

Irrwege und Umwege in die neue Wohlfahrtswelt

Roland Czada

Ein Wohlfahrtsstaat, der die Verteilung des Volkseinkommens im Blick hat, sollte die Schaffung des Volkseinkommens nicht vernachlässigen. Hinter dieser banalen Forderung verbirgt sich ein Grundkonflikt der Sozialpolitik. Er entzündet sich an der Frage, ob und inwieweit wohlfahrtsstaatliche Politik das zur Verteilung stehende Volkseinkommen mehrt oder – im Gegenteil – negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte zeitigt. Nachdem er noch in den 1970er Jahren als „vierter Produktionsfaktor“ gegolten hatte¹, werden dem deutschen Wohlfahrtsstaat in der Zwischenzeit wachstumshemmende Wirkungen nachgesagt. Die deutsche Wirtschafts- und Sozialpolitik war über viele Jahre mit abnehmenden Verteilungsspielräumen konfrontiert und ist dabei von ihrer einstigen Pionierrolle in eine Nachzüglerposition geraten. Die maßgeblichen Ursachen sowie mögliche Reformperspektiven sollen im Folgenden skizziert werden. Dabei werden Zusammenhänge zwischen wegweisenden politischen Weichenstellungen und der Entwicklung der Wirtschaft und Staatsfinanzen sowie der gesellschaftlichen Wohlfahrtsbilanz besonders herausgestellt.

Revolvierende Reformzyklen

Die deutsche Sozialpolitik war, anders als in den meisten Industrieländern, über Jahrzehnte hinweg nicht von pro-aktiven, sondern von re-aktiven Reformen gekennzeichnet. Die Orientierung an Einnahme-Ausgabelücken der öffentlichen Haushalte führte nicht nur zu verspäteten, sondern auch zu kurzatmigen Reformschritten. In der Alters- und Gesundheitsvorsorge hat sich ebenso wie in der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik bereits in den 1980er Jahren ein Politikzyklus eingestellt, in dem Reform auf Reform folgte, ohne dass damit langfristige Lösungsansätze erreicht worden wären. Solche revolvierende Reformzyklen kennzeichneten alle Zweige der deutschen Sozialversicherung.

¹ Der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) sagte im Wahlkampf 1976, Deutschland habe – anders als alle anderen Länder – nicht nur die drei Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden, sondern gleich vier davon. Dieser zusätzliche Produktionsfaktor seien der soziale Frieden und der Wohlfahrtsstaat.

In der Rentenversicherung, die hier als Beispiel dient, wurden Anfang der 1980er Jahre mit dem Altersvorruhestandsgesetz und dem Altersteilzeitgesetz die Weichen in Richtung Lebensarbeitszeitverkürzung gestellt. Gegen Ende des Jahrzehnts, als die finanziellen Folgelasten von der Arbeitslosenversicherung, die zunächst die Kosten zu tragen hatte, auf die Rentenversicherung übergang, wurden die mittel- und langfristigen Konsequenzen massenhafter Frühverrentungen offenbar. Daraufhin wurden erste Korrekturen diskutiert und in die Rentenreform 1989/1992 und darauf folgende Reformen eingebaut.

In der Befassung mit einer Verfassungsbeschwerde gegen das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 (BGBl I S. 1461) und das Rentenreformgesetz 1999 (BGBl I S. 1461) beruft sich das Bundesverfassungsgericht auf die Argumentation der damaligen Regierungsmehrheit und deren auf Verantwortungsentlastung (*blame-avoidance*) zielende Begründung dieser Reformpakete (BevrfG, 1 BvR 2491/97 vom 4.2.2004):

Im Zuge der auf die Einfügung des Sechsten Buches (SGB VI) in das Sozialgesetzbuch gerichteten Rentenreform 1989/1992 entschied sich der Gesetzgeber dafür, die vorgezogenen Altersrenten stufenweise abzuschaffen, da sich das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern ständig verschlechtert hatte. Diese Entwicklung beruhe neben anderen Faktoren, auf die der Gesetzgeber keinen Einfluss habe, wie der Wirtschaftsentwicklung, der Geburtenzahl und der längeren Lebenserwartung, wesentlich auf dem Rentenzugangsalter, das stark gesunken sei. Dieser Trend müsse gebrochen werden (BTDrucks 11/4124, S. III, 136f., 144f.). Dadurch könne der Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge gebremst werden. (...)

Auch nach der Reform 1992 sank das durchschnittliche Renteneintrittsalter weiter auf weniger als 60 Jahre (vgl. BTDrucks 13/4610, S. 19, 22). Die Belastung der Rentenkassen und die Beitragssätze stiegen weiter an. Ein besonderes Problem bestand im Zusammenhang mit der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit; die Frühverrentungspraxis weitete sich noch aus. Viele Unternehmen nutzten diese Möglichkeit zur Personalverringerung. Der Gesetzgeber befürchtete, diese Tendenz werde in den folgenden Jahren, in denen zahlenmäßig starke Jahrgänge ins Rentenalter kommen würden, noch zunehmen. Die Arbeitslosigkeit könne ohne Belastung der Rentenkassen durch Altersteilzeitmodelle bekämpft werden. Wer vorzeitig in Rente gehen wolle, solle die Kosten hierfür selbst tragen (vgl. BTDrucks 13/4336, S. 1ff.).

Das Bundesverfassungsgericht erklärte die Einschnitte in der Altersversorgung für rechtens obwohl es in einer vorangegangenen Entscheidung Ansprüchen an die gesetzliche Rentenversicherung den Status eines Eigentumsrechts zuerkannt und damit im Prinzip der politischen Verfügung entzogen hatte. Begründet wird dies mit unvorhersehbaren äußeren Umständen, die die Regierung zum Handeln gezwungen hätten. Dass die Bundesregierung mit ihrer vorangegangenen Ren-

tenpolitik die Situation mutwillig heraufbeschworen hatte, indem sie – anders als die meisten OECD-Länder – eine Politik massiver Arbeitskräftestilllegung praktizierte anstatt Arbeitslose und nicht-erwerbstätige Frauen für den Arbeitsmarkt zu aktivieren, verschweigt diese Darstellung.

Nur durch ihre Frühverrentungspolitik konnte die damalige CDU/FDP-Regierung Ende der 1980er Jahre trotz sinkender Beschäftigung eine leicht zurückgehende Arbeitslosenquote bilanzieren. Gleichwohl wäre es falsch, ihr eine rein parteipolitisch motivierte Strategie zu unterstellen. Das arbeitsmarktpolitische Programm der frühzeitigen Deaktivierung älterer Arbeitnehmer war Teil des bereits in den späten 1970er Jahren entwickelten Konzepts einer „Blaupausen-Nation“, wonach die deutsche Wirtschaft niedrigproduktive Arbeitsplätze in Niedriglohnländer verlagern und sich ganz auf hochproduktive Wirtschaftsbranchen und Produkte spezialisieren sollte (Czada 2003, 2005). Dieser als „Modell Deutschland“ bezeichnete Ansatz vereinte alle Parteien einschließlich der Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände (Esser et al. 1978, 1980).

Das Konzept des deutschen Modells einer „Blaupausen-Nation“ ist in der Rückschau grandios gescheitert. Sein erster Denkfehler bestand darin, anzunehmen, der deutsche Technologievorsprung könne durch Stilllegung niedrig produktiver Arbeitskräfte langfristig gesichert werden. Einige Länder, die vor nicht allzu langer Zeit als Standorte niedrigproduktiver Arbeit galten, weisen inzwischen hoch differenzierte Wirtschaftsstrukturen mit rasch wachsenden Hochtechnologiesektoren auf. Beispiele sind die Luft- und Raumfahrt in China, Informationstechnologien in Indien oder die Metallurgie und Militärtechnologie in Südafrika. Als fragwürdig erweist sich heute vor allem der mit der High-Tech Strategie verbundene Kahlschlag in den niedrigproduktiven Sektoren der Volkswirtschaft. Er bestand darin, dass – anders als etwa in Dänemark oder Japan – arbeitsintensive Dienstleistungen und heimische Manufakturwaren in der Tendenz vom Markt verschwunden sind. Das „Modell Deutschland“ ließ einen großen Teil der durch Rationalisierung erzielten Mehreinkommen in Sozialbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer fließen. Auf der Ausgabenseite kam dies den rationalisierungsbedingt aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Personen zugute. Höhere Steuern und Sozialbeiträge werden freilich nicht nur in modernen Sektoren entrichtet, wo sie aufgrund rückgängiger Beschäftigtenzahlen und anfallender Rationalisierungsgewinne bezahlbar sind. Unter ihnen litten vor allem weniger produktive, arbeitsintensive Betriebe, die nicht in gleichem Maße rationalisieren können. Im Modell Deutschland kam es daher über Steuern und Sozialabgaben zu einer massiven Belastung nicht nur der mittelständischen Industrie, sondern insbesondere auch des heimischen Handwerks und Dienstleistungssektors (Czada 2003).

