

Ein Essay anlässlich des Sozialstaatskongresses
der IG Metall am 27. und 28. Oktober 2016 in Berlin



WO STEHEN WIR?

*Herausforderungen
an das deutsche
Sozialmodell*

*Vortrag von
Prof. Dr. Anke Hassel
auf dem
Sozialstaatskongress
der IG Metall*

*Liebe Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren,*

der Sozialstaat steht vor vielfältigen Herausforderungen: Globalisierung der Wertschöpfungsketten, Digitalisierung der Arbeit und zunehmende Vielfalt der Lebensentwürfe und Arbeitsverhältnisse – auf all diese Herausforderungen muss der Sozialstaat der Zukunft eine Antwort finden.

Wie diese Antworten aussehen können, das diskutierten die IG Metall gemeinsam mit Politik und Wissenschaft auf dem Kongress »Sozialstaat 4.0 – sicher, gerecht und selbstbestimmt«, der am 27./28. Oktober 2016 in Berlin stattfand. Die »keynote speech« zum Auftakt des Kongresses hielt die Direktorin des WSI-Instituts der Hans-Böckler-Stiftung, die Sozialwissenschaftlerin Anke Hassel. Ihr Vortrag, den wir hier dokumentieren, verbindet den Blick in die Vergangenheit mit der Perspektive auf die Zukunft.

In einem historischen Exkurs zur Entstehung des deutschen Sozialmodells im wilhelminischen Kaiserreich zeigt Anke Hassel zunächst, dass sozialer Fortschritt immer »von unten« erkämpft wurde, niemals »von oben« zugestanden wurde: Der Sozialstaat fällt nicht einfach vom Himmel. Wir, die Gewerkschaften, machen und gestalten den Sozialstaat. Das war schon immer so und wird auch weiterhin so sein.

Was heißt das für die Zukunft des Sozialstaats? Anke Hassel verweist zu einen auf neue soziale Risiken und Risikogruppen – Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose, prekär Beschäftigte –, deren schwierige Situation der bestehende Sozialstaat bislang nur unzureichend berücksichtigt und die er zukünftig stärker berücksichtigen muss.

Warum aber brauchen wir überhaupt einen Sozialstaat? Die Antwort auf diese Frage ist ganz einfach: Offensichtlich sind Märkte allein nicht in der Lage, Gerechtigkeit zu schaffen. In Deutschland zeigt sich dies in eklatanter Weise: Die Einkommensungleichheit in Deutschland hat sich wieder auf dem Niveau am Ende des Kaiserreichs eingependelt. Deutschland hat den größten Niedriglohnsektor Europas. Und der soziale Status der Eltern bestimmt in diesem Lande nach wie vor maßgeblich über die Bildungschancen. Diese Zustände nehmen wir als IG Metall nicht hin. Denn die IG Metall will einen Sozialstaat, der Sicherheit, Gerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle ermöglicht – diese sind unsere Normative eines Sozialstaats 4.0.

Frankfurt, April 2017

Jörg Hofmann, Erster Vorsitzender der IG Metall

Vortrag von Anke Hassel zum Sozialstaatskongress der IG Metall



Foto: Peter Himsel

Vor welchen Herausforderungen steht das deutsche Sozialmodell?

»Sozialstaat 4.0 – sicher, gerecht und selbstbestimmt«, so lautet das Thema dieses Kongresses. Die Anlehnung an die vielleicht schon etwas inflationär gebrauchte Formel, alles Gegenwärtige mit dem Zusatz »4.0« zu etikettieren, um damit zeitgemäß zu wirken, ist offensichtlich. Was meint diese Rede von einem Sozialstaat 4.0? Meinem Verständnis nach geht es bei dieser Formulierung um die Frage, wie der Sozialstaat im Zeitalter der Digitalisierung Bestand haben kann bzw. sich fortentwickeln, sich vielleicht auch verändern muss, um weiterhin zukunftsfähig zu sein.

Zum Thema der Digitalisierung und den daraus sich ergebenden Herausforderungen für den Sozialstaat werde ich im Folgenden allerdings nur sehr wenig sagen. Im Mittelpunkt meines Vortrags steht vielmehr das deutsche Sozialmodell. Die grundsätzliche Prämisse der folgenden Ausführungen lautet, dass wir dieses spezifische Sozialmodell, wie es sich in Deutschland seit dem wilhelminischen Kaiserreich ausgeprägt hat, und die heutigen Herausforderungen an dieses Sozialmodell verstehen müssen, bevor wir eine Antwort auf die Frage finden können, wie der Sozialstaat im Zeitalter der Digitalisierung, also der so genannte Sozialstaat 4.0, in Zukunft aussehen kann oder sollte.

