

ARBEIT
WEITER
DENKEN

WERKHEFT 04

Sozialstaat im Wandel



EINLEITUNG 0

Innenansichten: Der Staat und seine Räume S. 10

Fotografische Raumporträts von Wolfgang Stahr

Zur Einführung:

75 Jahre nach »Beveridge«: Die neuen »fünf Riesen« und die Zukunft des Sozialstaats S. 28

Benjamin Mikfeld

S. 38 Wie eine Arbeitswelt loser Kopplung den Sozialstaat herausfordert

Katrin Cholotta und Stefan Kirchner

S. 44 Einstellungen zur Entwicklung des Sozialstaats

Ulrike Hegewald und Laila Heitmann

S. 56 Gesellschaftlicher und ökonomischer Nutzen der Sozialpolitik

Janna Czernomoriez

S. 62 Das Sozialbudget: Aktuelle Entwicklungen im sozialen Sicherungssystem Deutschlands

Roland Tautz

S. 68 Soziale Berufe – Fundament sozialstaatlicher Wirksamkeit

Wolfgang Schroeder

S. 74 Ungleichheit und soziale Mobilität

Bernhard Boockmann

S. 84 Digitalisierung und das soziale Europa

Gerald Becker-Neetz

S. 94 Innenansichten: Eine Kindheit

Ein fotografischer Essay von Anne Schönharting

1 ANALYSEN

PRAXIS 2

Leben mit dem Sozialstaat S. 102

Gespräche protokolliert von Nina Hoppmann

fotografiert von Johanna-Maria Fritz

Der Sozialstaat im Wandel: internationale Perspektiven S. 120

Statements von Monika Queisser, Evelyn L. Forget, Martin Blomsma,

Markus Sailer, Anton Eckersley, László Andor, Sukti Dasgupta

S. 130 Rente und die Zukunft des Generationenvertrages

Thomas Ebert und Reinhold Thiede

S. 136 Wertschöpfungsabgabe

Bert Rürup/Dennis Huchzermeier und Michael Hüther

3 DEBATTE

PERSPEKTIVEN 4

Innenansichten: Der private Raum I S. 142

Fotos von Ina Schoenenburg, Albrecht Fuchs, Aubrey Wade

Neue Chancen für selbstbestimmte Erwerbsverläufe S. 150

Susanne Blancke, Anne Ebert, Katharina Meier, Anna Primavesi, Sven Rahner, Michael Schulze

Persönliche Entwicklungskonten

– internationale Erfahrungen S. 158

Werner Eichhorst, Benedikt Fahrenholtz, Carolin Linckh

Sozialpolitik von der Stange funktioniert immer weniger S. 164

Anna Primavesi und Sven Rahner im Gespräch mit Steffen Mau, Claus Offe und Günther Schmid

Warum das bedingungslose Grundeinkommen keine Antwort auf den digitalen Wandel ist S. 174

Anne Ebert und Sven Rahner

Ungleichheit in der Arbeitswelt: Handlungserfordernisse S. 182

Thorben Albrecht

Wege zu einer neuen OECD-Beschäftigungsstrategie S. 188

Stefano Scarpetta

Zusammen mehr erreichen S. 196

Sandra Reuse

Altersarmut verhindern S. 200

Yasmin Fahimi

Deutschland als Leitmarkt für gesundheits- und inklusionsförderliche Technologien S. 206

