

# Moderner und solidarischer Wohlfahrtsstaat

## Einleitung zum Schwerpunkt

von Uwe Kremer und Stefan Stache<sup>1</sup>



Foto: © Prazis Images – stock.adobe.com

Nach einer längeren Phase des Konjunkturaufschwungs und der Haushaltsüberschüsse hat der Finanzminister ein Ende der „fetten Jahre“ angekündigt. Zwar sind die öffentlichen Investitionen angestiegen, bleiben jedoch weit hinter den gesellschaftlichen Bedarfen zurück. So dürfte der Rückgang der Steuereinnahmen durch eine schwächere Konjunktur mit der vollen Wirkung der Schuldenbremse zusammenfallen, die den Bundesländern ab dem Jahr 2020 die Aufnahme neuer Kredite verbietet. Angesichts der in Teilen krisenhaften Infrastrukturlücke steht somit eine verschärfte Debatte um die Wohlfahrtsstaatlichkeit bevor. Zu lange wurde neben der sozialen auch die ökonomische Bedeutung des Sozialstaates unterschätzt.

Denn die Auswirkungen der Agenda 2010 reichen deutlich über die gravierenden sozialen Folgen hinaus, die der Abbau sozialer Leistungen u.a. unter dem Stichwort Hartz IV und der Deregulierung des Arbeitsmarktes verursachten. Mit der Sparpolitik der 2000er Jahre war auch eine Entstaatlichung verbunden. Begleitet von neoliberalen Argumentationsfiguren des Steuerwettbewerbs und vermeintlich überbordender Staatstätigkeit senkte die rot-grüne Bundesregierung die Steuern und entzog dem Staat dadurch Ressourcen.<sup>2</sup> Die Senkung der Staatsausgaben führte zu mangelnden Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sowie zu Privatisierungen. Gerade die eher solidarisch eingestellten Milieus sahen sich kaum noch

<sup>1</sup> Uwe Kremer ist Mitherausgeber der spw. Stefan Stache ist Chefredakteur der spw und lebt in Hannover.

<sup>2</sup> Peter Bofinger: Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI-Mitteilungen 7/2008, [https://www.boeckler.de/wsimit\\_2008\\_07\\_bofinger.pdf](https://www.boeckler.de/wsimit_2008_07_bofinger.pdf).

von der SPD repräsentiert. Auch die Voraussetzungen für solidarische Alltagspraxis, die auch öffentliche Ressourcen braucht, wurde geschwächt.<sup>3</sup>

Als die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise die Bundesrepublik erreichte, entdeckte die SPD in der damalige Koalitionsregierung mit den Unionsparteien den Staat als stabilisierenden Faktor wieder und reagierte mit Konjunkturprogrammen, aber auch mit dem sozialen Sicherungsinstrument des KurzarbeiterInnengeldes, was in vielen Fällen Massenentlassungen in der Industrie verhinderte.<sup>4</sup> Nach den Erfahrungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 und des bis dahin schlechtesten Wahlergebnisses der SPD bei einer Bundestagswahl orientierte sich die Parteiführung zum Teil hin zu einer Re-Regulierung der Arbeitsmärkte: Gute Arbeit, nicht Arbeit um jeden Preis wurde zum Leitbild und die Tarifautonomie wieder gestützt. In der großen Koalition, in der sie seit dem Jahr 2013 wieder mitregierte, setzte sie den Mindestlohn durch und verfolgte eine Politik, die auf Verbesserungen der sozialen Leistungen ausgerichtet war, so etwa Erleichterungen beim Renteneintritt, Verbesserungen bei Erwerbsunfähigkeit und eine längere Zahlung des Elterngeldes. Zudem investierte der Bund wieder in den sozialen Wohnungsbau und in den Ausbau von Kita-Plätzen. Gleichwohl hatten die Sparpolitik und Privatisierung die Lücken in den Infrastrukturen derart anwachsen lassen, dass sie mit den zusätzlichen Investitionen aus den Haushaltsüberschüssen kaum zu überwinden waren: Mangel an bezahlbarem Wohnraum in vielen Großstädten, fehlendes Pflegepersonal, LehrerInnenmangel, unzureichende Planungskapazitäten der Kommunen, Lücken in Kommunikationsnetzen oder eine veraltete Schieneninfrastruktur der Bahn sind hierfür bekannte Beispiele.

