

Sozialabbau – ein Reformprojekt?

Article by an MPIFG researcher

Martin Höpner: Sozialabbau - ein Reformprojekt? Die Mitbestimmung 48(10), 50-53 (2002). Hans-Böckler-Stiftung

Als Peter Hartz unlängst – noch vor der Präsentation des offiziellen Berichts seiner Kommission – pauschale Leistungskürzungen für Sozialhilfeempfänger ins Gespräch brachte, protestierten zwar die üblichen Verdächtigen, doch der erwartete Aufschrei blieb aus. Bröckelt der wohlfahrtsstaatliche Konsens, verändert sich unser Gerechtigkeitsempfinden? Neues aus der sozialwissenschaftlichen Diskussion.

■ In Ausgabe 2/2000 der Zeitschrift „Soziale Welt“ referiert der Mannheimer Soziologe Carsten G. Ullrich den Forschungsstand: Die Mehrzahl der auf den deutschen Sozialstaat bezogenen Studien kommt zu dem Ergebnis, dass die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaats groß und über einen langen Zeitraum stabil ist. Unterschiede zeigen sich im internationalen Vergleich: Im angloamerikanischen Raum ist der Rückhalt der Sozialpolitik in der Bevölkerung geringer als in europäischen Ländern. Und zwischen den Ländern sind sie größer als innerhalb der Länder.

Allerdings sind, wie Ullrich zeigt, nicht alle sozialpolitischen Instrumente gleich beliebt. Es existiert eine Hierarchie der Akzeptanz von Sozialpolitik, die in allen Wohlfahrtsstaaten von den Systemen der Alterssicherung angeführt wird. Es folgen die sozialen Gesundheitssysteme sowie Ausgaben für Bildung, Wohnen und Familienleistungen. Am fragilsten erweist sich der wohlfahrtsstaatliche Konsens bei Leistungen für Arbeitslose und, vor allem, bei steuerfinanzierten Leistungen zur Existenzsicherung. In der Fachliteratur wird zwischen zwei grundlegenden sozialstaatlichen Zieldimensionen unterschieden: der Sicherheit (Absicherung gegen Risiken) und der Gleichheit (Umverteilung). Der Autor legt dar, dass Sozialpolitik umso kritischer bewertet wird, je eindeutiger sie auf die Gleichheitsdimension, also auf Umverteilung zielt.

Das Versprechen von mehr sozialer Gerechtigkeit und ein gewinnender Koalitionspartner sicherten der Doris ihrem Mann seiner Partei kürzlich die Macht.

Von Martin Höpner

Dr. Höpner war Promotionsstipendiat der Hans-Böckler-Stiftung, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und absolviert derzeit einen einjährigen Forschungsaufenthalt am Zentrum für europäische Studien der Harvard-Universität.



Der Qualifikationseffekt

In Ausgabe 4/2001 der „American Political Science Review“ fragen der Politologe Torben Iversen (Harvard-Universität) und der Ökonom und Politologe David Soskice (Duke-Universität) nach den Bestimmungsgründen für die Haltungen zum Wohlfahrtsstaat. Sie betonen die Zieldimension der Absiche- →

→ rung gegen Risiken und gehen von einem engen Zusammenhang zwischen den Qualifikationen der Beschäftigten und deren Einstellungen gegenüber Sozialpolitik aus.

Es ist bekannt, dass politische Präferenzen von den Vermögensverhältnissen der betreffenden Personen beeinflusst werden. Warum, fragen die Autoren, sollte das nur für physisches Kapital, nicht auch für Humankapital gelten? Iversen und Soskice argumentieren, dass Beschäftigte im Fall einer Kündigung umso mehr zu verlieren haben, je spezifischer ihr Humankapital ist. Sind ihre Qualifikationen auf andere Unternehmen und Wirtschaftssektoren übertragbar, ist das Risiko dauerhafter Arbeitslosigkeit oder eines hohen Einkommensverlusts geringer als bei Personen mit spezifischen Qualifikationen. Folglich müsste das Bedürfnis nach wohlfahrtsstaatlicher Absicherung bei Trägern spezifischen Humankapitals besonders ausgeprägt sein. Dass dies tatsächlich der Fall ist, zeigen Iversen und Soskice anhand von Ergebnissen aus Umfragen, die 14 000 Personen aus elf Ländern umfassen. Es zeigt sich, dass ein ausgebauter Wohlfahrtsstaat besonders von Personen mit spezifischer Qualifikationsstruktur befürwortet wird. Dieses Ergebnis erweist sich auch dann als stark und robust, wenn man weitere nachgewiesene Effekte aus den Daten herausrechnet: Ältere wollen mehr Sozialstaat als Jüngere, Frauen mehr als Männer, Arbeitslose mehr als Beschäftigte und diese mehr als Selbstständige, Gewerkschafter mehr als nicht Organisierte und Anhänger von Linksparteien mehr als Personen, die konservativen oder liberalen Parteien nahe stehen.

