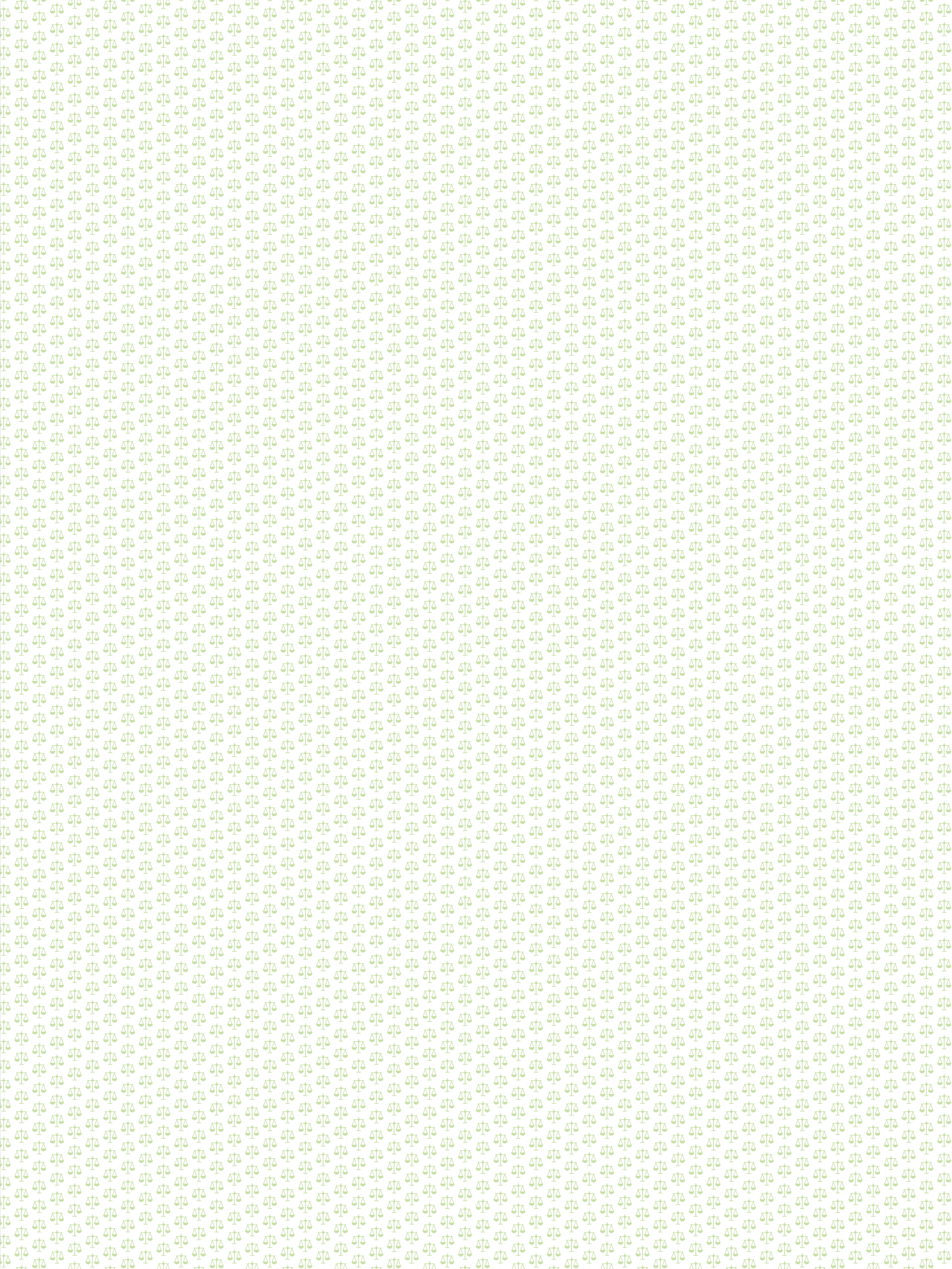


ARBEIT
WEITER
DENKEN

WERKHEFT 04

Sozialstaat im Wandel







GELEITWORT

LIEBE LESERINNEN, LIEBE LESER,

wie sehr wir eine Arbeitsgesellschaft sind, zeigt sich am engen Verhältnis von Arbeit und Sozialstaat: Das eine ist vom anderen in unserer sozialen Marktwirtschaft nicht zu trennen. Wenn wir in Deutschland und Europa eine echte Alternative zum Turbokapitalismus des Silicon Valley bieten wollen, müssen wir Wettbewerbsvorteile mit sozialer Sicherheit und einer gerechten Verteilung der Wohlstandsgewinne verbinden. Das ist das wohl wichtigste Ergebnis unseres Dialogprozesses »Arbeiten 4.0«.

Es ist deshalb folgerichtig, dass wir im Dialogprozess »Arbeiten 4.0« immer wieder die Frage gestellt haben, welche Auswirkungen die Veränderungen der Arbeitswelt auf den Sozialstaat haben werden – vor dem Hintergrund von Digitalisierung, Globalisierung, demografischem Wandel und der Veränderung kultureller Werte. Wie können Erwerbstätige, die von Verwerfungen am Arbeitsmarkt infolge von Digitalisierung und Automatisierung betroffen sind, unterstützt werden? Welchen Beitrag kann der Sozialstaat leisten, um eine Zunahme von Ungleichheit in der digitalen Wirtschaft zu vermeiden? Welche Auswirkungen hat es auf die Sozialsysteme, wenn neue Arbeitsformen jenseits der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung entstehen? Müssen sich der (Sozial-)Staat und seine Institutionen neu aufstellen? Antworten auf diese Fragen hätten den thematischen Rahmen des Dialogprozesses »Arbeiten 4.0« gesprengt, wenn man eine systematische Analyse der unmittelbaren Auswirkungen der Megatrends auf die Entwicklung des Sozialstaates vornehmen möchte. Doch die Diskussion über diese Fragen

hat längst begonnen, wie dieses Werkheft zeigt. Es leistet einen ersten Beitrag zu einem Diskurs, der Deutschland und Europa in den nächsten Jahren intensiv beschäftigen und in eine systematische Analyse der unmittelbaren Auswirkungen der Megatrends auf die Entwicklung des Sozialstaates münden wird.

Um die richtigen Antworten für die Weiterentwicklung des Sozialstaates zu finden, müssen wir wie im Dialogprozess »Arbeiten 4.0« eine breite gesellschaftliche Diskussion führen. Der Dialogprozess war etwas Besonderes: unablässiges Vor- und Nachdenken sowie jede Menge Textarbeit an Grün- und Weißbuch, das Durcharbeiten von Stellungnahmen und Statements und Hunderte von Terminen und Veranstaltungen für mich, für meine Staatssekretäre und die Kolleginnen und Kollegen meines Hauses. Es war ein echter, von Interesse und Aufmerksamkeit getragener und von allen Seiten offen geführter Dialog, keine Alibiveranstaltung. Weder wir noch die anderen am Dialog Beteiligten – Expertinnen und Experten, Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften, Bürgerinnen und Bürger – hatten auf alle Fragen schon fertige Antworten in der Schublade. Vielmehr ist aus vielen unterschiedlichen Perspektiven und Sichtweisen ein großes Zukunftsbild entstanden. Darin sind die Chancen ebenso deutlich erkennbar wie die Konfliktlinien, die uns in Zukunft weiter beschäftigen werden. Dieses Vorgehensweise entspricht meinem Verständnis einer modernen Politik, die dem Zuhören und Lernen, der offen und transparent ausgetragenen Debatte über Interessen und Kompromissmöglichkeiten, große Bedeutung beimisst.

Es war für diesen Dialog prägend und wichtig, dass die Beteiligten ihn so geführt haben, dass die Chancen und Potenziale im Vordergrund standen. Keiner der entscheidenden Akteure hat eine lähmende Angstdebatte angezettelt. Am Ende hat zum konstruktiven Diskussionsklima auch beigetragen, dass gemeinsame Analysen und die Erarbeitung von Gestaltungsoptionen im Vordergrund standen und nicht die Durchsetzung von Partikularinteressen.

Zum Gelingen gehört natürlich auch die Bereitschaft, sich zu beteiligen. Das war bei »Arbeiten 4.0« der Fall: Wichtige Impulse gingen von den rund 50 Stellungnahmen von Sozialpartnern, Verbänden, Unternehmen und weiteren

»Wir wollen eine lernende Politik: proaktiv, offen und im Austausch mit allen.«

Akteuren zum Grünbuch aus, die an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) übermittelt wurden. In insgesamt sieben Workshops mit über 200 Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft, aus der betrieblichen Praxis und der Sozialpartner wurden zentrale Themen definiert, Gestaltungsbedarfe identifiziert und Handlungsmöglichkeiten bewertet. Etwa 12.000 Personen nahmen an Veranstaltungen des BMAS teil. Die Website www.arbeitenviernull.de bildete den Dialogprozess ab und wurde mehr als 1,7 Millionen Mal aufgerufen. Sie wurde zur Plattform für alle Bürgerinnen und Bürger, die mitreden wollten. Die Nutzerinnen und Nutzer haben sich mit über 5.300 Beiträgen allein über die Website am Dialog beteiligt, über Facebook und Twitter kommen zahlreiche weitere hinzu. Das Kinofestival »Futurale« bot deutschlandweit im Rahmen von 175 Filmvorführungen 8.000 Zuschauerinnen

und Zuschauern an 25 Orten ein Gesprächsforum zur Zukunft der Arbeit. Im Anschluss an die Dokumentarfilme zu unterschiedlichen Aspekten der modernen Arbeitswelt gab es jeweils Diskussionen mit regionalen Expertinnen und Experten und dem Kinopublikum. Es ist diese breite Beteiligung, die den Dialogprozess Arbeiten 4.0 zum Erfolg gemacht hat.

Naturgemäß kann es bei einem so breiten Thema wie »Arbeiten 4.0« keinen Masterplan geben oder gar eine Art »Arbeiten-4.0-Gesetz«, mit dem alle offenen Fragen gelöst wären. Der Dialog hat viele Gestaltungsideen hervorgebracht, die wir im Weißbuch dokumentiert haben. Was wirklich funktioniert und wie es funktionieren kann, zeigt aber erst der Praxistest. Eine zentrale Erkenntnis des Dialogprozesses ist, dass wir für die Gestaltung der Arbeitswelt der Zukunft eine neue Form der Arbeitspolitik benötigen. Eine Arbeitspolitik, die nicht alles schon immer weiß, sondern eine Arbeitspolitik, die ausprobiert und lernt – kurz gesagt: eine lernende Arbeitspolitik. Proaktiv, offen und im Austausch mit allen, die mitdenken und sich die Mühe machen wollen, über Szenarien der Zukunft zu sprechen.

Lernende Arbeitspolitik heißt erst einmal: verstehen, was sich verändert. Das erfordert eine bessere Datengrundlage darüber, wie sich unsere Arbeitswelt entwickelt, und einen laufenden Dialog zwischen allen Beteiligten. Zweitens bedeutet lernende Arbeitspolitik, neue Ideen und nachhaltige Lösungen auf Grundlage der Sozialpartnerschaft im geschützten Rahmen zu erproben. Es geht um ein sozialpartnerschaftlich verabredetes Ausprobieren von neuen Arbeitsformen, Arbeitszeitmodellen, Technologien oder Konzepten zur Qualifizierung. An vielen Orten werden solche Orte des Erprobens aufgesetzt. Das sind nicht nur Startup Incubators und Labs in Berlin, sondern oft mutige Mittelständler. Drittens müssen bestehende Instrumente und Institutionen stetig weiterentwickelt werden, ebenso wie die digitale Transformation Unternehmen vor Herausforderungen stellt und teilweise ganz neue Lösungen verlangt. Eine lernende Arbeitspolitik ist deshalb eine Politik, die selbst lernfähig ist und immer wieder auf neue Herausforderungen reagiert.

Um dieser lernenden Arbeitspolitik gerecht zu werden, ist das BMAS nicht nur in der Gesetzgebung aktiv, sondern tritt auch als Impulsgeber von Debatten und als Initiator von betrieblichen Lern- und Experimentierräumen auf. Ich habe die Idee der Lern- und Experimentierräume im vergangenen Jahr erstmals vorgestellt. Sie ist als Beispiel für eine lernende Arbeitspolitik vielfach aufgegriffen und diskutiert worden. Im Kern geht es

»Statt eines Systemwechsels braucht der Sozialstaat eine sorgsame Weiterentwicklung.«

mir darum, dass wir jetzt beginnen, die Zukunft zu gestalten. Es reicht nicht, über gute Arbeit, Qualifizierung, gesundes Arbeiten, gute Führung, Fachkräftesicherung und faire Löhne im digitalen Zeitalter zu reden – wir müssen auch Räume schaffen, in denen es gelingt, neue Ideen in die Tat umzusetzen. Diese Räume müssen geprägt sein von Partnerschaft, Vertrauen, Mut zur Veränderung und Transparenz. Erfolgsfaktoren dafür sind eine enge Verzahnung von Praxis, Wissenschaft und Politik sowie sozialpartnerschaftliches Vorgehen. So schaffen wir fundiertes (Praxis-)Wissen, das sich idealerweise auch für den Transfer in andere Unternehmen eignet. Und wir schaffen gesellschaftliche Akzeptanz für den digitalen Wandel. So können wir in Deutschland zu Vorreitern bei der digitalen Transformation werden.

Lernen und Experimentieren sind vor allem dann wichtig, wenn der Handlungsbedarf noch nicht klar erkennbar ist und wenn wir mit unserem aktuellen Wissensstand auch nicht genau wissen können, welche Antworten uns weiterbringen. Wenn sich der Handlungsbedarf hingegen schon klar abzeichnet, muss der Staat konkrete Konzepte entwickeln: Wir brauchen eine Stärkung der Wei-

terbildung auf allen Ebenen, weil sich Tätigkeiten und Berufe massiv verändern. Dies beginnt bei der Beratung und setzt sich fort bis hin zu einem Recht auf Weiterbildung. Es braucht neue sozial- und verteilungspolitische Instrumente, die die selbstbestimmte Gestaltung der Erwerbsbiografie fördern und stärken, Entwicklungs- und Aufstiegschancen schaffen sowie kreative Potenziale zu verwirklichen erlauben. Mit dem Chancenkonto stellen wir im Weißbuch »Arbeiten 4.0« ein solches Instrument zur Diskussion und arbeiten es derzeit weiter aus. Wir müssen dafür sorgen, dass die Arbeit ihren Wert behält und Berufe in den Bereichen soziale Arbeit, Gesundheit und Pflege sowie Erziehung und Bildung aufgewertet und anständig bezahlt werden. Europa muss sozialer werden, damit unser Kontinent ein Fels in der Brandung und Garant von Frieden, Freiheit und sozialer Sicherheit bleibt.

Statt eines Systemwechsels braucht der Sozialstaat eine sorgsame Weiterentwicklung, die sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientiert. Daran arbeiten wir. Und dazu liefern wir mit diesem Werkheft einen Debattenbeitrag.

Ihre

Andrea Nahles MdB

Bundesministerin für Arbeit und Soziales

ÜBER DIE WERKHEFTE

Die Werkhefte begleiten den Dialogprozess Arbeiten 4.0, bieten Einblick in die Diskurslage zu den Schwerpunktthemen der jeweiligen Ausgaben und bilden eine erweiterte Plattform für den fachlichen Austausch über die Zukunft der Arbeit.

- Dem Wissenstransfer dienen Beiträge von Forschungsinstitutionen, die Studien im Auftrag des BMAS durchgeführt haben, Mitteilungen von Expertinnen und Experten aus dem Dialogprozess, die eigene Erkenntnisse vorstellen, sowie Texte von Expertinnen und Experten aus dem BMAS selbst. → *ANALYSEN*
- Grau ist alle Theorie ... Das Bild wäre unvollständig, kämen nicht auch Menschen zu Wort, die aus ihrer Alltags- und Arbeitswirklichkeit berichten. → *PRAXIS*
- Die Hefte dokumentieren das Meinungsspektrum, das im Rahmen des Dialogprozesses aufscheint: etwa in Stellungnahmen von Verbänden und Institutionen, in Beiträgen aus dem öffentlichen Dialog (beispielsweise den sozialen Medien) oder auch Namensbeiträgen der Gestaltungspartner. → *DEBATTE*
- Politische Initiativen, Pläne und Prozesse, aber auch Vorschläge und Überlegungen ganz unterschiedlicher Akteure zu konkreten politischen Gestaltungsmöglichkeiten werden im Dialogprozess reflektiert und im Werkheft vorgestellt. → *PERSPEKTIVEN*
- Weitreichende Beiträge vermitteln Hintergrundwissen, das der Einordnung und dem besseren Verständnis der laufenden politisch-gesellschaftlichen Veränderungen dient und Bezüge zu gleichzeitigen oder verwandten Diskursen herstellt. → *KONTEXT*

Alle namentlich gezeichneten Beiträge der Werkhefte geben die Auffassung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder und nicht eine Haltung des Ministeriums. Dies gilt auch dann, wenn die Beteiligten im BMAS tätig sind.

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



INNENANSICHTEN: DER STAAT UND SEINE RÄUME

Fotografische Raumporträts von Wolfgang Stahr

»Jobcenter, Sozialgericht, Jugendamt – Bilder, die sich beim Klang dieser Wörter auf tun, sind überfüllte Warteräume, triste Stuhlreihen und traurige Topfpflanzen. Orte, die nach dem französischen Anthropologen Marc Augé als »Nicht-Orte« bezeichnet werden, also monofunktional genutzte Fläche ohne Geschichte, Relation und Identität. Es sind Räume, die man lieber ausblendet, als sie bewusst wahrzunehmen. Ich will diesen Bildern etwas entgegensetzen, indem ich den Blick für den Ort schärfe: »staatliche Räume als Geschichtenerzähler«.

Fotografiert wurde außerhalb der Öffnungszeiten. Die Fotos zeigen menschenleere Orte, die sonst meist gut gefüllt sind. Das eröffnet den Blick für Details wie den Aktenraum im Sozialgericht Berlin. Der Sozialstaat sichert individuelle Rechte. Hinter jeder Akte steht ein Fall. Und alle Menschen, unabhängig von ihrem Hintergrund, leben ihre Beziehung zum Staat. Dafür stehen Räume zur Verfügung, die den unterschiedlichen Funktionen und Anforderungen des Sozialstaates gerecht werden wollen.« (Wolfgang Stahr)

Wolfgang Stahr ist Fotograf mit Wohnsitz in Berlin. Seine Arbeiten sind regelmäßig in internationalen Zeitschriften sowie Galerien und Kunstinstitutionen zu sehen. Er ist Mitglied der laif-agentur.

Sozialgericht Berlin









Sitzungsraum im
Rathaus Kaufbeuren

























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 Verdienstoffähigkeit 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.

1

ANALYSEN

WIE EINE ARBEITS- WELT LOSER KOPPLUNG DEN SOZIALSTAAT HERAUSFORDERT

Katrin Cholotta und Stefan Kirchner

Für lange Zeit waren Arbeitgeber, Arbeitskraft und Arbeitsort eng miteinander verbunden. Die zunehmende Digitalisierung der Arbeitswelt lockert diese engen Verbindungen. Es entsteht eine Arbeitswelt loser Kopplung. Beispielsweise löst mobiles digitales Arbeiten die Bindung an einen bestimmten Arbeitsort. Arbeit auf digitalen Marktplätzen, wie etwa beim Crowdsourcing, tritt an die Stelle von Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnissen. Unsere etablierten sozialstaatlichen Regulierungen stellt dies vor neue Herausforderungen, da sie vornehmlich an der traditionellen Arbeitswelt fester Kopplung ansetzen.

DIGITALISIERUNG LÖST KOPPLUNGEN DER UNTERNEHMEN

Um zu verstehen, mit welcher Systematik die Digitalisierung unsere Arbeitswelt verändert, hilft es, einige Jahrzehnte zurückzublicken. Sinnbild für eine Arbeitswelt vergangener Zeit ist der fordistisch-organisierte Großbetrieb der 1960er-Jahre. Ein Beispiel: Ein Automobilhersteller betreibt eine große Fabrik. In dieser Fabrik stellen unbefristet Beschäftigte Autos her, die nach Fertigstellung von der Fabrik ausgeliefert werden. Der Großbetrieb als unternehmerische Organisation war damit lange Zeit der Ort, an dem Arbeit verrichtet und ein

Produkt erzeugt oder eine Dienstleistung bereitgestellt wurde. In diesem Großbetrieb bestand eine klare Einheit zwischen dem Unternehmen, einem Ort, der Arbeitskraft und den Produkten. Der fordistisch-organisierte Großbetrieb bietet somit einen wichtigen Bezugspunkt für aktuelle Debatten, denn Digitalisierung könnte diese Verhältnisse grundlegend verändern.

Für ein besseres Verständnis der Mechanismen der Digitalisierung ist die theoretische Perspektive der Kopplung hilfreich (vgl. dazu ausführlich Kirchner/Beyer 2016). Der amerikanische Organisationstheoretiker Karl E. Weick (1976)

unterscheidet zwei Formen von Kopplung: lose Kopplung und feste Kopplung. Der Kerngedanke ist einfach: Feste Kopplung ermöglicht Stabilität, da die Elemente eng miteinander verbunden sind. Dagegen erlaubt lose Kopplung Flexibilität, da die Elemente hier nur locker miteinander verknüpft sind. In klassisch fordistisch-organisierten Großbetrieben waren Orte, Arbeitsverhältnisse und Produkte fest miteinander gekoppelt.

Wird diese Perspektive der Kopplung nun auf die Digitalisierung übertragen, so zeigt sich, dass Unternehmen mithilfe digitaler Technik feste Kopplungen zunehmend lösen. Traditionell feste Kopplungen werden im Prozess der Digitalisierung mehr und mehr in lose Kopplungen umgewandelt. Dies lässt sich anhand von drei zentralen Mechanismen aufzeigen: Delokalisierung, Delegation und schließlich Marktorganisation (Kirchner/Beyer 2016).

DELOKALISIERUNG LÖST DIE KOPPLUNG VON UNTERNEHMEN UND ORT

Mit der Delokalisierung löst die Digitalisierung die feste Kopplung der Unternehmen an einen bestimmten Ort. Objekte oder Informationen eines bestimmten Orts in der analogen Welt werden in digitale Datenpakete überführt. Diese Datenpakete lassen sich schnell hin und her versenden und kopieren. Digitale Technologien ermöglichen darüber hinaus einen ortsunabhängigen Zugriff auf Inhalte und Kommunikationspartner.

Der konkrete Einfluss der Delokalisierung im Prozess der Digitalisierung lässt sich an zwei Beispielen näher veranschaulichen: Durch Delokalisierung wird mobiles digitales Arbeiten möglich. Hier löst digitale Technik Beschäftigte von einem gemeinsamen Arbeitsort und einem festen Arbeitsplatz (Pfeiffer 2012). Ein weiterer Bereich, in dem sich mit der Delokalisierung die Ortsbindung von Unternehmen löst, ist der Onlinehandel. Zum einen benötigt dieser kein Geschäft an einem festen Ort; eingekauft wird auf einer Internetseite (Eisewicht 2015). Zum anderen wird der Onlinehandel durch eine Delokalisierung von Produkten intensiviert; zuvor analoge Produkte wie CDs, Videos, Zeitungen oder Bücher werden digitalisiert und online verbreitet (Dolata 2008).

DELEGATION LÖST DIE KOPPLUNG ZWISCHEN UNTERNEHMEN UND ARBEITSKRAFT

Mit der Delegation löst die Digitalisierung die feste Kopplung zwischen Unternehmen und Arbeitskraft. Beispielsweise stellt ein unbefristeter Arbeitsvertrag eine relativ feste Kopplung dar. Dagegen wird bei einer losen Kopplung die geforderte Arbeitsleistung nicht mehr durch reguläre Angehörige eines Unternehmens erbracht, sondern an Selbstständige oder Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter delegiert. Dieses Prinzip der Auslagerung von Arbeit ist nicht gänzlich neu. Allerdings erleichtert die Digitalisierung die unternehmensübergreifende Gestaltung von Prozessketten erheblich und gilt daher oftmals als Faktor, der die Nutzung von Outsourcingmaßnahmen wesentlich intensiviert hat (Flecker 2009). Eng mit diesen Prozessen verknüpft, wächst der

»Traditionell feste Kopplungen werden im Prozess der Digitalisierung mehr und mehr in lose Kopplungen umgewandelt.«

Anteil selbstständig Beschäftigter im IT-Bereich und in den verwandten Tätigkeiten der Kreativwirtschaft (Carstensen 2015). Die IT-Selbstständigen dienen daher nicht selten als Referenzgruppe eines neuen, flexiblen Beschäftigungstyps, der deutlich vom festgekoppelten Normalarbeitsverhältnis abweicht. Neben dem klassischen Outsourcing zeigt sich die delegationsbedingte Änderung der Kopplung zwischen Unternehmen und Arbeitskraft auch in anderen Tätigkeitsformen. Einerseits betrifft dies die Kundenarbeit (Voß/Rieder 2005), andererseits aber auch die Arbeit auf

Internetplattformen – wobei Letztere entlohnte Aufträge an externe Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer vermitteln (Boes et al. 2015; Menz/Cárdenas Tomazic 2017).

MARKTORGANISATION LÖST DIE KOPPLUNGEN ZWISCHEN UNTERNEHMEN, ORT, ARBEITSKRAFT UND PRODUKT

Mit dem letzten Schritt der Marktorganisation kombinieren einige Unternehmen die Mechanismen der Delokalisierung und Delega-

»Die zunehmend losen Kopplungen der Unternehmen könnten langfristig das bestehende System des Sozialstaats herausfordern.«

tion. In dieser Kombination organisieren diese Unternehmen einen digitalen Marktplatz, auf dem Externe ihre Produkte anbieten (Ahrne et al. 2015). Die Marktorganisatoren profitieren dabei durch Gebühren, die sie für die Markttransaktionen erheben. Mit der Rolle als Marktorganisator verändert sich zusätzlich eine weitere Ebene der festen Kopplung. Neben der Kopplung zwischen einem Unternehmen und dem Ort sowie einem Unternehmen und der Arbeitskraft lösen die Marktorganisatoren auch die Kopplung zwischen Unternehmen und konkreten Produkten. Im Ergebnis geben diese Unternehmen die unmittelbare Verantwortung dafür ab, welche konkreten Produkte auf ihren digitalen Marktplätzen angeboten werden, wer die damit verbundene Arbeitsleistung erbringt und an welchem Ort – und damit auch unter welchen Umständen – die Arbeit erbracht wird.

Hervorzuheben ist jedoch, dass Delokalisierung, Delegation und Marktorganisation keine exklusiven Eigenschaften der Digitalisierung darstellen. Tatsächlich setzt die Digitalisierung hier Trends fort, die schon lange beobachtet werden – insbesondere im Zusammenhang mit Outsourcing und globalen Wertschöpfungsketten. In der aktuellen Diskussion über den digitalen Wandel wird Crowdsourcing besonders intensiv beforscht (Boes et al. 2015; Menz/Cárdenas Tomazic 2017). In der Perspektive loser Kopplung erscheint Crowdsourcing als eine spezifische Form der neuartigen Organisation von Arbeit auf digitalen Marktplätzen, die auf einer umfassenden Delokalisierung und Delegation basieren. Digitale Marktplätze finden sich jedoch auch in anderen Bereichen und verändern die Arbeit in vielen unterschiedlichen wirtschaftlichen Feldern.

Bezogen auf das Verhältnis von Digitalisierung und Arbeitswelt insgesamt, lässt sich die Perspektive der Kopplung wie folgt auf den Punkt bringen: Im Prozess der Digitalisierung transformiert sich die Arbeitswelt der festen Kopplung durch Delokalisierung, Delegation und Marktorganisation mehr und mehr in eine Arbeitswelt loser Kopplung.

FOLGEN EINER ARBEITSWELT LOSER KOPPLUNG FÜR DEN SOZIALSTAAT

Die zunehmend losen Kopplungen der Unternehmen könnten langfristig das bestehende System des Sozialstaats herausfordern. Denn viele sozialstaatliche Regulierungen basieren auf festen Kopplungen zwischen Unternehmen, Orten, Arbeitskraft und Produkten. Das gilt insbesondere für das Arbeitsrecht, das hauptsächlich am festen Arbeitsplatz und am dauerhaften Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis ansetzt (Hanau 2016). Dies betrifft aber auch Regulierungen der Arbeitsorganisation, Mitarbeitervertretung und Sozialpartnerschaft bis hin zur Sozialversicherung (Boes et al. 2015; Carstensen 2015).

Mit der theoretischen Perspektive der Kopplung lassen sich die Folgen der Digitalisierung klar herausstellen. Denn in dem Maße, in dem Digitalisierung Kopplungen löst, greifen etablierte Regulierungsmodelle des Sozialstaats ins Leere. Sie kommen in einer Arbeitswelt loser

Kopplung an ihre Grenzen, weil die Arbeit von ihren traditionellen Ankerpunkten gelöst wird. Im Kern vollzöge sich damit ein tiefgreifender Institutionenwandel als »Displacement« (Streeck/Thelen 2005), also eine Verlagerung aus regulierten Bereichen der Wirtschaft in bislang weitestgehend nicht regulierte oder nur schwach regulierte Bereiche (Kirchner/Beyer 2016). Dies geschieht nicht zufällig: Insbesondere Unternehmen, die digitale Marktplätze organisieren, lösen wirtschaftliche Aktivitäten und Arbeitskraft strategisch aus traditionellen Regulierungsrahmen heraus (Langley/Leyshon 2016). Im Sinne von »don't ask permission, ask forgiveness« (Kenney/Zysman 2016, S. 7) bitten diese Internetunternehmen nicht erst um Erlaubnis, sondern etablieren ihre Geschäftsmodelle und hoffen nach ihrem strategischen Erfolg auf eine Entschuldigung der Regelverstöße.

Dabei sind digitale Marktplätze nicht nur »Intermediäre«, die Produkte vermitteln, sondern sie regulieren selbst die Rahmenbedingungen für Arbeit, um Produkte und Dienstleistungen kontinuierlich anzubieten (Kenney/Zysman 2016). Diese Regulierung der Arbeit geschieht durch allgemeine Regeln der digitalen Marktplätze, aber auch durch die Gestaltung von Angebotsstrukturen, Preissystemen und Bewertungssystemen. Digitale Marktplätze werden damit selbst zu Regulierungsinstanzen für Arbeit in einer Arbeitswelt loser Kopplung. Dabei treten digitale Marktplätze teilweise an die Stelle, wo zuvor vorrangig Betriebe die Arbeit organisierten.

PERSPEKTIVEN EINER ARBEITSWELT LOSER KOPPLUNG

Das Lösen der Unternehmen von einem festen Arbeitsort, von kontinuierlich genutzter Arbeitskraft und teilweise auch von konkreten Produkten kann bereits heute sehr gut an digitalen Marktplätzen beobachtet werden, ist jedoch nicht auf diese beschränkt. Vielmehr befördert die Digitalisierung in vielen unterschiedlichen Bereichen einen systematischen Wandel von einer Arbeitswelt fester Kopplung hin zu einer der losen Kopplung. Die Arbeitswelt loser Kopplung wächst, je weiter die Dynamik der Digitalisierung die Mechanismen der Delokalisierung, Delegation und Marktorganisation vorantreibt.

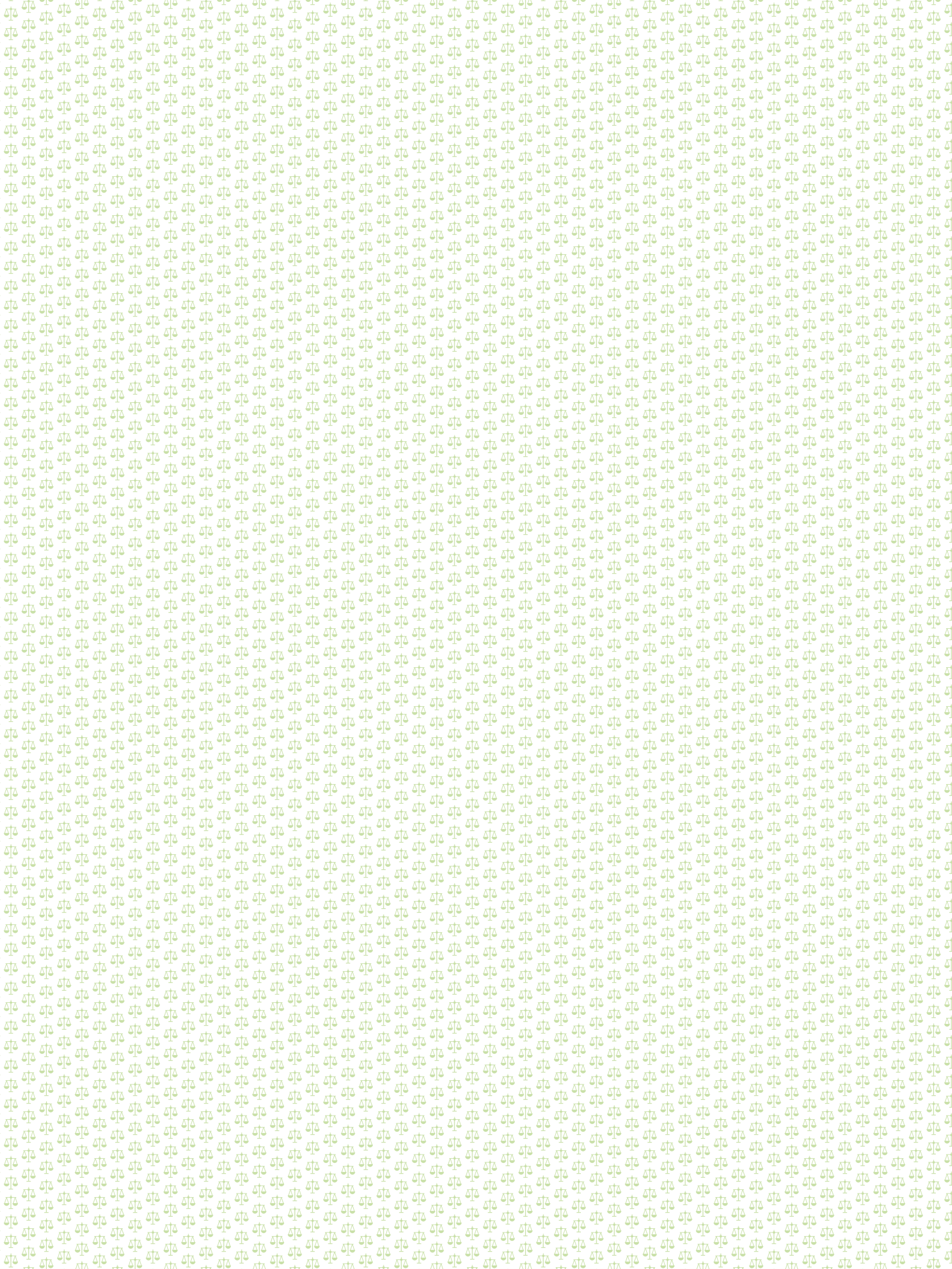
Grundsätzlich gilt für den etablierten Sozialstaat: Je weiter die Arbeitsformen aus dem Modus fester Kopplung gelöst werden, desto weniger wirkt eine traditionelle Regulierung. Das bedeutet: Je umfangreicher die Arbeit vom Arbeitsplatz im Unternehmen und die Arbeitskraft oder das Produkt vom Unternehmen abgelöst werden, desto schwerer wird es, nach den etablierten Prinzipien des Sozialstaats und mit seinen bestehenden Mitteln wirksam einzugreifen. Hier gilt es alternative Ansatzpunkte zu durchdenken.

Eine Möglichkeit wäre, die Aktivitäten der Marktorganismen zu begrenzen, wie es hierzulande bei den digitalen Marktplätzen Uber und Airbnb bereits geschehen ist. Denkbar wäre aber auch, durch eine Ausweitung des Arbeitnehmerbegriffs selbstständige Arbeit auf digitalen Marktplätzen wieder im »traditionellen« Sozialstaatsystem der festen Kopplungen zu verankern. Das seit Jahrzehnten bestehende Heimarbeitsgesetz bietet hier möglicherweise eine gute Ausgangsbasis, um weiter zu denken. Perspektivisch könnte aber auch die Regulierung einer Arbeitswelt gelöster Kopplung genauer betrachtet werden. Denkbar wären zum Beispiel eine Regulierung oder Besteuerung der Transaktionen auf digitalen Marktplätzen sowie der parallele Aufbau von Interessenvertretungen für Crowdworker. Mit der Einführung eines Mindestlohns wurde bereits ein weit in die Zukunft reichender Regulierungsgrundstein gelegt; dieser müsste entsprechend auf digitale Marktplätze übertragen werden.