Als eine Konsequenz aus dem desaströsen Abschneiden bei der jüngsten Bundestagswahl orientierte sich die Parteiführung mit dem Konzept „Sozialstaat 2025“ auf einen alten sozialstaatlichen Grundkonsens. So sieht das Konzept eine verlängerte Zahlung des Arbeitslosengeldes I für ältere und solche Beschäftigte vor, die sich weiterbilden und verwirft damit einen Kernbereich der Hartz-Gesetze.<sup>5</sup>

Die Regelsätze und ein Teil der Sanktionen für Erwerbslose bleiben zwar unangetastet. Allerdings sind Ansätze für grundlegende strukturelle Reformen zu finden, wie z.B. die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen ohne Zustimmung der Arbeitgeber. Während die Hartz-Gesetze mit Druck zu einem Verlust an sozialer Sicherheit und damit Autonomie geführt hätten, so argumentiert *Stefanie Börner*, suche das neue Konzept die Verluste zu kompensieren und ziele darauf ab, Solidarbeziehungen unter den aktuellen Bedingungen der Arbeitswelt wiederherzustellen.

Vor diesem Hintergrund wird es nicht ausreichen, Hartz IV zu revidieren, hier die Renten und dort den Mindestlohn etwas anzuheben, Es gilt, ausgehend von den aktuellen und sich abzeichnenden Bedarfen und Herausforderungen ein solidarisch-progressives Verständnis von Sozialstaat in seinem Verhältnis zu Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu entwickeln.

### Soziales Wachstum: Sozialstaat und Sozialwirtschaft

Ein wesentliches Anliegen unseres Schwerpunktes besteht darin, den Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat in seiner Wirkung auf volkswirtschaftliche Zusammenhänge zu verstehen. So zeigt *Michael Dauderstädt* in seinem Aufsatz, dass und wie der Sozialstaat „soziales Wachstum“ generieren kann. Damit beschreibt er zunächst gar kein explizit linkes Zukunftsprogramm, sondern einen Sachverhalt, der auch

3 Max Reinhardt/Stefan Stache (2014): Solidarität als Lernprozess. Voraussetzungen und Möglichkeiten einer solidarischen Gesellschaft, in: Max Reinhardt/Stefan Stache/Stephan Meise (Hg.): Progressive Mehrheiten mit der SPD, Berlin: Lit Verlag, S. 55-80.

4 Siehe hierzu spw-Schwerpunkt „Zeit für einen neuen New Deal“

5 SPD (2019): Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit: Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit, [https://www.spd.de/fileadmin/Bilder/SPDerneuern/201902\\_PV-Klausur/20190210\\_Neuer\\_Sozialstaat.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Bilder/SPDerneuern/201902_PV-Klausur/20190210_Neuer_Sozialstaat.pdf), abgerufen am 23.04.2019.

in den von ihm analysierten Wirtschaftsdaten der vergangenen Dekade zum Ausdruck kommt und den man als konstitutiv für eine jedwede entwickelte Wirtschaftsweise ansehen kann, nämlich die essenzielle Rolle des Sozialstaates für die volkswirtschaftliche Wertschöpfung und Beschäftigung und die Funktionsweise des sozialökonomischen Systems. Folgende Dimensionen kommen hierbei zum Tragen.

*Zum einen* haben schon sozialstaatliche Transfers bzw. Lohnersatzleistungen eine nachfrageseitig verstetigende Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung. Zum anderen gilt dies noch mehr für die sozialstaatlich organisierten und/oder finanzierten personenbezogenen Dienstleistungen und die sie tragenden Infrastrukturen – seien sie in Form unmittelbarer staatlicher Beschäftigung (wie z.B. in Skandinavien) oder in Form von sozialverbandlich-gemeinwirtschaftlichen Strukturen (wie etwa in Deutschland) organisiert. Im Falle der Dienstleistungen und Infrastrukturen geht die volkswirtschaftliche Bedeutung aber über eine nachfrageseitige Wirkung insofern hinaus, als sie „angebotsseitig“ mit der Konstitution eines eigenen Wirtschafts- und Beschäftigungssektors verknüpft sind.

Dieser Sektor ist nicht als ein „abgeleiteter“ anzusehen, in dem angeblich die Ergebnisse der industriellen Wertschöpfung verzehrt werden (eine Auffassung, die auch in marxistischen Denkfiguren verbreitet ist). Vielmehr ist er als ein Wirtschaftsbereich mit einer eigenständigen Wertschöpfung zu betrachten, der einen originären Beitrag zum volkswirtschaftlichen Wachstum leistet. „Originär“ ist der Beitrag auch in dem Sinne, dass es sich um personenbezogene Dienstleistungen handelt, deren Ökonomie einer anderen Logik folgt als die Produktion industrieller Güter. Im Unterschied zur Industrie sind die Spielräume für Produktivitätssteigerungen gerade bei personenbezogenen Dienstleistungen stark begrenzt, d.h. sie werden im Vergleich zu den industriellen Gütern tendenziell immer teurer, jedenfalls dann, wenn man industrielle Einkommensmaßstäbe zugrunde legt.

