bringen.

Die dritte Leitidee sozialpolitischer Perspektiven könnte lauten: *Sozialpolitik soll gemeinschaftliches Handeln anerkennen, indem es seine Eigenständigkeit institutionell absichert.* Gemeinschaftliches Handeln und moralische Orientierungen – die Übernahme von Verantwortung für Dritte beispielsweise – gelten zwar als Bestandsvoraussetzungen einer pluralistischen Demokratie und nicht zuletzt auch einer freien Marktwirtschaft, aber sie sind durch Markt und Staat zugleich hoch gefährdet. Marktliche und staatliche Institutionen sind – dank ihrer Medien „Geld“ und „Recht“ – „härter“ verfaßt. Das verdeckt die Verletzlichkeit gemeinschaftlicher Institutionen. Wir können dies eindrucksvoll am Schicksal von Selbsthilfegruppen im Gesundheitswesen studieren, die solange pre-

30 Verfassungsrechtliche Kodifizierungen könnten hier allenfalls flankierend wirken, indem sie die Kernstrukturen einer solchen Sozialverfassung aus dem tagespolitischen Streit heraushalten und so für Verlässlichkeit sorgen.

31 Vgl. dazu Michael Opielka, *Die solidarische Gesellschaft*, Opladen 1997.

32 Vgl. A. Etzioni (Anm. 9); Robert Bellah u. a., *The Good Society*, New York 1992.

29 Vgl. Otto Luchterhandt, *Grundpflichten als Verfassungsproblem in Deutschland. Geschichtliche Entwicklung und Grundpflichten unter dem Grundgesetz*, Berlin 1988.

kär und im Schatten der großen Medizinbetriebe und -bürokratien blieben, bis sie systematisch in ihrer Eigenständigkeit anerkannt und zugleich durch adäquate Institutionalisierungen (z. B. Verbandsgründungen) wie durch sozialpolitische Maßnahmen (z. B. Selbsthilfekontaktstellen und -förderprogramme) materiell gesichert wurden.

Die „neuen sozialen Bewegungen“ haben in den vergangenen 25 Jahren wichtige soziale Wirkungen vor allem darin entfaltet, das Spektrum sozial anerkannter Gemeinschaftsformen zu erweitern. Sie haben die ohnedies im sozialen Wandel der modernen Gesellschaften enthaltene Tendenz zu nichttraditionalen Gemeinschaften politisch unterstützt. Diese „posttraditionale“, auf freiwilligen Assoziationen von Individuen beruhende Kultur ist, politisch gesehen, auch die sozialkulturelle Stabilitätsbedingung der grünen Parteien³³. Signaturen dafür sind die Pluralisierung familialer Lebensformen (z. B. in Form nichtehelicher Lebensgemeinschaften), die vielfältigen sozialen Initiativen im Bereich von Selbsthilfe, Ehrenamt und Selbstverwaltung oder das Wachstum nichtstaatlicher Bildungsangebote.

Die sozialpolitischen Reformoptionen auf dem Gebiet der Gemeinschaftsförderung sind erheblich. Möglicherweise handelt es sich sogar um den Kernbereich des Sozialpolitischen. Reformvorschläge wie die Idee der „Bildungsgutscheine“ (mit dem Ziel der Entstaatlichung des Bildungswesens), die zwischenzeitlich zumindest teilweise eingeräumte Möglichkeit, im Rahmen der Leistungen der Pflegeversicherung genossenschaftliche Stützsysteme zu finanzieren, oder die systematische, professionelle Unterstützung von Selbsthilfeinitiativen und freiwilligem sozialem Engagement³⁴ markieren das breite Spektrum. Auch die dienstleistungstheoretische Diskussion um einen „welfare mix“ in Richtung auf einen „Wohlfahrtspluralismus“³⁵ zielt auf eine systematische Anerkennung gemeinschaftlicher Wohlfahrtsproduktion gegenüber marktlichen und staatlichen Formen, zugleich auf deren intelligente Rekombination. Es wäre jedoch verfehlt, nur unbezahlte Arbeit als gemeinschaftliche zu begreifen. In der Perspektive einer Viergliederung der gesellschaft-

lichen Ordnung wird deutlich, daß auch erwerbsförmig verfaßte soziale Arbeit zur Stärkung der gemeinschaftlichen Sphäre der Gesellschaft beiträgt. Mit der Qualifizierung und nachhaltigen Ausweitung sozialer Arbeit³⁶, des Bildungswesens, der öffentlichen Kommunikation oder des Kunst- und Kultursystems entstehen nicht nur erhebliche Potentiale für den Arbeitsmarkt der Zukunft. Wenn es gelingt, eine weitere Ausweitung sozialer Dienstleistungen in einen Gleichklang mit der Förderung freiwilligen Engagements und der Ausweitung der Zeitsouveränität der Erwerbstätigen zu bringen, werden auch Gegenkräfte zu einer Vermarktlichung der Gesellschaft frei.

Die unter den Leitthemen „Arbeit“ und „Demokratie“ diskutierten Reformoptionen eines Grundeinkommens und eines obligatorischen oder auch freiwilligen Sozialdienstes lassen sich im übrigen unschwer mit der Leitidee institutioneller Gemeinschaftsförderung kombinieren: Ein Grundeinkommen sichert ökonomisch gemeinschaftliches Engagement in familialen, kommunalen und gesellschaftsweiten Zusammenhängen; eine Flexibilisierung der Erwerbsarbeits-sphäre erweitert Einstiegs- und (temporäre) Ausstiegsoptionen; ein Sozialdienst kann (wie teils der heutige Zivildienst) sowohl im nationalen wie vor allem auch im internationalen Kontext gemeinschaftliches Engagement in zugleich gemeinschaftlichen Organisationsformen auf eine breitere Basis stellen: Vorbilder für die international verbindenden Potenzen solcher Sozialdienste finden sich bei Peace Corps, Aktion Sühnezeichen oder mittlerweile auch im Freiwilligen Sozialen/Ökologischen Jahr; die Kombinationsmöglichkeiten eines Sozialdienstes mit dem Bildungssystem sind vielfältig und sinnvoll.

Gemeinschaftsförderung durch Sozialpolitik bedeutet heute nicht Partikularismus und Privatismus. Familiale, kommunale und andere auf freiem Entschluß von Individuen basierende Gemeinschaftsformen sind vielmehr der Zement der Gesellschaft. Ohne Gemeinschaft keine Moral, ohne Moral keine Intregation. Das heißt keineswegs, daß gemeinschaftliche Leistungssysteme nicht von anderen Handlungslogiken lernen sollten. So ist eine den erfolgreichen (marktwirtschaftlichen) Unternehmen – wengleich mit erheblichem Time lag – abgeschauten „Konsumentenorientierung“ ein auch für sozialpädagogische und andere soziale Dienstleistungen notwendiger Bestandteil von Qualitätssicherung³⁷. Doch müssen gemeinschaftli-

33 Vgl. Hubert Kleinert, Bündnis 90/DIE GRÜNEN: Die neue dritte Kraft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/96, S. 36–44.

34 Vgl. Joachim Braun/Michael Opielka, Selbsthilfeförderung durch Selbsthilfekontaktstellen, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 14, Stuttgart u. a. 1992; Claus Offe/Rolf G. Heinze, Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring, Frankfurt am Main – New York 1990.

35 Vgl. Adalbert Evers/Thomas Olk (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen 1996.

36 Vgl. Peter Ittermann/Karin Scharfenroth, Soziale Arbeit in der Zukunft – Billigware oder Qualitätsdienstleistung?, Diskussionspapier Nr. 3, IAT, Gelsenkirchen 1996.

37 Vgl. Warnfried Dettling, Politik und Lebenswelt. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Gütersloh 1995.

che Institutionen – gerade angesichts der Mächtigkeit des Geldmediums und der Marktlogik – ihre spezifischen Qualitäten pflegen und gegenüber „Kolonisierungsbestrebungen“ schützen: Eine Vermarktlichung beispielsweise des Hilfe- und des Bildungssystems wäre fatal für die Gesellschaft als Ganzes.

4. Neue Werte für eine neue Gesellschaft

Die diskutierten sozialpolitischen Leitlinien und Reformvorschläge in den Sphären von Wirtschaft, Politik und Gemeinschaft legitimieren sich unter Bezug auf Werte, die in diesen gesellschaftlichen Sphären allein nicht hergestellt und gesichert werden können. Wolf Lepenies hat darauf hingewiesen, daß in der gegenwärtigen weltweiten Umbruchphase „nur in Europa (...) zugleich die Grundlagen des Wertesystems auf dem Spiel“³⁸ stehen: „Arbeit, Demokratie, Wissenschaft – an ihrer Geschichte zeigt sich, wie religionsförmig der Prozeß der Säkularisierung in Europa stets blieb, daß die Zurückweisung des Glaubens nicht zur Indifferenz führte, sondern neue Dogmen und neue Formen der weltlichen Intoleranz hervorbrachte. Die Orientierungskrise unserer Zeit verweist daher umso nachdrücklicher auf die Notwendigkeit einer Re-Spiritualisierung, einer erneuten Wertevergewisserung in einer Zeit, in der aus Wertfreiheit längst Wertverlust geworden ist.“³⁹ Ein „Programm der Indifferenz“ kann den sozialen Zusammenhalt nicht sichern.

Die hier diskutierten sozialpolitischen Leitideen und Reformvorstellungen sind auf entgegenkommende Werte dringend angewiesen. Der Vorschlag eines garantierten Grundeinkommens erscheint beispielsweise vollständig unrealistisch, wenn der gesellschaftliche Wertekonsens auf einer Leistungsethik basiert, die nichterwerbsorientierte Arbeitsformen sozial diskriminiert. Der Werthunger von sozialpolitischen Reformen dieses Typus ist offensichtlich. Sie benötigen solidarische, partizipatorische und tolerante Dispositionen bei den individuellen wie den kollektiven sozialen Akteuren, und sie setzen ebenso Institutionen voraus wie sie dabei helfen, solche zu entwickeln. Dabei werden die nationalen Begrenzungen in bislang ungekannter Form zu transzendieren sein – ein demokratisches Problem ersten Ranges: Eine „Republik Europa“, gar eine „Weltrepublik“, scheint weit entfernt. Bürgerschaft und Nationalität sind in der industriegesellschaftlichen Moderne verkoppelt. „Die gegenwärtige Weltlage läßt sich keinesfalls als Übergang vom Völkerrecht zum Weltbürgerrecht verstehen.

Viele Anzeichen sprechen eher für einen Rückfall in Nationalismus.“⁴⁰ Vielleicht ist die Idee einer Weltsozialpolitik unrealistisch, so jedenfalls Anthony Giddens: „Das Ziel, einen gigantischen umverteilenden Sozialstaat auf Weltebene zu errichten, muß aufgegeben werden.“⁴¹ Ein weltweites Grundeinkommen oder eine Rentenversicherung für die Weltbevölkerung würde vermutlich nur hypertrophe Bürokratien produzieren. Aber muß soziale Phantasie deshalb abgeschaltet werden? Der deutsche Sozialstaat wie die ersten Ansätze einer europäischen Sozialpolitik lassen durchaus Optionen für einen solidarischen Weg erkennen, der auch Großsysteme in die Pflicht der Werterfüllung nimmt. Das erfordert adäquate Strukturen. Politisch besonders wirksam sind das föderale und das Subsidiaritätsprinzip. Anthony Giddens hat darauf hingewiesen, „daß die wirksamste Maßnahme zur Überwindung der Ungleichheit darin besteht, den Benachteiligten die Fähigkeiten zu vermitteln, selbst handeln zu können. Solche Maßnahmen müssen also die Reflexivität der Individuen und Gruppen, an die sie sich wenden, berücksichtigen und auf ihr aufbauen.“⁴²

Die vierte sozialpolitische Leitidee könnte daher in etwa lauten: *Sozialpolitik soll die Menschenrechte als soziale Mitgliedsrechte realisieren.* In einem notwendig pluralen Wertekosmos ist ein Wertekonsens unerlässlich. Einen solchen Wertekonsens auch für eine Weiterentwicklung des Kataloges der Menschenrechte in Richtung auf globale soziale Mitgliedsrechte zu erlangen – im Sinne von sozialen Grundrechten und sozialen Grundpflichten – ist ein Projekt, das uns die nächsten Jahre beschäftigen wird. Im übrigen scheint ein solches Programm gut vereinbar mit dem von Michael Walzer als einzigem universalen Menschenrecht proklamierten „Recht auf Verschiedenheit“⁴³: Erst in diesem Sinne kann die Doppelheit von „Mitgliedschaft“ – nämlich Rechte und Pflichten gegenüber einem Kollektiv zu besitzen – mit dem Grundsatz der letztlich immer an das Individuum gebundenen Menschenwürde vereinbart werden; nur mit einem Recht auf Differenz – und darin liegt die ungebrochene Aktualität von Freiheits- bzw. Abwehrrechten – ist Freiheit in Gemeinschaft möglich.

40 Jürgen Habermas, Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren, in: ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt am Main 1996, S. 213.

41 Anthony Giddens, Risiko, Vertrauen und Reflexivität, in: Ulrich Beck/Anthony Giddens/Scott Lash, Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse, Frankfurt am Main 1996, S. 335.

42 Ebd., S. 335.

43 Vgl. Michael Walzer, Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt am Main – New York 1992.

38 W. Lepenies (Anm. 17), S. 20.

39 Ebd., S. 15.

Zukunft der Arbeit

Chancen für eine Tätigkeitsgesellschaft?

Bislang war es modernen Arbeitsgesellschaften möglich, nahezu alle Menschen mit Erwerbsarbeit zu versorgen. Produktive Erwerbsarbeit sicherte einerseits die materielle Lebensgrundlage der Menschen, andererseits wurde ein enormer gesellschaftlicher Reichtum – in Form des Sozialprodukts – geschaffen. Das erfolgreiche Erwerbssystem war das Fundament der *sozialen* Marktgesellschaft. Doch diese Basis ist erschüttert.

