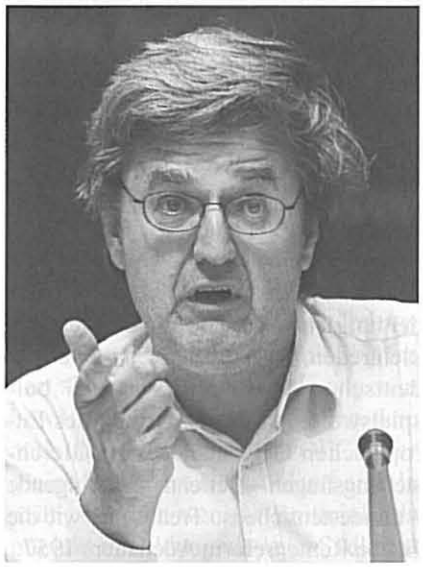
INTERVIEW

„Der moderne Staat ist für den Bürger zugleich treuster Freund und furchtbarster Feind"

Interview mit *Stephan Leibfried* zum Wandel des Sozialstaates



Prof. Dr. Stephan Leibfried ist Inhaber der Professur für politische Soziologie mit den Schwerpunkten Politikfeldanalyse und Sozialpolitik an der Universität Bremen. Seit 2004 ist er Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. 2007 erhielt er den ersten Preis der Fritz Thyssen Stiftung für sozialwissenschaftliche Aufsätze. In den Jahren zuvor erhielt er zahlreiche Einladungen zu Forschungsaufenthalten, u. a. nach Cornell, Harvard, Berkeley, Stanford und an die LSE.

Herr Prof. Leibfried, Sie beschäftigen sich seit vielen Jahren mit dem Wandel des Sozialstaates. In Ihrem Buch „Transformationen des Staates?" schreiben Sie: „Der moderne Staat ist für den Bürger zugleich treuster Freund und furchtbarster Feind." Was meinen Sie damit?

Der moderne Staat ist der treuste Freund des Bürgers, weil er breiten Schichten der Bevölkerung erst das Bürgersein ermöglicht. Der typische liberale Bürger des 19. Jahrhunderts war finanziell unabhängig und hatte gerade auf Grund seiner Ressourcen Zeit und Möglichkeit, sein politisches Interesse zu verfolgen. Nicht umsonst hatte Bismarck auch für den Reichstag zunächst durchgesetzt, dass den Abgeordneten keine Diäten gezahlt wurden – das allein wirkte schon als sozialer Filter. Dem hat der Wohlfahrtsstaat massiv abgeholfen: er gab „Otto Normalverbraucher" weit mehr Chancen der Selbstverwirklichung. Dass es immer noch oder immer wieder Probleme gibt, spricht nicht gegen diesen Erfolg.

Furchtbarster Feind ist der Staat dem Bürger vor allem deshalb, weil er in den letzten Jahrzehnten massiv Machtmittel angehäuft hat, die den Bürger in seinen persönlichen Rechten empfindlich beschränken können. Das gilt nicht nur für Polizei, Geheimdienste und die vielen Sicherheitsgesetze der letzten Jahre, sondern fängt – was gerne vergessen wird – schon dort an, wo der Staat etwa Normen für eine „angemessene" Pflege festlegt oder wo er eigentlich ihre Umsetzung kontrollieren müsste. Schon da treffen wir schnell auf grundsätzliche Fragen der Menschenwürde.

Wie hat sich der Sozialstaat Ihrer Meinung nach seit seiner Etablierung in der Bismarck-Zeit entwickelt?

Diese „Riesenfrage" lässt sich am besten in drei Teilen beantworten:

Erstens: Der Sozialstaat hat sich seit Bismarck vertieft und verbreitert, d. h. er hat an Eingriffstiefe, Eingriffsbreite und Verantwortung zugenommen. Heute sind zwei große Tanker unterwegs, die

zwischen sich einen kleineren Frachter eingeklemmt haben. Mit dem einen großen sozialpolitischen Tanker sind die Sozialversicherungssysteme und die einschlägigen finanziellen Hilfen gemeint, also der umfangreiche Transferbereich; der andere umfasst die vielfältigen sozialpolitisch wirksamen Marktinterventionen, die von der Arbeitszeitregelung bis zum Mutterschutz, von der Elternzeit bis hin zu verbraucher- und teilweise auch umweltschutzpolitischen Maßnahmen reichen. Der Frachter dazwischen steht für die Bildungspolitik, die in der Bundesrepublik sozialpolitisch viel zu schwach ausgeprägt ist, weil sie die Aufstiegsmobilität in der Gesellschaft gerade nicht befördert; auch fiskalisch wird dieser Frachter vom Tanker Sozialversicherungsstaat an die Seite gedrängt.