Die Autoren vermuten, dass dieser Qualifikationseffekt für einen Großteil der Unterschiede zwischen westlichen Wohlfahrtsstaaten verantwortlich ist. In der Tat zeigt der internationale Vergleich einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Intensität der beruflichen Bildung und dem Umfang wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. In Deutschland durchlaufen mehr als ein Drittel aller Personen das System der beruflichen Bildung, das von Hall und Soskice – allerdings nicht ganz unumstritten – als System zur Vermittlung unternehmens- und sektorspezifischer Fertigkeiten klassifiziert wird. Eine mit Deutschland vergleichbare Berufsausbildung absolvieren in den Vereinigten Staaten nicht einmal fünf Prozent.

Welche Prognose folgt aus der Analyse? Da sich Qualifikationsstrukturen nur langsam verändern, kann für Deutschland auch weiterhin mit einem hohen Bedürfnis der Mittelschichten nach wohlfahrtsstaatlicher Absicherung gerechnet werden. In die weitere Zukunft gedacht, impliziert das Modell allerdings nicht unbedingt Stabilität. Der Anteil an Personen mit übertragbaren Quali-

kationen nimmt in Deutschland zu. Was, wenn dieser Trend sich so lange verfestigt, bis die Träger dieser Qualifikationen wahlentscheidend werden? Dann wäre, folgt man dem Modell von Hall und Soskice, eine abnehmende Ausrichtung der Regierungen, gleich welcher Zusammensetzung, am Sicherheitsbedürfnis der Personen mit spezifischen Qualifikationen zu erwarten.

Rettet die Mitte!

Die Ergebnisse der Untersuchung von Karl Ove Moene (Universität Oslo) und Michael Wallerstein (Northwestern-Universität), veröffentlicht in derselben Ausgabe der „American Political Science Review“, legen eine pessimistische Prognose nahe. Diese Autoren fragen nach dem Zusammenhang zwischen dem Grad an Ungleichheit der Primäreinkommen (vor Steuern, Abgaben und Zuschüssen aller Art) und dem Bedürfnis nach einem umverteilenden Wohlfahrtsstaat. Intuitiv wäre anzunehmen, dass das Verlangen nach Sozialstaatlichkeit bei zunehmender Ungleichheit der Einkommen steigt. Anhand eines großen international vergleichenden Datensatzes, der 18 Länder und 16 beobachtete Jahre umfasst, zeigen Moene und Wallerstein, dass staatliche Sozialausgaben bei steigender Ungleichheit eher sinken als steigen.

Die Autoren interpretieren diese Beobachtung wie folgt: Arbeitslose sind in der Regel Befürworter von Transferleistungen, das liegt auf der Hand. Sehr Reiche lehnen den Sozialstaat ab, weil sie ihn nicht brauchen. Der im Zweifel wahlentscheidende „Medianwähler“ befindet sich allerdings in der Mittelschicht. Für die Mittelschicht hat der Wohlfahrtsstaat Kosten (Steuern) und Nutzen (Sicherheit). Bei steigender Ungleichheit setzt sich eine Gruppe Wohlhabender vom Medianeinkommen – dem Einkommen des wahlentscheidenden Medianwählers – ab, dessen Einkommen unter das arithmetische Durchschnittseinkommen sinkt. Das klingt kompliziert, aber es steht in der weltweit renommiertesten politikwissenschaftlichen Zeitschrift. Entscheidend jedenfalls: In dieser Situation eines sinkenden relativen Einkommens ist die Bereitschaft des Medianwählers, nun auch noch die Transferleistungen für Arbeitslose zu bezahlen, rückläufig. Die Kritik am Wohlfahrtsstaat nimmt zu. Die Bundesrepublik und andere europäische Länder befinden sich derzeit in einer Phase ungleicher werdender Primäreinkommen. Sollten Moene und Wallerstein mit ihrem Modell richtig liegen, wäre deshalb mit einem tendenziell abnehmenden Bedürfnis nach wohlfahrtsstaatlicher Absicherung und folglich mit hoher Akzeptanz von Sozialabbau zu rechnen. Paradoxerweise könn-

te der Wohlfahrtsstaat gerade dann an Rückhalt verlieren, wenn er am dringendsten gebraucht wird.

Was ist gerecht?