Lange vor Eintritt der massiven strukturellen Beschäftigungskrise haben Josef Esser u.a. (1978: 140) „Massenarbeitslosigkeit und gesellschaftliche Desintegration“ als Folgekosten einer einseitig auf „High-Tech“ und Exportwachstum programmierten Ökonomie vorausgesagt. Damit widersprachen sie der Meinung, eine politisch forcierte Modernisierung der Wirtschaft und Beschäftigungserhalt bildeten keinen Zielkonflikt, sondern bedingten sich wechselseitig. Tatsächlich gibt es den Zielkonflikt zwischen Arbeitsplatzinteressen und Modernisierungszwang, der in Deutschland so lange geleugnet wurde, und auf den sich beispielsweise die skandinavischen Länder sehr frühzeitig einstellten. Die Folgen sind offenkundig: Die deutsche Wirtschaft bezahlt den leidlichen Erhalt – noch nicht einmal den komparativen Ausbau – ihrer Modernität mit Arbeitslosigkeit. Dabei erzeugt der technologische Fortschritt nicht zwingend Beschäftigungsprobleme. Im Gegenteil: In der Wirtschaftsgeschichte sind Technologieschübe oft mit kräftigen Beschäftigungssteigerungen einhergegangen, und in vielen Ländern, vor allem in jenen, die die Bundesrepublik im pro Kopf-Einkommen inzwischen überholt haben, gilt dieser Zusammenhang bis heute. Indessen wurde Deutschland zu einem Land der *jobless stagnation*. Wie dies geschehen konnte, ist Gegenstand der nächsten Abschnitte.

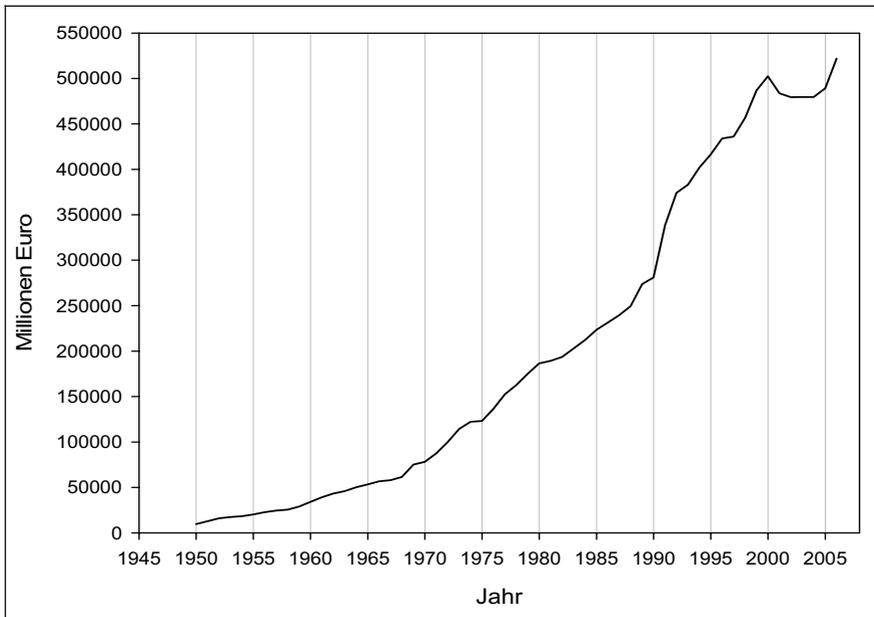
Reformen: Nur wenn es nicht mehr anders geht

Die Frontstellung zwischen den Verfechtern sozialpolitischer Austerität und wohlfahrtsstaatlicher Expansionsprogramme beherrschte die Parteipolitik der 1980er Jahre in allen westlichen Industrieländern. Ausgehend von der neoliberalen Wende in den USA und Großbritannien entschlossen sich verschiedene Länder bereits im Verlauf der 1980er Jahren zu einer mit Einsparungen, Leistungskürzungen und arbeitsmarktpolitischer Aktivierung verbundenen Konsolidierung ihrer Sozialsysteme. Einige verbanden schon damals ihre Aktivierungsstrategie mit speziellen Programmen zur Inklusion von Frauen und marginalisierten Gruppen. Die deutsche Politik setzte dagegen zunächst auf die De-Aktivierung von Arbeitskräften. Darauf folgten verhaltende Kürzungen einzelner Sozialeinkommen in dem Maß, in dem die Zahl der Leistungsempfänger und damit auch die Gesamtausgaben anwuchsen. Wie kurzsichtig diese Wirtschafts- und Sozialpolitik der 1980er Jahre war, sollte sich indes erst mit fast zwanzigjähriger Verspätung herausstellen.

Erst um die Jahrtausendwende, mit dem Einbruch der Steuer- und Beitragseinnahmen bei zeitgleichem Sozialausgabenwachstum war der rot-grünen Bundesregierung klar geworden, dass ohne tiefe Reformeinschnitte eine massive Finanzierungskrise des deutschen Wohlfahrtsstaates bevorstand. Noch nie zuvor

hatte sich in der Bundesrepublik ein so starker und anhaltender Rückgang der Steuereinnahmen ereignet wie zwischen 2000 und 2004 (Abbildung 1). Die damals entstandene Reformagenda 2010 mit ihren Hauptkomponenten Arbeitsmarktreform, Rentenreform und verschiedenen Reformetappen im Gesundheitswesen war die unmittelbare Folge eines ökonomischen Einbruchs und der in den öffentlichen Haushalten entstandenen Finanzierungslücke. Nur so, unter Berücksichtigung des fiskalischen Problemdrucks, lässt sich der rasche Schwenk der rot-grünen Regierung von einer mit Beitrags- und Leistungsmanipulationen einhergehenden Bewahrung herkömmlicher Wohlfahrtsstaatsprinzipien zu einer umfassenden Reformstrategie erklären.

Abbildung 1: Gesamtstaatliche Steuereinnahmen 1950-2006 (nominal)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenmäßige Steuereinnahmen Deutschland 1950 bis 2006

Das rot-grüne Parteienbündnis, das bei seinem Regierungsantritt 1998 noch die Kürzungen von Sozialleistungen der Vorgängerregierung revidiert hatte, verordnete sich in der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit einen auf lange Sicht angelegten Kurswechsel. Wegen der damit verbundenen Eingriffe in die Finanzierungs- und Leistungsstruktur des Wohlfahrtsstaates handelt es sich um eine Pfadänderung, die langfristig auf neue Systeme der Altersvorsorge sowie des politischen Um-

gangs mit Arbeitsmarkt- und Gesundheitsrisiken hinausläuft. Zu ihren Eckpunkten zählt die verstärkte Einführung privater Vorsorgeelemente, eine Erhöhung des steuerbasierten staatlichen Finanzierungsanteils sowie einschneidende Umbauten der Sozialverwaltung (vgl. Rüb 2003). Letztere betrifft die im Gefolge der Hartz-Reformen umstrukturierte Arbeitsverwaltung mit der Schwächung der Selbstverwaltungstradition und der Verbindung von Zuständigkeiten der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. In der Altersvorsorge kam es zur verstärkten Einbeziehung des Kapitalmarktes und der privaten Vorsorge und zur Zusammenlegung der Landesversicherungsanstalten zu einer Bundesbehörde. Besonders einschneidend erscheinen die Strukturreformen im Gesundheitswesen, die nach dem wiederholten Scheitern korporatistischer Konzertierungsversuche auf eine Stärkung der Krankenkassen und der zentralstaatlichen Direktive hinauslaufen. Zudem verursachte die Einführung neuer Systeme der Kosten- und Qualitätskontrolle eine deutliche Absage an eine Selbstverwaltungstradition, die staatlichen Akteuren nur eine moderierende Nebenrolle zubilligte (Katzenstein 1987: 184).