I. Die Arbeitsgesellschaft im Krisendiskurs

Sozialwissenschaftler sind der Ansicht, daß die Ära stetigen wirtschaftlichen Wachstums, hoher Beschäftigung und relativer sozialer Sicherheit vorbei ist¹. Sie konstatieren, daß „der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht“² und sprechen von einem „Kapitalismus ohne Arbeit“.³ Damit ist aber unweigerlich eine ‚Krise der Sozialpolitik‘ verknüpft, weil die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme vom Umfang der Erwerbsarbeit abhängt.

Die Gesellschaft hat zwei Möglichkeiten, auf diese neue Herausforderung zu reagieren: Sie kann die Situation ‚aussitzen‘ und hoffen, daß die demographische oder wirtschaftliche Entwicklung zu einer

Dieser Beitrag ist infolge eines Rundgesprächs zum Thema ‚Zukunft der Arbeit – Tätigkeiten jenseits der Erwerbsarbeit‘ entstanden, das der Autor im Auftrag der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Januar 1997 in München veranstaltete.

1 Burkart Lutz spricht von einem „kurze[n] Traum immerwährender Prosperität“; siehe: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt am Main 1984. Peter Berger und Peter Sopp weisen darauf hin, daß stabile Erwerbsverläufe in der Nachkriegszeit ‚aufbaubedingt‘ eine historische Ausnahme waren; vgl.: Bewegte Zeiten? Zur Differenzierung von Erwerbsverlaufsmustern in Westdeutschland, in: Zeitschrift für Soziologie, 21 (1992) 3, S. 166–185.

2 Ralf Dahrendorf, Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt am Main – New York, S. 25.

3 Ulrich Beck, Kapitalismus ohne Arbeit, in: Der Spiegel, Nr. 20 vom 13. Mai 1996, S. 140–146.

Entspannung auf dem Arbeitsmarkt führen wird (Modell der ‚Weiter-so-Modernisierung‘)⁴. Gemäß dieser Variante werden in der Öffentlichkeit und in den meisten Fachpublikationen Reformen diskutiert, die auf eine Stabilisierung des wirtschaftlichen Wachstums und damit der Arbeitsmärkte zielen. Diese Politik konzentriert sich auf die Angebotsseite und versucht, die menschliche Arbeitskraft quantitativ und qualitativ für ihren Einsatz attraktiver zu machen: Sie soll durch eine Senkung der Lohn- bzw. Lohnnebenkosten billiger oder durch umfassende Anpassung an die Produktionserfordernisse flexibler werden; das Arbeitskraftangebot soll durch eine Steuerung der Erwerbseintritts- und -austrittszeiten sowie ein Zurückdrängen der Frauen und Einschränkung der Zuwanderung reduziert werden⁵.

Folge einer solchen ‚Weiter-so-Modernisierung‘ wären vielfältige gesellschaftliche Verwerfungen: Der Kernbereich stabiler Norm-Beschäftigung würde (noch) kleiner werden, und die daran geknüpfte soziale Existenzsicherung wäre (noch) gefährdeter. Die Entwicklung würde auf eine *gespaltene* Erwerbsgesellschaft hinauslaufen, in der selbst die Beschäftigten in ständiger Arbeitsplatzunsicherheit wären. Schon heute muß fast jeder damit rechnen, während seines Erwerbslebens arbeitslos zu werden. Mehr noch: Seit den achtziger Jahren ist die Länge der Arbeitslosigkeitsphasen und das (statistische) Risiko, mehrfach arbeitslos zu werden, gestiegen. Folglich gerät das soziale Sicherungssystem unter Druck, und sozialstaatliche Leistungen werden reduziert.

II. Es gibt eine Chance zum Umbau der Arbeitsgesellschaft

Die Einsicht, daß die mehr als ein Jahrhundert andauernde Leistungsfähigkeit der Erwerbsgesell-

4 Vgl. Wolfgang Bonß, Vorarbeiten und Vorbereitungen für die Erarbeitung von arbeits(markt)bezogenen Zukunftsszenarien, (unveröff. Ms.), Neubiberg 1996.

5 Viele dieser Maßnahmen sind populär und finden Zuspruch, solange die anderen, nicht aber man selbst betroffen ist.

schaft schwindet, kann aber auch dazu genutzt werden, den gesellschaftlichen Stellenwert von Arbeit als Erwerbsarbeit (neuerlich) zu überdenken. Die Gesellschaft kann sich in dieser kritischen Situation bewußt machen, daß die Expansion der Erwerbsarbeit an ihre Grenzen gelangt ist und daß deshalb ein Umbau der Arbeitsgesellschaft notwendig ist.

Hinter einem solchen Ansatz steht der Gedanke, daß bei den Diskussionen um die ‚Krise der Arbeitsgesellschaft‘ im Grunde eine ‚Krise der Erwerbsarbeit‘ gemeint ist. Die einseitige Fixierung auf erwerbswirtschaftliche Arbeitsformen war solange gerechtfertigt, wie eine „umfassende makrosoziologische Determinationskraft der sozialen Tatsache der (Lohn)arbeit“⁶ gegeben war – dies ist nun nicht mehr der Fall. Soll es in der Debatte um die ‚Krise der Arbeitsgesellschaft‘ um mehr als naive Kapitalismuskritik gehen, dann muß über Transformationspotentiale der modernen Arbeitsgesellschaft, also um bereits vorhandene Ansatzpunkte zur *Restrukturierung* gesprochen werden. Diese könnten im Sinne von Hannah Arendt die *Tätigkeitsgesellschaft* sein⁷.

Die Grundidee des Modells einer ‚Tätigkeitsgesellschaft‘⁸ – oder synonym: einer zivilen oder Bürgergesellschaft⁹ – besteht darin, die beschränkte Perspektive auf Erwerbsarbeit zu überwinden und anzuerkennen, daß es außerhalb der Erwerbsarbeit eine Vielzahl sozial und ökologisch sinnvoller Tätigkeiten gibt, die bei weiterer Verringerung der Erwerbsarbeit relativ an Bedeutung gewinnen werden. Zu diesen Arbeitsfeldern zählen: Öffentliche und private Eigenarbeit, Haus- und Erziehungsarbeit, Ehrenamt, Vereinsarbeit, Netzwerkarbeit (insbesondere Nachbarschaftshilfen),

6 Claus Offe, Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie?, in: Joachim Matthes (Hrsg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft?*, Frankfurt am Main – New York 1983, S. 40.

7 Vgl. Hannah Arendt, *Vita Activa oder vom tätigen Leben*, München 1981.

8 Vgl. Gerd Mutz, Arbeit jenseits der Erwerbsarbeit, (unveröff. Ms. zur Vorbereitung des Bereichs ‚Tätigkeitsgesellschaft‘ auf dem Themenpark ‚Zukunft der Arbeit‘ bei der ‚EXPO 2000‘), München 1996; Birger P. Priddat, *Tätigkeitsgesellschaft*, (Arbeitspapier des Lehrstuhls für Volkswirtschaft und Philosophie für die Arbeitsgruppe ‚Tätigkeitsgesellschaft‘ bei der ‚EXPO 2000‘), Universität Witten/Herdecke 1997; Orio Giarini/Patrick M. Liedtke, *The Employment Dilemma and the Future of Work*, Draft Report to The Club of Rome, Puerto Rico 1996; Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil II: Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern*, Bonn 1997.

9 Die Begriffe ‚dritter Sektor‘ (Jeremy Rifkin), informelle Ökonomie oder Schattenwirtschaft treffen den Sachverhalt nur sehr unzureichend.

Selbsthilfe und öffentlich-gemeinnützige sowie politische Arbeit¹⁰.

Um die Potentiale und Begrenzungen einer Tätigkeitsgesellschaft abschätzen zu können, müssen (mindestens) drei Aspekte diskutiert werden. Erstens ist der Frage nachzugehen, ob mit der Aktivierung solcher Tätigkeitsfelder Arbeitslosigkeit als eine der gravierendsten Auswirkungen der ‚Krise der Erwerbsgesellschaft‘ beeinflußt werden kann. Dazu ist es notwendig, die *Struktur* der Arbeitslosigkeit zu bestimmen. Studien dazu zeigen, daß es nicht *die* homogene Gruppe von dauerhaft Arbeitslosen gibt, die *ersatzweise* Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit übernehmen könnten. Zweitens stellt sich die Frage, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit Menschen in diesen Tätigkeitsfeldern aktiv werden. Hier zeigt sich, daß Menschen materielle, soziale, psychische und auch Bildungsressourcen benötigen, um sich in diesen Tätigkeitsfeldern außerhalb der Erwerbsarbeit zu engagieren. Die optimale Situation ist gegeben, wenn Menschen in einer Tätigkeitsgesellschaft in beiden Bereichen – in *und* außerhalb der Erwerbsarbeit – aktiv sind. Drittens ist zu klären, wie die ungleichen Paare ‚Arbeit in- und außerhalb des Erwerbssystems‘ sowie ‚Erwerbstätige und Erwerbslose‘ zusammenkommen können. Welche Modelle sind für welchen Personenkreis geeignet?

III. Die Struktur der Arbeitslosigkeit hat sich verändert

Fragen zur *Struktur* von Arbeitslosigkeit waren Gegenstand einer Studie der ‚Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (MPS)‘ aus den Jahren 1984 bis 1995, die zunächst in West-, später auch in Ostdeutschland durchgeführt wurde¹¹. Dabei

10 *Anmerkung der Redaktion:* Zur Eigenarbeit siehe den Beitrag von Irene Kühnlein in diesem Heft.

11 Die Untersuchungen umfaßten sozialstatistische Primärerhebungen zur Struktur der Arbeitslosigkeit in zwei ausgewählten, als repräsentativ geltenden Arbeitsamtsbezirken in West- und Ostdeutschland (gewichtete Stichprobe von n = 1 824 bzw. n = 1 637 der Jahreszugänge in Arbeitslosigkeit), umfangreiche Feldstudien und 54 erwerbsbiographische Interviews mit Erwerbspersonen in Westdeutschland und 45 mit Erwerbspersonen in Ostdeutschland. Vgl. Alexander Jakob, *Be-Deutungen von Arbeit und Sicherheit. Eine Deutungsmusteranalyse*, (unveröff. Diplomarbeit), München 1996; ders./Gerd Mutz, *Arbeitslosigkeit in der Erwerbsgesellschaft*, (unveröff. Thesenpapier aus der Arbeitsgruppe *Zukunft der Arbeit*, Münchner Projektgruppe für Sozialforschung MPS), München 1997; Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, *Arbeitslosigkeit und Erwerbsverlauf*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 19 (1990), S. 345–359; Gerd Mutz, *Das Problem der Versprachlichung von Arbeitslosigkeit in West-*

wurde ausgewertet, wie häufig die beim Arbeitsamt gemeldeten Personen bereits vorher arbeitslos waren, wie lange die Arbeitslosigkeitsphasen dauerten und was im Zeitraum von zwei bis neun Jahren nach dieser Arbeitslosigkeit passierte. Aus der Kombination der Indikatoren Häufigkeit, Dauer und ‚Verbleib nach der Arbeitslosigkeit‘ ergab sich folgende Zuordnung:

Bei 21,2 Prozent der untersuchten westdeutschen Erwerbspersonen war Arbeitslosigkeit ein einmaliges kurzes oder länger andauerndes Ereignis im Erwerbsverlauf (< 12 Monate); bei den ostdeutschen lag der Wert höher, nämlich bei 36,4 Prozent. Bei 38,5 Prozent der westdeutschen und 28,7 Prozent der ostdeutschen Erwerbspersonen trat kurzfristige Arbeitslosigkeit mehr als einmal auf. 12,3 Prozent der westdeutschen und 20,3 Prozent der ostdeutschen Erwerbspersonen haben sich nach langer Arbeitslosigkeit (> 12 Monate) beim Arbeitsamt abgemeldet („Austritt aus dem Beschäftigungssystem“¹²). Mit 25,2 Prozent ist die Zahl der westdeutschen Erwerbspersonen, bei denen kurze und lang andauernde Arbeitslosigkeitsphasen auftreten, beachtlich hoch; bei ostdeutschen beträgt dieser Anteil die Hälfte¹³ (vgl. Tabelle).

Typen der Arbeitslosigkeit

	West	in %	Ost
Typ 1 Vorübergehende Arbeitslosigkeit	21,2		36,4
Typ 2 Häufig wechselnde Arbeitslosigkeit	63,7		41,0
Typ 3 Langzeitarbeitslosigkeit	12,3		20,3
Keine Zuordnung möglich	2,8		2,3
	100,0		

Quelle: Eigene Darstellung.

und Ostdeutschland, in: Bios, 9 (1996) 1, S. 93–113; ders., Dynamische Arbeitslosigkeit, (unveröff. Manuskript aus der Arbeitsgruppe Zukunft der Arbeit, Münchner Projektgruppe für Sozialforschung MPS), München 1996; ders., Arbeitslosigkeit und gesellschaftliche Individualisierung, in: Ulrich Beck/Peter Sopp (Hrsg.), Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus?, Opladen 1997; ders./Wolfgang Ludwig-Mayerhofer/Wolfgang Bonß/Klaus Eder/Elmar J. Koenen, Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit, Opladen 1995.

12 Dies kann den Übergang in Rente oder in die Stille Reserve bedeuten – es kann aber (in sehr wenigen Fällen) auch heißen, daß die Personen in einen anderen Arbeitsamtsbezirk wechselten und dort eine Beschäftigung aufnahmen.

