

Vom aktivierenden zum moralisierenden Sozialstaat

Der Versorgerstaat

Die Sozialpolitik der europäischen Staaten stand in den letzten zwanzig Jahren unter dem Paradigma des aktivierenden Sozialstaates. Der Versorgerstaat hatte ausgedient. Dieser baute auf dem Gedanken auf, dass die wesentlichen Lebensrisiken durch Versicherungsleistungen abgedeckt werden sollten, um so die Menschen gegen die Unbill des Schicksals zu schützen. So wurden nach und nach auch in der Schweiz die Sozialwerke aufgebaut, die gegen die Armut im Alter, gegen Erwerbsausfall bei Arbeitslosigkeit, bei Krankheit und Invalidität, Militärdienstleistungen und schließlich auch im Falle einer Mutterschaft vorsorgten. Wo sich Lücken bei den Versicherungsleistungen auftaten, sprang die Sozialhilfe ein, die individuell und vorübergehend für sozialen Schutz zu sorgen hatte. Der Staat sorgte also vor und versorgte die Menschen mit dem Nötigen, um ihnen ein bescheidenes Leben zu ermöglichen.

Dieser Versorgerstaat beruhte allerdings auf wesentlichen Prämissen, die selten diskutiert wurden, weil sie als selbstverständlich galten. Dazu gehörte zunächst die Vollbeschäftigung, ein volkswirtschaftlicher Zustand also, der es fast allen Menschen im erwerbsfähigen Alter erlaubte, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Diese war in den Jahrzehnten nach dem Krieg weitgehend erreicht. Die Arbeitslosenquote war sehr gering. Eine obligatorische Arbeitslosenversicherung gab es damals nicht und war auch nicht nötig. Das Instrument der Arbeitslosenfürsorge, das seit der Zeit der großen Depression in der Bundesverfassung steht, aber nie ins Leben gerufen wurde, geriet in Vergessenheit. Weiter gehörte zu den Prämissen

ein Lohnniveau, das, bescheiden zwar, sich stetig verbesserte. Der Fortschritt war Programm. Der Familienvorstand, fast immer ein Mann, war in der Lage, eine Familie zu ernähren. Mit zu den Prämissen gehörte die Stabilität der Familienbeziehungen. Sie brauchten keineswegs harmonisch zu sein, aber die Scheidungsrate war niedrig und die Anbindung der Sozialversicherungsmodelle an die Familienstrukturen war funktional. Mit ins Bild gehörte ein Arbeitsethos, das die Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit nicht hinterfragte. Es gab sie zwar zu jeder Zeit, die Arbeitsscheuen, die Taugenichtse, wie sie genannt wurden, aber sie galten als gesellschaftliche Outcasts.

Der Versorgerstaat, der später in Verruf kam und im Zerrbild als Verantwortungsträger von der Wiege bis zur Bahre dargestellt wurde, entsprach nie der Wirklichkeit, schon gar nicht in der Schweiz. Die Familiensolidarität und die Eigenverantwortlichkeit waren zu jeder Zeit wichtige ergänzende Elemente der sozialen Sicherung. Genseitige private Hilfe im familiären oder außerfamiliären Kontext ebenso wie Sparanstrengungen der Einzelnen und private Versicherungen waren entscheidende Elemente zum Schutz vor Lebensrisiken. Doch der Auf- und Ausbau der Sozialwerke erhöhte den ökonomischen Freiraum weiter Bevölkerungskreise, insbesondere der Frauen, aber auch der älteren Menschen, die sich größere Autonomie erfreuten und ihre individuellen Entscheidungen freier treffen konnten.

Die Prämissen des Versorgerstaats waren nach der ersten großen Nachkriegsrezession zunehmend infrage gestellt. Vollbeschäftigung wurde zum Desiderat. Während die Schweiz weiterhin im internationalen Vergleich tiefe Arbeitslosenquoten auswies, litten andere Länder weit schwerer unter Beschäftigungslosigkeit. Doch auch bei uns kam es zu Verwerfungen am Arbeitsmarkt, die sich seither mit der Globalisierung der Wirtschaft weiter akzentuiert haben. Die Arbeitswelt ist volatil geworden, die Stelle auf Lebzeiten gibt es kaum mehr, ebenso selten ungebrochene Berufsbiografien. Die Anforderungen an die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen haben sich verändert: Mobil sein, flexibel sein, sich verändern können, lebenslang lernen, sich immer wieder neu erfinden können, belastbar und multipel einsetzbar sein, das wurden die entscheidenden Charakteristiken des Erfolgs. Dies gilt auch für selbstständig Erwerbende, die sich immer rascher neuen Märkten und Trends anzupassen hatten.