Prof. Dr. Anke Hassel studierte Politik- und Wirtschaftswissenschaften sowie Rechtswissenschaften. Ab 1997 forschte sie am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Promotion (1998) und Habilitation (2003) an der Ruhr-Universität Bochum. 2003/2004 war sie im Planungstab des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit tätig, erhielt 2005 einen Ruf an die Jacobs University Bremen als Professorin für Soziologie und lehrte von 2005 bis 2016 an der Hertie School of Governance. Seit September 2016 ist sie Wissenschaftliche Direktorin des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung.

Betriebliche Praxis als Keimzelle des deutschen Sozialmodells

Das deutsche Sozialmodell entstand im Zuge spezifischer politischer und sozialer Auseinandersetzungen zwischen dem wilhelminischen Obrigkeitsstaat und der immer stärker werdenden Bewegung der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften. 1883 wurde auf Initiative des Reichskanzlers Bismarck hin im deutschen Reichstag das Gesetz zur Einführung der Krankenversicherung für die Arbeiter verabschiedet. Gemeinsam mit der Unfallversicherung und dann später der Rentenversicherung war dieses Gesetz zur Krankenversicherung der Grundstein des deutschen Sozialmodells.

Blickt man nun etwas genauer auf dieses Gesetz zur Einführung der Krankenversicherung aus dem Jahre 1883 (Abbildung 1), dann lässt sich sofort erkennen, welche sozialen Fragen seinerzeit im Mittelpunkt standen und welche Lösungen für diese Fragen vorgesehen waren:

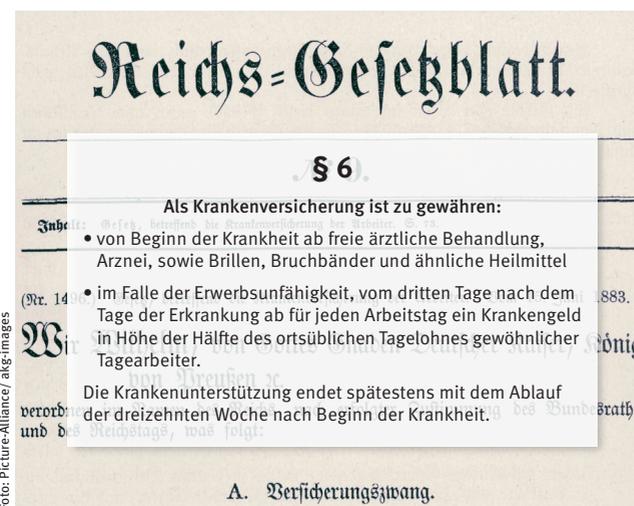


Abbildung 1: Gesetz zur Einführung der Krankenversicherung aus dem Jahr 1883

Vorgesehen war eine Krankenunterstützung, die eine freie ärztliche Behandlung beinhaltet. Aber es gab auch schon ein Krankengeld, das im Falle der Erwerbsunfähigkeit ab dem dritten Tage der Erkrankung gezahlt wurde und die Hälfte des durchschnittlichen Lohnes eines Tagelöhners betrug.

Der Kontext der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung ist uns allen bewusst. Schon 1881 hatte Kaiser Wilhelm I. in einer kaiserlichen Botschaft bemerkt, dass »die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde.«

Zuckerbrot statt Peitsche – so lautete also das Rezept, mit dessen Hilfe die Arbeiterbewegung in den wilhelminischen Obrigkeitsstaat integriert und die soziale Revolution vermieden werden sollte. Im Zuge dieser Überlegungen regte der Kaiser an, die Unfallversicherung und die Krankenversicherung einzuführen.

Es wäre aber falsch anzunehmen, dass Bismarck im Zuge seiner Auseinandersetzung mit der Sozialdemokratie den Sozialstaat, also etwa die Krankenversicherung, gleichsam erfunden hat. Denn es gab schon lange vor Bismarcks Gesetzesinitiative Krankenkassen. So gab es Mitte des 19. Jahrhunderts schon viele örtliche Krankenkassen, betriebliche Krankenkassen, Hilfskassen und Unterstützungsvereine. Und dies alles vielfach mit gewerkschaftlicher Unterstützung!

Ich betone dies deshalb so ausdrücklich, weil es wichtig ist zu wissen, dass vieles von dem, was an Maßnahmen zur Sozialversicherung von Seiten der staatlichen Behörden eingeführt wurde, auf eine bestimmte betriebliche und auch tarifliche Praxis zurückgriff. Schon damals also, in der

Geburtsstunde des deutschen Sozialmodells, kam der betrieblichen Praxis die Rolle eines Motors für sozialen und politischen Fortschritt zu, die dann durch Bismarck verallgemeinert und auf die Ebene einer umfassenden gesetzlichen Regelung gehoben wurde. Die eigentliche Innovation fand woanders statt. Die Initiative zur Sozialgesetzgebung verdankte sich den jahrelangen politischen und gewerkschaftlichen Auseinandersetzungen vor Ort.