Die einschneidende und nach einem jahrzehntelangen Schwebezustand in wenigen Jahren vollzogene sozialpolitische Wende kann – weniger als zwei Jahre vor der Bundestagswahl 2002 – mit parteipolitischer Programmatik und wahlpolitischem Kalkül kaum erklärt werden. Vielmehr erscheint das unmittelbare Interesse des Staates am Erhalt seiner fiskalischen und institutionellen Integrität als Hauptgrund für eine Neuausrichtung der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Dies umso mehr, als die damalige Bundesregierung einen durch Globalisierung, Europäisierung und sich zuspitzende Probleme beim „Aufbau-Ost“, noch weiter zunehmenden ökonomischen Anpassungsdruck antizipieren musste. Der rasante Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (Abbildung 2), ein weiterer Anstieg der öffentlichen Verschuldung und ein insbesondere in Ostdeutschland spürbarer ökonomischer Wachstumseinbruch (Sinn/Westermann 2001) ließen die von der rot-grünen Regierung nach ihrem Amtsantritt geweckten Hoffnungen auf einen raschen Abbau der Arbeitslosigkeit und der Sozialausgaben illusionär erscheinen.

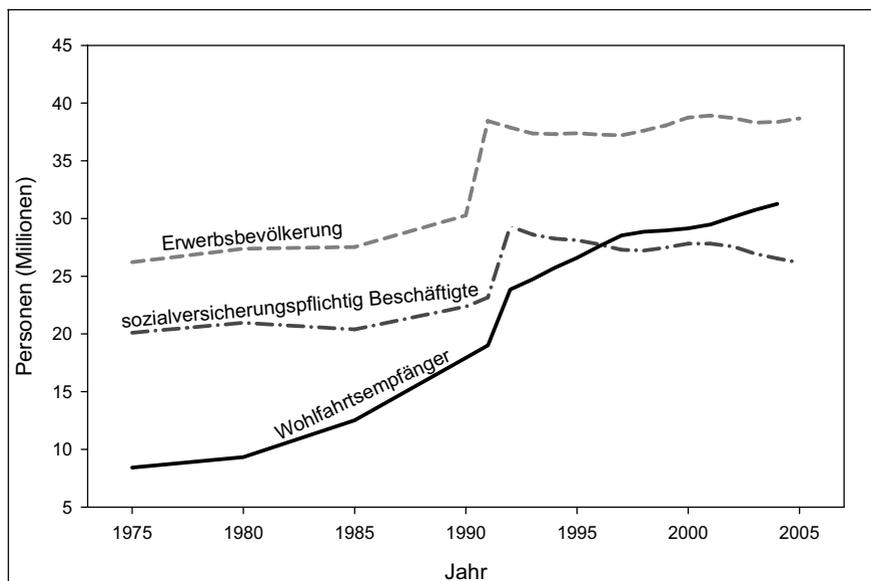
„Wasserscheide“ des Wohlfahrtsstaates

Das Jahr 1996 markiert eine „*Wasserscheide*“ des deutschen Wohlfahrtsstaates. Seitdem leben in Deutschland mehr Rentner, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger als sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer (Abbildung 2). Das Ereignis kennzeichnet einen gesellschaftlichen Strukturbruch. Und es steht zugleich für einen späten und politisch ungewollten Triumph des Wohlfahrtsstaates: Bei einer wachsenden Zahl von Leistungsempfängern werden die sozialen Sicherungssys-

teme noch mehr als bisher zur staatstragenden Einrichtung. Vor allem die Bundestagswahlen der Jahre 1998, 2002 und 2005 zeigten, wie der Wohlfahrtsstaat selbst ein mächtiges Wählervotum für seinen Erhalt geschaffen hat. Über die Jahre entstand – von der politischen Klasse nahezu unbemerkt – eine strukturelle Wählermehrheit, deren Leistungserwartung an die kollektiven sozialen Sicherungssysteme ungebrochen ist oder sogar zunimmt. Sie ist deutlich größer als das politische Lager der Befürworter eines auf Leistungskürzungen zielenden sozialpolitischen Reformkurses. Ein wahlpolitisches Übergewicht der als Leistungsbezieher oder Produzent von Sozialleistungen am Erhalt des Wohlfahrtsstaates interessierten Bevölkerung findet sich heute nicht nur in Deutschland, sondern in allen westeuropäischen und skandinavischen Wohlfahrtsstaaten (Pierson 2001: 412). Regierungen bleiben in dieser Lage nur handlungsfähig, wenn es ihnen gelingt, den Grund für schmerzhaft Reformen dort zu suchen, wo es wahlpolitisch nicht weh tut. *Blame avoidance*, die Konstruktion von Sündenböcken und der Verschleierung von Verteilungseffekten, erweist sich im internationalen Vergleich als hohe Kunst der Sozialreform (Weaver 1986; Pierson/Weaver 1993). Deutschland war überdies in einer Sondersituation, da die beiden Großparteien aufgrund einer jahrzehntelangen sozialpolitischen Bereichskoalition sowie wegen einer komplizierter gewordenen Koalitionsarithmetik und der bundesstaatlichen Politikverflechtung sich gegenüber Stimmenverlusten nach Kürzungen von Sozialleistungen gleichermaßen empfindlich währten (vgl. Zohlnhöfer 2007). Es kann kaum erstaunen, dass unter diesen Bedingungen nachhaltige Reformen nur zustande kommen, wenn aufgrund von Fiskalstress andere Auswege nicht mehr möglich sind.

Vergleicht man maßgebliche Problemdruckindikatoren wie etwa die Netto-reproduktionsrate, den Anteil der Älteren (60+) an der Gesamtbevölkerung, Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsquote der 55-64-Jährigen, gesamte Rentenausgaben als Anteil am BIP und öffentliche Haushaltsdefizite, dann zeigt sich, dass Deutschland im Jahr 1990, also vor der Wiedervereinigung im internationalen Vergleich meist eine Mittelposition einnimmt, die sich zum Ende des Jahrzehntes deutlich verschlechtert – insbesondere nachdem Länder wie Schweden, Großbritannien, Irland oder Finnland, die noch 1990 hohe Problemdruckindikatoren aufweisen, ihre Lage zwischenzeitlich entscheidend verbessern konnten. Insofern stehen später einsetzende Maßnahmen in Deutschland durchaus im Einklang mit einer auf Problemdruckindikatoren abhebenden Erklärung von Reformverläufen.

Abbildung 2: Erwerbsbevölkerung, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Wohlfahrtsempfänger in Deutschland (1975 – 2005)



Quelle: Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik, 2000, 2002, 2003, 2006. Berlin.

Neue soziale Risiken, Verteilungsgerechtigkeit und Gewerkschaftspolitik

Die jüngste Modernisierung der Wohlfahrtsstaaten war dort, wo sie nicht nur auf Fiskaldruck reagierte, mit Fragen der Verteilungsgerechtigkeit verknüpft. Die Rede von neuen sozialen Risiken und ihrer Einbeziehung in die sozialen Sicherungssysteme (Esping-Andersen 1999; Hemerijck 2002; Jenson 2002; Taylor-Gooby 2004, Bonoli 2005, Armingeon/Bonoli 2006) rekuriert auf Veränderungen im Verhältnis von Arbeit und Familie, auf den Strukturwandel der Wirtschaft, insbesondere die Tertiärisierung des Arbeitsmarktes und auf Herausforderungen der ökonomischen und gesellschaftlichen Globalisierung. Aus einer normativen Perspektive geht es um die Herstellung von Chancengleichheit und Verteilungsgerechtigkeit, vor allem um die Gleichstellung und Verbesserung der sozialen Lage von Frauen und Familien sowie um Fragen intergenerationeller Gerechtigkeit (vgl. Woods 2006, Nullmeier 2004). Die Debatte erinnert in Teilen an die Kontroverse über eine „Neue Soziale Frage“, die in Deutschland bereits in den 1970er Jahren geführt wurde. Sie thematisierte die Privilegierung der Kern-

arbeiterschaft und des Normalarbeitsverhältnisses gegenüber marginalisierten Gruppen – Frauen, Niedrigqualifizierte und Zugewanderte – in einem zunehmend segmentierten Arbeitsmarkt. Was damals mit Verweis auf eine „Neue Soziale Frage“ gegen den am klassischen Wachstums- und Lohnarbeitsmodell orientierten neo-korporatistischen deutschen Wohlfahrtsstaat gesagt wurde, war in vielem ein Vorgriff auf den heute allgemein vorherrschenden sozialpolitischen Diskurs. Aus heutiger Sicht haben diejenigen, die früh vor Tendenzen gesellschaftlicher Marginalisierung und Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt durch den deutschen Wohlfahrtsstaat gewarnt haben (Esser et al. 1978, 1979, 1980; Geißler 1976), Recht behalten. Dies wird besonders im internationalen Vergleich deutlich.