Zweitens hat sich der Sozialstaat seit Bismarck zunächst bis 1945 auf national autonomen Eigenwegen entwickelt, so dass wir heute mindestens vier unterschiedliche Gruppen von Wohlfahrtsstaaten, vor allem aber nationale Unikate vorfinden. Das hat im Wesentlichen mit den jeweiligen innenpolitischen Machtverhältnissen und Machtkompromissen zu tun, die in Skandinavien anders ausgesehen haben als in Italien oder in der Schweiz.

Drittens schließlich ist der Sozialstaat in den letzten 35 Jahren erheblich unter Druck geraten – die Stichworte Globalisierung, Standortwettbewerb oder demographischer Wandel bezeichnen nur die sichtbarsten Trends, die für diesen Druck verantwortlich gemacht werden bzw. dafür verantwortlich sind. Die darauf erfolgten Reaktionen der Sozialstaaten lassen sich kaum auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Wir sehen eine Anlagerung neuer gesellschaftlicher Akteure an den Staat und ihre Einbindung in seine Funktionserfüllung. Wir bemerken aber auch verstärkte staatliche Einflussnahme, so z. B. mit der Krankenversicherungsreform in den USA. In geringerem Umfang schlagen Internationalisierungstendenzen durch; sie konzentrieren sich vor allem auf den zweiten Tanker, den Interventions- und Regulierungsstaat, der auch der Europäisierung weit stärker unterliegt.

Was wir sehen, gibt jedoch dem Begriff Wohlfahrts„staat" eine neue Bedeutung. Nicht dass der klassische Nationalstaat sich aufgelöst oder an Bedeutung verloren hätte. Aber er kann schon lange nicht mehr die nötigen interventions- und sozialpolitischen Entscheidungen autonom treffen, geschweige denn alleine alle üblich gewordenen Leistungen erbringen. Der Staat hat Gesellschaft bekommen.

Wenn Sie drei politische Entscheidungen nennen sollten, die die Reform der sozialen Sicherungssysteme maßgeblich beeinflusst haben, welche wären das?

Die Frage ist schwer zu beantworten, weil es gerade bei der Sozialpolitik meist nicht die „großen Entscheidungen" waren, die den Charakter der Politik bestimmt haben, sondern der nicht enden wollende Strom an Reform, Reform der Reform und Ergänzung der Reform der Reform. Hier höhlt der stete Tropfen den Stein – etwa bei der nie enden wollenden Gesundheitsreform. Ich will die Bedeutung etwa der Hartz-Gesetze nicht kleinreden, aber für den Charakter der deutschen Sozialpolitik waren beispielsweise die vielen Urteile des Europäischen Gerichtshofes zu Gleichstellungsfragen – Defrenne[1] und folgende – mindestens ebenso Trendsetter wie die Große Rentenreform Adenauers 1957.

Und vielleicht ist eine der großen Entscheidungssphären ganz versteckt: Die Privatisierung des Staats der Daseinsvorsorge, der sich um Gleichheit, um Umverteilung „in der Fläche" kümmerte, so bei Verkehrs-, Telefon-, Wasser- und Stromanbindung. Dieser Staat wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert der „Bruder" des Sozialversicherungsstaates. Ihn hat man aber seit den 1970er Jahren immer mehr vernachlässigt und abgebaut.
Und manche maßgeblichen Lagen verbergen sich heute den Zeitgenossen ganz. Ein Viertel der Kriegsziele der Atlantik Charta von 1941, die Roosevelt und Churchill formulierten, waren sozialpolitischer Natur. Sogar der Begriff „social security", den Sie ganz selbstverständlich in Ihrer Frage verwenden, stammt daher!

