

Der deutsche Sozialstaat - Aufstieg und Niedergang

-Thesen-

Dr. Lutz Brangsch

Der deutsche Sozialstaat wird oft nicht in seiner Widersprüchlichkeit, sondern vor allem in seiner positiv verstandenen, relativ umfassend versorgenden Eigenschaft betrachtet. Das ist durchaus gerechtfertigt, eröffneten diese Seiten doch durchaus auch emanzipatorische Potenziale und gewährleisteten ein erhebliches Maß an politischer Stabilität. Diese einseitige Sichtweise erschwert es jedoch zu verstehen, warum in den letzten Jahren der Abbau des deutschen Sozialstaates in so erheblicher Geschwindigkeit und nur gegen einen weitgehend wirkungslosen Widerstand durchgesetzt werden kann. Nach den Reformen der letzten Monate lässt sich sagen, dass der deutsche Sozialstaat in dem weitläufig immer noch gebrauchten Sinne nicht mehr existiert. Wie die Sozialordnung schließlich aussehen wird, ob es noch gerechtfertigt ist, von einem deutschen Sozialstaat zu sprechen, oder, ob dieser durch ein qualitativ anderes Verfahren der Formierung der sozialen Beziehungen ersetzt werden wird, kann noch nicht gesagt werden. Wenn es aber um die Frage nach dem jetzt entstehenden Neuen geht, muss der deutsche Sozialstaat nicht nur eindimensional, in seinen als positiv betrachteten Wirkungen, sondern in seiner Ganzheitlichkeit, in seiner Widersprüchlichkeit betrachtet werden. In den folgenden Darlegungen soll der Versuch unternommen, in aller Kürze Ansätze für die Beantwortung der Frage zu geben, worin die inneren Ursachen für den Zusammenbruch des deutschen Sozialstaates in seiner Nachkriegsausprägung liegen. Daraus soll abgeleitet werden, welche konstruktiven Ansatzpunkte für eine Rekonstruktion eines Sozialstaates gewählt werden könnten.

1. Der deutsche Sozialstaat entsteht aus einer Situation der Niederlage. Die von Ludwig Erhard ideologisch und zum Teil auch praktisch-politisch entwickelte gesellschaftliche Konzeption war darauf gerichtet, soziale Spannungen wie sie zum Ende der Weimarer Republik das Bild der Gesellschaft prägten, zu verhindern. In diesen sozialen Spannungen sahen die Anhänger der von Erhard vertretenen Richtung die letztendliche Ursache für den Triumph des Faschismus und die katastrophale Niederlage des Deutschen Reiches im 2. Weltkrieg. Dieser Ansatz richtete sich zum Teil gegen bestimmte Teile des Großkapitals, wie auch gegen weitergehende sozialstaatliche Bestrebungen in der Gesellschaft, die durchaus bis in die fünfziger Jahre hinein trotz des immer intensiveren kalten Krieges noch eine Rolle spielten. Insoweit handelt es sich bei dem in den fünfziger Jahren entstandenen deutschen Sozialstaat um einen gesellschaftlichen Kompromiss „von oben“. Der bundesdeutsche Sozialstaat ist nicht Produkt eines gesellschaftlichen Diskurses, eines tatsächlichen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses, eines Prozesses, der sozialen und sozialpolitischen Innovationen tatsächlich Raum geben sollte. Die emanzipatorischen Seiten des bundesdeutschen Sozialstaates konnten dabei nur deshalb und in dem Masse wirksam werden, in dem solidarische Traditionen, vor allem in der Gewerkschaftsbewegung, einen bestimmten gesellschaftlichen Einfluss hatten. Er war ein Zugeständnis an die nicht abzuweisenden Ansprüche der Beschäftigten, des Volkes, verbunden allerdings mit dem Anspruch und der Erwartung, dass sich das Volk entsprechend ruhig verhalten sollte. Diesen Charakter wird der bundesdeutsche Sozialstaat bis zu seiner völligen Umgestaltung (vielleicht auch seinem Ende) gegen Ende der neunziger Jahre nie verlieren.
2. In diesem Sinne entwickelt sich der Sozialstaat als Herrschaftsinstrument in allen Bereichen der Gesellschaft. Neben dem übergreifenden Ziel der Gewährleistung eines hohen Maßes politischer Stabilität hat der deutsche Sozialstaat eine wichtige wirtschaftliche Funktion. Er hat entscheidenden Anteil an der Formierung der qualitativen Seiten der Arbeitskraft, der Ressource, die für die Nachkriegsentwicklung der BRD von entscheidender Bedeutung ist und die wesentliche Bedingung für den Wiederaufstieg des Landes in Weltwirtschaft und Weltpolitik war. Um diese beiden Funktionen erfüllen zu können, musste er umfassend ausgebaut sein und musste umfassend wirksam werden können. Kehrseite dieser Entwicklung war, dass die sozialstaatlichen Regelungen immer auch repressive Elemente einschlossen. Die Ziele der Gewährleistung politischer Stabilität, das heißt der Festlegung auf ein bestimmtes Gesellschaftsmodell, und der Bereitstellung verwertungsfähiger Arbeitskraft in ihrer Kombination schränkten die Möglichkeiten der Entwicklung neuer Lebensweisen, einer weitergehenden Ausschöpfung der tatsächlich gegebenen Spielräume aus. Es entsteht ein durchgängiges System der Gestaltung der sozialen Beziehungen, das von den Makrostrukturen bis in die Familienbeziehungen hineinwirkt, letztere in das Gesamtgefüge der Reproduktion der Gesellschaft einordnet. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass alle, die nicht diesen im System selbst verankerten Normen entsprechen oder entsprechen wollen, Sanktionen ausgesetzt werden. Indem etwa die entstehenden sozialen Sicherungssysteme in der Leistungsgewährung von der Prämisse eines „Normalarbeitsverhältnisses“ eines