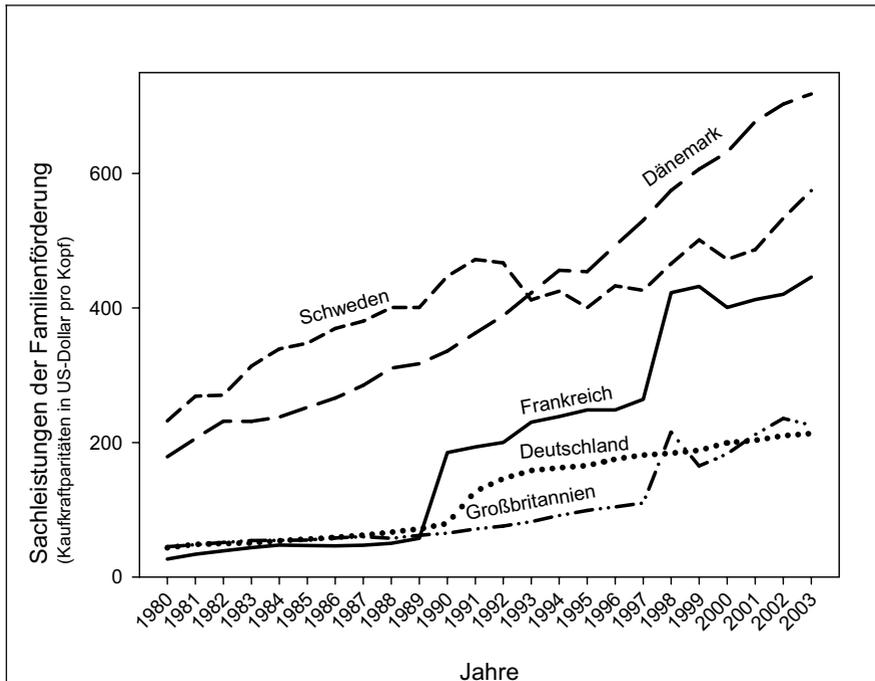
Obwohl seit Jahrzehnten auf die Benachteiligung von Familien mit Kindern hingewiesen wird, hat Deutschland trotz leichter Fortschritte (Seeleib-Kaiser 2002) den familienpolitischen Vorsprung anderer Länder bei weitem nicht aufgeholt. Da politische Wirkungen gerade auf diesem Feld nur mit großer Verzögerung erreicht werden können und frühere Gelegenheiten, die sich aufgrund einer günstigeren Altersstruktur boten, verstrichen sind, besteht wenig Aussicht, dass Deutschland den Vorsprung anderer Länder merklich verkleinern kann (Bonoli 2007). Untersucht man die Entwicklung von Sachleistungsausgaben des Staates für Familien im internationalen Vergleich wird der Rückstand der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Skandinavien und selbst gegenüber liberalen Ökonomien wie der Großbritanniens deutlich – zumal der nach 1990 zu verzeichnende Ausgabenanstieg mehr auf die deutsche Vereinigung und die Übernahme der in Ostdeutschland vorhandenen Einrichtungen der Kinderbetreuung als auf eine konzeptionelle Neuorientierung der Familienpolitik zurückging (Abbildung 3). Konfrontiert man den Umfang der Sachleistungen mit den Einkommensübertragungen an Familien (Kindergeld) erweist sich Deutschland ebenso wie in der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik auch in der Familienpolitik als ein transferintensiver und dienstleistungsschwacher Wohlfahrtsstaat.

Vergleichende Analysen der Ausgaben für Familiendienstleistungen und für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen einen positiven Zusammenhang: Regierungen, die viel Geld für die Aktivierung von Erwerbspotentialen ausgeben, investieren meist auch kräftig in die Entlastung berufstätiger Eltern². Dies deutet darauf hin, dass sie Aktivierung und Inklusion als miteinander verzahnte arbeits- und gesellschaftspolitische Ziele zugleich verfolgen und folgerichtig Passivierung, die sozialpolitische Stilllegung von Arbeitskraft, als eine

² Im OECD-Ländervergleich (2003, n=20) korrelieren die Sachleistungsausgaben für Familienpolitik mit den auf die jeweiligen Arbeitslosenquoten bezogenen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (Quotient der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenquote) mit $r = .625$ (Daten aus OECD: Social Expenditure Database (SOCX 2007)).

Politik der gesellschaftlichen Desintegration betrachten. Dahinter stecken nicht nur normative Gerechtigkeitsvorstellungen. Die Politik der Inklusion fußt zu meist ebenso auf ökonomischen Erwägungen. Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und arbeitsmarktpolitischer Aktivierung wird weiter unten erneut aufgegriffen, zuvor aber auf normative Begründungen für eine Inklusion neuer Risiken und Risikogruppen näher eingegangen.

Abbildung 3: Öffentliche Sachausgaben der Familienförderung
(Kaufkraftparitäten in US-Dollar pro Kopf der Bevölkerung.
1980 – 2003)



Quelle: OECD Social Expenditure Database (SOCX2007).

Normative Begründungen des Wohlfahrtsstaates können danach unterschieden werden, welche gesellschaftliche Positionen und Rollenerwartungen sie den Empfängern von Sozialleistungen zumessen (vgl. Rothstein 2001). Öffentliche Sozialleistungen sind entweder kompensatorisch angelegt und dienen dann der Alimentierung ökonomisch inaktiver oder teilaktiver Bevölkerungssteile, oder sie werden als ein Projekt gesellschaftlicher Inklusion verstanden und bezwecken

eine Aufhebung der Trennung der ökonomisch aktiven Bevölkerung von dauerhaft als „Bedürftige“ und „Arme“ klassifizierten Bevölkerungsteilen. Mit dieser Unterscheidung korrespondiert zugleich eine spezifische Problemwahrnehmung und Aufgabenbeschreibung des Wohlfahrtsstaates. Sie reicht vom Problem der Dekommodifizierung von Arbeit beziehungsweise des Unterhalts der unter Produktivitätsgesichtspunkten überflüssigen und auf dem Arbeitsmarkt nicht konkurrenzfähigen Bevölkerung bis zu dem Problem der Schaffung und Nutzung gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtspotentiale durch eine Politik der Befähigung zur Arbeit. Empirisch lässt sich diese Unterscheidung an den jeweiligen Aufwendungen für eine „passive“ oder „aktive“ Arbeitsmarktpolitik festmachen. In entsprechenden Analysen erscheint der deutsche Fall seit jeher als ein schwerpunktmäßig der Unterhaltssicherung verpflichteter „passiver“ Wohlfahrtsstaat³.

Passive, auf steuerliche Vergünstigungen und verzweigte Transfersysteme aufbauende Wohlfahrtsstaaten zeichnen sich oft dadurch aus, dass sie die Mittelschicht vor den wirklich Bedürftigen begünstigen. Interessante Beispiele bietet in diesem Zusammenhang die US-amerikanische Sozialpolitik – ein Fall, der in der Wohlfahrtsstaatesforschung zu Unrecht meist nur am Rande behandelt wird. Unter Einbeziehung von steuerlich geförderten Pensions- und Gesundheitsprogrammen, der Steuergutschrift für Niedriglohnbezieher und der Steuernachlässe für Betriebe, die Arbeitnehmer neu einstellen, erhöht sich der US-amerikanische Anteil staatlicher Sozialleistungen am Bruttoinlandprodukt gegenüber den in internationalen Vergleichstudien gängigen Werten um 8 bis 10 Prozentpunkte (Adema/Ladaique 2005: 71) auf 23 Prozent. Die Nettosozialausgabenquote liegt damit sogar leicht über dem europäischen Durchschnitt (Alber 2006: 238). Trotz beachtlicher redistributiver Effekte ist aber die US-amerikanische Sozialpolitik, verglichen mit der europäischer Staaten, kaum imstande, Armut zu reduzieren und soziale Ungleichheit einzuschränken. Alesina u.a. (2005) führen dies wesentlich auf ein individualistisches Leistungsethos und eine selektive, unzureichende Interessenberücksichtigung marginalisierter Bevölkerungsteile im politischen System zurück. Begünstigte sind insbesondere Angehörige der Mittelklasse. In seiner Analyse des „verborgenen Wohlfahrtsstaates“ zeigt Christopher Howard (1997), wie die Fiskalpolitik, etwa die fortbestehende steuerliche Absetzbarkeit von Hypothekenzinsen für Eigenheime, dem amerikanischen Steuer-

³ Johannesson und Schmid (1980: 406) stellen bereits 1980 im Vergleich zu Schweden fest: „Swedish people are less inclined to use reduction of working time as a possibility of solving the present and future unemployment problem than German people. Trade unions in Germany now put high priority on the 35-hour-week in their collective bargaining – the Social Democrats included this goal explicitly in their programme for the election campaign to the European Parliament – and even the Christian-Democrats are not against reducing working time“.

staat nahezu die gleichen Kosten verursacht, wie die frühere Eigenheimzulage in Deutschland.