13 Der Vergleich von west- und ostdeutschen Erwerbsverläufen ist nicht unproblematisch, weil insbesondere bei älteren ostdeutschen Erwerbspersonen ein Teil des vorangegangenen Erwerbsverlaufs in der DDR-Zeit liegt und deshalb keine Arbeitslosigkeitsphasen registriert wurden. Dies ist der Grund, warum der Anteil der kurz andauernden Arbeitslosigkeitsfälle in Ostdeutschland – entgegen allgemeiner Vermutungen – höher ist als in Westdeutschland.

Diese Zahlen verdeutlichen, daß für beinahe ein Viertel der westdeutschen Erwerbspersonen dieser Stichprobe und für gut ein Drittel der ostdeutschen Arbeitslosigkeit ein vorübergehendes, singuläres Ereignis in ihrem Erwerbsleben ist. Allerdings war bei 63,7 Prozent der westdeutschen und 41,0 Prozent der ostdeutschen Erwerbspersonen Arbeitslosigkeit häufiger aufgetreten. Dies bedeutet, daß ein relativ hoher Anteil von Erwerbspersonen immer wieder von Arbeitslosigkeit betroffen war, daß diese Phasen aber auch wieder in eine Beschäftigung mündeten.

Mit diesen Ergebnissen wird deutlich, daß sich die Struktur der Arbeitslosigkeit seit den achtziger Jahren verändert hat. Arbeitslosigkeit ist nicht wie in den Nachkriegsjahren und in der darauf folgenden wirtschaftlichen Prosperitätsphase ein Ereignis, das nur wenige Menschen betrifft, die dann entweder nur sehr kurz oder sehr lang arbeitslos sind (wenn es sich um Personen sogenannter Problemgruppen handelt).

IV. Dynamische Arbeitslosigkeit: Entwarnung und Warnung

Vor diesem Hintergrund sprechen wir von einer *dynamischen Arbeitslosigkeit*, weil von ihr immer mehr Menschen länger und häufiger betroffen sind. Damit sind aber auch die eingangs formulierten Diagnosen zur Zukunft von Arbeitsgesellschaften zu präzisieren.

Es gilt zunächst einmal, dem Diskurs um die Krise der Erwerbsgesellschaft die Spitze zu nehmen und *entgegenzuhalten*, daß nach unseren Untersuchungen ein Teil der Erwerbspersonen ihren beruflichen Werdegang auch dann ungehindert fortführen können, wenn sie einmal arbeitslos waren. Die gesellschaftstheoretische Deutung lautet: Auch wenn es eine vorübergehende, unter Umständen sogar längere Arbeitslosigkeit gibt, kann die anschließende berufliche Entwicklung in ‚normalen‘ Bahnen verlaufen. Arbeitslosigkeit kann inzwischen Menschen aller Altersgruppen und Qualifikationsniveaus treffen, nicht nur bestimmte Problem- und Benachteiligtengruppen (*Typ 1*) – und es gibt seit den achtziger Jahren insgesamt *mehr* Menschen, die davon betroffen sind.

Neben dieser *Entwarnung* im Krisendiskurs ist aber ein zusätzlicher Akzent zu setzen, der deutlich macht, daß sich die Erwerbsgesellschaft durch das Auftreten der neuen dynamischen Arbeitslo-

sigkeit *dramatisch* verändert hat. Denn für einen großen Teil der Menschen ist Arbeitslosigkeit ein bekanntes, wenn auch kein vertrautes Ereignis geworden. Ihr Erwerbsverlauf ist durch häufige Arbeitslosigkeit fragmentiert (*Typ 2*). Sie sind aus arbeitsmarktpolitischer Sicht *die* neue Problemgruppe unter den Arbeitslosen – nicht nur weil sie eine ungewisse Zukunft haben, sondern weil objektiv die Gefahr gegeben ist, daß sie aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt werden können. Soziologisch interpretiert gefährden instabile Erwerbsverläufe den Kern der Erwerbsgesellschaft. Instabile Erwerbsverläufe führen zu einem *neuen* Problem der sozialen Sicherheit, dem mit einer reaktiven Sozialpolitik nicht begegnet werden kann. Für diese Menschen wird folglich die Frage wichtig, mit welchen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten der häufige Wechsel zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit beendet werden kann. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen: Häufige Wechsel kommen nicht nur bei den Menschen vor, die die typischen Negativmerkmale aufweisen (gesundheitlich eingeschränkt, hohes Alter oder gering qualifiziert). Ein problemgruppenorientiertes Konzept zur Bekämpfung von sozialer Unsicherheit greift also nicht¹⁴.

Typ 3 der Arbeitslosigkeit – die Langzeitarbeitslosigkeit – ist ambivalent zu bewerten. Einerseits ist zu beachten, daß Langzeitarbeitslosigkeit nicht automatisch zur Dauerarbeitslosigkeit führt, weil viele Menschen auch nach langer Arbeitslosigkeit wieder eine Beschäftigung finden können. Andererseits ist zu bedenken, daß insbesondere lange Arbeitslosigkeitsphasen mit dem Risiko verbunden sind, daß die Betroffenen vom Arbeitsmarktgeschehen ausgegrenzt werden oder sich selbst (aus den unterschiedlichsten Gründen) zurückziehen¹⁵.

14 Umgekehrt gilt, daß insbesondere Menschen, die vor der Arbeitslosigkeit lange, stabile Beschäftigungsverhältnisse hatten, besonders große Schwierigkeiten haben, wieder Tritt zu fassen – und je länger in diesen Fällen die Arbeitslosigkeit wiederum dauert, um so höher ist das Risiko einer möglichen Ausgrenzung. Aber auch dieser Gefahr kann nicht durch eine problemgruppenorientierte reaktive Arbeitsmarktpolitik begegnet werden.

15 Ob es sich in diesen Fällen um einen *unfreiwilligen* Ausschluß handelt, ist danach zu bemessen, ob die betreffenden Menschen ihre *Erwerbsorientierung* aufgegeben haben oder weiterhin aufrechterhalten. Ist eine Umorientierung Ursache (und nicht Folge!) des Austritts aus dem Arbeitsmarkt, dann kann nicht von einer erzwungenen Verdrängung gesprochen werden. Danach entscheidet sich auch, ob die Betroffenen dies als eine prekäre Lebenssituation erleben. So ist für Frauen der Übergang in die Familienphase oder bei älteren Erwerbspersonen der Ruhestand dann ein ungewollter Ausschluß, wenn sie eigentlich weiterhin im Erwerbssystem hätten arbeiten wollen.

V. Die Tätigkeitsgesellschaft – Aufwertung individueller und gesellschaftlicher Arbeit

Das Konzept einer Tätigkeitsgesellschaft¹⁶ verspricht, den Problemen der Unterbeschäftigung und damit der Fehlallokation von Arbeitskräften, die in der Erwerbsgesellschaft entstanden sind, begegnen zu können. Die grundlegende Einsicht einer Tätigkeitsgesellschaft besteht darin, daß wir jetzt und auch in absehbarer Zukunft in einer Arbeitsgesellschaft leben werden, in der der arbeitende Mensch im Mittelpunkt des gesellschaftlichen Geschehens steht. Unter Arbeit verstehen wir die bedachte tätige Auseinandersetzung mit der natürlichen, sozialen, kulturellen und psychischen Umwelt, die als gesellschaftlich wertvoll anerkannt wird. Maßstab dafür ist ihre *sozio-kulturelle, ökologische* und *ökonomische* Bedeutung – das *rein monetär* bemessene Wertschöpfungspotential, wie es sich im Sozialprodukt niederschlägt, gilt als nachrangig. Mit Arbeit wird individuelles und gesellschaftliches Einkommen erwirtschaftet, je nach Bedeutung der Arbeit bestimmt sich die soziale Position (gesellschaftliche Identität) und das psychische Wohlbefinden (individuelle Identität).

Die Tätigkeitsgesellschaft ist eine besondere Ausprägung der Arbeitsgesellschaft – in der gleichen Form, wie die derzeitige Erwerbsgesellschaft eine besondere Ausprägung ist. Die Erwerbsgesellschaft hat zu einer Einengung der Bedeutung von Arbeit und damit letztlich zu wirtschaftlich, sozial und politisch nicht vertretbaren Fehlallokationen geführt, die hohe, kaum noch bezahlbare Sozialkosten nach sich ziehen. Das Konzept von der Tätigkeitsgesellschaft *erweitert* den Blick und insistiert darauf, daß in vielen Bereichen der Gesellschaft gearbeitet wird und daß viele dieser Tätigkeiten gesellschaftlich bedeutsam, aber im Rahmen der

16 Überlegungen zur Tätigkeitsgesellschaft werden in unterschiedlichen Zusammenhängen angestellt: So etwa bei der ‚Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen‘ (Anm. 8), in der Vorbereitungsphase der ‚EXPO 2000‘ und beim ‚Club of Rome‘. In Deutschland gibt es eine alte Tradition, die von Hannah Arendt (Anm. 7) begründet wurde – prominent wird dieses Modell wieder von Ulrich Beck (Anm. 3) entfaltet. In den USA gibt es sehr unterschiedliche Diskursarenen, in denen es um vergleichbare Konzepte geht: Jeremy Rifkins ‚dritter Sektor‘ gehört ebenso dazu wie Frithjof Bergmanns Ansatz von ‚New Work‘. Ihnen allen geht es um einen Umbau *innerhalb* des arbeitsgesellschaftlichen Rahmens *und* um eine Überwindung der nur-erwerbswirtschaftlichen Ausprägung. Siehe Jeremy Rifkin, Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, Frankfurt am Main – New York 1995; Frithjof Bergmann, Die neue Arbeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 48 (1997) 9–10, S. 524–534.

Erwerbsgesellschaft nicht bezahlbar sind. Arbeitslose könnten prinzipiell tätige, arbeitende Menschen sein, auch wenn sie erwerbslos sind.

Um der Arbeit in Arbeitsgesellschaften (wieder) ihren prominenten Stellenwert zu geben, ist es notwendig, daß *Arbeitsformen jenseits der Erwerbsarbeit* gesellschaftlich aufgewertet werden. Dies bedeutet, daß die Einkommens- und soziale Sicherung der Menschen nicht länger nur an ihre Arbeitsleistung innerhalb des Erwerbssystems gekoppelt sein darf. Notwendig dazu ist, daß sich das Gefüge in der ‚Triade der Arbeit‘ (das Verhältnis zwischen: Erwerbsarbeit – individueller Arbeit – gesellschaftlicher Arbeit) verschiebt¹⁷. Zwischen diesen (relativ) gleichwertigen Bereichen muß es größere Durchlässigkeiten und fließende Übergänge geben. Der Verbleib in den jeweiligen Tätigkeitsbereichen muß nach den individuellen Wünschen und gesellschaftlichen Erfordernissen *gestaltet* werden, und zwar in den Strukturen eines *Lebenszeitmodells*. Dies bedeutet, daß sich die Lebenszeitvorstellungen der Menschen ändern müssen, die bislang fast ausschließlich um die Erwerbsarbeit zentriert waren. Die Menschen müssen flexibel zwischen diesen Bereichen wechseln können. Wenn alle Menschen weniger *Lebenszeit* in der Erwerbsarbeit verbringen, weil pro Kopf der erwerbsfähigen Bevölkerung ein geringeres Erwerbsarbeitsvolumen vorhanden ist (siehe oben), dann kann die verbleibende Zeit für individuelle und gesellschaftliche Arbeit genutzt werden. Die Menschen wären dann in kurzen oder langen Phasen erwerbslos, aber nicht arbeitslos, sie würden tätig sein und wären weiterhin über Arbeit in der Gesellschaft integriert.

VI. Die Tätigkeitsfelder außerhalb der Erwerbsarbeit haben unterschiedliche Relevanz

Nicht alle Arbeitsfelder sind gleichermaßen für eine Restrukturierung der Arbeitsgesellschaft in Richtung einer Tätigkeitsgesellschaft geeignet. Einige einfache Überlegungen können diesen komplexen Sachverhalt verdeutlichen.

So sind etwa Arbeiten im privaten Bereich für einen Umbau der Arbeitsgesellschaft kaum diskussionsrelevant, wenn es sich um Tätigkeiten, wie

17 Zur ‚Triade der Arbeit‘ vgl. Gerd Mutz/Irene Kühnlein/Martina Burda-Viering, Zur Struktur von Erwerbsformen außerhalb der Erwerbsarbeit, (unveröff. Ms. aus der Arbeitsgruppe Zukunft der Arbeit, Münchner Projektgruppe für Sozialforschung MPS), München 1996.

beispielsweise Heimwerken handelt, bei denen der individuelle Nutzen im Vordergrund steht. Auch wenn diese Tätigkeiten durchaus sinnvoll und in einem engen Sinne wertschöpfend sind, haben sie nur geringen *gesellschaftlichen* Nutzen. Dieser ist ein entscheidendes Kriterium für die Relevanz solcher Arbeitsfelder bei einem Umbau der Arbeitsgesellschaft. Dabei ist weniger bedeutsam, ob der Nutzen in der privaten oder der öffentlichen Sphäre, also im häuslichen Bereich oder außerhalb erzielt wird. So hat etwa die Familienarbeit über den individuellen Nutzen hinaus einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert, auch wenn sie im häuslichen Bereich stattfindet.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist es sinnvoll, Tätigkeitsfelder außerhalb der Erwerbsarbeit danach zu differenzieren, in welchem Umfang sie individuellen oder privaten Nutzen stiften und ob sie privat oder öffentlich durchgeführt werden. Zwischen den beiden extremen Polen privater/individueller Nutzen und öffentlicher/gesellschaftlicher Nutzen gibt es eine Reihe von Tätigkeiten, die für eine Debatte um eine Tätigkeitsgesellschaft relevant sind¹⁸. Die hier geführte Diskussion soll im weiteren eingeeengt werden auf *bürgerschaftliches Engagement*, das *freiwillig* für die Gemeinschaft erbracht wird und sowohl individuellen als auch gesellschaftlichen Nutzen entfaltet. Zur Struktur dieses Bereichs gibt es Forschungsergebnisse, die Aussagen darüber ermöglichen, welche Modelle im Hinblick auf eine Überwindung der Erwerbslosigkeit und Entfaltung der Tätigkeitsgesellschaft entwickelt werden können.

