

# Vom Sozialstaat zum Wettbewerbsstaat

## Zur neoliberalen Systemveränderung in Deutschland

Von Daniel Kreutz<sup>1</sup>

Mit der deutschen Vereinigung wurde 1990 nicht nur das Kapitel des ostdeutschen „Sozialismus“, sondern auch das des westdeutschen „rheinischen Kapitalismus“ geschlossen. Seither wurden die bereits seit den späten 1970er Jahren zunehmenden sparpolitischen Maßnahmen des „Sozialabbaus“ - im Sinne einer sukzessiven Reduzierung von Sicherungsniveaus - erweitert um eine Dimension grundlegender Strukturveränderungen und Paradigmenwechsel am System des „rheinischen Sozialstaats“ selbst. Die immer noch gebräuchlichen Begrifflichkeiten des „Sozialabbaus“ oder auch des „Umbaus des Sozialstaates“ greifen in so weit zu kurz, als sie die Dimension dieser Systemveränderung gegen den Sozialstaat selbst nicht erfassen. Die seit Beginn der 1990er Jahre vor dem Hintergrund von so genannter „Standortdebatte“ (Globalisierung) und Vereinigungsfolgen die herrschende deutsche Sozialpolitik maßgeblich prägt.

### I. Grundbedingungen des „rheinischen“ Sozialstaats

Der den westdeutschen Nachkriegskapitalismus prägende Sozialstaatskonsens zwischen Lohnarbeit und Kapital verdankte sich wesentlich vier Faktoren:

1. Die scharfe soziale Spaltung des Weimarer Kapitalismus im Gefolge der Weltwirtschaftskrise von 1928, die als wichtige Voraussetzung für den Siegeszug der Nazis galt, sowie die Verstrickung von Großkapital und Hochfinanz in die Katastrophe von 1933 hatten den Kapitalismus nach 1945 in eine tiefgreifende Legitimationsskrise gebracht.<sup>2</sup> Der Rekonstruktion einer marktwirtschaftlichen Ordnung in Westdeutschland konnte nur dadurch gesellschaftliche Akzeptanz gesichert werden, indem sie mit dem Versprechen wirksamer sozialer Regulierung verbunden wurde, um das Wiederaufleben eines demokratiegefährdenden sozialen Krisenszenarios wie im späten Weimar auszuschließen.
2. Die (maßgeblich von Adenauers Politik der Westintegration herbeigeführte) deutsche Teilung machte Mechanismen des sozialen Ausgleichs zur inneren Stabilisierung des „Frontstaats BRD“ erforderlich, um „systemgefährdende“ Radikalisierungen gewerkschaftlicher Kämpfe zu vermeiden.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Der Autor war von 1990 bis 2000 Sprecher der grünen NRW-Landtagsfraktion für Arbeit, Gesundheit und Soziales, bei den Koalitionsverhandlungen 1995 Verhandlungsführer der Grünen für diese Bereiche; 1997-1999 Mitglied des Koalitionsausschusses. Er hat die Grünen wegen ihrer „Wandlung zum Gegenteil ihrer selbst“ Mitte 2000 verlassen und ist seither parteilos.

<sup>2</sup> Es sei daran erinnert, dass auch das Ahlener Programm der CDU damals für „Sozialismus“ optierte.

<sup>3</sup> Der in linksgewerkschaftlichen Aktionen bis in die 80er Jahre gebrauchte Slogan „Ist der Lohn zu niedrig, denkt man leicht verfassungswidrig“ spielte demonstrativ mit diesem Zusammenhang.

3. Der „Nachkriegsboom“ mit hohen Wachstumsraten ermöglichte sozialen Fortschritt und sozialstaatlichen Ausbau vielfach auch ohne zugespitzte Verteilungskonflikte. Der Anspruch der Arbeitnehmerschaft auf Teilhabe an den Wachstums- und Produktivitätsgewinnen war dem Grunde nach nicht umstritten.
4. Nicht zuletzt durch die wiederholt unter Beweis gestellte Fähigkeit der Gewerkschaftsbewegung zum Arbeitskampf bestand ein relatives Kräftegleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit. Da keine Seite in der Lage war, die andere machtpolitisch zu dominieren, entwickelten sich vielfältige Formen des institutionalisierten Interessenausgleichs.

Der Sozialstaatskonsens war gleichsam ein „historischer Kompromiss“ zu beiderseitigem Nutzen. Er sicherte einerseits die Einbindung der sozialdemokratisch geführten Gewerkschaftsbewegung in die kapitalistische, wirtschaftlich wie politisch in den Westen eingebundenen Wirtschaftsordnung und ermöglichte andererseits die Realisierung sozialen Fortschritts – bis hin zu den Bestrebungen, in Schule und Hochschule Klassenbarrieren beim Zugang zu Bildung abzubauen.

Die vielzitierte „soziale Marktwirtschaft“ war weniger ein „System“ als das Ergebnis des Klassenkompromisses aufgrund des relativen Gleichgewichts der Kräfte, die weiterhin entgegengesetzte Gestaltungsziele im Rahmen des Sozialstaatskonsenses verfolgten: während die Gewerkschaften und die politische Linke soziale Regulierungen gegenüber dem Markt auszubauen suchten, verfolgten Arbeitgeber und liberal-konservative Politik die gegenteilige Zielsetzung. Auf Grund der objektiven Interessengegensätze blieb das relative Gleichgewicht der Kräfte und die „sozialpartnerschaftliche“ Einhegung von Konflikten stets prekär.

## **II. Vom „Vollbeschäftigungsstaat“ zur Instrumentalisierung der Massenerwerbslosigkeit**

Der „rheinische“ Sozialstaat war strukturell auf Vollbeschäftigung (Abwesenheit von Massenerwerbslosigkeit) ausgerichtet. Vollbeschäftigung zählte zu den obersten staatspolitischen Zielen. Dies war nicht nur Ausdruck des allgemeinen Wachstumsoptimismus, sondern auch der hegemonialen, aus der Weimarer Katastrophe herrührenden Überzeugung, dass Massenerwerbslosigkeit – insbesondere wenn sie dauerhaft auftritt – erhebliche Gefährdungspotentiale für das friedliche Zusammenleben, die soziale Integrationsfähigkeit der Gesellschaft und die Stabilität von Demokratie (und die wirtschaftliche Prosperität) freisetze. Die Vorstellung dauerhaft gesicherter (wenngleich patriarchalisch strukturierter) Vollbeschäftigung prägte maßgeblich die Strukturen sozialer Sicherheit: der garantierte Zugang zu angemessener sozialer Absicherung war Teil des sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses; Vollbeschäftigung war für eine stabile Finanzbasis der paritätisch beitragsfinanzierten Sozialversicherung unerlässlich.

Steuerfinanzierte Sozialsysteme (wie Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld) hatten demgegenüber lediglich ergänzende Funktionen. Dem Verfassungsgebot von der „Sozialpflichtigkeit des Eigentums“ entsprechend herrschte allerdings weithin Konsens, dass die wirtschaftlich Starken (Arbeitgeber und Vermögensbesitzer) auch steuerlich angemessen zur Finanzierung des Sozialstaats beizutragen haben.

Das weitgehend durch Arbeitsrecht und Flächentarifverträge regulierte (patriarchalische) Normalarbeitsverhältnis galt als selbstverständlicher Ausfluss des (z.B. in der NRW-Landesverfassung ausdrücklich verankerten) Anspruchs der Arbeitnehmerschaft, an der Gestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen im Sozialstaat gleichberechtigt mitzuwirken.