Sie haben es eingangs bereits angedeutet: „Globalisierung" und „demographischer Wandel" werden häufig als Sachzwänge dargestellt, wegen derer der Sozialstaat modernisiert werden muss. Inwieweit ist diese Argumentation stichhaltig?

Von Sachzwang spricht man in den Sozialwissenschaften, wenn zwei Dinge zusammenkommen: eine strukturelle Rahmenbedingung wird faktisch unausweichlich und eine Entwicklung lässt sich einem bestimmten Akteur und seinem politischen Willen nicht mehr zuordnen. Globalisierung ist insofern zu einem erheblichen Teil tatsächlich Sachzwang geworden. Sie wirkt über diverse Kanäle strukturell auf Politik und Gesellschaft ein. Und sie ist in ihrer heutigen Form einem Akteur nicht mehr ursächlich zurechenbar. Allerdings kam sie keinesfalls aus dem Nichts: Am Anfang standen neben technologischen Entwicklungen auch politische Entscheidungen, wie etwa die Marktliberalisierungen von Margaret Thatcher und Ronald Reagan zu Beginn der 1980er Jahre. Und wie die Zeit von 1914 bis 1960 gezeigt hat, kann eine Epoche der Globalisierung auch für Jahrzehnte abgebrochen werden.

Der demographische Wandel ist in diesem Sinn sogar noch mehr Sachzwang, weil bei dieser Entwicklung etliche unverbundene Dinge zusammenwirken: Individualisierung, Leistungsdruck, falsche politische Entscheidungen, aber auch bessere Berufschancen für Frauen, die Einführung der Empfängnisverhütung, bessere Gesundheitsversorgung, weniger schwere körperliche Arbeit, gesünderes Essen und manches mehr. Vieles davon war gewollt und über lange Zeit angestrebt, anderes kam hinzu, auch aus Unvermögen oder falscher Politik, aber einem bestimmten politischen Akteur ist das nicht zuzuschreiben und auch „der Staat" kann nicht einfach für mehr Geburten sorgen. Letztlich kann er nur bestimmte Rahmenbedingungen (anders) setzen.

Allerdings zeigt der demographische Wandel, dass die Bewertung des Geschehens – als Glück oder Unglück, als Sachzwang oder als Geschenk des Himmels – ganz im Auge des Betrachters liegt: Nehmen wir die als Leistungskürzung bekämpfte Rente mit 67 und einen jüngst erschienen Tagungsbericht in der FAZ vom 22.11.2010 (Jürgen Kaube und

Reinhard Müller, „Krise! Welche Krise?", S. 10): „Demographie ist ein Geschenk." Wenn Deutschland sich etwa an Dänemark orientierte, „können wir uns den Sozialstaat leisten." In Dänemark wird zwei Jahre länger gearbeitet und die jungen Leute starten zwei Jahre eher in den Beruf. Börsch-Supan hob hervor, dass die „aktive Zeit" des Menschen immer länger dauere. Wenn man die steigende Lebenserwartung in Rechung stelle und berücksichtige, wann die Rente mit 67 in Kraft trete, dann arbeiteten die Menschen künftig weniger, nicht länger.

Was sind Ihrer Meinung nach die drängendsten Probleme in der Sozialpolitik, die es zu lösen gilt?

Auch diese Frage lässt sich kaum kurz und knapp beantworten, denn gerade in der Sozialpolitik spielte und spielt das subjektive Problemempfinden eine große Rolle. Wenn etwa die Arbeitgeber verlangen, dass die Hartz IV-Sätze gekürzt werden sollen, mag das etwas damit zu tun haben, dass sie keine höheren Löhne zahlen wollen. Es hat jedoch auch etwas mit gegensätzlichen normativen Vorstellungen darüber zu tun, was „gute Sozialpolitik" leisten soll. Diese normativen Vorstellungen sind stark subjektiv bestimmt und nicht nur vom Geldbeutel, also dem eigenen finanziellen Interesse diktiert. Versucht man trotzdem eine Antwort zu geben, dann stehen meines Erachtens folgende Probleme hierzulande vordringlich zur Lösung an:

Da wäre, erstens, die immer weiter auseinanderklaffende Einkommensschere zu schließen. Man muss mit Erschrecken sehen, wie nicht nur in relativen, sondern auch in absoluten Zahlen die soziale Schichtung immer zerklüfteter ausfällt, also die Abstände zwischen den Schichten immer größer werden. Und was mich besonders nachdenklich macht: Diese Schichtung vernichtet nicht nur die sozialen und politischen Beteiligungschancen vieler Menschen, sondern sie wird auch in enormem Umfang vererbt. Wir haben trotz der hohen Sozialausgaben des Staates in Deutschland eine denkbar geringe Aufstiegsmobilität. Klassenlagen verfestigen sich also heute wieder anstatt wenigstens über die Generationen hinweg aufgebrochen zu werden. Zusätzlich frappiert auch, dass daran eine einfache Erhöhung und Verbreiterung von Transferzahlungen kaum etwas ändert – ein „allgemeines Grundeinkommen" pflegt also eher illusorische Reformlandschaften. Viele Menschen stecken so tief in Problemen, dass Geld alleine nicht einmal eine Hoffnung auf Besserung bringt. Zweitens war Bildung in den meisten westlichen Ländern eines der wesentlichen Instrumente, um soziale Mobilität zu ermöglichen. Doch zeigt die bundesdeutsche Bildungspolitik hier verheerende Ergebnisse. Unser Bildungssystem zementiert soziale Schichtung anstatt sie durchlässiger zu machen. Das haben auch die jüngsten PISA-Daten von Dezember 2010 wieder gezeigt. Ferner ist es ein Problem, dass die 50 Prozent der Staatseinnahmen, die den Bundesanteil an allen Staatseinnahmen ausmachen, nur zum verschwindend geringen Teil in Forschung und Bildung fließen (dürfen) – und das seit der Föderalismusreform II sogar noch weniger –, die Länderhaushalte jedoch strukturell damit überfordert sind, diese Herausforderungen zu bewältigen. Das Ergebnis kann denn auch nicht überraschen: im OECD-Vergleich investiert Deutschland anteilsmäßig deutlich weniger Bruttoinlandsprodukt in Bildung als etwa Südkorea. Das ist ein unmöglicher Zustand.

Wir haben, drittens, vergessen, dass Sozialpolitik nach wie vor Klassenpolitik ist und nicht etwa Kultur- oder Integrationspolitik oder globale Humankapitalbildung. Nicht bildungsunwillige Ausländer sind unser primäres Problem, sondern die davor liegende, tief verankerte Unfähigkeit der deutschen Gesellschaft, genug soziale Mobilität zu ermöglichen. Das gilt für die in braunen Ideen schwelgenden ost- und westdeutschen Jugendlichen ebenso wie für die so genannten Ausländer der dritten Generation. Die Skandinavier sind hier nicht deshalb weiter, weil sie keine Parolen vom „Kampf der Kulturen" oder ähnlichen populistischen Unsinn kennen, sondern weil ihre Wohlfahrtsgesellschaften soziale Mobilität stärker ermöglichen als dies bei uns der Fall ist.

Aber Sozialpolitik kann sich ja nicht in der Förderung sozialer Mobilität erschöpfen. Noch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts reichte die Verantwortung des Staates von Bildung und Umweltschutz über Straßenbau und Gesundheitssystem bis zu Bahn, Post und Telekommunikation. Nun heißt es immer häufiger „Privat geht vor Staat". Wie beurteilen Sie dieseE ntwicklung?

In den letzten vierzig Jahren gab es viel Hin und Her in den ordnungspolitischen Vorstellungen über den Staatseingriff in die Gesellschaft. Noch die 1970er Jahre waren durch die keynesianische Globalsteuerung geprägt. Gleich darauf wurde es uns in den 1980er und vor allem in den 1990er Jahren nahe gebracht, der Staat sei das Problem und nur private Aktivität sei hilfreich. Das wurde 2001 zunächst im Sicherheitsbereich und zuletzt auch im Wirtschafts- und vor allem im Staatsfinanzbereich wieder über den Haufen geworfen. Der Staat ist zurück – jedenfalls scheint es so. Schauen wir genauer hin, sind mindestens drei Einschränkungen zu machen:

So vollzog sich der massive Wandel hin zu den Privaten in den 1980er Jahren nicht aus ideologischer Verbohrtheit oder wider besseres Wissen – auch wenn das heute gern behauptet wird, so nach dem Motto, „hätten wir nur in den 1970er Jahren nichts geändert, so wären uns all die Krisen erspart geblieben". Ausgangspunkt des Wandels war die Krise der staatlichen Daseinvorsorge: Leistungseinschränkungen, Kostenexplosionen und Innovationshemmnisse. Oder glaubt jemand ernsthaft, wir hätten mit der Deutschen Bundespost und ihren Fernmeldeämtern einen boomenden Handymarkt heutiger Größenordnung hinbekommen?