Marc Oliver Huber und Anna Primavesi

Auf dem Weg zu einer agilen und innovativen Verwaltung S. 214

Doreen Molnár

Die europäische Säule sozialer Rechte S. 220

Holger Winkler und Lukas Nüse

Nudging – ein neues Politikinstrument? S. 228

Matthias Sutter

Innenansichten: Der private Raum II S. 232

Fotografischer Essay von Anne Schönharting

S. 240 **Die Gestaltbarkeit der Zukunft**

Heike Zirden

S. 252 **Die Zukunft des Wissens über den Sozialstaat**

Stephan Leibfried

S. 260 **Der lange Schatten der Volksgemeinschaft**

Alexander Nützenadel

ÜBERBLICK 6

Über die Autorinnen und Autoren S. 268

Impressum S. 270

5 KONTEXT

75 JAHRE NACH »BEVERIDGE«: DIE NEUEN »FÜNF RIESEN« UND DIE ZUKUNFT DES SOZIALSTAATS

Benjamin Mikfeld

Vor ziemlich genau 75 Jahren – noch während des Zweiten Weltkriegs – legte Sir William Beveridge, ein Liberaler, dem britischen Parlament einen Bericht über »Sozialversicherungen und verwandte Leistungen« vor. Der Auftrag an das »Interdepartementale Komitee« (einer Kommission von Regierungsbeamten) lautete, für die Zeit nach dem Krieg ein Reformkonzept für die als unzureichend eingeschätzten »einzeln und unabhängig voneinander entwickelten« Systeme der sozialen Sicherung zu entwickeln. Der als »Beveridge-Plan« berühmt gewordene Bericht formulierte als Anspruch den »Sieg über die Not«, der – neben »Krankheit, Unwissenheit, Schmutz und Müßiggang« – als einer von »fünf Riesen auf dem Weg zum Wiederaufbau« benannt wurde. Ein zentraler Vorschlag war der Aufbau bzw. die Verbesserung einer universellen Sozialversicherung, um im Falle der Unterbrechung oder des Verlustes

der Verdienstfähigkeit Hilfsbedürftigkeit zu vermeiden. Erfolgen sollte dies durch die Ausdehnung des Kreises der Versicherten und eine Ausweitung der abgesicherten Risiken sowie der Leistungshöhe (*Beveridge 1942*).

Warum der Verweis auf ein Dokument aus so ferner, zudem kriegsgeplagter Zeit? Weil auch heute in der Phase des »3-D-Wandels« (Digitalisierung, Demografie, Diversity) die Frage im Raum steht, ob der Sozialstaat den aktuellen und künftigen Herausforderungen noch gerecht wird. Zumindest gibt es Stimmen, die grundlegende Reformen für erforderlich halten. Der Sozialstaat ist Gegenstand von Auseinandersetzungen um Bewahren und Verändern sowie von Diskursen über die »Gestaltung von Zukunft« (→ *Zirten, S. 240*). Der Beveridge-Plan, dessen Sprache uns heute etwas fremd erscheint und der natürlich

unter Berücksichtigung des historischen und nationalen Kontextes seiner Entstehung zu lesen ist, gilt noch heute als eines der wichtigsten Grundlagendokumente der sozialpolitischen Analyse und der Formulierung einer konsistenten Reformkonzeption.

Nun folgen sozialpolitische Reformen selten einem großen Masterplan. Ebenso wenig lässt sich ein Sozialstaat selbst in einer »Stunde-Null-Situation« völlig neu denken – das tat auch der erwähnte Plan nicht. Und wie der Beveridge-Plan werden auch Berichte von Regierungskommissionen hierzulande nicht »eins zu eins« umgesetzt. Eher wird die Inkonsistenz und das »muddling through«, das »Durchwursteln«, der Sozialpolitik beklagt (*Kubon-Gilke et al. 2017, S. 463*). Alexander Nützenadel betont in seinem Beitrag für dieses Werkheft die »starke historische Pfadabhängigkeit« nationaler Sozialstaaten. Zudem weist er darauf hin, dass maßgebliche Sozialreformen gerade in Deutschland auch anderen Zwecken dienen und somit »keine Errungenschaft der Demokratie« waren (→ *Nützenadel, S. 260*).

Heute, unter demokratischen Bedingungen, muss der Sozialstaat sich immer wieder neu legitimieren, und seine Ausgestaltung ist Gegenstand der demokratischen Debatte. Diese vierte Nummer des Werkhefts kann und will nicht den Anspruch erheben, die aktuellen Herausforderungen des Sozialstaats umfassend zu verhandeln. Gleichwohl zeigte sich im Dialogprozess »Arbeiten 4.0«, dass die Zukunft der Arbeitswelt über konkrete arbeitspolitische Themen hinaus nicht ohne ihre Einbettung in den Sozialstaat im umfassenderen Sinn diskutiert werden kann. Aus diesem Blickwinkel lassen sich auch fünf »Riesen« des frühen 21. Jahrhunderts benennen. Dies ist erstens die Absicherung und Flankierung von Erwerbsbiografien im (nicht nur) digitalen Wandel der Arbeitswelt, zweitens die Stabilisierung der sozialen Sicherung im demografischen und ökonomischen Wandel, drittens die Reduzierung von Armut und Ungleichheit sowie der Zugang zu gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen, viertens die Ausgestaltung des Sozialstaats in Europa und fünftens die Frage der Akzeptanz des Sozialstaats und seiner Anpassungsfähigkeit an den gesellschaftlich-kulturellen Wandel.

