

Sozialstaat: Aufbruch oder Abbruch

Von Felix Welti und Björn Böhning

Dass Gerhard Schröder mit der Regierungserklärung vom 14. März die Initiative in der Sozialpolitik wieder übernommen hat, zeigt, dass das Regieren über Kommissionen an seine Grenzen stößt. Für wichtige Fragen hat er aber auf die Rürup-Kommission verwiesen. Es ist daran zu erinnern, dass Ulla Schmidt gesagt hat, ein demokratiewidriges „eins zu eins“ werde es hier nicht mehr geben.

Demokratie ist Diskussion

Oft ist zu hören, die Vorschläge Schröders dürften nicht zerredet werden. Aber Anspruch auf Umsetzung „eins zu eins“ hat auch der Bundeskanzler in einer parlamentarischen Demokratie nicht. Was in den Medien Tag für Tag als „Zerreden“ bezeichnet wird, ist nichts anderes als der demokratische Prozess.

Allergisch reagieren Experten und Kommentatoren, wenn eine bestimmte Gruppe sich einmischt: die Bürgerinnen und Bürger. Artikulieren sie sich als Mitglieder von Parteien, Verbänden und Gewerkschaften, so gelten sie als Interessenvertreter. Politik ist aber das Aushandeln von Interessen. Wozu sollte es einen Sozialstaat geben, wenn er in niemandes Interesse wäre?

Dass Experten und Journalisten keine Interessen hätten und verfolgten, kann man nicht ernsthaft behaupten. Jedenfalls sind sie mit einem überdurchschnittlichen Einkommen versehen, selten gesetzlich krankenversichert, jederzeit zur Privatvorsorge in der Lage oder verbeamtet. Ihr Vorverständnis durch eigene Beiträge zu korrigieren, sind die Gliederungen der SPD ebenso

verpflichtet wie die Gewerkschaften.

Arbeitslose als Sündenbock?

Es ist viel von Opfern die Rede gewesen, die gebracht werden müssten. Im Altertum waren Opfer zumeist Tiere, die geschlachtet wurden, um das Wetter und die Ernte zu beeinflussen (Sündenbock). Heute sollen Arbeitslose und Kranke das Opfer für mehr Arbeitsplätze sein. Ein Zusammenhang zwischen Opfer und Ergebnis bestand damals wie heute nicht.

Das durch Sozialbeiträge vereinnahmte Geld verschwindet ja nicht, sondern verbleibt im wirtschaftlichen Kreislauf. Als Rente oder Arbeitslosengeld stabilisiert es die Kaufkraft von Teilen der Bevölkerung, die sonst weniger konsumieren würden. Werden die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt, wird ein Teil des Geldes gespart oder durch Anlage im Ausland der Volkswirtschaft entzogen. Gerade bei schlechter Konjunktur wirkt der Sozialstaat nicht als Last, sondern als Stütze der Wirtschaftsentwicklung. Auch empirisch gibt es keinen Beleg für die These vom Wettbewerbshindernis. Staaten mit hoher Sozialleistungsquote und hohen Löhnen wie Dänemark, Schweden oder Österreich haben eine deutlich niedrigere Arbeitslosigkeit als Deutschland. Weder theoretisch noch empirisch kann ein Zusammenhang zwischen Lohnnebenkosten und Arbeitsplatzentwicklung aufgezeigt werden. Bleibt die Frage, ob sinkende Sozialbeiträge psychologische Wunder bewirken. Als Rot-Grün die Rentenbeiträge deutlich gesenkt und dafür die Ökosteuer eingeführt hat – was blieb in der Missstimmungsdemokratie Deutschland in Erinnerung? Wenn in einer schwierigen Lage Arbeitslose und Kranke als Sündenbock herhalten, beweist dies nur die ökonomische Unaufgeklärtheit und Verrohung der Akteure.

Sozialstaat ist nötig

Sozialstaatliche Sicherung ist nötig, damit diese Gesellschaft funktioniert. Es ist ein Irrtum, dass sie im modernen Kapitalismus ein Fremdkörper sei. Denn dieser braucht qualifizierte Arbeit. Die sie leisten, müssen bereit und in der Lage sein, ihre Arbeitskraft zu erhalten, weiterzuqualifizieren, flexibel anzubieten. Ohne funktionierende Sicherung, könnten sich ihre produktiven Potenziale nicht entfalten. Deutlich wird dies da, wo der deutsche Sozialstaat nicht funktioniert. Die Entwertung der Arbeitskraft von Millionen Müttern, die nicht oder unterqualifiziert beschäftigt sind, ist ein gesellschaftliches und ökonomisches Problem für Deutschland: nicht weil wir zuviel, sondern weil wir zuwenig Sozialstaat haben.

Der Sozialstaats soll nicht nur Flexibilität ermöglichen, sondern auch ihre Grenzen aufzeigen. Wird das versäumt, kann er nicht mehr auf Solidarität zurückgreifen. Deutlich wird das an der Pflegeversicherung: Sie setzt voraus, dass es Angehörige gibt, die in der Lage sind, zu pflegen. Werden Mobilitätsanforderungen auf die Spitze getrieben, leben immer weniger Menschen in der Nähe ihrer Eltern.