VII. Die Struktur des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements hat sich verändert

In Deutschland werden nur knapp 50 Prozent der durchschnittlichen Arbeitszeit für bezahlte Tätigkeiten aufgewendet, der Rest entfällt auf Erwerbsarbeiten außerhalb der Erwerbsarbeit¹⁹. Männer wenden nahezu 40 Prozent ihrer Arbeitszeit für

18 In der Diskussion um eine Tätigkeitsgesellschaft sind unbedingt auch solche Arbeitsformen zu berücksichtigen, die auf den ersten Blick ‚nur‘ der Selbstverwirklichung (bspw. des Künstlers) dienen und aus dieser Sicht keinen gesellschaftlichen Nutzen haben. Auch der Kunst, die für sich steht und ihren Wert ‚an-sich‘ und ‚in-sich‘ hat, kommt in der Tätigkeitsgesellschaft eine hohe Bedeutung zu. Es kann umgekehrt formuliert werden: Kreative Tätigkeiten weisen über sich hinaus und damit darauf hin, was der Erwerbsgesellschaft an Potentialen verlorengegangen ist. Arbeiten *darf* dann auch bedeuten, ‚nur‘ kreativ tätig zu sein.

19 Vgl. GLOBUS, Ziffer 2622, Bonn 1996. In diesen Zahlen sind Haus- und Erziehungsarbeiten inbegriffen.

diese Tätigkeiten auf, Frauen annähernd 70 Prozent. Entsprechende Daten liegen für die übrigen europäischen Länder und die USA vor²⁰. Zweifellos hat dieser Bereich in den Erwerbsgesellschaften der westlichen Welt eine hohe Bedeutung.

Nach einer aktuellen Auswertung der Daten des ‚Sozioökonomischen Panels‘ (SOEP)²¹ haben sich 1994 rund 30 Prozent der westdeutschen und ein Fünftel der ostdeutschen Bevölkerung in unterschiedlichen Feldern bürgerschaftlich engagiert. In Westdeutschland ist dies gegenüber dem Jahr 1985 ein Zuwachs von 5 Prozent. Nur knapp ein Drittel dieser Tätigkeiten entfallen auf den Bereich der politischen Arbeit bzw. des bürgerschaftlichen Engagements in Parteien, Bürgerinitiativen oder in der Kommunalpolitik – zudem stagniert dieser Bereich, während die Aktivitäten in Vereinen, Verbänden und sozialen Diensten sowie im alltäglichen Nahbereich (Mithelfen bei Freunden, Verwandten und Nachbarn) zugenommen haben. Zusätzlich hat sich die Form des bürgerschaftlichen Engagements gewandelt: Weniger Men-

20 Auf die Situation in anderen europäischen Ländern oder in den USA kann hier nicht eingegangen werden. Festzuhalten ist, daß das mit dem bürgerschaftlichen Engagement vergleichbare ‚Volunteering‘ in Holland und den USA stärker als in Deutschland ausgeprägt ist. In mancher Hinsicht sind diese Länder, insbesondere die USA, aufgrund der weiten Verbreitung des Volunteering und der hohen gesellschaftlichen Wertschätzung für einen Umbau der Arbeitsgesellschaft in Richtung einer Tätigkeitsgesellschaft am besten gerüstet. Zu diesen Bereichen vgl. Robert Bellah u. a., *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*, Berkeley 1985; Paul Dekker, *Freiwilliges soziales Engagement in den Niederlanden und öffentliche Förderstrategien*, (unveröff. Ms.), Bochum 1997; Amitai Etzioni, *Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*, Stuttgart 1995; Katharine Gaskin u. a., *Ein neues bürgerschaftliches Europa. Eine Untersuchung zur Verbreitung und Rolle von Volunteering in zehn Ländern*, Freiburg i. Br. 1996; Irntraut Paulwitz, *Wem gebührt die Ehre? Das Ehrenamt im europäischen Vergleich – die Eurovol-Studie*, in: *aktiv und gemeinsam*, 1 (1995) 3, S. 1f.; Robert D. Putnam, *Symptome der Krise – Die USA, Europa und Japan im Vergleich*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Demokratie am Wendepunkt*, Berlin 1996; *Social and Cultural Report 1996, The Netherlands*, Rijswijk 1997; Robert Wuthnow, *Acts of Compassion*, Princeton, N.J. 1991; ders., *Handeln aus Mitleid*, in: Ulrich Beck (Hrsg.), *Kinder der Freiheit*, Frankfurt am Main 1997.

21 Zu den folgenden Aussagen vgl. Rolf G. Heinze/Heiner Keupp (Hrsg.), *Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit. Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen*, Bochum – München 1997. Zu den Feldern des bürgerschaftlichen Engagements in der SOEP-Untersuchung gehören: ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten; Mithelfen, wenn bei Freunden, Verwandten oder Nachbarn etwas zu tun ist; Beteiligung in Bürgerinitiativen, in Parteien und in der Kommunalpolitik. Vgl. auch die Ergebnisse von: Thomas Gensicke, *Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Aktuelle Ergebnisse aus der empirischen Sozialforschung*, (unveröff. Ms.), Speyer 1997.

schen üben diese Tätigkeiten regelmäßig aus, dafür sind es mehr, die sich gelegentlich engagieren. Insgesamt gilt, daß knapp zwei Drittel des bürgerschaftlichen Engagements von Männern durchgeführt wird – allerdings ist der Zuwachs der Tätigkeiten insgesamt darauf zurückzuführen, daß der Anteil der engagierten Frauen überproportional gewachsen ist²². Es werden folglich mehr Frauen, die sich punktuell engagieren wollen, angesprochen. Interessant ist, daß alle Altersgruppen, auch die Jüngeren, relativ gleichmäßig an diesen Arbeiten beteiligt sind²³.

Das freiwillige Engagement der Menschen hängt sehr stark von der schulischen und beruflichen Qualifikation ab: Je höher diese ist, desto aktiver sind sie in diesen Bereichen. Die stärksten Aktivitäten werden von der typischen Normalfamilie (Paar mit bis zu zwei Kindern) entfaltet. Von den Vollzeit- und den Teilzeiterwerbstätigen sind jeweils etwa ein Drittel in diesen Feldern tätig; Arbeiter und Selbständige sind im Vergleich zu Angestellten und Beamten weniger aktiv; immerhin knapp 30 Prozent (in Ostdeutschland 16,4 Prozent) der Erwerbslosen engagieren sich – mit steigender Tendenz, denn die Zunahme in dem beobachteten Zehnjahreszeitraum betrug 13 Prozentpunkte.

Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement finden wir folglich überwiegend in der Gruppe der gut Ausgebildeten mittleren Alters, die in einer entsprechenden Position (abhängig) erwerbstätig sind und über ein gehobenes Haushaltsnettoeinkommen verfügen (generell gilt, daß die Aktivitätsrate mit dem Haushaltsnettoeinkommen steigt). Aus anderen Untersuchungen ist hinzuzufügen, daß bürgerschaftliches Engagement nicht nur ein hohes Bildungsniveau und materielle Ressourcen erfordert, sondern auch *soziales Kapital* (die Fähigkeit, soziale Kontakte zu knüpfen), das (wie die übrigen Ressourcen) in der Gesellschaft ungleich verteilt ist²⁴.

22 Zu diesem Sachverhalt vgl. Helmut Jung, *Wertewandel im freiwilligen Bürgerengagement*, in: Akademie für politische Bildung/Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.), *Ehrenamt – Krise oder Formwandel?*, Tutzing 1994, S. 57, und Ernst Prokop/Irmgard Schroll-Decker/Bettina Hofer, *Ehrenamtliche soziale Arbeit in der städtischen Gesellschaft*, Forschungsbericht des Lehrstuhls Pädagogik I an der Universität Regensburg über Erhebungen bei Helferinnen und Helfern der Münchner Helfer Information, München 1996.

23 Die Daten aus der Untersuchung von Th. Gensicke (Anm. 21) weisen darauf hin, daß der ‚Bereitschaftswert‘ bei den Jugendlichen am höchsten ist.

24 Vgl. Martin Diewald, *Soziale Beziehungen: Verlust oder Liberalisierung? Soziale Unterstützung in informellen Netzwerken*, Berlin 1991; Heiner Keupp, *Riskante Chancen. Das Subjekt zwischen Psychokultur und Selbstorganisation*, Heidelberg 1988; Heiner Keupp/Bernd Röhrle (Hrsg.), *Soziale*

Es hat folglich signifikante Veränderungen gegeben:

- bei der Art des Engagements (punktuelles, themenbezogenes Tätigsein nimmt zu, ebenfalls die Alltagsolidarität und das soziale Engagement im engeren Sinne, während gleichzeitig eine Entpolitisierung zu konstatieren ist);
- im Geschlechterverhältnis (die Zahl der Frauen steigt);
- bei der Schulbildung (auch Personen ohne Schulabschluß werden aktiv)
- und bei den Erwerbslosen (ihre Aktivitätsrate steigt).

Die hohe Zunahme von Aktivitäten bei Erwerbslosen ist beachtlich, darf aber nicht überinterpretiert werden. Die *Substitutionsthese*, daß nämlich bürgerschaftliches Engagement Erwerbsarbeit ersetzen oder „zur Erneuerung der Kompetenz beitragen“²⁵ und damit den Wiedereinstieg in das Erwerbsleben erleichtern könnte, ist nicht zutreffend²⁶. Ebenso wenig ist der ‚Zeitwohlstand‘ von Erwerbslosen (und ebenso von Singles) ein ausschlaggebender Grund für die Aufnahme von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbstätigkeit. Daraus kann bereits folgender Schluß gezogen werden: Langzeit-Erwerbslose des *Typs 3*, deren Bildungsniveau relativ gering ist, die kaum über materielles Kapital verfügen (das Haushaltsnettoeinkommen sinkt insbesondere nach dem Arbeitslosengeldbezug) und deren Sozialkapital durch die Dauer der Erwerbslosigkeit brachliegt, finden kaum einen Zugang zu den Tätigkeitsfeldern außerhalb der Erwerbsarbeit. Wenn die Substitutions- und Zeitwohlstandsthese nicht zutreffend sind, dann weist dies auf die Richtigkeit der Parallelitätsthese hin: Arbeitsformen außerhalb der Erwerbstätigkeit müssen sich neben der Erwerbstätigkeit entwickeln können. Neben diesen allgemeinen Strukturen sind die individuellen Motivlagen von entscheidender Bedeutung für das bürgerschaftliche Engagement.

VIII. Individualisierung führt zu einer Modernisierung des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements

Bürgerschaftliches Engagement befindet sich in einem grundlegenden Strukturwandel, der zu Ver-

Netzwerke, Frankfurt am Main - New York 1987; Bernd Röhrle, Soziale Netzwerke und soziale Unterstützung, Weinheim 1994.

25 I. Paulwitz (Anm. 20), S. 2.

26 Zu diesem Sachverhalt siehe den Beitrag von Irene Kühnlein in diesem Heft.

änderungen in den Motivationen geführt hat. Eine wichtige Folge ist der (oft von den Wohlfahrtsverbänden beklagte) Rückgang der Aktivitäten in *traditional* strukturierten Bereichen. Dort war soziales Engagement häufig religiös motiviert und durch eine altruistisch-karitative Grundhaltung geprägt. *Modernes Engagement*²⁷ hat sich individualisiert. Dies bedeutet, daß Menschen in ihrer Lebensgestaltung mehr Möglichkeiten wahrnehmen und sich bewußt für bestimmte Tätigkeiten entscheiden. Basis für ein solches Verhalten ist ein neues Prinzip des Gebens und Nehmens, das auf Gegenseitigkeit beruht. Die Grundeinstellung ist: Indem ich gesellschaftlich nützlich bin, tue ich auch etwas für mich²⁸.

Die Bereitschaft für das *moderne* bürgerschaftliche Engagement ist mit unterschiedlichen biographischen Ausgangslagen verknüpft – sie haben sich pluralisiert. Wichtig ist die „biographische Passung“²⁹, das heißt, daß in einer bestimmten Lebensphase Motiv, Anlaß und Gelegenheit zum Engagement in einer günstigen Weise zusammen treffen müssen – dies kann sich in einer anderen Lebensphase und einer anderen Lebenssituation wieder ändern. Somit werden je nach Lebenslage die jeweiligen Motive vielfältig, und sie können in verschiedener Weise kombiniert werden³⁰. Die folgenden drei Hauptgruppen lassen sich nennen³¹:

27 Zur ‚Neuen Ehrenamtlichkeit‘ vgl. Teresa Bock, Ehrenamt – Definition, historische Entwicklung, Perspektiven, in: Akademie für politische Bildung/Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.), Ehrenamt – Krise oder Strukturwandel?, Tutzing 1994, S. 3–20, und Rolf G. Heinze/Thomas Olk/Josef Hilbert (Hrsg.), Der neue Sozialstaat. Analyse und Reformperspektiven, Freiburg i. Br. 1988.

28 Zur „Helferrückwirkung“ postuliert Hildegard Müller-Kohlenberg: „Helfer ‚profitieren‘ durch ihre Hilfeleistungen oft mehr als der Hilfeempfänger.“ Vgl. Die Helferrückwirkung, Was profitiert der Helfer von seiner Hilfeleistung? in: Rolf G. Heinze/Claus Offe (Hrsg.), Formen der Eigenarbeit, Opladen 1990, S. 212.

29 Vgl. Thomas Olk, Förderung und Unterstützung freiwilliger sozialer Tätigkeiten – eine neue Aufgabe für den Sozialstaat, in: R. G. Heinze/C. Offe, ebd., S. 244.