DIGITALER WANDEL UND DIE ABSICHERUNG VON ERWERBSBIOGRAFIEN

An der Schnittstelle zwischen den Umbrüchen der Arbeitswelt und dem Sozialstaat dreht sich die Diskussion in besonderer Weise um die Relevanz und Stabilität des klassischen Normalarbeitsverhältnisses, um veränderte Erwerbsbiografien sowie mögliche neue »Verwundbarkeiten« von Erwerbstätigen. Mögliche Schlussfolgerungen für Arbeits- und Bildungspolitik waren bereits in den drei vorgehenden Ausgaben des Werkhefts Thema, konkrete Vorschläge wurden im Weißbuch »Arbeiten 4.0« dokumentiert. Dies setzen wir in dieser Ausgabe mit einigen Beiträgen fort. Der pauschalen und zugespitzten These einer drohenden »Abstiegsgesellschaft« stellt Staatssekretär Thorben Albrecht eine differenzierte Analyse der Entwicklung von atypischer Beschäftigung mit Bezug auf Ergebnisse des Fünften Armuts- und Reichtumsberichts gegenüber. Er plädiert für einen »neuen gesellschaftlichen Kompromiss« im Umgang mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen (→ *Albrecht, S. 182*). Trifft für die Zukunft die Einschätzung zu, dass die Digitalisierung einen »systematischen Wandel von einer Arbeitswelt fester Kopplung hin zu einer der losen Kopplung« zur Folge habe, also die Lockerung der Kopplung des Unternehmens an einen Ort oder die Kopplung zwischen Unternehmen und Arbeitskraft, müssten sich auch Arbeitspolitik und Sozialstaat darauf einstellen. (→ *Cholotta, Kirchner, S. 38*). Eine mögliche Antwort ist eine bessere Selbstorganisation von (Solo-)Selbstständigen zur Durchsetzung ihrer Interessen (→ *Reuse, S. 196*).

Im Rahmen der von BMAS und IG Metall geleiteten Plattform »Digitale Arbeitswelt« legte im Juni 2017 die Fokusgruppe »Gesundheit und Teilhabe« ihren Abschlussbericht vor (*BMAS 2017c*). Er zeigt, dass der Einsatz neuer digitaler Technologien einen Beitrag zur Gesundheitsförderlichkeit und zur Inklusion leisten kann, sofern Sozial- und Betriebspartner sowie die Politik die Weichen in diese Richtung stellen (→ *Huber, Primavesi, S. 206*).

Am Schnittpunkt verschiedener Diskurse über den (digitalen) Wandel der Arbeitswelt (*Mikfeld 2017*) wird seit einiger Zeit die Forderung nach

EINLEITUNG

einem (bedingungslosen) Grundeinkommen (BGE) erhoben. Für manche ist es die »eierlegende Wollmilchsau« eines modernen Sozialstaats – eine Antwort auf Ungleichheit, auf niedrige Löhne, auf die Automatisierungsrisiken der Digitalisierung, die vermeintliche Bürokratie des Sozialstaats und einiges andere. Doch weder handelt es sich bei allem, was unter dem Schlagwort des BGE diskutiert wird, um ein einheitliches Konzept – vom weitreichenden Ausbau der sozialen Sicherung bis zur radikalen Verschlankung ist alles im Angebot –, noch bietet das BGE bei näherer Betrachtung eine schlüssige Antwort auf die genannten »Riesen« (→ *Ebert, Rahner, S. 174*).

In der Fachwelt wurden auch alternative Varianten einer zukunftsfähigen Absicherung moderner Erwerbsbiografien entwickelt. In einem Gespräch erläutern Claus Offe, Steffen Mau und Günther Schmid ihre jeweiligen Vorstellungen (→ *S. 164*). Das BMAS hat im Weißbuch »Arbeiten 4.0« den Vorschlag eines Persönlichen Erwerbstätigenkontos formuliert, der in diesem Werkheft ausführlicher dargestellt wird (→ *Blancke et al., S. 150*). In diesem Zusammenhang gilt es auch, aus den internationalen Erfahrungen mit Kontenmodellen zur Absicherung von Weiterbildung oder anderen Lebensphasen zu lernen (→ *Eichhorst, Fahrenholz, Linck, S. 158*).

KOSTEN UND NUTZEN DES SOZIALSTAATS

Der zweite »Riese« ist die Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme im demografischen Wandel. Die demografische Frage wird noch heftiger und emotionaler diskutiert als der digitale Wandel (*Mikfeld 2017, S. 17 ff.*). Der alarmistische Diskurs warnt vor der »Sprengkraft« der »demografischen Zeitbombe« und neigt in Teilen zu »anti-malthusianischen Gefahrenszenarios und apokalyptischen Untergangängsten« (*Bryant 2011, S. 40*) vor einer Vergreisung der Gesellschaft oder gar nationalistisch vor einem »Aussterben der Deutschen«. Pragmatische Diskurse wiederum erkennen die Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Wohlfahrtsstaat an, plädieren aber nicht fatalistisch für einen Rückbau, sondern halten eine »Politisierung des Wohlfahrtsstaates« und »politische Präferenzentscheidungen« für erforderlich, die sozialen Ausgleich und Vertei-

lungsgerechtigkeit sicherstellen (*Kersten/Neu/Vogel 2012, S. 128*).