Stagnative Wirtschaftsentwicklungen ließen die Verteilungsspielräume schrumpfen und führten zu vermehrten Verteilungskonflikten. Mit der wiederauflebenden Massenarbeitslosigkeit<sup>4</sup> begann die Erosion der Finanzbasis der Sozialversicherung. Der Aufbruch von Frauen aus dem patriarchalischen Lebensmodell der Hausfrauenehe zugunsten selbstbestimmterer und ökonomisch unabhängiger Lebensformen stellte zugleich neue Anforderungen an den Arbeitsmarkt und die gesellschaftliche Organisation von Erziehungs- und Pflegearbeit. Seit der „rheinische“ Sozialstaat derart in die Krise geriet, war die Bindung von sozialer Sicherheit an Erwerbsarbeit vielfältiger und oft berechtigter Kritik ausgesetzt. So wurde von feministischer Seite zu Recht der regelhafte Ausschluss von Frauen aus der über Erwerbsarbeit vermittelten sozialen Sicherung angegriffen. Die rationalisierungsbedingt wachsende Arbeitsplatzlücke und steigende Erwerbslosigkeit führte ebenfalls zu Forderungen nach einer stärkeren Entkoppelung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung durch verstärkte Steuer- statt Beitragsfinanzierung, um auch Erwerbslosen eine uneingeschränkte Absicherung zu ermöglichen,

Teils wurde dabei allerdings übersehen: nicht die Vollbeschäftigungsorientierung des Sozialstaats (und damit die lohnbezogene Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung) ist das Problem, sondern das Unvermögen des Sozialstaats, das Vollbeschäftigungsversprechen auch unter ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und auch gegenüber Frauen einzulösen. Bestrebungen für eine erneuerte, zukunftsfähige Sozialstaatlichkeit werden sich dem Ziel einer „Neuen Vollbeschäftigung“<sup>5</sup> um so mehr stellen müssen.

Als die Finanzierungsprobleme der beitragsfinanzierten Sozialversicherung aufgrund der strukturellen Erwerbslosigkeit offenkundig wurden, reagierte die Politik zunächst mit „Sozialabbau“ und Kurs auf steuerliche Entlastungen der Wirtschaft. Die Entdeckung des Rotstifts als wichtigem Werkzeug der Sozialpolitik datiert aus der zweiten Hälfte der 70er Jahre. Schon die sozialliberale Regierung unter Helmut Schmidt („Die

---

<sup>4</sup> 1974 – im Jahr der „Ölkrise“ - überstieg die registrierte Erwerbslosigkeit erstmals wieder die Milliongrenze.

<sup>5</sup> Auf der Grundlage drastisch verkürzter Regelarbeitszeiten und eines Neuen Normalarbeitsverhältnisses, das die Erfordernisse der „weiblichen“ Erwerbsbiografie als Regelfall zugrunde legt.

Pferde müssen wieder saufen“) huldigte der Vorstellung, dass „Wachstum und Beschäftigung“ insbesondere durch Entlastungen der „Leistungsträger“ (Arbeitgeber) stimuliert werden müssten. Mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1981 wurde erstmals der sozialhilferechtliche Bedarfsdeckungsgrundsatz in Frage gestellt, indem der Teuerungsausgleich der Sozialhilfesätze eingeschränkt wurde. Gegen die Sparpolitik der sozialliberalen Koalition mobilisierten die Gewerkschaften 1982 zu bundesweiten Demonstrationen.<sup>6</sup>

Die 1980er Jahre wurden das Jahrzehnt des „Sozialabbaus“, d.h. einer Absenkung von Sicherungsniveaus und Einschränkung sozialrechtlicher Ansprüche der Versicherten und Leistungsbeziehenden. Die Liste der gesetzgeberischen Eingriffe in das soziale Leistungsrecht ist bei weitem zu umfangreich, um sie hier wiedergeben zu können. Die von Stichwortgebern aus Arbeitgeberverbänden inspirierte Philosophie der konservativ-liberalen Koalition zielte darauf, durch „maßvolle“ Leistungskürzungen und „Ausgabendisziplin“ die Sozialsysteme finanziell zu stabilisieren und zugleich mit einer angebotsorientierten Politik der Deregulierung des Arbeitsmarktes (Begünstigung prekärer Beschäftigungsformen jenseits gesicherter „Normalarbeit“ und Abbau „überzogener“ Arbeitnehmerrechte) und steuerlicher Entlastungen der Arbeitgeber das Wirtschaftswachstum zu stimulieren. Gleichwohl ließ der wirtschaftliche Aufschwung in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre das Phänomen der „Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung“ deutlich hervortreten und widerlegte schlagend die Philosophie, dass „die Gewinne von heute die Investitionen von morgen und die Arbeitsplätze von übermorgen“ seien.

Von gleichsam „strategischer“ Bedeutung für die weitere Entwicklung wurde indes, dass die Leistungskürzungen bei der Arbeitslosenversicherung in Verbindung mit dem einsetzenden Druck zur Annahme unterwertiger Beschäftigung den Schrecken der Erwerbslosigkeit für die beschäftigten ArbeitnehmerInnen sukzessive erhöhten. Dies steigerte den disziplinierenden Druck der Massenerwerbslosigkeit und erschwerte gewerkschaftliche Gegenwehr in den Betrieben. Die aktive Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten aus Betriebsverfassung und Tarifvertrag erschien zunehmend als persönliches Risiko. Zudem hatte die Änderung des § 116 AFG zum „Anti-Streik-Paragrafen“<sup>7</sup> die „kalte Aussperrung“ zu einer scharfen Waffe gegen die Gewerkschaften gemacht. Das gesellschaftliche Kräfteverhältnis wurde sukzessive zu Gunsten der Kapitaleseite zu verschoben. Seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre verlagerten die Tarifauseinandersetzungen ihr Thema von Verbesserungen für die Beschäftigten zunehmend hin zur Abwehr offensiver Deregulierungsbestrebungen der Arbeitgeber – mit allenfalls mäßigem Erfolg.

---

<sup>6</sup> Am Tag der Aktionen hatte die FDP allerdings den Koalitionsbruch bereits vollzogen und die Empörung richtete sich an der SPD vorbei gegen die marktradikalen Liberalen („Lambsdorff-Papier“).

<sup>7</sup> Mit der Änderung verweigerte die Bundesregierung Arbeitnehmern, deren Betrieb wegen der „Fernwirkung“ eines Streiks (fehlende Zulieferung/Aufträge) die Produktion einschränken muss, die Zahlung von Kurzarbeitergeld, so dass sie ans Sozialamt verwiesen wären. Es handelte sich um eine gezielte

### III. Neoliberale Revolution gegen den Sozialstaat

Die Verwendung des Begriffs „Revolution“ rechtfertigt sich daher, dass der neoliberal inspirierte Gesellschaftsumbau nahezu *sämtliche* Lebens- und Politikbereiche erfasst und grundlegend umkrempelt. Näher beleuchtet werden im Folgenden allerdings nur die Grundzüge von Veränderungen, die sich auf den Sozialstaat auswirken.

Der Zusammenfall von internationaler Rezession und vereinigungsbedingtem Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft Anfang der 1990er Jahre sorgte dafür, dass die von Arbeitgeberverbänden und liberalkonservativer Politik machtvoll inszenierte Diskussion über eine akute Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland im „globalisierten“ Wettbewerb auch in der Alltagswahrnehmung plausibel erschien. Gleichwohl handelte sich um eine interessengeleitete „Gespensterdebatte“, die auf nichts anderes zielte, als die Wirtschaft endlich von den Kosten eines angeblich „überbordenden“ Wohlfahrtsstaats zu entlasten.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung schrieb damals:

„Die Diagnose einer Strukturkrise für Westdeutschland wird mit dem Schlagwort von der Gefährdung des ‚Standorts Deutschland‘ vorangetrieben. Das ist nunmehr das dritte Mal in gut 10 Jahren, daß eine Diskussion dieser Art geführt wird. Geradezu reflexartig wird jede konjunkturelle Abschwächung von Interessenvertretern und Politikern als Standortkrise gedeutet und werden die gleichen Rezepte zur dauerhaften Gesundung angeboten. ... Offenbar bieten nun die strukturelle Schwäche der ostdeutschen Wirtschaft und die Rezession im Westen erneut Gelegenheit, mit noch größerer Härte als zuvor die Standortfrage voranzutreiben.“<sup>8</sup>

Und:

„In der Standortdebatte wird ein Problem diskutiert, das es in der behaupteten Art weder jetzt gibt, noch in der Vergangenheit in Deutschland gab. Keine empirische Untersuchung der jüngsten Zeit und keine Untersuchung in den Jahren davor hat einen tiefgreifenden Mangel an internationaler Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie nachweisen können.“<sup>9</sup>

Mit dem Zusammenbruch des „Realsozialismus“ und der deutschen Vereinigung war auf Seiten der Wirtschaft das Erfordernis, sozialen Frieden durch sozialen Ausgleich zu sichern, restlos entfallen. „Wir müssen die Krise jetzt nutzen, denn jetzt sind die Menschen reif“, verkündete Arbeitgeber-Chef Olaf Henkel 1992 in Anwesenheit des Kanzlers vor dem CDU-Wirtschaftsrat; der soziale Friede dürfe „nicht länger zur Monstranz gemacht werden“.