30 „Studies of the motives of volunteers have shown that it is notoriously difficult to pinpoint accurately the reasons for participation in voluntary work.“ M. Bulmer, The Social Basis Of Community Care, London 1987, S. 170; vgl. auch R. Wuthnow (Anm. 20).

31 In Anlehnung an: Irene Kühnlein, Arbeit jenseits der Erwerbsarbeit: Ziele und Motivationsstrukturen, (unveröff. Thesenpapier aus der Arbeitsgruppe Zukunft der Arbeit, Münchner Projektgruppe für Sozialforschung MPS), München 1997. Vgl. Rolf G. Heinze/Mathias Bucksteeg, Freiwilliges soziales Engagement in NRW: Potentiale und Fördermöglichkeiten, in: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Zukunft des Sozialstaates, Düsseldorf 1996; Gisela Jakob, Zwischen Dienst und Selbstbezug, Opladen 1993; Hildgard Müller-Kohlenberg/Ernst von Kardorff/Klaus Kraimer (Hrsg.), Laien als Experten, Frankfurt am Main 1994; Eva Nadai,

– Menschen wollen eine religiös oder weltanschaulich fundierte Grundüberzeugung realisieren. In der modernen Variante geht es um neuzeitliche kulturelle Werte, wie Mitmenschlichkeit und Solidarität, Gemeinsinn und Hilfsbereitschaft. Hintergrund ist ein soziales Verantwortungsbewußtsein und der Wunsch nach einem aktiven Beitrag zu gesellschaftsbezogenen Aufgaben.

– Menschen wollen Lebenskrisen bzw. aktuelle Problemlagen bewältigen. Das freiwillige bürgerschaftliche Engagement dient als „Bearbeitungsstrategie für biographische Verletzungs- und Verlusterfahrungen“³² und als „Problembearbeitungsstrategie bei eigener Betroffenheit“³³. Dabei spielt auch das Bedürfnis eine Rolle, über diese Tätigkeiten neue Sinnhorizonte zu erschließen.

– Menschen wollen Ziele erreichen, die ihnen persönlich wichtig sind. Diese Motivlage kann mit sehr verschiedenen Zielrichtungen und Lebenslagen verbunden sein. Diesen Personen ist es wichtig, daß sie ihr Leben gemäß ihren Vorstellungen selbständig und aktiv gestalten können. Manchmal ist das Engagement ein „Sprungbrett zur eigenen Professionalisierung“³⁴ und ebnet somit den Übergang in die Erwerbsarbeit.

Neben diesen drei biographisch bestimmten Motivlagen gibt es weitere Gründe, die vor allem für die Weiterführung des bürgerschaftlichen Engagements wichtig sind. Dazu gehört die kommunikative Komponente durch die Teilhabe an einer Gemeinschaft und die Sinnhaftigkeit der Aufgabe. Die Menschen fühlen sich in ein Sozialsystem eingebunden. Die Abwesenheit von ökonomischem, sozialem oder moralischem Zwang ist ein weiterer wichtiger Faktor. Dazu gehört auch die Freiheit, die Arbeit in bezug auf Dauer, Inhalt, Intensität, Verpflichtungsgrad etc. selbst bestimmen zu können. Ganz entscheidend für das *moderne* Engagement ist auch, daß die Aktiven Spaß an den Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit haben wollen.

Charakteristisch ist, daß die Tätigkeiten flexibel gehandhabt werden, weil sich eine reziproke Grundstruktur entwickelt hat, auf deren Basis sich individueller Nutzen entfalten kann. Wichtig ist den Menschen, daß die konkrete Tätigkeit in die jeweilige Lebenssituation eingepaßt werden kann (Biographisierung) und daß eine Reihe anderer individuell gesetzter Aspekte Berücksichtigung finden. Dies bedeutet, daß ein hohes Maß an individuellem Nutzen wichtig und damit die Möglich-

keit der Selbstgestaltung *Voraussetzung* für Arbeiten jenseits der Erwerbsarbeit ist. Es geht um das Grundbedürfnis, „Subjekt des eigenen Handelns zu sein, das keineswegs mit dem Gemeinsinn in Widerspruch steht“³⁵. Es geht nicht um einen rücksichtslosen Nutzen, sondern um die Entwicklung eines ausgewogenen individuellen Nutzens, um die Entfaltung einer ‚Kultur der Selbstbezogenheit‘. Damit wird aber zugleich eine andere Qualität von Arbeiten eingefordert, die in der Erwerbsarbeit nur selten anzutreffen ist – insbesondere die Selbstbestimmung betreffend.

IX. Arbeitsfelder außerhalb der Erwerbsgesellschaft eröffnen neue Wege zur Überwindung der Krise der Arbeitsgesellschaft

Diese neuen Strukturen des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements machen deutlich, daß sich in diesen Arbeitsfeldern ‚im Keim‘ Wege aufgetan haben, die gegenwärtige Krise zu überwinden. Dies gilt in einem ersten Schritt und in eingeschränkter Weise zunächst für das drängendste Problem, die Erwerbslosigkeit; eingeschränkt deshalb, weil der Substitutionsgedanke nicht greift und Modelle für eine Parallelität zwischen Erwerbs- und Nicht-Erwerbsarbeit sehr viel schwieriger zu entwickeln sind.

Für den Personenkreis des Arbeitslosigkeits-Typs 3 sind solche Modelle nur schwer denkbar, weil, wie oben bereits ausgeführt, die Ressourcen nicht vorhanden sind, sich in solchen Tätigkeitsfeldern zu engagieren. Diese Personen sind nur dann zu aktivieren, wenn ihnen mit einem solchen Engagement zugleich sukzessiv die Erweiterung der Ressourcen ermöglicht wird. Dies bedeutet im einzelnen: Langzeit-Erwerbslose müßten als Anreiz zur Aufnahme solcher Tätigkeiten *mehr* als die üblichen Transferleistungen erhalten. Ihnen müßte der Zugang zu neuen Qualifikationen eröffnet werden, damit sie beispielsweise ihr Bildungskapital erhöhen können. Schließlich müßten die Arbeitsfelder so gestaltet werden, daß durch eine Vielzahl tragfähiger sozialer Kontakte eine Wiederbelebung des Sozialkapitals möglich wird. Gesellschaftlich ist es notwendig, daß diese Arbeitsfelder außerhalb der Erwerbsarbeit eine Aufwertung erfahren – nur dann sind Menschen über diese Tätigkeiten sozial integriert. Letztlich müßte

Gemeinsinn und Eigennutz, Bern 1996; E. Prokop u. a. (Anm. 22).

32 G. Jakob (Anm. 31), S. 227.

33 R. G. Heinze/M. Bucksteeg (Anm. 31), S. 110.

34 E. Prokop u. a. (Anm. 22), S. 37.

35 Helmut Klages, zit. nach: Körper-Stiftung (Hrsg.), *Wieviel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft?*, Hamburg 1993, S. 40.

ihnen die Teilhabe an regulärer Erwerbsarbeit ermöglicht werden, und sei das Volumen (anfangs) auch noch so gering – nur dann kann es zu einer Mischung aus beiden Arbeitsformen kommen.

Wenn das Erwerbsleben, wie bei Typ 2 der Arbeitslosigkeit, durch häufige Wechsel zwischen Beschäftigung und Erwerbslosigkeit gekennzeichnet ist, dann sind die materiellen, sozialen und psychischen sowie Bildungsressourcen leichter verfügbar. Diese Personen befinden sich in der Situation, in der eine biographische Passung zu flexiblen, punktuellen und themenbezogenen Aktivitäten vorliegt. Im Grunde genommen ist ihre Situation, so ungewiß sie auch ist, ideal zugeschnitten auf die individualisierten Strukturen des modernen bürgerschaftlichen Engagements. Aber auch für diesen Typus der Arbeitslosigkeit gilt, daß die Gelegenheitsstrukturen zur Aufnahme solcher Tätigkeiten erst geschaffen werden müssen und daß diese Tätigkeiten gesellschaftlich aufzuwerten sind. Wichtig ist auch, daß die individuelle Unsicherheit, die durch den ständigen Wechsel in die Erwerbslosigkeit eingetreten ist, abgebaut werden muß. Es muß folglich ein ‚gesellschaftliches Versprechen‘ geben, das in erwerbsfreien Zeiten den Zugang zu Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit sichert.

Wiederum anders stellt sich die Situation für den Typ 1 der Arbeitslosigkeit dar: Nachdem nur wenige Menschen beim Eintritt der Arbeitslosigkeit wissen, ob diese Phase vorübergehend sein wird, müssen zwei parallele Strategien verfolgt werden. Erstens muß dem drohenden Qualifikationsverlust begegnet werden, indem sofort (und nicht erst nach einer ‚Arbeitslosigkeits-Anwartschaftszeit‘!) adäquate Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Zweitens sollte ebenfalls sofort eine Tätigkeit außerhalb der Erwerbsarbeit möglich sein, die relativ qualifikationsnah ist, um auch mit diesem Instrument dem Verlust von weiteren Ressourcen zu begegnen. Diese Strategien hätten den Effekt, daß Menschen mit Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit vertraut werden, auch wenn sie nur kurz erwerbslos sind.

In dieser Hinsicht wäre jedoch die optimale Strategie, daß es allen Beschäftigten phasenweise möglich sein sollte, parallel zur Erwerbsarbeit in Feldern des bürgerschaftlichen Engagements aktiv zu sein. Denkbar wären hier Modelle, wie sie bereits in den USA bei manchen Unternehmen existieren: Für jede Stunde freiwilligen Volunteerings außerhalb der Erwerbsarbeit ‚schenkt‘ das Unternehmen dem Beschäftigten eine Erwerbsarbeitsstunde zusätzlich zu seinem Engagement – ein solches Vorgehen kann bis zu einem bestimmten Maxi-

mum an Volunteer-Stunden vereinbart werden³⁶. Dies entlastet die Erwerbsarbeit und wertet freiwilliges Engagement auf.

X. Gestaltung und Gestaltungsräume

Überlegungen zur Tätigkeitsgesellschaft, die in einem ersten Schritt helfen, die Arbeitslosigkeit zu überwinden, konnten in diesem Rahmen nur skizziert werden. Es ging vor allem darum, praktikable Ansatzpunkte aufzuzeigen, die innerhalb des Systems der Arbeitsgesellschaft entwickelt werden und an bereits vorhandene Strukturen anknüpfen. Es geht also nicht um eine grundlegende Überwindung der existierenden Strukturen oder der Institutionen der Sozialpolitik, denn auch bei einer Aufwertung des bürgerschaftlichen Engagements werden sozialstaatliche Maßnahmen nicht überflüssig. Im Gegenteil: Sozialstaatliche Institutionen müssen so umgebaut werden, daß sie gestaltend wirken können. Sie müssen die Potentiale zur Aktivität, die bei den Menschen vorhanden sind, aufspüren, stärken, unterstützen usw.

Der Sozialpolitik kommt die Aufgabe zu, allgemeine Gestaltungsräume zu eröffnen und diese professionell zu moderieren, damit sich individueller *und* gesellschaftlicher Nutzen in unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern entfalten kann. Sie sollte Bedingungen schaffen, damit sich die Ressourcen zur eigenen Lebensgestaltung bei Arbeitslosigkeit nicht verringern. Um diese Aufgaben zu bewerkstelligen, ist eine Erweiterung sozialstaatlicher Maßnahmen erforderlich. Erstens sollte es nicht nur darum gehen, Transfer- und andere Sachleistungen zu gewähren, sondern auch darum, die Zeitperspektive umzustrukturieren. Die Gestaltung von Zeit muß neu ‚erfunden‘ werden, weil Menschen, die für die Gesellschaft tätig sind, *Sozialzeit* (Zeit für bürgerschaftliches Engagement) aufwenden. Auch in dieser Hinsicht gibt es bereits viele Modelle: Menschen können in bezug auf unterschiedliche Lebensphasen oder Lebenssituationen Erwerbs- und Sozialzeiten tauschen (Konzept der Zeitgutscheine), oder es ist denkbar, daß die Hergabe von Sozialzeit andere gesellschaftliche Vergünstigungen nach sich zieht (Konzept der ‚absetzbaren‘ Zeitspenden³⁷).

36 Siehe die unterschiedlichen Konzepte in: Jonathan Alter, Powell's New War, in: Newsweek vom 28. April 1997, S. 30–35.

37 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung (Hrsg.), Seniorenengagements als Beispiel bürgerschaftlichen Engagements, Stuttgart 1993 und R. G. Heinze/Th. Olk/J. Hilbert (Anm. 27); Georg Vobruba, Jenseits der sozialen Frage, Frankfurt am Main 1991.

Zweitens müssen sozialstaatliche Institutionen dahingehend ausgeweitet werden, daß sie zu *Bürgerinstitutionen* werden. Bürgerinstitutionen umfassen mehr gesellschaftliche Kräfte, als bislang in der Arbeits- und Sozialbürokratie anzutreffen waren. Zu ihnen gehören die Sozialpartner (weil es um Tätigkeitsangelegenheiten geht, in denen sie ein Gestaltungs-Know-how haben), die Wohlfahrtsverbände (weil sie den Bereich des freiwilligen sozialen Engagements organisieren), kommunale Vertreter (weil solche Modelle ‚vor Ort‘ gedacht werden müssen) und selbstverständlich die betroffenen Bürger. Basis einer Tätigkeitsgesellschaft wäre also ein *politisches* Fundament, das möglichst vielen Gruppen eine aktive Teilnahme ermöglicht – Partizipation stärkt schließlich die bürgerschaftliche Infrastruktur. Sozialstaatliche Institutionen haben in einer Tätigkeitsgesellschaft nur dann eine Berechtigung, wenn sie ihr Tätigkeitsfeld im Hinblick auf die Eröffnung von Gestaltungsräumen verändern und zugleich ihre Basis verbreitern.