Die amerikanischen Wissenschaftler Martin Kenney und John Zysman sind sich sicher, dass die Art aktueller sozialstaatlicher Regulierung über zukünftige Strukturen der digitalen Arbeitswelt entscheiden wird (Kenney/Zysman 2016). Begleitende internationale Vergleiche werden daher sehr aufschlussreich sein, um die unterschiedlichen Regulierungsansätze und ihre praktischen Wirkungen zu beleuchten. Aktuelle Untersuchungen zeigen bereits deutliche nationale Pfade der digitalen Arbeitswelt (Kirchner/Wolf 2015). Diese Pfade dürften sich in Zukunft stärker abzeichnen und die digitale Arbeitswelt in unterschiedlichen Ländern systematisch prägen.

LITERATUR

- Ahrne, G./Aspers, P./Brunsson, N. (2015):** *The Organization of Markets*. *Organization Studies* 36, S. 7–27.
-
- Boes, A./Kämpf, T./Langes, B./Lühr, T. (2015):** *Landnahme im Informationsraum. Neukonstituierung gesellschaftlicher Arbeit in der »digitalen Gesellschaft«*. *WSI-Mitteilungen* 2/2015, S. 77–85.
-
- Carstensen, T. (2015):** *Neue Anforderungen und Belastungen durch digitale und mobile Technologien*. *WSI-Mitteilungen* 3/2015, S. 187–193.
-
- Dolata, U. (2008):** *Das Internet und die Transformation der Musikindustrie*. *Berliner Journal für Soziologie* 18, S. 344–369.
-
- Eisewicht, P. (2015):** *Die Kunst des Reklamierens. Beitrag zum Verständnis von Konsum als Handlungsproblem*, Wiesbaden.
-
- Flecker, J. (2009):** *Outsourcing, Spatial Relocation and the Fragmentation of Employment*. *Competition & Change* 13, S. 251–266.
-
- Hanau, H. (2016):** *Schöne digitale Arbeitswelt?* *NJW – Neue Juristische Wochenschrift* 68, S. 2613–2617.
-
- Kenney, M./Zysman, J. (2016):** *The Rise of the Platform Economy*. *Issues in Science & Technology* XXXII.
-
- Kirchner, S./Beyer, J. (2016):** *Die Plattformlogik als digitale Marktordnung. Wie die Digitalisierung Kopplungen von Unternehmen löst und Märkte transformiert*. *Zeitschrift für Soziologie* 45, S. 324–339.
-
- Kirchner, S./Wolf, M. (2015):** *Digitale Arbeitswelten im europäischen Vergleich*. *WSI-Mitteilungen* 4/2015, S. 253–262.
-
- Langley, P./Leyshon, A. (2016):** *Platform capitalism: The intermediation and capitalisation of digital economic circulation*. *Finance and Society* Early View, S. 1–21.
-
- Leimeister, J. M./Durward, D./Zogaj, S. (2016):** *Crowdworker in Deutschland. Eine empirische Studie zum Arbeitsumfeld auf externen Crowdsourcing-Plattformen*. Study, Hans-Böckler-Stiftung, Band 323.
-
- Menz, W./Cárdenas Tomazic, A. (2017):** *Gerechte neue Arbeitswelt? Crowdworking aus normativ-empirischer Perspektive der Soziologie*, in: M. Dabrowski/J. Wolf (Hg.): *Crowdworking und Gerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt*, Paderborn, S. 9–29.
-
- Pfeiffer, S. (2012):** *Technologische Grundlagen der Entgrenzung: Chancen und Risiken*, in: B. Badura/A. Ducki/H. Schröder/J. Klose/M. Meyer/S. Pfeiffer (Hg.): *Fehlzeiten-Report 2012*, Berlin, S. 15–21.
-
- Streeck, W./Thelen, K. (2005):** *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, in: W. Streeck/K. Thelen (Hg.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, S. 1–39.
-
- Voß, G. G./Rieder, K. (2005):** *Der arbeitende Kunde. Wenn Konsumenten zu unbezahlten Mitarbeitern werden*, Frankfurt/M.
-
- Weick, K. E. (1976):** *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. *Administrative Science Quarterly* 21, S. 1–19.
-



EINSTELLUNGEN ZUR ENTWICKLUNG DES SOZIALSTAATS

Ulrike Hegewald und Laila Heitmann

Sozialpolitik ist – vor allem im Hinblick auf Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit oder Unfälle – für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland von großem Interesse. Entsprechend groß ist das persönliche Involvement in sozialpolitischen Debatten. Gleichzeitig ist Sozialpolitik außerordentlich komplex, und eine nähere Kenntnis der sozialen Systeme und ihrer Funktionsweisen kann nicht vorausgesetzt werden. Der Beitrag beleuchtet auf der Grundlage demoskopischer Erhebungen die Wahrnehmungen und Einstellungen der Bevölkerung zum Sozialstaat.

AKTUELLE LAGE – WENIG KONKRETE NÖTE, ABER EIN HOHES MASS AN UNSICHERHEIT

Als Hintergrund eines aussagekräftigen Stimmungsbildes bezüglich der Sozialpolitik in Deutschland ist generell mitzubedenken, wie die Bürgerinnen und Bürger die aktuelle Situation wahrnehmen und bewerten. Hier kann festgestellt werden: Den Deutschen geht es zurzeit verhältnismäßig gut. Dies gilt zum einen allgemein in Bezug auf die Einschätzung der wirtschaftlichen Lage im Land, die im Verlauf der vergangenen Jahre kaum je so positiv war wie heute – acht von zehn Bürgerinnen und Bürger bezeichnen die derzeitige Situation als sehr gut oder gut (*Infratest dimap 2017a*) (→ *Abbildung 1*). Zum anderen gilt dies auch in Bezug auf die persönliche ökonomische Situation: Auch hier geben acht von zehn Bürge-

rinnen und Bürger im Land eine positive Bewertung ab, nur jede bzw. jeder Fünfte sieht offenbar Grund zur Unzufriedenheit (*Infratest dimap 2017a*) (→ *Abbildung 2*). Dieses gegenwärtige Stimmungsbild ist mit Blick auf den Zeitverlauf in Deutschland wie auch gegenüber den Meinungsbildern in anderen europäischen Ländern als relativ positiv einzuordnen. Eurobarometer-Daten zeigen, dass die Bevölkerung in Deutschland die ökonomische Lage ihres Landes, die wirtschaftliche Situation des eigenen Haushalts und auch die eigene berufliche Lage jeweils deutlich besser beurteilen als der Durchschnitt innerhalb der EU (*European Parliament 2017*).

Deutschland erscheint somit als ein Land, in dem die letzten Jahre für viele Menschen eine spürbare Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage

brachten. In einer Befragung der 30- bis 59-Jährigen (»Generation Mitte«) im vergangenen Jahr gaben 42 Prozent der Befragten an, im Vergleich zu den eigenen Eltern eine bessere soziale Stellung erreicht zu haben. Etwa ebenso viele und damit mehr als in den Erhebungen zuvor konstatierten bezüglich der zurückliegenden fünf Jahre eine Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Lage (*Institut für Demoskopie Allensbach 2016*). Dennoch führen diese verbreitet positiven Erfahrungen nicht zu ausgeprägtem Zukunftsoptimismus; vielmehr ist hier im Kontrast zur gegenwärtigen Zufriedenheit eine Zunahme von Verunsicherung festzustellen.

Während 2015 noch deutlich mehr Befragte mit Hoffnungen als mit Befürchtungen und Skepsis in die Zukunft blickten, sind im Verlauf des vergangenen Jahres offenbar die Hoffnungen gesunken und die Befürchtungen in einem Maß angestiegen, dass sich 2016 die Anteile der pessimistisch und optimistisch eingestellten Personen ungefähr die Waage hielten (*Institut für Demoskopie Allensbach 2016*). Auch die Verbreitung konkreter Zukunftssorgen nahm der Studie zufolge in den letzten Jahren zu. Unter anderem sorgt sich die dort befragte Altersgruppe um den Erhalt ihres Lebensstandards allgemein (40 Prozent) sowie insbesondere im Alter (60 Prozent). Angesichts der derzeitigen Arbeitsmarktlage überrascht auch der Befund, dass immerhin drei von zehn Befragten sich sorgen, sie könnten demnächst arbeitslos werden (29 Prozent). Weiterhin betreffen verbreitete Sorgen unter anderem den Erhalt der eigenen Leistungsfähigkeit als Basis ökonomischen Wohlergehens. 43 Prozent treibt die Sorge um, dass sie im Beruf zunehmendem Stress ausgesetzt sind, immerhin ein Fünftel (21 Prozent) fürchtet konkret eine Überforderung im Berufsleben. Eine große Mehrheit erwartet zudem, dass der demografische Wandel zu einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit (79 Prozent) und steigenden Rentenbeiträgen (78 Prozent) führen werde (*Institut für Demoskopie Allensbach 2016*).

Auch eine für die Gesamtbevölkerung repräsentative Befragung des Instituts *aproxima* im Auftrag des BMAS ergab ein relativ hohes Maß an empfundener Statusunsicherheit. Drei Viertel der Befragten gaben an, dass für jede bzw. jeden

das Risiko bestehe, irgendwann im Leben arm zu sein, und dass sich dieses Risiko nicht auf eine bestimmte Gruppe von Menschen beschränke. Zwei Drittel der Befragten sehen in der Zeit des Ruhestands ein hohes oder sehr hohes Armutsrisiko (*aproxima 2016*).

Diese Sorgen lassen ein Absicherungsbedürfnis gegenüber dem Sozialstaat erahnen und sollten bei der Diskussion spezifischerer Wahrnehmungen des Zustands des Sozialstaats mitbedacht werden.

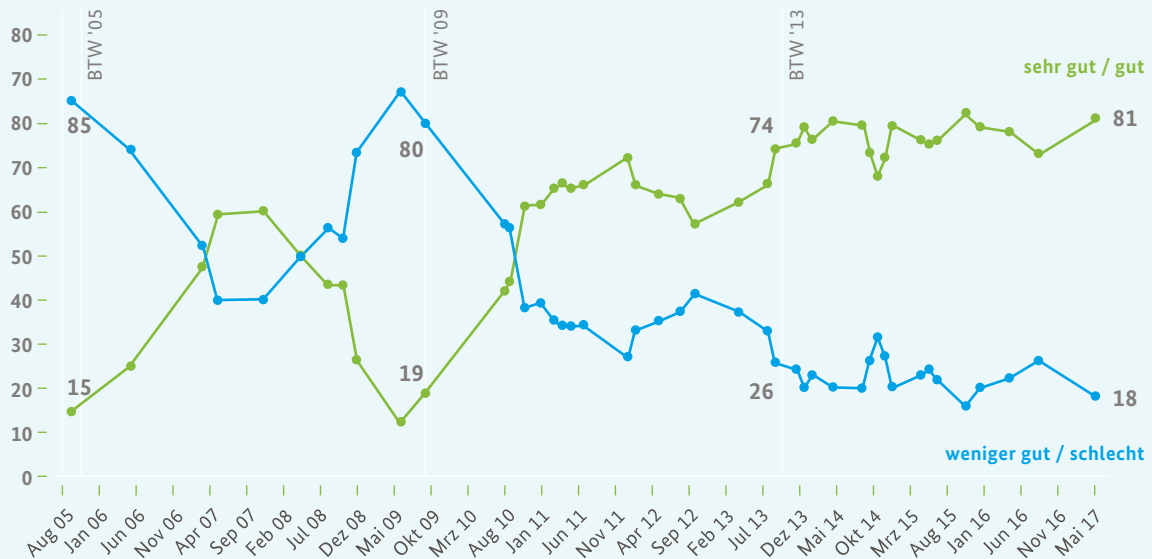
Hinzu kommt, dass der gefühlte Rückhalt in der Gesellschaft sinkt. In den gegenwärtigen Zeiten wachsender Unsicherheiten empfinden

»Soziale Ungleichheit wird als Bedrohung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt wahrgenommen und ist generell ein Thema, das die Deutschen zunehmend beschäftigt.«

56 Prozent der 30- bis 59-Jährigen einen schwindenden gesellschaftlichen Zusammenhalt; insgesamt 66 Prozent halten den Zusammenhalt sogar für schwach (*Institut für Demoskopie Allensbach 2016*). Dabei ist an anderer Stelle belegt, dass das Bedürfnis nach einem die Gesellschaft umfassenden »Wir-Gefühl« durchaus sehr stark ist. In der Zukunftsstudie »Das Vermächtnis« der ZEIT in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Bonner Sozialforschungsinstitut *infa* gab die übergroße Mehrheit der Befragten an, solch

ARD DEUTSCHLANDTREND: MAI 2017
 BEWERTUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN LAGE IN DEUTSCHLAND
 ZEITVERLAUF

Frage: Wie beurteilen Sie ganz allgemein die gegenwärtige wirtschaftliche Lage in Deutschland?
 Ist sie Ihrer Meinung nach ... ?



Grundgesamtheit: Wahlberechtigte Bevölkerung in Deutschland / Angaben in Prozent
 Fehlende Werte zu 100 %: Weiß nicht / keine Angabe

Quelle: Infratest dimap (2017a).

Abbildung 1

ein Wir-Gefühl im Hier und Heute für sich persönlich als wichtig zu erachten (81 Prozent) und es sich auch für kommende Generationen zu wünschen (85 Prozent) (Allmendinger 2017, S. 205). Nur ein Viertel der Befragten war sich allerdings sicher, dass die zukünftigen Generationen dem Wir-Gefühl diesen hohen Stellenwert ebenfalls einräumen werden (25 Prozent); drei von vier Befragten erwarteten eher eine Erosion dieser Wertvorstellung (75 Prozent). Dabei begründeten die Optimisten in dieser Frage ihr Votum zum großen Teil mit Nutzenerwägungen – Zusammenhalt bringe Vorteile und helfe in krisenhaften Zeiten –, während Pessimisten zur Begründung ihrer Erwartungshaltung besonders häufig auf die Folgen des technischen Fortschritts, ein Mehr an digital vermittelter Kommunikation, aber auch

auf die Erwartung zunehmender Ungleichheit verwiesen (Allmendinger 2017, S. 208).

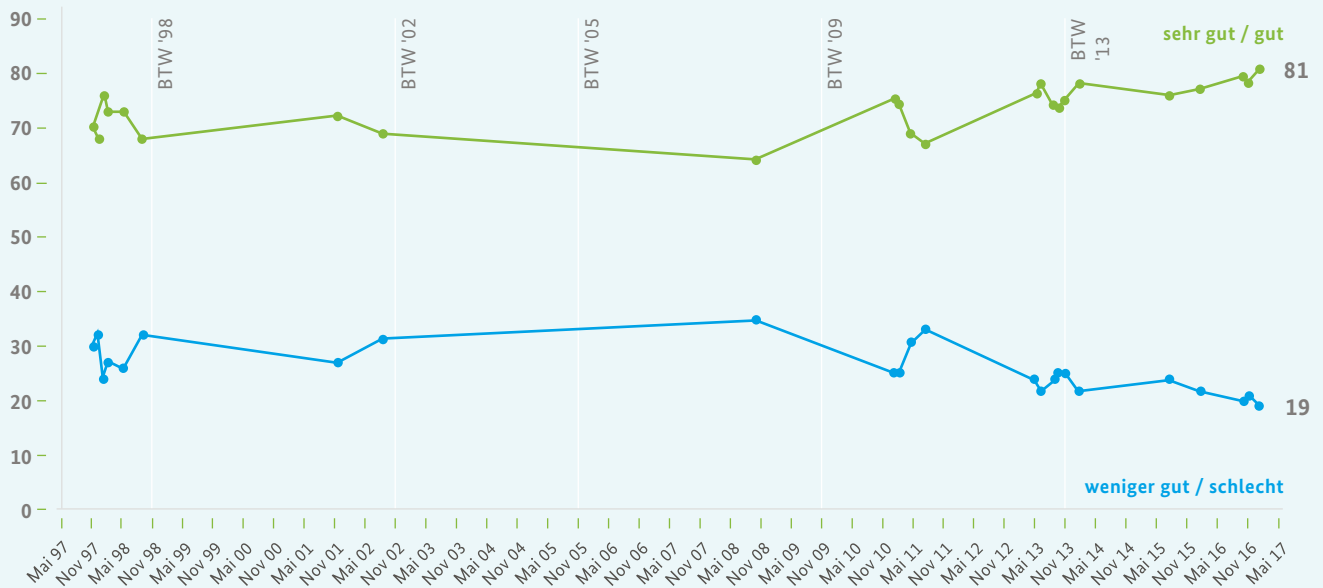
HOHES PROBLEMBEWUSSTSEIN IM HINBLICK AUF SOZIALE UNGLEICHHEIT

Soziale Ungleichheit wird als Bedrohung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt wahrgenommen und ist generell ein Thema, das die Deutschen zunehmend beschäftigt und ihnen Sorgen bereitet. Mehr als zwei Drittel der 30- bis 59-Jährigen sehen größer werdende Unterschiede zwischen Arm und Reich als Risiko für die weitere Entwicklung Deutschlands an (68 Prozent). Beinahe ebenso viele bewerten die momentane Vermögens- und Einkommensverteilung als ungerecht (64 Prozent) (Institut für Demoskopie Allensbach 2016).

ARD DEUTSCHLANDTREND: MAI 2017

BEWERTUNG DER EIGENEN WIRTSCHAFTLICHEN LAGE ZEITVERLAUF

Frage: Wenn Sie an Ihre eigene wirtschaftliche Situation denken, ist Ihre persönliche wirtschaftliche Situation ... ?



Grundgesamtheit: Wahlberechtigte Bevölkerung in Deutschland / Angaben in Prozent
Fehlende Werte zu 100 %: Weiß nicht / keine Angabe

Quelle: Infratest dimap (2017a).

Abbildung 2

Eine bevölkerungsrepräsentative Erhebung der Friedrich-Ebert-Stiftung belegt in dieser Frage zudem einen bemerkenswerten Konsens in den ausgewiesenen soziodemografischen Teilgruppen. Der Studie zufolge stimmten der Aussage »Die soziale Ungleichheit in Deutschland ist mittlerweile zu groß« die Hälfte der Befragten voll und ganz zu (49 Prozent), ein weiteres Drittel tendenziell (33 Prozent). Selbst Personen, die sich selbst als Teil der oberen Mittelschicht oder gar der Oberschicht betrachteten, teilten diese Problemwahrnehmung zu beinahe drei Vierteln (74 Prozent) (FES 2016b, S. 17).

Auch im europäischen Vergleich ist das Problembewusstsein der Deutschen zu diesem Thema verhältnismäßig hoch. Nur in Frankreich, Grie-

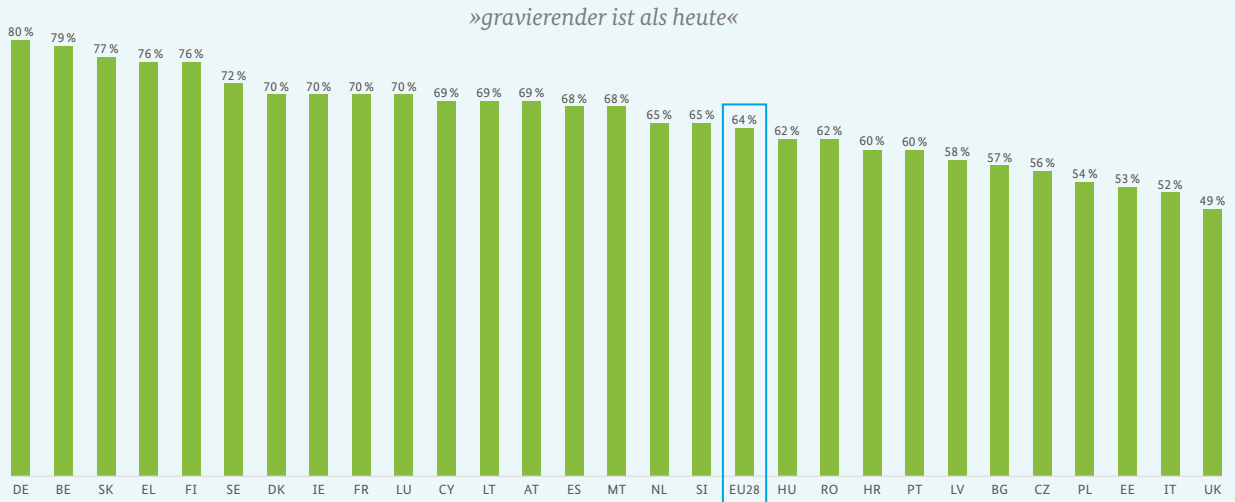
chenland und Bulgarien liegt der Anteil derer, die Ungleichheit als wichtiges Problem ansehen, noch höher (European Parliament 2017). Die Frage, ob dieses Thema in der Zukunft für das eigene Land noch an Wichtigkeit gewinnen wird, findet in Deutschland mit 80 Prozent am meisten Zustimmung (→ Abbildung 3).

Der zuvor erwähnten Umfrage von aproxima zufolge bemerkten zudem 44 Prozent der Befragten einen starken Anstieg des Anteils armer Menschen in den vergangenen fünf Jahren. Beinahe jeder Dritte (31 Prozent) war der Überzeugung, dass der Anteil reicher Menschen in diesem Zeitraum stark gestiegen sei (→ Abbildung 4). Statistische Daten zur Ungleichheit im Land können diese Wahrnehmungen allerdings nicht belegen.

ANALYSEN

UNGLEICHHEIT IN DER ZUKUNFT

Frage: Würden Sie der Aussage zustimmen, dass die Ungleichheit zwischen unterschiedlichen sozialen Klassen in Ihrem Heimatland in fünf Jahren ... :

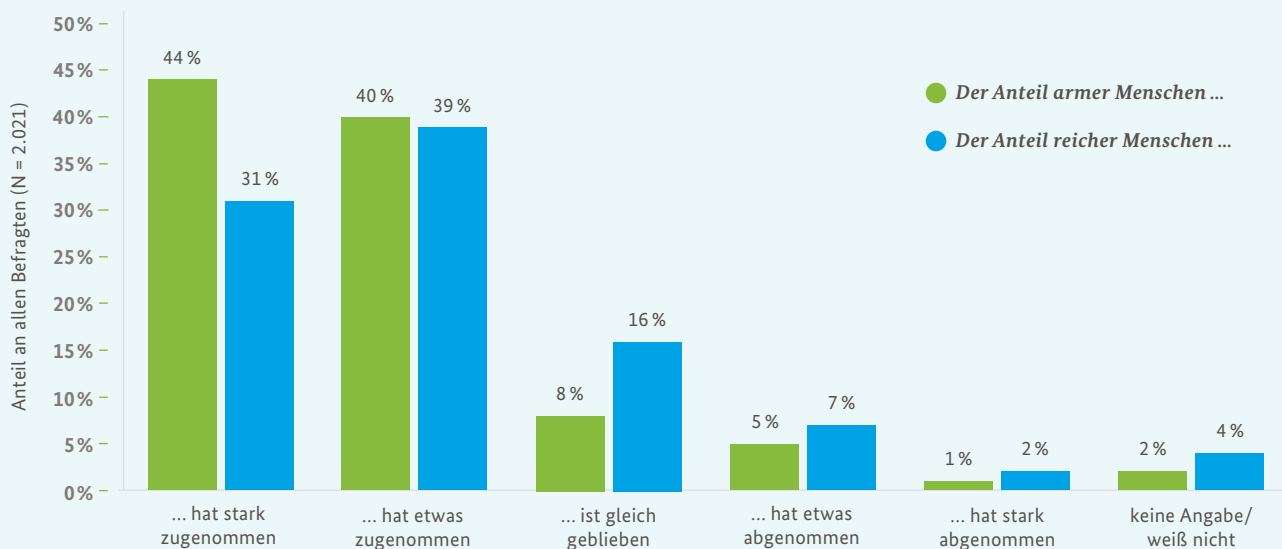


Quelle: European Parliament (2017).

Abbildung 3

WAHrgENOMMENE ENTWICKLUNG VON ARMUT UND REICHTUM IN DEUTSCHLAND ZWISCHEN DEN JAHREN 2010 UND 2015

Frage: Was würden Sie sagen, wie hat sich der Anteil armer/reicher Menschen in Deutschland in den vergangenen fünf Jahren entwickelt?



Quelle: Armuts- und Reichtumsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2017), S. 109.

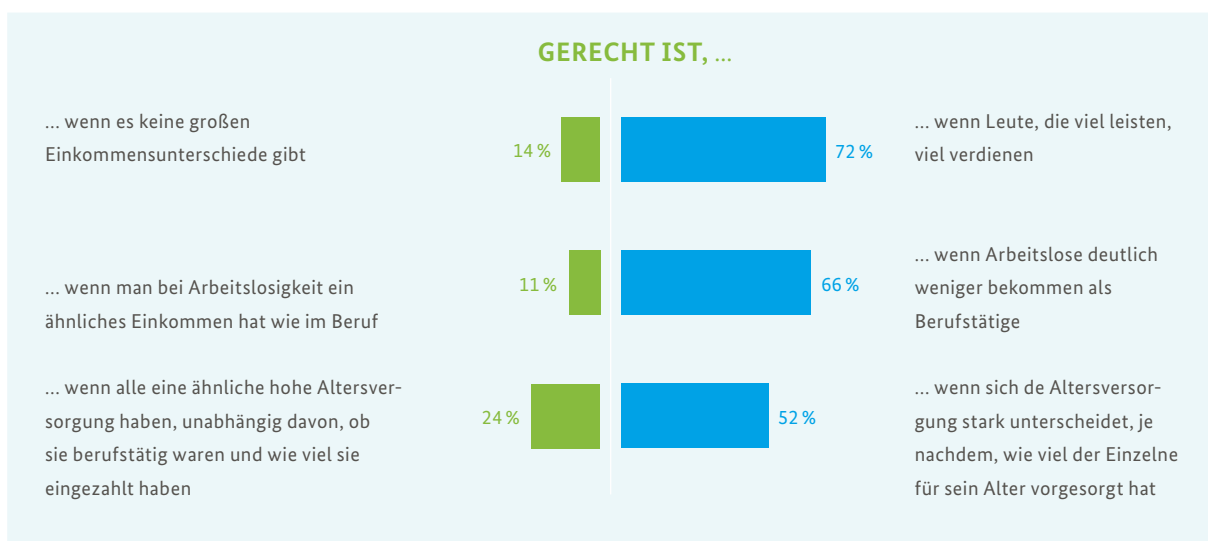
Abbildung 4

Aus dem weitgehenden Konsens bei der Problematisierung von Ungleichheit eine ebenso weitgehende Zustimmungstendenz bezüglich sozialer Umverteilung abzuleiten, wäre dennoch verfehlt, denn nicht alle Ungleichheiten werden auch als ungerecht wahrgenommen. So ist das Gerechtigkeitsverständnis großer Teile der Bevölkerung auch an Leistung geknüpft. Unter den 30- bis 59-Jährigen finden es fast drei Viertel gerecht, wenn Leute, die viel leisten, auch viel verdienen (72 Prozent) (→ *Abbildung 5*). Zwei Drittel sehen kein Gerechtigkeitsproblem, wenn Arbeitslose deutlich weniger bekommen als Berufstätige (66 Prozent), und gut die Hälfte sieht es auch als gerecht an, wenn die Altersvorsorge stark von individuellen Vorsorgeentscheidungen abhängt (52 Prozent). Nur etwa ein Viertel findet, dass allen, unabhängig von der Höhe der eingezahlten Mittel, eine ähnlich hohe Altersvorsorge zustünde (24 Prozent) (*Institut für Demoskopie Allensbach 2016*). Neben der Sorge um die Ungleichheit ist somit auch die Sorge um den Ertrag der selbst erbrachten Lebensleistung zu berücksichtigen, wenn es um die Wahrnehmung von Sozialpolitik in der Bevölkerung geht.

Dennoch ist klar erkennbar, dass das tendenziell neoliberal geprägte Verständnis, Ungleichheit kurble durch Leistungs- und Investitionsanreize die Wirtschaft an und Sorge somit für schnelleres Wirtschaftswachstum, auf recht wenig Zustim-

mung stößt. Eine klare Mehrheit der Wahlberechtigten (76 Prozent) teilt die Meinung, dass das Ausmaß der sozialen Ungleichheit langfristig auch Deutschlands wirtschaftlicher Entwicklung schade (*FES 2016b, S. 18*).

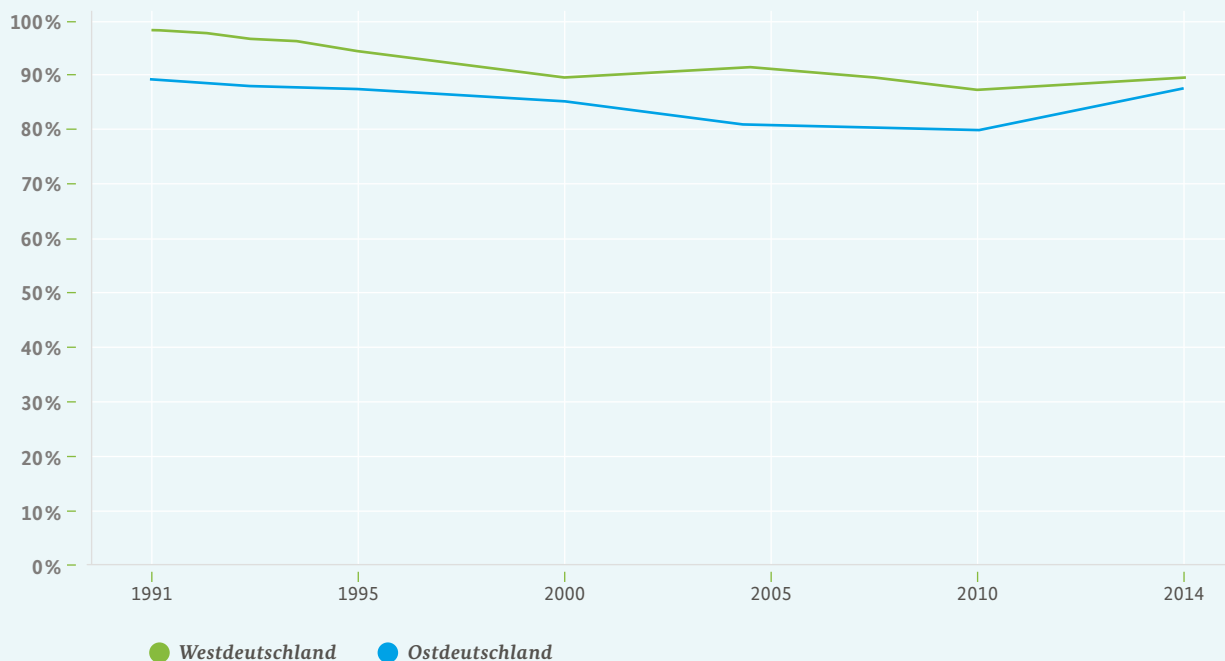
Dieses mögliche Spannungsfeld zwischen einer starken Orientierung an Leistungsgerechtigkeit und dem Bedürfnis nach Abmilderung allzu großer Ungleichheiten illustrieren auch Befunde der bevölkerungsrepräsentativen Vermächtnis-Studie. Besonders hinsichtlich der Versorgung im Alter zeigte sich auch hier beides: ein deutliches Votieren für das Äquivalenzprinzip bei der Alterssicherung (51 Prozent Zustimmung vs. 12 Prozent Ablehnung) auf der einen Seite, auf der anderen aber auch starke Präferenzen für Umverteilung, um übergroße Unterschiede bei der Versorgung im Alter auszugleichen (61 vs. 7 Prozent). Zwei Drittel der Befragten wünschten sich zudem einen Staat, der allen – das heißt auch unabhängig von individuellen Leistungen im Arbeitsmarkt – einen Mindestlebensstandard garantiert. Allerdings zeichnet sich in derselben Studie noch ein weiteres Spannungsfeld ab, nämlich zwischen dem aktuellen Bedürfnis nach möglichst umfassender Versorgung im Alter und dem Wunsch, zukünftige Generationen damit nicht über Gebühr zu belasten. Sieben von zehn Befragten gaben an, sei ungerecht, wenn Jüngere einmal weniger Rente



Basis: Bundesrepublik Deutschland, deutschsprachige Bevölkerung zwischen 30 und 59 Jahren

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach (2016).

Abbildung 5

ZUSTÄNDIGKEIT DES STAATES FÜR SOZIALE ABSICHERUNG¹ 1991 – 2014

¹ Der Staat muss dafür sorgen, dass man bei Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und im Alter ein gutes Auskommen hat; »stimme voll zu« und »stimme eher zu« in Prozent. Datenbasis: ALLBUS 1991, 1994, 2000, 2010, 2014

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung (2016).

Abbildung 6

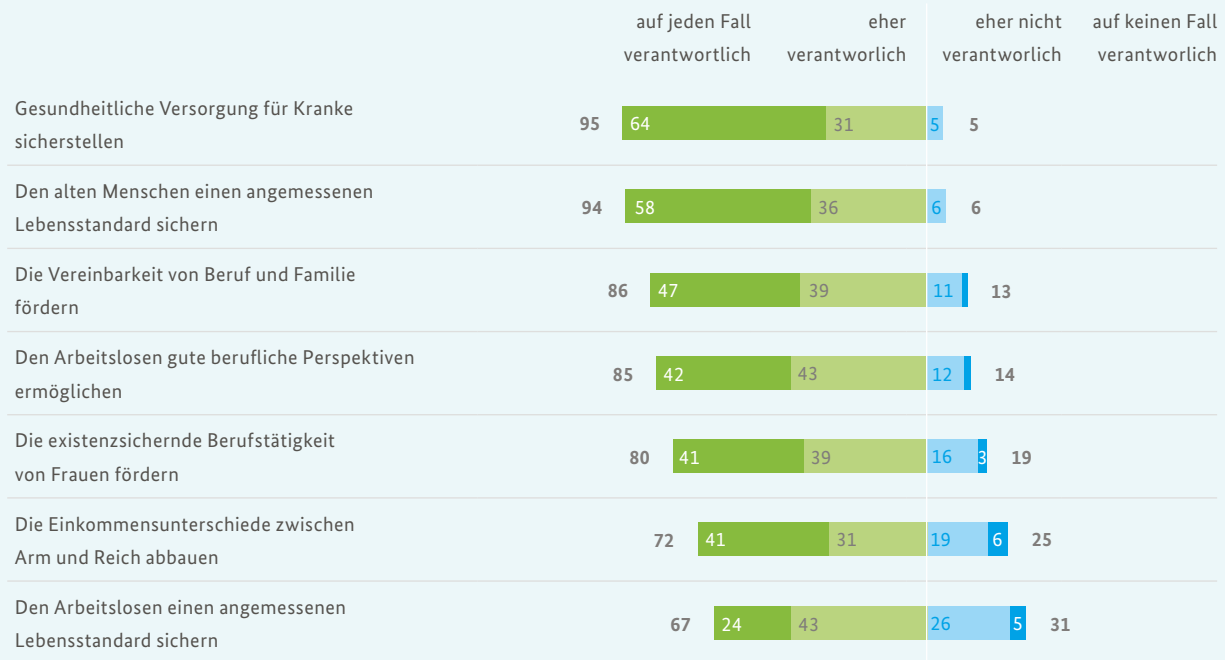
haben werden als die Seniorinnen und Senioren heute (Allmendinger 2017, S. 134).

Im Hinblick auf die bisherigen staatlichen Maßnahmen zur Bewältigung des Ungleichheitsproblems ist das Stimmungsbild nur verhalten positiv. Während allein etwa ein Fünftel der Bevölkerung sich von der Wirksamkeit sozialstaatlicher Leistungen wie Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Sozialversicherungen zur effektiven Abmilderung der Ungleichheit restlos überzeugt zeigt (19 Prozent), sehen weitere 41 Prozent diese Wirksamkeit zumindest in der Tendenz als gegeben an. Fast vier von zehn Befragten (37 Prozent) äußern sich hingegen skeptisch hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme.

Dabei fällt auf, dass Bevölkerungsgruppen, die womöglich sozialstaatlicher Leistungen bedürfen, besonders kritisch sind. Auf die Frage, ob unser Sozialstaat zu mehr gesellschaftlicher Gleichheit führe, reagierten vor allem Angehörige der Unterschicht mit Ablehnung (51 Prozent Ablehnung vs. 40 Prozent Zustimmung). Auch Geringverdiener, Arbeitslose und Alleinerziehende zeigten sich skeptischer als die übrige Bevölkerung. Befragte, die sich politisch weiter links einordnen, glauben tendenziell mehr an die ausgleichende Wirkung der sozialen Sicherung (FES 2016b, S. 18). Generell muss auch konstatiert werden und wiegt vor dem Hintergrund der offenbar wachsenden Zukunftsunsicherheit schwer, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Fähigkeit staatlicher

EXTENSITÄT KÜNFTIGEN WOHLFAHRTSSTAATLICHEN HANDELNS

Frage: Bitte sagen Sie mir jeweils zu den folgenden Dingen, ob der Staat auf jeden Fall verantwortlich sein sollte, verantwortlich sein sollte, nicht verantwortlich sein sollte oder auf keinen Fall verantwortlich sein sollte.