Der entscheidende Unterschied einer neo-liberal ausgerichteten Sozialpolitik liegt nicht unbedingt in Budgetdaten, sondern in der ihr eigenen Tendenz zur Gesellschaftsspaltung. Die neo-liberale Sozialpolitik erinnert an die von Friedrich Engels eindringlich beschriebene englische Armengesetzgebung von 1843, die Arbeitslose als „überflüssige“ Bevölkerung ansah und mit ihnen nach dem Prinzip verfuhr: „Leben sollt ihr, aber leben zum warnenden Exempel allen denen, die Veranlassung haben könnten, auch überflüssig zu werden“ (Engels [1892] 1921: 42). Die Sozialpolitik des *laissez-faire* soll Furcht erzeugen vor Arbeitslosigkeit und Armut. Sie befähigt nicht durch öffentliche Maßnahmen. Stattdessen wird der Stand der „Überflüssigkeit“ als gegeben hingenommen und es darüber hinaus den Betroffenen selbst überlassen, sich daraus zu befreien. Dies ist gewiss nicht die Regulierung der Überflüssigen, wie sie in Deutschland seit Beginn der 1980er Jahre und ein Jahrzehnt später in großem Ausmaß in Ostdeutschland praktiziert wurde. Trotzdem trägt die dem „Modell Deutschland“ eigene Unterwerfung unter die Imperative der Weltwirtschaft und des Arbeitsmarktes neo-liberale Züge, die durch die anfangs großzügige Kompensation von Rationalisierungsverlierern nur notdürftig verschleiert werden. Jedenfalls wird man den Ansatz der Stilllegung von Arbeitskraft nicht weniger neo-liberal nennen können als die zur gleichen Zeit konzipierten Programme arbeitsmarktpolitischer Aktivierung und Inklusion in Skandinavien oder den Niederlanden. Dies wird nicht nur am Ausschluss einer vermeintlichen Überschussbevölkerung vom Arbeitsmarkt deutlich, sondern auch an den mittel- und langfristigen Folgen für die Gewerkschaften. Gleiches gilt für die Lage der anfänglichen Rationalisierungsgewinner aus der organisierten Kernarbeiterschaft, die Status und Einkommen zunächst erhalten konnte, zuletzt und auf längere Sicht aber ebenfalls von Exklusion bedroht wurde. Diese Entwicklung lässt sich an der alle Erwartungen übertreffenden Zunahme der Frührentner und der Absenkung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters von Arbeitslosen auf 52,9 Jahre (1999, in Ostdeutschland 50,8 Jahre) ablesen (Czada 2005: 168).

Aktivierende Wohlfahrtsregime zeichnen sich durch hohe gewerkschaftliche Organisationsgrade und eine positive Einkommensentwicklung aus, während dort, wo Arbeitsmarktpolitik schwerpunktmäßig auf Lebensarbeitszeitverkürzung und generell kürzere Arbeitszeiten hinauslief, sich die Lage der Arbeiter und ihrer Gewerkschaften kaum verbessert hat⁴. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) stellte außerdem fest, dass hohe Arbeitslosigkeit in der Regel mit ge-

⁴ Die gewerkschaftlichen Organisationsgrade waren 2003 (in Klammern 1990): Finnland 74.1 (72,5), Schweden 78.0 (80,58), Norwegen 53.3 (58,5), Dänemark 70.4 (75,3), Niederlande 22.3 (24,4), Deutschland 22,6 (31,2), Frankreich 8,3 (10,1). (Quelle: Visser 2006: 45f.).

ringen und stagnierenden Löhnen einhergeht (ILO 1996). Wo im Zuge massiver Rationalisierungsbedingter Arbeitskräftefreisetzungen die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität anstieg, blieben entsprechende Lohnsteigerungen aus – ein Befund, den die Verfechter des Blaupausendmodells Deutschland nicht erwartet hatten.

Ein starkes gesamtwirtschaftliches Produktivitätswachstum, stagnierende Löhne und hohe Arbeitslosigkeit dürften auch aus Sicht der neoklassischen Wirtschaftswissenschaft auf Dauer nicht vorkommen. Vielmehr sollten starke Produktivitätszuwächse zu höheren Löhnen führen oder, wenn Lohnerhöhungen ausbleiben, Wachstum und Beschäftigung zunehmen. Warum sieht es in der Wirklichkeit anders aus? Darauf gibt es drei einander ergänzende Antworten, aus denen das Dilemma des auf Exklusion angelegten deutschen Modells ersichtlich wird:

- Zum einen führen stagnierende Einkommen dann nicht zu Mehrbeschäftigung, wenn die Konsumnachfrage ebenfalls stagniert. Dieses Standardargument der Gewerkschaften, erklärt allerdings noch nicht, warum gesamtwirtschaftliche Produktivitätszuwächse nicht zu einem steigenden Volkseinkommen und größeren Verteilungsspielräumen geführt haben.
- Wenn aufgrund von Arbeitslosigkeit und Frühverrentung deutlich weniger Menschen arbeiten, kann das Volkseinkommen auch bei starker Zunahme der Arbeitsproduktivität in den modernen Industriesektoren nur begrenzt wachsen. Notwendigerweise verkleinert sich der Verteilungsspielraum für Arbeitseinkommen, wenn ein wachsender Teil des Bruttoinlandsproduktes auf beitrags- und steuerfinanzierte Sozialausgaben entfällt, insbesondere dann, wenn diese an einen wachsenden, prinzipiell arbeitsfähigen, jedoch wohlfahrtspolitisch stillgelegte Bevölkerungsteil übertragen werden.
- Schließlich führt Produktivitätswachstum vor allem dann nicht zu Lohnsteigerungen und einer Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Konsums, wenn die Lage auf dem Arbeitsmarkt und Organisationsprobleme der Gewerkschaften deren Verhandlungsposition schwächen.

Je weniger inklusiv die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist, desto größer ist die Zunahme von Ungleichheit als Folge der Differenzierung von Einkommen und Lebenslagen nach Wirtschaftsbranchen, Regionen und beruflichem Status und desto schwächer werden die Gewerkschaften. Ihre Schwächung wäre demnach die Folge einer gegebenenfalls von ihnen selbst forcierten Strategie arbeitsmarktpolitischer Exklusion. Wo Gewerkschaften eine arbeitsmarkt- und sozialpolitische Inklusionsstrategie gewählt haben, konnten sie nicht nur Arbeitnehmerinteressen insgesamt, sondern auch ihre Organisationsinteressen besser verteidigen. Wo sie aber zur Segmentierung des Arbeitsmarktes beitrugen und wenig unter-

nahmen, um die Spaltung der Erwerbsbevölkerung in Segmente von Status, Beruf, Alter, Geschlecht, Nationalität, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aufzuheben, oder sie sogar vertieften, gerieten sie rasch auf die Verliererstraße. Dies lässt sich an der Geschichte der amerikanischen und englischen Gewerkschaften und zuletzt leider auch der deutschen ablesen.