Neue Strukturen – neue Risiken

In den letzten Jahren hat die Informationstechnologie Produktion und Konsum verändert und geprägt hat. Für die „New Economy“ wurde behauptet, die soziale Sicherung habe sich überholt. Es ist Ernüchterung eingetreten. Wer in Metabox oder Mobilcom investiert hat, ist heute froh, wenn ihm BfA und AOK geblieben sind. Auch flexible Unternehmensstrukturen führen nicht zu weniger, sondern zu mehr und anderer sozialer Schutzbedürftigkeit. Wer seine Arbeitskraft mal hier mal da anbietet und auf ständige

Qualifikation angewiesen ist, braucht eine stabile Sicherung, die es ihm etwa ermöglicht, nicht nur zu existieren, sondern auch sich weiterzuqualifizieren. Die Jusos haben hierzu Vorschläge für eine Arbeitsversicherung gemacht. Notwendig ist eine Diskussion über die Zielrichtung und Qualität sozialstaatlicher Leistungen. Es wäre gut, wenn über die Einbeziehung Selbstständiger in die Sozialversicherung nicht so gesprochen würde, als ginge es nur um zusätzliche Einzahler. Vielmehr müssen diese neuen Selbstständigen genauso für die Risiken Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit gesichert sein wie andere auch.

Standards durch Gesetz und Tarifvertrag sichern, dass die Konkurrenz der Unternehmen nicht ein Wettbewerb um niedrige Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen ist, sondern um mehr Produktivität und bessere Produkte. Gewerkschaften und Tarifsysteem sind ein positiver Faktor im internationalen Wettbewerb und wesentliche Ursache, dass der Kapitalismus so dynamisch ist. Diktatur führt nicht nur im politischen Bereich zu Stagnation und Verkrustung, sondern auch im ökonomischen. Öffnungsklauseln können unterschiedliche Bedingungen im Wettbewerb berücksichtigen. Wird aber die betriebliche Aushandlung der Arbeitsbedingungen zum Regelfall, geht die Schutz- und Ordnungswirkung verloren. Entsprechende Vorschläge sind nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch ökonomisch bedenklich.

Arbeitsrecht als Wettbewerbsvorteil

Auch das individuelle Arbeitsrecht dient der Rationalität des Gesamtsystems. Der Schutz vor schneller und willkürlicher Kündigung zwingt die Unternehmer, Qualifizierung statt „hire and fire“ zu betreiben. Der Kündigungsschutz gilt in Betrieben mit mehr als fünf

Beschäftigten. Dieser Schwellenwert ist angeblich ein Beschäftigungshemmnis. Empirische Untersuchungen belegen das nicht (vgl. Pfarr e.a. 2003). Die vorgeschlagene Nichtanrechnung der befristet Beschäftigten auf den Schwellenwert setzt einen Anreiz, mehr Personen befristet zu beschäftigen. Damit ist nichts gewonnen. In Spanien sind die meisten Arbeitsverhältnisse befristet – und die Arbeitslosigkeit ist an der Spitze der EU. Die wahlweise Abfindung bei betriebsbedingten Kündigungen könnte sinnvoll sein, darf aber nicht die treffen, die sich zu Recht gegen willkürliche Kündigung wehren. Die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen soll durch eine mit dem Betriebsrat auszuhandelnde Namensliste ersetzt werden können. Diese Regelung gab es – wie den erhöhten Schwellenwert – schon in der Spätphase der Kohl-Regierung, ohne dass damit Arbeitsplätze geschaffen wurden. Sie ist problematisch, weil sie den Betriebsrat in die Rolle bringt, nicht mehr Interessenvertretung zu sein, sondern praktisch mitzukündigen.

Armut durch Arbeitslosigkeit

In der Arbeitsförderung ist das Tempo von Reformen sehr hoch. Es fehlt die Zeit, Neues überhaupt umzusetzen. So war das Job-Aktiv-Gesetz kaum erprobt, da kamen Hartz I und II. Die Menschen, die Ämter und Betriebe müssen aber wissen, worauf sie sich einstellen können, sonst bewirkt keines der Instrumente mehr etwas. Nun ist vorgeschlagen, das Arbeitslosengeld bis zum 55. Lebensjahr nur noch maximal zwölf Monate zu zahlen. Bei über 55-jährigen sollen es achtzehn Monate sein. Für einen 53-jährigen Arbeitslosen bedeutet dies eine Halbierung der bisherigen Bezugsdauer. Danach soll es nicht mehr Arbeitslosenhilfe geben, sondern eine einheitliche Leistung auf

dem Niveau der Sozialhilfe. So etwas hätte nur dann mit „Fördern und Fordern“ zu tun, wenn für die Betroffenen Arbeitsplätze angeboten würden. Dies ist aber nicht der Fall. Da es sich um Versicherungsleistungen handelt, für die zuvor Beiträge geleistet wurden gilt der verfassungsrechtliche Schutz der Eigentumsgarantie. Eine Sicherung gegen Armut durch längere Arbeitslosigkeit besteht so nicht mehr. Wenn wieder mehr Kinder in Familien aufwachsen, die auf Sozialhilfeniveau gesetzt sind, kann dies kaum als überzeugende zukunftsweisende Sozialreform gelten. Wenn die Kommunen aus der Finanzierung der Arbeitslosigkeit entlassen werden sollen, ist grundsätzlich gut und vernünftig. Wenn dabei aber die kommunalen Beschäftigungsinitiativen kaputt gehen, ist nichts gewonnen.