Grundgesamtheit: Wahlberechtigte Bevölkerung in Deutschland / Angaben in Prozent
Fehlende Werte zu 100%: Weiß nicht / keine Angabe

Quelle: FES (2016b), S. 22.

Abbildung 7

Akteure, die Zukunft erfolgreich zu gestalten, anscheinend noch ausbaufähig ist. Beinahe zwei Drittel sind der Ansicht, der Politik fehle eine klare Vision, wie es langfristig mit Deutschland weitergehen soll (63 Prozent) (FES 2016a, S. 33).

Hinsichtlich konkreter Maßnahmen aus der laufenden Legislaturperiode fällt die Zustimmung hingegen recht hoch aus. So gaben nach den Beschlüssen zur Mütterrente und zur Rente mit 63 Jahren nach 45 Beitragsjahren drei Viertel der Bevölkerung an, die Rentenpolitik der Bundesregierung gehe in die richtige Richtung (Infratest dimap 2014). Und aktuell halten auch zweieinhalb Jahre nach Einführung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns 85 Prozent der Bürgerinnen

und Bürger diese Maßnahme grundsätzlich für richtig (Infratest dimap 2017b).

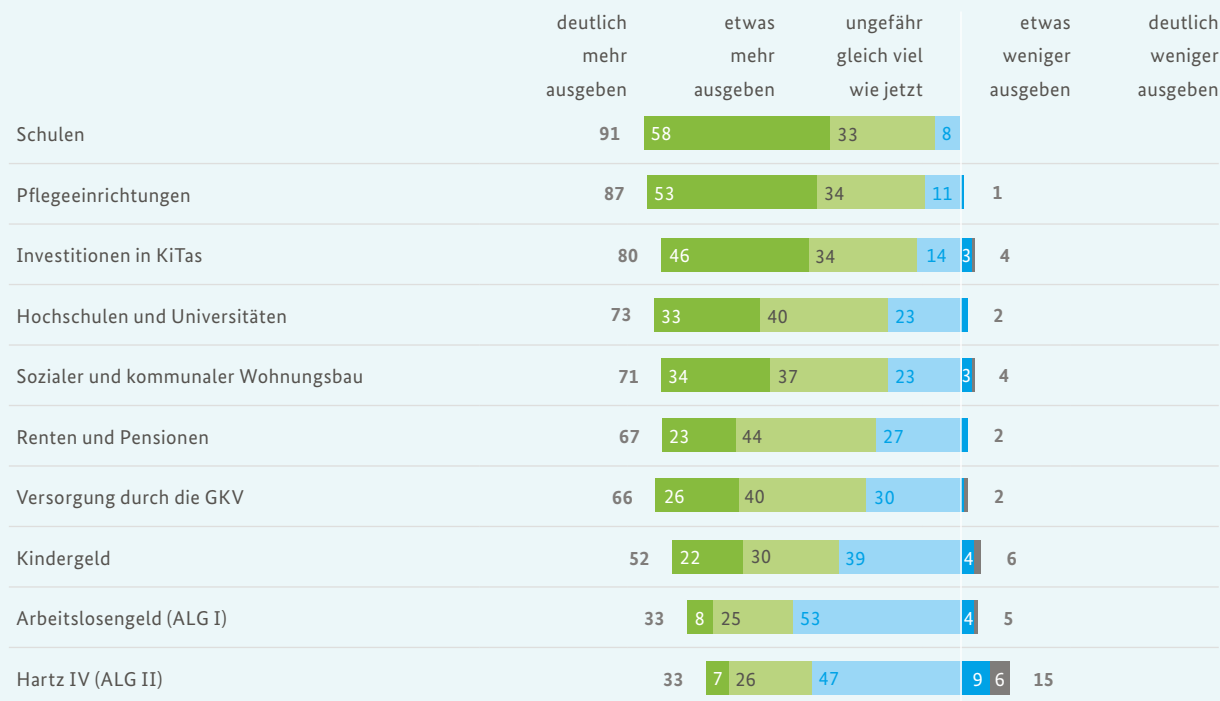
HOHE ERWARTUNGEN AN DEN SOZIALSTAAT BEI GERINGEM KOSTENBEWUSSTSEIN

Es passt zu dem beschriebenen hohen Problembewusstsein in Bezug auf Ungleichheit und dem hohen Bedürfnis nach persönlicher Absicherung, dass die Erwartungen an Umfang und Intensität wohlfahrtsstaatlichen Handelns groß sind und tendenziell wachsen.

So sind die Zustimmungswerte bei der Frage, ob der Staat bei Arbeitslosigkeit, Not, Krankheit und im Alter für ein gutes Auskommen der Bürgerinnen und Bürger diese Maßnahme grundsätzlich für richtig (Infratest dimap 2017b).

INTENSITÄT KÜNFTIGEN WOHLFAHRTSSTAATLICHEN HANDELNS

Frage: Sagen Sie mir bitte, für jeden Bereich, ob der deutsche Staat dafür deutlich mehr Geld ausgeben sollte, etwas mehr, ungefähr gleich viel wie bisher, etwas weniger oder deutlich weniger Geld ausgeben sollte.



Grundgesamtheit: Wahlberechtigte Bevölkerung in Deutschland / Angaben in Prozent
Fehlende Werte zu 100%: Weiß nicht / keine Angabe

Quelle: FES (2016b), S. 24.

Abbildung 8

gerinnen und Bürger sorgen solle, nach wie vor sehr hoch. Nach einem leichten Rückgang, der seit Beginn der 1990er-Jahre bis 2010 zu verzeichnen war, ist die Zustimmung hier wieder gestiegen (→ *Abbildung 6*). Insgesamt stimmten 2014 90 Prozent der deutschen Bevölkerung dieser Aussage zu und forderten somit staatliche Verantwortung für soziale Absicherung ein (*Bundeszentrale für politische Bildung 2016*).

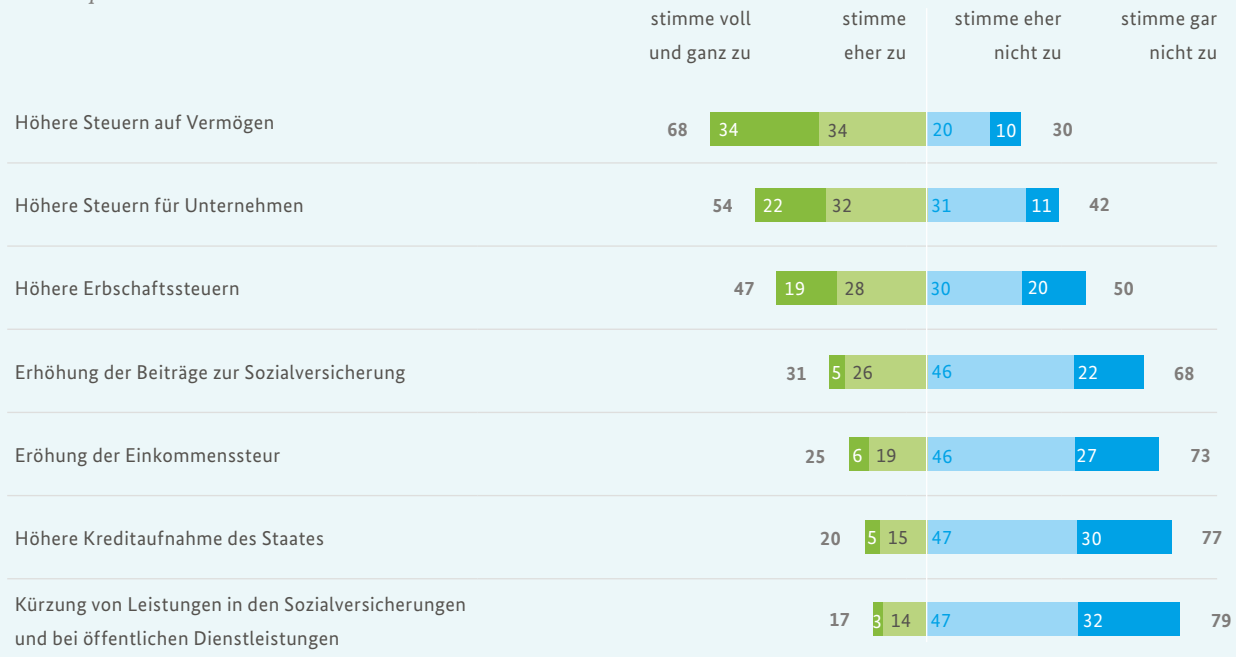
Dabei wird dem Sozialstaat eine Vielzahl von Aufgaben zugeschrieben, die teilweise deutlich über die Absicherung von Lebenslauftrisiken für Krankheit und Alter hinausgehen und auch die Arbeitsmarktpolitik umfassen. So fällt es aus Sicht der meisten Deutschen unter anderem in

die Zuständigkeit des Staates, Arbeitslosen berufliche Perspektiven zu ermöglichen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern sowie die Berufstätigkeit von Frauen zu unterstützen (→ *Abbildung 7*). Für ausnahmslos alle abgefragten Aufgaben sieht die deutliche Mehrheit den Staat in der Verantwortung (*FES 2016b, S. 21–22*).

Hinzu kommt, dass die Bevölkerung offenbar für die meisten Aufgaben des Sozialstaats auch deutliche Mehrausgaben befürworten würde. Für keines der abgefragten Handlungsfelder findet sich auch nur annähernd eine Mehrheit, die für Ausgabenkürzungen votieren würde (→ *Abbildung 8*). Die Befragten wünschen sich stattdessen unter anderem einen weiteren Ausbau des staatlichen

FINANZIERUNGSOPTIONEN DES WOHLFAHRTSSTAATES

Frage: Heute wird ja oft über Probleme bei der Finanzierung der sozialen Sicherung und öffentlicher Dienstleistungen diskutiert. Ich nenne Ihnen jetzt verschiedene Vorschläge, wie die Finanzierung der sozialen Sicherung in Zukunft sichergestellt werden könnte. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Sie diesen Maßnahmen voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder überhaupt nicht zustimmen.



Grundgesamtheit: Wahlberechtigte Bevölkerung in Deutschland / Angaben in Prozent
Fehlende Werte zu 100 %: Weiß nicht / keine Angabe

Quelle: FES (2016b), S. 28.

Abbildung 9

Engagements in Bildung, Pflege, Kindertagesstätten und den Kernbereichen Gesundheit und Altersversorgung. Einzig bei den Leistungen für Arbeitslose (ALG I und ALG II) würde die Mehrheit eine Erhöhung der Staatsausgaben nicht befürworten. Generell unterstützen wirtschaftlich benachteiligte Personen Ausgabenerweiterungen im Wohlfahrtsstaat besonders häufig und schreiben dem Staat mehr Zuständigkeiten und Aufgaben zu (FES 2016b, S. 22).

Allerdings zeigt sich in derselben Studie auch: Den umfangreichen Erwartungen und Wünschen bezüglich Erhaltung und Ausbau des Sozialstaats steht eine relativ eingeschränkte Akzeptanz verschiedener Finanzierungsmöglichkeiten

gegenüber (→ [Abbildung 9](#)). Dies betrifft wenig überraschend vor allem jene Finanzierungsmöglichkeiten, die die breite Mehrheit der Bevölkerung wirtschaftlich treffen würden. Leistungskürzungen werden dabei am deutlichsten abgelehnt (zu 79 Prozent). Ähnlich unbeliebt wären eine Erhöhung der Einkommensteuer und die Erhöhung von Beiträgen zur Sozialversicherung (73 bzw. 68 Prozent Ablehnung). Über politische Lager hinweg lehnt die Mehrheit der Bevölkerung trotz günstiger Kreditkonditionen auch eine weitere Schuldenaufnahme zur Finanzierung der erhöhten Ausgaben ab (77 Prozent). Optionen mit dem vergleichsweise größten Zuspruch sind solche, die vor allem sozial Bessergestellte treffen würden. Dabei handelt es sich um höhere Steuern

auf Vermögen (68 Prozent Zustimmung) und höhere Unternehmenssteuern (befürwortet von 54 Prozent). Für eine Erhöhung der Erbschaftsteuer würde sich beinahe die Hälfte der Bevölkerung noch gewinnen lassen (47 Prozent), wohingegen die andere Hälfte dies ablehnen würde (50 Prozent). Interessanterweise befürworteten sogar etwa zwei von drei Angehörigen der oberen Mittel- und der Oberschicht höhere Vermögenssteuern (*FES 2016b, S. 27*). Diese Befunde werden auch von anderen Studien untermauert: Vor allem die Besteuerung von Millionenerbschaften wird häufig befürwortet (80 Prozent), da sie auch als Mittel gegen wachsende Ungleichheit gesehen wird (*FES 2016a, S. 38*). Und auch in der IG-Metall-Beschäftigtenbefragung gaben 77 Prozent an, dass ihnen höhere Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Besteuerung großer Erbschaften (sehr) wichtig seien, um mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen.

Trotz der Bereitschaft, einige Maßnahmen zulasten von Vermögenden und Unternehmern zu akzeptieren, besteht jedoch hinsichtlich zahlreicher Ansprüche und Erwartungen, die die Bevölkerung an den Sozialstaat formuliert, ein Finanzierungsdilemma. Dieses lässt sich offenbar auch dann nicht auflösen, wenn man die Bevölkerung vor die Wahl stellt, ob sie bei ausgeschöpftem Finanzierungsrahmen eher auf Leistungen verzichten oder mehr Steuern und Abgaben zahlen möchte. In einer Studie von TNS Emnid aus dem Jahr 2015 fand keine der beiden Optionen eine klare Mehrheit: 48 Prozent votierten für höhere Steuern und Abgaben, 44 Prozent für die Senkung des Leistungsniveaus (*TNS Emnid 2015*).

Möglicherweise liegt jedoch die begrenzte Bereitschaft, finanzielle Kosten für mehr soziale Sicherung mitzutragen, in den oben genannten Fällen auch an der relativ abstrakten Fragestellung. Zumindest gibt es in der Umfrageforschung Hinweise darauf, dass bei konkret formuliertem Zusatznutzen auch die Zustimmung zu verschiedenen Finanzierungsformen höher ausfallen könnte. So äußern sich in der Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung immerhin 51 Prozent zustimmend, wenn es um die Aufnahme neuer Kredite geht, um höhere Ausgaben für Bildung und Familie zu finanzieren (*FES 2016b, S. 29*). Der IG-Metall-Beschäftigtenbefragung aus diesem Jahr zufolge

wären 85 Prozent bereit, für eine bessere Absicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung auch höhere Rentenbeiträge zu zahlen.

FAZIT

Trotz positiver gesamtwirtschaftlicher Lage und verbreiteter Zufriedenheit mit der eigenen ökonomischen Situation haben Zukunftssorgen in der Bevölkerung zugenommen und die wachsende soziale Ungleichheit wird mit Besorgnis gesehen. Für beide Probleme sehen die Bürgerinnen und Bürger die Verantwortung beim Staat, von dem Lösungen erwartet werden. Mit Bezug auf den Wohlfahrtsstaat wünschen sich die Deutschen Absicherung und in vielen Bereichen einen Ausbau der Leistungen. Ein Rückgang des erreichten Leistungsniveaus stößt in keinem Handlungsfeld auf nennenswerte Akzeptanz. Zur Finanzierung des Sozialstaats und dessen Ausbau werden allerdings höhere Einkommensteuern und höhere Sozialversicherungsbeiträge abgelehnt. Eine steuerpolitische Umverteilung über Vermögens- und Unternehmenssteuererhöhungen findet hingegen breitere Zustimmung. Diese Präferenz steht im Einklang mit dem Bedürfnis, etwas gegen die zu hohe Ungleichheit zu tun. Eine größere Bereitschaft, auch persönlich höhere Kosten in Kauf zu nehmen oder der Aufnahme neuer Kredite zuzustimmen, zeichnet sich ab, wenn sozialstaatliches Handeln mit konkreten individuellen Nutzenzuschreibungen versehen wird.

LITERATUR

Allmendinger, J. (2017): *Das Land, in dem wir leben wollen. Wie sich die Deutschen die Zukunft vorstellen*, München.

aproxima (2016): *Armut- und Reichtumsbericht*;
http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5, abgerufen Juli 2017.

Bundeszentrale für politische Bildung (2016): *Zuständigkeit des Staates für soziale Absicherung*;
<http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226952/soziale-absicherung>, abgerufen Juli 2017.

European Parliament (2017): *Europeans in 2017*; http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2017/2019ee/Two_years_until_the_European_Elections_PPT.pdf, abgerufen Juli 2017.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (2016a): *Kartografie der politischen Landschaft in Deutschland*; <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/12764.pdf>, abgerufen Juli 2017.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (2016b): *Zukunft des Wohlfahrtsstaates*; <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12648.pdf>, abgerufen Juli 2017.

IG Metall (2017): *Beschäftigtenbefragung*;
https://www.igmetall.de/docs_20170425_Broschuere_BTW_Befragung_2017_d600eff9917e05c084ab66369edb1d2acoa67517.pdf, abgerufen Juli 2017.

Infratest dimap (2014): *DeutschlandTREND April 2014*;
<https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2014/april/>, abgerufen Juli 2017.

Infratest dimap (2017a): *DeutschlandTREND Mai 2017*;
<https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2017/mai/>, abgerufen Juli 2017.

Infratest dimap (2017b): *Bewertung des gesetzlichen Mindestlohns. Eine Studie im Auftrag des DGB*;
<http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiA67zA05XVAhXCDSAKHWmhDXwQFgg1MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.dgb.de%2Fthemen%2F%2B%2Bco%2B%2Bef6e2528-6c5e-11e7-85bf-525400e5a74a&usg=AFQjCNEJijQPwKWpCT7meetUmtKZVj8e9Q>, abgerufen Juli 2017.

Institut für Demoskopie Allensbach (2016): *Generation Mitte 2016*; <http://www.gdv.de/wp-content/uploads/2016/09/GenerationMitte-2016-Praesentation-Koecher-09-16.pdf> sowie »Generation Mitte« 2016 – *Die Studienergebnisse im Überblick*; <http://www.gdv.de/2016/09/generation-mitte-2016-die-studienergebnisse-im-ueberblick/>, beide abgerufen Juli 2017.

TNS Emnid (2015): *Zukunft und Reform des Sozialstaats. Ergebnisse einer Umfrage in acht europäischen Ländern*;
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IFT_VES-Survey-Results-Summary_dt_2015.pdf, abgerufen Juli 2017.

GESELLSCHAFT- LICHER UND ÖKONOMISCHER NUTZEN DER SOZIALPOLITIK

Janna Czernomoriez

Die Sozialleistungsquote, die den Anteil der Sozialaufwendungen am Bruttoinlandsprodukt misst, liegt derzeit bei rund 30 Prozent. In der öffentlichen Debatte markieren die »Sozialausgaben« als quantifizierbare Größe eine Konfliktlinie im Ringen um die grundsätzliche Ausrichtung des Sozialstaats und seine Funktion für die Gesellschaft. Der Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, ob den Ausgaben ein ebenfalls beschreibbarer Nutzen gegenübergestellt werden könnte und sollte.

Die aktuelle Diskussion um die Zukunft des Sozialstaats ist in ihren Grundzügen schnell skizziert: Auf der Leistungsseite sieht sich der Sozialstaat mit der Notwendigkeit einer Modernisierung in Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen und neue Absicherungserfordernisse konfrontiert, gleichzeitig geraten auf der Finanzierungsseite vor allem die unmittelbar an Erwerbsarbeit geknüpften sozialen Sicherungssysteme zunehmend unter Druck.

Daneben wird die Frage nach der Zukunft des Sozialstaats aktuell auch vor dem Hintergrund steigender Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen geführt. Insgesamt scheint sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung die Einschätzung durchzusetzen, dass die grundlegenden Wandlungsprozesse die Ungleichheit tendenziell erhöhen. Sozialstaatliche Instrumente und Maßnahmen der Verteilungspolitik, die gegensteuernd die Ungleichheit reduzieren,

gewinnen deshalb an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund finden in Öffentlichkeit und Forschung aktuelle Studien große Beachtung, die negative Effekte steigender Ungleichheit auf wirtschaftliches Wachstum konstatieren und argumentieren, dass eine sinkende Einkommensungleichheit mit steigendem Wirtschaftswachstum verbunden sein könnte (Albig et al. 2017).

BEWERTUNG SOZIALPOLITISCHER MASSNAHMEN

Sozialpolitisches Handeln des Staates sollte grundsätzlich danach beurteilt werden, welche gesamtgesellschaftlichen Wirkungen es entfaltet. Diese Wirkungen sind jedoch naturgemäß sehr schwer zu ermitteln. Während auf der einen Seite die Kosten der Sozialpolitik leicht zu erfassen sind, lässt sich auf der anderen Seite der Wert (der Nutzen) der Sozialpolitik, etwa die Verbesserung der Lebenslage des Einzelnen oder die Wohlfahrtssteigerungen der Gesellschaft insgesamt, nicht eindeutig bestimmen. Diese Grundproblematik führt dazu, dass Sozialpolitik in der politischen Auseinandersetzung häufig nach ihrer fiskalischen Tragfähigkeit beurteilt wird.

Das Konzept der fiskalischen Tragfähigkeit bewertet insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels unter finanzpolitischen Gesichtspunkten die Fähigkeit des Staates, bestehende Verpflichtungen dauerhaft bedienen zu können (BMF 2016, S. 2). Das bedeutet, dass alle künftigen Ausgaben sowie die in der Vergangenheit entstandene Staatsschuld von den erwarteten Einnahmen gedeckt sein sollen. Der Nutzen sozialpolitischer Maßnahmen für die allgemeine Wohlstandsentwicklung – und damit auch für die Entwicklung der staatlichen Einnahmen – bleibt bei der Tragfähigkeitsbetrachtung hingegen unberücksichtigt. Einen Versuch, sich diesem Nutzen sozialpolitischer Maßnahmen ökonomisch zu nähern, unternimmt das Konzept der Sozialinvestitionen.

DER SOZIALINVESTITIONSANSATZ

In der Vergangenheit gab es verschiedene Bestrebungen, die ökonomische Dimension der Sozialpolitik stärker zu betonen. Eine strategische

Weiterentwicklung der Sozialpolitik, bei der Sozialinvestitionen eine zentrale Rolle spielen, geht auf Giddens (1998) zurück, der auf einem »Dritten Weg« die Überführung des traditionellen Wohlfahrtsstaats in einen »sozial investiven Staat« (Social Investment State) vorschlägt. Sozialstaatliches Handeln soll sich nach Giddens durch einen proaktiven und präventiven Charakter auszeichnen. Die Bildung von Humankapital als zentraler Determinante von Einkommen und Beschäftigung über den Lebensverlauf ist demzufolge die zentrale Aufgabe des investierenden Sozialstaats.

»Insbesondere staatliche Ausgaben im Bereich von Bildung und Weiterbildung weisen eine Mehrfachdividende auf.«

Auch jüngere Wohlfahrtsstaatstheorien (Esping-Andersen 2002) fordern einen neuen sozial investiven Wohlfahrtsstaat, in dem Sozialpolitik als gesellschaftliche Investition betrachtet wird, allerdings in Ergänzung zum klassischen Sozialstaat.

Sozialinvestitionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie eine positive Rendite erzielen. Sie entfalten geplant produktive Wirkungen und werfen für die Gesellschaft einen Ertrag ab, der über den unmittelbaren Aufwand hinausgeht. Ergebnis ist eine Verbesserung der materiellen und/oder – je nach Abgrenzung – auch immateriellen Vermögensbestandteile, welche die langfristige Leistungsfähigkeit und den Wohlstand einer Gesellschaft determinieren (Bonin 2015, S. 5).

Eine Errungenschaft des Sozialinvestitionsansatzes besteht darin, dass die Bedeutung eines starken investiven Sozialstaats mit hohem Schutzniveau und präventiver Ausrichtung unterstrichen und damit auch die Notwendigkeit von Sozialausgaben einschließlich ihres volkswirtschaftlichen Werts herausgestellt wird (Bothfeld 2016). Insbesondere staatliche Ausgaben im Bereich von Bildung und Weiterbildung weisen eine Mehrfachdividende auf. Sie eröffnen mehr Chancen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Teilhabe auf individueller Ebene und können gleichzeitig über positive Wachstums- und Beschäftigungsimpulse eine günstigere Entwicklung bei den öffentlichen Haushalten bewirken. Oder anders formuliert: Zu geringe soziale Investitionen verursachen langfristige ökonomische Kosten (Buxbaum 2014, S. 6, 36). Diese Kosten können auch interpretiert werden als »Kosten des Untätigseins« (Costs of Inaction), verstanden als entgangene positive Wirkungen von Sozialinvestitionen (Schober/Rauscher 2014).

Am Sozialinvestitionsansatz werden insbesondere drei Aspekte problematisiert:

ERFASSUNGS-, ABGRENZUNGS- UND BEWERTUNGSPROBLEME

Für die Beurteilung sozialpolitischer Maßnahmen erscheint die Trennung von einerseits investiven zukunftsbezogenen und andererseits konsumtiven gegenwartsbezogenen öffentlichen Ausgaben nicht immer sinnvoll. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in der Finanzstatistik und im Haushaltsrecht findet sich dieser Dualismus »investiv versus konsumtiv«. Kritisch zu sehen ist erstens, dass eine eindeutige Zuordnung nicht möglich ist, da die definitorische Abgrenzung zwischen investiv und konsumtiv in gewisser Weise willkürlich ist: »Nicht jede investive Ausgabe im herkömmlichen Sinn – das heißt eine Sachmittelausgabe von mehr als 5.000 Euro – kann auch als volkswirtschaftlich produktive Investitionsmaßnahme gelten. Spiegelbildlich sind auch konsumtive Ausgaben zum Teil entweder zentrale Voraussetzung für Wachstum und Entwicklung, oder sie wirken »kapitalbildend« in einer Nachhaltigkeitsdimension (Humankapital, Sozialkapital, Naturkapital)« (Thöne/Krehl 2015, S. 5). Insbesondere für die öffentlichen Bildungsausgaben

wird gefordert, sie in den Investitionsbegriff einzubeziehen (Lenk et al. 2016, S. 42). Immer häufiger wird zweitens gefordert, die statistische Trennung von investiven und konsumtiven staatlichen Ausgaben gänzlich zu überwinden (ebd., S. 4). Notwendig sei »eine neue Debatte darüber [...], inwieweit staatliche Ausgaben, unabhängig von ihrer aktuellen Abgrenzung nach volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, die längerfristige gesamtwirtschaftliche Produktionsentwicklung befördern« (Jürgens/Hoffmann/Schildmann 2017, S. 212–213).

HÖHERE PRIORITÄT FÜR SOZIALINVESTITIONEN

Neben der Schwierigkeit der Zuordnung in »investive« und »konsumtive« Sozialausgaben birgt der Sozialinvestitionsansatz die Gefahr, dass korrigierende Sozialleistungen (also traditionell konsumtive Bereiche) zusätzlich unter Konsolidierungsdruck geraten. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um eine öffentliche Investitionslücke wird die Bedeutung steigender öffentlicher (Infrastruktur-)Investitionen zusätzlich betont. Konsumtive Ausgaben drohen so gegen investive Ausgaben »ausgespielt« zu werden. Wichtig ist, dass sich investive und konsumtive Ausgaben für Sozialpolitik – sollte diese Trennung aufrechterhalten werden – gegenseitig ergänzen und nicht ersetzen.

ORIENTIERUNG AM BRUTTOINLANDSPRODUKT UND AM WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Der Maßstab für die Zukunftswirksamkeit von Sozialinvestitionen bezieht sich in der Regel auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und das Wirtschaftswachstum. Wichtige Größen wie gesellschaftlicher Zusammenhalt und sozialer Frieden sowie die Interdependenzen zwischen diesen Größen werden nicht erfasst. Aktuell wird mit dem Ansatz des inklusiven Wachstums versucht, hier Abhilfe zu schaffen und die soziale Dimension zu operationalisieren. Inklusives Wachstum bedeutet, dass Chancen für alle Teile der Bevölkerung eröffnet werden und eine faire Teilhabe am erarbeiteten Wohlstand ermöglicht wird (BMWi 2017, S. 2). Bisher gibt es allerdings noch keinen einheitlichen Analyserahmen, inner-

halb dessen der Einfluss steigender Sozialinvestitionen auf Wohlstand, gesellschaftlichen Zusammenhalt und sozialen Frieden untersucht werden kann.

Diese Kritik bezieht sich nicht nur auf Sozialinvestitionen, sondern grundsätzlich darauf, dass das Bruttoinlandsprodukt als nicht hinreichend angesehen wird, um Wohlstand zu messen. So fehle es an der Berücksichtigung nicht materieller Wohlstandsformen, es würden keine Aussagen über die Verteilung des Wohlstands gemacht und wichtige Fragen zur ökonomischen, sozialen, ökologischen und fiskalischen Nachhaltigkeit vernachlässigt, so die Hauptkritik. Vor diesem Hintergrund wird in der Literatur seit einigen Jahren das Thema

»Forschungsbedarf besteht in Hinblick auf die Erfassung des gesellschaftlichen Nutzens der Sozialpolitik.«

»Wohlstandsmessung« intensiv diskutiert (Mikfeld 2017, S. 27–28). Einige Autorinnen und Autoren fordern zusätzlich zum Bruttoinlandsprodukt die Einführung eines neuen Referenzsystems für die Wohlstandsentwicklung – etwa einen neuen Jahreswohlstandsbericht oder ein neues »Magisches Viereck« (Jürgens/Hoffmann/Schildmann 2017, S. 65). Auch die Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität« des Deutschen Bundestages und die Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission befassten sich mit der Entwicklung alternativer Ansätze und Indikatoren zur Wohlstandsmessung. Neben materiellen Wohlstandsindikatoren (die Einkommensverteilung oder die Staatsschulden) spielen hierbei auch Indikatoren eine wichtige Rolle, die Soziales und Teilhabe (die Beschäftigungsquote oder die Lebenserwartung) sowie ökologische Aspekte (Treibhausgasemissionen) erfassen.

FORSCHUNGSBEDARF

Die Sichtweise, dass öffentliche Ausgaben in den Bereichen Infrastruktur und Bildung positive Auswirkungen auf Produktion, Beschäftigung, Verteilungsgerechtigkeit und fiskalische Nachhaltigkeit haben, hat sich in den vergangenen Jahren etabliert: Es sind lohnende Investitionen in die Zukunft der Gesellschaft (Krebs/Scheffel 2016). Dass sich diese Perspektive durchsetzen konnte, liegt auch an zahlreichen Studien, die ausgehend vom Sozialinvestitionsansatz zum Thema Wachstumswirkungen von öffentlichen Investitionen entstanden sind (Thöne/Krehl 2015, S. 14–19). Damit erhalten Staatsausgaben – jedenfalls in den angesprochenen Bereichen – eine ökonomische Rechtfertigung. Forschungsbedarf besteht allerdings weiterhin in Hinblick auf die Erfassung des gesellschaftlichen Nutzens der Sozialpolitik. Für die weitere Diskussion in einem solchen breiteren Kontext bieten sich zwei einander ergänzende Argumentationslinien an. Die erste Argumentationslinie betont, »dass ein leistungsstarker Sozialstaat nicht notwendigerweise einer ökonomischen Rechtfertigung bedarf: Seine Erfolge messen sich primär an Kriterien wie Herstellung von Gerechtigkeit, Gleichheit und sozialem Zusammenhalt« (Buxbaum 2014, S. 7). Damit wird die qualitative Dimension sozialstaatlicher Instrumente betont. Die zweite Argumentationslinie verweist darauf, dass Sozialpolitik per se als Produktivkraft anzusehen sei: »Mit seinen öffentlichen Investitionen in die ökonomische, technologische und soziale Infrastruktur, aber auch mit seinen sonstigen Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Forschungs-, Familien-, Gesundheits- und Pflegepolitik leistet [der Staat] eigene wichtige Beiträge zum gesamtwirtschaftlichen Nachfrage-, Produktions- und Wirtschaftswachstum« (Gärber/Schreyer 2017, S. 2). Damit wird die quantitative Dimension betont und letztlich der Sozialinvestitionsansatz erweitert.

Für eine Bewertung sozialpolitischer Maßnahmen jenseits von Tragfähigkeitsansätzen ist beides zu berücksichtigen, die Effekte von Sozialausgaben bezogen auf ökonomische Größen wie Einkommen und Wirtschaftswachstum einerseits sowie der Nutzen von Verteilungsgerechtigkeit, gesellschaftlichem Zusammenhalt und sozi-

ANALYSEN

alem Frieden für das Funktionieren der sozialen Marktwirtschaft andererseits. Letzteres erfordert die Einbeziehung von Indikatoren jenseits des Bruttoinlandsprodukts.

Letztlich geht es darum, in einer Kosten-Nutzen-Analyse des Sozialstaats den Beitrag der Sozialpolitik zur Funktionsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft zu erfassen. Darauf aufbauend ließe sich auch der Modernisierungsbedarf des Sozialstaats in Reaktion auf veränderte Absicherungserfordernisse und Ungleichheitstrends analysieren.

FAZIT

Die Frage nach der Zukunft des Sozialstaats, nach dessen Ausgestaltung und legitimem Mitteleinsatz, haben wir als Gesellschaft zu beantworten. Grundsätzlich entscheiden wir darüber, welche Risiken wir in welchem Umfang kollektiv absichern. Von einigen wird der Sozialstaat als zu schwach, von anderen als zu stark empfunden. Die Entscheidung über die Ausgestaltung der Sozialpolitik der Zukunft hängt davon ab, wie sich Mitteleinsatz (Kosten) und Ergebnis (Nutzen) sozialpolitischer Maßnahmen zueinander verhalten. Das Grundproblem besteht darin, dass der Mitteleinsatz leicht, das Ergebnis in Form von Wohlfahrtssteigerungen jedoch sehr schwer zu operationalisieren ist. Es besteht die Gefahr, dass der Nutzen der Sozialpolitik im Vergleich zu den Kosten unterschätzt wird.

Der Sozialinvestitionsansatz liefert vor diesem Hintergrund einen wichtigen Beitrag zur Erfassung der Bedeutung eines starken investiven Sozialstaats. Insbesondere positive Auswirkungen öffentlicher Ausgaben im Bereich von Bildung und Qualifizierung können mit diesem Ansatz gut rationalisiert werden.

Für eine Beantwortung der Frage, inwieweit Sozialausgaben die Entwicklung von Wohlstand, Lebenszufriedenheit und gesellschaftlichem Zusammenhalt befördern, geht der Sozialinvestitionsansatz allerdings nicht weit genug. Vielmehr besteht die Gefahr, dass traditionell als konsumtiv angesehene Sozialausgaben zusätzlich unter Druck geraten. Darüber hinaus führt die

Konzentration auf ökonomische Aspekte wie die Bildung von Humankapital und Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum dazu, dass Rückwirkungen sozialpolitischer Maßnahmen auf Größen wie Wohlstand und gesellschaftlichen Zusammenhalt unberücksichtigt bleiben. Notwendig für eine Abschätzung der gesamtgesellschaftlichen Effekte von Sozialausgaben wäre eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse der Sozialpolitik, die den staatlichen Ausgaben für sozialpolitische Maßnahmen deren positive Effekte, bezogen sowohl auf ökonomische Größen wie Einkommen und Wachstum als auch auf Verteilungsgerechtigkeit, gesellschaftlichen Zusammenhalt und sozialen Frieden, gegenüberstellt. Trotz – oder gerade wegen – der Schwierigkeit einer Operationalisierung dieser Größen wäre es lohnend, sich dieses Themas verstärkt anzunehmen.

LITERATUR

Albig, H./Clemens, M./Fichtner, F./Gebauer, S./Junker, S./Kholodilin, K. (2017): *Zunehmende Ungleichheit verringert langfristig Wachstum*. Analyse für Deutschland im Rahmen eines makroökonomischen Strukturmodells. Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Bonin, Holger (2015): *Gesamtgesellschaftlicher Nutzen von Sozialinvestitionen*. Kurzexpertise des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Nr. 55 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Mannheim.

Bothfeld, Silke (2016): *Social Investment – Impuls für eine moderne Sozialpolitik*. WISO Direkt 23/2016.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2016): *Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Februar 2016.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2017): *Deutschland – stark und gerecht! Ein Zehn-Punkte-Plan für inklusives Wachstum*, März 2017; <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/0-9/10-punkte-fuer-inklusive-wachstum.html>.

Buxbaum, A. (Hg.) (2014): *Perspektiven für sozialen Fortschritt. Sozialinvestitionen haben eine Mehrfachdividende*, Arbeiterkammer Wien.

Deutscher Bundestag (2013): *Schlussbericht der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft*. Drucksache 17/13300, Deutscher Bundestag, Berlin.