---

Reaktion auf die Arbeitskämpfe in der Metall- und Druckindustrie zur Durchsetzung der 35-Stunden-Woche 1984.

<sup>8</sup> DIW-Wochenbericht 26-27/93 v. 8.7.1993

<sup>9</sup> DIW-Wochenbericht 1-2/94 v. 6.1.1994

Damit wurde der Sozialstaatskonsens abschließend einseitig aufgekündigt. Die Motive sind schlicht verteilungspolitischer Natur. Die Arbeitgeber suchen sich der „marktfremden“ Kosten, die ihnen die Mitverantwortung für die Finanzierung des Sozialstaats auferlegte, zu entledigen. Im Zentrum der neoliberalen Offensive stehen seither die „Steuer- und Abgabenbelastung der Wirtschaft“ und die „Arbeitskosten“ generell, insbesondere aber die als „Lohnzusatzkosten“ bezeichneten Sozialversicherungsbeiträge. Diese vor allem deshalb, weil sie nicht nur die Arbeitgeber, sondern auch die ArbeitnehmerInnen belasten und sich daher am Besten für eine populistische Skandalisierung eigneten. Dabei stehen die Beitragserhöhungen Anfang der 1990er Jahre nicht zuletzt in Zusammenhang mit der einseitigen Überwälzung von Folgekosten der deutschen Vereinigung: die Sozialversicherungsträger im Westen haben die strukturellen Defizite der ostdeutschen Sozialversicherungsträger vorrangig aus Eigenmitteln auszugleichen. In der gesetzlichen Rentenversicherung etwa belief sich der Transfer zwischen 1991 und 1999 auf 112 Mrd. DM.<sup>10</sup>

Die herrschenden Diskussionen über einen „Umbau“ des Sozialstaats in den 1990er Jahren vollzogen einen heimlichen Paradigmenwechsel: Sie zielen nicht länger darauf, eine neue finanzielle Stabilisierung der Sozialversicherung auf dem Wege des Abbaus der Erwerbslosigkeit zu erreichen. Das Vollbeschäftigungsziel des alten Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) wurde schließlich mit der Generalreform zum SGB III gestrichen, Massenerwerbslosigkeit in der öffentlichen Diskussion „endgültig“ von einem gesellschaftlichen zu einem individuellen Defizit umdefiniert. Die strukturelle Massenerwerbslosigkeit wird seither als gegeben hingenommen und die Frage heißt nun, wie die Sozialversicherung so zurückgeschrumpft werden kann, dass sie trotz der arbeitsmarktbedingten Einnahmeausfälle wirtschaftlich funktionieren kann. In dieser Entkoppelung von sozialer Sicherung und Beschäftigung liegt ein konzeptioneller Bruch mit einem konstitutiven Paradigma des „rheinischen“ Sozialstaats. Damit wird der mit der Erwerbslosigkeit verbundene faktische Rückzug der Wirtschaft aus ihrer Mitverantwortung für die Sozialversicherung gleichsam auf die „konzeptionelle Ebene“ übertragen.

Die unter den seither herrschenden Doktrinen der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik vorangetriebenen Steuer- und Abgabenerleichterungen zugunsten der Wirtschaft vertiefen nicht nur die Finanzkrise der beitragsfinanzierten Sozialversicherung, sondern auch die der öffentlichen Haushalte. Damit produziert die neoliberal inspirierte Politik selbst jene „Sachzwänge“, auf die mit vermehrter „Sparpolitik“ in sozial relevanten Ausgabenbereichen reagiert wird. Der neue *shareholder*-Kapitalismus unter dem Regime der deregulierten internationalen Finanzmärkte verkehrt den Verfassungsgrundsatz von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, dessen Gebrauch der Allgemeinheit dienen soll, ins Gegenteil: Die sozialen Sicherungssysteme werden un-

---

<sup>10</sup> Sachgerechter wäre es gewesen, die Folgekosten der westlichen Deindustrialisierungspolitik in Ostdeutschland als vereinigungsbedingte Folgekosten aus dem Steueraufkommen zu tragen und hierzu gezielte Steuererhöhungen vorzunehmen. Entsprechende Forderungen aus SPD und Grünen blieben jedoch Tabu.

geachtet wachsender Anforderungen durch die soziale Krise gleichsam der Reichtumsförderung tributpflichtig; sozial unverantwortliche Arbeitsplatzvernichtung und kostensenkender Druck auf die verbleibenden Beschäftigten dient der einseitigen Befriedigung der Aktionäre.

Es geht nicht nur um den „Rückzug der Politik“ aus der Wirtschaft, sondern auch um einen möglichst weitgehenden Umbau öffentlicher und sozialstaatlicher Infrastrukturen nach dem Vorbild ökonomischer Wettbewerbsmärkte – gleichsam eine „Ökonomisierung des Politischen“, die die „Entpolitisierung der Ökonomie“ ergänzt. Das quer durch die Sozialpolitik geisternde Wort von der „Kundenorientierung“ deutet die Analogie zu normalen Güter- und Dienstleistungsmärkten an. Damit gelingt es auch, die frühere, emanzipatorisch orientierte Kritik an bevormundenden, bürokratischen Strukturen, wie sie insbesondere von den Grünen formuliert wurde, teilweise zur Legitimation des marktförmigen Umbaus heran zu ziehen.

Dabei hat auch die Debatte um „Kundenorientierung“ im Sozialbereich gespenstische Züge: Kunde am Markt ist nämlich stets der, der bezahlt. Dies sind die auf soziale Leistungen angewiesenen Menschen nur ausnahmsweise, nämlich dort, wo sie als Selbstzahler auftreten. Ansonsten fällt die Kundenrolle im Sozial- und Gesundheitswesen den Kostenträgern (Sozialversicherungsträger, Sozialhilfeträger) zu. Unter dem Druck von „Beitragsstabilität“, „Haushaltskonsolidierung“ und Anforderungen zur Steigerung der „Wirtschaftlichkeit“ nutzen die Kostenträger ihre Marktmacht, um die Vergütungen für die Träger sozialer Einrichtungen und Dienstleistungen zu drücken. Nicht zufällig sind es gerade Tarifverträge mit sozialen und arbeitsmarktpolitischen Trägern, die (für Beschäftigte in arbeitsmarktpolitischen Programmen) Niedrigentlohnung unterhalb früherer Tarifstandards ermöglichen.

Gegenüber den „Modernisierungsverlierern“ werden systematisch die Schrauben angezogen. Ihnen tritt der „*workfare state*“ in bemerkenswertem Gegensatz zu seiner „liberalen“ Etikettierung um so mehr als „strafender Staat“ gegenüber. Die qualitative Verschlechterung der Absicherung bei Erwerbslosigkeit und die mit dem „Lohnabstandsgebot“ legitimierte relative Absenkung des Sozialhilfeniveaus, kombiniert mit schärferen Auflagen für die Leistungsberechtigten, öffnet der Deregulierung von Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitsentgelten nach unten neue Spielräume. Orientiert an US-amerikanischen Vorbildern soll *jede* Arbeit besser sein als keine.

In den damaligen Oppositionsparteien SPD und Grüne bestand Mitte der 1990er Jahre durchaus ein Bewusstsein über den „radikalreformerischen“, systemverändernden Charakter der konservativ-liberalen Politik. So hieß es etwa im ersten rot-grünen Koalitionsvertrag in NRW von 1995:

„Mit ihrer Politik sozialer Demontage und der Begünstigung der wirtschaftlich Starken zu Lasten der Schwachen gefährdet die amtierende Bundesregierung den Fortbestand des Sozialstaats und die Zukunftsperspektiven der solidarischen Gesellschaft in Deutschland. Deshalb besteht eine Hauptaufgabe nordrhein-westfälischer Landespolitik darin, darauf hinzuwirken, dass die Demontage des Sozialstaats durch die

Bonner Koalition gestoppt und Perspektiven für eine solidarische Weiterentwicklung des Sozialstaats eröffnet werden.“

Im Folgenden werden anhand einiger Bereiche wesentliche Veränderungen (1990 – 1998) knapp skizziert.