Nun wissen wir heute, dass Bismarck sein Ziel, die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften zum Verschwinden zu bringen, indem er ihren Forderungen teilweise entgegenkam, nicht erreicht hat. Im Gegenteil. Nachdem die Kranken- und Rentenversicherung eingeführt worden waren, sind die Gewerkschaften daran erstarkt. Und sie sind auch daran erstarkt, dass sie an der Selbstverwaltung der Krankenkassen, aber auch der Rentenversicherung beteiligt waren.

Bereits damals also wurde die Grundstruktur eines Sozialmodells entwickelt, welches bis heute den deutschen Sozialstaat prägt. Es gab Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, wenn auch die Arbeitnehmer damals zwei Drittel dazu beitrugen, und es gab eine Selbstverwaltung der Sozialkassen.

Diese Grundstruktur des deutschen Sozialmodells war dann auch die Grundlage dafür, dass der deutsche Sozialstaat bei Ausbruch des Ersten Weltkrieges in vielerlei Hinsicht führend

»Schon in der Geburtsstunde des deutschen Sozialmodells kam der betrieblichen Praxis die Rolle eines Motors für sozialen und politischen Fortschritt zu.«



Foto: dpk-Bildagentur

Abbildung 2: Schaubild zur deutschen Sozialversicherung aus dem Jahr 1913.

auf der Welt war. Deutschland hatte damals die beste Sozialversicherung weltweit. Sie umfasste die Unfallversicherung, eine entwickelte Rentenversicherung und die Krankenversicherung. Die Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung in anderen Ländern orientierte sich in hohem Maße an den sozialen Fortschritten, die in Deutschland errungen worden waren. »Die deutsche Sozialversicherung steht in der ganzen Welt vorbildlich und unerreicht da« – so heißt es selbstbewusst auf einem Plakat aus dem Jahre 1913 (siehe Abbildung 2).

»Die Frage der Lohnfortzahlung stand vor allem deshalb auf der politischen Agenda, weil es keine Gleichstellung gab zwischen Angestellten und Arbeitern.«

Betriebliche und tarifliche Auseinandersetzungen als Vorreiter des sozialen Fortschritts

Springen wir aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg in unsere Gegenwart. Was ist aus der Krankenversicherung, was ist vor allem aus der Lohnfortzahlung geworden?

Ein Plakat des DGB aus dem Jahr 1954 verdeutlicht, dass die Lohnfortzahlung nach dem Zweiten Weltkrieg erneut auf der politischen Agenda stand. Und die Frage der Lohnfortzahlung stand vor allem deshalb auf der politischen Agenda, weil es keine Gleichstellung gab zwischen Angestellten und Arbeitern (siehe Abbildung 3):



Abbildung 3: Plakat des DGB aus dem Jahr 1954 zum Thema Lohnfortzahlung bei Krankheit

»Soziale Innovationen wurden immer erst betrieblich getestet, bevor sie dann in die politische Diskussion überführt wurden.«

Angestellte hatten schon immer eine Gehaltsfortzahlung, aber Arbeiter hatten damals nur ein Krankengeld, so wie es ursprünglich in der Bismarck'schen Krankenversicherung vorgesehen war. Diese Ungleichbehandlung von Angestellten und Arbeitern hat der DGB 1954 zum politischen Thema gemacht und eine Kampagne zur Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten geführt.

Um dieser Kampagne zu einer entsprechenden Durchschlagskraft zu verhelfen, hat die IG Metall dann 1956 in Schleswig-Holstein 16 Wochen lang gestreikt, um die Angleichung der Arbeiter und Angestellten bei der Lohnfortzahlung zu erreichen.

Erneut kann man an diesem historischen Beispiel die soziale Vorreiterrolle von betrieblichen und tariflichen Auseinandersetzungen und das Zusammenspiel von diesen Auseinandersetzungen mit gesetzlichen Initiativen erkennen. Denn zunächst waren es eine tarifliche Auseinandersetzung und ein Streik, die dann zu einer gesetzlichen Initiative führten. Es dauerte dann noch bis 1969, bis der Gesetzgeber schließlich die Lohnfortzahlung der Arbeiter und der Angestellten gesetzlich gleichstellte.