Esping-Andersen, G. (Hg.) (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford.

Gärber, A./Schreyer, M. (2017): *Zu kurz gedacht! »Erst erwirtschaften, dann verteilen«*. WISO Argumente 01/2017, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Giddens, A. (1998): *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge.

Jürgens, K./Hoffmann, R./Schildmann, C. (2017): *Arbeit transformieren! Denkanstöße der Kommission »Arbeit der Zukunft«*, Bielefeld.

Krebs, T./Scheffel, M. (2016): *Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie Nr. 44/16.

Lenk, T./Hesse, M./Kilian, M./Rottmann, O./Starke, T. (2016): *Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand. Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs*. Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

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

Schober, C./Rauscher, O. (2014): *The Costs of Inaction: Was kostet es, nichts zu tun?*, in: Buxbaum, A. (Hg.) (2014): *Perspektiven für sozialen Fortschritt. Sozialinvestitionen haben eine Mehrfachdividende*, Arbeiterkammer Wien.

Stiglitz, J./Sen, A./Fitoussi, J.-P. (2010): *Mismeasuring Our Lives. Why GDP Doesn't Add Up. The Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, New York.

Thöne, M./Krehl, F. (2015): *Zukunftsinvestitionen. Empirische Befunde zur Wirkung öffentlicher Ausgaben auf inklusives Wachstum*, Bertelsmann Stiftung.

DAS SOZIALBUDGET: AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IM SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEM DEUTSCHLANDS

Roland Tautz

Seit mittlerweile fast einem halben Jahrhundert veröffentlicht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales regelmäßig ausführliche Informationen über das soziale Sicherungssystem in Deutschland. Der aktuell veröffentlichte Sozialbericht enthält neben einer Rückschau auf die sozialstaatlichen Maßnahmen der ablaufenden Legislaturperiode auch eine Vorausschau auf die mittelfristige Entwicklung der Sozialleistungen bis 2021.

In den 1960er-Jahren wurden angesichts des wachsenden Umfangs der Sozialleistungen und ihrer gestiegenen Bedeutung für den Wirtschaftsprozess erstmals Forderungen nach der Erstellung eines Sozialbudgets laut. Es fehlte in den bisherigen Zusammenstellungen, wie beispielsweise den vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung herausgegebenen »Öffentlichen Sozialleistungen« (BMA 1968), neben einer umfassenden übersichtlichen Darstellung des gesamten sozialen Sicherungssystems im Sinne einer Bestandsaufnahme vor allem eine mittelfristige Vorausschau der Entwicklung der Leistungen im sozialen Bereich.

Diese Lücke wurde mit dem ersten Sozialbudget in Deutschland (BMA 1969) geschlossen.

Es diente damals zum einen als quantitative Informationsquelle über die gegenwärtige Situation und künftige mittelfristige Entwicklung auf dem Gebiet der sozialen Sicherung. Zum anderen wurde das Sozialbudget als wichtige Orientierungs- und Entscheidungshilfe für die Politik gesehen. Um dies zu gewährleisten, wurde erstmals eine mittelfristige sozialpolitische Vorausschau mit den relevanten wirtschafts- und finanzpolitischen Zielen verknüpft und abgestimmt. Gleichwohl wurde

schon damals bei der Interpretation der Ergebnisse darauf hingewiesen, dass Sozialleistungen nicht nur von der Kostenseite betrachtet werden dürften: »Die soziale Sicherung darf nicht als ›Kostgänger‹ der Wirtschaft gesehen und gewertet werden. Sie ist vielmehr in der Lage, gestaltend und fördernd auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu wirken.« (BMA 1969, Ziffer 19, S. 6)

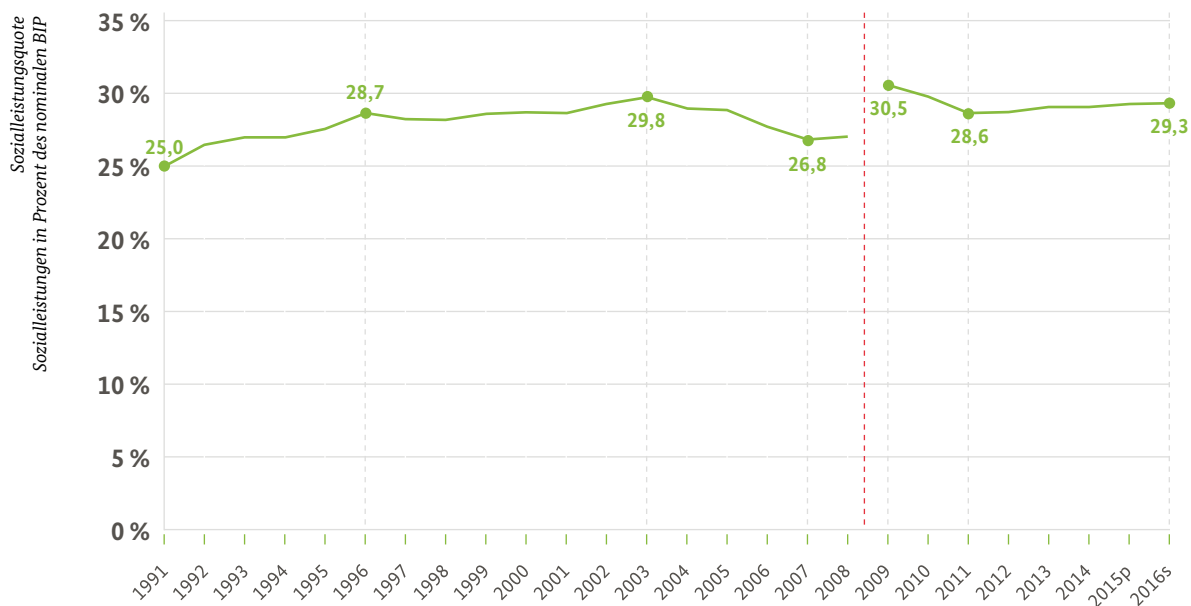
Das Sozialbudget dient heute vor allem dazu, die bisherige Entwicklung der Sozialleistungen und ihrer Finanzierung ausführlich darzustellen und die gegenwärtige Situation zu beschreiben. Die Erfassung der Daten des Sozialbudgets und die Strukturierung insbesondere nach dem Zweck (Funktion) einer Leistung erfolgt entsprechend den europäischen Konventionen und Vorschriften der Europäischen Sozialschutzstatistik.

Der Zusammenhang zwischen den Sozialleistungen und den im gleichen Zeitraum erbrachten gesamtwirtschaftlichen Leistungen wird durch die

Sozialleistungsquote ausgedrückt. Sie setzt die im Sozialbudget erfassten Leistungen ins Verhältnis zum jeweiligen nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP). In der historischen Entwicklung bewegt sich die Sozialleistungsquote in einer Spanne von 25 bis 30 Prozent des BIP. Eine Ausnahme bildet das Jahr 2009 mit der weltweiten Rezession (→ *Abbildung 1*). Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise führte zu einem starken Anstieg der Sozialleistungen und zu einem deutlichen Rückgang des BIP. In der Folge stieg die Sozialleistungsquote auf 30,5 Prozent. Aufgrund der bemerkenswerten Erholung der deutschen Wirtschaft nach dem Krisenjahr hat sich die Sozialleistungsquote wieder deutlich vermindert. In der jüngeren Vergangenheit ist die Quote nach einem Rückgang auf 28,6 Prozent im Jahr 2011 wieder moderat auf 29,3 Prozent im Jahr 2016 gestiegen.

Für 2016 weist das Sozialbudget Leistungen im Umfang von insgesamt rund 918 Milliarden Euro aus. In der Gliederung nach den Sicherungs-

SOZIALLEISTUNGSQUOTE IN DEUTSCHLAND 1991–2016

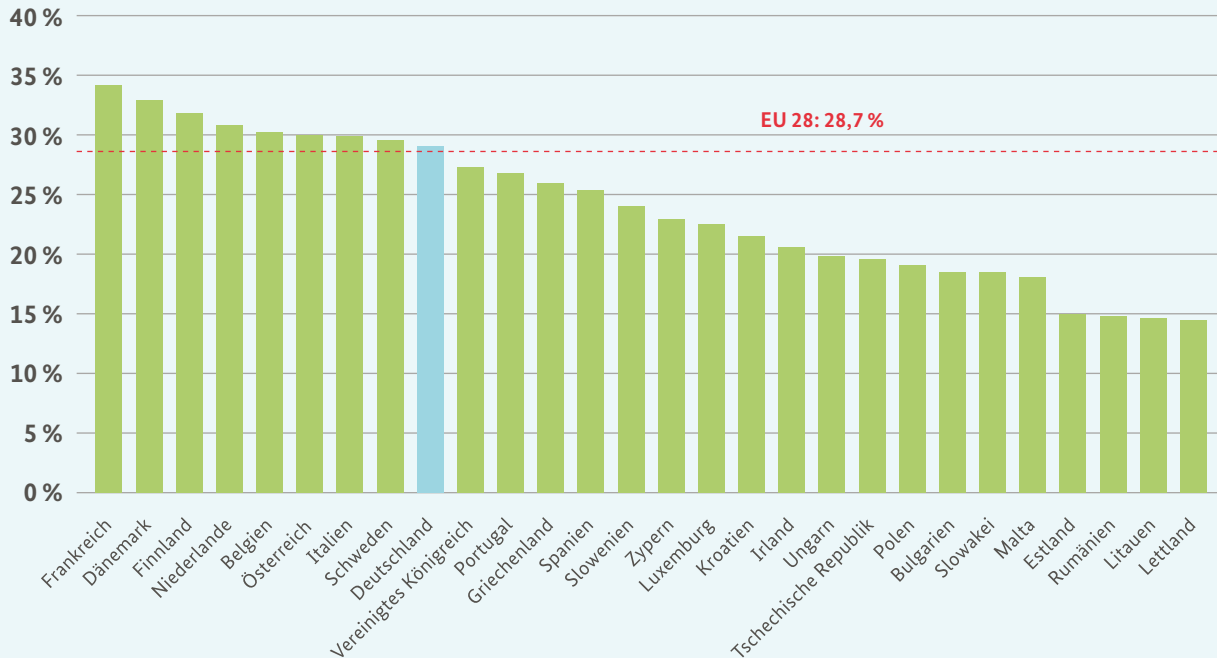


Hinweis: Die hohe Sozialleistungsquote 2009 ist in erster Linie Folge der durch die Finanzmarktkrise gesunkenen Wirtschaftskraft, verbunden mit höheren Ausgaben im Bereich des SGB II und des SGB III. Dazu kommt die erstmalige Berücksichtigung der Grundleistungen der privaten Krankenversicherung ab 2009. Aufgrund dieser methodischen Änderung sind die Quoten vor und ab 2009 nicht miteinander vergleichbar.

Quelle: Sozialbudget 2016, eigene Darstellung.

Abbildung 1

SOZIALLEISTUNGSQUOTEN 2014 IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH



Quelle: Eurostat.

Abbildung 2

systemen liegt das Schwergewicht innerhalb der Sozialleistungen eindeutig auf den Systemen der Sozialversicherung (Renten-, Kranken-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung). Auf sie entfallen mit rund 554 Milliarden Euro gut 61 Prozent der Leistungen des Sozialbudgets.

Im Rahmen des aktuellen Sozialberichts des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (*BMAS 2017*) wird zudem eine mittelfristige Vorausschau zur Entwicklung der Sozialleistungsquote nach einer Modellrechnung aufgrund von Leistungsverbesserungen um 0,5 Prozentpunkte auf 29,8 Prozent steigen. In der mittleren Frist bleibt die Sozialleistungsquote bis 2021 stabil.

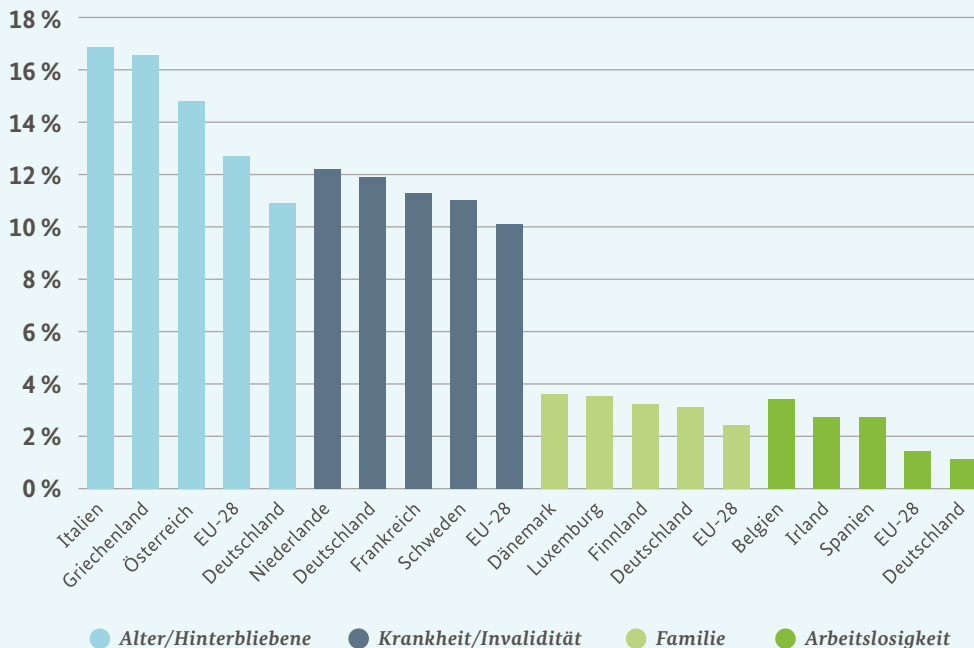
Auf der Finanzierungsseite des Sozialbudgets ergibt sich für das Jahr 2016 ein Volumen in Höhe

von rund 969 Milliarden Euro. Das Sozialbudget wird zu zwei Dritteln (knapp 65 Prozent) aus Sozialbeiträgen finanziert. Die Einnahmen aus Beiträgen stellen das Hauptfinanzierungsinstrument der Sozialversicherungszweige (Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Pflege- und Unfallversicherung) dar. Die Sozialleistungen außerhalb dieser Systeme werden überwiegend aus Steuermitteln finanziert. Aus Zuschüssen des Staates stammen nahezu 34 Prozent des Finanzvolumens.

Neben der Höhe der Leistungen und ihrer Finanzierung steht im Sozialbudget die funktionale Gliederung im Vordergrund. Das funktionale Sozialbudget zeigt auf, in welchem Umfang soziale Leistungen für welche Zwecke ausgegeben werden. In der Notation des Sozialbudgets gliedert sich die Zweckbestimmung nach den Funktionen Krankheit, Invalidität, Alter, Hinterbliebene, Kinder,

SOZIALLEISTUNGSQUOTE 2014 NACH FUNKTIONEN

Deutschland im Vergleich mit den Top-3-Ländern
und dem europäischen Durchschnitt



Quelle: Eurostat.

Abbildung 3

Ehegatten, Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Wohnen sowie Allgemeine Lebenshilfen.

Der größte Teil der Mittel wird für die Funktionen Krankheit und Invalidität aufgewendet. Im Jahr 2016 waren es mit rund 378 Milliarden Euro knapp 43 Prozent aller sozialen Leistungen. Zu den Sozialleistungen der Funktionen Krankheit und Invalidität zählen neben den Leistungen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit auch die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und Invaliditätsrenten. Die Aufwendungen für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung nehmen mit rund 343 Milliarden Euro etwa 39 Prozent aller Sozialleistungen in Anspruch. Ganz überwiegend handelt es sich um Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und Pensionen sowie Renten der betrieblichen Altersversorgung, der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und der Alterssi-

cherung der Landwirtinnen und Landwirte. Die Ausgaben der Funktion Arbeitslosigkeit umfassen Ausgaben in der Größenordnung von rund 31 Milliarden Euro bzw. weniger als 4 Prozent aller Sozialleistungen. In dieser Funktion werden im Wesentlichen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung und die der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengefasst.

Aus den Daten des nationalen Sozialbudgets wird jährlich der deutsche Beitrag für die europäische Sozialschutzstatistik (ESSOSS) abgeleitet. Der erfasste Umfang des Sozialschutzes ist klar definiert und gewährleistet die Vergleichbarkeit der Sozialleistungen und ihrer Finanzierung zwischen den Mitgliedstaaten. Die aktuell verfügbaren Ergebnisse für das Jahr 2014 weisen für Deutschland eine Sozialleistungsquote von 29,1 Prozent aus. Damit liegt Deutschland im Vergleich der

ANALYSEN

insgesamt 28 Mitgliedstaaten leicht über dem EU-Durchschnitt von 28,7 Prozent an neunter Stelle (→ *Abbildung 2*).

Innerhalb der EU weisen insbesondere Frankreich mit 34,3 Prozent sowie Dänemark (32,9 Prozent) und Finnland (31,9 Prozent) im Vergleich zu Deutschland deutlich höhere Sozialleistungsquoten auf, weitere Länder liegen ebenfalls auf einem höheren Niveau.

Ein europäischer Vergleich der Sozialleistungen nach ihren Funktionen zeigt, dass hierbei in den einzelnen Mitgliedstaaten zum einen sehr unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden, zum anderen aber neben ökonomischen Auswirkungen auch strukturelle Unterschiede eine wesentliche Rolle spielen können. Die deutschen Ausgaben für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung sowie für Arbeitslosigkeit liegen, gemessen am BIP, unter dem europäischen Durchschnitt; dagegen weist Deutschland für die Funktionen Krankheit/Invalidität und Familie relativ hohe Sozialschutzleistungen auf. Die deutlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten im Leistungsniveau und in den sozialen Funktionen der Sozialausgaben sind immer auch vor dem Hintergrund nationaler Besonderheiten und der historischen Entwicklung in den jeweiligen Ländern zu interpretieren (→ *Abbildung 3*).

Das Sozialbudget belegt, dass die Sozialschutzsysteme in Deutschland die Absicherung gegenüber zentralen Lebensrisiken wie Alter, Tod, Krankheit und Invalidität auf einem – auch im europäischen Vergleich – hohen Niveau gewähr-

leisten. Darüber hinaus ermöglichen sie den Zugang zu vielfältigen Leistungen, zum Beispiel im Bildungsbereich, beim Wohnen oder für Eltern, und sorgen für den sozialen Ausgleich.

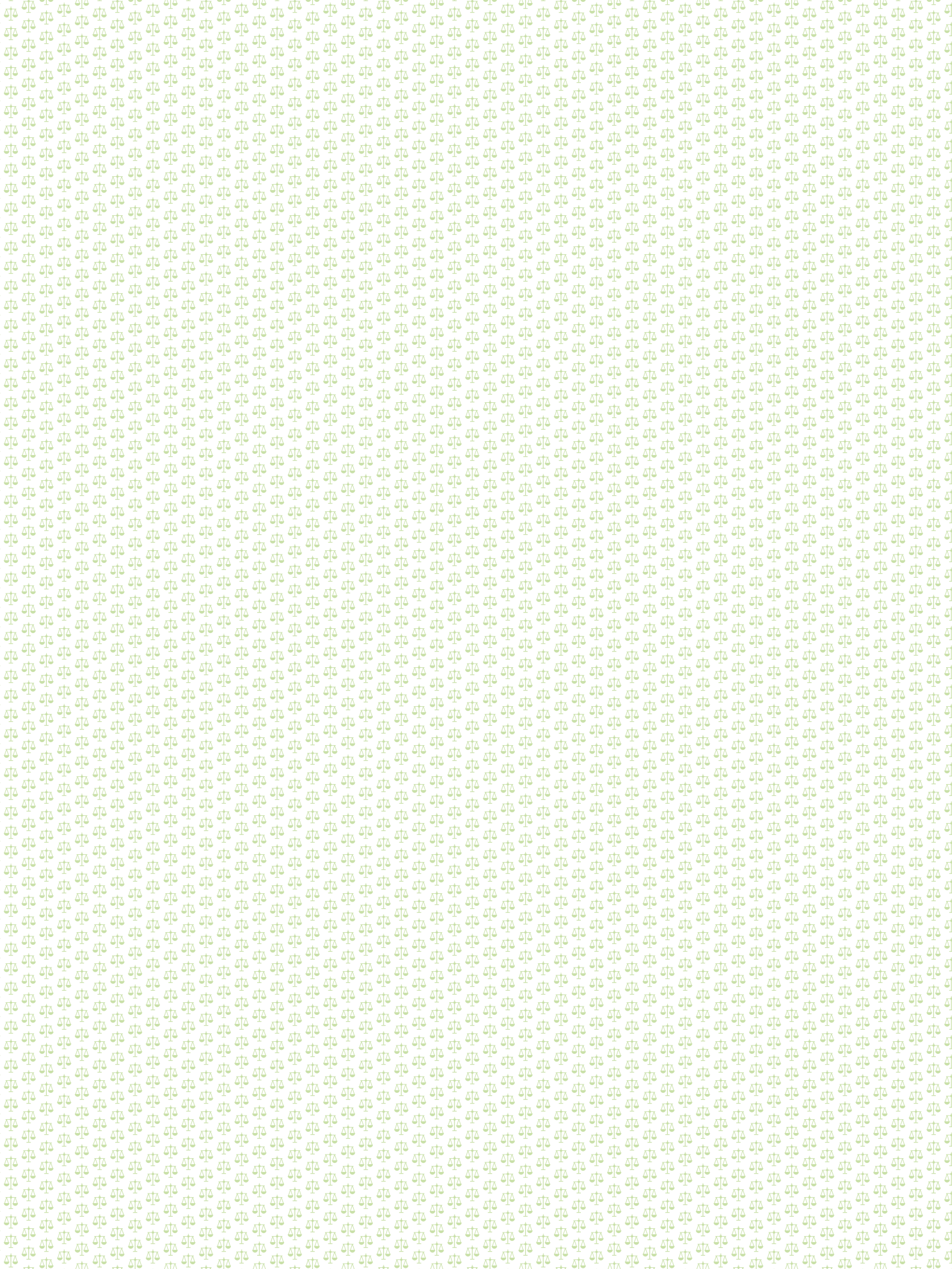
Wie vor fast einem halben Jahrhundert gilt auch heute, dass Sozialleistungen nicht nur einseitig als Kostenfaktor für die Volkswirtschaft anzusehen sind. Vielmehr stützen sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit über unterschiedliche Wirkungszusammenhänge. So sind beispielsweise die Bereiche Gesundheit und Pflege bedeutende Wirtschaftsfaktoren. Diese Sozialleistungen münden in den damit verbundenen Branchen direkt in Beschäftigung und Wirtschaftswachstum. Weiterhin sind Sozialleistungen etwa im Bereich der frühkindlichen Förderung, der Aus- und Weiterbildung, bei der Prävention sowie der Rehabilitation wertvolle Investitionen in die Zukunft, die Produktivität und Wirtschaftswachstum positiv beeinflussen.

LITERATUR

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (Hg.) (1968): *Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen*, zuletzt Jahrgang 1968, Nr. 5, S. 148 ff.: Öffentliche Sozialleistungen.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (Hg.) (1969): *Sozialbudget 1968*, Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.) (2017): *Sozialbericht 2017*, Bonn; <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a-101-17-sozialbericht-2017.html>. Stand Juli 2017.



SOZIALE BERUFE – FUNDAMENT SOZIALSTAATLICHER WIRKSAMKEIT

Wolfgang Schroeder

Soziale Berufe sind existenziell für einen funktionierenden Sozialstaat. Doch sie gelten als wenig attraktiv, und die Branche hat Schwierigkeiten, den steigenden Bedarf an Fachkräften zu decken. Gleichzeitig ist der Grad der Selbstorganisation in den Pflegeberufen niedrig. Der Beitrag zeigt am Beispiel der Altenpflege, welche Hindernisse für kollektives Handeln bestehen. Welche Akteure sind hier gefragt? Wo liegen Potenziale? Und wie kann auch die Reputation sozialer Berufe verbessert werden?

Um die sozialen Berufe aufzuwerten, sind verschiedene Strategien in der Diskussion: Sie reichen von einer besseren Ressourcenausstattung durch Staat und Arbeitgeber über einen offensiven gesellschaftlichen Diskurs, eine weitere Professionalisierung der Berufe oder den Gender-Mix bis hin zu Strategien kollektiven Handelns, die die Selbstorganisationsfähigkeit der Betroffenen stärken sollen. In diesem Beitrag geht es primär um Strategien kollektiven Handelns, die allerdings nur fruchtbar sein werden, wenn die anderen Ansätze zumindest unterstützend wirken.

Wir können von den sozialen Berufen nicht erwarten, dass sie für die Gesellschaft die »Kohlen aus dem Feuer holen«, das heißt beispielsweise die Integration von Kindern, Jugendlichen oder sozial schwachen, alten oder arbeitslosen Menschen erfolgreich vorantreiben, solange gleichzeitig das Personal dieser Berufe weder wertgeschätzt noch angemessen bezahlt wird. In Deutschland herrscht bei den sozialen Berufen eine paradoxe Lage: Einerseits wissen wir, dass die sozialen Berufe für den Sozialstaat existenziell sind; andererseits werden die dort anzutreffenden Arbeitsbedingungen viel-

fach zu Recht als wenig attraktiv betrachtet. Die Gretchenfrage der vorsorgenden Sozialpolitik ist daher: Wie hältst du es mit den sozialen Berufen?

Als Tätigkeiten sozialer Berufe werden Dienstleistungen verstanden, die im direkten Kontakt mit Menschen wirken und deren Erbringung sich nicht nur als individuelle Hilfe verstehen lässt, sondern darüber hinaus als ein Beitrag zum Gemeinwohl. Es sind empathiegeleitete, sorgende Berufe, bei denen die Interaktion zwischen Menschen wesentlich ist. Historisch verlief die Entwicklung in diesem Tätigkeitsfeld von der Wahrnehmung ehrenamtlicher Aufgaben über bezahlte Jedermanns-Tätigkeiten bis hin zu verberuflichten, zertifizierten Qualitätsberufen. Traditionell finden wir dort bis heute mehrheitlich weibliche Beschäftigte, die – vor allem aufgrund der starken Dominanz von Teilzeitarbeitsplätzen und vieler atypischer Beschäftigungsverhältnisse – verhältnismäßig schlecht entlohnt werden.

Seit 1993 hat sich, nach Köpfen berechnet, die Zahl der Beschäftigten in den sozialen Berufen um mehr als 100 Prozent erhöht. Der Stellenausbau wurde zudem begleitet von einer wachsenden Ausdifferenzierung. In jüngerer Zeit sind die sozialen Berufe in die »Top 5« der Bereiche mit den meisten offenen Stellen aufgestiegen. Seit Mitte 2009 führen sie diese Liste sogar an. Der seit längerem befürchtete Fachkräftemangel ist in diesen Berufsfeldern bereits Realität. Was sind die Gründe für diese Entwicklung? Zunächst einmal nimmt der Bedarf an Fachkräften zu, zum Beispiel durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung und die wachsende Zahl pflegebedürftiger Menschen. Doch nicht nur der quantitative Bedarf, auch die qualitativen Ansprüche an die sozialen Berufe haben sich erhöht.

Die Frage nach den personellen Voraussetzungen eines wirksamen Sozialstaats kommt heute auch in den sozialstaatlichen Zukunftsdiskursen an. Um hier den Interessen der sozialen Berufe Gewicht zu geben, muss offensiver für die tragende Rolle, die sie für die Entwicklung des Sozialstaats einnehmen, sensibilisiert werden. Die Bereiche, um die es geht, betreffen Infrastruktur, Zugangs-

wege, Qualifikationen, Bezahlung, Unterstützung und nicht zuletzt Reputation. Auffallend ist, dass sich die Beschäftigten der sozialen Berufe meist im Spannungsfeld zwischen hohen Erwartungen an ihre Leistungen und einer mangelhaften Ausstattung ihrer Arbeit mit notwendigen Ressourcen befinden, was auch zur Folge hat, dass diese Berufe nur eine geringe Attraktivität auf potenzielle Bewerberinnen und Bewerber ausüben.

Der Widerspruch liegt auf der Hand: In vielen Bereichen der sozialen Berufe herrscht Mangel an Arbeitskräften, zugleich wird aber noch zu wenig unternommen, um die Arbeitsplätze attraktiver zu gestalten. Die Knappheit auf dem Arbeitsmarkt allein wird das Problem nicht beheben. Es bedarf vielmehr zielgerichteter politischer Initiativen, um die Qualität der Arbeitsbedingungen und damit auch die Reputation der Berufe zu verbessern. Exemplarisch soll im Folgenden auf die Situation in der Altenpflege eingegangen werden.

FALLANALYSE ALTENPFLEGE

Das Erkenntnisinteresse dieses Beitrags¹ zielt auf die Voraussetzungen, Potenziale und Hindernisse für kollektives Handeln in der Altenpflege. Arbeitshypothese ist die Annahme, dass eine Stärkung kollektiver Akteure im Sinne der Selbstorganisationsfähigkeit die Arbeitgeber und den Staat als Hauptträger von Verantwortung für die Qualität der sozialen Dienste dazu drängen wird, sich mehr für gute Pflege und gute Arbeitsbedingungen einzusetzen. Dies nicht nur, um verbesserte Arbeitsbedingungen und eine Professionalisierung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen zu erreichen, sondern um insgesamt die Qualität der Pflege und die Attraktivität des Berufsfeldes Altenpflege zu fördern.

Über eine Million Personen arbeiten in Deutschland in Einrichtungen, die alte Menschen pflegerisch versorgen. Das sind mehr Beschäftigte als in der Automobilindustrie, die häufig als bedeutendste Branche des Landes bezeichnet wird. Die Altenpflege ist ein zentrales Feld in sozialstaatlicher Verantwortung, weshalb die Frage nach der Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen eine

¹ Mit diesem Beitrag werden einige Ergebnisse einer gerade abgeschlossenen Studie (Schroeder 2017) vorgelegt, die sich erstmals empirisch mit den Interessen der Beschäftigten in der Pflege hinsichtlich möglicher Formen des kollektiven Handelns befasst. Befragt wurden fast 800 Pflegekräfte sowie eine Vielzahl von Expertinnen und Experten, die sich für die Organisation der Interessen der Pflegenden einsetzen. Erarbeitet wurde die Studie zwischen Herbst 2013 und Frühsommer 2017.

hohe Relevanz besitzt. Daher muss auch betrachtet werden, unter welchen Bedingungen dort gearbeitet wird. Das knappe Gut des Fachpersonals scheint in der Altenpflege nicht mit hinreichend guten Arbeitsbedingungen umworben werden zu können. Personalmangel, Arbeitsverdichtung, Vereinbarkeitsprobleme und hohe Krankenstände sind nur einige der Schlagwörter, die im Zusammenhang mit der Arbeit in stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen immer wieder genannt werden. Während Maßnahmen zur Kontrolle der erbrachten Leistungen in der Vergangenheit stetig zugenommen haben, steht dem auf der Seite der Arbeitsregulierung zugunsten guter Pflege und guter Arbeit wenig gegenüber. Die Arbeitgeber sind zwar in Einzelfällen bereit, sich in diesem Feld zu engagieren. Jedoch besteht mehrheitlich keine Bereitschaft, sich kollektiv zu organisieren und auf dieser Basis – etwa in Verhandlungen mit den Gewerkschaften – verpflichtende Ergebnisse zu produzieren. Viele sehen sich in einem Wettbewerb untereinander, der inhaltlich bislang weder durch den Staat als regulative Instanz noch durch die Gewerkschaften erkennbar beeinflusst oder mitgeprägt wird. Da es zudem weder den Betriebs- oder Personalräten noch den Mitarbeitervertretungen gelungen ist, sich in diesem umkämpften Feld hinreichend Gehör zu verschaffen, wird im Folgenden auch nach den Bedürfnissen der Beschäftigten gefragt, um aufzuzeigen, wie der Reformstau im Bereich der sozialen Berufe aufgelöst werden kann. Den Interessen der Beschäftigten kommt im Zeitalter der Fachkräfteknappheit eine noch größere Bedeutung zu.

Die Altenpflegekräfte sind der Gruppe der »schwachen Interessen« (nach Willems/von Winter 2000, S. 14) zuzurechnen. Die scheinbare Homogenität dieser Teilbranche der Sozialwirtschaft stellt sich bei genauerer Analyse als ein regelrechter Flickenteppich eigentumsrechtlicher, unternehmenspolitischer, verbandlicher, arbeitsplatzbezogener (ambulant/stationär) und vor allem qualifikatorischer Besonderheiten (Fachkräfte versus Hilfs- und angelernte Kräfte) dar. Für die Gewerkschaften wird die Rekrutierungsarbeit besonders durch die kleinteilige Betriebsstruktur in der Altenpflege erschwert. Hinzu kommt, dass durch die kumulative Differenzierung nach Qualifikation (Fach- und Hilfskräfte) und Trägerorga-

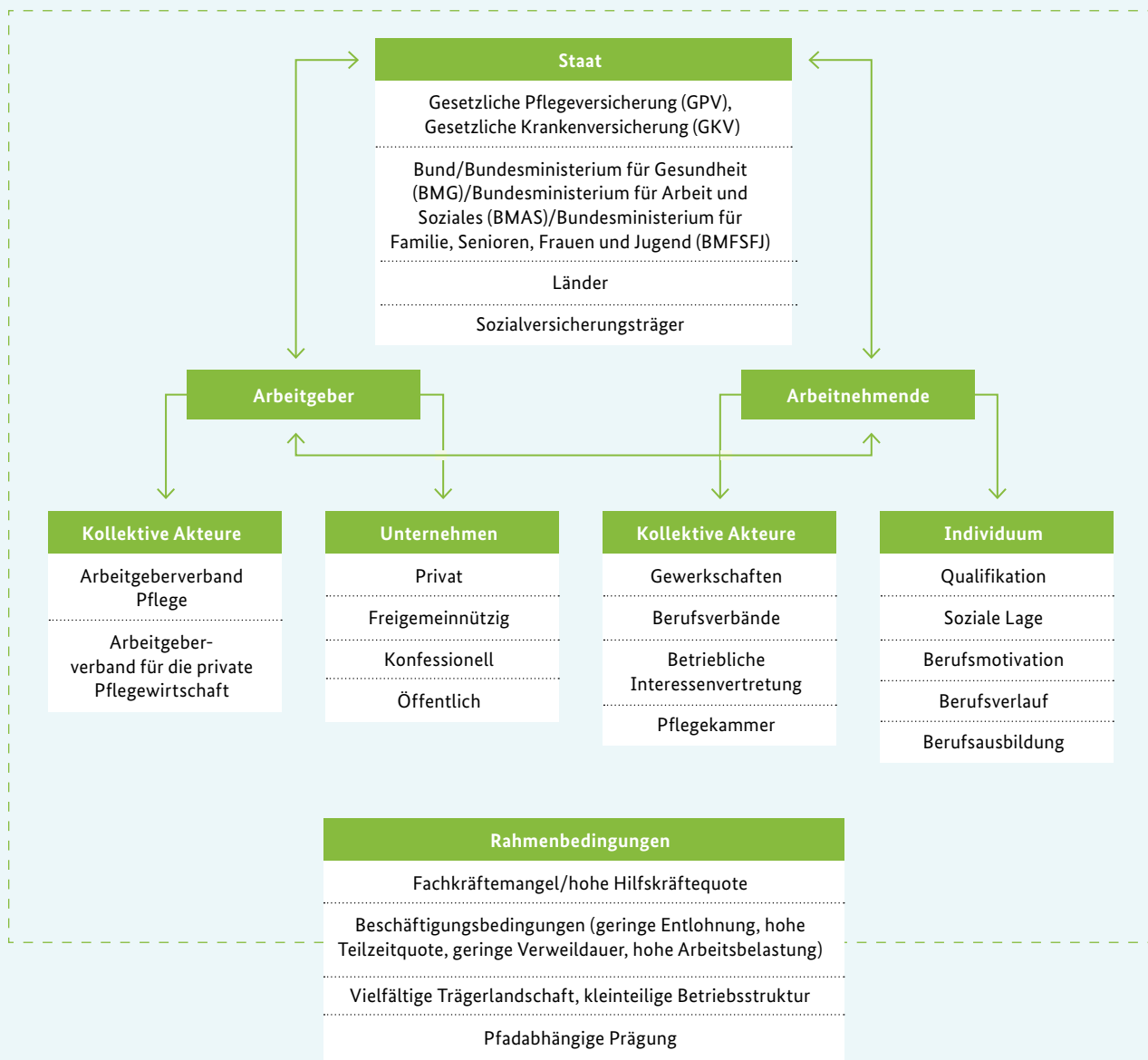
nisation (private oder öffentliche Anbieter, Wohlfahrtsverbände) sowie durch ambulante oder stationäre Arbeitskontexte eine hochgradig heterogene Betriebs- und Klientelstruktur erzeugt wird.

