

Wolfgang Schroeder

## Ein neues Sozialstaatsverständnis

*In Deutschland ist die Meinung verbreitet, dass der Staat trotz anders lautender Beschwörungen weniger denn je in der Lage ist, marktkorrigierende Politik zu betreiben. Im Gegenteil: Zementiert er nicht vielmehr durch ausbleibende, unzureichende oder falsche Aktivitäten die sozialen Ungerechtigkeiten, die durch Herkunft und Primärverteilung entstehen? Der Beitrag setzt die Debatte fort, die wir im September mit Karl Lauterbach begonnen haben.*

### Wolfgang Schroeder

(\*1960) ist Professor an der Universität Kassel, Fachgebiet »Politisches System der Bundesrepublik Deutschland/Staatlichkeit im Wandel«. Er ist Leiter der AG Landesparteien im Wandel.

wolfgang.schroeder@uni-kassel.de



Hinter uns liegt mehr als ein Vierteljahrhundert Staatsschelte. Dies ist erstaunlich, da doch die Mehrheit der Deutschen seit jeher stolz darauf ist, in einem Land zu leben, wo nicht der reine Kapitalismus das Sagen hat, sondern eine *mixed economy*, in welcher der soziale Staat die negativen Wirkungen des Marktes kompensieren und den Markt bändigen kann, um Chancengleichheit herzustellen.

Doch die Realität wird diesem Anspruch immer weniger gerecht. Zwar nimmt Deutschland hinsichtlich der Ausgaben für soziale Leistungen weltweit einen Spitzenplatz ein, aber in kaum einem anderen Land nimmt die soziale Ungleichheit derart schnell zu und die Durchlässigkeit der Gesellschaft derart schnell ab. Mittlerweile dominiert die Angst vor dem Abstieg die Hoffnung auf einen glücklichen Aufstieg. Was bedeutet dieser Befund für die Politik des Staates?

Die fortschreitende Ökonomisierung

der Gesellschaft wird seit einigen Jahren von starken Tendenzen der Entstaatlichung begleitet. So sank die Staatsquote in den letzten acht Jahren von 48 auf 43,5%. Sicherlich spielt dabei die Haushaltskonsolidierungspolitik eine wichtige Rolle. Zugleich wird damit aber auch in Zukunftspotenziale eingegriffen, indem die Ausgaben in die öffentliche Infrastruktur, allen voran das Bildungsbudget, stagnieren oder gar sinken. Während Umverteilungsnotwendigkeiten angesichts erhöhter Unsicherheits- und Armutsrisiken zugenommen haben, ist der Staat gegenwärtig nicht in der Lage, die Polarisierung in der Primärverteilung im Sinne sozialer Gerechtigkeit und eines gewissen Gleichheitsideals aufzufangen. Zugleich erweisen sich auch die traditionellen Kräfte der Verteilungsgerechtigkeit wie Gewerkschaften und Sozialverbände als schwach. Die gegenwärtig allenthalben beschworene Renaissance des Staates bietet keinesfalls Gewähr für einen nachhaltigen Prozess gemeinwohlorientierter staatlicher Interventionen und Regulierungen. Denn allein mit einer ideen- und finanzpolitischen Aufwertung des Staates ist es nicht getan. Es ist notwendig, die Erkenntnisse über Markt- und Staatsversagen gleichermaßen zu berücksichtigen, um die Steuerungspotenziale des Staates zu erhöhen.

Entgegen der noch vor einigen Jahren vertretenen These, dass den Deutschen die Arbeit ausgehe, sind mittlerweile so viele Menschen wie nie zuvor Teil des Arbeitsmarktes. Dabei gehen seit einigen Jahren der Zuwachs an Erwerbstätigkeit und der Abbau der Arbeitslosigkeit wieder Hand in Hand. 2008 waren zuletzt knapp unter 3 Millionen Menschen als arbeitslos registriert.

Der Preis für die quantitative Zunahme der Beschäftigung liegt aber in einer seit Jahren dramatisch steigenden Zahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse, welche bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten gegenwärtig bei etwa 4,85 Millionen liegt. Darin liegt auch eine wesentliche Quelle ungleicher Einkommensverteilung. Zwischen 2002 und 2005 gingen die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer von durchschnittlich 24.873 Euro auf 23.684 Euro zurück (-4,8 %). Von diesen Reallohnverlusten sind aber nicht nur die unteren, sondern auch die mittleren Einkommen betroffen, während hingegen der Anteil der höheren Einkommen gestiegen ist.

In drei Viertel der OECD-Länder verläuft die Entwicklung ähnlich. Auch die Einkommensarmut nahm in zwei Drittel der Länder zu. In Deutschland hat sich diese Entwicklung seit Mitte der 80er Jahre deutlich beschleunigt. Auffallend ist aber auch, dass es in der Bundesrepublik durch staatliche Steuer- und Transfersysteme gelungen ist, das Armutsniveau so abzumildern, dass die Einkommensarmut nicht bei 25 Prozent, sondern bei 12 Prozent liegt.