„Normalbeschäftigten“ in einer Normfamilie - der Mann als vollbeschäftigter Alleinverdiener, der sein Leben lang in einem Unternehmen tätig ist, die Frau kümmert sich um Haus und Kinder - ausgehen, werden quer durch die Gesellschaftsverhältnisse vom Arbeitsleben bis in das Privatleben hinein durchgängige Herrschaftsverhältnisse etabliert., die z.B. die Entfaltungsmöglichkeiten von Frauen weitgehend einschränken und patriarchale Herrschaftsmuster in der Gesellschaft insgesamt stärken.

3. Dem deutschen Sozialstaat sind somit zwei Tendenzen eigen - auf der einen Seite schuf er Freiräume gegen die Willkür des Arbeitsmarktes, Räume für die Entwicklung der qualitativen Seiten der Arbeitskraft wie auch der Persönlichkeit - auf der anderen Seite zeichnete er sich immer auch durch eine ausgesprochen repressive Seite aus. Dieser Widerspruch konnte auch durch die in den wesentlichen Sicherungssystemen existierende Selbstverwaltung nicht aufgehoben werden. Die Selbstverwaltung verblieb immer auf der Ebene des Aushandelns von Kompromissen zwischen den Großorganisationen. Gewerkschaften und Unternehmerverbände als entscheidende Faktoren repräsentieren aber ein zu enges Interessenspektrum. Wenn die Beschränkung der Selbstverwaltung in der Entstehungsphase des bundesdeutschen Sozialstaates möglicherweise der Situation adäquat war, trifft dies mit der Veränderung der Gesellschaft, der Ausdifferenzierung der Interessenlagen und der sozialen Problemlagen immer weniger zu. Auch sind die Grossorganisationen nicht in der Lage, eine Rückkopplung zwischen ihren VertreterInnen in den Organen der Selbstverwaltung und den Mitgliedern der Gewerkschaft, geschweige denn zu den Leistungsberechtigten in den verschiedenen Systemen herzustellen. In den letzten Jahren degeneriert die Selbstverwaltung zu einem Werkzeug des Abbaus sozialer Sicherung. So werden die aktuell stattfindenden Reformprozesse auf dem Gebiet des sozialen Sicherung nicht von den Selbstverwaltungen initiiert, auch profilieren sie sich nicht als Verteidiger grundlegender Momente von Solidarität in den sozialstaatlichen Institutionen. Das Reformgeschehen wird fast ausschließlich von Kommissionen bestimmt, die von der Regierung eingesetzt werden und in denen die Leistungsberechtigten und BeitragszahlerInnen als solche (wie auch in der Selbstverwaltung) nicht oder nur marginal vertreten sind. Selbst die ParlamentarierInnen sind weitgehend ausgeschlossen. Die Eigenart der Einsetzung und der Arbeit der Kommissionen und der zunehmende Einsatz kommerzieller Beratungsunternehmen in unmittelbar politikformierenden Prozessen ist ein Faktor dafür, dass gesellschaftspolitische Gesichtspunkte in den Hintergrund treten, Veränderungen im Bereich der sozialen Sicherung in zunehmendem Masse oberflächlich-betriebswirtschaftlichen