Abbildung 1 verdeutlicht noch einmal die komplexe Akteurs-, Institutionen- und Interessenstruktur des Pflegebereichs im Spannungsfeld zwischen regulierendem Staat, wettbewerblich organisierten Unternehmen und heterogenen Beschäftigteninteressen. Die junge, aber traditionsgeprägte Teilbranche der Altenpflege ist gegenwärtig dabei, sich anderen marktbasieren Dienstleistungsbranchen auch jenseits des Sozialsektors anzugleichen, ohne dass eine passfähige und funktionale Institutionenordnung für die Förderung der sozialen Berufe besteht. Denn weder gibt es funktionierende, mitgliederstarke und verpflichtungsfähige Arbeitgeberverbände, noch existieren umfassend verankerte handlungsfähige Gewerkschaften, Berufsverbände und Pflegekammern. Hinzu kommt, dass zwischen den institutionellen Akteuren auf Arbeitnehmerseite – zumindest dort, wo sie überhaupt existieren – bislang keine wirklich belastbare Arbeitsteilung erkennbar ist. Umgekehrt ist es für die Interessenvertretungen auf der Arbeitnehmerseite entscheidend, die Bedürfnislage ihrer Klientel zu kennen, um eine effektive Vertretung zu ermöglichen.

MACHTASYMMETRIEN, REPRÄSENTATIONSLÜCKEN UND DER TEUFELSKREIS DER NICHTPRÄSENZ

Zu den wichtigsten Interessen, die die Beschäftigten der Altenpflege in der diesem Beitrag zugrunde liegenden Umfrage artikulierten, zählen mehr Gehalt, stärker selbstbestimmte Arbeitszeiten und weniger Zeitdruck. Dabei sehen fast 85 Prozent der Altenpflegerinnen und -pfleger den Staat als zentrale Instanz in der Pflicht, für Verbesserungen zu sorgen, während deutlich weniger Betroffene, nämlich etwa 70 Prozent, an die Arbeitgeber denken. Die primäre Verantwortung für die Gestaltung guter Arbeitsbedingungen wird also der Politik zugewiesen, die durch Gesetze, Regeln, Standards und Geldzuweisungen den Rahmen des sozialen Sektors maßgeblich determiniert und dies aus Sicht der Pflegekräfte auch soll. Dagegen werden die Arbeitgeber eher

AKTEURE UND INSTITUTIONEN IM PFLEGEBEREICH



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 1

als »Übergangsstation« betrachtet, die lediglich umsetzt, was ihr die Politik an Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten vorgibt.

Die für die Arbeitsbeziehungen maßgeblichen überbetrieblich agierenden Verbände, die repräsentativ und verpflichtungsfähig für ihre Mitglieder sprechen und verhandeln können, sind in der Altenpflege nicht vorhanden oder modifi-

ziert zugunsten einer schwachen Dreiecksbeziehung zwischen den betrieblichen Arbeitnehmervertretungen, den Arbeitgebern und dem Staat, der hier neben der Politik insbesondere durch die Sozialversicherungen repräsentiert wird. In den Antworten der Befragten bildet sich eine primär etatistische Perspektive heraus, die die Arbeitgeber eher entlastet und die Politik stärker in die Pflicht nimmt. Damit die hier erhobene Staatsperspek-

tive nicht auch die Potenziale der Selbstorganisationsfähigkeit bei den betrieblichen Akteuren schwächt, sollten die jenseits des Staates und des Marktes angesiedelten Verbände gestärkt werden. Denn ohne eine Stärkung der Ressourcen und der Handlungsfähigkeiten von Betriebsräten, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden werden Staat und Markt die unumstrittenen Referenzpunkte bleiben.

Neben Gewerkschaften und Berufsverbänden hat es in den letzten Jahren Neuerungen in Form von Bündnissen (»Bündnis für Altenpflege«, »Bündnis für gute Pflege«) unterschiedlicher Verbände gegeben. Ziel war es, die öffentliche Aufmerksamkeit für die Anliegen der Pflege und den Druck auf die Politik zu erhöhen. Differenzen bestehen zwischen den Akteuren hinsichtlich konkreter Reformprojekte, etwa die generalistische Ausbildung oder die Debatte um Pflegekammern betreffend.

Die Umfrage zeigt, dass den Beschäftigten der Altenpflege die Probleme ihres Berufsfeldes deutlich bewusst sind. Sie wissen nicht nur um die Notwendigkeit von Veränderungen, sondern auch um ihre individuelle und kollektive Verantwortung dafür. Zugleich betrachtet ein Großteil der Altenpflegerinnen und -pfleger interne und externe Unterstützung als Voraussetzung für eigene Aktivitäten. Unklar ist ihnen jedoch häufig, wer – jenseits der Politik – diese Aufgabe in ihrem Sinne wirksam wahrnehmen könnte. Was die Rolle der Gewerkschaften angeht, liegt folgender Befund vor: Nur wenige Beschäftigte der Altenpflege sind Mitglied, und es sind auch nur wenige der befragten Personen, die durch eine Gewerkschaft angesprochen wurden. Rund 80 Prozent sind noch nie kontaktiert worden. Etwas mehr als 50 Prozent haben noch nie über eine Mitgliedschaft nachgedacht. Diese Zahlen beschwören das Bild einer Arbeitswelt ohne Gewerkschaften. Das Verhältnis von Gewerkschaften und ungenutzten Mitgliederpotenzialen lässt sich als ein Dilemma, gar als Teufelskreis skizzieren: Die Gewerkschaften haben in diesen Bereichen keine Mitglieder, weil sie hier kaum präsent und für die Beschäftigten greifbar sind. Umgekehrt sind sie dort auch deshalb kaum präsent, weil durch die geringe Mitgliederzahl und

die schwache oder nicht vorhandene betriebliche Verankerung Ressourcen und der Zugang zu den Beschäftigten fehlen. Damit ist auch die Möglichkeit einer aktiven Mitgliederpolitik enorm eingeschränkt. Dass die Gewerkschaften in der Altenpflege nur geringen Zulauf haben, liegt aufseiten der Beschäftigten auch an einem eklatanten Mangel an Erfahrungen, an wahrgenommener geringer Unterstützung, an fehlender Zeit, eigener geringer Erwartung sowie an Widerständen der Arbeitgeber – kurz, an einer nicht vorhandenen Routine und Kultur der kollektiven Interessenvertretung.

Es sind aufseiten der Beschäftigten vor allem die schwache Primärmacht, die nach wie vor hemmenden Traditionsbezüge und die marktgetriebenen Prozesse des umgebauten Sozialsektors, die zu einem geringen Organisationsgrad in den Verbänden beitragen. Auch die Einrichtung von Pflegekammern für Fachkräfte wird diesen Herausforderungen keinesfalls gerecht, und zwar unter anderem deshalb nicht, weil sie lediglich den Fachkräften offenstehen, während die Altenpflege durch einen hohen Anteil an Hilfskräften und Angelernten geprägt ist.

Trotzdem gibt es Möglichkeiten, die Präsenz der Gewerkschaften im Bereich der Altenpflege zu stärken. So könnten die Gremienakteure in den Betriebs- und Personalräten ein wichtiger Ansprechpartner der Gewerkschaften sein, um die betriebliche Basis gezielt zu stärken, da sie aufgrund ihrer Tätigkeit offener für gewerkschaftliche Unterstützung sein dürften. Ein zweiter Ansatzpunkt liegt in der inhaltlichen Thematisierung guter Arbeitsbedingungen im überbetrieblich-gesellschaftlichen Raum, so wie sie im »Bündnis für gute Pflege« praktiziert wird. Notwendig ist also ein starkes Engagement innerhalb und außerhalb der Betriebe, um die Anliegen der Betroffenen öffentlichkeitswirksam zu artikulieren. Drittens könnten die Dienstleistungsverbände und die Industriegewerkschaften ein Bündnis eingehen, um für die Attraktivität der Arbeit im Pflegebereich zu werben. Dahinter steht die Überlegung, dass die starken Gewerkschaften des Industriesektors ja durchaus ein hohes Interesse an guter Pflege haben, weil dies auch für ihre Mitglieder bedeutsam ist.

Insgesamt muss es also darum gehen, eine funktionierende Institutionenordnung zu entwickeln, um auf die Differenzierungsprozesse zwischen den vielfältigen Unternehmenskulturen und zwischen den heterogenen Beschäftigtengruppen zu reagieren. Um diese Berufsfelder weiterzuentwickeln, bedarf es strategischer Konzepte sowohl »von oben« wie »von unten«. Von oben heißt: durch Politik und Arbeitgeber. Sie müssen die materiellen und institutionellen Rahmenbedingungen verbessern. Von unten müssen Reformen durch die betroffenen Beschäftigten, ihre Verbände, aber auch und nicht zuletzt durch die Nutzerinnen und Nutzer sozialer Dienste gefordert werden.

FAZIT UND AUSBLICK

Angesichts der Erwartungshaltung der Beschäftigten an die Politik und den Staat liegt der Ball für eine verbesserte Rahmung der sozialen Berufe in der Teilbranche Altenpflege klar beim Staat. Da der Sorgebereich marktförmig strukturiert ist, bedarf es einer institutionell-kollektiven Antwort, die den sorgsamsten Umgang mit der menschlichen Arbeitskraft sichert und die Attraktivität der Pflege und damit gute Pflegearbeit sowie ihre gesellschaftliche Anerkennung fördert. Zugleich geht es darum, traditionsverhaftete Verhaltensweisen im Pflegebereich neu an einer professionellen Arbeitnehmerperspektive auszurichten. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um die vorhandene Repräsentationslücke in den kollektiven Arbeitsbeziehungen der Altenpflege schließen zu können.

Eine positive staatliche Rahmung stößt dort an ihre Grenzen, wo es keine kollektiven betrieblichen und überbetrieblichen Akteure und Aktivitäten gibt, die sich um die Anwendung und Umsetzung vorhandener Normen kümmern. Insofern ist eine ausschließlich staatsbezogene Orientierung nicht nur unzureichend, sondern sogar kontraproduktiv. Denn ohne eine auch auf Selbstorganisation der Beschäftigten zielende Perspektive ist es schwerlich vorstellbar, wie die Ergebnisse eines verbesserten staatlichen Handelns bei den Beschäftigten ankommen könnten. Dazu gehört auch, dass die vorhandenen Arbeitgeberverbände nicht nur ihre Mitgliederzahl erhöhen, sondern sich auch als Akteure begreifen, die die Arbeitsbedingungen in der Branche so gestalten, dass dort eine höhere Attraktivität für Fachkräfte entsteht. Das bedeutet aber auch, dass die einzelnen Arbeitgeber sowie ihre Verbände ein Interesse an verhandlungsstarken Gewerkschaften entwickeln müssen. Zudem fehlen den Beschäftigten häufig Erfahrungen mit Gewerkschaften, wenngleich sie sich Unterstützung wünschen. Deshalb wäre eine geplante externe Assistenz beim Aufbau betrieblicher Strukturen möglich und notwendig, um auf diesem Wege organisiertes Empowerment zu betreiben. Das könnte ein Schlüssel zur erfolgreichen Selbstorganisation sein, der es gelingt, die Macht- und Repräsentationslücke der Beschäftigten in der Pflege zu schließen. Es geht um nicht weniger als um die Zukunft qualitativ guter sozialer Dienstleistungen, die den Kern vorsorgender Sozialpolitik ausmachen.

LITERATUR

Kerber-Clasen, S. (2014): *Gewerkschaftliches Interessenhandeln im Bereich kommunaler Kindertagesstätten – Voraussetzungen, Formen, Ergebnisse.* Industrielle Beziehungen 3, S. 238–256.

Schroeder, W. (2017): *Macht oder Ohnmacht der Pflegenden? Interessenvertretung in der Altenpflege durch Staat, Berufsverbände und Gewerkschaften,* Wiesbaden.

Schroeder, W. (2012): *Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen?*, Berlin.

Willems, U./von Winter, T. (Hg.) (2000): *Politische Repräsentation schwacher Interessen,* Opladen, S. 9–36.

UNGLEICHHEIT UND SOZIALE MOBILITÄT

Bernhard Boockmann

Intergenerationale soziale Mobilität – ein hohes Maß an sozialen Aufstiegen und Abstiegen zwischen Eltern- und Kindergeneration – ist ein wesentliches Charakteristikum offener Gesellschaften und eng mit der Frage der Chancengleichheit verknüpft. Ein hohes Maß an sozialer Mobilität deutet Durchlässigkeit und Chancengleichheit bei der Besetzung sozioökonomischer Positionen an. Umgekehrt weist eine starke Determinierung des eigenen sozioökonomischen Status durch den des Elternhauses auf Einschränkungen der Chancengleichheit hin. Der Beitrag analysiert die intergenerationale Mobilität in Deutschland auf Basis der Geburtskohorten 1944 bis 1986. Er beruht auf der Studie »Aktuelle Entwicklungen der sozialen Mobilität und der Dynamik von Armutsrisiken in Deutschland«, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales als vorbereitende Studie für den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht erstellt wurde.

Die wirtschaftliche Bedeutung einer hohen sozialen Mobilität ergibt sich aus den produktiven Wirkungen sozialer Mobilität. Nur wenn denen, die entsprechende Leistungen erbringen, alle Aufstiegsmöglichkeiten offenstehen, kann die Gesellschaft ihr produktives Potenzial ausschöpfen und wird sie ihre Ressourcen bestmöglich nutzen.

Zugleich gibt es auch eine politische Bedeutung sozialer Mobilität. Einkommens- und Vermögensungleichheit werden eher akzeptiert, wenn alle die gleichen Chancen zur Erreichung von Positionen am oberen Ende der Verteilung haben. Je stärker ausgeprägt die Ungleichheit, desto wichtiger wird dieser Gesichtspunkt. Vor dem Hinter-

grund der Zunahme der Einkommensungleichheit gewinnt die Frage nach der sozialen Mobilität an Gewicht.

Ziel dieses Beitrags ist eine Analyse der intergenerationalen Mobilität. Dazu wird der Zusammenhang des – adäquat und vergleichbar definierten – Berufs- und Bildungsstatus von Personen mit dem Berufs- und Bildungsstatus ihrer Eltern im gleichen Alter untersucht.

Basis der Untersuchung sind Daten der Geburtskohorten von 1944 bis 1986. Damit können auch Veränderungen über die Geburtskohorten hinweg untersucht werden. Es lassen sich gesell-

schaftliche Änderungen berücksichtigen, insbesondere die sogenannte Bildungsexpansion, die in den 1950er-Jahren einsetzte, sich in den 1980er-Jahren abschwächte und sich mit dem steigenden Anteil der Abiturientinnen und Abiturienten in den Jahren ab 2000 wieder fortgesetzt hat. Auf der Seite der Arbeitsnachfrage ist der wichtigste Trend in den letzten Jahrzehnten die gestiegene Bedeutung von Tätigkeiten, die hohe Qualifikationen erfordern. Ferner ist im intergenerationalen Vergleich die Ausdehnung der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen zu berücksichtigen. Last, but not least stellt die diskontinuierliche Geburtenentwicklung vom »Babyboom« der 1960er-Jahre zum anschließenden Rückgang der Geburtenzahlen eine wichtige Ausgangsbedingung für die Analyse dar.

In einer Situation langfristigen Wandels ist die Unterscheidung zwischen Struktur- und Zirkulationsmobilität wichtig (Hillmert 2015). Strukturmobilität betrifft den Teil der Mobilität, der durch (berufs-)strukturellen Wandel entsteht. Infolge der Bildungsexpansion besitzt beispielsweise ein weitaus größerer Anteil der um 1960 Geborenen eine Hochschulzugangsberechtigung als in der Generation der Eltern. Zirkulationsmobilität betrifft dagegen den Austausch von Positionen in der intergenerationalen Folge, bereinigt um die Strukturmobilität. Dieses Konzept berücksichtigt, dass nicht alle aufsteigen können. Wenn einige in der relativen Position aufsteigen, müssen zwangsläufig andere absteigen. In der Bewertung der eigenen sozialen Mobilität spielen beide Aspekte gleichermaßen eine Rolle. Im Folgenden wird die Strukturmobilität in der Analyse der Mobilität im Bildungsstatus eingeschlossen, in der Betrachtung des beruflichen Status jedoch durch eine relative Betrachtung ausgeschlossen.

INTERGENERATIONALE BILDUNGSMOBILITÄT

Viele vorhandene Studien zeigen, dass der Bildungshintergrund der Eltern zu den quantitativ wichtigsten Determinanten für die Wahl der Schulart und für den weiteren Bildungsverlauf gehört. Die Mechanismen an den einzelnen Bildungsübergängen legen nahe, dass es einen deutlichen intergenerationalen Zusammenhang zwischen dem im Erwachsenenalter erreichten

Bildungsstatus von Kindern und Eltern gibt. Doch wie verändert sich dieser Zusammenhang langfristig?

Für die alten Bundesländer stellen Müller und Pollak (2015) einen moderaten Zuwachs der intergenerationalen Bildungsmobilität von den Geburtskohorten der 1930er- bis zu denen der 1960er-Jahre fest. Anders sieht es jedoch aus, wenn man den Untersuchungszeitraum auf jüngere Geburtskohorten erweitert. Heineck und Riphahn (2009), die sich mit der intergenerationalen Weitergabe von Bildung für die Geburtskohorten von 1940 bis 1978 auseinandersetzen, finden keine Hinweise auf eine Erhöhung der sozialen Mobilität im Bildungsstatus im Zuge der sogenannten Bildungsexpansion. Die Bildungsexpansion öffnete zwar Kindern aus relativ bildungsarmen Elternhäusern neue Möglichkeiten, bewahrte aber zugleich die Kinder von gut ausgebildeten Eltern vor dem Bildungsabstieg.

Die Studie von Riphahn und Trübswetter (2013) beschäftigt sich spezifisch mit dem Vergleich der Entwicklung von Bildungsmobilität in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung. Ihre Ergebnisse zeigen, dass die intergenerationale Mobilität im Bildungsstatus in den neuen Bundesländern unmittelbar nach der Wiedervereinigung (1991) nicht höher war als in der Bundesrepublik Deutschland. Ferner deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sich die intergenerationale Mobilität in Ostdeutschland nach der Vereinigung vermindert hat.

ERFASSUNG DES BILDUNGSSTATUS

Zur Untersuchung der intergenerationalen sozialen Mobilität wird die Startkohorte 6 (Erwachsene) des Nationalen Bildungspanels verwendet. Diese Teilstichprobe des Nationalen Bildungspanels umfasst eine große Anzahl Erwachsener mit einem breiten Spektrum von Geburtsjahrgängen, die in detaillierter Weise zu ihrer eigenen Biografie, zu ihrer aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Situation sowie zum genauen Berufs- und Bildungsstatus beider Elternteile befragt werden. Aufgrund der Erfassung von Personen in sehr unterschiedlichem Lebensalter ermöglicht die NEPS-Startkohorte 6 einen Kohortenvergleich.

ANALYSEN

Als Kohorten werden die folgenden Geburtsjahrgänge berücksichtigt: 1970 bis 1986, 1960 bis 1969 und 1944 bis 1959.

Das Maß für den Bildungsstatus wird auf der Basis der sogenannten CASMIN-Skala gebildet. CASMIN ist die Abkürzung für das Projekt »Comparative Analysis of Social Mobility in Industrial Nations«. Die CASMIN-Skala ist zwischen unterschiedlichen Ländern vergleichbar und trägt Unterschieden in den Bildungssystemen Rechnung. Sie umfasst neun Kategorien und wird hier zu drei Stufen verdichtet: (1) Kein Schulabschluss, Hauptschulabschluss ohne beruflichen Abschluss und Hauptschulabschluss mit beruflichem Abschluss; (2) mittlere Reife oder (Fach-)Hochschulreife mit oder ohne berufliche Ausbildung; (3) tertiärer Bildungsabschluss.

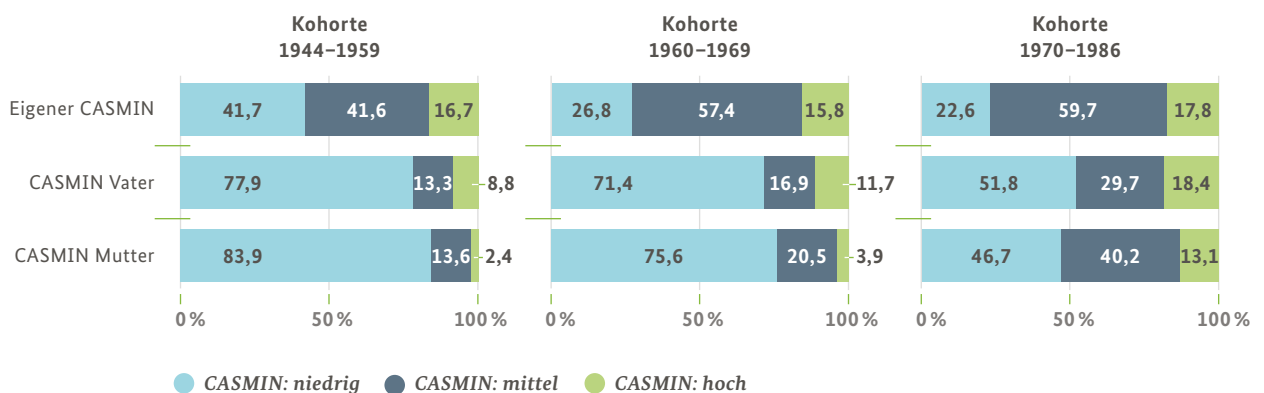
ZUSAMMENHANG ZWISCHEN ELTERN UND KINDERN

Zur besseren Interpretation der intergenerationalen Zusammenhänge wird zunächst die Häufigkeit der Kategorien des CASMIN-Bildungsstatus univariat dargestellt (→ *Abbildung 1*). Die Grafik zeigt deutliche Generationenunterschiede zwischen Eltern und Kindern in den beiden älteren Kohorten; hier ist der eigene Status jeweils deutlich höher als derjenige der Eltern.

Während in den ersten beiden Kohorten die Eltern überwiegend den niedrigsten CASMIN-Status innehaben, schrumpft der Anteil der Eltern mit niedrigem CASMIN-Status auf rund 50 Prozent in der Kohorte 1970–1986. Ebenso ist ein Trend zu höherer Bildung in der Abfolge der Kohorten, also innerhalb der Kindergeneration, erkennbar, allerdings nicht im Vergleich des Anteils der Hochschulabsolventinnen und -absolventen zwischen der ältesten und der mittleren Kohorte.

Abbildung 2 enthält die bedingten Wahrscheinlichkeiten dafür, einen Bildungsabschluss entsprechend den vergrößerten CASMIN-Kategorien 1, 2 oder 3 zu haben, gegeben dass Mutter und Vater einen bestimmten CASMIN-Status haben. Ein Lesebeispiel: Ist in der Kohorte 1970 bis 1986 der Bildungsstatus des Vaters die Basisausbildung (maximal Hauptschule und Lehre), so ist der Bildungsstatus des Kindes mit einer Wahrscheinlichkeit von 33,5 Prozent ebenfalls die Basisausbildung; ein deutlich höherer Anteil, nämlich 56,2 Prozent, erreicht die zweite Bildungsstufe; nur 10,3 Prozent dringen bis CASMIN-Status 3 vor. Die Ergebnisse für die beiden jüngeren Kohorten zeigen, dass Aufstiege von Stufe 1 zu Stufe 2 mit 56 bis 57 Prozent häufig geschehen, während Aufstiege von Stufe 1 zu Stufe 3 relativ selten (10 Prozent) sind. Die graduelle Mobilität ist also häufig, die sprunghafte Mobilität ist dagegen selten.

CASMIN-STATUS VON ZIELPERSONEN UND ELTERN, NACH KOHORTEN



Quelle: NEPS-Startkohorte 6, eigene Berechnungen.

Abbildung 1

Abstiege im Bildungsstatus von CASMIN 3 zu CASMIN 1 in der Generationenfolge zwischen Vater und Kind sind in der Kohorte 1970 bis 1986 mit 4 Prozent sehr selten. Auch Abstiege von CASMIN 2 zu CASMIN 1 treten selten auf. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Stufe 1 im Zeitverlauf seltener geworden ist. Abstiege von CASMIN 3 zu CASMIN 2 sind dagegen mit 54 Prozent relativ häufig und nehmen im Kohortenverlauf an Bedeutung zu.

Insgesamt fallen die Ergebnisse zur Bildungsmobilität für die von 1960 bis 1969 Geborenen nur geringfügig anders aus als die für die spätere Kohorte. Stärkere Veränderungen ergeben sich dagegen zwischen der Kohorte 1944 bis 1959 und den beiden jüngeren Kohorten. In der ältesten Kohorte ist der Verbleib in derselben CASMIN-Stufe 1 des Vaters mit 48 Prozent sehr viel häufiger als in den beiden jüngeren Kohorten. Der Anteil der sprunghaft Mobilien ist dagegen ebenso hoch wie in den beiden anderen Kohorten. Zugleich fällt in

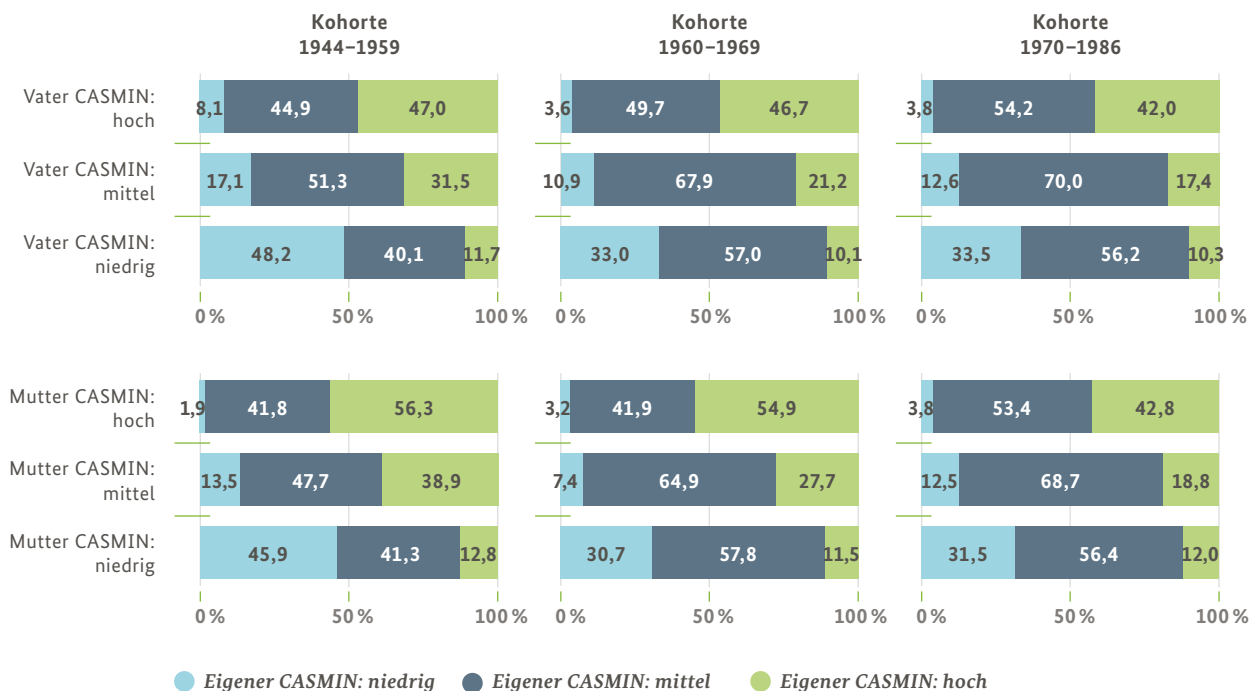
der ältesten Kohorte eine relativ hohe Mobilität zwischen CASMIN-Stufen 2 und 3 auf, insbesondere wenn die Mutter diesen Bildungsstatus hatte. In der ältesten Kohorte schafften 39 Prozent den Aufstieg von CASMIN-Stufe 2 der Mutter auf Stufe 3, in den beiden anderen jedoch nur 28 bzw. 19 Prozent.

Um diese Zahlen richtig interpretieren zu können, muss man sich jedoch vergegenwärtigen, dass in der früheren Kohorte ein wesentlich größerer Anteil der Mütter und Väter nur über den geringsten Schulabschluss verfügte (→ *Abbildung 1*). Mütter und Väter mit mittlerer Reife hatten oft vergleichsweise hohe berufliche Positionen inne. Aus diesen Elternhäusern erlangten vergleichsweise viele Kinder einen Hochschulabschluss.

ERGEBNISSE MULTIVARIATER SCHÄTZUNGEN

Die bisher deskriptiv dargestellten Ergebnisse werden nun mittels multivariater Schätzungen

BILDUNGSSTATUS DES VATERS UND EIGENER BILDUNGSSTATUS



Quelle: NEPS-Startkohorte 6, eigene Berechnungen.

Abbildung 2

ANALYSEN

um den Einfluss von Drittgrößen bereinigt, die sowohl den Bildungsstatus des Kindes als auch der Eltern beeinflussen könnten. Als abhängige Variable wird die Wahrscheinlichkeit verwendet, dass die oder der Angehörige der Kindergeneration den höchsten CASMIN-Status erreicht hat. Die wichtigsten unabhängigen Variablen für die Schätzung sind der Bildungsstatus von Mutter und Vater. Außerdem werden weitere Merkmale in die Schätzung einbezogen, zum Beispiel die Familienkonstellation in der Elterngeneration, die Anzahl der Geschwister, das Alter der Eltern bei Geburt des Kindes, das Geschlecht und ein eventuell vorhandener Migrationshintergrund.

In Abbildung 3 werden nur die Effekte für den Bildungsstatus des Vaters und der Mutter aufgeführt, obwohl die genannten Kontrollvariablen in die Schätzung eingegangen sind. Wieder ein Lesebeispiel: Ein Angehöriger oder eine Angehörige der Kohorte 1944 bis 1959, dessen oder deren Vater den Bildungsstatus 3 hatte, hat eine um 21,1 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, selbst den Status 3 innezuhaben, als eine Person mit einem Vater, der lediglich den Status 1 hatte.

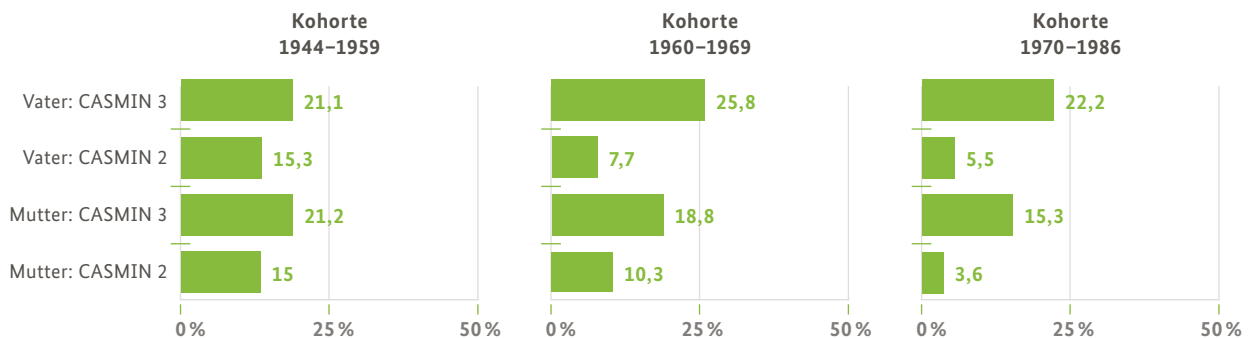
Die Abbildung zeigt, dass der Einfluss eines hohen Bildungsstatus des Vaters (CASMIN 3) auf die Wahrscheinlichkeit, ebenfalls diesen Status

einzunehmen, über die drei Kohorten ähnlich groß ist. Dagegen schwächt sich der Effekt der mittleren Reife des Vaters (CASMIN 2) über die Kohorten ab. Hinsichtlich der Bildungschancen der Kinder wird die mittlere Reife relativ zur Basisausbildung also weniger wert.

Wichtig ist auch zu erwähnen, dass sowohl der Bildungsstatus der Mutter als auch derjenige des Vaters einen eigenständigen Effekt haben. Allerdings ist der eigenständige Effekt der Bildung der Mutter in der Größenordnung geringer als derjenige der Bildung des Vaters.

Die Ergebnisse bestätigen die Befunde von Heineck und Riphahn (2009), wonach sich die soziale Mobilität im Bildungsstatus bei den nach dem Zweiten Weltkrieg Geborenen nicht durchgängig erhöht hat. Am ehesten ist ein Anstieg der sozialen Mobilität am unteren Ende der Bildungshierarchie festzustellen. Infolge der verbesserten schulischen Ausbildung erreichen ab der Geburtskohorte 1960 bis 1969 vermehrt Schülerinnen und Schüler, deren Eltern nur eine Basisausbildung besaßen, die mittlere Reife. Die Bildungsmobilität zur höchsten Kategorie hat jedoch nicht zugenommen. Hier besteht der Einfluss der elterlichen Bildung über die Kohorten unverändert fort.

EINFLUSS DES BILDUNGSSTATUS DER ELTERN AUF DEN CASMIN-STATUS 3 DES KINDES



Quelle: NEPS-Startkohorte 6, eigene Berechnungen. Die Balken geben den durchschnittlichen marginalen Effekt der jeweiligen Variable auf die Wahrscheinlichkeit eines CASMIN-Status 1 des Kindes an (in Prozentpunkten ausgedrückt). Farblose Balken sind insignifikant auf dem 5-Prozent-Signifikanzniveau. Basiskategorien: Vater: CASMIN 1, Mutter: CASMIN 1. Weitere Variablen in der Schätzung enthalten, aber nicht dargestellt.

Abbildung 3

INTERGENERATIONALE MOBILITÄT DES BERUFLICHEN STATUS

ERFASSUNG DES BERUFLICHEN STATUS

Während der Bildungsstatus durch die erreichten Abschlüsse verhältnismäßig einfach zu messen ist, gilt dies nicht für den erreichten beruflichen Status. Die Studie von Pollak et al. (2011) verwendet die Klasseneinteilung von Erikson und Goldthorpe (1992). Nach den Ergebnissen erreicht ein knappes Drittel (31 Prozent) der Kinder aus ungelernten Arbeiterhaushalten ebenfalls (nur) die Position einer ungelernten Arbeiterin bzw. eines Arbeiters. Ein weiteres knappes Drittel (32 Prozent) schafft den Aufstieg in die Facharbeiterklasse. Nur 6 Prozent steigen in die höchste Position (leitende Angestellte) auf. Diese Anteile sind über die betrachteten Kohorten hinweg weitgehend stabil; lediglich die Geburtsjahrgänge von 1940 bis 1959 weisen eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, den Status ungelernter Arbeiterinnen bzw. Arbeiter zu verlassen, und zeigen damit eine relativ hohe Verbreitung sozialer Aufstiege. Im Vergleich dazu sind bei den jüngeren Kohorten weniger Aufstiege zu verzeichnen.

Eine Abnahme der intergenerationalen Mobilität bei den nach der Mitte der 1950er-Jahre Geborenen wird auch von Hillmert (2015) festgestellt. Er betrachtet die soziale Mobilität bezogen auf den Berufsstatus im längerfristigen Kohortenvergleich. Als Maß für den Berufsstatus benutzt er die SIOPS-Skala (Standard International Occupational Prestige Scale) für Berufsprestige (Treiman 1977), die das in der Gesellschaft vorherrschende Ansehen bestimmter Berufe wiedergibt. Anhand der westdeutschen Lebensverlaufsstudie weist er nach, dass sich der Trend zu mehr Offenheit der Lebenschancen in den Kohorten, die nach Mitte der 1950er-Jahre geboren wurden, verlangsamt hat. Damit hat sich der für die von 1919 bis in die 1950er-Jahre geborenen Kohorten feststellbare längerfristige Trend zu mehr intergenerationaler Mobilität teilweise umgekehrt.

Als Maße für den Berufsstatus wird im Folgenden die ISEI-Skala (für International Socio-Economic Index, Ganzeboom/Treiman 1996) verwendet. Die ISEI-Skala ordnet die Berufe durch

ein statistisches Verfahren einer Skala von 0 bis 100 zu; besetzt sind dabei die Skalenwerte von 16 (Arbeit in der Landwirtschaft, Reinigungskräfte) bis 90 (Richterinnen/Richter). Zur Gewinnung der Skala werden Informationen über die Bildung der Berufsangehörigen und ihr Arbeitseinkommen kombiniert. Im Vergleich mit dem Schema von Erikson und Goldthorpe (1992) ist die Konstruktion der ISEI-Skala in höherem Maße datengetrieben.