## 1. Pflegeversicherung

Prototyp einer „post-sozialstaatlichen“ Sozialversicherung wurde die Pflegeversicherung (SGB XI), deren Leistungen aus Gründen der „Beitragsstabilität“ von vornherein auf eine unzureichende „Grundabsicherung“ mit nicht dynamisierten Festbeträgen reduziert sind und die einseitig von den abhängig Beschäftigten finanziert werden muss<sup>11</sup>. Die die sozialstaatliche Sozialversicherung tragenden Strukturprinzipien der paritätischen Finanzierung durch Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen und des „vorrangigen“ Sicherungssystems, das im Regelfall eine Inanspruchnahme subsidiärer Sozialhilfeleistungen entbehrlich macht, wurden aufgegeben.

Das SGB XI zielt nicht auf eine durchgreifende Verbesserung der schon vormals prekären Pflegequalität, sondern darauf, ein Gutteil der bislang über die Sozialhilfe finanzierten Pflegeaufwendungen von den öffentlichen Haushalten auf die Versicherungsgemeinschaft zu überwälzen. Mit dem SGB XI wurden zugleich die pflegerischen Infrastrukturen in einen ökonomischen Wettbewerbsmarkt verwandelt, Dies bedeutet nicht nur ungehinderten Marktzugang für privat-gewerbliche Investoren, für die Pflege der Kapitalverwertung dient, sondern auch den Zwang für alle öffentlichen und freigemeinnützigen Pflegeeinrichtungen, sich „als Unternehmen“ am Markt zu behaupten. Die Erbringung der menschlichen Dienstleistung Pflege wird zergliedert in abrechnungsfähige Einzelleistungen mit oft realitätsfremden Minutenwerten. Insbesondere die Kommunalverbände (die Kommunen sind Kostenträger für die über das SGB XI hinausgehenden Aufwendungen, soweit die Pflegebedürftigen diese nicht selbst bezahlen können) nutzen ihre starke Position als Kostenträger, um in den Pflegesatzverhandlungen als Preisdrücker zu agieren. In Folge dessen hat sich die Situation der Pflegebedürftigen wie der professionell Pflegenden seit Einführung der Pflegeversicherung weiter verschlechtert. Verletzungen der Menschenwürde sind unvermeidlicher Alltag.

## 2. Arbeitslosenversicherung/Arbeitsverwaltung

In der **Arbeitslosenversicherung** sorgten weitere Kürzungen bei den Lohnersatzleistungen für eine stärkere Annäherung von Sicherungsniveaus und –qualität an die Sozialhilfe, obwohl bereits ein Drittel der registrierten Erwerbslosen ohne Leistungsanspruch blieben. Hervorzuheben ist insbesondere die automatische jährliche Absenkung um 3 v.H. bei der Arbeitslosenhilfe (ALHI). Der disziplinierende Schrecken der Langzeiterwerbslosigkeit erreichte dadurch eine neue, bislang unbekannte Qua-

---

<sup>11</sup> Das Gesetz kennt zwei Möglichkeiten: entweder die ArbeitnehmerInnen entrichten den vollen Beitragssatz einschließlich Arbeitgeberanteil (Sachsen), oder die Länder streichen zur Kompensation des Arbeitgeberbeitrags einen regelmäßig auf einen Werktag fallenden Feiertag (alle übrigen).

lität. Insbesondere durch die Aufhebung des Berufsschutzes<sup>12</sup> wurde die „Zumutbarkeit“ neuer Arbeitsverhältnisse erheblich verschärft. Nach entsprechender Dauer der Erwerbslosigkeit kann auch der Ingenieurin eine Putzstelle zugemutet werden. Die Beauftragung privat-gewerblicher Dritter mit Aufgaben der Arbeitsvermittlung leitete die Privatisierung eines „Kerngeschäfts“ der Arbeitsverwaltung ein. Insbesondere in der Jugendberufshilfe löste der Zwang zur Ausschreibung von Aufträgen durch die Arbeitsämter einen Preiswettbewerb aus, in dem sich teils neue Großanbieter mit fragwürdigen Beschäftigungsverhältnissen gegen bewährte und engagierte Träger durchsetzten. Mit der – schließlich auch „förderschädlichen“, d.h. nicht mehr kompensierbaren – Kürzung der ABM-Entgelte auf 80 vH des tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelts brach der Gesetzgeber mit dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ und leitete die Deregulierung des Arbeitsmarkts zugunsten verstärkter Niedriglohnbeschäftigung ein. Ausgebaut wurden dagegen solche Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, die eher Angebote an Arbeitgeber als an Erwerbslose sind: Lohnkostenzuschüsse und „betriebsnahe“ Qualifizierung, auch unterhalb anerkannter Berufsabschlüsse.

Insgesamt wandelten sich Arbeitslosenversicherung und Arbeitsverwaltung von einem Instrument der Absicherung und Hilfe für Erwerbslose immer stärker zu einer „wirtschaftsnahen Dienstleistung“.

### **3. Gesundheitswesen/Gesetzliche Krankenversicherung**

Die Gesundheitsreformen unter der Kohl-Regierung in den 1990er Jahren basierten – ähnlich der Standortdebatte – auf einer Geisterdiskussion über eine angebliche „Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen. Tatsächlich blieben die Ausgaben gemessen an gesamtwirtschaftlichen Parametern (Bruttoinlandsprodukt) relativ konstant<sup>13</sup>, während die Scherenentwicklung von Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) vor allem auf die arbeitsmarktbedingten Einnahmeausfälle und Mehraufwendungen (Armut macht krank!) zurückzuführen ist. Die Eingriffe in die GKV setzten erstens mit der Ausweitung der Zuzahlungsbelastung von Kranken den Weg eines „kalten Ausstiegs“ aus der paritätischen Finanzierung von Leistungen des Gesundheitswesens sowie aus dem Solidarprinzip der GKV, wonach die Gesunden für die Kranken einstehen, fort. Zweitens wurden die Weichen auf einen Umbau des Gesundheitswesens nach dem Vorbild ökonomischer Wettbewerbsmärkte gestellt. Dies betrifft einerseits den Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungsträgern, dessen für einzelne Kassen ruinöse Auswirkungen (Risikoselektion) sogleich mit dem Risikostrukturausgleich (RSA) abgefedert werden mussten. An-

---

<sup>12</sup> Die Aufhebung des Berufsschutzes erscheint wegen der Garantie der Berufswahlfreiheit verfassungsrechtlich bedenklich; sie steht zudem in krassem Gegensatz zu den allfälligen Forderungen nach Qualifizierung: da berufliche Qualifikationen bei länger andauernder Erwerbslosigkeit nun auch förmlich entwertet werden und keine soziale Schutzfunktion mehr haben, wird Qualifizierungsmotivation abgebaut.

<sup>13</sup> Dies gilt seit 1975 sowohl für die Ausgaben der GKV als auch für die Gesundheitsausgaben insgesamt.

dererseits betrifft dies die Beziehungen zwischen Kassen und Leistungserbringern: Krankenhäuser müssen fortan zunehmend wie renditeorientierte „Wirtschaftsunternehmen“ agieren, um sich „am Markt zu behaupten“. Simulierte Preise (Fallpauschalen, Sonderentgelte) und der Sparzwang der sektoralen Budgetierung führten zu einer weitergehenden Ökonomisierung des Arzt-Patienten-Verhältnisses. Die Frage, ob der Patient sich „rechnet“, beeinflusst zunehmend die Zumessung von Leistungen.

Der beabsichtigte Umbau der GKV nach dem Beispiel der privaten Krankenversicherung (Einführung von Beitragsrückgewähr, Selbstbehalten), die Aufspaltung des Leistungskatalogs in versicherungsfinanzierte Pflichtleistungen und privat abzuschließende Wahlleistungen oder die von Arbeitgeberverbänden geforderte Einfrierung der Arbeitgeberbeiträge scheiterte am Widerstand der damaligen rot-grünen Opposition.

#### 4. Sozialhilfe

In der Sozialhilfe wurde der Bedarfsdeckungsgrundsatz mit willkürlichen bundesrechtlichen Deckelungen der jährlichen Regelsatzanpassungen und der nachfolgenden Koppelung an die Rentenanpassung vollends zur leeren Floskel, während das armenpolizeiliche Instrumentarium der „Missbrauchsbekämpfung“ und der Sanktionen gegen Hilfeberechtigte, die „zumutbare“ Arbeit „verweigern“, qualitativ verschärft wurden. So wurde der frühere Ermessensspielraum der Sozialämter, bei „Arbeitsverweigerung“ Leistungskürzungen zu verhängen, durch eine Muss-Vorschrift abgelöst; nur die gänzliche Streichung der Hilfe bleibt noch „Ermessensentscheidung“. Seither ist die Sicherung des Existenzminimums an Verhaltensvoraussetzungen der EmpfängerInnen jenseits einer gegebenen Bedürftigkeit geknüpft.