und auf kurzfristige Effekte orientiert werden. Die so gefundenen Entscheidungen können und sollen auch nicht mehr auf gesellschaftlich-konsensual erreichte Ergebnisse gerichtet sein, sondern einseitig auf eine Stabilisierung und Stärkung der Position der Kapitaleseite. Im Konzept des Sozialstaates selbst wie auch in seiner Praxis ist somit a) ein Ungleichgewicht der beteiligten Seiten und damit b) ein deutliches Demokratiedefizit angelegt. Dieses im System selber angelegte offensichtliche Demokratiedefizit ist eines der entscheidenden Einfallstore für die Zerstörung des Sozialstaates. Weder seine Konstituierung, seine Entwicklung noch seine Reform unterlagen je einer tatsächlich demokratischen, d.h. den NutzerInnen zugänglichen und von den NutzerInnen der Leistungen geprägten Diskussion und Mitwirkung. Im Gegenteil - Mitwirkung sowie selbstbewusstes und selbstbestimmtes Handeln wird von den Systemen meist als störend mit Misstrauen oder Ablehnung beobachtet. Nur an wenigen Stellen ist dieses Prinzip aufgelöst. Dieses Demokratiedefizit ist auch die entscheidende Ursache dafür, dass der Sozialstaat auf vielfältige Veränderungen in der Realität nicht mehr reagieren kann. Er ist nicht wegen der in seinem Kontext entstehenden sozialen Ansprüchen nicht fähig, auf neue Bedingungen zu reagieren, sondern wegen seiner unbedingten Bindung an ausgeprägt kapitalistische Herrschaftsmuster und deren innere Widersprüchlichkeit.
4. Bereits in den siebziger Jahren beginnt die Tendenz zum Abbau von sozialstaatlichen Leistungen, die aber immer wieder von weiteren Ausgestaltungen der Sicherungssysteme begleitet werden. Erst zum Ende der neunziger Jahre wird unter Kanzler Schröder tatsächlich ein Bruch mit der Sozialstaatstradition, d.h. mit der Tradition eines umfassenden gesellschaftlichen Kompromisses als Basis der Entwicklung sozialstaatlicher Regelungen, vollzogen. Die Ursachen liegen auf eng miteinander verbundenen wirtschaftlichen, politischen und kulturell-ideologischen Gebieten gleichermaßen:
 - a. Mit der Entstehung einer wachsenden Massenarbeitslosigkeit geht die wirtschaftliche und finanzielle Basis des Sozialstaates verloren.
 - b. Die Entwicklung neuer Technologien und Produktionskonzepte untergräbt vor dem Hintergrund anhaltender Massenarbeitslosigkeit die Machtposition der Gewerkschaften, eines der entscheidenden Kontrahenten im sozialstaatlichen Kompromiss. Dieser Trend wird durch den Zusammenbruch des sozialistischen Systems verstärkt.
 - c. Im Zuge des wissenschaftlich-technischen Fortschritts verändert sich Qualifikation und Kultur großer Teile der Beschäftigten. Die klassischen Großorganisationen der Arbeiter, wie vor allem die

Gewerkschaften verlieren an Bindungskraft, da sie auf diese Veränderungen nicht schnell genug reagieren können.