ZUSAMMENHANG ZWISCHEN ELTERN UND KINDERN

Im Folgenden wird ausschließlich der Zusammenhang zwischen dem eigenen Status und dem des Vaters untersucht, da in den Elterngenerationen noch viele Mütter nicht erwerbstätig waren und die Einbeziehung des Berufsstatus der Mutter zu fehlenden Beobachtungen und statistischen Selektivitätsproblemen führen würde. Tabelle 1 zeigt die Unterschiede zwischen Kohorten sowie zwischen Eltern und Kindern hinsichtlich der ISEI-Skala. Höhere Werte bedeuten einen höheren Status. Im Kohortenvergleich ist eine leichte Erhöhung des durchschnittlichen ISEI-Wertes von der ersten zur dritten Kohorte festzustellen. Das Gleiche gilt für die Väter der betrachteten Personen.

Tabelle 1

DURCHSCHNITTLICHE ISEI-WERTE IN DER KINDER- UND ELTERNGENERATION

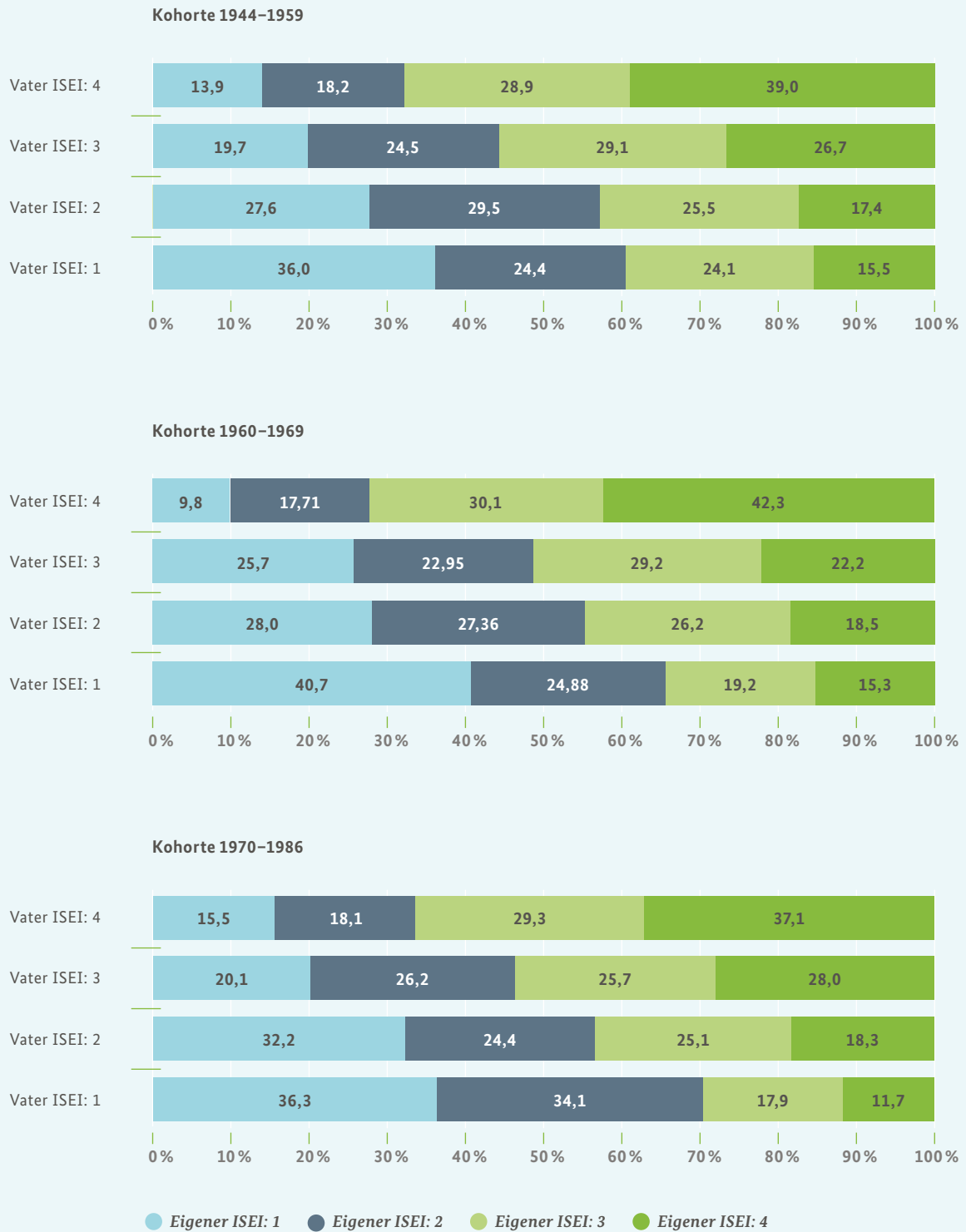
	1944–59	1960–69	1970–86
Eigener ISEI-Wert	45,0	43,8	46,6
ISEI-Wert des Vaters	38,1	39,7	41,2

Quelle: NEPS-Startkohorte 6, eigene Berechnungen.

Für die Abbildung 4 wird die Population anhand des ISEI-Status in vier gleich große Gruppen eingeteilt, wobei die Quartile der Verteilung die Grenzen der Kategorien darstellen. Dadurch wird eine relative Messung der beruflichen Positionen bewirkt – bewegen sich alle Personen im intergenerationalen Verlauf auf der

ANALYSEN

BERUFSSTATUS DES VATERS UND EIGENER STATUS NACH ISEI, KOHORTEN



Quelle: NEPS-Startkohorte 6, eigene Berechnungen.

Abbildung 4

Skala nach oben, wird der Verlauf für die einzelne Person in den Darstellungen nicht als Mobilität erfasst. Dadurch wird die Strukturmobilität in den Darstellungen neutralisiert und ausschließlich die Zirkulationsmobilität (Hillmert 2015) berücksichtigt, die nicht von einem allgemeinen Aufstieg im beruflichen Status einer Kohorte beeinflusst wird.

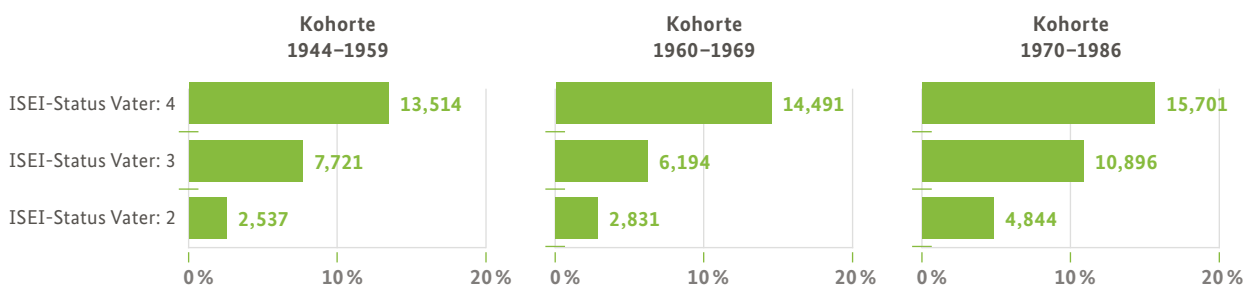
Die Abbildung 4 zeigt, dass Personen, deren Vater einen Beruf im untersten Viertel der ISEI-Skala ausübte (ISEI 1, jeweils unterste Zeile), in allen Kohorten die relativ größte Wahrscheinlichkeit haben, sich selbst wieder im untersten Viertel zu befinden (hellblau gefülltes Feld). Dies ist vor allem in der mittleren Kohorte der Fall, in der die Aufwärtsmobilität besonders gering ist. In der jüngsten Kohorte ist die graduelle Mobilität aus dem untersten in das zweitunterste Viertel besonders häufig (ISEI 1, blau gefülltes Feld). Allerdings gilt auch, dass in dieser Kohorte 70 Prozent der Kinder, deren Väter mit ihrem Beruf in der untersten Gruppe eingeordnet waren, in einer der beiden unteren Statusgruppen (hellblau und blau) verbleiben. In der Kohorte von 1944 bis 1959 waren dies nur 60 Prozent. Insofern ist über die Geburtskohorten ein leichter Rückgang der Aufwärtsmobilität zu höheren Positionen gemäß der ISEI-Skala festzustellen. Die übrigen Unterschiede zwischen den Kohorten fallen gering aus.

ERGEBNISSE MULTIVARIATER SCHÄTZUNGEN

Berücksichtigt man in Regressionsanalysen ähnlich wie beim Bildungsstatus unterschiedliche Merkmale des Haushalts, die eigenständige Effekte auf den beruflichen Status haben können, zeigt sich eine gewisse Zunahme der Bedeutung des väterlichen Berufsstatus für den eigenen Status und deshalb eine Abnahme der sozialen Mobilität. In der Abbildung 5 ist der Einfluss der Zugehörigkeit des Vaters zum zweiten, dritten und vierten Quartil auf den eigenen ISEI-Status abgetragen.

Wie Abbildung 5 zeigt, haben Kinder von Vätern, die zu den 25 Prozent mit dem geringsten beruflichen Status gehören, im Durchschnitt gegenüber Kindern von Vätern mit dem höchsten Status einen um 14 bis 15 ISEI-Punkte geringeren eigenen Status. Das entspricht beispielsweise dem Unterschied zwischen einem Material- und Fertigungsplaner (Nr. 4132 der ISCO-88-Klassifikation) und einem Lagerverwalter (Nr. 4131) oder zwischen einem Arzt (Nr. 2221) und einem Apotheker (Nr. 2224) und ist etwas geringer als der zwischen einem Hochschullehrer (Nr. 2310) und einem Lehrer des Sekundarbereichs (Nr. 2320). Bei den mittleren Gruppen für den ISEI-Status des Vaters zeigt sich eine Tendenz zur Erhöhung des Zusammenhangs mit dem eigenen Status, die aber eher schwach und uneinheitlich ist.

EIGENER ISEI-STATUS, MARGINALE EFFEKTE DES STATUS DES VATERS, NACH KOHORTEN



Quelle: NEPS-Startkohorte 6, eigene Berechnungen. Die Balken geben den durchschnittlichen marginalen Effekt der jeweiligen Variable auf den ISEI-Skalenwert des Kindes an (in Prozentpunkten ausgedrückt). Farblose Balken sind insignifikant auf dem 5-Prozent-Signifikanzniveau. Basiskategorie: Vater: ISEI-Status 1 (unterstes Viertel der Verteilung). Weitere Variablen in der Schätzung enthalten, aber nicht dargestellt.

Abbildung 5

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Analysen lassen darauf schließen, dass intergenerationale Einflüsse im Bildungs- und Berufsstatus in allen Kohorten deutlich ausgeprägt sind. Aus niedrigen Positionen heraus findet Mobilität sowohl beim Bildungs- als auch beim Berufsstatus graduell in die nächsthöhere Kategorie statt. Mobilitätssprünge von niedrigen in hohe Kategorien sind dagegen selten.

Beim Bildungsstatus hat sich die Mobilität aus niedrigen Bildungspositionen zwischen den bis zum Jahr 1960 Geborenen und den Angehörigen späterer Geburtskohorten verstärkt. Bei Eltern mit einem mittleren Bildungsstatus hat sich die Aufwärtsmobilität der Kinder dagegen verlangsamt. Der Einfluss einer Hochschulbildung der Eltern auf die Wahrscheinlichkeit, selbst einen solchen Abschluss zu erlangen, blieb über die Geburtskohorten hinweg unverändert erhalten.

Auch in Bezug auf den Berufsstatus ist die sprunghafte Mobilität von einer niedrigen zu einer hohen Klasse selten; es gibt sogar Evidenz dafür, dass diese sprunghafte Mobilität vom unteren an das obere Ende der Berufsskala über die Kohorten von Mitte der 1940er- bis Mitte der 1980er-Jahre abnimmt. Insgesamt hat sich die soziale Mobilität im Berufsstatus im Kohortenvergleich nicht erhöht, eher ist das Gegenteil festzustellen.

An diese Feststellung schließt sich die Frage an, ob es bei den Kohorten, die sich aktuell im Bildungssystem befinden, Anzeichen für eine bessere Verwirklichung der Chancengleichheit gibt. Im Abschlussbericht »Aktuelle Entwicklungen der sozialen Mobilität und der Dynamik von Armutsrisiken in Deutschland« (IAW 2015) wurden hierzu Analysen auf der Basis des NEPS sowie anderer Datensätze vorgenommen. Auch hier bleibt der Befund, dass die Bildungsvoraussetzungen im Elternhaus zu den stärksten Determinanten von Bildungs- und Statusungleichheit gehören. Mit Bildungsvoraussetzungen im Elternhaus sind der Schul- und Ausbildungsabschluss der Eltern, aber auch kulturelles Kapital und gemeinsame kulturelle Aktivitäten mit den Kindern gemeint. Auf den unterschiedlichen Bildungstufen ist stets ein

eigenständiger Effekt dieser Bildungsvoraussetzungen festzustellen, auch im bereits fortgeschrittenen Alter. So nehmen Kinder von Eltern mit Hochschulabschluss nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung häufiger ein Studium auf. Durch die Fortdauer des Einflusses des Elternhauses

»In einem Bildungsabschnitt erworbene Fähigkeiten beeinflussen die Teilnahme an weiteren Bildungsschritten und ihre Ergebnisse positiv.«

verstärkt sich die auf der jeweils vorigen Stufe bereits feststellbare Selektivität in bestimmten Bildungsverläufen.

Der statistische Zusammenhang zwischen Elternhaus und Bildung und Status der Kinder wird durch eine Reihe von Kausalzusammenhängen hervorgerufen (Vererbung, frühkindliche Erziehung, bessere Unterstützung in späterem Alter), deren Bedeutung im Rahmen der Studie des IAW (2015) nicht einzeln abgeschätzt werden konnte. Die neuere Forschungsliteratur weist vor allem auf die Dynamik im Bildungsprozess hin: In einem Bildungsabschnitt erworbene Fähigkeiten beeinflussen die Teilnahme an weiteren Bildungsschritten und ihre Ergebnisse positiv.

Vor dem Hintergrund dieser Befunde sollten Maßnahmen der Bildungs- und Sozialpolitik in ihrer Wirkung auf die soziale Mobilität genauer untersucht werden. Aufgrund der Tatsache, dass auf frühen Bildungsstationen wichtige Grundlagen für den weiteren Bildungsverlauf gelegt werden, hat hierbei die frühkindliche Bildung oder die Bil-

derung im Grundschulalter eine besondere Bedeutung. Vorschul- oder schulbezogene Programme sollten daher ebenso wie Mentoring-Programme noch mehr Verbreitung finden. Im weiter fortgeschrittenen Alter ist vor allem die Durchlässigkeit von Bildungsgängen ein wichtiges Thema. Bei der Gestaltung der Bildungsgänge sind in den letzten Jahren deutliche Verbesserungen vorgenommen worden; nun kommt es darauf an, dass sie auch genutzt werden.

LITERATUR

Erikson, R./Goldthorpe, J. H. (1992): *The constant flux. A study of class mobility in industrial societies*, Clarendon Press, Oxford.

Ganzeboom, H. B. G./Treiman, D. J. (1996): *Internationally comparable measures of occupational status for the 1988 International Standard Classification of Occupations*. Social Science Research 25, S. 201–239.

Heineck, G./Riphahn, R. T. (2009): *Intergenerational transmission of educational attainment in Germany – The last five decades*. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 229 (1), S. 36–60.

Hillmert, S. (2015): *Changing structures of opportunity: A life-course perspective on social mobility and reproduction*. European Sociological Review 31, S. 184–196.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (2015): *Aktuelle Entwicklungen der sozialen Mobilität und der Dynamik von Armutsrisiken in Deutschland (Follow-up-Studie zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung)*. Abschlussbericht, Tübingen.

Müller, W./Pollak, R. (2015): *Bildung und soziale Mobilität in Deutschland*. ASTA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 9 (1), S. 5–26.

Pollak, R./Allmendinger, J./Ehlert, M./Gatermann, D./Heisig, J./Kohl, S./Radenacker, A./Schmeißer, C. (2011): *Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege*. Studie für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Reihe Lebenslagen in Deutschland, Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung – Forschungsprojekte.

Riphahn, R. T./Trübswetter, P. (2013): *The intergenerational transmission of education and equality of educational opportunity in East and West Germany*. Applied Economics 45 (22), S. 3183–3196.

Treiman, D. J. (1977): *Occupational Prestige in Comparative Perspective*, New York.

DIGITALISIERUNG UND DAS SOZIALE EUROPA

Gerald Becker-Neetz

Im Dialogprozess »Arbeiten 4.0« kam die europäische Dimension der Digitalisierung und des Wandels von Arbeit und Sozialstaat in vielfältiger Hinsicht explizit oder implizit zur Sprache. Der Beitrag diskutiert die Herausforderungen, die sich für den Gesetzgeber bei der Justierung der Gesetzgebungsebenen ergeben, und stellt die Verschränkung von supra-nationalem und nationalem Recht am Beispiel verschiedener Handlungsfelder des Weißbuchs »Arbeiten 4.0« dar.

EINFÜHRUNG UND PROBLEMSTELLUNG

Das Weißbuch »Arbeiten 4.0« (BMAS 2016) entstand auf der Grundlage vielfältiger Inputs: Studien, Gespräche, Workshops, Bürgerdialoge, Stellungnahmen und Veranstaltungen. Den primären Kontext bildete die Lage in Deutschland, aber es wurden auch internationale Studien und Debatten verarbeitet und schließlich gefordert, dass die Debatte um »Arbeiten 4.0« auch auf europäischer Ebene geführt werden müsse (BMAS 2016, S. 192 ff.). Die folgenden Überlegungen reflektieren die grenzübergreifenden, insbesondere europäischen Dimensionen von »Arbeiten 4.0«. Dabei sollen die jeweiligen Policy-Überlegungen

mit eher langfristig-strategischen Überlegungen verknüpft werden, die in den konkreten Debatten nicht selten unterbelichtet bleiben. Es geht um die Frage, auf welcher Gesetzgebungsebene man unterschiedliche Probleme am besten regulieren kann und regulieren sollte und welchen Maximen der deutsche Gesetzgeber bei der Entscheidung über die Zuordnung der Ebenen folgen könnte.

Im Weißbuch werden Bereiche angesprochen, die überwiegend europarechtlich reguliert sind und für die der nationale Gesetzgeber entsprechend eingeschränkte Handlungsspielräume hat. Beispiele sind das Arbeitszeitrecht und des Recht des Beschäftigtendatenschutzes.

Eine andere Frage ist aufgeworfen, wenn Vorschläge diskutiert werden, die zu einer Erweiterung europäischer Kompetenzen führen würden. Das betrifft zum Beispiel die Frage der Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung oder, im Rahmen der Plattformökonomie, das Problem einer Verhinderung der Umgehung nationaler Schutzstandards für Selbstständige.

Zu diskutieren ist darüber hinaus die Frage, ob sich Selbstständige angesichts des – auch europäischen – Kartellrechts ohne Weiteres wie Gewerkschafter organisieren dürfen.

Der Gesetzgeber muss bei der Abwägung, ob es besser sei, die mitgliedstaatliche Regelungsebene beizubehalten oder eine europäische Ebene anzustreben, multidimensional denken (*Scharpf 2015*). Es kommen Mikro- und Makrodimensionen zum Tragen (*Joas 2007, S. 108*). Die Mikrodimension wird hier verstanden als der Ansatz, in dem im Alltagsgeschäft der Politikgestaltung die Abwägungsprozesse stattfinden: Es soll dort gehandelt werden, wo ein Regelungsbedarf festgestellt wird. Im sozialpolitischen Kontext wäre eine typische Denkfigur die folgende: Wenn nationalstaatliche Schutzstandards durch Standortverlagerungen umgangen werden können, besteht supranationaler Regelungsbedarf. Oder ganz grundsätzlich: In Europa sollen überall soziale Standards gelten, deshalb brauchen wir eine europäische Sozialpolitik.

Als Makrodimension wird hier der mit-schwingende Gesichtspunkt verstanden, dass gleichzeitig auch verfassungspolitische und demokratiethoretische Aspekte einschlägig sind. Denn die Verschiebung auf die supranationale Ebene bedeutet auch, dass die Politikgestaltung in einen Raum abgeschwächter Legitimität (*Grimm 2016, S. 29 ff.*) und eingeschränkter Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten gehoben wird. Hier spielt das oft beklagte Demokratiedefizit eine Rolle, das unter anderem bedeutet, dass es kein für eine lebendige Demokratie notwendiges kommunikationsfähiges europäisches Staatsvolk gibt und dass das Prinzip »one man one vote« letztlich nicht gilt (*Guérot 2016, S. 33; Offe 2016, S. 158*). Außerdem entsteht der Natur der Sache folgend eine nationalstaatliche Handlungsblockade (*Grimm 2016, S. 125*), weil mit

der Verlagerung mitgliedstaatliche Kompetenzen blockiert werden müssen, damit eine europäische Regelung nicht konterkariert werden kann.

Ein Beispiel für das Spannungsfeld zwischen Mikro- und Makrodimensionen in der Sozialpolitik ist die Alterssicherung. Hier wird die Anwendung der offenen Methode der Koordinierung (*Oppermann et al. 2016, § 9 Rn. 134*) durch die EU grundsätzlich begrüßt; Versuche allerdings, in diesem Rahmen in die deutsche Rentenpolitik mit dem Ziel einzugreifen, die Altersgrenzen beispielsweise an die Lebenserwartung zu koppeln (*Europäische Kommission 2012, S. 11*), werden in Deutschland überwiegend entschieden abgelehnt. Ähnliches wäre für eine europäische Arbeitslosenversicherung zu vermuten: Sie mag Befürworter haben; Leistungskürzungen im deutschen System im Rahmen einer Synchronisation (*Eichhorst 2013*) dürften in Deutschland allerdings abgelehnt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht eines vergleichsweise hoch entwickelten Sozialstaats wie Deutschland sinnvoll, in geeigneten Feldern eine europäische Regulierung mit dem Leitgedanken der Schaffung von Mindeststandards zu gestalten und das Ziel einer Aufwärtskonvergenz zu verfolgen (*Nahles 2016*).

Soweit Verlagerungen von Kompetenzen nach Europa angestrebt werden, haben wir es mit wesentlichen strategischen Herausforderungen für die deutsche Gesetzgebung zu tun. Dies gilt über die Arbeits- und Sozialpolitik hinaus auch für die Reform der Europäischen Union insgesamt.

Kompetenzfragen sind in der EU-Debatte von großer Bedeutung und markieren eine Konfliktlinie. Manche fordern mehr Kompetenzen der EU und argumentieren, so könne eine bessere Governance mit höherer Legitimität erreicht werden. Manche preisen die Subsidiarität, verteidigen die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und behaupten, die legitimere Governance sei besser auf diesem Wege zu erreichen. In der öffentlichen Debatte hat diese Frage oft die Aura des juristischen Formalismus, des verfassungsrechtlichen »Klein-Klein«, das man an Juristinnen und Juristen delegiert, um sich dann den vermeintlich politisch wichtigeren Fragen zuwenden zu können.

Die vertikale Zuordnung der primär gesetzgeberischen Handlungsebenen lässt sich in drei ineinander verwobenen Dimensionen der Gestaltung diskutieren:

- Die Zuordnung zu einer europäischen Ebene setzt einen entsprechenden supranationalen *Gestaltungsbedarf* voraus. Dieser Bedarf ist typischerweise bei grenzüberschreitenden Sachverhalten wie etwa im Umweltbereich oder bei der sozialrechtlichen Flankierung von Arbeitnehmermobilität gegeben. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat dem Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung folgend diese Zuordnung vorgenommen und damit jeweils einen Gestaltungsbedarf unterstellt.
- Eine europäische Zuordnung kann gleichzeitig die *Gestaltungsfähigkeit* beeinträchtigen, weil die Kompromissbildung aufgrund der Struktur der EU durch diplomatische und außenpolitische Aspekte überkomplex werden kann. Nationale Regierungen verlieren tendenziell an Gestaltungsmacht, da jeder Mitgliedstaat in den Räten nur ein beschränktes Stimmgewicht hat; ihr Einfluss wird dadurch relativiert. Das Einbringen von nationalen Gestaltungskontexten wird somit schwieriger. Diplomatisch motivierte Kompromisse können die sachliche Qualität des zu schaffenden Rechts beeinträchtigen.
- Schließlich ist damit auch die Dimension der *Gestaltungsverantwortung* angesprochen. Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Stands der europäischen Integration sind weiterhin die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten wesentlicher Adressat der Verantwortungszuweisung durch die Bevölkerungen. Es könnten asymmetrische Konstellationen entstehen, in denen nationale Regierungen für gesamteuropäische Gestaltungsentscheidungen verantwortlich gemacht werden, auf die sie jedoch nur begrenzten Einfluss haben. Das kann im politischen Streitfall die Legitimität Europas und der Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Im Folgenden sollen die Gestaltungsdimensionen verschiedener Handlungsfelder des Weißbuchs diskutiert werden, allen voran der im Weißbuch klar abgelehnte Vorschlag, eine europä-

ische Arbeitslosenversicherung einzuführen. An ihm lassen sich die Dimensionen, die ein deutscher Gesetzgeber bei der Abwägung aller einschlägigen Aspekte zu beachten hätte, besonders gut exemplarisch verdeutlichen.

DAS BEISPIEL »EUROPÄISCHE ARBEITSLSENVERSICHERUNG«

Im »Grünbuch« wurde die Fragestellung aufgeworfen, ob eine europäische Arbeitslosenversicherung sinnvoll sei (*BMAS 2015, S. 59*), im Weißbuch wurde sie, auch auf der Grundlage fast ausschließlich negativer Stellungnahmen, verneint (*BMAS 2016, S. 182*). Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass in der Dynamik der deutsch-französischen Kooperation oder durch Initiativen von Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission das Thema aufgegriffen wird. Insoweit ist eine Analyse des Ansatzes weiterhin aktuell.

Vorschläge, auf europäischer Ebene eine Arbeitslosenversicherung – zumindest aber eine Art »Rückversicherung« – einzuführen, gibt es seit einiger Zeit (*instruktiv zum Hintergrund: Leibfried 2013; Meyer 2014*). Zur Begründung wird angeführt, der Ansatz helfe den Arbeitslosen in den Ländern, die besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind (*Faigle/Schieritz 2014*). Insbesondere im Euroraum bedürfe es staatenübergreifender sogenannter automatischer Stabilisatoren, die Unterstützung dorthin leiten, wo sie besonders gebraucht werde (*ebd.*). Es sei keineswegs so, dass dadurch Deutschland oder andere Länder des Nordens allein belastet würden. Denn früher oder später könnten sich die Verhältnisse ändern und auch Deutschland davon profitieren (*so explizit Schieritz, in: ebd.*). Man könnte ergänzen, dass zu einem starken sozialen Europa auch starke sozialpolitische europäische Institutionen gehörten.

Gegen die Umsetzung des Vorschlags wird angeführt, dass einer europäischen Arbeitslosenversicherung letztlich keine genuin sozialpolitische Aufgabe zugewiesen würde. Arbeitsmarktpolitik sei richtiger nahe an den betroffenen Arbeitsmärkten und daher national zu regeln. Es entstünden Fehlanreize, die die betroffenen Staaten davon abhielten, notwendige strukturelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt umzusetzen

(Faigle, in: *ebd.*). Auch Synchronisationsprobleme mit den nationalen Systemen seien ungelöst. Die Stellungnahmen zum Weißbuch »Arbeiten 4.0« lehnen den Ansatz durchgehend mit unterschiedlichen Begründungen ab (BMAS 2016, S. 182).

Einigkeit besteht wohl darin, dass ein solches Projekt nur umsetzbar wäre, wenn eine entsprechende Ermächtigung in die EU-Verträge eingefügt würde. Gegenwärtig liegt die sozialpolitische Gestaltung insbesondere auch der sozialen Sicherung primär bei den Mitgliedstaaten (Oppermann et al. 2016, § 29 Rn. 3). Es wird auch darauf hingewiesen, Änderungen des europäischen Primärrechts – also der Verträge – seien gegenwärtig unrealistisch.

Für die Diskussion des Für und Wider lassen sich folgende Punkte hervorheben:

Den Unterstützern des Vorschlags, eine europäische Arbeitslosenversicherung einzuführen, wurde vorgeworfen, sie verschleierten ihr eigentliches Ziel. Unter einem sozialpolitischen Deckmantel werde das eigentliche Ziel, nämlich im Euroraum Transfers einzuführen, verborgen (Mussler 2014). Die Transfers sollten Unterschiedlichkeiten ausgleichen, zu deren Ausgleich Wechselkurse nicht mehr zur Verfügung stehen. Solch ein Ansatz sei natürlich höchst sensibel (*ebd.*) und – so der Verdacht – solle deshalb nicht klar kommuniziert werden (*offen argumentieren aber: Bofinger et al. 2013; Leibfried 2013*). Hier wäre eine offene Debatte zielführend, denn es ist durchaus möglich, den Vorschlag der europäischen Arbeitslosenversicherung abzulehnen, aber andere Ausgleichsmechanismen oder finanzielle Transfers (Belke/Gros 1998) zu befürworten.

Fraglich ist, worin ein denkbarer Regelungsbedarf bestehen könnte. Denn es scheint so zu sein, dass in den meisten Mitgliedstaaten eine Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit gegenwärtig bereits stattfindet (Venn 2012, S. 34 ff.). Die Bedingungen variieren allerdings breit, sodass das Ziel sein könnte, die Standards durch Mindestregelungen oder Ausgleichszahlungen anzupassen. Von diesem Kontext zu unterscheiden ist die Frage, ob bei Auslaufen der Leistungen auch eine hinreichende Grundsicherung besteht. Dies ist zum Bei-

spiel in Griechenland zweifelhaft. Grundsätzlich gilt: Ein Regelungsbedarf hängt davon ab, wie die präzise Zielsetzung definiert wäre.

»Eine europäische Arbeitslosenversicherung würde nicht überall als fair angesehen werden.«

Wer das Ziel einer Vereinheitlichung der Arbeitslosenversicherungssysteme erreichen möchte, könnte sich auf Zielvorgaben und Ähnliches beschränken. Eine eigene europäische Institution wäre dafür nicht notwendig. Wer Transfers möchte, bräuchte ebenfalls nicht zwingend eine europäische Arbeitslosenversicherung: Dafür wären andere Mechanismen denkbar.

Wenn ein Gestaltungsbedarf schon nicht schlüssig erkennbar ist, kann unter dem Gesichtspunkt der Gestaltungsfähigkeit Folgendes ergänzt werden: Die Fähigkeit, eine sachgerechte europäische Struktur zu konzipieren, würde aus deutscher Sicht voraussetzen, dass das angestrebte Leistungssystem sich in der Logik des »Förderns und Forderns« bewegt. Dies gilt schon für die passiven Lohnersatzleistungen, die ein solches Versicherungssystem bereitstellt. Jedes Versicherungssystem muss sich gegen eine mutwillige Herbeiführung eines Versicherungsfalls immunisieren. Im Kontext der Arbeitslosigkeit heißt das, dass die Betroffenen bereit sein müssen, vorhandene und zumutbare Arbeit anzunehmen und sich darum zu bemühen. Die Details der Abgrenzung von Zumutbarkeitsaspekten sind höchst politisch und könnten in den verschiedenen europäischen Gesellschaften sehr unterschiedlich bewertet werden und legitimiert sein. Sie hängen auch mit vorgelagerten Steuerlogiken und Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte zusammen. So ist beispielsweise in Dänemark ein lockeres

Kündigungsschutzrecht mit einer großzügigeren Arbeitslosenabsicherung verknüpft.

Je nach Konzept müsste auch eine sachgerechte europäische Finanzierungsstruktur implementiert werden. Wenn man schon Transfers integrieren will, dann müssen europaweit wie auch immer geartete Beiträge nach Leistungsfähigkeit eingesammelt und nach Bedarf verteilt werden. Die Fähigkeit, dies fair zu gestalten, würde voraussetzen, dass die Institutionen der Abgabenerhebung funktionieren und die Gesamregulierung der nationalen Arbeitsmärkte nach ähnlichen Kriterien – und damit fair – erfolgt. Das erscheint angesichts des buntscheckigen Bildes, das sich dem Beobachter bietet, kaum realisierbar.

Schließlich kann man noch den Gesichtspunkt der Gestaltungsverantwortung ansprechen. Eine europäische Arbeitslosenversicherung würde wohl – nach menschlichem Ermessen – nicht durchgängig überall als fair und legitim angesehen werden. Die Verantwortung dafür würde allerdings bei den Regierungen der Mitgliedstaaten eingefordert werden, solange es eine voll legitime europäische Regierung nicht gibt.

Es ist eine Abwägungsfrage, ob Regierungen der Mitgliedstaaten unter den Bedingungen einer gedämpften Mitwirkungsmöglichkeit den Schritt hin zu einer europäischen Arbeitslosenversicherung wagen wollen. Im Dialogprozess »Arbeiten 4.0« war das Meinungsbild ablehnend. Deutschland sollte sich lieber auf die Schaffung einer Arbeitsversicherung – in Deutschland – konzentrieren.

DATEN UND BESCHÄFTIGTENDATENSCHUTZ UND EUROPA

Ein weiteres Thema, das die nationale und die europäischen Gesetzgebungsebenen betrifft, ist der Beschäftigtendatenschutz.

Die Datenverarbeitung wird in allen Bereichen die Verhältnisse durchdringen und das gesellschaftliche Dasein grundlegend verändern (Niklas/Thurn 2017). Big Data hat Potenziale, die evolutionär, aber auch disruptiv wirken können. Wertschöpfungsprozesse werden zunehmend

durch die intelligente Verarbeitung von Daten gespeist werden. Es besteht ein Spannungsfeld zwischen den positiven Dimensionen, wie der Steigerung des Wohlstands und der Stärkung von Effizienzen, und den Risikofeldern, die besonders die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern und von Beschäftigten auf informationelle Selbstbestimmung betreffen.

Künftig – ab 25. Mai 2018 – wird der Datenschutz europaweit durch die europäische Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) geregelt sein. Sie wird in der Europäischen Union unmittelbar gelten. Soweit das europäische Recht dies zulässt, sind weiterhin nationale Regelungen zulässig. Für den Beschäftigtendatenschutz lässt Art. 88 DS-GVO nationale Konkretisierungen zu.

Der Bundesgesetzgeber hat bereits in einem ersten Anpassungsgesetz das deutsche Recht an die neue Lage adaptiert. Der Beschäftigtendatenschutz, der in § 32 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) geregelt ist, wird ab Mai 2018 durch den § 26 des neuen BDSG ersetzt. Die neue Vorschrift greift im Wesentlichen die alten, noch geltenden Regelungen auf. Im Gesetzentwurf des Anpassungsgesetzes hat die Bundesregierung angekündigt, dass sie unter Nutzung der Spielräume des Art. 88 DS-GVO ein spezielleres Beschäftigtendatenschutzrecht plant. Damit greift sie gleichlautende Vorschläge des Weißbuchs auf. Dort wurde auch angeregt, im Arbeitsministerium einen Beirat einzurichten, der das Ministerium bei der Erarbeitung von gesetzlichen Regelungen unterstützt.

Für das zukünftige Recht sind drei Prinzipien charakteristisch. Erstens wird in der Europäischen Union ein einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen. Diese Einheitlichkeit erleichtert die Regulierung grenzüberschreitender Sachverhalte und ist damit gerade in Bezug auf Daten ein Vorteil in sich selbst. Wirtschaftliche Prozesse werden erleichtert, und auch die Rechtsanwendung wird im Prinzip einfacher.

Zweitens ermöglicht die europäische Regelung durch entsprechende Ermächtigungen – wie in Art. 88 zum Beschäftigtendatenschutz –, dass auf die jeweiligen nationalen Besonderheiten zugeschnittene Konkretisierungen zulässig sind.

In Deutschland wäre die sozialpartnerschaftliche Durchdringung der Wirtschaft eine solche besondere Lage, die berücksichtigt werden könnte und sollte.

Drittens aber ist die zukünftige Rechtslage gerade durch das dualistische Regelungsmuster – die Kombination des europäischen Rahmens mit nationalstaatlichen Konkretisierungen – besonders komplex und dürfte hohe Anforderungen an die Praxis stellen. Rechtsanwender werden zukünftig das europäische Regelwerk neben

»Die betriebliche Mitbestimmung wird ein wesentlicher Aspekt bei der Gestaltung von Datenverarbeitungssystemen sein.«

die weiterhin bestehenden bundesrechtlichen Regelungen legen müssen. Bei der Auslegung der DS-GVO sind 173 Erwägungsgründe zu berücksichtigen. Unterschiedliche Rechtstraditionen werden zusammengeführt werden müssen. Es wird einige Zeit dauern, bis klärende Gerichtsurteile vorliegen und sich die Rechtsanwendung eingespielt hat.