Die sozialpolitischen Ausgaben werden im Sozialbericht dokumentiert. Den jüngsten »Sozialbericht 2017« hat das Bundeskabinett im August beschlossen (*BMAS 2017a*). Neben einer Darstellung der sozialpolitischen Maßnahmen und Vorhaben der Regierung enthält der Bericht das »Sozialbudget«. Aufsehen erregte die Botschaft, dass die Sozialleistungen nach Schätzungen ab 2019 die »Billionenmarke knacken« könnten. Allerdings muss man die Ausgaben in Relation zum ebenfalls wachsenden Bruttoinlandsprodukt setzen. Dann zeigt sich, dass die Sozialleistungsquote mit knapp unter 30 Prozent weder gegenwärtig noch in der nahen Zukunft eine neue Dimension erreicht. Im EU-Vergleich lag Deutschland 2014 knapp über dem Durchschnitt und an neunter Stelle im Vergleich der Mitgliedsstaaten (→ *Tautz, S. 62*).

Zugleich sagt die Sozialleistungsquote nur bedingt etwas über die Wirkung von Sozialleistungen aus. Die aus der Perspektive der Finanzpolitik beliebte Betrachtung der langfristigen fiskalischen »Tragfähigkeit« nimmt vor dem Hintergrund der demografischen Veränderung vor allem die Ausgabenseite in den Blick, blendet aber die Stabilisierungsfunktion und die investive Bedeutung des Sozialstaats aus. Ebenso wenig geben derartige Tragfähigkeitsbetrachtungen Auskunft über die privaten Ausgaben für soziale Sicherung (Altersvorsorge, Bildung, Gesundheit), die aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger zwar keine Abgaben, aber auch »Kosten« sind. Dies verweist auf die Notwendigkeit, in der Zukunft Ansätze zu entwickeln, die auch den gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen der Sozialpolitik stärker analysieren und begründen (→ *Czernomoriez, S. 56*).

Derzeit werden zwei Drittel des Sozialbudgets aus Beiträgen finanziert. Das im November 2016 vorgelegte »Gesamtkonzept Alterssicherung« des BMAS formuliert den Vorschlag einer doppelten Haltelinie der Beiträge und des Sicherungsniveaus in der Rentenversicherung. Die Finanzierungslücke wäre durch einen höheren Steueranteil zu schließen (→ *Thiede vs. Ebert, S. 130*). Darüber hinaus gehen im Hinblick auf digitale Ökonomie und den

Rückgang der Lohnquote unterschiedliche Konzepte, wie eine »Robotersteuer« oder eine stärker an der Wertschöpfung orientierte Bemessung der Arbeitgeberbeiträge. Derzeit kommen Ökonomen hier zu unterschiedlichen Schlüssen (→ *Hüther vs. Rürup/Huchzermeier, S. 136*).

ARMUT, UNGLEICHHEIT UND SOZIALE TEILHABE

Der dritte »Riese« ist die Reduzierung von Armut, aber auch von sozialer Ungleichheit sowie die Sicherung sozialer Teilhabe. Neben grundsätzlichen normativen Sichtweisen werden in der Diskussion methodische Fragen der Definition und Messung von Armut, Reichtum oder Ungleichheit aufgeworfen. Das Bemühen um eine sachliche und faktenbasierte Grundlage für politische Entscheidungen ist auch eine erklärte Aufgabe der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Im April dieses Jahres hat das Bundeskabinett den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht

»Es stellt sich auch die ökonomische Frage, ob die Ungleichheit nicht Potenziale für mehr Wohlstand verschenkt.«

beschlossen. Neben einer Überarbeitung der Kernindikatoren, die nun auch laufend auf einer Website (www.armuts-und-reichtumsbericht.de) dokumentiert und aktualisiert werden, enthält der Bericht einige »Innovationen«. Hierzu gehört u.a. eine bessere Erfassung der Genese des Reichtums von Hochvermögenden oder eine Analyse der politischen Responsivität, die festzustellen versucht, inwieweit bei politischen Entscheidungen die Einstellungen aller Einkommensgruppen berücksichtigt werden (*BMAS 2017b*). Eine Erkenntnis des Berichts lautet, dass die grundsätzlich gute Lage der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt nicht

oder nur zögerlich bei allen Bürgerinnen und Bürgern ankommt. Eine wesentliche Ursache hierfür ist die Lohnentwicklung seit Mitte der 1990er Jahre, die dazu geführt hat, dass die untersten 40 Prozent der Löhne heute real niedriger ausfallen. Es zeigt sich aber auch, dass der Sozialstaat wirkt. Das Ungleichheitsmaß Gini-Koeffizient ist für die Markteinkommen mit etwa 0,5 deutlich »ungleicher« als nach Steuern und Transfers. Der Wert für die Haushaltseinkommen stieg im letzten Jahrzehnt etwas an, liegt aber seit Jahren konstant bei knapp unter 0,3.