Es geht mir hier nicht um historische Exkurse um ihrer selbst willen. Vielmehr verdeutlicht sowohl die Einführung der Bismarck'schen Sozialgesetze als auch die Debatte um

die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für Arbeiter nach dem Zweiten Weltkrieg, dass das deutsche Sozialmodell weit mehr ist als der Sozialstaat. Denn in beiden Fällen wirkten betriebliche Praktiken und tarifliche Auseinandersetzungen als Vorreiter für einen sozialen Fortschritt, der zuletzt dann auch in einer gesetzlichen Regelung seinen Niederschlag fand. Der soziale Fortschritt wurde also gleichsam »von unten« erkämpft und nicht von einer wohlwollenden Instanz »von oben« verliehen.

Am Beispiel der Einführung der Krankenversicherung oder der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall lässt sich sehr schön zeigen, dass sich soziale Errungenschaften stets aus dem Zusammenspiel von betrieblichen Entwicklungen, tariflichen Innovationen und den im Anschluss daran erfolgenden gesetzlichen Initiativen verdanken.

Dabei kommt den betrieblichen und tariflichen Entwicklungen nicht nur die Rolle eines Motors für sozialen Fortschritt zu, sondern die betriebliche und tarifliche Praxis fungiert gleichsam auch als Versuchslabor. Denn es lässt sich zeigen, dass soziale Innovationen immer erst betrieblich getestet wurden, bevor sie dann in die politische Diskussion überführt wurden.

Herausforderungen des deutschen Sozialmodells heute

Wenn wir heute vor der Aufgabe stehen, den Sozialstaat oder auch die Sozialpolitik neu zu gestalten und für neue Risiken neue Lösungen zu finden, dann müssen wir uns dieses skizzierten Zusammenhangs von betrieblichen und tariflichen Lösungen und gesetzlicher Ebene bewusst sein. Die betriebliche Praxis ist der entscheidende Ort, an dem neue Ideen und soziale Innovationen entstehen und

zunächst auf der Ebene des Betriebs getestet werden. Und natürlich wirken die gesetzlichen und sozialpolitischen Entwicklungen stets auch auf die Sozialpartner und insbesondere die Gewerkschaften zurück. In der Sozialversicherung ist das ja angesichts der Selbstverwaltung der Sozialkassen ganz offensichtlich.

Die angeführten historischen Beispiele verdeutlichen ebenfalls, dass soziale Innovationen und anschließende sozialpolitische Weiterentwicklungen immer in ganz spezifischen historischen Kontexten erfolgen. Und diese spezifischen historischen Kontexte für die Herausbildung eines bestimmten Sozialmodells haben verschiedene Dimensionen: politische, wirtschaftliche, aber auch allgemeine ideologische.

Mit dieser letzten Dimension möchte ich darauf hinweisen, dass natürlich Auseinandersetzungen um die Fortentwicklung eines Sozialmodells immer in einem öffentlichen oder kulturellen Rahmen stattfinden, in dem die öffentliche Meinung und die Wahrnehmung von bestimmten Themen durch bestimmte Ideologien geprägt und dominiert werden. Wir haben seit Beginn der 80er-Jahre gesehen, dass die ideologische Orientierung in vielen Bereichen der Sozialpolitik auf Liberalisierung und auf die Einführung von Märkten und Marktmechanismen in die soziale Sicherung setzte.

»Der genaue Zuschnitt eines Sozialmodells hängt immer davon ab, wie Erwerbstätigkeit und der Arbeitsmarkt strukturiert sind.«

Heute sind wir an einem Punkt angelangt, wo sich diese ideologische Orientierung durchaus wieder umdreht. Heute glauben immer weniger Menschen, dass Märkte soziale und politische Probleme am besten lösen. Weite Teile der öffentlichen Meinung, aber auch viele Positionen in der politischen Auseinandersetzung orientieren sich neu und fragen sich, was heute die Sozialversicherung, was die Tarifpolitik, was die Betriebspolitik leisten können?

Welches sind also nun heute die entscheidenden Herausforderungen für das deutsche Sozialmodell?

Neben der grundsätzlichen Tatsache, dass sich die Konturen eines Sozialmodells immer aus der Interaktion von Tarifpolitik, Betriebspolitik und Sozialpolitik ergeben, hängt der genaue Zuschnitt eines Sozialmodells immer davon ab, wie Erwerbstätigkeit und der Arbeitsmarkt strukturiert sind.

Und dabei geht es immer um dreierlei: Es geht immer um Vorstellungen von guter Arbeit – das betrifft die Lohnentwicklung ebenso wie die Gestaltung der Arbeitszeit –, es geht immer um Tarifbindung und es geht immer um das normale Arbeitsverhältnis. Und aus diesen drei Faktoren – gute Arbeit, Tarifbindung und normales Arbeitsverhältnis – ergab sich der »klassische« Arbeitsmarkt, so wie er in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg und bis vor kurzer Zeit eigentlich prägend war.