In Deutschland wird man zusätzlich noch zu berücksichtigen haben – dies wurde im Weißbuchprozess ausführlich diskutiert –, dass die betriebliche Mitbestimmung in den Betrieben ein wesentlicher Aspekt der Gestaltung des Umgangs mit Datenverarbeitungssystemen sein wird. Einschlägig ist das Mitbestimmungsrecht in § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG, das bei der Gestaltung von technischen Systemen, die geeignet sind, eine Überwachung von Beschäftigten zu ermöglichen, greift (*Hitelberger-Kijima 2017*). Aus der Sicht einiger Arbeitgeberverbände ist dieses Recht zu weitge-

hend, während einige Gewerkschaften eher die Notwendigkeit eines Ausbaus sehen. Allerdings besteht Einigkeit darüber, dass die aufgeworfenen Fragen in der betrieblichen Praxis oft sehr komplex sind und schon im bestehenden Rechtsrahmen Unsicherheiten und Schwierigkeiten bei der Einführung neuer technischer Einrichtungen bestehen. Die neue datenschutzrechtliche Rechtslage wird somit für beide Betriebspartner mit zusätzlicher Komplexität behaftet sein.

Abschließend ist ein rechtliches Problem der Auslegung des Art. 88 DS-GVO anzusprechen. Nach Abs. 3 des Artikels hat jeder Mitgliedstaat der Kommission bis zum 25. Mai 2018 mitzuteilen, welche Rechtsvorschriften er nach der Konkretisierungsermächtigung des Abs. 1 erlässt. In der juristischen Literatur ist umstritten, ob diese Frist lediglich eine Ordnungsfunktion hat, sodass die Mitgliedstaaten auch noch nach Ablauf konkretisierende Gesetze erlassen dürfen (*so Ehmann/Selmayr 2017, Art. 88 Rn. 136; Körner 2016, S. 1386*), oder ob es sich um eine Ausschlussfrist handelt, nach deren Ablauf die Mitgliedstaaten die konkretisierende Gesetzgebungskompetenz verlieren (*so Pöllers, in: Gola 2017, Art. 88 Rn. 17; Kort 2016, S. 556; ebenso Maschmann, in: Kühling/Buchner 2017, Art. 88 Rn. 57*). Deutschland hat gute Gründe, sich für die erstgenannte Rechtsauslegung einzusetzen. Es besteht ein gewisses Risiko, dass eine wesentliche Gestaltungskompetenz beim Beschäftigtendatenschutz für den Bundesgesetzgeber verloren geht, sollte die Frist nicht eingehalten werden.

Insgesamt liegt die Gesetzgebungsebene also auf der supranationalen Ebene, die allerdings den Mitgliedstaaten Spielräume der Konkretisierung einräumt. Deutschland sollte diese Spielräume voll nutzen (*Bundesbeauftragter für den Datenschutz 2017, S. 61 f.*).

FLEXIBILITÄTSKOMPROMISS IM EUROPÄISCHEN ARBEITSZEITRECHT

Ein zentrales Konfliktthema im Dialogprozess »Arbeiten 4.0« war die Arbeitszeit (*Krause 2017*). Das Thema ist durch die Arbeitszeitrichtlinie europäisch geregelt, aber durch das Arbeitszeitgesetz auch als deutsches Bundesrecht, das die Spielräume des europäischen Rechts ausfüllt.

Das Weißbuch »Arbeiten 4.0« analysiert ausführlich die Spannungsfelder der Flexibilitätsbedürfnisse von Unternehmen einerseits und Beschäftigten andererseits (*BMAS 2016, S. 73 ff., 115 ff.*). Das Thema ist kontrovers. Das Weißbuch empfiehlt einen »Flexibilitätskompromiss«, in dem sich die Partner möglichst dezentral annähern. Der Lösungsvorschlag enthielt die Idee, durch eine gesetzliche Experimentierklausel zuzulassen, dass durch Tarifvertrag von bestehenden deutschen Standards der Tageshöchstarbeitszeit und der Ruhezeit abgewichen werden darf. Es sollte eine Höchstwochenarbeitszeit gelten. Das wurde mit einem Ansatz für betrieblich zu vereinbarende Wahlarbeitszeiten verknüpft (*BMAS 2016, S. 125*). Letztlich fügt sich der Vorschlag in den Leitgedanken ein, dass vernünftige Kompromisse am sachgerechtesten vor Ort ausgehandelt werden und dass dafür die tariflichen und dann betrieblichen Sozialpartner einbezogen werden müssen. Die vom Ministerium in der Folge vorgeschlagene Experimentierklausel bewegt sich im Rahmen der Logiken des geltenden Rechts (zum Beispiel § 9 Nr. 2 AÜG, § 7 ArbZG) und sollte nach einigen Jahren außer Kraft treten, um dann die parallel organisierte wissenschaftliche Evaluation für den künftigen Gesetzgeber auswerten zu können. Dieser Ansatz stieß zwar schon in den Diskussionen im Vorfeld des Weißbuchs bei beiden Sozialpartnern auf Interesse, aber auch auf Skepsis. Manchen ging er nicht weit genug (*Bissels/Meyer-Michaelis 2015; Uffmann 2017*), andere fürchteten beim Arbeitsschutz einen »Dammbruch«. Die Kontroverse führte dazu, dass das Projekt im Rahmen der verbleibenden Zeit der Legislaturperiode nicht mehr zu einem konsensfähigen Vorschlag entwickelt werden konnte.

Aufgrund der Spannbreiten, mit denen das europäische Arbeitszeitrecht agiert, waren die im Lösungsvorschlag angedachten experimentellen Regelungen im deutschen Bundesrecht sicherlich europarechtskonform. Die europäische Regulierung ist hinreichend flexibel und lässt die Spiel- und Lernräume so offen, dass die Mitgliedstaaten experimentell handeln können. Ein in diesem Sinne praktiziertes »self-restraint« des europäischen Gesetzgebers ist ein Beispiel für eine gute Umsetzung und Beachtung des europarechtlichen Subsidiaritätsprinzips.

RECHTSFORMEN DER ERWERBSTÄTIGKEIT IM KONTEXT VON PLATTFORMEN – EUROPÄISCHE FLANKIERUNG

Zu bedenken sind verschiedene Phänomene der Plattformökonomie. Überwiegend national agierende Plattformen, beispielsweise für Handwerksleistungen, können auch national reguliert werden. Grenzüberschreitend agierende Plattformen liegen im Bereich einer supranationalen oder völkerrechtlichen Kompetenz, zum Beispiel bei der Ferienwohnungsvermittlung von Airbnb. Schließlich gibt es international tätige Plattformen, die jeweils in nationalen Rechtsräumen tätig werden, zum Beispiel Uber.

Bei der Abschätzung der Problemdimensionen der unterschiedlichen Gesetzgebungsebenen sind national tätige Plattformen unproblematisch; sie unterliegen deutschem Recht. Das gilt auch für international agierende Unternehmen wie Uber, die im deutschen Rechtsraum tätig sein wollen.

Plattformen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen und damit dem Arbeits- und Sozialrecht unterliegen, können versuchen, durch Sitzverlagerungen ins benachbarte Ausland niedrigere Sozialstandards zu nutzen und dann im Rahmen der europäischen Dienstleistungsfreiheit Dienstleistungen in Deutschland anzubieten. Hier können auf Grundlage der europäischen Entsenderichtlinie und des deutschen Entsendegesetzes deutsche Arbeitsstandards gesetzt werden, soweit die Beschäftigten in Deutschland tätig werden (*Herdegen 2016, § 17 Rn. 8*).

Unübersichtlicher wird die Rechtslage, wenn in diesem Kontext Erwerbstätige tätig werden, die echte Selbstständige sind, insbesondere Solo-Selbstständige, die sich trotz Selbstständigkeit als sozial schutzbedürftig erweisen. Der deutsche Gesetzgeber könnte versuchen, für diese Gruppen Schutzregime zu gestalten, die sie punktuell Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gleichstellt. Wenn allerdings in solchen Fallkonstellationen Sitzverlagerungen der Unternehmen ins europäische Ausland erfolgen, wird es schwieriger, solche Schutzstandards den Erwerbstätigen, die in Deutschland tätig werden, aufzuerlegen.

Formell gilt dann die europäische Dienstleistungsfreiheit mit dem Grundsatz, dass die Regelungen des Herkunftsstaats gelten (*ebd.*, § 17 Rn. 10).

An dieser Stelle können weitere Rechtsfragen, zum Beispiel die Rolle von Rechtsanwendungsklauseln, nicht diskutiert werden. Der deutsche Gesetzgeber würde bei seinen Erwägungen sicherlich einen europäischen Gestaltungsbedarf erkennen können, nicht zuletzt um Umgehungen von Standards durch Sitzverlagerungen zu vermeiden. Dass Risiken bei der Gestaltungsfähigkeit bestehen, ist nicht von der Hand zu weisen. Tendenziell ist bei der europäischen Regulierung der Dienstleistungsfreiheit nicht auszuschließen, dass soziale Schutzstandards durch eine striktere Anwendung des Herkunftslandprinzips eher als weniger bedeutsam angesehen werden.

Insgesamt stellt dies ein komplexes, noch offenes und konzeptionell noch zu erschließendes Handlungsfeld dar.

ORGANISATION SELBSTSTÄNDIGER UND KARTELLRECHT

Das Weißbuch ermutigt Kleinunternehmerinnen und -unternehmer und Solo-Selbstständige, ihre Interessen auch in kollektiven Organisationsstrukturen zu verfolgen (*BMAS 2016, S. 176*). Hier könnten sich rechtliche Probleme sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene ergeben.

Wenn Selbstständige sich wie Gewerkschaften zusammenschließen und versuchen, Verhandlungsmacht auch über die Preise ihrer Dienstleistungen (*zu Ansätzen für die Preisgestaltung für Selbstständige siehe Bayreuther 2017*) zu erreichen, könnten kartellrechtliche Preisabsprachen vorliegen (*zum Sinngefüge des Kartellrechts Emmerich 2008, § 1*). Nach deutschem Bundesrecht sind Preisabsprachen von Unternehmen nach dem Kartellverbot in § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) grundsätzlich verboten. Selbstständige dürften grundsätzlich als »Unternehmen« im Sinne dieser Vorschrift gelten (*Lettl 2013, § 2 Rn. 4*). Eine Organisation, die Selbstständige organisiert und Verabredungen über Vergütungsfragen trifft, dürfte damit Preisabsprachen

verabreden, die kartellrechtswidrig sein könnten (*zur Situation, wenn weitere Voraussetzungen vorliegen wie Spürbarkeit etc., siehe Bechtold/Bosch 2015, § 1 Rn. 32, 41*). Wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über ihre Gewerkschaften handeln,

»Kleinunternehmer und Solo-Selbstständige sollten ihre Interessen auch in kollektiven Organisationsstrukturen verfolgen.«

ist das juristisch unproblematisch, da deren Handlungen durch die Verfassung legitimiert sind (*im Ergebnis: Bechtold/Bosch 2015, § 1 Rn. 106; danach gilt das GWB von vornherein nicht, wenn das Tarifvertragsgesetz einschlägig ist*).

Die Aufforderung an Selbstständige, sich kollektiv zu organisieren und auch zur Absicherung von Vergütungsfragen Verhandlungs- und Durchsetzungsmacht zu entwickeln, ist also tendenziell durch das Kartellrecht begrenzt. Da in Deutschland Verfassungsrecht einfachem Bundesrecht vorgeht, kann man das juristisch einfach lösen: Das Kartellverbot in § 1 GBW muss verfassungskonform ausgelegt werden und darf Preisabsprachen, die sozial schutzbedürftige Selbstständige über ihre Organisationen durchführen, nicht beeinträchtigen. Auch diese dürfen sich nach zutreffender Auslegung (*Thüsing/Braun 2016, S. 798*) auf Art. 9 Abs. 3 GG berufen (*eine Einschränkung auf berufsbezogene Funktionen versucht etwa Bauer, in: Dreier 2013, Art. 9 Rn. 67*). Das Kartellrecht muss zurückstehen, Art. 9 Abs. 3 GG hat letztlich Vorrang (*so auch Thüsing/Braun 2016, S. 16*).

Aber Deutschland ist eingebettet in den Acquis Communautaire der Europäischen Union, die Gesamtheit des europarechtlichen Rechtskörpers. Wir haben in Art. 101 des Vertrags über die

Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein Kartellverbot, das, ähnlich dem deutschen strukturiert, mit europarechtlichem Rang gilt. Dieses Kartellverbot hebt wegen des Anwendungsvorrangs europäischen Rechts auch das deutsche Verfassungsrecht aus – lässt man die Ultravires-Lehre des Bundesverfassungsgerichts einmal außer Betracht, nach der Kernprinzipien der deutschen Verfassung das Einwirken des Europarechts in Deutschland begrenzen (*BVerfG 2017, Rn. 53*).

Für die Auslegung des Art. 101 AEUV gibt es Hinweise in der Rechtsprechung des EuGH, die die Anwendung des Kartellverbots einschränken, wenn Tarifpartner handeln (*Mestmäcker/Schweitzer 2014, § 9 Rn. 59 ff.*). In diesen Fällen lägen keine »Unternehmen« im Sinne des Kartellrechts vor. Dies hilft aber nicht weiter, da in den hier vorliegenden Gestaltungen nicht Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Scheinselbstständige, sondern echte Selbstständige, die sozial schutzbedürftig sind, durch ihre Organisationen handeln würden.

Eine Lösung dieses juristischen Spannungsfelds könnte man finden, wenn das europäische Grundrecht der Vereinigungsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einschlägig wäre und gegenüber dem europäischen Kartellverbot Vorrang hätte. Es gibt eine explizite Regelung in Abschnitt A Nr. 1 der Erklärungen zu Bestimmungen der Verträge, wonach die Grundrechtscharta in der EU rechtsverbindlich sei. Damit ist aber nur eine gleichrangige Geltung angeordnet, kein Geltungsvorrang. Hier greift die in der europarechtlichen Debatte beklagte »Konstitutionalisierung des EU-Rechts«, die besagt, dass in großem Umfang der Primärrechtskörper der EU Verfassungsrang hat. In den Mitgliedstaaten, zum Beispiel in Deutschland, stellen die Masse der Gesetzesvorschriften des Bundes einfaches Bundesrecht dar, und die Verfassungsnormen bilden einen kleinen, primär den politischen Prozess ordnenden Anteil. Deshalb ist das einfache Bundesrecht – im Gegensatz zur Verfassung – leichter reversibel. In Europa ist das nicht der Fall, was einen Aspekt der Schwerfälligkeit der europäischen Gesetzgebung (*Grimm 2016, S. 128*) ausmacht.

Sollte die Organisation sozial schutzbedürftiger Selbstständiger eine gewisse Bedeutung erlangen, dann wird sich die Frage der juristischen Zurückdrängung des Kartellrechts stellen. Die Regelungsebene, auf der dies letztlich entschieden wird, liegt in Europa. Dort muss eine tragfähige Lösung gefunden werden, der dem Grundrechtsgedanken der Koalitionsfreiheit angemessen Rechnung trägt. Deutschland kann versuchen, die Klärung in diesem Sinne zu unterstützen, hat dazu aber letztlich wohl keine eigene Entscheidungskompetenz mehr.

ZUSAMMENFASSENDE THESEN

- Im Grundsatz liegt die Gestaltungsebene für die arbeits- und sozialpolitische Gesetzgebung weiterhin bei den Mitgliedstaaten, sodass nach gegenwärtigem Integrationsstand Projekte wie die Arbeitsversicherung, die – punktuelle – Einbeziehung Selbstständiger in den Schutzbereich von Arbeits- und Sozialstandards oder die Überprüfung der Regulierung von Plattformen national gestaltet werden können und sollten.
- Soweit Handlungsebenen bereits auf der europäischen Ebene reguliert werden, sollten wie etwa beim Arbeitszeitrecht oder beim Beschäftigtendatenschutz weiterhin bestehende Spielräume voll genutzt werden. Durch Mitwirkung auf der europäischen Ebene kommt es darauf an, sinnvolle nationale Spielräume zu erhalten.
- Wenn angesichts von grenzüberschreitenden Sachverhalten die Prüfung ansteht, ob europäische Kompetenzen geschaffen werden sollten, ist für den deutschen Gesetzgeber eine sensible Abwägung zwischen Gestaltungsbedarf, Risiken der Gestaltungsfähigkeit und Aspekten der Gestaltungsverantwortung vorzunehmen.

LITERATUR

- Bayreuther, F. (2017):** *Entgeltsicherung Selbstständiger*. NJW, S. 357.
-
- Bechtold, R./Bosch, W. (2015):** *Kartellgesetz*. 8. Auflage, München.
-
- Belke, A./Gros, D. (1998):** *Asymmetric Shocks and EMU: Is There a Need for a Stability Fund?* *Intereconomics*, S. 274.
-
- Bissels, A./Meyer-Michaelis, I. (2015):** *Arbeiten 4.0 – Arbeitsrechtliche Aspekte einer zeitlich-örtlichen Entgrenzung der Tätigkeit*. DB, S. 2331.
-
- Bofinger, P./Habermas, J./Nida-Rümeling, J. (2013):** *Wider die Fassadendemokratie*. FAZ, 13.04.2013, S. 33.
-
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz (2017):** *Tätigkeitsbericht 2015 und 2016*. BT-Drs. 18/12500.
-
- Bunderministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2015):** *Grünbuch Arbeiten 4.0*, Berlin.
-
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016):** *Weißbuch Arbeiten 4.0*, Berlin.
-
- BVerfG (2017):** *Beschluss vom 18.07.2017 zum Ankaufprogramm der EZB*.
-
- Dreier, H. (2013):** *Grundgesetz*. 3. Auflage, Tübingen.
-
- Ehmann, E./Selmayr, M. (2017):** *Datenschutz-Grundverordnung*, München.
-
- Eichhorst, W. (2013):** *Europäische Arbeitslosenversicherung – Nur auf den ersten Blick charmant*. *Wirtschaftsdienst* (1), S. 4.
-
- Emmerich, V. (2008):** *Kartellrecht*. 11. Auflage, München.
-
- Europäische Kommission (2012):** *Weißbuch: Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten*, COM(2012) 55 final.
-
- Faigle, P./Schieritz, M. (2014):** »Alle(s) für die Arbeitslosen – Soll Europa eine gemeinsame Versicherung für Menschen ohne Job schaffen?« *Die Zeit*, 09.10.2014.
-
- Gola, P. (2017):** *Datenschutz-Grundverordnung*, München.
-
- Grimm, D. (2016):** *Europa ja – aber welches?*, München.
-
- Guérot, U. (2016):** *Warum Europa eine Republik werden muss!*, Bonn.
-
- Herdegen, M. (2016):** *Europarecht*. 18. Auflage, München.
-
- Hitelberger-Kijima, Y. (2017):** *Die Mitbestimmung bei technischen Überwachungseinrichtungen*. *öAT*, S. 136.
-
- Joas, H. (2007):** *Lehrbuch der Soziologie*. 3. Auflage, Frankfurt/M./New York.
-
- Körner, M. (2016):** *Die Datenschutz-Grundverordnung und nationale Regelungsmöglichkeiten für Beschäftigtendatenschutz*. NZA, S. 1383.
-
- Kort, M. (2016):** *Die Zukunft des deutschen Beschäftigtendatenschutzes*. ZD, S. 555.
-
- Krause, R. (2017):** *Herausforderung Digitalisierung der Arbeitswelt und Arbeiten 4.0*. NZA-Beilage, S. 53.
-
- Kühling, J./Buchner, B. (2017):** *Datenschutz-Grundverordnung*, München.
-
- Leibfried, S. (2013):** *Europa am Scheideweg: Wege aus der Depression*. *Soziale Sicherheit*, S. 76 ff.
-
- Lettl, T. (2013):** *Kartellrecht*. 3. Auflage, München.
-
- Mestmäcker, E.-J./Schweitzer, H. (2014):** *Europäisches Wettbewerbsrecht*. 3. Auflage, München.
-
- Meyer, D. (2014):** *Europäische Arbeitslosenversicherung – Vorstoß für ein anderes Europa?* *ifo Schnelldienst*, S. 13.
-
- Mussler, W. (2014):** *Die automatisierte Transferunion*. FAZ, 18.08.2014, S. 15.
-
- Nahles, A. (2016):** *Für ein Europa sozialer Mindeststandards*. FAZ, 12.10.2016, S. 8.
-
- Niklas, T./Thurn, L. (2017):** *Arbeitswelt 4.0 – Big Data im Betrieb*. BB, S. 1589.
-
- Offe, C. (2016):** *Europa in der Falle*, Berlin.
-
- Oppermann, T./Classen, C. D./Nettesheim, M. (2016):** *Europarecht*, München.
-
- Scharpf, F. W. (2015):** *Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europa*. *Leviathan* 43 (1), S. 11–28.
-
- Thüsing, G./Braun, A. (2016):** *Tarifrecht*. 2. Auflage, München.
-
- Uffmann, K. (2017):** *Eine kritische Analyse der Gestaltungsvorschläge befristete Teilzeit und Wahlarbeitszeit aus methodisch-gestalterischer Perspektive*. NZA-Beilage, S. 45.
-
- Venn, D. (2012):** *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 131; <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>, abgerufen am 23.08.2017.

INNENANSICHTEN: EINE KINDHEIT

Ein fotografischer Essay von Anne Schönharting/OSTKREUZ

Die Fotografin begleitete einen 14-jährigen Jungen aus Berlin-Wedding durch seinen Alltag. Im Wedding existiert an vielen Orten eine andere Wohn- und Lebensrealität als in den Altbauwohnungen und Reihenhäusern der bürgerlichen Mitte und der Oberschicht. Die Fotoserie entstand 2015 und zeigt, dass Staat und Gesellschaft keine Wunder bewirken, aber an entscheidenden Stellen helfen können: Die Familie des Jungen lebt von staatlicher Unterstützung; er geht auf die private Quinoa-Schule für Kinder aus benachteiligten Familien, die sich hauptsächlich über Sponsoren finanziert.



Siebtklässler, Berlin-Wedding, 2015.



Der Schulweg







Essensausgabe



Geschwister



Mutter und kleiner Bruder

2

PRAXIS

LEBEN MIT DEM SOZIALSTAAT

*Protokolliert von Nina Hoppmann
Fotografiert von Johanna-Maria Fritz*

Jeder Mensch hat im Verlauf seines Lebens unterschiedliche Begegnungen mit dem Sozialstaat. Diese verändern sich je nach Lebenssituation, Alter und individuellem Bedarf. Der Sozialstaat begleitet Menschen von ihrer Geburt über die Ausbildung bis ins Rentenalter hinein und sichert im Fall von Krankheit oder Arbeitslosigkeit ab. Wo treffen Bürgerinnen und Bürger auf den Sozialstaat? Welche Erwartungen haben sie? Wie nehmen sie den Wandel des Sozialstaats wahr und welche Ideen haben sie für seine Zukunft? Wir haben acht Personen zu ihren persönlichen Erfahrungen befragt.

Über die Fotografin

Johanna-Maria Fritz hat an der »Ostkreuzschule für Fotografie« studiert. Sie fotografiert regelmäßig für renommierte Zeitungen und Magazine. Ihre Fotografien wurden bereits in Ländern weltweit, unter anderem in Australien, China oder Island, ausgestellt. Sie ist Preisträgerin des Inge Morath Award 2017.



»FURCHT UND ANGST KENNE ICH IM GRUNDE NICHT«

Mit 96 Jahren hat Maria Adorf viel erlebt. Sie arbeitete einen Großteil ihres Lebens in Düren, war schon früh im Betriebsrat eines Einzelhandelsunternehmens tätig und machte die Erfahrung des Krieges. Heute lebt sie in einer Einrichtung für betreutes Wohnen und bezieht Rente.

»Ich habe 1936 meine Lehre bei der damaligen Westdeutschen Kaufhof AG angefangen. Eigentlich war ich mein ganzes Leben dort tätig – als Verkäuferin, Sachbearbeiterin im Einkauf, im Betriebsrat und als Betriebsratsvorsitzende. Während der Kriege habe ich einiges mitgemacht. Ich wurde ein halbes Jahr in einem Rüstungsbetrieb in Düren als Schreibhilfe dienstverpflichtet. Das zweite Mal wurde ich für den Flugmeldedienst eingezogen. Nach Kriegsende war ich für drei Monate in amerikanischer Gefangenschaft. Als Kaufhof in Düren 1949 wiedereröffnete, konnte ich wieder meinem Beruf nachgehen und habe bis zu meinem Rentenalter dort gearbeitet.

Furcht und Angst kenne ich deshalb im Grunde nicht. Als es 1949 hieß, wir müssen einen Betriebsrat gründen, kamen meine Kolleginnen und Kollegen auf mich zu und meinten, ich wäre die Richtige dafür. Also habe ich mich vorschlagen lassen, auch wenn ich bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Ahnung von der Betriebsratsarbeit hatte, und bin gewählt worden. Zu der Zeit waren Gewerkschaften nicht so populär in Deutschland, und auch Frauen hatten es immer schwieriger als Männer. Es gab zum Beispiel das Gesetz, dass eine Frau ihren Mann fragen musste, ob sie arbeiten gehen darf. Da musste man sich durchsetzen, auch bei der Arbeit im Betriebsrat! Man brauchte nicht nur die Unterstützung der Gewerkschaft, sondern auch der Öffentlichkeit und aller Beschäftigter, die im Handel tätig waren. Mein größter Erfolg war immer, dass ich und meine Arbeit anerkannt wurden.

Ich war bis zu meinem Rentenalter Teil des Betriebsrats und für viele Jahre auch Betriebsratsvorsitzende. Dazu kamen verschiedene Tätigkeiten im Wirtschaftsausschuss, im Verwaltungsausschuss und im Vorstand der Betriebskrankenkasse. Mit 63 bin ich in Rente gegangen. Das Rentensystem, das wir haben, ist gut. Es gilt noch immer: »Die Rente ist sicher.« Wir müssen nur Leute haben, die es bezahlen! Es war immer so, dass die Jungen für die Alten zahlen müssen. Nun gibt es leider wenig junge Leute, die das leisten können – oft sind sie ja gar nicht in der Lage. Das ganze Bildungssystem muss so gestaltet werden, dass die jungen Leute eine Arbeit bekommen, von der Rentenbeiträge auch bezahlbar sind.

Was deshalb kommen muss, ist eine gerechte Bezahlung. Im Handel wurde schon zu meiner Zeit nie viel verdient und heute ist das noch genauso. Aber das gilt nicht nur für Verkäuferinnen. Es gibt genügend Berufe, in denen vor allem Frauen arbeiten, die nicht gut genug bezahlt sind. Wir haben ja nichts anderes als unsere Arbeitskraft, die wir zur Verfügung stellen können. Der Sozialstaat sollte deshalb das Geld, das er einnimmt, für soziale Investitionen aufwenden, damit es von der Kindertagesstätte bis zur Ausbildung für alle Unterstützung gibt.«



»DIE BALANCE MUSS EINFACH STIMMEN«



Vanessa Tharuba studierte in Mainz Ethnologie, afrikanische Philologie und Soziologie. Während der ersten Jahre erhielt die 29-Jährige zur finanziellen Unterstützung BAföG. Heute arbeitet sie als pädagogische Mitarbeiterin für einen freien Träger der Jugendhilfe und betreut junge geflüchtete Menschen auf ihrem Weg in die wirtschaftliche Selbstständigkeit.

»Nach dem Abitur wusste ich, dass ich gerne studieren möchte, aber nicht, was. Ich habe schließlich die Fächer gewählt, für die ich mich interessiert habe, und zur finanziellen Unterstützung vier Jahre lang BAföG erhalten. Das hat mir bei meinem Studium sehr geholfen. Gerade in den ersten beiden Jahren, als ich noch bei meinen Eltern gewohnt habe, kam ich mit dem BAföG-Satz gut über die Runden. Aber als ich ausgezogen bin, sind die Lebenshaltungskosten natürlich gestiegen. So musste ich nebenbei jobben, um mir mein Leben finanzieren zu können. Mein Studium ging auch deshalb etwas über die Regelstudienzeit hinaus. Als ich dann das BAföG nicht mehr bekam, habe ich gemerkt, wie viele Freiräume es mir ermöglicht hatte: Ich konnte Vorlesungen anderer Fachbereiche besuchen oder auch ein Praktikum machen, das nicht so gut bezahlt war. Heute höre ich von vielen Seiten, dass der BAföG-Satz nicht einmal mehr für die inzwischen sehr hohen Mieten reicht.

Natürlich bekommt man einen Schreck, wenn der Brief für die Rückzahlung kommt und man die hohe Summe sieht. Gerade zu Beginn des Berufslebens ist es eine Herausforderung, weil man nur über geringe oder gar keine Ersparnisse verfügt. Um mich auf die Jobsuche vorzubereiten, habe ich an Beratungsgesprächen und einem Bewerbungstraining von der Arbeitsagentur teilgenommen. Ich habe dann schnell einen Job gefunden. Durch meine Arbeit im Sozialwesen stehe ich nun mit vielen Behörden auch auf beruflicher Ebene in Kontakt. Obwohl ich noch nicht lange dabei bin, sehe ich erste Erfolge, wenn junge Menschen in Deutschland auch mit meiner Hilfe ihre Zukunft aufbauen und ein selbstständiges Leben führen können. Aktuell werden aber viele notwendige Investitionen nicht getätigt. Integrationsarbeit, Deutschkurse, Nachhilfeangebote, Unterstützung für Mütter mit Kindern – hier gäbe es noch viel Potenzial. Ich treffe viele junge Menschen, die sehr motiviert sind, zu lernen und zu arbeiten. Um ihnen durch den bürokratischen Dschungel zu helfen, wird an vielen Stellen mehr Fachpersonal benötigt. Es ist wichtig, ihnen durch eindeutige Zuständigkeiten und Regelungen Sicherheit zu geben.

Soziale Sicherheit und Gerechtigkeit sind für mich die wichtigsten Garantien des Sozialstaats. Eine Notsituation kann durch unterschiedliche Ereignisse ausgelöst werden, wie Krankheit, Tod des Lebenspartners oder einen Unfall. Ich möchte wissen, dass ich abgesichert bin. Dazu gehört auch, dass ich vom Staat unterstützt werde, wenn ich ein Kind bekomme und weiterhin berufstätig sein möchte, und dass ich im Alter genug zum Leben habe. Häufig sind es noch immer die Mütter, die zu Hause bleiben oder nur in Teilzeit arbeiten, was sich wiederum in der Höhe der Rente bemerkbar macht. Die Leitziele der sozialen Sicherheit und Gerechtigkeit sind dadurch nicht erfüllt. Die Balance zwischen dem, was man für das Gemeinwesen gibt und tut, und dem, was man herausbekommt, muss einfach stimmen.«

»ES GILT DAS PRINZIP FÖRDERN UND FORDERN«

Jürgen Reuther blickt auf eine langjährige Erfahrung in der direkten Arbeit mit Jugendlichen zurück. Der 44-Jährige wohnt in Nürnberg und arbeitet dort als Abteilungsleiter beim Jugendamt der Stadt. Er ist zuständig für elf Einrichtungen und begleitet in Querschnittsfunktion Angebote in den Bereichen Sport, internationale Jugendarbeit sowie interkulturelle Verständigung.

»Ich habe keinen ganz geradlinigen Berufsweg hinter mir. Nach einer abgebrochenen Ausbildung und einem angefangenen Studium habe ich durch Zufall die soziale Arbeit entdeckt. Mit anderen Menschen zusammenzuarbeiten und sie zu begleiten, daran habe ich Freude. Ich bin in der offenen Jugendarbeit gelandet und habe gemerkt, dass ich leicht eine Beziehung zu jungen Menschen aufbauen kann. Die Erfahrungen, die ich auf dem Weg dorthin gemacht habe, helfen mir jetzt bei meiner täglichen Arbeit.

Unsere Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit bieten jungen Menschen die Möglichkeit, verlässliche Strukturen zu besuchen und die Angebote wahrzunehmen, die sie für sich persönlich benötigen. Die Bedürfnisse der jungen Menschen sind sehr unterschiedlich. Einige möchten sich nur in den Einrichtungen aufhalten und zuhören, andere benötigen intensive Hilfestellung. Es gibt kein Schema F, nach dem der Entwicklungsprozess von Menschen verläuft. Jeder muss Erfahrungen sammeln, jeder muss Fehler machen dürfen. Indem wir junge Menschen in ihrer Entwicklung unterstützen und ihnen den notwendigen Raum geben, sind wir Teil des Sozialstaats.

Speziell mit Blick auf Kinder und Jugendliche fällt mir auf, dass Armut noch immer ein Problem in Deutschland ist. Kinder, die in einem sozial schwachen Elternhaus aufwachsen, können an vielen – vor allem kommerziellen – Freizeitangeboten nicht teilnehmen. Ihnen fehlen die finanziellen Voraussetzungen. Für Kinder ist das ein prägender Moment. Auch im Bereich der Bildung, die wiederum für die Partizipation in der Gesellschaft notwendig ist, haben noch nicht alle Kinder die gleichen Chancen.

Grundsätzlich gilt in unserer Gesellschaft das Prinzip Fördern und Fordern, wobei ich mir wünsche, dass der Blick bei jungen Menschen weniger auf das Fordern gerichtet würde. Sie befinden sich in einer Phase, in der sie sich orientieren müssen. Da würde ich mir mehr Verständnis, Wertschätzung und Wohlwollen den Jugendlichen gegenüber erhoffen. Trotzdem müssen sie gefordert werden, aber in einem Rahmen, der ihren Fähigkeiten und ihrer Lebenssituation angemessen ist. Ich selbst habe vieles ausprobiert. Mit einem zu starken Fordern in einen Bereich hinein, der gar nicht meinem Wesen entsprochen hätte, würde mein Lebensweg ganz anders aussehen. Vielleicht wäre ich mit meinem Leben heute nicht so zufrieden, wie ich es jetzt bin.«



»AUCH SELBSTSTÄNDIGE BENÖTIGEN ABSICHERUNG«



Für Selbstständige sind die sozialen Sicherungssysteme nur teilweise zugänglich, dessen ist sich Dominik Ehbrecht bewusst. Der 41-Jährige ist selbstständiger Architekt und beschäftigt zehn Mitarbeitende in seinen Büros in Duderstadt und Leinefelde. Ob Wohnungsbauten, Einfamilienhäuser oder Sanierungsarbeiten – Aufträge erfüllt er für die öffentliche Hand genauso wie für private Bauherren.

»Eigene Bauten entstehen zu lassen, das war schon immer ein Traum von mir. Es ist toll, wenn Entwürfe plötzlich Realität werden und von Menschen bewohnt sind. Architektur hat mich schon früh interessiert, weshalb ich mich für ein Architekturstudium entschieden habe. Nach meinem Studium bin ich für kurze Zeit in ein Loch gefallen. Der Arbeitsmarkt für Architekten war damals längst nicht so gut wie heute. In dieser Übergangszeit hätte ich mir eine Art staatliche Unterstützung bis zur ersten Festanstellung gewünscht, aber das geht wohl vielen Studienabsolventen aus anderen Bereichen genauso. Ich habe zunächst einen Job als Projektarchitekt in einem großen Büro in Kassel gefunden, und heute freue ich mich, es anschließend in die Selbstständigkeit geschafft zu haben.

Dieser Weg in die Selbstständigkeit war natürlich kein leichter. Aber in den ersten sechs Monaten habe ich einen Gründungszuschuss von der Agentur für Arbeit in Anspruch genommen. Der hat mir in der Startphase einen gewissen Rückhalt geboten. Man musste sich nicht ständig sorgen, wie man die Miete bezahlt und über die Runden kommt. Bei einer Gründung hat man ja zuerst vor allem Ausgaben, daher kann ich diesen Zuschuss nur empfehlen.

Als Selbstständiger habe ich persönlich inzwischen eher wenige Berührungspunkte mit dem Sozialstaat, sondern eher über mein Team, das ich beschäftige und dessen Arbeitgeber ich bin. Wir haben zum Beispiel gerade jemanden eingestellt, der vorher arbeitslos war. Über die Agentur für Arbeit erhalten wir dafür einen halbjährigen Zuschuss, denn die Person ist über 50 Jahre alt und vieles hat sich im Job gewandelt. Es bedarf also einer längeren Einarbeitungszeit. Ich finde das ein sehr gutes Angebot und eine echte Win-win-Situation für beide Seiten.