Das Sozialhilferecht des „rheinischen“ Sozialstaats hatte weitestgehend auf Vorbedingungen für den Leistungsbezug verzichtet, da die Sozialhilfe die materielle Einlösung des Verfassungsgebots vom Schutz der unteilbaren Menschenwürde darstellte. Es sollte der Mensch *per se* einen Anspruch auf das für ein würdiges Leben Notwendige<sup>14</sup> haben, damit niemand genötigt sei, sein Dasein in menschenunwürdigen Verhältnissen zu fristen. Der Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenwürde wurde in doppelter Weise gebrochen:

- Das im Zuge der Einschränkung von Art. 16 GG (Grundrecht auf Asyl) neu geschaffene *Asylbewerber-Leistungsgesetz* grenzt die asylsuchenden Flüchtlinge aus dem Schutz- und Hilfebereich des BSHG aus. Dieses rassistische Sondergesetz bewertet die Menschenwürde der Betroffenen um mindestens ein Fünftel niedriger, verweigert ihnen eine selbstständige Lebensführung und schränkt den Zugang zu medizinischer Versorgung empfindlich ein.
- Anspruch auf das Existenzminimum hat nur noch derjenige, der nachweislich aktiv und bedingungslos (bis hin zur sozialhilferechtlichen Pflichtarbeit ohne Arbeit-

<sup>14</sup> Dass das soziokulturelle Existenzminimum in den Regelleistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erheblich zu niedrig bemessen ist, ist eine andere, zusätzliche Frage.

nehmer-Status) auf die Vermeidung seiner Sozialhilfeberechtigung hinwirkt, Wer dem nicht nachkommen kann oder will, wird zur Erlangung des Existenzminimums gleichsam „von Staats wegen“ auf Existenzsicherungskriminalität oder Straßenbettelei verwiesen.

In der Behindertenhilfe wurden die Beziehungen zwischen Sozialhilfeträger und den Trägern (Anbietern) der sozialen Hilfen im Interesse von „mehr Transparenz und Wirtschaftlichkeit“ in marktförmiger Weise verändert. Die Entwicklung zielt in die gleiche Richtung wie im Gesundheitswesen und in der Altenpflege.

## 5. Tarifpolitik

Die Tarifpolitik der 1990er Jahre könnte überschrieben werden mit „Tarifdemontage per Tarifvertrag“.. Durch Massenerwerbslosigkeit und arbeitsmarktpolitische Deregulierung geschwächt, hielten die Gewerkschaften der ideologischen Offensive der „Standortsicherer“ nicht Stand, zumal sozialdemokratische „Modernisierer“ auch in ihren Reihen vermehrt an Gewicht gewannen. In einer Welle einzelbetrieblicher Erpressungen von Betriebsräten wurden zur „Standort- und Beschäftigungssicherung“ kostensenkende und oft tarifwidrige Vereinbarungen getroffen<sup>15</sup>. Die Tragfähigkeit der Flächentarifverträge wurde „von unten“ her ausgehöhlt; der Schrecken der Erwerbslosigkeit lähmte wirksam die Fähigkeit von Belegschaften und Gewerkschaften, die Tarifrechte zu wahren. Die immer wütenderen Angriffe der Arbeitgeber gegen den Flächentarifvertrag beantworteten die Gewerkschaften mit dem Angebot zur „Reform“ derselben. So wurden vormals untertarifliche „Einstiegslohngruppen“ für neu eingestellte Erwerbslose und vielfältige Arbeitszeitflexibilisierungen ermöglicht, die in Richtung der Arbeitgeber-Vision von der „atmenden Fabrik“ zielen. Hatte im „rheinischen Kapitalismus“ die konfliktfähige IG Metall faktisch die Tarifführerschaft im Geleitzug der DGB-Gewerkschaften inne, wurde nunmehr die sozialpartnerschaftliche IG BCE (vormals IG Chemie) zur Speerspitze tarifpolitischer „Modernisierung“.

Mit Klaus Zwickels Angebot zu einem „Bündnis für Arbeit“, in das er als Gegenleistung für einen Beschäftigungsaufbau lohnpolitische Zurückhaltung einzubringen versprach, war die letzte Bastion gegen die von Arbeitgebern und Regierung verlangte „Lohnzurückhaltung“ gefallen. Damit hatten auch die Gewerkschaften akzeptiert, dass es den von den Neoliberalen behaupteten Zusammenhang von Lohnhöhe und Beschäftigung gebe. Die Tarifpolitik der Lohnzurückhaltung begünstigt die Arbeitgeber nicht nur in der Primärverteilung zwischen Gewinn- und Erwerbseinkommen. Sie geht zugleich zu Lasten der Sozialversicherung, deren Beitragseinnahmen weiter zurückgehen; zu Lasten der RentnerInnen, deren Rentenanpassung der Nettolohnentwicklung folgen; schließlich zu Lasten der Sozialhilfeberechtigten, seit die

---

<sup>15</sup> Eine der spektakulärsten Erpressungen hat auch noch öffentlich weithin Furore gemacht: das „VW-Modell“ zur Beschäftigungssicherung. Die Belegschaft wurde vor die Wahl gestellt, ob sie die vom Unternehmen erwünschte Kostenreduzierung entweder durch Massenentlassungen oder durch Verzicht auf tarifliche Ansprüche erbringen wollte.

Regelsatzentwicklung in systemwidriger Weise an die Rentenanpassung gebunden wurde.

#### IV. Zur Sozialpolitik von Rot-Grün

1998 wurde erstmals eine amtierende Bundesregierung durch Wahlen abgelöst. Von der neuen, rot-grünen Regierung erwarteten viele WählerInnen einen Politikwechsel zu mehr sozialer Gerechtigkeit - mehr Verteilungsgerechtigkeit gegen das Auseinanderdriften von Reich und Arm, wirksamere Bekämpfung der Erwerbslosigkeit und mehr Stabilität der sozialen Sicherung. Wer indes die sozialdemokratische Politik auf Landesebene<sup>16</sup> in den 1990er Jahren und die politische Entwicklung der Grünen im gleichen Zeitraum intensiver beobachten konnte, konnte bereits damals kaum zweifeln, dass sich solche Erwartungen bald als Illusion erweisen würden. Statt die neoliberale Revolution gegen den Sozialstaat zurückzudrängen, wird sie von der Regierung der Neuen Mitte<sup>17</sup> in bislang unbekannter Weise vorangetrieben. Die nachfolgenden Beispiele mögen dies veranschaulichen:

- **Rentenreform**

Auch die rot-grüne Rentenreform wurde mit einer „Geisterdebatte“ legitimiert: ähnlich wie bei den Gesundheitsreformen wurde eine systemsprengende „Kostenexplosion“ behauptet, für die die „demografische Entwicklung“ verantwortlich sei. Maßgeblich für die finanzielle Tragfähigkeit der GRV ist aber nicht das zahlenmäßige Verhältnis zwischen jüngeren und älteren Generationen, sondern das von Beschäftigungsstand, Entgelthöhe und Produktivitätsentwicklung abhängige Beitragsvolumen. Die rot-grüne Rentenreform brach mit gleich drei Strukturprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV):

- mit der paritätischen Finanzierung – unmittelbarer Ausfluss des Sozialstaatsgebots und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums: um eine annähernd gleichhohe Alterssicherung zu erlangen, haben ArbeitnehmerInnen zukünftig allein von ihnen finanzierte Privatversicherungen abzuschließen.
- mit dem Grundsatz der „Lebensstandardsicherung“, der 1957 in die GRV eingeführt wurde und der nach herrschender Meinung mit einem Rentenniveau von 70

---

<sup>16</sup> Das seit 1995 rot-grün regierte Nordrhein-Westfalen war für die SPD der entscheidende Testlauf für Rot-Grün im Bund. Die Ablösung von Johannes Rau durch Wolfgang Clement, einen neoliberal orientierten Technokraten, im Jahre 1996 drückte die Vollendung der Hegemonie der „neuen Sozialdemokratie“ in ihrem Stammland an Rhein und Ruhr aus. Nicht zuletzt kommt Bodo Hombach, der Tony Blairs „Dritten Weg“ für die SPD adaptierte, aus NRW.