Manch einer spricht schon von einer »Wiederkehr der Klassengesellschaft« und der Rückkehr der sozialen Frage. Angesichts der fragmentierten gesellschaftlichen Grundstruktur und der damit einhergehenden komplexen Konfliktlagen geht es allerdings ausdrücklich nicht um eine Neuauflage des Klassenkampfes, in dem sich geschlossene gesellschaftliche Großgruppen gegenüberstehen. Während die

Durchlässigkeit nach oben, zumindest für die unteren Gruppen stark eingeschränkt ist, sind die Abstiegsängste der Mittelklasse deutlich gewachsen. Deutschland ist auf dem Weg zu einer – gemessen an seiner jüngeren Geschichte – neuen, pathologischen Dimension der Konkurrenzgesellschaft, die stark durch Zwischenlagen und situative Kontexte geprägt ist. Um dieser Herausforderung begegnen zu können ist eine neue »Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft« gegeben. Benötigt wird ein Staat, der nicht nur ressourcenstark, sondern auch steuerungs- und einflusswirksam ist.

### **Komplizierter als »Zweiklassengesellschaft«**

Worin liegen die Ursachen für diese offensichtlichen Fehlentwicklungen und warum gelingt es nicht oder nicht hinreichend, diese zu korrigieren und die sozialstaatliche Politik neu auszurichten. Karl Lauterbach gibt einem Teil der Elite die Schuld an der Zementierung eines ungerechtigkeitschaffenden Status quo: »Weil die Privilegierten die Schotten dichtmachen wird sich der Zweiklassenstaat im Rahmen der Globalisierung verstärken.« Dieses Argument suggeriert, dass es sich bei den so genannten »Privilegierten« um eine homogene, verängstigte Gruppe handelt, die von einem »Zweiklassenstaat« profitiert und deshalb alle Veränderungen aus Eigeninteresse ablehnt. Da letztlich Eliten entscheiden, ist es grundsätzlich richtig, bei ihnen auch eine wesentliche Verantwortung für Fehlentwicklungen zu suchen. Wäre es aber so einfach, dass diese saturiert Privilegierten die Positionen der Parteien und Verbände maßgeblich bestimmen würden, dann bräuchten wir sie nur zu ersetzen.

Lauterbach behauptet auch, dass die Menschen noch nicht ausreichend unter den Verhältnissen leiden würden, um sich dagegen zu wehren. Die Entwicklung hin zu einem »Zweiklassenstaat« werde durch

eine Bevölkerung befördert, die »den Krebs im Inneren noch nicht spüre. (...) Unser Staat scheint noch gerechter, als er ist.« Während man seine These von den abschottenden Eliten als eine Spielart der Verschwörungstheorie begreifen kann, ist seine zweite These eher verelendungstheoretisch ambitioniert.

Diese Darstellung mag populär und griffig sein. Ihr Preis ist jedoch hoch: Sie verschleiert die Komplexität des Gegenstands, banalisiert die strukturellen Blockaden und ignoriert die politischen Steuerungsproblematiken. Bei der Vielfalt der damit angesprochenen Problemlagen nur soviel: Nicht alle Folgen staatlicher Politiken sind intendiert, geschweige denn in Gänze vorhersehbar und kalkulierbar – schon gar nicht im hochkomplexen Bereich der Sozialpolitik. Lauterbach hofft auf »Besinnung«, benennt aber weder Akteure noch Strategien. Der Klassenbegriff mag als Tabubrecher geeignet sein, um Aufmerksamkeit in der Mediengesellschaft zu generieren. Er unterschätzt und ignoriert aber die real existierende Komplexität, Dynamik und Problematik. Eine Lage, wie die von Lauterbach gezeichnete (saturierte Eliten und noch nicht gebildete Mehrheiten), existiert also nicht. Dementsprechend ist Besserung in Bälde auch nicht leicht zu erzielen.

Deutschland gehört zu den OECD-Staaten, in denen ungleiche Markteinkommen im internationalen Vergleich mit am stärksten durch Steuern und Sozialtransfers reduziert und relativiert werden. Sozial- und familienpolitische Transferleistungen haben das Risiko der Einkommensarmut im Jahr 2005 insgesamt von 26 auf 13 Prozent und bei Kindern von 34 auf 12 Prozent gesenkt. Damit liegt die Armutgefährdungsquote in Deutschland unter dem europäischen Durchschnitt. Zu den besonders armutsgefährdeten Gruppen zählen Arbeitslose, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Alleinerziehende und Personen mit Migrations-

hintergrund. Deutlich geworden ist aber auch, dass Transferzahlungen, Steuerpolitiken und andere passive Leistungen unzureichend sind, um Armut zu verhindern und die Gesellschaft wieder durchlässiger zu machen. Notwendig sind zusätzliche Akzente, um eine nachhaltigere, staatlich koordinierte Politik der Inklusion zu betreiben.