Bei Auseinandersetzungen auf dem Arbeitsmarkt ging es bis in die 1990er Jahre hinein immer um diese drei Aspekte: Alle sozialen Sicherungsmaßnahmen, die ergriffen wurden, orientierten sich daher stets an denjenigen, die auf diesem Arbeitsmarkt aktiv waren. Die Folge davon war, dass genau jene soziale Risiken im Vordergrund standen, denen auch

»Gute Arbeit ist der erste Schritt zu einem guten Sozialstaat. Und Tarifbindung ist der erste Schritt zur guten Arbeit.«

schon die Aufmerksamkeit der Bismarck'schen Gesetzesinitiativen gegolten hatte, nämlich: Alter, Arbeitslosigkeit und Krankheit.

Für die Vermeidung oder Absicherung dieser drei klassischen sozialen Risiken hat sich in der 150jährigen Geschichte der Herausbildung des deutschen Sozialmodells ein effizientes Instrumentarium herausgebildet. Dieses Instrumentarium besteht aus staatlichen Leistungen, aus Leistungen der Sozialversicherungssysteme, aus betriebs- oder tarifpolitischen Maßnahmen und aus Maßnahmen der privaten Vorsorge. Das sind die vier großen Instrumente, die sich in der Geschichte des deutschen Sozialmodells herausgebildet haben, um die sozialen Risiken von Alter, Arbeitslosigkeit und Krankheit abzusichern.

Durchaus mit Erfolg: Denn wenn man gut beschäftigt ist, wenn man ein gutes tarifliches Gehalt hat, dann hat man weniger soziale Risiken im Alter, weil die Rente reicht. Wenn man eine gute tariflich geschützte Beschäftigung hat, dann hat man weniger Krankheitsrisiken, und es reduziert sich das Risiko der Arbeitslosigkeit. Das zeigt: Gute Arbeit ist der erste Schritt zu einem guten Sozialstaat. Und Tarifbindung ist der erste Schritt zur guten Arbeit. Die Tarifbindung verbessert Arbeitsbedingungen und Gehaltsstrukturen in allen Dimensionen.

Die Veränderung der Struktur von Erwerbstätigkeit: Wie geeignet ist das deutsche Sozialmodell für neue soziale Risiken?

Was aber, wenn die Risiken, für die ein bestimmtes Sozialmodell einst entwickelt wurde, sich verändern? Läuft dann womöglich die skizzierte Instrumentation der Vorsorge und der Absicherung von Risiken, so sinnvoll es für bestimmte Risiken war und ist, ins Leere, weil es für neue Risiken eben gerade nicht mehr tauglich ist? Und muss sich dann ein Sozialmodell auch weiterentwickeln und, falls ja, in welcher Weise?

Die Entstehung neuer Risiken und neuer Risikogruppen ergibt sich vor allem aus der Veränderung der Struktur von Erwerbstätigkeit. Ich möchte in diesem Zusammenhang drei Entwicklungen betonen:

Die wichtigste Veränderung, die auf dem Arbeitsmarkt in den letzten 20 oder 30 Jahren stattgefunden hat, ist die Teilnahme von Frauen an der Erwerbstätigkeit. Mittlerweile ist die Erwerbsquote von Frauen höher als die der Männer. Gleichzeitig ist das Arbeitsvolumen von Frauen insgesamt immer noch viel geringer als das der Männer, weil Frauen Teilzeit arbeiten, weil Frauen Familienphasen haben, weil Frauen weniger Stunden arbeiten. Aber die weitgehende Angleichung des Erwerbsverhaltens der Frauen an das der Männer ist definitiv der größte Strukturwandel, der in den letzten 30 Jahren auf dem Arbeitsmarkt stattgefunden hat.

Dieser fundamentale Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt ist natürlich seinerseits das Ergebnis der Veränderung von Familienstrukturen. Er steht in Verbindung mit steigenden Scheidungsraten und der wachsenden Anzahl von Alleiner-

ziehenden. Heute ist die große soziale Frage in Deutschland nicht die Frage der Altersarmut, auch wenn ich die Gefahr von Altersarmut keineswegs unterschätze und kleinrede. Die große soziale Frage der Gegenwart ist vielmehr die Frage der Alleinerziehenden (siehe Abbildung 4): 40 Prozent aller Alleinerziehenden leben unterhalb der Armutsgrenze. Eine Million Kinder in Deutschland leben unterhalb der Armutsgrenze, und diese sind zumeist Kinder von Alleinerziehenden.