Der aktivierende Sozialstaat

Vor diesem Hintergrund sollte sich die Sozialpolitik verändern. Menschen mit einer Rente oder Sozialleistungen zu versorgen, so lange sie noch im erwerbsfähigen Alter stehen, erschien wenig sinnvoll. Um sie wieder in Arbeit und Brot zu bringen, bedurfte es besonderer Maßnahmen. Aussichtsreich erschienen Qualifikations- und Aktivierungsprogramme, Coachings, Settings also, in denen die Betroffenen aus einer passiven abwartenden Haltung herausgelöst und in Bewegung gehalten werden sollten. Keine Gemütlichkeit in der üblichen Routine eines arbeitslosen Alltags, sondern Herausforderungen, hieß das Rezept. Das Konzept von Fordern und Fördern trat weit über die Ausländerintegration hinaus den Siegeszug durch die europäische Sozialpolitik an. Stecken und Karotte, die Drohung mit der Befristung oder dem Entzug existenzsichernder Sozialleistungen verbunden mit Hilfsangeboten entsprachen einem mechanistischen und neoliberalen Bild des Menschen und seiner Motivation. Integration in das Berufsleben und die Gesellschaft wurde zur zentralen Zielsetzung des aktivierenden Sozialstaates. Als Erstes wurde die Arbeitslosenversicherung mit der Schaffung der Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen und den arbeitsmarktlichen Maßnahmen im Lichte des neuen Paradigmas umgekämpft. Später folgte die Sozialhilfe, die der beruflichen und sozialen Integration einen neuen Stellenwert beimaß und sie mit Anreizinstrumenten förderte. Schließlich folgte auch die Invalidenversicherung, die ihr System dynamisierte. Nicht mehr die Abklärung eines Rentenanspruchs und eine nachfolgende Verrentung standen im Zentrum, sondern die Anstrengungen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit. Die alte Devise »Eingliederung vor Rente« wurde neu entdeckt und in die Tat umgesetzt.

Es steht außer Zweifel, dass der aktivierende Sozialstaat Potenziale erschlossen hat, die bis dahin nicht ausgeschöpft wurden. Viele haben dank der immer individueller abgestimmten Unterstützungsmaßnahmen wieder einen Weg in die Arbeit gefunden. Nicht wenigen wiederum, die ohne Arbeit blieben, ist es wenigstens gelungen, sich im Alltag eigenständig zurecht und eine Struktur zu finden. Die umfassenden »Back-to-Work«-Strategien waren richtige Antworten auf die sich verändernden Lebenswelten. Die intensive Auseinandersetzung mit den Menschen und ihren Zukunftsperspektiven im Rahmen von Beratungen und Maßnahmen

hat in vielen Fällen zum Erfolg geführt und war der Verrentung bzw. Ruhigstellung der vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen vorzuziehen. Wenn heute Grenzen dieser Strategien sichtbar werden, so nicht zuletzt, weil der aktivierende Sozialstaat, wie andere Konzepte auch, leicht verabsolutiert wird und nur mehr Ausschnitte der Realität in den Blick nimmt. Der aktivierende Sozialstaat wurde zum Imperativ, dem sich andere gedankliche Zugänge unterzuordnen hatten.

Nicht allen Menschen ist es möglich zu arbeiten. Unqualifizierte Tätigkeiten etwa, die früher noch ein Einkommen generierten, gibt es immer weniger. Insbesondere als Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter angeworbene Migrantinnen und Migranten hatten nach jahrelanger Tätigkeit im Industriesektor kaum eine realistische Perspektive, in den Dienstleistungssektor zu wechseln. Zunehmend fällt es auch gesundheitlich eingeschränkten, insbesondere psychisch belasteten Menschen schwer, sich im Arbeitsmarkt zu behaupten. Die Anforderungen an die immer produktiveren Arbeitsplätze steigen und mit ihnen die Ansprüche an die uneingeschränkte Funktionsfähigkeit der Angestellten. Auch Jugendliche haben es nicht immer einfach, in der etablierten Arbeitswelt Fuß zu fassen. Schließlich schränken mangelnde Vereinbarkeit von Beruf und Familie mit den verschiedenen Betreuungspflichten zwischen den Generationen die Arbeitsmöglichkeiten ein.