Eine interessant angelegte Studie präsentieren die Berliner Soziologen Stefan Liebig und Steffen Mau in Nummer 1/2002 der „Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie“. Sie fragen, ob Konzepte der sozialen Grundsicherung mit dem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden vereinbar sind. Diese Modelle zielen auf eine Vereinheitlichung der Sozialtransfers und deren Ausrichtung auf ein existenzsicherndes Minimum, das unabhängig von der verwandtschaftlichen Situation, angespartem Vermögen oder individuellem Leistungsbeitrag gewährt werden und über dem Sozialhilfesatz liegen soll. Dieses Konzept bricht mit einer der Grundlagen des deutschen Sozialstaats: der Beitragsgerechtigkeit – der Idee der verdienten Ansprüche, denen zuvor erbrachte Leistungen zu Grunde liegen. Liebig und Mau stellen heraus, dass das Gerechtigkeitsempfinden verschiedene Pole hat: Das Bedürfnisprinzip (wer mehr braucht, soll mehr bekommen), das Gleichheitsprinzip (alle sollen gleich viel bekommen) und das Leistungsprinzip (wer etwas bekommt, soll dafür eine Leistung erbracht haben).

Als wie gerecht, verortet zwischen diesen drei Polen, wird das Konzept eines staatlich finanzierten Grundeinkommens angesehen? Um das herauszufinden, haben die Autoren 121 erwerbstätigen Personen diverse fiktive Personenbeschreibungen vorgelegt, aus denen Alter, Anzahl der Kinder, Beschäftigungsverhältnis und Einkommen bzw. Grund der Arbeitslosigkeit sowie die Höhe eines vom Staat gewährten Zuschusses hervorgingen. Die Befragten sollten angeben, ob sie den Zuschuss als gerecht, als zu hoch oder zu niedrig einstufen und wie hoch der Zuschuss für die Betroffenen ihrer Meinung nach ausfallen sollte. Ein Ergebnis der Untersuchung: Wer (im Sommer 2000) als 25-jähriger Vollzeitbeschäftigter ohne Kinder monatlich weniger als 1 140 Euro verdient, sollte Anspruch auf eine „Negativsteuer“, also einen staatlichen Zuschuss erhalten. Alter und Kinder erhöhen den als gerecht empfundenen Zuschuss.

Ein vielleicht überraschendes Ergebnis der Untersuchung lautet, dass sich der von den Befragten als gerecht eingestufte Zuschuss um gut 500 Euro verringert, wenn der Betroffene seine Arbeitsstelle selbst gekündigt hat und also für seine Arbeitslosigkeit selbst verantwortlich ist. Die Autoren zeigen eindrucksvoll, dass dem Gebot der Selbstverantwortlichkeit im vorherrschenden Gerechtigkeitsempfinden eine hohe Bedeutung beigemessen

wird. Abstrakt stößt die Idee eines staatlich finanzierten Grundeinkommens auf breite Zustimmung. Fragt man aber nach konkreten Fällen, dann zeigt sich: Leistungen werden ohne die Einforderung von Gegenleistungen nicht als gerecht empfunden. Diejenigen, die Transferleistungen erhalten, müssen selbst bereit sein, zur Produktion kollektiver Güter beizutragen. Sollen Konzepte eines staatlich finanzierten Grundeinkommens durchsetzungsfähig sein, müssen sie diese Seite des Gerechtigkeitsempfindens in Rechnung stellen.

Die Literatur zur Akzeptanz des Wohlfahrtsstaats zeigt: Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass sich Träger spezifischer Qualifikationen auch weiterhin gegen das Risiko des Einkommensverlusts absichern wollen. In dieser Hinsicht ist in der Tat mit einer stabilen Akzeptanz sozialstaatlicher Arrangements zu rechnen. Aber: Das muss nicht für alle Zukunft gelten. Und eine Garantie für Solidarität gegenüber niedrig Qualifizierten, also den Schwächsten auf dem Arbeitsmarkt, gibt es nicht. In diesem Sinne bleibt es berechtigt, sich um den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft Sorgen zu machen. Außerdem: Die starke Verankerung des Leistungsprinzips im vorherrschenden Gerechtigkeitsempfinden darf nicht unterschätzt werden. Transferzahlungen werden als gerecht eingestuft, wenn die Bereitschaft zu Gegenleistungen besteht. ■

Die Zeitschriftenaufsätze

Carsten G. Ullrich: Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung. In: *Soziale Welt* 51, 2, 2000, 131–152.

Torben Iversen/David Soskice: An Asset Theory of Social Policy Preferences. In: *American Political Science Review* 95, 4, 2001, 875–893.

Karl Ove Moene/Michael Wallerstein: Inequality, Social Insurance, and Redistribution. In: *American Political Science Review* 95, 4, 2001, 859–874.

Stefan Liebig/Steffen Mau: Einstellungen zur sozialen Mindestsicherung. Ein Vorschlag zur differenzierten Erfassung normativer Urteile. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54, 1, 2002, 109–134.