<sup>17</sup> Zu Konzeption und Strategie der Neuen Mitte vgl. Dräger/Buntenbach/Kreutz, Zukunftsfähigkeit und Teilhabe – Alternativen zur Politik der rot-grünen Neuen Mitte, VSA-Verlag, Hamburg 2000

vH erfüllt war: das Rentenniveau sinkt in Folge der Reform sukzessive auf ca. 64 vH.<sup>18</sup>

- mit der „ordnungspolitischen Zentralität“ der GRV, d.h. ihrer zentralen Bedeutung für den Regelfall einer angemessenen Alterssicherung.

Die Reform baut gezielt die soziale Rente zugunsten einer Teilprivatisierung des Altersrisikos ab. Dabei ist die kapitalgedeckte Privatvorsorge nicht besser geeignet als die umlagefinanzierte soziale Rente, der „demografischen Herausforderung“ zu begegnen. Sie setzt im Gegenteil die Alterssicherung zusätzlichen Risiken der deregulierten Finanzmärkte aus. Die Reform entfaltet einen Systemwettbewerb zwischen GRV und Privatrente, der zugunsten letzterer entschieden werden wird, wenn sich unter jüngeren Beschäftigten individuelle Rendite-Kalküle gegen das Prinzip der intergenerativen Solidarität durchsetzen. Bei Fortsetzung des herrschenden, politisch verursachten Meinungsklimas wird dies auch eintreten.

Die Schlüsselfrage *cui prodest?* (wem nützt es?) ist leicht beantwortet: Die Reform dient dem Rückzug der Arbeitgeber aus ihrer Mitverantwortung für die Finanzierung der Alterssicherung und eröffnet den privaten Finanzdienstleistern einen gigantischen neuen Markt. Dafür nimmt die Regierung nicht nur die absehbare Wiederbelebung der Altersarmut in Kauf, sondern lässt auch – ungeachtet allfälliger öffentlicher Finanznot – eine „Anschubfinanzierung“ in Form von 10 Mrd. € „Riester-Förderung“ springen. Auf der Verliererseite stehen vor allem Frauen und Langzeiterwerbslose: Frauen, weil sie in der GRV aufgrund ihrer Benachteiligung am geschlechtshierarchischen Arbeitsmarkt schon bisher oft nur Renten in Höhe des Sozialhilfeniveaus erreichten und in der Privatvorsorge wegen ihrer höheren Lebenserwartung diskriminiert werden; Langzeiterwerbslose wegen der zuvor mit dem Eichel'schen Sparpaket (1999) vollzogenen Umstellung der Bemessungsgrundlage für ihre Rentenversicherungsbeiträge, die von der Bundesanstalt für Arbeit an die GRV zu entrichten sind. Die Beiträge werden seither statt vom Bemessungsentgelt für die Arbeitslosenunterstützung (früheres Erwerbseinkommen) nur nach den erheblich niedrigeren Zahlbeträgen der Arbeitslosenunterstützung bemessen. Dadurch wurde auch die GRV zusätzlich finanziell geschwächt.

- **Steuerpolitik**

Die rot-grüne Steuerpolitik setzt die Umverteilung „von unten nach oben“, von öffentlichen Haushalten zu Arbeitgebern und Vermögensbesitzern vehement fort: drastische Senkung der Spitzensteuersätze, massive Entlastungen für die Wirtschaft – bis hin zur Eröffnung eines neuen Markts für den Handel mit Unternehmen und Unternehmensanteilen, deren Veräußerungsgewinne steuerfrei gestellt wurden. Selbst die

---

<sup>18</sup> Die auch von den Gewerkschaften verbreitete Behauptung, das Netto-Rentenniveau sinke mit der Reform nicht unter 67 vH ignoriert, dass zugleich die Formel zur Bestimmung des Netto-Rentenniveaus verändert wurde. Auf Basis der vorherigen Berechnungsweise ergibt sich eine Absenkung auf ca. 64 vH.

neoliberale *Denkfabrik* der Arbeitgeber, das Institut der Deutschen Wirtschaft (iw), reagierte auf die „große“ rot-grüne Steuerreform mit unverhohlener Begeisterung.

Die „Öko“-Steuer sollte ursprünglich über die Einnahme- wie die Ausgabeseite den Wandel zu ökologisch nachhaltigem Wirtschaften fördern. Rot-Grün stellte auf der Einnahmeseite die energiefressenden Wirtschaftszweige davon frei und nutzte die Ausgabenseite als Instrument zur Absenkung der Rentenversicherungsbeiträge. RentnerInnen, Erwerbslose und Sozialhilfeberechtigte müssen die Beitragsentlastung der Wirtschaft mitfinanzieren. Von einem ökologischen Lenkungsinstrument ist allein das Etikett übrig geblieben.

- **Sozialhilfepolitik**

Schon die sozialhilferechtlichen Veränderungen unter der Regierung Kohl wurden im Konsens mit den SPD-geführten Landesregierungen vorgenommen, da das BSHG zu den im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetzen zählt.<sup>19</sup> Oft handelte es sich dabei um „Kompensationsgeschäfte“, die Länder und/oder Kommunen für bundespolitisch verursachte Mehrausgaben durch Einsparungen bei der Sozialhilfe entschädigen sollten. Rot-Grün hat keinen Versuch unternommen, die Verschärfung des Arbeitszwangs und die willkürlichen Deckelungen der Regelsatzentwicklung aus der Kohl-Ära zu korrigieren. Stattdessen wurde das sozialhilferechtliche Erbe angenommen und fortgeführt.

Zur Beflügelung der sparpolitischen Kreativität von Kommunen und Ländern dient die neugeschaffene Experimentierklausel im BSHG, die die Länder zu Modellversuchen mit der Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen ermächtigt, zu denen Hilfeberechtigte auch gegen ihren Willen herangezogen werden können. Die Umstellung früherer Einzelleistungen auf Pauschalbeträge, die auch „angespart“ werden können, lässt die leistungsrechtlichen Unsicherheiten wachsen; das „Schonvermögen“<sup>20</sup>, über das Hilfeberechtigte leistungsunschädlich verfügen können, wird in eine Grauzone gerückt.

Einen bemerkenswerten Paradigmenwechsel erfuhr der Begriff „bedarfsorientierte Grundsicherung“: Zielte dies Projekt in der früheren sozialpolitischen Reformdiskussion (auch bei SPD und Grünen) nicht zuletzt auf deutliche Verbesserungen des Sicherungsniveaus, um Armut und Ausgrenzung besser zu begegnen, erfuhr es in der rot-grünen Regierungspolitik eine Umdeutung zu einer „Zugangserleichterung“ zur Sozialhilfe unter Bestätigung des gegebenen, seit langem unzureichenden Niveaus. So schützt die „Grundsicherung im Alter“ als Flankierung der Riester’schen Rentenreform keineswegs vor einem Leben in Armut, sondern erleichtert lediglich die Geltendmachung von bestehenden Sozialhilfeansprüchen. Das Sozialhilfekapitel des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung klärt denn auch darüber

---

<sup>19</sup> Dies gilt ähnlich für die Gesundheitsstrukturgesetz (1992) und die Einführung der Pflegeversicherung. Nicht zu Unrecht war daher teils von einer „informellen Großen Koalition“ die Rede.

<sup>20</sup> Nach § 88 Abs. 1 BSHG sind kleinere Guthaben (allein Lebende: 2,500 DM) vom vorrangigen Einsatz des Vermögens zur Existenzsicherung ausgenommen.

auf, dass Rot-Grün sich die Position ihrer Vorgänger zu eigen gemacht hat, Sozialhilfebezug nicht als Armut, sondern als „bekämpfte Armut“ anzusehen.