- d. Große Teile der zweiten und dritten Generation der Nachkriegseliten verlieren die Beziehung zu den Intentionen, die die Begründer des deutschen Sozialstaates zu ihren Überlegungen führten. Die Bereitschaft, gesellschaftliche Instabilität im Interesse betriebswirtschaftlicher Effizienz in Kauf zu nehmen, steigt in beängstigendem Maße, wie auch die Bereitschaft, Instabilität mit wachsender Repression zu begegnen.
- e. Die sozialen Sicherungssysteme selbst sind den BeitragszahlerInnen und Anspruchsberechtigten entfremdet. Bürokratie, entwürdigender Umgang mit den BeitragszahlerInnen, Lobbyismus lassen die sozialen Sicherungssysteme vielen als nicht verteidigungswürdig erscheinen.
- f. Die Einführung von Elementen privater Versicherung in die soziale Sicherung und der wachsende Zwang zu zusätzlicher privater Versicherung in Folge der Einschränkung des Leistungskataloges der sozialen Sicherungssysteme führt zusätzlich zu einem Vertrauens- und Legitimationsverlust für Formen öffentlicher, solidarischer Absicherung.

Die oft angeführten Zwänge der Globalisierung lassen sich durchaus in diese Ursachenkomplexe auflösen; die Globalisierung an sich ist nicht die Ursache für den Abbau des Sozialstaates.

5. Die mit diesen Tendenzen untrennbar verbundenen Verschiebungen der Machtverhältnisse in der Gesellschaft zu Gunsten der Kapitaleseite konnte durch die Eliten zu einer breiten Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums genutzt werden. Die Spreizung zwischen „Oben“ und „Unten“ wächst. Der Abbau sozialer Sicherung bedeutet dabei nicht nur finanziellen Verlust für weite Teile der abhängig Beschäftigten, sondern auch zunehmend Ausschluss aus gesellschaftlichem und kulturellem Leben. (Exklusion) Diese Exklusionstendenzen waren dem Sozialstaat immer eigen, erhalten aber in den letzten zwei Jahrzehnten in den mit dem Sozialstaat durch die Eliten verbundenen Machtkalküle ein wachsendes Gewicht. Diese Exklusionstendenzen sind weiter verbunden mit einer zunehmenden Verleumdung vor allem von Arbeitslosen und Armen.
6. Im gesellschaftspolitischen Konzept der gegenwärtig herrschenden Eliten treten soziale Absicherungen primär nur noch als Mindestsicherungssysteme auf. Soziale Sicherungssysteme werden offen als Instrumente des Zwangs zu einem Verhalten entsprechend den Bedürfnissen der Unternehmer verstanden und entwickelt. Durch die mit dem Wegfall oder der Reduzierung sozialer Leistungen erzeugte Angst vor dem Absturz wird wachsende betriebswirtschaftliche Effizienz erwartet. Damit vollzieht sich ein tiefgreifender Wechsel in der Bewertung und Nutzung gesellschaftlicher Triebkräfte. Wurde in früheren Etappen der Entwicklung der Bundesrepublik das Wechselspiel von Unternehmenskonkurrenz und Beteiligung relativ breiter Schichten der Beschäftigten an den durch Produktions- und Produktivitätswachstum möglichen Erweiterung der Verteilungsspielräume geprägt, tritt an die Stelle dieses Wechselspiels die Verabsolutierung der Konkurrenz als ausschließlicher Triebkraft. Dies bedeutet jedoch einen grundsätzlichen Wechsel des Gesellschaftsmodells überhaupt und der Lebensweise der Gesellschaft. Inwieweit in dem angestrebten Regime der Angst vor dem sozialen Absturz die Erwartungen an wirtschaftliche Effekte erfüllen wird, ist nicht bewiesen, keineswegs sicher und eher unwahrscheinlich. Letzteres vor allem deshalb, weil moderne Produktion vor allem stabile Kooperation, hohe Verlässlichkeit in den Beziehungen zwischen den Unternehmen und in den Unternehmen hohes Verantwortungsgefühl und Risikobewusstsein bei Entwicklung und Nutzung neuer Technologien voraussetzt. Unter diesen Gesichtspunkten ist nicht die Absage an den Sozialstaat, nicht seine Wiederherstellung mit den oben benannten systemimmanenten Defekten, sondern seine Rekonstruktion auf neuer Grundlage aus sozialen, ethischen und kulturellen Gründen notwendig wie auch als Gebot wirtschaftlicher Vernunft.
7. Ausgangspunkte für eine Neuschaffung des deutschen Sozialstaates können nur das zivilgesellschaftliche Engagement auf sozialem Gebiet, dass sich neben den tradierten Sozialstaatsstrukturen entwickelt hat, und eine grundlegend erneuerte Selbstverwaltung sozialer Sicherungssysteme sein. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob die zukünftig zu entwickelnden Systeme steuer- oder beitragsfinanziert sein sollten. Dreh- und Angelpunkt ist es vielmehr Mechanismen zu entwickeln, die die gesetzliche Fixierung von Standards für die Gestaltung sozialer Leistungen (in ihrer Qualität als Menschenrechte) mit weitgehenden Rechten zur Ausgestaltung der Art und Weise der Realisierung dieser Standards auf einer den Leistungsberechtigten möglichst nahen Ebene verbinden. Dazu gehören z.B. die weitestgehende Transparenz der Systeme selbst, der in ihnen fließenden Finanzströme, die öffentliche Diskussion der Leistungsentwicklung und der Qualität der erbrachten Leistungen sowie die öffentliche Bewertung von Leistungserbringern. Durchgehende Anforderung an die zu entwickelnden Verfahren und Institutionen ist deren unbedingte, allgemeine Zugänglichkeit, unabhängig von Bildungsniveau, Alter, sozialer, psychischer oder körperlicher Behinderung, Nationalität, Geschlecht und sexueller Orientierung. Bezüglich des Niveaus sozialer Leistungen scheint die Einführung des Prinzips einer sozialen Grundsicherung, deren Höhe grundsätzlich die Entstehung von Armut verhindert und auf die ein