Dort also, bei den alleinerziehenden Frauen, ist ein neues soziale Risiko angesiedelt, welches durch das deutsche Sozialmodell und die ihm zugrunde liegende Konzentration auf tradierte Risiken und auf bestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung eben dieser tradierten Risiken, wie Alter, Arbeitslosigkeit und Krankheit, nicht oder allenfalls schwach abgedeckt wird.

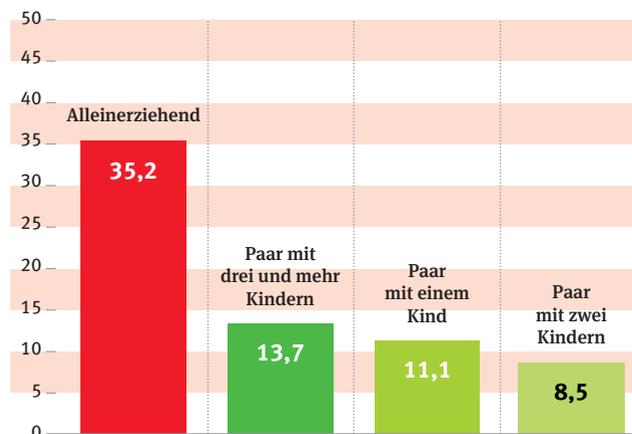


*Armutgefährdung ist definiert als Einkommen niedriger als 60 Prozent des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens der Gesamtbevölkerung (Median)

**alle regelmäßig gezahlten staatlichen Sozialleistungen an den Haushalt oder einzelnen Mitgliedern des Haushaltes wie Kindergeld, Arbeitslosenunterstützung, Wohngeld, Leistungen der Grundsicherung und Leistungen im Rahmen von Bildung und Gesundheit sowie alle sonstigen regelmäßigen Sozialleistungen

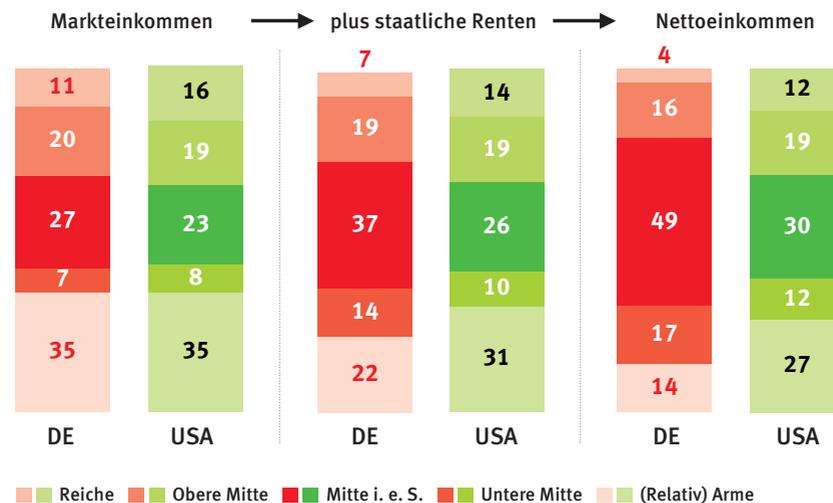
Abbildung 4: Alleinerziehende sind besonders gefährdet

Armutgefährdungsquote* ausgewählter Haushaltstypen mit Kindern nach Bezug von Sozialleistungen** in Deutschland (2013), in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, EU-SILC, Fachserie 15 Reihe 3, Tabelle 3.1; Eurostat

Abbildung 5: Armutsgrenze Deutschland im Vergleich zu USA



(Relativ) Arme: unter 60 Prozent des mittleren Einkommens; Untere Mitte: 60 bis 80 Prozent des mittleren Einkommens; Obere Mitte: 80 bis 90 Prozent des mittleren Einkommens; Reiche: über 90 Prozent des mittleren Einkommens; ohne Einkommensvorteile aus selbstgenutztem Wohneigentum.
Quelle: Niehues, 2006b; PSID; SOEP v31; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Eine zweite neuartige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ergibt sich aus der technologischen Entwicklung, insbesondere deshalb, weil neue Technologien bestimmte Qualifikationen entwerfen. Die Welt ist schnelllebiger geworden. Unternehmen restrukturieren schneller.

Arbeitsplätze sind nicht mehr so sicher. Damit einher geht eine größere Bewegung und Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt.

Ein drittes großes Thema, für welches das deutsche Sozialmodell bislang nur unzureichend gerüstet ist, sind prekäre Arbeitsformen und ein um sich greifender Niedriglohnsektor.