- **Arbeitslosenversicherung**

Die leistungsrechtlichen Ergebnisse der Kohl-Ära werden zunächst unverändert fortgeführt. Auf dieser Grundlage wird von Landes- wie Bundesebene mit verschiedenen Modellprojekten<sup>21</sup> die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe politisch und administrativ vorbereitet. Zu rechnen ist mit einer Überführung der ALHI in die Sozialhilfe sowie mit einer Überleitung der arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeit für den Personenkreis der Langzeiterwerbslosen zum Sozialamt oder zu neuen Strukturen der kommunalen Sozialverwaltung („Sozialagenturen“), die dann gleichermaßen für erwerbslose Sozialhilfeberechtigte Leistungsanspruch an die Arbeitsverwaltung zuständig sind. Mit der „Zusammenführung“ droht die Ausgrenzung der großen Zahl der Langzeiterwerbslosen aus der „vorrangigen“ Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung, gleichsam ihre „Aussteuerung“ aus der Arbeitslosenversicherung.

Zur Legitimation wird neben dem Umstand, dass es sich auch bei der ALHI um eine steuerfinanzierte, nicht eigentumsrechtlich geschützte Leistung handle, auf die hohe Überschneidung der Personenkreise sowie auf die gegebene relative Nähe des Leistungsrechts von ALHI und Hilfe zum Lebensunterhalt verwiesen. Geflissentlich verschwiegen wird dabei, dass beides Ergebnis der Kohl'schen Sozialstaatsdemontage ist.

- **Gesundheitspolitik**

Spektakuläre neue Eingriffe haben auf diesem Feld noch nicht stattgefunden. Die von der alten Bundesregierung geschaffenen ordnungspolitischen Weichenstellung in Richtung von „mehr Markt“ wurden zunächst übernommen und mit der Gesundheitsreform 2000 von Gesundheitsministerin Fischer (Grüne) fortgeführt. Bestrebungen ihrer Nachfolgerin Schmidt (SPD) zur kostendämpfenden Regulierung des Pharma-Marktes (Einführung einer „Positivliste“ für Medikamente, gesetzliche Preisabschläge) wurden auf Druck der Pharmakonzerne zurückgenommen.

Für die erste Hälfte der kommenden Wahlperiode wird allerdings eine „große“ Gesundheitsreform erwartet. Im Wirtschaftsbericht 2001 deutete der Bundeswirtschaftsminister die Richtung an. Darin wird zum einen angeregt, zur Stärkung des „Wettbewerbselements“ im Gesundheitswesen den Kassenwettbewerb zu verstärken und die Kassen zu ermächtigen, statt der gemeinsamen und einheitlichen Verträge mit Verbänden Einzelverträge mit Leistungserbringern abzuschließen. Letzteres zielt auf das „Einkaufsmodell“, womit sich die Kostenträger die kostengünstigsten Anbieter herausuchen und einen Preiswettbewerb unter Arztpraxen und Krankenhäusern auslösen können. Zum anderen wird analog zur Rentenreform auf den „Einstieg“ in

---

<sup>21</sup> Neben dem Bundesprojekt MoZArT, sind hier auch Landesprojekte wie „Sozialagenturen“ (NRW) zu nennen. Bund, Länder und Gemeinden müssen kooperieren, weil die Bundesanstalt für Arbeit der Zuständigkeit des Bundes, die Sozialämter der kommunalen Selbstverwaltung unter Aufsicht der Länder unterliegen.

eine kapitalgedeckte Privatvorsorge in der Kranken- und Pflegeversicherung orientiert.<sup>22</sup> Dazu sollten die Arbeitgeberbeiträge als Lohn ausgezahlt und somit von den direkten Lohnkosten entkoppelt werden. Das Europäische Parlament orientierte bereits zuvor mit der Annahme des „Rocard-Berichts“ auf den Aufbau eines Systems privater Zusatz-Krankenversicherungen in Europa. Nicht unbeachtlich in diesem Kontext sind auch die WTO-Verhandlungen über ein „Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), das auch für Gesundheitsdienstleistungen Folgen hinsichtlich Privatisierung und „Vermarktlichung“ erwarten lässt.

Dass sich Bundesgesundheitsministerin Schmidt bislang einem Systembruch analog der Rentenreform widersetzt, ist kaum Anlass zur Entwarnung. Der Druck der Arbeitgeberverbände, von CDU und FDP sowie sozialdemokratischer „Modernisierer“ in dieser Richtung bleibt unverändert hoch.

- **Bildung und Ausbildung**

Die Strategie der „Vermarktlichung“ öffentlicher Infrastrukturen macht auch vor dem öffentlichen Bildungswesen nicht halt. Die chronisch unterfinanzierten und mit überalterten Kollegien besetzten Schulen sollen zukünftig als selbständig wirtschaftende Aggregate mit jeweils eigenen Profilbildungen in Wettbewerb zueinander treten. Dazu werden die Schulleitungen mit quasi-unternehmerischen Kompetenzen in der Bewirtschaftung ihrer Sach- und Personalbudgets ausgestattet und ihre Möglichkeiten zur Einwerbung von Drittmitteln („*public-private-partnership*“) durch Aufhebung des Werbeverbots erweitert. In Folge dieser gegenwärtig auch im rot-grünen NRW erprobten Konzeption dürfte sich die Ungleichheit von Lernbedingungen und Bildungschancen an den Schulen – insbesondere zu Lasten der Hauptschulen - vergrößern. Gleichwohl gilt das vorrangige Interesse der neu-sozialdemokratischen Bildungspolitik nicht mehr der kompensatorischen Benachteiligtenförderung, sondern der Förderung von Leistungseliten. Die im Hochschulbereich implementierten Strategien zielen in die gleiche Richtung. Die alten sozialen Barrieren beim Hochschulzugang aus der Zeit vor den sozialdemokratischen Bildungsreformen der 1970er Jahre leben verstärkt wieder auf.

Mitte der 1990er Jahre entwickelte sich eine dramatische Ausbildungsplatzkrise – in Ostdeutschland vor allem als Folge der Deindustrialisierung, in Westdeutschland in Folge der Anpassung des Ausbildungsplatzangebots an die rückläufigen Personalplanungen der Unternehmen und ihre kurzfristigen Renditekalküle bei gleichzeitig wachsenden Zahlen der SchulabgängerInnen. Die „Neue Sozialdemokratie“ ignoriert die Verfassungspflicht der Arbeitgeber zur Bereitstellung eines ausreichenden und auswahlfähigen Ausbildungsplatzangebots, um sich stattdessen ihren Begehrlichkeiten nach kostensenkenden Deregulierungen in der Berufsschule zu öffnen, ihre Kritik an der (maßgeblich sparpolitisch verursachten) mangelnden schulischen Vor-

---

<sup>22</sup> Das von Bundesgesundheitsministerin Schmidt Ende 2001 vorgelegte Eckpunktekonzert für die Gesundheitsreform 2003 vermeidet allerdings jede

bildung der AusbildungsplatzbewerberInnen, ihrer angeblich mangelnden Flexibilität in der Berufswahl sowie ihrer angeblich mangelnden Mobilität zu verstärken.

## V. „Dritter Weg“ und „aktivierende Sozialpolitik“

Auch wenn Neoliberalismus und „Dritter Weg“ der „Neuen Mitte“ oder der „Neuen Sozialdemokratie“ von derselben angebotsorientierten Wirtschaftspolitik ausgehen, beide auf die Ablösung des *welfare state* durch den *workfare state* bzw. den „Wettbewerbsstaat“ zielen, dessen Kernaufgabe in der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft liegt, und sich die Ergebnisse für die betroffene Bevölkerung nur wenig unterscheiden dürften, ist beides nicht identisch. Während die Neoliberalen recht geradlinig auf die Schaffung „amerikanischer Verhältnisse“ mit weitest gehender Privatisierung sozialer Risiken zielen, verspricht der „Dritte Weg“ *zwischen* „rheinischem“ (oder auch westeuropäischem) Sozialstaat und dem sozialstaatsfreien angloamerikanischen Modell die Aufrechterhaltung bzw. Schaffung sozialer Basisregulierungen. An die Stelle der gleichsam „nackten“ neoliberalen Angriffe der alten Regierung setzt die Neue Mitte die Kombination von „Fördern und Fordern“. Die Verschärfung der Repression gegen Transferleistungsbeziehende und der Abbau sozialstaatlicher Garantien wird legitimiert durch „fördernde“ Anmutungen, die aufgrund der Koppelung mit Sanktionsandrohungen kaum „Angebote“ genannt werden können. Wo der Neoliberalismus soziale Ausgrenzungsprozesse – etwa durch Langzeit- und Dauererwerbslosigkeit - hinnimmt, verspricht der „Dritte Weg“ soziale Inklusion in die Erwerbsgesellschaft durch die Politik der „Zweiten Chance“. Arbeitsmarkt- und Sozialstrukturen sollen als „Trampolin“ fungieren, das Erwerbslose in den Arbeitsmarkt zurück befördert. Soziale Gerechtigkeit wird nicht mehr mit Verteilungsgerechtigkeit übersetzt, sondern mit „Chancengerechtigkeit“. Dahinter steht die Vorstellung von einer Marktgesellschaft, in der Staat dem Einzelnen „gerechte Chancen“ garantieren soll, sich aber um die höchst ungleichen Ergebnisse nicht mehr zu kümmern braucht.