unbedingter Rechtsanspruch besteht, erforderlich.

Für das Betreten eines solchen Entwicklungspfades existieren bei entsprechendem politischen Willen gute Voraussetzungen. Sowohl in Deutschland wie auch in anderen Ländern haben sich oft neben den etablierten Systemen oder an sie angelehnt vielfältige Elemente eines solchen neuen Verständnisses eines demokratisierten Sozialstaates entwickelt. Im Rahmen von Aktivitäten von PatientInneninitiativen, der Gesundheitshaus-Bewegung, der Formulierung von Gesundheitszielen, im Wirken von Selbsthilfegruppen, dem Netzwerk Gesunde Städte, im Wirken von Jugendhilfeausschüssen, im Rahmen von Armutskonferenzen, Verfahren der Sozial- und Armutserichterstattung und an vielen anderen Stellen lassen sich derartige Ansätze ausmachen. Flankiert werden muss ein solcher Politikansatz freilich von einer aktiven Struktur- und Beschäftigungspolitik und einer Finanz- und Steuerpolitik, die unter anderem neben wirtschafts- und umweltpolitischen die demokratisch bestimmten sozialen Erfordernisse ausgewogen in Rechnung stellt. Auch hier, vor allem auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik, existieren bereits vielfältige Ansätze, wie die Verhinderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit mit der Entwicklung regionaler Wirtschaftskreisläufe durch die Erweiterung der Spielräume für eigenverantwortliches Handeln von Menschen, die von Arbeitslosigkeit bedroht werden, verbunden werden kann. Die Erfahrungen mit Beschäftigungsgesellschaften in den ostdeutschen Bundesländern in der ersten Hälfte der neunziger Jahren sollten in diesem Kontext aufgegriffen und weiterentwickelt werden.