Sackgassen der Wohlfahrtsstaatsreform

Der Übergang von der auf Stuserhalt der Kernarbeiterschaft ausgerichteten Wohlfahrtsstaatstradition zu einer an neuen Risiken gesellschaftlicher Marginalisierung und Ausgrenzung ansetzenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitik steckt in Deutschland immer noch in einer Anfangsphase. Dabei wurden neue soziale Risiken, auf die sich die Wohlfahrtsstaatsforschung inzwischen konzentriert (Esping-Andersen 1999; Hemerijck 2002; Jenson 2002; Taylor-Gooby 2004, Bonoli 2005), gerade hier schon früh diagnostiziert und in die politische Debatte eingespeist. Die Mitte der 1970er Jahre geführte Kontroverse über eine „Neue Soziale Frage“ thematisierte Probleme der Armut und Ausgrenzung von Randgruppen wie kinderreiche Familien, Alleinerziehenden und Ausländern, und sie warnt vor einer vom Wohlfahrtsstaat ausgehenden Gesellschaftsspaltung (Geißler 1976, Dettling 1977). Die frühe, parteipolitisch der CDU nahe stehende Kritik, wurde ergänzt von einer im linken und grünen Lager geführten Klage über die sozialen und politischen Konsequenzen des deutschen Korporatismus, insbesondere die Ausgrenzung der im bestehenden neo-korporatistischen Elitenkartell nicht vertretenen Gruppen und Interessen (z.B. Esser et al. 1978, 1979, Heinze 1982). Die Konstanzer Korporatismuskritik (Esser et al. 1979) wies bereits vor 30 Jahren auf die desintegrativen Folgen einer allein auf den internationalen Produktivitätswettbewerb abgestellten Wirtschafts- und Sozialpolitik hin.

Die Frage, warum Bundes- und Landesregierungen und mit ihnen alle maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte die aus der politischen Marginalisierung niedrigproduktiver und daher gering bezahlter Beschäftigung folgenden Probleme lange Zeit ignoriert haben, ist mit der Dominanz eines neo-korporatistischen Elitenkartells und des von ihm vertretenen Konzeptes einer Blaupausen-Nation nicht hinreichend beantwortet. Produktivitätskoalitionen von Regierung, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden gab es auch in anderen Ländern. Sie waren dort aber gerade nicht mit einer dezidierten arbeitsmarktpolitischen Exklusionsstrategie verbunden. Vielmehr begünstigte die obligatorische Anhörung und Einbindung von Interessenverbänden in die Politikentwicklung, etwa in Skandinavien, der Schweiz oder den Niederlanden den Erfolg einer verhandelten Reform des Wohlfahrtsstaates, die der Gleichbehandlung bei der Finanzierung und

Gewährung sozialer Leistungen sowie auf dem Arbeitsmarkt hohen Stellenwert einräumte. Dass gerade in Deutschland Arbeitskräftestilllegung anstelle einer Reintegration in den Arbeitsmarkt und eine einseitige Belastung beitragspflichtiger Arbeitnehmer anstelle aller Einkommensempfänger betrieben wurden, erfordert eine weitere, über den Verweis auf das neo-korporatistische Produktivitätsbündnis hinausgehende Begründung. Bei dem Versuch einer Erklärung des deutschen Sonderweges, bieten sich *prima facie* vier, einander nicht ausschließende Hypothesen an:

- Der Bismarcksche konservative Wohlfahrtsstaat wird traditionell mit Beiträgen auf der Basis von Lohnarbeitsverhältnissen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) finanziert. Er ist nicht zuletzt deshalb auf die Äquivalenz von Beitragszahlung und monetären Versicherungsleistungen ausgerichtet. Dadurch wird institutionelle Pfadabhängigkeit zu einem Faktor, der die späte und langsame Reaktion auf neue, im bestehenden System nicht versicherte soziale Risiken erklärt; dies insbesondere im Vergleich zu Ländern, in denen Sozialleistungen auf der Basis aller Einkommen finanziert werden und in denen das Äquivalentprinzip nicht gilt.
- Mit der deutschen Tradition einher geht die Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in die Formulierung und insbesondere die Verwaltung der sozialen Sicherungssysteme. Ein Bündnis für Arbeit, wie es zunächst von der Regierung Kohl und später unter der Kanzlerschaft von Schröder versucht wurde, scheiterte am Widerstand dieser und weiterer Verbände sowie an segmentierten Zuständigkeitsstrukturen im deutschen Wohlfahrtsstaat (Lehmbruch 1999). Die Verpflichtungsfähigkeit des Staates gegenüber den Produzentenverbänden erscheint im Vergleich, etwa zu den Niederlanden oder den skandinavischen Ländern, gering (Czada/Dittrich 1980, Czada 2004). Bezeichnenderweise gingen neuere Reformbemühungen (Agenda 2010) mit einer Schwächung der korporatistischen Selbstverwaltungstradition und mit neuen Formen der Politikberatung einher, die zu einer Autonomisierung der Regierungspolitik gegenüber den am status-quo orientierten Interessen beitrugen (Czada 2004).
- Der seit Beginn der 1980er Jahre erkennbare Verzicht auf eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik muss auch vor dem Hintergrund einer nach dem Regierungswechsel 1982 proklamierten neo-liberalen Wende der Wirtschaftspolitik gesehen werden. Die damals von der CDU/FDP-Regierung erhobene Forderung nach „Mehr Markt am Arbeitsmarkt“ schloss eine Intensivierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach skandinavischem Muster aus. Die stattdessen forcierte Strategie der Frühverrentung entsprach zudem nicht nur dem fortbestehenden Produktivitätskartell der Produzentenverbände, son-

dert auch den wahlpolitischen Interessen der Regierung an einem statistischen Rückgang der Arbeitslosigkeit.

- Nicht zuletzt hat die außerhalb der Wissenschaft ideologisch geführte Debatte über das vermeintliche „Ende der Arbeitgesellschaft“ die Politik beeinflusst. Die arbeits- und sozialpolitische Diskussion war nirgendwo so stark von der Vorstellung eines nicht vermehrbaren und sogar rückgängigen Erwerbsarbeitsvolumens beeinflusst wie in der westdeutschen Bundesrepublik. Dabei galt Arbeitszeitverkürzung nicht nur als Patentrezept gegen Arbeitslosigkeit, sondern auch als Chance zur Befreiung von fremdbestimmter und belastender Erwerbstätigkeit (Gorz 1983, Dahrendorf 1980). Dass mit weniger Arbeit auch weniger Reichtum und geringere Verteilungsspielräume verbunden sind, war in der Hoffnung auf eine Produktivitätsentwicklung, die Lohnarbeit durch Maschinen ersetzt, geflissentlich übersehen worden. Den Glauben, mit weniger Arbeit gleich viel oder sogar mehr gesellschaftlicher Reichtum zu erwirtschaften, teilten die Verfechter der Blaupausen-Nation und des Produktivitätsmodells Deutschlands mit denen, die das Ende der Arbeitgesellschaft gekommen sahen.

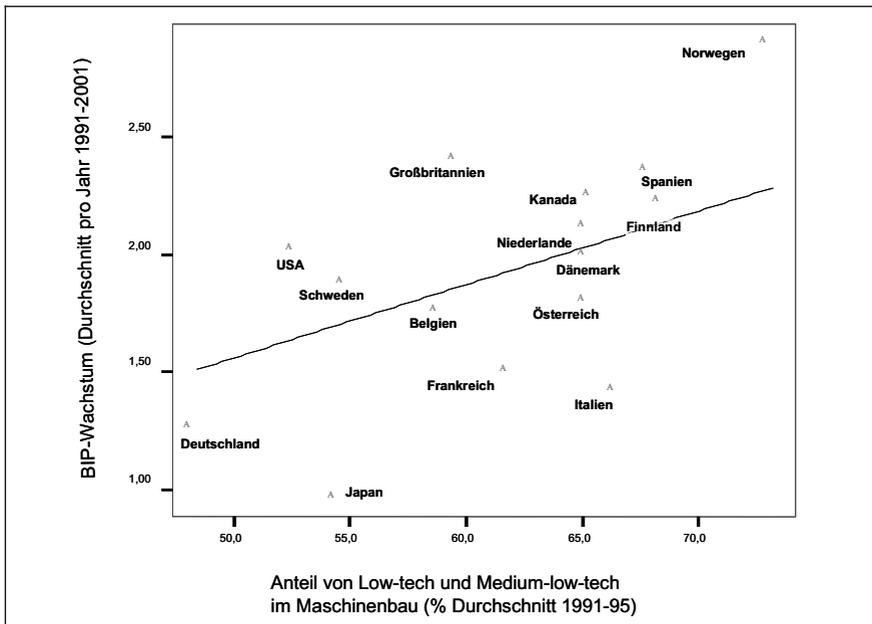
Die Furcht, den Industriestaaten gehe die Arbeit aus, war im Deutschland der 1980er Jahre so stark verbreitet, dass, wie Opielka (2004: 69f.) anmerkt, die politischen Eliten das Ziel der Vollbeschäftigung aufgaben, selbst wenn sie daran rhetorisch festhielten. Einige Prämissen solcher Überlegungen, wie zum Beispiel die Erwartung einer Wohlstandsgesellschaft mit immer weniger Erwerbsarbeit, können aus heutiger Sicht nur als utopisch bezeichnet werden. In einer von globaler Mobilität der Produktionsfaktoren und einer tendenziellen Angleichung der Arbeitsproduktivität gekennzeichneten kapitalistischen Weltwirtschaft muss nach jüngsten Erfahrungen in den Industrieländern sogar mehr gearbeitet werden, um ein bestehendes Wohlstandsniveau zu verteidigen⁵. Die in den frühen 1980er Jahren verbreitete Vorstellung, Deutschland könne aufgrund überlegener Kenntnisse und Fertigkeiten seinen ökonomischen und sozialen Vorsprung sichern und müsse dafür auf die Herstellung von Gütern und Dienstleistungen in niedrigproduktiven Sektoren verzichten, erwies sich als abwegig. Der hohe Wachstumsbeitrag von niedrigproduktiven Manufaktur- und Luxusprodukten sowie hochwertigen, personalintensiven Dienstleistungen wurde lange ignoriert und fällt daher in Deutschland geringer aus als etwa in Dänemark, den Nieder-