Betrachtet man allein die Markteinkommen in Deutschland, dann befinden sich 35 Prozent aller Erwerbstätigen mit ihrem Markteinkommen unterhalb der Armutsgrenze.

Berücksichtigt man Sozialtransfers und schaut sich die verfügbaren Einkommen an, dann verändert sich diese Zahl noch einmal. Aber dennoch: 35 Prozent aller Erwerbstätigen in Deutschland haben ein Markteinkommen, das unterhalb der Armutsgrenze liegt. Das ist ein Niveau, welches mit dem der USA vergleichbar ist (*siehe Abbildung 5*). Das einstmalige Musterland des sozialen Fortschritts und der einstmalig fortschrittlichste Sozialstaat der Welt weisen also hinsichtlich der Ausbildung prekärer Arbeitsverhältnisse mittlerweile amerikanische Verhältnisse auf. Für einen solchen Anstieg der »working poor« ist das deutsche Sozialmodell aber gar nicht ausgestattet.

Diese drei neuartigen Tendenzen am Arbeitsmarkt – Wandel von Familienstrukturen und das damit verbundene Erwerbsverhalten von Frauen, neue Technologien und damit zusammenhängende Veränderung der Qualifikationsanforderungen und der Anstieg prekärer Arbeitsformen – sind die wirklich großen Herausforderungen, denen das deutsche Sozialmodell zukünftig gegenübersteht.

Zwar sind die alten Risiken immer noch da: Wir haben immer noch das Risiko Alter, wir haben immer noch das Risiko Krankheit, wir haben immer noch das Risiko Arbeitslosigkeit. Aber hinzugekommen sind eben auch neue Risiken.

Diese Risiken sind spezifischen Bevölkerungsgruppen zuzuordnen, insofern sie nur für bestimmte Gruppen der Bevölkerung oder von Erwerbstätigen relevant sind.

»Die Systeme der staatlichen Fürsorge sind nicht gut ausgestattet, weil sie sich sehr stark auf Transferleistung konzentrieren und wenig auf soziale Dienstleistungen.«

Dabei ist die Gruppe mit der höchsten Risikogefahr die Gruppe der alleinerziehenden Frauen. Wenn ich Frau bin, habe ich ein soziales Risiko, weil ich im Prinzip eine geringere Gehaltserwartung habe als Männer. Wenn ich Mutter bin, ist meine Gehaltserwartung nochmals niedriger. Aber wenn ich alleinerziehende Mutter bin, dann bin ich in einer akuten sozialen Risikogruppe. Und das ist ein neues soziales Risiko. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit gehört zu den neuen sozialen Risiken. Bin ich langzeitarbeitslos, dann befinde ich mich quasi automatisch unterhalb der Armutsgrenze und habe sehr geringe Chancen, aus diesem Segment wieder herauszukommen. Und prekäre Beschäftigung ist natürlich das dritte große Thema, wenn es um neue soziale Risiken geht. Wenn man sich nun anschaut, was die soziale Sicherung für diese neuen Risikogruppen leistet, dann kann man feststellen, dass alle vier genannten Instrumentarien des deutschen Sozialstaats nicht gut ausgestattet sind, um mit diesen neuen sozialen Risiken wirklich sinnvoll umzugehen.

Die Systeme der staatlichen Fürsorge sind nicht gut ausgestattet, weil sie sich sehr stark auf Transferleistung konzentrieren und wenig auf soziale Dienstleistungen. Alleinerziehende Mütter erfahren also nur wenig Unterstützung durch verlässliche Dienste der Kinderbetreuung, durch verlässliche Grundschulen oder durch verlässliche Schulzeiten.

Stattdessen transferiert der Sozialstaat hierzulande viel Geld, wobei er vor allem in die Mitte der Gesellschaft transferiert, also auch nicht unbedingt die Niedrigverdiener und Alleinerziehenden viel von diesen Transfers profitieren. Das heißt, der deutsche Sozialstaat verteilt also nur wenig an die neuen sozialen Risikogruppen um.

Das zweite, klassische Instrumentarium des deutschen Sozialmodells ist die Sozialversicherung, das Herz des deutschen Sozialstaats. Die deutsche Sozialversicherung ist sehr beliebt. Wenn man sich Umfragen anschaut, dann finden alle die Rentenversicherung gut.