Privatisierung heißt aber nicht Entstaatlichung. Auch das ist ein großes, gern kolportiertes Missverständnis. Der Staat hat in der Daseinvorsorge in größerem Umfang Organisationsverantwortung privatisiert, vermochte jedoch gleichzeitig meist seine Entscheidungsverantwortung massiv zu stärken, Regulierungsbehörden wie die Bundesnetzagentur, das Eisenbahnbundesamt oder die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht aufzubauen, deren Zuständigkeiten immer mehr gestärkt und auch noch supranational, also in der EU, koordiniert wurden. Insofern gilt: Ja, die Telefonie wird heute als privater Markt angeboten. Die

Bedingungen, zu denen dieser Markt funktioniert (oder eben auch nicht funktioniert, wie z. B. bei der gebietsmonopolartigen Stromversorgung in Deutschland), schreibt aber der Staat vor. Wenn man die Lage der öffentlichen Güter heute bewertet, muss man also genauer hinschauen und sich davor hüten, pauschale Behauptungen aufzustellen. Vermutlich hat sich im Großen und Ganzen in der öffentlichen Daseinsvorsorge die Angebotsvielfalt an öffentlichen Dienstleistungen massiv erhöht und hat sich die Qualität in mancher Hinsicht verbessert, in anderer Hinsicht ist sie gleich geblieben, manches ist aber auch schlechter geworden. Was sich aber vor allem geändert hat, ist das Gefühl der Bürger über die Sicherheit dieser Dienstleistungen: Geht etwas schief, reißen etwa Winterstürme die Strommasten um, so rufen die Bürger sofort nach dem Staat, der das Problem beheben soll.

Und hier liegt vermutlich die Krux. Der Bürger ruft in seiner Not nach dem Staat, ihm antworten jedoch mitunter ganz andere als der Angerufene – etwa der private Stromversorger, der europäische Gesetzgeber oder aber die deutsche Regulierungsbehörde plus allerlei Stimmen aus Bundes- und Landesregierungen, Parlamenten und Parteien, Verbänden und Interessengruppen. Das überblickt der Bürger aber nicht mehr. Eine neue Rundum-Unsicherheit ist die Folge.

Welche Chancen und Risiken sehen Sie in der Privatisierung des Renten- und Gesundheitssystems?

Noch so eine riesige Frage, als wäre ich der große Manitu. Dazu nur drei Bemerkungen:

Erstens, schon das zuvor Gesagte hat gezeigt, dass die Begriffe „Privatisierung" und „Verstaatlichung" irreführend sind. Kein alter OECD-Staat hat sein Renten- und Gesundheitssystem privatisiert. Und die USA, die das privateste Gesundheitssystem besessen haben, haben dort soeben den staatlichen Einfluss erheblich verstärkt. Richtig ist allerdings, etliche Staaten sahen sich aufgrund unterschiedlicher Entwicklungen – wieder Globalisierung, demographischer Wandel usw. – gezwungen, für ihre Sozialsysteme neue Ein- nahmen zu erschließen beziehungsweise die Leistungen zu kürzen. Beim Rentensystem ist das dann beispielsweise dadurch passiert, dass man mit „Riester" und Rürup" die private Vorsorge als zusätzliches Element eingeführt hat, damit die Rentenlücken hinfort nicht all zu groß werden. Gleichzeitig aber fördert der Staat diese „private" Vorsorge mit erheblichen Steuersubventionen, so dass auch hier die Rede von Entstaatlichung fehl geht. Nahe liegend wäre der folgerichtige für ihn der kostensenkende und lückenschließende nächste Schritt, die private Lückenschließung für alle obligatorisch zu machen!