⁵ Die Vorstellung des in Deutschland vorherrschenden Konzepts der Arbeitszeitverkürzung kommentierten bei Vorträgen an japanischen Universitäten die Zuhörer wiederholt mit der Bemerkung: „Dann werdet ihr doch immer ärmer und könnte noch weniger verteilen“. Dem muss zustimmen, wer die Verschlechterung der relativen Wohlstandsposition Deutschlands gemessen am Volkseinkommen pro Einwohner im Vergleich zu den meisten Industrieländern zu Kenntnis nimmt.

lande oder Italien. Selbst die Landwirtschaft und der Niedrigtechnologie Sektor „Herstellung von Nahrungs- Genussmitteln und Getränken“ trugen dort spürbar zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum bei.

Neuere Forschungen über den Beitrag von Niedrigtechnologien und Wirtschaftswachstum, zeigen, dass in den 1990er Jahren dort die höchsten Steigerungen des Volkseinkommens zu verzeichnen waren, wo der Anteil von Niedrigtechnologien besonders hoch war (Abbildung 3)⁶. Stabile Beschäftigungszuwächse sind aufgrund eines ungebremsen Rationalisierungsdrucks nicht im Hochtechnologiesektor zu erwarten, sondern vielmehr im Bereich hochwertiger arbeitsintensiver Tätigkeiten. Die „Wachstumsmotoren“ des Arbeitsmarktes laufen seit geraumer Zeit in den Branchen und Tätigkeitsfeldern, die in der Bundesrepublik vor einem Vierteljahrhundert politisch auf Abstellgleise gesteuert wurden.

Abbildung 4: Wirtschaftswachstum und Niedrigtechnologieanteil im Maschinenbau



Quelle: Kaloudis/Smith (2005: 13)

⁶ Gesamtwirtschaftlich liegt die Beschäftigung in Sektoren der Hochtechnologie und der Mittel- bis Hochtechnologie mit 48 Prozent in Deutschland am höchsten (Frankreich 37,7, Großbritannien 36,8, Italien 30,9 Prozent – 2003, EU 2005: 17).

Dass in Dänemark und den Niederlanden ebenso wie in den USA, Großbritannien oder Japan zu verzeichnende „Jobwunder“ in Low-Tech-Sektoren wird in Deutschland oft auf Armutsarbeit zu Löhnen unterhalb des Existenzminimums zurückgeführt. Tatsächlich ist aber inzwischen kein anderes hoch industrialisiertes Land so stark mit dem Problem der „working poor“ konfrontiert wie Deutschland. Nirgendwo sonst wird so intensiv über das Thema Niedriglohnsektor debattiert. Das verbreitete Problem der Armutsarbeit ist neben der sozialpolitischen Passivierung großer Bevölkerungsteile eine weitere Spätfolge des Blaupausen-Modells Deutschland und seiner einseitig auf High-tech Sektoren ausgerichteten Modernisierungspolitik. Der Vergleich Deutschland-Japan ist in dieser Hinsicht besonders instruktiv. Die japanische Wirtschaft hat wie die deutsche einen hochproduktiven, im internationalen Wettbewerb erfolgreichen Exportsektor. Das Wirtschaftswachstum beider Länder lag in den 1990er Jahren weit unter dem der übrigen Industrieländer (Abbildung 3). Die Differenz liegt darin, dass der japanischen Wachstumskrise der 1990er Jahre ein geradezu explosives Wachstum voranging. Sie war die Folge einer konjunkturellen Überhitzung, während der Einkommen und Lebensstandard massiv gestiegen waren. So problematisch die Herausforderung der „Bubble-Krise“ der 1990er Jahren für die japanische Regierung und das Finanzsystem gewesen ist, hat sie doch die materielle Lage der Arbeitnehmer nicht so entscheidend beeinträchtigt, wie dies zur gleichen Zeit in Deutschland der Fall war. Dies lässt sich allein daran ablesen, dass es in Japan zu keinem vergleichbaren Einbruch der Binnennachfrage gekommen ist. Der Konsum und damit die Beschäftigung in den niedrigproduktiven Dienstleistungssektoren bleiben weitgehend stabil. Die Zahl der Arbeitsplätze hat bis 1998 sogar noch zugenommen. Hinzu kommt als weiterer Unterschied zu Deutschland: Es gibt in Japan nicht zuletzt aufgrund von Mindestlohnregelungen keinen Niedriglohnsektor und auch kein Problem der *working poor* (Kampeter 2004: 24).

Die Niedriglohndebatte in Deutschland ist die Folge einer Vernachlässigung niedrigproduktiver Arbeitsplätze, die zum Wohlstand und Lebensstandard eines Landes ebenso beitragen wie ein hochproduktiver Exportsektor, weil sie zum Beispiel dafür sorgen, dass die öffentliche Infrastruktur in Schuss gehalten wird, Schulklassen und Universitätsseminare klein und betreuungsintensiv bleiben, Züge und U-Bahnen sicher, Dienstleistungsangebote hochwertig und Nahrungsmittel gesund sind oder Kunden kompetent beraten werden. Ein schlechter Erhaltungszustand der Abwasserversorgung, unverantwortliche Betreuungsrelationen in Schulen und Universitäten, die Wegrationalisierung von Dienstleistungspersonal sowie ein Qualitätsverlust in vielen arbeits- und qualifikationsintensiven Tätigkeitsfeldern sind die Folge eines auf hochproduktive Branchen fokussierten konservativen Wohlfahrtsstaates und einer entsprechenden Wirtschafts- und Sozi-