Der moralisierende Sozialstaat

Aus all diesen Gründen finden sich viele Menschen, die auf den aktivierenden Sozialstaat nicht reagieren können. Monetäre Anreize und Sanktionen zeitigen nur eine beschränkte Wirkung. Seine Instrumente taugen in bestimmten Situationen nicht. Der Fremdarbeiter, der jahrelang in der inzwischen geschlossenen Gießerei gearbeitet hatte, findet keinen Job mehr und setzt alle Hoffnungen auf eine IV-Rente. Daran ändern Sprachkurse kaum etwas. Ein Gießer lässt sich nicht zum Lehrer umschulen. Ebenso die alleinerziehende Mutter, die neben der Betreuung ihrer drei kleinen Kinder nicht noch die Kraft hat, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Auch ihr eröffneten Anreizmodelle kaum Perspektiven, solange die Kinder klein sind. Und doch geht an ihnen der aktivierende Sozialstaat nicht spurlos vorbei. Sie finden sich unter dauerndem Legitimationsdruck. Die Sozialleistungen stehen unter dem Vorbehalt der Gegenleistung,

die sie unter dem eingeschränkten Blickwinkel der Verwertbarkeit ihrer Erwerbsfähigkeit oder wenigstens ihrer Resterwerbsfähigkeit wahrnimmt.

Damit verbunden ist die Individualisierung der Lebensschicksale. Lebensrisiken werden nicht mehr als Conditio humana wahrgenommen, sondern der Lebensführung der Einzelnen zugeordnet. Erfolg und Misserfolg werden ausschließlich an den Leistungen des Einzelnen festgemacht, nicht an den gesellschaftlichen Verhältnissen. Nicht die Konjunktur, nicht Strukturangepassungen in der Arbeitswelt, nicht Bildungschancen, nicht der diskriminierungsfreie Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen, nicht die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, nicht die Finanzierung der Betreuung und Pflege im Alter werden somit als ursächlich für Biographien betrachtet, sondern ausschließlich die individuelle Leistung. Und damit wird auch die Verantwortung im Falle des Misserfolgs adressiert. Diese liegt beim Versager, beim Loser ganz generell, beim arbeitslos gewordenen Arbeiter der Gießerei, bei der an der Armutsgrenze lebenden alleinerziehenden Mutter. Eine gesellschaftliche Verantwortung scheint es kaum noch zu geben.

Der aktivierende Sozialstaat konnte nicht alle Erwartungen erfüllen. Die Armutsquoten bleiben stabil; abgesehen von konjunkturellen Schwankungen auch die Zahl der Arbeitslosen. Die Kosten des Sozialstaates wachsen weiter an. Trotz der durchaus positiven Wirkungen einer auf Aktivierung setzenden Arbeitslosen- und Invalidenversicherung oder Sozialhilfe bleibt eine gewisse Ernüchterung nicht aus. Zunehmend wird die Schuld dafür heute beim Individuum festgemacht, dessen Lebensführung nicht der Norm entspricht. Die Eigenverantwortung erhält eine neue Gewichtung. Angefangen bei der Unfallversicherung, die ihre Leistungen kürzt, wer übermäßige Risiken eingeht. Aber auch Sozialeistungen werden unter die Konditionalität korrekten Verhaltens gestellt. Kürzungen bei der Sozialhilfe, Einstelltage bei der Arbeitslosigkeit oder der Ausschluss bestimmter Personengruppen aus dem Versicherungsschutz sind die Vorboten. Dickleibige, Raucherinnen, Risikosportler, Säumige bei der Gesundheitsprävention, sie alle weichen von der Norm ab und sollten sich vorsehen. Nicht mehr weit ist der Schritt, auch gescheiterte Ehen, nicht wahrgenommene Bildungschancen, verpasste pränatale Diagnosen oder eine ungewollte Mutterschaft einem Fehlverhalten des Individuums zuzuordnen. Moralische Maßstäbe, von wem auch immer gesetzt, scheinen im sozialpolitischen

Diskurs Oberhand zu gewinnen. Dabei findet der Begriff der Eigenverantwortung als Kampfwaffe Verwendung.

Das Konzept der Eigenverantwortung, die als Prämissen jeder sozialstaatlichen Ordnung zugrunde liegt, hat Besseres verdient. Heute verliert es an Kontur. Eigenverantwortung versteht sich nämlich nicht als Gegenstück, sondern als Bestandteil von Solidarität. Sie steht jenseits von Moral und Schuldzuweisungen. Sie gehört zu den Essenzialien einer Gesellschaftsordnung, die Rechte und Pflichten austariert und festlegt. Solidarität und Eigenverantwortung sind zusammen zu betrachten. Welche Lebensrisiken durch die Gemeinschaft abgedeckt werden sollen, ist Gegenstand eines politischen Aushandlungsprozesses. Im moralisierenden Sozialstaat besteht das Risiko, dass die zentrale Funktion der Sozialpolitik, der Schutz vor Lebensrisiken, in kleinen Schritten rückgängig gemacht wird, indem Menschen, die den vorherrschenden moralischen Normvorstellungen nicht entsprechen, vom Schutz ausgeklammert werden. Nicht Inklusion, sondern Exklusion wäre dann die Wirkung dieses neuen sozialstaatlichen Paradigmas.