Dies steht im Einklang mit den Erkenntnissen der internationalen Ungleichheitsforschung (u. a. *Atkinson 2016, Milanovic 2016*). Sie weist darauf hin, dass es in fast allen OECD-Ländern ab etwa 1980 eine Wende zu mehr Ungleichheit gab, wenn auch nicht überall so dramatisch wie im angelsächsischen Kapitalismus. Als ungleichheitstreibende Faktoren genannt werden vor allem die Explosion von Spitzengehältern, eine hohe Konzentration bei Vermögen, die zudem vererbt werden, Steuersenkungen und Sozialkürzungen, eine hohe Arbeitslosigkeit, ein polarisierter Arbeitsmarkt mit vielen hohen und vielen niedrigen Einkommen, der politische Einfluss und die Steuerflucht-Möglichkeiten von Reichen oder der Trend zu geringeren Haushaltsgrößen. Als Faktoren, die geeignet sind, Ungleichheit zu vermindern, werden genannt: wirksame Institutionen der Primärverteilung, wie eine starke Sozialpartnerschaft und hohe Tarifbindung, ein ausgleichend wirkendes, progressives Steuer- und Sozialversicherungssystem, eine breite Verteilung des Kapitalvermögens sowie eine gesellschaftliche Bewältigung des technologischen und wirtschaftlichen Strukturwandels u.a. durch eine inklusive Arbeitsmarktpolitik.

Doch es stellt sich auch die ökonomische Frage, ob die Ungleichheit nicht Potenziale für mehr Wohlstand verschenkt. Die Wirkmechanismen zwischen Wachstum und (Un-)Gleichheit sind komplex und kontrovers. Gleichwohl bestreitet Branko Milanovic die Zwangsläufigkeit von mehr Ungleichheit und weist die Hypothese zurück, »man könne das eine ohne das andere nicht haben« (*Milanovic 2016, S. 100*). Offenbar sind sowohl ein »ungleiches Wachstum« als auch

ein »inklusive Wachstum« möglich – das zeigen Beispiele zu verschiedenen Zeiten ebenso wie zur selben Zeit in verschiedenen Regionen der Welt.

Eine Sorge in der Bevölkerung ist die unzureichende Absicherung im Alter, auch wenn gegenwärtig nur drei Prozent der über 65-Jährigen Grundsicherungsleistungen beziehen. Staatssekretärin Yasmin Fahimi verweist in ihrem Beitrag auf

»Soziale Teilhabe geht über die Verteilung von Einkommen, Bildungschancen und Arbeit hinaus.«

die Vorschläge des »Gesamtkonzept Alterssicherung«, die in besonderer Weise auf die Vermeidung von Altersarmut abzielen: die verbesserte Erwerbsminderungsrente, eine gesetzliche Solidarrente für langjährig Erwerbstätige mit geringen Einkommen sowie die Einbeziehung Selbstständiger in die gesetzliche Rentenversicherung, da diese in besonderer Weise vom Risiko der Altersarmut betroffen sein werden (→ *Fahimi, S. 200*).

Ein Beitrag für den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht war die Analyse der sozialen Mobilität zwischen den Generationen. Zwar gab es in den letzten Jahrzehnten durchaus soziale Aufstiege, vor allem aus einem niedrigen Bildungsstatus in einen höheren. Doch von wirklicher Chancengleichheit sind wir weit entfernt. Noch immer gehöre, so Bernhard Boockmann, die Bildung der Eltern »zu den stärksten Determinanten von Bildungs- und Statusungleichheit«. Er plädiert dafür, die Bildungs- und Sozialpolitik stärker auf ihre Wirkung auf die soziale Mobilität zu untersuchen (→ *Boockmann, S. 74*).