Zweitens: Der Kern der Diskussion der letzten Jahrzehnte geht hier also nicht um privat versus staatlich (obwohl das oft behauptet wird), sondern, erstens, um den Umfang der sozialen Absicherung – alle, wie in Skandinavien; nur die abhängig Beschäftigten, wie in Deutschland; oder nur die, von denen andere glauben, dass sie es nötig haben, wie bisher im Gesundheitssystem der USA –, sowie, zweitens, um die Verteilung von Kosten und Nutzen, wobei sich in allen Systemen politisch einflussreiche Lobbygruppen gebildet haben – Pharmaindustrie, Versicherer, Ärzte, Krankenhäuser etc. Was aus einem solchen Interessengeflecht als Politikergebnis herauskommt, hat dann leider oft wenig mit angemessener Problemlösung zu tun.

Drittens und kurzum: Es geht weniger um Chancen und Risiken von Privatisierung im Bereich von Renten oder Gesundheit, sondern um unterschiedliche Kosten-Nutzen-Verteilungen in diversen Reformprozessen. Zählt man dann noch – wie bereits erwähnt – hinzu, dass in der Gesellschaft höchst unterschiedliche normative Vorstellungen über „gute Sozialpolitik" bestehen, so sind alle derartigen Einschätzungen mit großer Vorsicht zu behandeln.

Auch wenn Sie nicht der große Manitu sind und vermutlich auch nur bedingt über prophetische Gaben verfügen, gestatten Sie mir doch eine letzte Frage: „Wer Visionen hat, sollte zum Arzt gehen", lautet ein bekanntes Zitat von Altbundeskanzler Helmut Schmidt, das allerdings auch manchem österreichischem Bundeskanzler zugeschrieben wird. Gibt es dennoch Visionen, die Sie für die Zukunft des Sozialstaates haben?

Helmut Schmidt hat manchen prägnanten Spruch getan, nicht umsonst nannte man ihn in den 60er Jahren „Schmidt-Schnauze". Mit dem Satz über Visionen und Arztbesuche wird er aber vermutlich ebenso falsch verstanden worden sein wie mit seinem Spruch, ihm seien fünf Prozent Inflation lieber als fünf Prozent Arbeitslosigkeit. Ich glaube, dass man in den letzten Jahren den Sozialstaat – positiv wie negativ – viel zu sehr als sprichwörtlichen Reparaturbetrieb des Kapitalismus angesehen hat. Das war aber immer schon zu wenig. Der Sozialstaat muss ein soziales Netz spannen, um Lebensrisiken und Statuspassagen seiner Bürgerinnen und Bürger abzusichern. Aber er muss noch etwas weit Wichtigeres leisten, was wir in Deutschland seit Bismarcks Revolution von oben gern vergessen: er muss die Grundlagen für gesellschaftliche und politische Beteiligungsfähigkeit sowie für soziale Mobilität legen. Nur dann verkommt er nicht zur bloßen Reparaturwerft des Schiffs Kapitalismus. Und gerade hier ernüchtert die deutsche Bilanz. Wenn 80 Prozent der Akademikerkinder Abitur machen, aber nur 20 Prozent der Kinder aus Familien von Nichtakademikern, dann ist das eine Quote, die schon das preußische Gymnasium am Ende des 19. Jahrhunderts in etwa erreichte. Wie soll man darauf stolz sein? Keine Sozialstaatsvision in Deutschland ist dringlicher, wichtiger und angebrachter als diese! ◆

Das Interview führte Tim Engartner.

Anmerkung

1 Zu Beginn der 1970er Jahre begann die belgische Stewardess Gabrielle Defrenne ihren gerichtlichen Feldzug gegen die Diskriminierung von Frauen im Arbeitsleben. Sie klagte beim Europäischen Gerichtshof gegen die Regelung, dass sie als Stewardess altersbedingt einige Jahre früher aus dem aktiven Flugdienst ausscheiden musste als ihre männlichen Kollegen. Zwar verlor Defrenne ihren ersten Rechtsstreit gegen die belgische Fluggesellschaft „Sabena", aber zusammen mit der Unzufriedenheit und dem Protest der damals aufkeimenden Frauenbewegung rüttelten die Rechtsfragen der Stewardess die Europäische Kommission wach, die schließlich mehrere Richtlinien zur (arbeitsrechtlichen) Gleichstellung der Frau vorbereitete.