Sozialstaatliche Institutionen, die (nur) auf dem Normalarbeitsverhältnis aufbauen und deren Zuständigkeit sich zwischen dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) hin und her bewegt, können diesen Auftrag nicht erfüllen. Das gleiche gilt für die verkrustete Struktur der Wohlfahrtsverbände, die sich

nur langsam den modernen, individualisierten Formen des bürgerschaftlichen Engagements öffnen³⁸. Und auch die Sozialpartner müssen begreifen, daß ihr Zuständigkeitsbereich nicht nur Erwerbsarbeit, sondern Arbeit im umfassenden Sinne einer Tätigkeitsgesellschaft ist.

Gestaltung ist das Schlüsselwort für die Herausbildung einer Tätigkeitsgesellschaft: Menschen müssen ihr Leben selbst gestalten, und es ist Aufgabe der Gesellschaft, Bedingungen für die Entstehung von Gestaltungsspielräumen zu schaffen. Das sozial- und arbeitspolitische Gefüge wäre dementsprechend umzubauen. Private Vorsorge, Grundeinkommen, negative Einkommenssteuer oder Bürgergeld sind die eine Seite³⁹, eine gestaltende und ressourcenverstärkende Sozialpolitik, die Tätigkeitspotentiale erschließt, stützt und gesellschaftlich institutionalisiert, wäre die andere, wichtigere Seite⁴⁰ – und die Basis eines neuen sozialen Kontrakts. Eine solche Tätigkeitsgesellschaft würde allen arbeitenden Menschen soziale Grundrechte garantieren, also eine *soziale Bürgerschaft* begründen.

38 Vgl. Warnfried Dettling, *Politik und Lebenswelt. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Gütersloh 1995; und die Beiträge in: Adalbert Evers/Thomas Olk (Hrsg.), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen 1996.

39 Vgl. den Beitrag von Michael Opielka in diesem Heft.

40 Vgl. den Beitrag von Irene Kühnlein in diesem Heft.

Weniger Erwerbsarbeit – mehr Eigenarbeit? Chancen und Potentiale Öffentlicher Eigenarbeit

I. Vorbemerkungen

Wenn das Volumen der Erwerbsarbeit sinkt und die Arbeitslosigkeit steigt, werden nicht nur die Einkommen der privaten Haushalte, sondern auch die öffentlichen Finanzen knapp. Auf den ersten Blick gibt es eine einfache Lösung: Wenn die sozialstaatlichen Institutionen nicht mehr ihre Aufgaben erfüllen können, dann wird von den Individuen mehr Eigeninitiative, Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement gefordert. Der einzelne Bürger solle wieder mehr Verantwortung für die eigenen Belange übernehmen, sowie Güter und Dienstleistungen in Eigenarbeit erbringen. *Eigenarbeit* könne insbesondere für Arbeitslose neben dem Mangel an Einkommen auch den Überfluß an Zeit und die fehlende Sinnerfüllung ausgleichen und gleichzeitig auf gesellschaftlicher Ebene den Sozialstaat entlasten¹. So gesehen erscheint die Forderung nach mehr Eigenarbeit als ein *praktisches* Patentrezept, das die laufenden Einsparungen bei den sozialstaatlichen Leistungen ergänzen könnte.

jedoch keineswegs aus solchen sozialstaatlichen Sparüberlegungen. Vielmehr stand, wie bei der Selbsthilfebewegung, der emanzipative Aspekt im Vordergrund. Die Diskussion zur Eigenarbeit basierte auf der damals häufig formulierten Kritik am passiven Konsum der Bürger und an der fremdbestimmten Lohnarbeit im Erwerbssystem. Für erste prominente Vertreter wie Christine und Ernst von Weizsäcker ist Eigenarbeit „die ursprüngliche Form der Arbeit. Die Arbeit, deren Produkte man kennt und vielleicht liebt und die einem zu eigen sind, bis man sie für seine Hausgemeinschaft verwendet oder verkauft; die Arbeit, deren Risiko man kennt und zu verantworten weiß.“² In gleicher Weise äußert sich Ivan Illich: „Eigenarbeit soll der Ersatz von Ware durch eigene Tätigkeiten heißen.“³ In jüngerer Zeit knüpft der amerikanische Philosoph Frithjof Bergmann mit seinem Modell der *New Work* an diesen Aspekten der Eigenarbeit an. Ihm geht es darum, Wege zu finden, damit die Menschen ihre erwerbsarbeitsfreie Zeit dazu nutzen können, „zu tun, was sie wirklich, wirklich wollen“⁴.

Damit bleibt Eigenarbeit aber sehr vage bestimmt, und es erstaunt nicht, daß völlig verschiedene Tätigkeiten unter diesen Begriff subsumiert werden. Sie variieren, je nach den theoretischen, gesellschaftspolitischen oder weltanschaulichen Konzepten, in die Eigenarbeit integriert wird: So wird Eigenarbeit aus einer steuerrechtlichen Perspektive als „Schwarzarbeit“ bezeichnet, insbesondere wenn sie in Form von familiärer oder Nachbarschaftshilfe (zum Beispiel beim Hausbau) stattfindet. Unter ökonomischen Gesichtspunkten wird Eigenarbeit vor allem als „Sparen durch selber herstellen, statt käuflich erwerben“ verstanden und dann mit „Selbstversorgung“

II. Eigenarbeit ist ein komplexes Konzept

Erste sozialwissenschaftliche Überlegungen zu Eigenarbeit Ende der siebziger Jahre entstanden

In diesen Beitrag sind Ergebnisse einer empirischen Studie über das Haus der Eigenarbeit (HEi) in München eingeflossen, die im Auftrag der gemeinnützigen Forschungsgesellschaft anstiftung durchgeführt wurde.

1. „Ein wesentliches Argument für die politische Wiederentdeckung der informellen sozialen Aktivitäten (von der Nachbarschaftshilfe über ehrenamtliche Arbeit bis hin zu Selbsthilfegruppen) dürfte die erwartete Kostenentlastung der öffentlichen v. a. der kommunalen Haushalte darstellen.“ Claus Offe/Rolf G. Heinze, Am Arbeitsmarkt vorbei. Überlegungen zur Neubestimmung ‚haushaltlicher‘ Wohlfahrtsproduktion in ihrem Verhältnis zu Markt und Staat, in: *Leviathan*, 14 (1986), S. 471–495, hier S. 483.

2 Christine von Weizsäcker/Ernst von Weizsäcker, Eigenarbeit in der dualen Wirtschaft, in: Joseph Huber (Hrsg.), *Anders arbeiten – anders wirtschaften. Dualwirtschaft: Nicht jede Arbeit muß ein Job sein*, Frankfurt am Main 1979, S. 91–103.

3 Ivan Illich, *Vom Recht auf Gemeinheit*, Reinbek b. Hamburg 1982, S. 51 f.

4 Frithjof Bergmann, *Arbeitslosigkeit durch Automatisierung – Neue Arbeitszeitmodelle*, Vortragsmanuskript, 1994, S. 4.

umschrieben. Aus ökologischer Sicht werden Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit durch Wiederverwertung von Materialien, Reparaturen und/oder sorgfältigeren Umgang mit selbst hergestellten Gebrauchsgegenständen mit Eigenarbeit verknüpft. Eigenarbeit – so folgert Rainer Duhm – „wird daher bei uns entweder verniedlicht bzw. kommerzialisiert (z. B. als Hobby), mystifiziert (z. B. als mütterliche Opferbereitschaft), in vorgegebenen Reservaten geduldet (z. B. als Eigenleistung und Nachbarschaftshilfe am Bau) oder sie wird diskriminiert bzw. strafrechtlich verfolgt (als Schwarzarbeit oder Arbeitsplatzklau)“⁵.

Minimalkonsens ist, daß Eigenarbeit (auch „informelle Ökonomie“ oder „Schattenwirtschaft“ genannt⁶) aus makrotheoretischer Perspektive nicht Bestandteil von Erwerbsarbeit ist⁷. Aus mikrotheoretischer Sicht kann Eigenarbeit als „Tätigsein im eigenen Auftrag, mit den eigenen Kräften, nach eigenem Konzept und für sich selber“⁸ gekennzeichnet werden. Auf der individuellen Ebene sind *Selbstbestimmtheit* (die Arbeit wird gemäß den eigenen Bedürfnissen, Vorstellungen und Kapazitäten durchgeführt) und *Zielgerichtetheit* (die Arbeit ist produktbezogen, nicht nur konsumorientierte Freizeitbeschäftigung oder reiner Selbstzweck, zum Beispiel zur Bewußtseinsweiterung oder Selbstverwirklichung) die zentralen Bestimmungsmerkmale von Eigenarbeit.

1. Eigenarbeit ist nicht voraussetzungslos

Entgegen den sozialpolitischen Hoffnungen und Appellen zeigen die bisherigen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen übereinstimmend, daß die

5 Rainer Duhm, Eigenarbeit – neue Kultur einer postindustriellen Arbeit?, in: Kulturpolitische Gesellschaft e.V. (Hrsg.), Zukunft der Arbeit – Zukunft der Freizeit und Kultur. Materialien und Diskussionsergebnisse, Dokumentation Nr. 20, Hagen 1984, S. 95.

6 Vgl. diese begrifflichen Gleichsetzungen bei: Johann Jensen/Walter Siebel/Christa Siebel-Rebell/Uwe-Jens Walther/Irmgard Weyrather, Mythos informelle Ökonomie, in: Leviathan, 13 (1985), S. 398–419; Claus Offe/Rolf G. Heinze, Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring, Opladen 1990; Raymond Pahl/Claire Wallace, Arbeitsstrategien von Haushalten in Zeiten wirtschaftlicher Rezession, in: Jürgen Krämer/Rainer Neef (Hrsg.), Krise und Konflikte in der Großstadt im entwickelten Kapitalismus, Basel 1985, S. 333–367; Walter Siebel, Der Mythos Schattenwirtschaft, in: Die Zeit, Nr. 18 vom 25. April 1986, S. 33–36.

7 Ganz allgemein gesprochen umfaßt der Begriff Eigenarbeit „nützliche Tätigkeiten“ in der Grauzone zwischen Freizeitkonsum und Erwerbsarbeit“. C. Offe/R. G. Heinze (Anm. 6), S. 95.

8 Jens Mittelsten Scheid, Mehr Eigenarbeit. Bausteine für eine menschliche Zukunft, in: das baugerüst, (1995) 1, S. 56–59.

meisten Varianten der Eigenarbeit nicht umstandslos realisiert werden können. Ein wesentlicher Grund dafür ist, daß jede Form der Eigenarbeit an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft ist.

An erster Stelle steht *freie Zeit*, die zur Verfügung stehen muß, um entsprechende Aktivitäten entfalten zu können. Zeitknappheit gilt nicht zufällig als wesentlicher Grund dafür, daß Menschen Tätigkeiten an andere Personen delegieren (Haushaltshilfe), sie automatisieren (Autowaschanlage) oder fertig hergestellte Produkte kaufen (Möbel, Kleidung), anstatt diese Arbeiten selbst durchzuführen. Steht die Zeit zur Verfügung, dann erscheint Eigenarbeit als eine billigere, ja oft sogar kostenlose Tätigkeit. Dies gilt jedoch nur sehr eingeschränkt, denn als zweite zentrale Voraussetzung zur Eigenarbeit wird *finanzielles Kapital* benötigt, um beispielsweise Verbrauchsmaterial und Werkzeug zu beschaffen. Eine dritte wichtige Vorbedingung ist, daß *Raum* als Werkstatt, zur Lagerung von Arbeitsmaterialien und Werkzeugen oder auch als Treffpunkt zur Verfügung steht. Hausbesitzer – insbesondere auf dem Lande –, die diesen notwendigen Raum in der Regel besitzen, sind daher außerhalb der Erwerbsarbeit oft aktiver als Stadtbewohner in Mietwohnungen⁹. Schließlich müssen die Menschen über ein *fachbezogenes Wissen*, Vorerfahrungen, Fertigkeiten und Geschicklichkeiten verfügen und Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten haben. Auch darüber hinausgehende berufliche und psychosoziale Qualifikationen erleichtern es, im eigenen Auftrage aktiv zu werden¹⁰.

Bleiben Menschen auf ihre ganz persönlichen Möglichkeiten verwiesen, dann verstärkt sich die soziale Isolation (jeder arbeitet für sich alleine) und soziale Ungleichheit (nur wer Zugang zu diesen Ressourcen hat, kann tätig werden). Deshalb ist es wichtig, daß zur Eigenarbeit unterstützende und qualifizierende Angebote bereitgestellt werden: „Vor allem die Ärmern und schlechter Ausgebildeten müssen überhaupt erst selbsthilfefähig werden.“¹¹

9 Zu diesem Befund kommen alle sozialwissenschaftlichen Studien, vgl. etwa Hartmut Häußermann/Karin Lüsebrink/Werner Petrowsky, Die Bedeutung von informeller Ökologie und Eigenarbeit bei Dauerarbeitslosigkeit, in: Rolf G. Heinze/Claus Offe (Hrsg.), Formen der Eigenarbeit. Theorie, Empirie, Vorschläge, Opladen 1990, S. 87–104; R. Pahl/C. Wallace (Anm. 6).

10 So spielt Eigenarbeit bei Beziehern höherer Einkommen mit besserer beruflicher Qualifikation eine größere Rolle als bei jenen Haushalten, die über geringere Einkommen aus beruflicher Arbeit verfügen. Vgl. Wolfgang Glatzer/Regine Berger-Schmitt (Hrsg.), Haushaltsproduktion und Netzwerkhilfe, Frankfurt am Main 1986.