Soziale Teilhabe geht über die Verteilung von Einkommen, Bildungschancen und Arbeit hinaus. Ein wichtiger Aspekt, der auch im Armuts- und

Reichtumsbericht der kommenden Legislaturperiode ein stärkeres Gewicht haben könnte, ist der Zugang zu gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen. Bereits aktuell hat das BMAS die Qualität sozialer Dienstleistungen thematisiert. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist die Aufwertung der sozialen Berufe. Bundesministerin Andrea Nahles hat noch im Juni dieses Jahres zu einem Auftaktgespräch für einen »Pakt für anständige Löhne« eingeladen, in dem die Entlohnung, aber auch Ausbildungswege und Arbeitsbedingungen in den sozialen Berufen als wichtiges Handlungsfeld identifiziert wurden. Wolfgang Schroeder beschreibt die »paradoxe Lage«: Einerseits seien soziale Berufe für den Sozialstaat existenziell, andererseits würden die Arbeitsbedingungen als zu wenig attraktiv erachtet. Er sieht hier neben dem Staat auch die Arbeitgeber und Gewerkschaften in der Verantwortung, um kollektive Aushandlungsstrukturen zu stärken (→ *Schroeder, S. 68*).

EUROPÄISIERUNG DES SOZIALSTAATS

Die Internationalisierung stellt durch Standort- und Steuerwettbewerb, globale Krisen, Migration und viele weitere Entwicklungen auch den Sozialstaat vor neue Herausforderungen. Als Antwort auf die globale Finanzkrise und die nachfolgende Krise der Eurozone soll die Dimension des »sozialen Europa« gestärkt werden. Doch der Sozialstaat ist, wie angedeutet, historisch in den jeweiligen nationalen Kontexten entstanden. Alexander Nützenadel plädiert gleichwohl im bereits erwähnten Beitrag dafür, eine »Lösung von historisch gewachsenen nationalen Dimensionen der Sozialpolitik zu diskutieren« (→ *Nützenadel, S. 260*). Im Spannungsfeld nationaler und europäischer Kompetenzen stellen sich viele Abwägungsfragen, wie auch an einigen Themen des Prozesses »Arbeiten 4.0«, wie einer europäischen Arbeitslosenversicherung, dem Beschäftigtendatenschutz oder der kollektiven Organisation von schutzbedürftigen Selbstständigen, gezeigt werden kann (→ *Becker-Neetz, S. 84*). Die EU-Kommission ist bemüht, mit ihren Vorhaben einer Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR) und weiterer Begleitinitiativen eine Antwort auf die Vertrauenskrise der Europäischen Union zu finden (→ *Winkler, Nüse, S. 220*).

Auch internationale Organisationen richten sich arbeitsmarkt- und sozialpolitisch neu aus. So will die OECD bis zum Mai 2018 eine »grundlegende Überprüfung und Ausweitung« der Beschäftigungsstrategie aus dem Jahre 2006 vornehmen, vor allem mit Blick auf die Ergebnisdimensionen »mehr und bessere Arbeitsplätze«, »Inklusive Arbeitsmärkte« und Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen (→ *Scarpetta, S. 188*).

AKZEPTANZ UND WERTE

Der fünfte »Riese« ist die Anpassung des Sozialstaats an den gesellschaftlichen und kulturellen Wandel bzw. die jeweiligen Wertvorstellungen. Die Akzeptanz des Sozialstaats in der Bevölkerung steht und fällt mit seiner Effektivität (erreicht er seine Ziele?), seiner Effizienz (stimmt das Verhältnis von Kosten und Wirkung?), dem Einklang mit grundlegenden normativen (Gerechtigkeits-) Vorstellungen in der Gesellschaft, aber auch seiner Anpassungsfähigkeit an den soziokulturellen Wandel, beispielsweise an die veränderte geschlechtliche Arbeitsteilung. Hier haben wir es mit zwei wesentlichen Spannungsfeldern zu tun. Zum einen: soll Sozialpolitik vor allem auf »Fürsorge« in bestimmten Risikosituationen abzielen und im Prinzip möglichst viel der Eigenverantwortung und Marktlösungen überlassen bleiben? Oder ist der Sozialstaat ein Prinzip der »Einbettung« (*Polanyi 1978, S. 88 f.*) kapitalistischer Marktwirtschaften in soziale Regeln und Institutionen und insofern auch ein Garant der Erweiterung der bürgerlichen und politischen Rechte des Staatsbürgerstatus um soziale Rechte und Pflichten (*Marshall 1992*)? Zum anderen wird – gerade für das im internationalen Vergleich als »konservativ« klassifizierte deutsche Sozialmodell – die Frage aufgeworfen, ob es weiterhin auf die Strukturen und die »Ethik der industriellen Leistungsgesellschaft« (*Lessenich 2009, S. 23*) ausgerichtet sein sollte oder stärker vom »Zwang zur Erwerbsarbeit befreien« und auch andere Formen der gesellschaftlichen Arbeit, vor allem Sorgearbeit, absichern müsste.