Vergessene Privilegien

Aus dem Blickfeld gerückt sind die Familienleistungen. Das ist erstaunlich, wenn von Konzentration auf die wirklich Bedürftigen gesprochen wird. Ehegattensplitting bedeutet deutlich verminderte Steuerlast für die Verheirateten, bei denen ein Partner mehr verdient als der andere, etwa bei Managern, Verfassungsrichtern, Abgeordneten und Chefredakteuren, bei denen eine Hausfrauenehe zum Lebenszuschnitt gehört. Sie werden auch dann gefördert, wenn keine Kinder da sind. Auch der Familienleistungsausgleich für Familien mit Kindern gibt denen am meisten, die schon viel haben. Wer durch Kinderfreibetrag einen höheren Steuervorteil realisiert als er Kindergeld bekommen würde, erhält diesen Vorteil. Das betrifft die 20% mit den höchsten Einkommen. Im Gegensatz zu den Sozialversicherungsleistungen ist dieser Vorteil nicht auf abhängig Beschäftigte begrenzt – und er steht nicht im Zentrum der veröffentlichten Kritik. Das

großzügig für alle Kinder ausgeschüttete Geld fehlt bei den Einrichtungen der Kinderbetreuung. Für die Investitionen, um Deutschland auf europäisches Niveau bei der vorschulischen Kinderbetreuung zu bringen, ist kein Geld da. Bildungskatastrophe, soziale Ungleichheit der Bildungschancen, Armut Alleinerziehender sind die Folgen. Das ist Fehlverteilung von Sozialaufwand, die wir uns nicht mehr leisten können.

Wen trifft die Krankengeldstreichung?

Die Herausnahme des Krankengeldes aus der gesetzlichen Krankenversicherung löst weder kurz- noch langfristige Probleme. Sie betrifft jeden, der länger als sechs Wochen arbeitsunfähig ist und bisher einen Anspruch auf bis zu anderthalb Jahre Krankengeld hatte sowie Eltern mit kranken Kindern. Eine private Sicherung wird risikoadäquat erfolgen. Das heißt: Menschen mit Kindern, mit Vorerkrankungen, chronischen Krankheiten und verschleißenden Berufen bekommen diese Versicherung entweder gar nicht oder müssen sie teuer bezahlen. Höhere Selbstbeteiligung, Selbstbehalte und Praxisgebühren werden zur Folge haben, dass auch notwendige Arztbesuche unterbleiben. Auch mit Härteklauseln:

Gesundheitspolitisch sind diese Maßnahmen problematisch, weil notwendige Arztbesuche unterbleiben und die soziale Ungleichheit der Gesundheitschancen verschärft wird.

Strukturreform ist richtig

Viele Vorschläge zur Strukturreform sind zu unterstützen: Die Abschaffung des Vertragsmonopols der kassenärztlichen Vereinigungen, unabhängige Qualitätssicherung der ärztlichen Behandlung und der Arzneimittelversorgung sind dringend notwendig, wenn

Beitragsmittel vernünftig und effizient verwendet werden sollen. Das Nebeneinander von niedergelassenen Fachärzten und Krankenhäusern in der fachärztlichen Versorgung ist weltweit einzigartig. Wir brauchen größere Einheiten und Gesundheitszentren. Dies ist auch im Interesse der Patienten, die im gegenwärtigen System keine optimale Versorgung finden, weil jeder Arzt das Interesse hat, möglichst viele eigene Leistungen zu erbringen, statt rasch zur bestmöglichen spezialisierten Leistung zu führen. Der vorgeschlagene elektronische Patientenausweis wird auf diesem Weg notwendig sein. Auf der Kassenseite leisten wir uns einen irrationalen Wettbewerb der Krankenkassen um gesunde Versicherte. Das führt zu einer ungerechten Beitragsbelastung und Versorgungsmängeln. Die sinnvollste Lösung wäre die regionalisierte Einheitskasse. Auf der Beitragsseite gibt es nur wenige befriedigende Gründe, warum es eine Pflichtversicherungsgrenze gibt. Ihre Heraufsetzung und die Einbeziehung bisher ausgenommener Gruppen und Einkommensarten könnte ebeneffizienter bei der Stabilisierung der Beiträge sein als planloser Leistungsabbau.

Es ist zu hoffen, dass wir zu einer rationalen Diskussion über die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme zurückkehren. Sie für die jüngere Generation zu erhalten und zu sichern, ist eine Frage der Generationengerechtigkeit. Denn diejenigen, die im Namen der jüngeren Generation nach Abbau rufen, sind nicht die, die es mit Blut, Schweiß und Tränen zu bezahlen haben.