11 W. Siebel (Anm. 6), S. 36.

2. Mehr Eigenarbeit bei steigender Arbeitslosigkeit?

Die sozialwissenschaftlichen Studien zeigen weiter, daß die von politischer Seite geäußerten Hoffnungen und Erwartungen im Hinblick auf die Potentiale zur Eigenaktivität der Bürger illusorisch sind, wenn sie sich auf Arbeitslose richten. Fehlende Erwerbsarbeit ist nicht durch vermehrte Eigenarbeit zu ersetzen. So konstatierten Raymond Pahl und Claire Wallace: „Der Besitz eines Arbeitsplatzes und Selbstversorgung laufen eher zusammen, als daß das eine an die Stelle des anderen tritt.“¹² Mehr noch: Es zeichnet sich ab, daß Erwerbstätige (und finanziell abgesicherte Hausfrauen, insbesondere nach der Erziehungsphase) Tätigkeiten in unterschiedlichsten Bereichen akkumulieren, während Arbeitslose nicht nur aus dem Erwerbsarbeitssystem ausgeschlossen sind, sondern auch bei den Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit eher ‚außen vor‘ bleiben. Sie sind auch in allen anderen Bereichen jenseits der Erwerbsarbeit (ehrenamtliches Engagement, Vereinstätigkeit, Selbsthilfe usw.) unterrepräsentiert¹³.

Dies hat neben der Problematik reduzierter materieller und sozialer Ressourcen auch damit zu tun, daß sich Arbeitslose in einer besonderen Lebenssituation befinden. Während Erwerbstätige mit ihren Tätigkeiten jenseits der Erwerbsarbeit häufig eine Um- und Neuorientierung ihrer Lebensgestaltung anstreben, geht es den meisten Arbeitslosen in erster Linie darum, den vergangenen Zustand der Erwerbstätigkeit wiederherzustellen. Erwerbstätigkeit bleibt weiterhin ein wichtiger identitätsstiftender Faktor. Neuorientierungen auf ehrenamtliche Tätigkeiten oder Eigenarbeit hin sind zudem äußerst schwierig, solange diese Tätigkeiten gesellschaftlich wenig anerkannt sind: „Allein wer Zugang zum Beruf hat, ist frei, sich für Eigenarbeit zu entscheiden.“¹⁴

3. Private und Öffentliche Eigenarbeit

Sofern unterstützende Angebote zur Durchführung von Eigenarbeit notwendig sind, ist die Frage

12 R. Pahl/C. Wallace (Anm. 6), S. 356.

13 Für den Anteil von Arbeitslosen bei Ehrenämtern vgl. Teresa Bock, Ehrenamt – Definition, historische Entwicklung, Perspektiven, in: Akademie für politische Bildung/Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.), Ehrenamt – Krise oder Formwandel?, Tutzing 1994, S. 3–20. Für die aktive Vereinsarbeit vgl. Erwin K. Scheuch, Vereine als Teil der Privatgesellschaft, in: Heinrich Best (Hrsg.), Vereine in Deutschland. Vom Geheimbund zur freien gesellschaftlichen Organisation, Bonn 1993, S. 143–208.

14 Ulrich Mückenberger, Allein wer Zugang zum Beruf hat, ist frei, sich für Eigenarbeit zu entscheiden, in: R. G. Heinze/C. Offe (Anm. 9), S. 197–211.

berechtigt, ob diese öffentlich bereitgestellt werden sollen. Damit wird Eigenarbeit aus einem sozialpolitischen Blickwinkel thematisiert, und es wird die Trennlinie zwischen privat und öffentlich entscheidend.

Bei *privater* Eigenarbeit handelt es sich um Tätigkeiten im häuslichen Umfeld (Selbstversorgung, Herstellung von Nutzgegenständen usw.), die, historisch gesehen, mit zunehmender Industrialisierung professionalisiert und damit aus dem privaten Sektor ausgegliedert wurden¹⁵. Damit sind kulturelle und motivationale Grundlagen für eine Selbstversorgung verlorengegangen, und private Eigenarbeit wurde dequalifiziert¹⁶. Die Forderung nach mehr Eigenarbeit bedeutet aber, daß solche Tätigkeiten rückverlagert und privathaushaltliche Potentiale aktiviert werden müssen. Dies ist, wie oben dargestellt, an bestimmte Voraussetzungen gebunden.

Das Konzept der *Öffentlichen Eigenarbeit*¹⁷ eröffnet dazu neue Wege: Ausgangspunkt dieses Konzeptes ist ein öffentlicher Raum, ein *Bürgerhaus*, das einer breiten Bevölkerungsschicht den Zugang zu einem gemischten Angebot an kulturellen, sozialen und handwerklichen Aktivitäten in gemeinschaftlicher Tätigkeit ermöglicht¹⁸.

III. Chancen und Potentiale Öffentlicher Eigenarbeit

Bürgerhäuser, in denen Öffentliche Eigenarbeit stattfinden kann, beinhalten konstruktive Potentiale und Chancen für die Zukunft der Arbeitsgesellschaft¹⁹. Wesentlich dafür sind bestimmte räumliche und konzeptuelle Bedingungen:

Ein entscheidender Schritt für die Realisierung Öffentlicher Eigenarbeit ist die Bereitstellung eines breit gefächerten und offenen Angebotes.

15 Vgl. C. v. Weizsäcker/E. v. Weizsäcker (Anm. 2); F. Bergmann (Anm. 4).

16 Vgl. Claus Offe/Rolf G. Heinze, Am Arbeitsmarkt vorbei. Überlegungen zur Neubestimmung „haushaltlicher“ Wohlfahrtsproduktion in ihrem Verhältnis zu Markt und Staat, in: Leviathan, 14 (1986) 4, S. 471–495.

17 Vgl. Gerd Mutz/Irene Kühnlein/Martina Burda-Viering/Boris Holzer, Eigenarbeit hat einen Ort. Öffentliche Eigenarbeit im HEi, München 1997.

18 Vgl. die Übersichten von Johann Jessen/Walter Siebel, Wohnen und informelle Arbeit, ILS-Schriften 19, Dortmund 1989; Elisabeth Redler, Projekte der Eigenarbeit, Vortragsmanuskript, Neudietendorf 1997.

19 Vgl. J. Jessen/W. Siebel (Anm. 18); G. Mutz/I. Kühnlein/M. Burda-Viering/B. Holzer (Anm. 17); Elisabeth Redler, Einladung zum Abenteuer Eigenarbeit. Forschungsbericht Projekt „Eigenarbeit“, München 1991.

Dieses bildet den Rahmen, in dem sich Menschen unterschiedlichster Berufe, Altersstufen und persönlicher Lebenssituationen zusammenfinden können, die aus sehr verschiedenen Motiven, Bedürfnissen und Zielen in das Haus kommen. Entscheidend ist es, ein Tätigsein in der Gemeinschaft und eine ‚Begegnung über das Werkstück‘ zu ermöglichen – ohne den individuellen Intensitäts- bzw. Aktivitätsgrad beim Arbeiten vorzugeben. Besonders integrativ ist deshalb ein zentral gelegener Raum, der – am besten verknüpft mit einem Bewirtungsangebot – einen sozialen Treffpunkt im Hause für Erholungspausen oder unverbindliche Begegnungen darstellt. Wichtig ist darüber hinaus, daß neben den Werkstätten auch Räume für selbstorganisierte kulturelle Veranstaltungen (‚kulturelle Eigenarbeit‘) oder Gruppenaktivitäten (‚soziale Eigenarbeit‘) vorhanden sind. Je mehr diese Bereiche ineinander verwoben sind, desto umfassender sind die Auswirkungen der Öffentlichen Eigenarbeit. Diese ermöglicht dann eine gemeinschaftliche Nutzung von Angeboten für selbstbestimmte Tätigkeiten. Zugleich ist der Zugang zu einer Gemeinschaft geschaffen, in der nicht Kommunikation oder geselliges Beisammensein an erster Stelle stehen. Um die Eigenverantwortung der Nutzer zu stärken, benötigt ein solches offenes Nutzungsangebot von Räumen und Werkzeugen einen überschaubaren und ansprechenden Rahmen, eine persönliche Atmosphäre sowie äußere Anreize (zum Beispiel Selbstbedienung und Selbstentsorgung im Café-Bereich).

Wie die private Eigenarbeit ist auch die Effektivität Öffentlicher Eigenarbeit an mehrere Bedingungen geknüpft:

a) *Die professionelle Ausstattung:* Eine wichtige Voraussetzung für den handwerklichen Bereich sind professionell ausgestattete Werkstätten. Arbeitsplätze, Maschinen und Werkzeuge müssen hohen Standards genügen, um ein ergebnisorientiertes und effektives Arbeiten zu ermöglichen und nicht in einer Hobby- und Bastelatmosphäre verhaftet zu bleiben. Weitgefächerte und produktbezogene handwerkliche Angebote, einschließlich alltagspraktischer Reparaturmöglichkeiten, erhöhen die Attraktivität des Hauses.

b) *Das nutzerorientierte Beratungsangebot:* Zur Steigerung der individuellen Fähigkeiten muß das freie Nutzungsangebot durch Beratungsstunden und Kurse ergänzt werden, in denen fachlich qualifizierte Experten für Anleitung und Hilfestellung zur Verfügung stehen. Ein solches Kurs- und Beratungsangebot darf nicht auf reine Wissensvermittlung beschränkt sein. Wichtig ist ein didaktisches Konzept, das Eigeninitiative und Selbstvertrauen fördert und den Nutzern zur Seite steht, damit

diese ihre persönlichen Vorstellungen und Pläne entfalten können.

c) *Die Finanzierung:* Unstrittig ist, daß für die Nutzung des Hauses Gebühren erhoben werden. Wenn aber gesichert sein soll, daß Öffentliche Eigenarbeit allen Interessierten offensteht, dann müssen die Nutzungspreise dem Einkommen entsprechend gestaffelt sein. Gerade um finanziell schlecht gestellte Bevölkerungsgruppen nicht auszuschließen, ist deshalb eine Subventionierung dringend erforderlich.

Öffentliche Eigenarbeit kann unterschiedlichen Nutzungsmotiven entgegenkommen:

a) *Strategische Nutzung:* Öffentliche Eigenarbeit ist wertvoll für geübte private Eigenarbeiter oder Heimwerker, die ein konkretes handwerkliches Vorhaben durchführen wollen, das sie mit der eigenen Ausrüstung oder in der heimischen Werkstatt nicht bewältigen können. Die allgemein zugängliche professionelle Ausstattung ist für sie die wesentliche Vorbedingung, um ihre Projekte auf hohem Niveau verwirklichen zu können. Öffentliche Eigenarbeit hat hier einen *genossenschaftlichen* Charakter.

b) *Kreativ-künstlerische Nutzung:* Ein weiteres wichtiges Motiv besteht darin, daß Interessierte ihre eigenen kreativen Potentiale entdecken und erweitern können. Dazu ist neben den konkreten Möglichkeiten einer Werkstatt auch eine allgemein anregende Atmosphäre im Haus und die Vielfalt und Offenheit der verschiedenen Nutzungsangebote sehr förderlich. Öffentliche Eigenarbeit kann damit den Menschen die Möglichkeit geben, eine *zweckfreie* Seite des Arbeitens wiederzuentdecken.

c) *Sozial-kommunikative Nutzung:* Das Angebot der Öffentlichen Eigenarbeit kann auch unterschiedliche kommunikative Bedürfnisse befriedigen. Dazu gehört die ‚stille Teilhabe‘ an der Gemeinschaft ebenso wie das intensive persönliche Gespräch, aber auch die gemeinsame Arbeit. Dadurch entsteht ein sozialer Treffpunkt, eine ‚städtische Variante des früheren Dorfbrunnens‘, an dem sich ganz unterschiedliche Menschen treffen und miteinander kooperieren können. Einzigartig ist diese soziale Begegnungsstätte dadurch, daß der kommunikative Aspekt mit einem produktiven Anliegen verknüpft ist. Dies kommt dem Ideal von *Herstellen* und *Handeln* nahe, wie es Hannah Arendt beschreibt²⁰.

d) *Die Nutzung als allgemeine Bildungs- und Entwicklungseinrichtung:* Durch die professionelle

20 Vgl. Hannah Arendt, *Vita Activa* oder vom tätigen Leben, München 1981.

Ausstattung und das nutzerorientierte Beratungsangebot können Menschen bei der Öffentlichen Eigenarbeit individuell etwas dazulernen und sich qualifizieren. Die verschiedenen Angebote an freier Eigenarbeit, Fachberatungsstunden und umgrenzten Kursen geben viel Spielraum, die Werkstätten dem jeweiligen Können und Selbstvertrauen entsprechend zu nutzen. Sofern das Beratungsangebot nicht auf Wissensvermittlung eingeschränkt ist, entfallen Einstufungen in ‚Anfänger‘ und ‚Fortgeschrittene‘, und es finden sich Personen aller Erfahrungsgrade gleichzeitig in einer Werkstatt. Durch die Förderung der *individuellen* Ideen und Pläne werden in der Gemeinschaft völlig unterschiedliche Projekte realisiert, die wiederum Anregungen und Ermutigungen für die anderen darstellen. Idealerweise wird dadurch eine zweckfreie Form des ‚Sich-Bildens‘ ermöglicht und damit eine andere Form der Aneignung von gesellschaftlicher Erfahrung. Eine Weiterqualifizierung birgt zudem die Möglichkeit zur Verbesserung von Chancen im Erwerbsbereich.

Die Erfahrungen mit Öffentlicher Eigenarbeit zeigen, daß zwei zentrale Merkmale dieses Angebotes über die ursprünglichen Kennzeichen von Eigenarbeit als selbstbestimmte Herstellung von Produkten hinausgehen: Zum einen bewirkt die fachliche Unterstützung bei der Umsetzung eigener Ideen nicht nur eine größere Zuversicht und ein verstärktes Selbstvertrauen für die Realisierung konkreter Projekte. Erfahrene Eigenarbeiter berichten auch davon, daß sich insgesamt ihre Problemlösungskompetenz und die Aktivität ihrer Lebensgestaltung gesteigert hätten. Arbeitslose mit Vorerfahrungen in der Öffentlichen Eigenarbeit gestalten diese Lebensphase aktiver und sind dadurch weniger demoralisiert.