Sozialpolitische Reformen können in Widerspruch treten zu tief verankerten Vorstellungen von Gerechtigkeit und somit Protest hervorrufen. Umgekehrt gilt aber auch, dass sozialstaatliche

Institutionen unser Denken und Handeln prägen: »Sozialpolitische Maßnahmen können demnach Kontexte (frames) verändern, haben dadurch Einfluss auf die individuelle Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und können letztlich auch gesellschaftliche Sitten, Gebräuche und Normen beeinflussen« (*Kubon-Gilke u.a., S. 469*). So löst sich der deutsche Sozialstaat inzwischen – wenn auch zäh und keineswegs frei von Widersprüchen – von seiner Pfadausrichtung auf das männliche Einverdienermodell und verändert damit auch Geschlechterrollen. Auf das einzelne Individuum abzielende Strategien der Verhaltensänderung wiederum bedienen sich der Erkenntnisse der Psychologie und der Verhaltensökonomie und wollen das »Design« des Sozialstaats mit Ansätzen des »Nudging« verbessern (→ *Sutter, S. 228*). Eine bessere und bürgernahe Verwaltung wiederum muss auch »nach innen« andere agilere Arbeitsstrukturen entwickeln (→ *Molnár, S. 214*).

Doch wird zuweilen der »Wertewandel«, inzwischen im Zusammenspiel mit der »Digitalisierung«, als Begründung herangezogen, um das Kind mit dem Bade auszuschütten. In einem Buch mit dem Titel »Sozialrevolution«, dessen teils recht prominente Autoren überwiegend für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens werben, schreibt einer der Herausgeber: »Aus individueller Unterstützung eines hilfsbedürftigen Gruppenmitglieds – aus Reziprozität, Mitgefühl oder Gruppenzwang – wird ein neuer Zwang: der Zwang des allgemeinen Gesetzes«. Und weiter: Mit »Rationalisierung, Bürokratisierung und Anonymisierung wurde Stück für Stück der individuelle Mensch über Bord geworfen« (*Steuernagel 2017, S. 20 f.*). Eine Lösung sieht er – außer in einem Grundeinkommen – in P2P-Versicherungen, also Zusammenschlüssen kleiner Gruppen, bei denen die Mitglieder entscheiden würden und nicht »Versicherungspolicen oder Sozialgesetzbücher«. Nun soll hier die emanzipatorische und kreative Kraft von P2P-Kooperation oder auch der Produktion von Commons nicht kleingeredet werden. Die umfassende Entfaltung von Individualität hatte aber – wie die historische Perspektive zeigt – gerade die universelle staatliche Absicherung einschließlich guter sozialer Dienstleistungen zur Voraussetzung; ein Blick auf den vielgelobten schwedischen Wohlfahrtsstaat zeigt, dass dieser

»auf einer Übereinkunft zwischen Staat und Individuum baut, welche die Individuen auf radikale Weise von gegenseitiger zwischenmenschlicher Abhängigkeit befreit hat« (Berggren/Trägårdh 2015, S. 23).

Eine Vielzahl demoskopischer Untersuchungen belegt, dass es in Deutschland eine starke Akzeptanz sozialer Sicherung gibt, die auf gesetzlicher Grundlage basiert, und dass ihre Qualität auch im internationalen Vergleich als hoch

»Es gibt das Bedürfnis nach einem »Wir-Gefühl.«

eingeschätzt wird. Die allermeisten Bürgerinnen und Bürger haben kein Problem damit, dass die Höhe der Alterssicherung oder die Leistungen der Krankenversicherung in »Sozialgesetzbüchern« definiert und somit demokratisch legitimiert und nicht dem Markt oder kleinen Gemeinschaften überlassen sind. Auch dies entspricht Marshalls Konzept der sozialen Bürgerrechte: Wenn die Voraussetzungen für eine Leistung gegeben sind, besteht ein individueller Rechtsanspruch darauf. Doch trotz einer grundsätzlich positiven Bewertung der aktuellen ökonomischen Lage besteht zum einen Sorge angesichts einer nicht unbedingt individuell, jedoch gesamtgesellschaftlich empfundenen Zunahme von Armut und sozialer Ungleichheit und zum anderen persönliche Zukunftsunsicherheit durch Globalisierung, technologische Veränderungen und den demografischen Wandel. Es gibt das Bedürfnis nach einem »Wir-Gefühl«; beklagt wird ein zu geringer Zusammenhalt in der Gesellschaft. Den hohen Erwartungen an den Sozialstaat, teils auch an eine Ausweitung von Leistungen, steht in Bezug auf die Finanzierung nur eine Akzeptanz von Finanzierungsoptionen gegenüber, die zugleich zur Reduzierung der Ungleichheit beitragen, wie etwa Vermögenssteuern. (→ Hegewald, Heitmann, S. 44).