Die öffentliche Debatte über Reformen des Sozialstaats befindet sich an einem Wendepunkt. Bis Ende der 90er Jahre ging es primär um die Höhe sozialstaatlicher Leistungen sowie deren Missbrauch. Nun befinden wir uns in einer Phase, in der stärker die institutionellen Mängel des deutschen Sozialversicherungsstaates thematisiert werden: Infolge dessen soll es zukünftig insbesondere um die nachhaltige Wirkung und Effizienz sozialstaatlicher Institutionen gehen, also um die Qualität sozialstaatlicher Leistungen. Deshalb hat die SPD in ihrem Hamburger Programm auch beschlossen, den zukünftigen Umbau am Konzept eines vorsorgenden Sozialstaates auszurichten. Dieser versteht sich als Antwort auf die Legitimations- und Leistungsschwäche eines eher nachsorgenden Sozialstaats. Er zielt darauf ab, früher und wirkungsvoller zu fördern, um spätere Problemlagen zu vermeiden oder doch zu reduzieren. Wir brauchen einen Sozialstaat, der Chancengerechtigkeit und Innovation auch im Rahmen der Wissensgesellschaft fördert. Familiäre frühkindliche Erziehung allein ist nicht in der Lage, ausreichende Chancengleichheit herzustellen.

Für die Konzeption der Vorsorge sind vor allem drei Felder maßgeblich, die aber wiederum mit einer Vielfalt weiterer Faktoren vernetzt sein müssen:

Zunächst müssen tragfähigere Schnittstellen zwischen Familie und Beruf sowie mehr und bessere Betreuungsmöglichkeiten geschaffen werden, damit frühkindliche Förderung in und für alle Familien gewährleistet werden kann. Eine ähnliche

Bedeutung kommt der Bildungspolitik zu, die schon in der frühkindlichen Phase gezielt einsetzen muss. Die dritte Säule bildet die Gesundheitspolitik, die präventiver ausgerichtet werden muss. Wichtig wären auch sozialpolitische Anstrengungen in Richtung einer aktiven Einwanderungs- und Migrationspolitik. Ihre Vernachlässigung hat einen Teil der aktuell debattierten sozialen Probleme in diesem Land mitverantwortet.

Im Zentrum des vorsorgenden Sozialstaates steht eine qualitativ verbesserte Infrastruktur. Sie soll nicht nur die Startchancen gerechter verteilen, sondern auch zweite und dritte Chancen anbieten, um auch nach gescheiterten Versuchen wieder in das Bildungs- und Arbeitsmarktsystem einsteigen zu können.

Eine neue egalitaristische Reform der Institutionen und Politikfelder sozialstaatlicher Politik kann an den vorhandenen

Aktivierungspolitiken anknüpfen. Ein reflexives Staatsverständnis weiß um die Gefahr des Staatsversagens und baut deshalb den Staat noch stärker als kooperativen Akteur mit gesellschaftlicher Einbettung um. Die Sozialstaatsquote sollte nicht gesenkt, sondern zielgerichteter eingesetzt werden. Das Problem der deutschen Sozialstaatlichkeit besteht nicht darin, dass das Niveau der Transferleistungen zu gering ist. Vielmehr steht den finanziellen Ausgaben eine vielfach als mittelmäßig wahrgenommene Wirkung gegenüber. Somit kann das vorrangige Ziel nicht darin bestehen, die monetären Einnahmen oder Ausgaben zu erhöhen. Es geht eher darum, verstärkt darauf hinzuwirken, wie bessere Qualität und bessere Wirkungen erreicht werden können. Im Zentrum der neuen Staatsdebatte sollte die Frage stehen, wie die sozialstaatlichen Institutionen vorsorgeorientiert umgebaut werden können.

Rudolf Walther

## Der »tote Hund« lebt

*Wenn die Auguren in den Feuilletons Recht haben, stehen wir kurz vor einer Marx-Renaissance oder schon mitten drin. Das hat nichts mit medialen Mätzchen zu tun wie dem von Bischof Reinhard Marx, der seinem neuen Buch, mit dem berühmten Namensvetter kokettierend, ebenfalls den Titel Das Kapital gab. Die Indizien für ein zumindest diffuses Marx-Interesse sind nicht zu bestreiten.*

Der Verleger von Marx' *Kapital* verkaufte in kurzer Zeit 2.500 Exemplare, an Universitäten gibt es wieder Marx-Seminare und Marx-Arbeitskreise. Und selbst im Fortbildungsangebot für Gemeinschaftskundelehrer findet man Einführungen in die Marx'sche Theorie. Und Alexander Kluge dreht einen neunstündigen Film über »Nachrichten aus der ideologischen Antike: Marx - Eisenstein - »Das Kapital«. Die gerade erst vier Jahre alte Diagnose jedenfalls, »Marx ist wieder ein »toter Hund«, wie zu seiner Zeit Hegel«, hat sich erledigt.

Die Indizien belegen diffuses Interesse.



**Rudolf Walther**

(\* 1944) ist Historiker und freier Publizist. Er arbeitet für schweizer und deutsche Zeitungen und lebt in Frankfurt/M.

[rudolf.walther@t-online.de](mailto:rudolf.walther@t-online.de)

Nicht zu Unrecht, denn fragt man, was Marx zum Verständnis der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise beitragen kann, entdeckt man schnell erhellende Thesen, die den Nebel neoliberaler Dogmatik