Aber auch die deutsche Sozialversicherung kümmert sich nicht ausreichend um neue soziale Risiken, sondern die Sozialversicherung ist dafür da, den Lebensstandard, den ein Arbeitnehmer, eine Arbeitnehmerin, einmal erworben hat, möglichst lange zu halten. Sie schützt also nicht die neuen Risikogruppen, sondern sie schützt diejenigen Gruppen, die schon auf dem Arbeitsmarkt etabliert sind. Ich hatte erwähnt, wie wichtig das Instrumentarium tariflicher und betrieblicher Lösungen für die Herausbildung des deutschen Sozialmodells war. Und insofern der Sozialstaat in den letzten 30 Jahren eher abgebaut als ausgebaut wurde, sind diese tariflichen und betrieblichen Lösungen natürlich auch immer wichtiger geworden. Aber betriebliche und tarif-

liche Regulierung ist kein flächendeckendes Instrumentarium, sondern sie findet nur dort statt, wo Arbeitnehmer schon relativ gut geschützt sind und wo Arbeitnehmer auch relativ gut organisiert sind. Und dies sind nicht unbedingt jene Bereiche, in denen sich Alleinerziehende, prekär Beschäftigte oder Langzeitarbeitslose aufhalten. Auch dieses Instrumentarium also kann das Problem neuer Risikogruppen nicht lösen.

Schließlich beinhaltet auch das Moment der privaten Vorsorge eine ganze Menge von Problemen. Denn wie schon die anderen Instrumentarien hat auch die private Vorsorge den Effekt, dass sie diejenigen bestärkt, die eigentlich vorsorgen können, und nicht diejenigen abdeckt, die nicht vorsorgen können.

Die bisherigen Überlegungen lassen sich so zusammenfassen: Wir erleben derzeit einen fundamentalen Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt, der bei veränderten Strukturen der Erwerbstätigkeit seinen Ausgang nimmt. Dadurch entstehen neue soziale Risiken und Gruppen, die von diesen Risiken in besonderer Weise betroffen sind. Für diese Risiken und für diese Risikogruppen bietet das deutsche Sozialmodell, wie es sich herausgebildet hat und wie es sich auf einige »klassische« Risikoformen konzentriert, derzeit keine Lösungen.

»Für neue soziale Risiken und Risikogruppen bietet das deutsche Sozialmodell derzeit keine Lösungen.«

Neue Lösungen für neue soziale Fragen: Die Gewerkschaften als Motor sozialen Fortschritts

Was kann man in dieser Situation tun? Ein zukunftstaugliches Sozialmodell muss auf die genannten Veränderungen reagieren und muss sich auf Risiken im Lebensverlauf fokussieren. Ich weiß, dass die IG-Metall das auch tut und an dieser Stelle sehr stark engagiert ist.

Eine lebensverlaufsorientierte Tarifpolitik ist eine Antwort auf die neuen Risiken im Lebensverlauf, die wir derzeit beobachten. Aber Antworten müssen natürlich auch im Bereich der Sozialversicherungen gefunden werden, und das passiert derzeit nicht. Ich denke, dass in der Tarifpolitik und in der Gestaltung der Sozialversicherungssysteme ein entscheidender Einflusshebel zur Gestaltung der zukünftigen Lebens- und Arbeitswelt liegt.

Wenn es den Gewerkschaften gelingen würde, in der Tarif-

politik, vielleicht auch in der Betriebspolitik, intelligente Lösungen zu finden, wie neue Risiken abgesichert werden können, dann könnten dadurch auch soziale Innovationen befördert werden, auf die dann später sozialpolitische Diskussionen wieder Bezug nehmen könnten.

In jedem Falle hat der Sozialstaat der Zukunft mehr auf soziale Dienstleistungen zu achten. Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, aber auch in prekärer Beschäftigung Tätige, alle diese Erwerbsgruppen sind auf soziale Dienstleistungen angewiesen, und der Staat muss viel stärker dienstleistungsorientiert werden und weniger transferdominiert, wie er dies im Moment ist.

Die Tarif- und Betriebspolitik hat dabei die Rolle des Motors für soziale Innovationen, so wie dies schon für die Herausbildung der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung entscheidend war, die dann durch den Gesetzgeber und staatliche Regulierungen weiter gefestigt werden kann.

Impressum

Herausgeber (ViSdP): Jörg Hofmann,

Erster Vorsitzender der IG Metall

Druck: apm, Darmstadt, 1. Auflage im April 2017

Produkt-Nr.: 37849-68944

»Eine lebensverlaufsorientierte Tarifpolitik ist eine Antwort auf die neuen Risiken im Lebensverlauf, die wir derzeit beobachten. Aber Antworten müssen natürlich auch im Bereich der Sozialversicherungen gefunden werden, und das passiert derzeit nicht. Ich denke, dass in der Tarifpolitik und in der Gestaltung der Sozialversicherungssysteme ein entscheidender Einflusshebel zur Gestaltung der zukünftigen Lebens- und Arbeitswelt liegt.«

Prof. Dr. Anke Hassel