SOZIALSTAAT DER ZUKUNFT: FORSCHUNG UND DEMOKRATISCHE DEBATTE

Zu den hier genannten »fünf Riesen« und vielen anderen Fragen ist gute Forschung nötig. Doch die Sozialpolitikforschung (und -lehre) entspricht nicht annähernd dem Gewicht, das die Sozialpolitik des Bundes (wie erwähnt, mit knapp 30 Prozent des BIP) hat. Auf dieses Defizit machen WissenschaftlerInnen seit Jahren aufmerksam und fordern Abhilfe (→ Leibfried, S. 252). Das BMAS hat auf diese Appelle reagiert und eigene Mittel eingesetzt, um zumindest einen kleinen Beitrag zur Verbesserung der sozialpolitischen Forschungslandschaft zu leisten. Im Rahmen des »Fördernetzwerks Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung« (www.fis-netzwerk.de) werden Stiftungsprofessuren, Forschungsprojekte und Nachwuchsnetzwerke gefördert.

Auf diese hier zugrunde gelegten »fünf Riesen« des frühen 21. Jahrhunderts gibt uns der Beveridge-Plan natürlich keine hinreichenden Antworten. Aber er könnte als Hinweis dafür dienen, dass von Zeit zu Zeit eine demokratische gesellschaftliche Selbstverständigung über den Zustand und die Zukunft des Sozialstaats sinnvoll ist. Eine solche Selbstverständigung dürfte sich freilich nicht in einem Bericht einer Regierungskommission erschöpfen. Gleichwohl ist das 75 Jahre alte Dokument in einigen Punkten noch zeitgemäß, so die Begründung einer universellen Sozialversicherung unter Einbeziehung aller Bürgerinnen und Bürger. Die Autoren wähten sich hier durchaus im Einklang mit dem Willen der Bevölkerung: »Aber die allgemeine Tendenz der öffentlichen Meinung scheint klar zu sein. Nachdem ein anderes Prinzip ausprobiert worden ist, hat man gefunden, dass es am besten mit den Empfindungen der Bevölkerung Großbritanniens übereinstimmt, dass im Rahmen einer von der Gemeinschaft unter Ausübung der Macht zum Zwang organisierten Versicherung alle Individuen zu den gleichen Bedingungen teilnehmen sollen, niemand solle den Anspruch erheben können, er brauche weniger zu zahlen, weil er gesünder sei oder eine regelmäßiger Beschäftigung habe« (Beveridge 1942, S. 21).

LITERATUR

Atkinson, A. (2016): *Ungleichheit. Was wir dagegen tun können*, Stuttgart.

Berggren, H./Trägårdh, L. (2015): *Ist der Schwede ein Mensch? Was wir von unseren nordischen Nachbarn lernen können und wo wir uns ihn ihnen täuschen*, München.

Beveridge, W. (1942): *Der Beveridgeplan. Sozialversicherungen und verwandte Leistungen*, Zürich/New York.

Bryant, T. (2011): *Alterungsdiskurs und Todesgefahr – der deutsche Demografiediskurs (1911–2011)*, in: Apuz 10–11/2011, S. 40–46.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017a): *Sozialbericht 2017*, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017b): *Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017c): *Handlungsempfehlungen der Plattform »Digitale Arbeitswelt« für gesunde Arbeit, gute Arbeitsgestaltung und berufliche Teilhabe*, Berlin.

Kersten, J./Neu, C./Vogel, B. (2012): *Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates*, Hamburg.

Kubon-Gilke, G./Yollu-Tok, A./Sesselmeier, W./Gold-schmidt, N. (2017): *Theorien der Sozialpolitik auf dem Prüfstand (Editorial)*, *Sozialer Fortschritt*, 66, S. 463–469.

Lessenich, S. (2009): *Das Grundeinkommen in der gesellschaftlichen Debatte*, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs März 2009, Bonn.

Marshall, T. H. (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/New York

Mikfeld, B. (2017): *Digitale Transformation und die Arbeitswelt der Zukunft. Diskurse über den Wandel von Wirtschaft, Gesellschaft und Arbeit im digitalen Zeitalter*, Diskussionspapier der Kommission »Arbeit der Zukunft« der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Milanovic, B. (2016): *Die ungleiche Welt. Migration, das eine Prozent und die Zukunft der Mittelschicht*, Berlin.

Polanyi, K. (1978): *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt/M.

Steuernagel, A. (2017): *Was kommt nach Bismarck? Was uns die Geschichte der Sozialsysteme lehrt*, in: Steuernagel, A./Hornemann, B. (Hg.): *Sozialrevolution*, Frankfurt/New York.