alpolitik. Sie führte nicht nur zur Überlastung der Sozialhaushalte auf Kosten von öffentlichen Zukunftsinvestitionen. Mit der massiven Ausgliederung von Arbeitnehmern aus dem Arbeitsmarkt wurden auch Wachstumspotentiale in arbeitsintensiven, nur bedingt rationalisierbaren Teilen des Arbeitsmarktes verhindert. Die jüngst erfolgte Umsteuerung in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik kann diese Entwicklung nicht rückgängig machen. Dass die aufgrund von Arbeitslosigkeit früh verrenteten Arbeitnehmer in Deutschland bis vor wenigen Jahren im Durchschnitt nur knapp über 50 Jahre alt waren und daraufhin das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre angehoben wurde, ist nicht die Reaktion auf unvorhersehbare Entwicklungen, sondern eine Reaktion auf vorangegangene Versäumnisse. Das gleiche gilt für die Bildungsmisere oder die gegenwärtige Debatte über einen Niedriglohnsektor. Sie sind weniger eine Folge turbulenter Problemumwelten als ein Zeichen politischer Umwege und Irrwege in der Vergangenheit. Wo Lösungsansätze versucht wurden, erwiesen sie sich oft als Sackgassen, nicht zuletzt, weil sie zunächst nur auf Beitragserhöhungen, höhere Steueranteile an der Finanzierung oder auf Leistungskürzungen hinausliefen, notwendigen Strukturreformen aber auswichen und generell dem Zusammenhang von Wirtschaft und Wohlfahrt nicht gerecht wurden (vgl. auch den Beitrag von Heinze in diesem Band). Die Agenda 2010 hat einige Weichen in Richtung Aktivierung und Selbstverantwortung umgestellt. Zunehmend gerät auch die Bearbeitung neuer, außerhalb klassischer Lohnarbeit entstandener Risiken in den Horizont der Sozialpolitik. Das Ziel sozialer Inklusion liegt indes immer noch quer zu dem des Statuserhaltes, wie es im konservativen deutschen Wohlfahrtsmodell institutionell verankert ist. Misst man die jüngsten Reformen an dem, was in den historischen, administrativ und verfassungspolitisch abgesteckten Bahnen dieses Modells kurzfristig möglich erscheint, sind durchaus neue, auf den ersten Blick aber nicht weniger verschlungene Pfade erkennbar. Erst in der Gesamtschau werden die Perspektiven deutlich: Abnehmende Beitragssätze und höhere Anteile der Steuerfinanzierung, neue Kriterien beim Leistungsbezug, die generelle Erweiterung der Steuerbasis insbesondere durch eine bessere Erfassung von Kapitaleinkommen, die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit, höhere private Vorsorgeanreize – dies alles bereitet den Boden für ein neues Wohlfahrtsstaatsmodell, dessen Zielgrößen Inklusion und Gleichbehandlung, Selbstverantwortung und Grundsicherung vom herkömmlichen Modell des Sozialversicherungsstaates abweichen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine solche künftige Sozialpolitik das „perspektivlose Zappeln“ (Offe 2003) ablöst.

Literatur

- Adema, W./Ladaique, M. (2005): Net Social Expenditure. More Comprehensive Measures of Social Support, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 29. Paris.
- Alesina, A./Glaeser, E./Sacerdote, B. (2005): Work and leisure in the US and Europe: Why so different? Prepared for the NBER Macroeconomics Annual. Cambridge.
- Armington, K./Bonoli, G. (2006) (Eds.): The politics of postindustrial welfare states. London.
- Bonoli, G. (2005): The politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states, in: Policy and Politics, 33, S. 431-450.
- Bonoli, G. (2007): Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies, in: Comparative Political Studies 40, S. 495-520.
- Czada, R. (2003): Der „selektive Korporatismus“ als institutionelles Arrangement, in: Buckel, S./Dackweiler, R.-M./Noppe, R. (Hg.): Formen und Felder politischer Intervention. Zur Relevanz von Staat und Steuerung. Festschrift für Josef Esser. Münster.
- Czada, R. (2005): Social Policy: Crisis and Transformation, in: Greene, S./Paterson, W. (eds.): Governance in Modern Germany: The Semisovereign State Revisited. Cambridge, S. 165-189.
- Czada, R./Dittrich, W. (1980): Politisierungsmuster zwischen Staatsintervention und gesellschaftlicher Selbstverwaltung, in: Ronge, V. (Hg.): Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit. Frankfurt, S. 195-235.
- Dahrendorf, R. (1980): Im Entschwinden der Arbeitsgesellschaft, in: Merkur 34, S. 749-760.
- Dettling, W. (1977): Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie. München/Wien.
- Engels, F. (1921) [1892]: Die Lage der arbeitenden Klasse in England, in: Diel, K./Mombert, P. (Hg.): Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie. 3. Aufl., Jena.
- Esser, J./Fach, W./Junne, G./Schlupp, F./Simonis, G. (1979): Das „Modell Deutschland“ und seine Konstruktionsschwächen; in: Leviathan 1/1979, S. 1-11.
- Esser, J./Fach, W./Väth, W. (1978): Die sozialen Kosten einer modernisierten Volkswirtschaft: Arbeitslosigkeit und gesellschaftliche Desintegration, in: PVS-Sonderheft 9 (Politische Wissenschaft und politische Praxis). Opladen, S. 140-168.
- Esser, J./Fach, W./Simonis, G. (1980): Grenzprobleme des „Modells Deutschland“, in: Prokla 40, S. 40-63.
- Esping-Andersen, G. (2002): Why We Need a New Welfare State. Oxford.
- EU (2005): Zusätzliche Stellungnahme der Beratenden Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) zu der „Mitteilung der Kommission – Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik“ KOM(2005) 474. Brüssel.
- Geißler, H. (1976): Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente. Freiburg.

- Gorz, A. (1983): *Wege ins Paradies. Thesen zur Krise, Automation und Zukunft der Arbeit*. Berlin.
- Heinze, R. G. (1982): Elitenkooperation und Basisproteste: Grenzen neokorporatistischer Steuerung, in: *Journal für Sozialforschung* H. 4/1982, S. 429-446.
- Heinze, R., G. (2007): Wohlfahrtsstaat und wirtschaftliche Innovationsfähigkeit: Zur Neujustierung eines angespannten Verhältnisses (In diesem Band).
- Hemerijck, A. (2002). The Self-transformation of the European Social Model(s), in: Esping-Andersen, G. (Ed.): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford, pp. 173-214.
- Howard, C. (1997): *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton.
- ILO (1996): *Combating Unemployment and Exclusion: Issues and Policy Options*, Contribution to the G7 Employment Conference submitted by the Director-General of the International Office, Lille, 1-2 April 1996. Geneva.
- Jenson, J. (2002): *From Ford to Lego: redesigning welfare regimes*, Annual Meeting of the American Political Science Association. Boston.
- Johannesson, J./Schmid, G. (1980): The Development of Labour Market Policy in Sweden and Germany: Competing or Convergent Models to Combat Unemployment? In: *European Journal of Political Research* 8, S. 387–406.
- Kaloudis, A./Smith K. (2005): Structural change, growth and innovation: the roles of medium and low tech industries, 1980-2002. Contribution to the conference *Low-Tech as Misnomer: The Role of Non-Research-Intensive Industries in the Knowledge Economy* Brussels 29/30 June, 2005.
- Kampeter, W. (2004): *Soziale Demokratie in Japan. Vorbild für Deutschland?* Tokio.
- Lehmbruch, G. (1999). Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates: Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen, in: Czada, R./Wollmann, H. (Hg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre deutsche Einheit*. Leviathan, Sonderheft 19, S. 89-112.
- Nullmeier, F. (2004): Die politische Karriere des Begriffs „Generationengerechtigkeit“ und seine wissenschaftliche Bedeutung, in: *Generationengerechtigkeit!* Nr. 3/2004, S. 9f.
- Offe, C. (2003): Perspektivloses Zappeln oder: Politik mit der Agenda 2010, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7, S. 807-817.
- Opielka, M. (2004): *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Reinbeck.
- Pierson, P. (2001): Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, in: ders. (Hg.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, S. 410-456.
- Pierson, P./Weaver, K. (1993): Imposing Losses in Pension Policy, in: Weaver, K./Rockman, B. (eds.): *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and abroad*. Washington D. C., S. 110-150.
- Rothstein, B. (2001): The Universal Welfare State as a Social Dilemma, in: *Rationality and Society*, Vol. 13, No. 2, S. 213-233.
- Rüb, F. (2003): Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik, in: Czada, R./Zintl, R. (Hg.): *Politik und Markt*, PVS-Sonderheft 34. Wiesbaden, S. 256-299.

- Seeleib-Kaiser, M. (2002): A Dual Transformation of the German Welfare State? In: *West European Politics* 25, S. 25-48.
- Sinn, H.-W./Westermann, F. (2001): Two Mezzogiornos, in: *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza de la Finanze LX*, S. 29-54.
- SOCX (2007): OECD Social Expenditure Database (<http://www.oecd.org/els/social/expenditure>).
- Taylor-Gooby, P. (2004) (Ed.): *New risks and new welfare in Europe*. Oxford.
- Visser, J. (2006): Union membership statistics in 24 countries, in: *Monthly Labor Review* January 2006, S. 38-49.
- Weaver, K. (1986): The Politics of Blame Avoidance, in: *Journal of Public Policy*, 6 (4), S. 371-398.
- Woods, D. R. (2006): What a State She's in! Western Welfare States and Equitable Social Entitlements, in: *Jornal of Global Ethics* 2, S. 197-212.
- Zohlh fer, R. (2007): The Politics of Budget Consolidation in Britain and Germany. The Impact of Blame Avoidance Opportunities, in: *West European Politics*. In print.