Insofern ist die Ausprägung dieses Sektors nicht voraussetzungslos – und zwar in zweierlei Hinsicht:

*Erstens:* gilt, dass die Industrie mit ihren Produktivitätsfortschritten in maßgeblicher Weise den Spielraum dafür schafft, dass Menschen bzw. die Gesellschaft solche personenbezogenen Dienstleistungen bezahlen können, die in Form von Erwerbsarbeit zu einem gesellschaftlichen Durchschnittslohn erbracht werden. Hierbei geht es – wie gesagt – nicht um einen „Überschuss“ der Industrie, sondern um die Austauschbeziehungen zwischen zwei für jede moderne Ökonomie konstitutive Wirtschafts- und Beschäftigungssektoren.

*Zweitens:* Werden diese Austauschbeziehungen nicht gesellschaftlich organisiert bzw. reguliert, mündet dies unweigerlich darin, dass personenbezogene Dienstleistungen für weite Teile der Bevölkerung in schlechter Qualität und zu Niedriglöhnen erbracht werden. Mehr noch: Nur der Sozialstaat kann – insbesondere in seiner Funktion als Infrastrukturstaat – dafür sorgen, dass eine hochproduktive und exportstarke, aber in ihren Beschäftigungsanteilen zurückgehende Industrie mit einem leistungsfähigen und hinsichtlich der Beschäftigungsanteile wachsenden Sektor personenbezogener Dienstleistungen einhergeht. Das geschieht entweder, indem er diese Leistungen überwiegend in eigener Regie erbringt (wie in Skandinavien) oder indem er sie zu entsprechenden Konditionen erbringen lässt bzw. finanziert.

„Gesundheit und Wohlfahrt“ ist damit mehr als ein sozialpolitisches Umverteilungsthema, es ist – neben „Energie und Umwelt“ – das zweite große Feld des volkswirtschaftlichen Umbaus. „Soziales Wachstum“ ist in diesem Sinne dann natürlich auch eine programmatische Herausforderung. Hierfür müssen wir die Zukunft des Sozialstaates immer mehr in Verbindung mit der Zukunft der Sozialwirtschaft“ diskutieren, eine Aufgabe, der sich eine Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft kontinuierlich stellen wird.

Die Aufsätze von *Joachim Rock* und *Gabriele Winker* lassen sich hier insofern gut einordnen, weil beide die sozialstaatlich regulierten personenbezogenen Dienstleistungen als Wirtschaftssektor begreifen, wenn sie von „Sozialwirtschaft“ (Rock) und von „Care-Ökonomie“ (Winker) sprechen. Beide verweisen darauf, dass es bei der Zukunft des Sozialstaates auch und gerade um die Zukunft eines der bedeutendsten Wirtschafts- und Beschäftigungssektoren geht. Dem Umbau der für das deutsche Sozialwesen prägenden Wohlfahrtsverbände und gemeinnützigen Strukturen mit den ihnen angeschlossenen Unternehmen und Betrieben kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Es geht um grundlegende Strukturreformen, die sich u.a. mit folgenden Herausforderungen befassen müssen:

- der vollständigen Neujustierung der staatlichen Regulierung der „Wohlfahrtsmärkte“, die in den vergangenen 20 Jahren maßgeblich zur Erosion der Entgelt- und Arbeitsbedingungen beigetragen hat,
- die Entwicklung eines neuen Rahmens für die Verbindung von professionellem, ehren- und nebenamtlichen und familiären Engagement, in dessen Zentrum allerdings die Professionalisierung stehen muss,
- die nutzerorientierte Demokratisierung sozialstaatlicher und sozialwirtschaftlicher Strukturen, die vorzugsweise in regionalen und lokalen bzw. kommunalen Kontexten stattfinden sollte.

Bei derartigen Strukturreformen geht es – natürlich – in allererster Linie um die Nutzer der in Sozialwirtschaft und Care Economy angebotenen Dienstleistungen. Es geht aber auch um die dort Beschäftigten, einer Millionen Menschen umfassenden Gruppe mit einer „von Haus aus“ hohen Affinität zur sozialstaatlich orientierten Linken, aber auch mit einem hohen Maß an individuell und kollektiv erlebter Missachtung und nicht zuletzt einer hochgradigen Entfremdung gegenüber der Sozialdemokratie. Es geht um ihre Ar-

beitsbedingungen – wie *Dierk Hirschel* u.a. hervorhebt – und um ihre Kompetenzen, die es für die erforderlichen Strukturreformen zu nutzen gilt.