Ein zweiter entscheidender Aspekt ist das Gemeinschaftsgefühl: Das Erleben kooperativen Handelns bei individuell unterschiedlichen Zielen und Fähigkeiten, die Teilhabe an den Aktivitäten anderer, sowie die geteilte Verantwortung für das Haus vermitteln Erfahrungen, die als ein Baustein für stärker selbstverantwortliches und gemeinschaftsbezogenes Handeln (zum Beispiel für freiwillige gemeinnützige Tätigkeiten) dienen können.

IV. Kann Öffentliche Eigenarbeit zu einer Zukunft der Arbeit beitragen?

Wenn Öffentliche Eigenarbeit sozialpolitisch nützlich sein soll, dann muß es auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen zu Veränderungen

kommen. Eine Grundvoraussetzung ist die *Umverteilung von gesellschaftlicher Arbeit*. „Derjenige, der nicht im Erwerbssystem tätig ist, darf dafür nicht länger bestraft werden, sondern der Verzicht auf Lohnarbeit muß, im Gegenteil, belohnt und der informelle Sektor durch gezielte Maßnahmen attraktiv gemacht werden.“²¹ Es wird deshalb wichtig, neben Flexibilitätsmodellen innerhalb der Erwerbsarbeit (zum Beispiel der Einführung von Arbeitszeitkonten oder variabler Jahres- oder Lebensarbeitszeiten) auch offenere Wege der Verknüpfung zwischen Erwerbsarbeit und anderen Formen der Arbeit zu finden und aktiv politisch zu fördern. Dies gilt um so mehr, als davon auszugehen ist, daß sich Menschen zukünftig nicht länger auf *einen* Beruf und *einen* Arbeitskontext im Verlauf ihres Erwerbslebens einstellen können, sondern als „Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft“²² unterschiedliche berufliche und soziale Fähigkeiten flexibel kombinieren müssen. Befunde aus der ‚dynamischen Arbeitslosigkeit‘ verweisen zudem darauf, daß Arbeitslose und Arbeitsplatzbesitzer zukünftig ständigen Wechseln unterworfen sein werden²³. Die Vorstellung von Arbeitslosen als einer Problemgruppe, die von staatlicher Seite bis zu einem dauerhaften Wiedereintritt ins Erwerbssystem finanziell abgesichert wird, ist längst nicht mehr zutreffend. Dieses Modell schafft langfristig zu viele Hilfsbedürftige, die von staatlichen Leistungen abhängig sind. „Aufgabe der Politik ist es nicht, die Gesellschaft zu bedienen, sondern sie zu aktivieren.“²⁴ Öffentliche Eigenarbeit ist ein Modell, das konkrete Vorschläge für eine solche aktivierende Sozialpolitik bereitstellen kann.

In der Vielfalt von Öffentlicher Eigenarbeit liegt ein innovatives *Potential für eine veränderte sozialstaatliche Orientierung*. Gefördert wird die Integration unterschiedlichster Interessenlagen sowie die Begegnung und Kooperation in der Gemeinschaft statt der Trennung verschiedener Bevölkerungsschichten. Das Angebot einer Öffentlichen Eigenarbeit ist ressourcenorientiert: Nutzer müssen sich nicht als Zugehörige einer bestimmten Problem- oder Randgruppe definieren, wie dies zum Beispiel in Selbsthilfegruppen oder Arbeitsloseninitiativen der Fall ist. „Gestaltende Sozialpolitik muß Abschied nehmen von der Idee einer ‚Notversor-

21 Wolfgang Bonß, Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Vortragsmanuskript, Ottobrunn 1996, S. 26.

22 Christian Lutz, Leben und Arbeiten in der Zukunft, München 1995.

23 Vgl. Gerd Mutz/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer/Elmar Koenen/Klaus Eder/Wolfgang Bonß, Diskontinuierliche Erwerbsverläufe, Opladen 1995.

24 Warnfried Dettling, Politik und Lebenswelt, Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Gütersloh 1995, S. 21.

gung' der Armen und Schwachen, sondern sollte von der Idee der Förderung und Schaffung von Ressourcen sozialer Selbstgestaltung bestimmt sein.²⁵ Die multidimensionalen Angebote der Öffentlichen Eigenarbeit mit ihren vielfältigen Begegnungs-, Freizeit-, Bildungs- und Handlungs-

25 Heiner Keupp, Chancen des Umbruchs – das soziale Kapital in Deutschland, Vortragsmanuskript, München 1997, S. 15.

angeboten bieten dafür *Gelegenheitsstrukturen*. Bürgerhäuser der Öffentlichen Eigenarbeit entsprechen den Erfordernissen in einer individualisierten Gesellschaft nach einer bedürfnisorientierten Lebensgestaltung. Mehr noch: Sie könnten in einer Erweiterung ihres Blickwinkels auf eine ‚städtische Nachbarschaftshilfe‘ auch einen wichtigen Beitrag als Zentren für die Entwicklung von aktiver stadtteilbezogener bzw. öffentlich-gemeinnütziger Arbeit leisten.

Norbert Berthold/Cornelia Schmid: Krise der Arbeitsgesellschaft und Privatisierung der Sozialpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/97, S. 3–11

Für die anhaltende Misere auf dem Arbeitsmarkt zeichnet sich keine Besserung ab. Gleichzeitig gerät der Sozialstaat immer stärker unter Druck. Das Zusammentreffen dieser beiden Probleme ist kein Zufall, hängt doch die hohe Arbeitslosigkeit eng mit den Schwierigkeiten des Sozialstaates zusammen. Zum einen wirkt sich die desolante Lage auf dem Arbeitsmarkt negativ auf die Einnahmen der sozialen Sicherungssysteme aus. Zum anderen tragen die sozialstaatlichen Leistungen und deren Finanzierung selbst zu einer steigenden Arbeitslosigkeit bei. Der Beitrag analysiert zunächst die Ursachen der Krisen auf dem Arbeitsmarkt und des Sozialstaates. Die gemeinsame Ursache ist der fast gänzliche Ausschluß von Wettbewerb. Daher können nur eine grundlegende Reform der Arbeitsmarktordnung und eine weitgehende Privatisierung der sozialen Sicherung aus den Krisen führen. Die Rolle des Staates ist neu zu definieren. Die Sisyphusarbeit bei der staatlichen Kranken- und Rentenversicherung, der Versuch, durch staatliche Interventionen finanzielle Schwierigkeiten zu bewältigen, sollte ein Ende finden. Der Staat muß diese Aufgaben an die Kapital- und Versicherungsmärkte abgeben, da sie die gestellten Aufgaben effizienter erfüllen können. Auch die staatliche Arbeitslosenversicherung ist zu reformieren. Eine begrenzte Dauer des Leistungsbezugs und härtere Zumutbarkeitskriterien verringern nicht nur die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung, sondern auch die Höhe der Arbeitslosigkeit. Ineffiziente Umverteilungsmaßnahmen innerhalb der Mittelklasse sollten abgelöst werden durch steuerfinanzierte Transferzahlungen an die wirklich Bedürftigen.

Gerhard Bäcker: Der Sozialstaat hat eine Zukunft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/97, S. 12–20

In der aktuellen Debatte um die Perspektiven von Sozialstaat und Sozialpolitik geht es schon längst nicht mehr um die Regelung der einzelnen Sachprobleme in den Systemen der sozialen Sicherung. Wir befinden uns mitten in einer Grundsatzdiskussion über den Stellenwert des „Sozialen“ in einer entwickelten Marktgesellschaft, die nach Wertentscheidungen verlangt. Zu entscheiden ist, ob das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes noch ernst genommen wird und wie auf dieser Grundlage auf die neuen Herausforderungen reagiert werden soll. Der Beitrag plädiert für eine Verteidigung des Sozialstaates und zugleich für seine reformorientierte Weiterentwicklung; Reformpolitik und nicht Abrißpolitik ist gefordert. In einem zweiten Schritt wird überprüft, ob ein ausgebauter Sozialstaat überhaupt noch finanzierbar ist und im Wettbewerb der Nationen um Standortvorteile aufrechterhalten werden kann. Ergebnis der Analyse ist, daß zwar die ökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen schwieriger geworden sind, keineswegs aber davon ausgegangen werden muß, daß der Abbau der sozialen Sicherung und die blinde Unterwerfung der Gesellschaft unter die Marktkräfte unvermeidlich sind. Der Sozialstaat hat dann eine Perspektive, wenn die politische Bereitschaft besteht, unsere Gesellschaft als ein demokratisches und soziales Gemeinwesen zu verstehen und weiterzuentwickeln.

Michael Opielka: Leitlinien einer sozialpolitischen Reform

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/97, S. 21–30

In Deutschland besteht seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre Konsens darüber, daß grundlegende sozialpolitische Reformen erforderlich sind. Die komplizierte Organisation der Sozialpolitik erschwert allerdings schon den Diskurs über deren Voraussetzungen: Was kann der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat überhaupt leisten, und wozu ist er legitimiert? Worin liegen die Ursachen für die Probleme des Sozialstaates? Strittig ist auch die Zielperspektive: Was soll Sozialpolitik leisten, wen soll sie begünstigen? Es scheint deshalb dringend erforderlich, über eine auf die vorhandenen Institutionen fixierte Finanzierungsdebatte hinauszugehen und gründlicher zu reflektieren, was in der Sozialpolitik künftig erforderlich und was wünschenswert ist. Die Analyse führt zu einem „grünen“ Plädoyer für eine Politik sozialer Garantien („Garantismus“), zusammengefaßt in vier Leitlinien: 1. Sozialpolitik muß die Vielfalt der Arbeit anerkennen; 2. die soziale Bürgerrolle soll als Quelle von Rechten und Pflichten neu formuliert werden; 3. Sozialpolitik soll gemeinschaftliches Handeln eigenständig institutionell absichern und 4. sozialpolitische Reformprogramme sollen die Menschenrechte als soziale Mitgliedsrechte realisieren. Als konkrete Reformvorschläge kommen insbesondere die Idee eines garantierten Grundeinkommens (negative Einkommensteuer), eine Grundrente im Alter, die Idee eines Erziehungsgebietes, die Einführung eines obligatorischen Sozialdienstes sowie Maßnahmen zur Förderung des freiwilligen Engagements in Betracht.

Gerd Mutz: Zukunft der Arbeit. Chancen für eine Tätigkeitsgesellschaft?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/97, S. 31–40

Die bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten andauernde Krise der Erwerbsgesellschaft hat zu einer intensiven Diskussion des Konzepts der *Tätigkeitsgesellschaft* geführt. Die Grundidee besteht darin, die beschränkte Perspektive auf *Erwerbsarbeit* zu überwinden und anzuerkennen, daß in vielen Bereichen der Gesellschaft gearbeitet wird und daß viele dieser Tätigkeiten im gesellschaftlichen Wertschöpfungsprozeß bedeutsam, aber im Rahmen der Erwerbsgesellschaft nicht bezahlbar sind. Zu diesen gesellschaftlich wichtigen Tätigkeiten gehört auch das bürgerschaftliche Engagement, das entgegen allen Erwartungen in der Bevölkerung einen hohen Stellenwert hat.

Wenn alle Menschen zukünftig weniger Lebenszeit in der Erwerbsarbeit verbringen werden, weil pro Kopf der Bevölkerung ein geringeres Erwerbsarbeitsvolumen vorhanden ist, dann kann parallel zur Erwerbsarbeit die verbleibende Zeit für unterschiedliche Formen bürgerschaftlichen Engagements genutzt werden. Wäre bürgerschaftliches Engagement gleichwertig zur Erwerbsarbeit, dann könnten Erwerbslose prinzipiell tätige Menschen sein, die weiterhin durch gesellschaftlich nützliche Arbeit in der Gesellschaft integriert wären.

Irene Kühnlein: Erwerbsarbeit – mehr Eigenarbeit? Chancen und Potentiale Öffentlicher Eigenarbeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/97, S. 41–46

Mit Eigenarbeit werden in den Sozialwissenschaften unterschiedliche selbstbestimmte und produktorientierte Tätigkeiten jenseits der Erwerbsarbeit bezeichnet. Sie findet besondere Aufmerksamkeit in der aktuellen Krise der Arbeitsgesellschaft: Selber machen – so wird erhofft – könne den Überfluß an Zeit und den Mangel an Einkommen von Arbeitslosen ausgleichen und gleichzeitig die öffentlichen Haushalte entlasten. Doch diese Rechnung geht nicht auf: Alle empirischen Untersuchungen zeigen, daß in den Bereichen *jenseits* der Erwerbsarbeit Arbeitslose unterrepräsentiert sind. Freie Zeit reicht keineswegs als einzige Voraussetzung für Eigenarbeit aus. Erforderlich sind weitere Ressourcen wie Raum (als Werkstatt oder Treffpunkt), spezifische Qualifikationen (Wissen, Fertigkeiten, soziale Kompetenzen) und nicht zuletzt Kapital (zur Materialbeschaffung oder zur Finanzierung von Unkosten). Sofern Menschen keinen Zugang zu diesen zusätzlichen Ressourcen haben und auf ihre individuellen Möglichkeiten beschränkt bleiben, verstärken sich bestehende soziale Ungleichheiten.

Andere Wege eröffnen sich im Rahmen von *Öffentlicher Eigenarbeit* mit einem mehrdimensionalen Angebot an handwerklicher, sozialer und kultureller Eigenarbeit in selbständiger Tätigkeit und mit der Möglichkeit von fachlicher Beratung. Dieses Modell bietet zukunftsweisende Perspektiven für eine gestaltende und ressourcensteigernde Sozialpolitik.