Die Veränderung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten durch die Politik des „Dritten Weges“ geht *in Richtung* des neoliberalen Modells. Ob sie tatsächlich gleichsam „auf halbem Wege“ zum Stehen gebracht werden kann, oder ob die Marktradikalen daran anknüpfend ihre weitergehenden Utopien durchsetzen können, bliebe ohnehin der Entwicklung der gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse überlassen.

„Fördern und Fordern“ ist das Leitmotiv der „aktivierenden Sozialpolitik“ der Neuen Sozialdemokratie<sup>23</sup>. Die vom Bundeskanzler ausgelöste „Faulenzer-Debatte“ verdeutlichte, dass auch sie Erwerbslosigkeit und andere soziale Problemlagen nicht mehr als gesellschaftliches, sondern als individuelles Problem definiert. Man spricht

---

Siehe hierzu ausführlich: Achim Trube/Norbert Wohlfahrt, „Der aktivierende Sozialstaat“ – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit, in WSI-Mitteilungen 01/2001

hier von einer „*blame the victim*“<sup>24</sup>-Politik. Der Bezug sozialer Transferleistungen wird zur „Belohnung“ für aktive Anstrengungen der Betroffenen, den (Wieder-)Anschluss an die Erwerbsgesellschaft zu finden, Leistungsentzug zur „Bestrafung“ derer, die es dabei an Engagement vermissen lassen. Auf Grund der unverändert großen Angebotslücke an regulären Arbeitsplätzen zielt die „Zweite Chance“ vor allem auf *bad jobs* und Pflichtarbeit im Niedriglohnbereich, auf dessen Ausweitung insbesondere die Benchmarking-Arbeitsgruppe des „Bündnis für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit“ hinarbeitet. Ende 2001 wächst der Druck auf den Bundesarbeitsminister, sich einer erweiteren „Erprobung“ von Kombilohn-Modellen zu öffnen.<sup>25</sup> Internationale Vergleiche belegen indes, dass deregulierte Arbeitsmärkte die Chancen eines sozialen (Wieder-)Aufstiegs in die reguläre Erwerbsgesellschaft nicht vergrößern, sondern eher verringern und die soziale Ungleichheit zu- statt abnimmt.

Die arbeitsmarkt- und vermittlungsorientierte „aktivierende Sozialpolitik“ führt unter den Ausgegrenzten und von Ausgrenzung Bedrohten zu systematischen Selektionseffekten („*creaming the poor*“). Wo die Quote erfolgreicher Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt als maßgebliches Erfolgs- und Effizienzkriterium gilt, dessen Erfüllung auch für die wirtschaftliche Zukunft der Träger arbeitsmarktpolitischer Angebote und sozialer Arbeit wesentliche Bedeutung gewinnt<sup>26</sup>, ist eine Konzentration der Aktivitäten auf den Personenkreis derer, die die jeweils größeren Vermittlungserfolge versprechen, eine unumgängliche Folge. Daher kommt es andererseits zu einer verstärkten Abwendung von denjenigen, die mit besonderen sozialen Schwierigkeiten – oft als Folgeerscheinung langfristiger Ausgrenzung – belastet sind und daher der Hilfe und Unterstützung am meisten bedürftigen. Sie werden um so mehr zur Zielgruppe entrechteter Pflichtarbeit im Niedriglohnbereich.

## VI. Politische Schlussbetrachtung

Nur die „Neue Sozialdemokratie“ an der Regierung hat die Fähigkeit, den Systemwechsel vom Sozialstaat zum Wettbewerbsstaat in den Kernbereichen tatsächlich zu vollziehen. Nur sie kann die traditionell sozialdemokratisch orientierten Gewerkschaften in den neuen Wettbewerbskorporatismus<sup>27</sup> der „Bündnisse für Arbeit“ einbinden und gewerkschaftliche Widerstandspotenziale wirksam entschärfen.<sup>28</sup> Der Systembruch in der Rentenversicherung etwa wäre einer CDU-geführten Regierung

---

„Klage das Opfer an“

<sup>25</sup> In diese Richtung drängten insbesondere das rot-grüne NRW sowie die grüne Bundestagsfraktion. Teils über entsprechende „Zielvereinbarungen“, teils über Prämiensysteme für erfolgreiche Vermittlungen findet „Fördern und Fordern“ auch Anwendung auf die Trägerlandschaft.

<sup>27</sup> Gemeint ist die institutionalisierte Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Gewerkschaften bzw. Betriebsräten zu Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit.

<sup>28</sup> Die heftige Kritik der Arbeitgeber an der rot-grünen Reform der Betriebsverfassung erkennt, dass die Existenz arbeitsfähiger Betriebsräte eine unverzichtbare Voraussetzung ist, um den Wettbewerbskorporatismus auf der einzelbetrieblichen Ebene zu verallgemeinern.

gegen den Widerstand der Gewerkschaften und der damaligen rot-grünen Opposition – sowie womöglich auch eines „sozialstaatskonservativen“ Norbert Blüm - zweifellos nicht möglich gewesen.<sup>29</sup> Ausgerechnet der Regierungswechsel, der eine politische Wende Deutschlands zu mehr sozialer Gerechtigkeit in Zeiten der neoliberalen Globalisierung bringen sollte, wurde zum „größten anzunehmenden Unfall“ für die Perspektiven der Sozialstaatlichkeit.

Der Wandel der SPD zur Partei der Neuen Mitte ist ebenso wenig rückholbar wie der „rheinische“ Sozialstaat. Gleiches gilt für die Grünen. Die PDS hat sich trotz der spektakulären Einbrüche in der rot-grünen Wählerschaft im Westen als nicht aufbaufähig erwiesen und hält die Herstellung ihrer Koalitionsfähigkeit mit der Neuen Mitte für ihre wichtigste Aufgabe. Ein glaubwürdiger und durchsetzungsfähiger Protagonist einer sozialstaatlichen Alternative zu Neoliberalismus und Neuer Mitte ist im Parteiengefüge auf absehbare Zeit außer Sicht. Die Regierungsalternativen reduzieren sich auf zwei verschiedene Varianten neoliberaler Veränderung. Träger des Kampfes für eine zukunftsfähige Alternative können vorerst nur zivilgesellschaftliche Oppositionsbewegungen sein, die das Motto „Eine andere Welt ist möglich“ der globalisierungskritischen Attac-Bewegung in neue, realitätstaugliche Reformstrategien übersetzen. Dabei rücken vor allem die Fragen einer gesellschaftlich sinnvollen Verteilung des real existierenden, aber immer stärker privatisierten Reichtums in den Vordergrund. Ansätze, sich dieser Aufgabe anzunehmen, gibt es.<sup>30</sup>

Der vorliegende Text beschränkte sich auf die Darstellung und Deutung einiger Züge der gesellschaftspolitischen Systemveränderung in Deutschland. Doch die Skizzierung von politischen Handlungsmöglichkeiten für eine sozialstaatliche Alternative zu Neoliberalismus und Neuer Mitte und ihre öffentliche Artikulation ist entscheidend auch für die Chancen erfolgreicher Gegenwehr gegen kommende Akte der neoliberalen Revolution. Denn aktive Gegenwehr entwickelt sich weniger aus der bloßen Ablehnung herrschender Politikmuster, die zudem gebetsmühlenartig als „alternativlos“ dargestellt werden, sondern eher aus der Erkenntnis, dass Alternativen dennoch möglich sind.

---

<sup>29</sup> Gleiches gilt für die Remilitarisierung der Außenpolitik und den Ausbau eines starken Sicherheitsstaates nach innen.

<sup>30</sup> vgl. das von der „Initiative für einen Politikwechsel“ vorgelegte „Memorandum für einen Politikwechsel“: [www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo/docs/m1601.pdf](http://www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo/docs/m1601.pdf)