### **Solidarisch-biografisch orientierte Sozialpolitik**

Neben dem in dieser Perspektive zu konzipierenden Aus- und Umbau der sozialstaatlichen und sozialwirtschaftlichen Infrastrukturen geht es in diesem Heft (und darüber hinaus) darum, eine übergreifende Stoßrichtung für die verschiedensten arbeits- und sozialrechtlichen „Baustellen“ zu entwickeln. Dazu gehören etwa – das Aufbrechen geschlechtsspezifischer und Frauen benachteiligender Arbeitsstrukturen, die Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die sozialen Sicherungssysteme, gesetzliche Regelungen von Mindestlöhnen, die Absicherung von Weiterbildungsphasen, sozialrechtliche Reformen zur Inklusion behinderter und chronisch kranker Menschen u.a.m. Ein Solidaritätsverständnis, das das Recht auf biografische Selbstbestimmung zum Gegenstand hat, könnte hierzu maßgeblich beitragen.

Trotz aller Veränderungen von Erwerbsbiographien sollten, wie *Florian Blank* betont, die Problemlagen von Erwerbstätigen hierbei weiterhin den zentralen Bezugspunkt von Sozialpolitik bilden. Die bisherigen sozialen Sicherungssysteme seien flexibel genug, um auf die sozialen Ungleichheiten und veränderten Biographien zu reagieren. Als Beispiele für notwendige Reformen der sozialen Sicherung nennt er eine Bürgerversicherung und eine Erwerbstätigenversicherung, welche die Ungleichbehandlung von Beschäftigten aufheben bzw. die Einnahmehasis und den Kreis der Anspruchsberechtigten solidarisch erweitern. Soziale Sicherungssysteme müssten sowohl ein (zeitweises) Leben unabhängig von Markteinkommen eröffnen als auch den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen.

Vor dem Hintergrund wachsender Ansprüche an demokratische Partizipation und eine selbstbestimmtere Lebensführung sollten sich

Reformen der sozialen Sicherung und eine care economy an dem Leitbild der Inklusion, solidarischer Autonomie und biographischer Selbstbestimmung orientieren. *Björn Böhning* erläutert am Beispiel des Reformprojekts der Bildungsversicherung, wie berufliche Qualifizierung im Lebensverlauf abgesichert und Spielräume für selbstbestimmte Lebensphasen eröffnet werden können.

Ähnlich plädieren *Katrin Mohr* und *Tanja Smolenski* für eine Tarif- und Sozialpolitik, die Wahlmöglichkeiten offenhält, z.B. in Form von Korridoren mit Standards eines neuen, nicht mehr an den alten Geschlechterregimen orientierten Normalarbeitsverhältnisses. In diesem Sinne solle Tarif- und Sozialpolitik über die Absicherung der klassischen Lebensrisiken hinausreichen und Sicherheit im Strukturwandel gewährleisten. Beruflicher Qualifizierung und deren Absicherung sowie staatlicher Strukturpolitik schreiben sie ebenso wie der Personalpolitik der Arbeitgeber eine entscheidende Rolle zu, um berufliche Übergänge sozial zu gestalten.

Das Ziel dieser Ausgabe besteht nicht darin, die Bereiche der sozialen Sicherung im Einzelnen auszuleuchten und detaillierte politische Programme zu entwickeln, sondern grundlegende Probleme und Reformperspektiven des deutschen Wohlfahrtsstaates aufzuzeigen.

Will man in der Bevölkerung bzw. Wählerschaft Vertrauen in wiederentdeckte und neue Politiken und Diskurse sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaatlichkeit aufbauen, müssen sie langfristig und auch unter verschlechterten ökonomischen Bedingungen vertreten werden. Die SPD darf den anstehenden Verteilungskonflikten nicht ausweichen. Denn ohne Steuermehreinnahmen aus hohen Einkommen, Vermögen, Erbschaften, aus Finanztransaktionen und bisher unzureichend besteuerten Konzernen sowie Kredite können weder die Investitionen noch notwendige Steuerzuschüsse in die soziale Sicherung finanziert werden. Statt jedoch abstrakt über Steuererhöhungen und den Sinn der Schul-

denbremse zu debattieren, sollte die SPD die Finanzierung öffentlicher Aufgaben und sozialer Sicherheit in den Mittelpunkt stellen. Die Voraussetzungen, diese Debatte zu gewinnen, sind nach den Alltagserfahrungen von Ungleichheit, unzureichender (sozialer) Infrastruktur oder nicht bedarfsgerechter Leistungen besser als manche SkeptikerInnen vermuten. ■