Als Selbstständiger baue ich nicht wirklich auf den Sozialstaat. Hier gäbe es aus meiner Sicht aber Verbesserungsbedarf, da ein Auffangschutz für Selbstständige fehlt. Wenn mein Unternehmen insolvent gehen sollte – sei es selbst verschuldet oder unverschuldet, weil Auftraggeber nicht bezahlen –, dann stehe ich direkt auf der Straße und bin bei Hartz IV. Ein weiteres Beispiel: Jeder Arbeitnehmer, der angestellt ist, wird unterstützt, wenn er krankheitsbedingt ausfällt. Der Selbstständige bleibt auf der Strecke, wenn er sich nicht genügend über private Versicherungen absichert. Warum diese zwei Versicherungssysteme für Selbstständige und Angestellte? Ich denke, es wäre richtig, wenn alle in ein System einbezahlen. Mir ist klar: Dies ist ein komplexes Thema, das man nicht von heute auf morgen optimal lösen kann. Aber es lohnt sich, darüber nachzudenken.«

»DER SOZIALSTAAT DIENT ALS PSYCHOLOGISCHE STÜTZE«

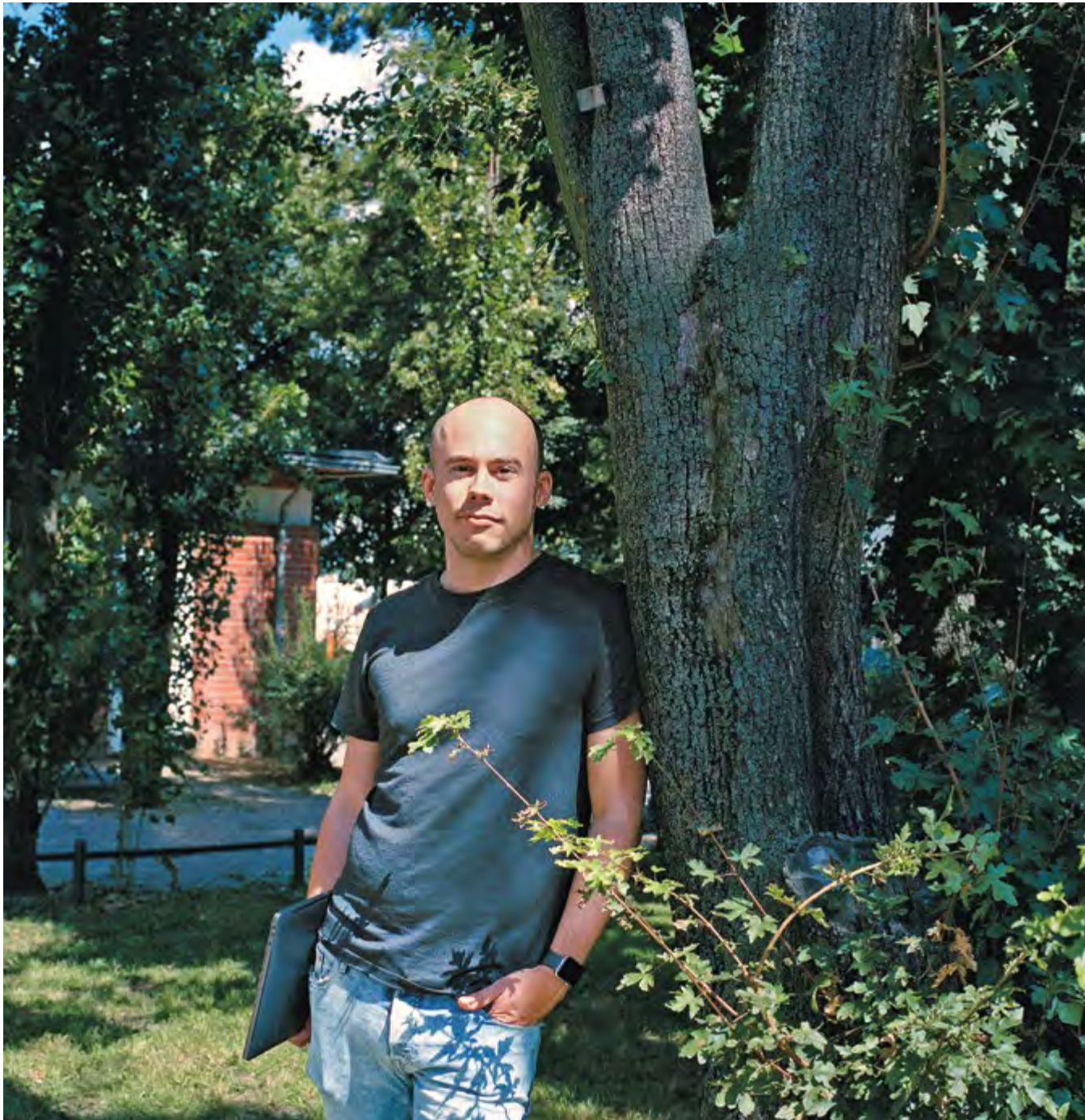
Henning Tillmann ist solo-selbstständig. Der 32-Jährige lebt seit neun Jahren als Softwareentwickler in Berlin und arbeitet für viele unterschiedliche Start-ups. Neben seinem Beruf ist er ehrenamtlich im Bereich Netzpolitik engagiert.

»Mit 13 Jahren habe ich angefangen zu programmieren. Für mich war schnell klar, dass ich Informatik studieren wollte. An meiner Uni gab es viele Angebote, um auch als Informatiker über den Tellerrand zu gucken, wie zum Beispiel Seminare über Informatik und Gesellschaft. So bin ich nicht der ›typische‹ Informatiker geworden, den man sich normalerweise vorstellt. Als Vorstandsmitglied eines netzpolitischen Thinktanks setze ich mich mit der Frage auseinander, was Digitalisierung für unsere Gesellschaft bedeutet. Digitale Bildung für jeden ist definitiv Aufgabe des Staats. Jeder sollte die Chance haben, sich in einer digitalisierten Welt zurechtzufinden und sie nach seinen Möglichkeiten mitzugestalten. Digitale Grundkenntnisse müssen in die Breite der Gesellschaft getragen werden.

Ich denke, dass ich als selbstständiger Softwareentwickler ein privilegiertes Leben führe. Ich kann flexibel arbeiten, mir meine Kunden aussuchen und habe ein Einkommen, von dem ich sehr gut leben kann. Leute, die gut verdienen, sollten auch ihren Beitrag zum Sozialsystem leisten. Deshalb bin ich freiwillig gesetzlich versichert. Bisher hatte ich auch noch keinen Grund, aufgrund der Leistungen in die PKV zu wechseln, und bin bei meiner – für mich politischen – Entscheidung geblieben. Dennoch würde ich mir wünschen, dass der Staat mehr Anreize bieten würde, damit dies mehr Menschen tun. So könnte er zu Beginn der Selbstständigkeit beispielsweise für eine gewisse Zeit den Arbeitgeberanteil übernehmen.

Das Thema Rente ist ein Punkt, der mich schon stark umtreibt. Im Augenblick habe ich die freie Wahl, wie und ob ich überhaupt vorsorge. Da bin ich noch zu keiner Lösung gekommen, was die richtige Altersabsicherung für mich ist. Sollten Selbstständige verpflichtet werden, in die Rentenkasse einzuzahlen, müssten aus meiner Sicht alle Berufstätigen verpflichtet werden. Also auch Beamte oder Abgeordnete. Allerdings glaube ich, dass in der Gesellschaft noch keine Akzeptanz für eine so große Veränderung vorhanden ist.

Neben der materiellen Hilfe hat der Sozialstaat meiner Meinung nach auch eine psychologische Komponente. Man weiß, dass, wenn im Leben etwas schiefläuft, der Fall nicht ganz so tief ist. Ich kann bankrottgehen, arbeitslos werden, und trotzdem kann ich noch leben. Da haben wir in Deutschland ein gutes System, das ich nicht missen möchte. Den Menschen diese psychologische Stütze zu geben und ihnen das Solidaritätsprinzip auch immer wieder zu verdeutlichen, das ist wichtig.«



»ICH WERDE ZUM BINDEGLIED ZWISCHEN MENSCH UND STAAT«



Mit 19 Jahren kam die gebürtige Rumänin Adriana Spireer nach Berlin. Ihre Kenntnisse der rumänischen und ungarischen Sprache und Kultur nutzt die 54-Jährige nun bei ihrer täglichen Arbeit für den Gemeindedolmetschdienst Berlin | GDD. Sie ist dort seit fünf Jahren als Dolmetscherin für Sinti und Roma in Deutschland tätig.

»Den Gemeindedolmetschdienst Berlin gibt es seit 2003. Am Anfang hatten wir nur wenige Anfragen, doch jetzt können wir uns vor Einsätzen kaum retten. Drei Tage die Woche habe ich feste Termine bei Institutionen, am Mittwoch und Freitag werde ich bei regelmäßigen Einzelterminen eingesetzt. Ich dolmetsche für Gesundheitsämter in den verschiedenen Zentralen der sexuellen Gesundheit, Familienplanung sowie Kinder- und Jugendgesundheit. Die meisten Leute, die kommen, haben keine Krankenversicherung. Sie haben Fragen, wie das System funktioniert und wie sie behandelt werden können. Bei anderen Terminen geht es um Impfungen für Kinder oder Untersuchungen von Schwangeren.

Während meiner vorherigen Tätigkeit als Sekretärin in verschiedenen Firmen habe ich schon parallel für die Justizvollzugsanstalt und für Bezirksämter gedolmetscht. Im Rahmen der EU-Erweiterung ist der Bedarf immer mehr gestiegen, sodass ich keine Zeit mehr für Bürotätigkeiten hatte. Ich habe gemerkt, dass ich auf diesem Gebiet sehr gebraucht werde. Das medizinische Wissen habe ich mir über einen langen Zeitraum angeeignet. Medizin und Gesundheit haben mich schon immer fasziniert, weshalb ich oft Sachbücher zu diesen Themen gelesen habe. Mit 19 Jahren habe ich dann ein Selbststudium zur Heilpraktikerin gemacht.

Durch meine Arbeit als Dolmetscherin werde ich zum Bindeglied zwischen den Menschen und dem Staat. Der Gemeindedolmetschdienst ist zuwendungsfianziert. Das heißt, wir haben die offizielle Beauftragung des Staates, im Bereich Pflege, Gleichstellung und Gesundheit tätig zu werden. Ich helfe, Sprachbarrieren zu überwinden und ein besseres Verständnis aller Parteien herzustellen. Dadurch können die nötigen Hilfestellungen geleistet werden, die zu einer besseren Integration beitragen und den Menschen durch das Gesetz zustehen. Ich spüre immer wieder die Dankbarkeit der Betroffenen, was mir viel Kraft für meine Arbeit gibt.

Der Sozialstaat wird von den gesellschaftlichen Entwicklungen immer wieder herausgefordert, in seiner Sozialpolitik dynamisch zu sein. Gleichzeitig muss er Sicherheit geben und für eine gerechte Umverteilung sorgen. Zu mir kommen oft Menschen, die sagen, dass sie keine Wohnung finden, weil es zu viele Bewerberinnen und Bewerber gibt. Und ohne einen Wohnsitz finden sie auch keine Arbeit. Da möchte und kann ich helfen, sowohl durch meine Arbeit als auch durch meine Einbindung in das System. Grundsätzlich tut jeder, der Steuern zahlt, etwas für die Gemeinschaft. So muss das auch sein. Jeder trägt seinen Teil bei – nach seinem Talent und seinen Möglichkeiten.«

»JEDER SOLLTE FÜR DEN ANDEREN AUFKOMMEN«

Max Boecker wohnt seit eineinhalb Jahren in seiner eigenen Wohnung und beschäftigt als Arbeitgeber zehn 24-Stunden-Assistenten. Der 30-Jährige ist studierter Sozialarbeiter und im Personalwesen einer Bonner Gebäudereinigungsfirma in Vollzeit tätig.

»Seit über zwei Jahren arbeite ich als Sozialarbeiter bei einer Firma für Gebäudereinigung. Sobald es irgendwo ein Problemchen gibt, bin ich für das Team der Ansprechpartner und versuche, es zu lösen. Sowohl bei meiner Arbeit als auch in meinem sonstigen Alltag bekomme ich Unterstützung von meinen Assistenten. Sie ermöglichen es mir, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Ich lebe mit einer Spastik, also mit starken Muskelverkrampfungen. Meine ganze Körperhaltung ist antrainiert. Früher war es so, dass ich nur auf dem Rücken liegen und nicht mal die Arme bewegen konnte.

In Sachen Bildung habe ich das Komplettprogramm einmal durchgezogen – vom integrativen Kindergarten bis zum Studium. Früher haben mir meine Eltern geholfen, in Schule und Uni hatte ich Zivildienstleistende an meiner Seite, später FSJler. Ich habe sie immer selbst rekrutiert und verwaltet. Hätte ich dafür auf die Unterstützung durch eine Organisation gewartet, wäre nichts passiert. Heute bekomme ich ein monatliches Budget ausgezahlt, mit dem ich haushalte. Davon bezahle ich insgesamt zehn Assistenten – zwei Festangestellte sowie Werkstudenten und 450-Euro-Kräfte. Das alles zu verwalten ist viel Arbeit. Aber der Vorteil ist, dass ich mein Leben selbst planen und mir aussuchen kann, wer für mich arbeitet.

Um die 24-Stunden-Assistenz zu beantragen und zu bekommen, habe ich sehr viel Geduld und Zeit gebraucht. Ich erinnere mich noch an den Antrag, den ich ausfüllen musste. Das waren 17 Seiten mit teilweise sehr persönlichen Fragen. Die Leistung kostet Geld, das ist mir klar. Deutschland hat aber im Jahr 2009 das Gesetz unterschrieben, dass jeder das Recht auf ein eigenständiges Leben hat. Für mich wäre das aber ohne die 24-Stunden-Assistenz nicht möglich. Es wird einem manchmal sehr schwer gemacht. Zum Beispiel erklärt einem keiner, welche Leistungen einem zustehen. Das habe ich auch besonders nach dem Studium bei der für mich doch sehr komplizierten Job- und Wohnungssuche gemerkt. Es war zum Beispiel unglaublich schwierig, eine geeignete und bezahlbare Wohnung zu finden. Da war ich völlig auf mich alleine gestellt und habe mich vom Staat alleine gelassen gefühlt. Nur dank meiner Eltern und meiner Freunde konnte ich mir mein Leben so gestalten, wie es gerade ist. Hier wünsche ich mir, vom Staat noch mehr an die Hand genommen und beraten zu werden.

Meiner Meinung nach ist der Sozialstaat dafür da, den Leuten, die Hilfe brauchen, diese Hilfe auch zu geben. Wir sind eine Gemeinschaft, und jeder sollte für den anderen aufkommen. In der Praxis werden oft unterschiedliche Gewichtungen vorgenommen – je nachdem, welches Thema gerade ›in‹ ist. Wenn ich das auf meine Situation beziehe, meine ich, dass Menschen mit Behinderung eine viel größere Lobby brauchen.«



»HINTER DEM BEGRIFF LEISTUNGSEMPFÄNGER STEHT IMMER EIN MENSCH«



Nach einem freiwilligen diakonischen Jahr entschied sich Ulrich Lüking für das Berufsfeld Soziale Arbeit. Der 52-Jährige ist gebürtiger Westfale, studierte Sozialpädagogik an der Fachhochschule in Köln und ist heute im Landschaftsverband Rheinland als Regionalabteilungsleiter im Dezernat Soziales tätig. Im Mittelpunkt der Arbeit des Dezernats stehen Leistungen und Angebote für Menschen mit wesentlichen Behinderungen.

»Eigentlich bin ich Landwirt. Wenn ich das erzähle, müssen die meisten Menschen schmunzeln, denn heute bin ich in einem ganz anderen Bereich tätig. Zwar bin ich auf einem landwirtschaftlichen Betrieb aufgewachsen, doch ich hatte durch mein familiäres und soziales Umfeld früh Kontakt zur sozialen Arbeit. Während meiner Oberstufenzeit habe ich in einem Wohnheim für geistig behinderte Männer gearbeitet und nach dem Abitur direkt ein freiwilliges diakonisches Jahr geleistet. Später war ich lange in Werkstätten für Menschen mit geistiger und psychischer Behinderung tätig. Die Menschen, die ich dort kennengelernt habe, hatten ganz unterschiedliche Vor- und Lebensgeschichten, was meinen Horizont sehr erweitert hat.

Seit 2012 arbeite ich für den Landschaftsverband Rheinland mit Sitz in Köln. Im Dezernat 7 – Soziales leite ich eine der zehn Regionalabteilungen. Der LVR ist ein überörtlicher Träger der Sozialhilfe und führt bestimmte Aufgaben für die rheinischen Kommunen zentral aus. Für den Einzelfall heißt das zum Beispiel, dass wir in den Bereichen Wohnen und Arbeiten Leistungen gewähren, Anspruchsvoraussetzungen und Bedarfe prüfen und diese mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen in Einklang bringen. Mit dem Beschluss der UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2009 und dem neu beschlossenen Bundesteilhabegesetz haben sich viele Chancen aufgetan, den Menschen mehr Selbstständigkeit zu ermöglichen. Es bereitet mir Freude, wenn ich sehe, dass gesetzliche Vorhaben auch in der Realität funktionieren.

Ich erlebe meinen Arbeitgeber so, dass er seine Funktion als Kostenträger durch den Anspruch der fachlichen Weiterentwicklung ergänzt. Der gesetzliche Rahmen lässt einen gewissen Handlungsspielraum zu, den wir nach unserem Ermessen gestalten können. Uns leitet dabei, dass hinter dem Begriff Leistungsempfänger immer ein Mensch mit ganz individuellen Bedarfen und Möglichkeiten steht. Ein Beispiel: Manche Menschen mit Behinderung möchten in einer Wohngemeinschaft wohnen und teilen sich eine Assistenzkraft. Das ist für den Kostenträger finanziell relativ günstig. Doch das Modell passt nicht für jeden. Deswegen ermöglichen wir Alleinwohnenden eine 24-Stunden-Assistenz. Herauszufinden, was für den Einzelnen eine bedarfsgerechte Leistung darstellt, und dabei die Kosten für den Staat im Blick zu behalten, ist eine herausfordernde, aber auch sehr spannende Aufgabe. Dafür muss man mit den Menschen in Kontakt sein und den Austausch suchen. Wenn diese persönliche Kommunikation gelingt, ist das für mich ein Erfolgserlebnis.«

DER SOZIALSTAAT IM WANDEL: INTERNATIONALE PERSPEKTIVEN

Weltweit existieren soziale Sicherungssysteme, die den Bürgerinnen und Bürgern die Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen, soziale Gerechtigkeit schaffen und Lebensrisiken abfedern sollen. Die Art der Umsetzung dieser Grundidee des Sozialstaates variiert von Land zu Land und geht mit den politischen, technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen Hand in Hand. Kann durch Umverteilung soziale Gerechtigkeit erreicht werden? Welches sind die derzeitigen Herausforderungen bei der Weiterentwicklung des Sozialstaats und wie begegnet man ihnen? Was sollte ein Sozialstaat im 21. Jahrhundert leisten? Nicht nur in Deutschland stellen sich Menschen Fragen zur Zukunft der sozialen Sicherung. Die folgenden Statements sind im Rahmen einer Veranstaltung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Berlin im Juni 2017 entstanden und greifen zum Teil internationale Perspektiven, zum Teil Ansichten aus Deutschland auf.

Monika Queisser

Leiterin Abteilung Sozialpolitik

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)



**DER DEUTSCHE SOZIALSTAAT
IST VERGLEICHSWEISE AKTIVIEREND**

»Wir sehen in den neuesten Arbeiten der OECD, dass sich Bildung, Gesundheit und Erwerbstätigkeit gegenseitig bedingen. Ungleichheiten entstehen früh und verstärken sich über den Lebenszyklus hinweg bis zur Rente. Durch Umverteilung im Alter lässt sich aber nicht alles kompensieren, was über den Lebenszyklus schiefgegangen ist.

Wir müssen Ungleichheit schon im frühkindlichen Bereich und im Schulsystem angehen und Kindern aus ärmeren Elternhäusern bessere Startmöglichkeiten geben. Dann ist letztendlich auch weniger Umverteilung bei den Renten nötig. Viele Probleme entstehen, wenn die Systeme so strukturiert sind, dass es keine Anreize dafür gibt, etwas Neues, wie zum Beispiel einen neuen Job, zu wagen, weil das Sozialsystem einen solchen Weg nicht begleitet. Der deutsche Sozialstaat ist hier aber im Vergleich zu vielen anderen OECD-Ländern recht aktivierend.

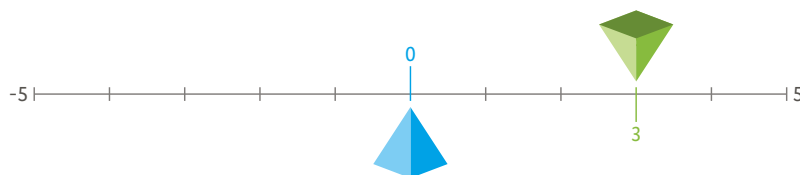
Wir sehen in vielen OECD-Ländern eine neue Herausforderung, nämlich, Wohnen als sozialpolitisches Problem zu begreifen und mehr in soziale Wohnungspolitik zu investieren. Viele Haushalte geben bis zu einem Drittel ihres Einkommens für Miete oder Rückzahlung von Wohnungskrediten aus, trotzdem wird das bisher oft nicht als sozialpolitisches Thema begriffen. Gerade für junge Leute, die es oft schwer haben, sich im Erwerbsleben zu etablieren, aber auch für Familien, die sich keine Wohnung in der Stadt leisten können, ist das eine wichtige Anforderung an den Sozialstaat.«

Was ist Ihnen persönlich am Sozialstaat wichtig?

- Empowerment (Befähigung)
- Teilhabe
- Schutz

Was ist in Ihrem Land die drängendste Herausforderung bei der Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme?

Integration von verschiedenen Sicherungssystemen zur nahtlosen Begleitung der Menschen über das gesamte Leben, damit Ungleichheit so bald wie möglich identifiziert und verringert wird



Wie gut erfüllen die sozialen Sicherungssysteme in Ihrem Land die Funktion, für Gerechtigkeit zu sorgen?

Wie wird sich aus Ihrer Sicht der Sozialstaat in Ihrer Heimat weiterentwickeln?



Prof. Evelyn L. Forget

Professorin, Department of Community Health Sciences
University of Manitoba

Was ist Ihnen persönlich am Sozialstaat wichtig?

- Bezahlbarkeit
- Vertrauen

Was ist in Ihrem Land die drängendste Herausforderung bei der Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme?

Grundlegende Unterstützung von Erwachsenen

DER SCHLÜSSEL LIEGT DARIN, VERÄNDERUNGEN ZU AKZEPTIEREN

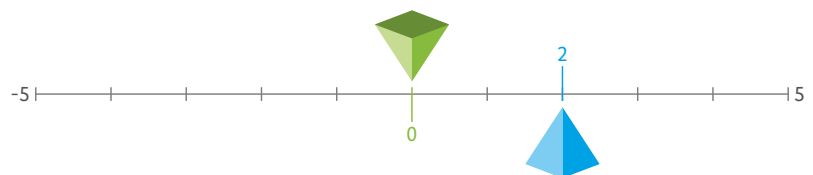
»Ich denke, dass Umverteilung ein wichtiger Aspekt sozialer Gerechtigkeit ist. Sie kann durch das Einkommenssystem erreicht werden. Ich bin eine große Befürworterin des Grundeinkommens in Form von erstattungsfähigen Steuergutschriften. Zudem glaube ich, dass eine progressivere Ausgestaltung des Einkommenssteuersystems zu besseren Resultaten führen würde. Eine der Herausforderungen für Kanada ist es, ein System zu entwickeln, durch das jeder Erwachsene adäquate Grundunterstützung erhält.

Viele Steuerzahlerinnen und Steuerzahler wünschen sich mehr Kontrolle darüber, wie Bezieher von Sozialleistungen das wenige Geld, das ihnen zur Verfügung steht, ausgeben. Leistungen, die in Form von Verbrauchsgütern ausgehändigt werden, sind aber ein grundlegendes Problem unserer Gesellschaft. Diese Programme müssen verändert werden, wenn wir Gleichheit fördern wollen. Wir dürfen Menschen nicht sagen, wie sie ihr Geld auszugeben haben. Stattdessen sollten wir sicherstellen, dass sie ein angemessenes jährliches Einkommen erhalten. Und wir müssen als Gesellschaft über die offensichtliche Gewichtung zwischen Steuern und Kosten der Programme sprechen und einfachere geldbasierte Systeme einführen.

Die Herausforderung besteht darin, Menschen von der Notwendigkeit von Veränderung zu überzeugen. Menschen engagieren sich aus sehr verschiedenen Gründen für die bestehenden Programme. Die Existenzgrundlage einiger Menschen hängt von ihnen ab. Andere vertrauen der Gesellschaft nicht, dass sie ihnen eine Chance gibt. Deshalb besteht die eigentliche Herausforderung darin, Ängste abzubauen und den Menschen die Vorteile von Veränderung nahezubringen.«

Wie gut erfüllen die sozialen Sicherungssysteme in Ihrem Land die Funktion, für Gerechtigkeit zu sorgen?

Wie wird sich aus Ihrer Sicht der Sozialstaat in Ihrer Heimat weiterentwickeln?



Martin Blomsma
 Politikberater für die Direktion
 Eurofound



CHANCEN AUF DEM ARBEITSMARKT VERGRÖßERN

»Soziale Gerechtigkeit wird bereits mittels Umverteilung erreicht. Die Umverteilungsfunktion des Sozialstaats begünstigt sowohl Menschen mit höherem als auch solche mit niedrigerem Einkommen. Der Staat fördert zum Beispiel kulturelle Veranstaltungen, die Oper und andere Events. Auf der anderen Seite trägt er zur Verringerung der Armut bei, unterstützt Menschen mit wenig Finanzmitteln durch Bereitstellung von Grundsicherung und nimmt die Arbeitslosigkeit in Angriff.

Der Sozialstaat sollte sich weniger auf langfristig ausgelegte Hilfsleistungen konzentrieren. Es ist fundamental, dass Menschen im erwerbsfähigen Alter so bald wie möglich auf den Arbeitsmarkt zurückkehren können. Flankierende Maßnahmen im Rahmen von sinnvollen Unterstützungsleistungen sollten nur für den Zeitraum zwischen einzelnen Jobs bereitgestellt werden, um einen angemessenen Lebensstandard der Betroffenen zu gewährleisten.

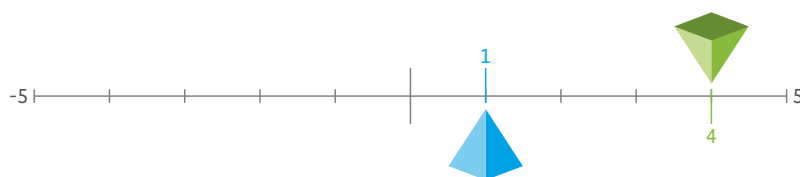
Das Kapital einer Person liegt in ihren Kompetenzen und ihrer Lernfähigkeit. Es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, für einen kontinuierlichen Zuwachs dieses Kapitals zu sorgen. Der Staat ist nur einer von vielen. Der Staat sollte dafür sorgen, dass Unternehmen ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht so einfach entlassen können. Er sollte Unternehmen verpflichten, in die Kompetenzen ihrer entlassenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu investieren. Dahinter steht die Absicht, deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu vergrößern. Der Sozialstaat sollte außerdem Schulungsmöglichkeiten für Menschen bieten, die nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind und eine Beschäftigung suchen. Er muss für die Befähigung seiner Bürgerinnen und Bürger sorgen, anstatt auf passive Einkommenssicherungen zu setzen.«

Was ist Ihnen persönlich am Sozialstaat wichtig?

- Einkommenssicherheit
- Entwicklung anregen
- Ungleichheiten verringern

Was ist in Ihrem Land die drängendste Herausforderung bei der Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme?

- Integration von ethnischen Minderheiten in den Arbeitsmarkt
- Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfeleistungen verringern, indem mehr Jobchancen, auch für gering qualifizierte Arbeitskräfte, geschaffen werden



Wie gut erfüllen die sozialen Sicherungssysteme in Ihrem Land die Funktion, für Gerechtigkeit zu sorgen?

Wie wird sich aus Ihrer Sicht der Sozialstaat in Ihrer Heimat weiterentwickeln?



Markus Sailer

Hauptreferent im Bereich für Entwicklungsfragen der sozialen Sicherheit und Altersvorsorge
Deutsche Rentenversicherung Bund

Was ist Ihnen persönlich am Sozialstaat wichtig?

- Berechenbarkeit
- Fairness
- Langfristige Bezahlbarkeit

Was ist in Ihrem Land die drängendste Herausforderung bei der Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme?

- Integration von Migranten
- Förderung einer breiten Inklusion im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt
- Schaffung eines ausreichenden Wohnungsangebots
- Begrenzung von regionalen Disparitäten
- Kontinuierliche Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an die Veränderung der Lebenslagen und den technischen Fortschritt

ARMUTSBEKÄMPFUNG, OHNE DIE MITTE ZU VERLIEREN

»Der Armuts- und Reichtumsbericht hat gezeigt, dass die Entwicklung der Einkommens- und Vermögenspositionen sehr differenziert zu sehen ist. Die politische Diskussion über Umverteilung fokussiert einerseits die oberen Gruppen der Einkommensbezieherinnen und Einkommensbezieher und die Vermögensbesitzerinnen und Vermögensbesitzer, zum anderen die Armutsrisikogruppen. Diese Betrachtung hat (mindestens) zwei Mängel: Die mittleren Einkommensgruppen kommen in der Diskussion nicht vor. Und: Es wird mehr auf das Jahreseinkommen geschaut als auf Perspektiven im Lebenszyklus.

Ich sehe, dass die Lebensverhältnisse im 21. Jahrhundert sehr vielfältig sind. Die Einkommens- und Lebenssicherung muss dieser Vielfältigkeit gerecht werden. Es sind beispielsweise ergänzend zu den »traditionellen« staatlichen und sozialen Sicherungssystemen betriebliche und private Systeme nötig. Der Wunsch nach langer und guter Ausbildung und danach, die längere Lebenszeit bei guter Gesundheit auch mit längerer Erwerbstätigkeit zu verbringen, ist unterstützenswert.

Bei der Weiterentwicklung der Sozialsysteme sehe ich das schwierige Problem darin, einen umfassenden Ansatz für benachteiligte Gruppen zu finden – zum Beispiel für Familien, in denen die Eltern und somit auch die Kinder in einer schwierigen Situation und mit wenig beruflicher Perspektive leben. Wichtig ist, dieses Problem anzugehen und dabei die Mitte der Gesellschaft nicht aus dem Auge zu verlieren. Armutsbekämpfung heißt nicht das Gleiche wie Politik, die an der Mitte der Gesellschaft ansetzt.«

Wie gut erfüllen die sozialen Sicherungssysteme in Ihrem Land die Funktion, für Gerechtigkeit zu sorgen?

Wie wird sich aus Ihrer Sicht der Sozialstaat in Ihrer Heimat weiterentwickeln?



Anton Eckersley
 Leiter Internationale Beziehungen
 Ingeus

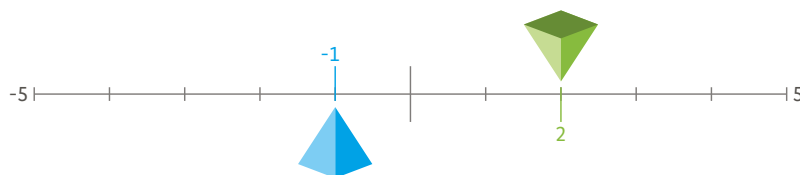


**PLURALEN ARBEITS- UND LEBENSWEGEN
 GERECHT WERDEN**

»Um Wohlstand in Form staatlicher Hilfe umzuverteilen, müssen wir zunächst Wohlstand schaffen. Das heißt, dass arbeitsfähige Menschen arbeiten und mit ihren Steuern das System finanzieren sollen. Das Rückgrat aller sozialen Gerechtigkeit muss die Erschaffung eines Rahmens sein, der alle Bürgerinnen und Bürger darin unterstützt, ihre Lebenschancen bestmöglich zu nutzen, indem sie hochwertige Arbeit finden, ausüben und berufstätig bleiben können, um damit soziale Mittel für sich selbst und weniger begünstigte Menschen zu generieren.

Es gibt mehrere Schlüsselbereiche, die der Sozialstaat im Blick haben sollte, damit allen Menschen Lebenschancen offenstehen. Erstens müssen mehr Frauen auf den Arbeitsmarkt, um Kinderarmut und soziale Benachteiligung unter ärmeren Familien zu reduzieren. Zweitens muss mehr auf die sich ändernde Arbeitswelt geachtet werden, vor allem in Bezug auf die Änderung der Arbeitszeiten. Heutzutage braucht der Arbeitsmarkt mehr temporäre Jobs oder Teilzeitstellen. Diese Jobs können für einige Gruppen, wie Seniorinnen und Senioren oder Frauen mit Betreuungsaufgaben, geeignet sein. Allerdings sind die meisten Sozialsysteme immer noch um die traditionelle Vierzigstundenwoche herum aufgebaut. Und schließlich gibt es den globalen Trend, dass Menschen erst spät oder gar nicht in Rente gehen. Menschen sollten frei entscheiden können, ob sie nach dem gesetzlichen Rentenalter weiterarbeiten möchten oder nicht. Die Sozialsysteme müssen sich unter anderem in Bezug auf Gesundheit und Krankheit innovativ anpassen.

In den meisten Ländern ist der Sozialstaat so ausgerichtet, dass er als Sicherheitsnetz für Menschen fungiert, die nicht selbst für sich sorgen können. In einer sich schnell ändernden Welt, in der es vermehrt plurale Arbeits- oder Lebenswege für die Bürgerinnen und Bürger geben wird, muss der Sozialstaat Menschen ermutigen, mehr Verantwortung für sich selbst zu übernehmen, und im Gegenzug an ihre Lebensentscheidungen angepasste Hilfen anbieten.«



Was ist Ihnen persönlich am Sozialstaat wichtig?

- Langfristige Bezahlbarkeit Lohnersatz für Personen im erwerbsfähigen Alter zur Unterstützung von Arbeitslosen, eine Arbeit zu finden, oder als Einkommenszuschlag für Menschen mit niedrigem Lohn
- Sozialunterstützung für Menschen, die nicht arbeiten oder nicht arbeiten können
- Familienunterstützung für diejenigen, die sich Kinder wünschen, und um Kinderarmut zu verringern

Was ist in Ihrem Land die drängendste Herausforderung bei der Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme?

Finanzielle Unterstützung einer Gruppe – wie zum Beispiel der Älteren durch Renten – verursacht »Spannungen« im System

Wie gut erfüllen die sozialen Sicherungssysteme in Ihrem Land die Funktion, für Gerechtigkeit zu sorgen?

Wie wird sich aus Ihrer Sicht der Sozialstaat in Ihrer Heimat weiterentwickeln?



László Andor

Senior Fellow
Hertie School of Governance

Was ist Ihnen persönlich am Sozialstaat wichtig?

- Kinderbetreuung
- Altersversorgung
- Krankengeld

Was ist in Ihrem Land die drängendste Herausforderung bei der Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme?

Am wichtigsten wäre es, der rückläufigen Entwicklung des Sozialsystems entgegenzuwirken, da in den letzten sieben Jahren der Trend in Richtung Begünstigung der Mittel- und Oberschicht ging, insbesondere beim Thema Wohnen. Es gibt viele unterschiedliche Arten von Begünstigungen für Personen mit höherem Einkommen. Zum Beispiel wurden Unterstützungsleistungen für Kinder gekürzt. Stattdessen gab es neue Steuervergünstigungen, die natürlich bei höheren Einkommen zu einer größeren Entlastung führen. Gleichzeitig wurde die Pensionsobergrenze abgeschafft. Meiner Ansicht nach wäre es angesichts der zunehmenden Armut dringend notwendig, dies zu ändern und für Gerechtigkeit zu sorgen, beispielsweise indem mehr Geld für die unteren Gesellschaftsschichten vorgesehen wird.

Wie gut erfüllen die sozialen Sicherungssysteme in Ihrem Land die Funktion, für Gerechtigkeit zu sorgen?

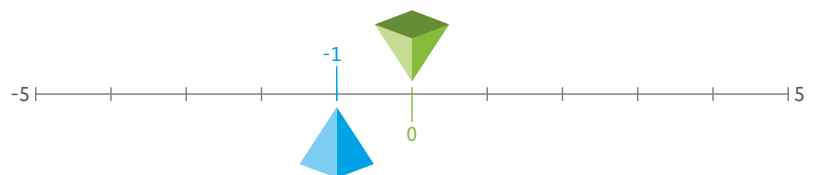
Wie wird sich aus Ihrer Sicht der Sozialstaat in Ihrer Heimat weiterentwickeln?

KEIN GRUNDEINKOMMEN

»Umverteilung in Form von Steuern und Leistungen ist sehr wichtig, um für soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Allerdings bezogen in den letzten sieben Jahren Personen aus der Mittel- und Oberschicht die meisten Leistungen. Das Sozialsystem bietet ihnen Kinderzulagen, Steuervergünstigungen oder Leistungen im Bereich des Wohnens. Wegen der zunehmenden Armut muss sich das aktuelle System ändern. Es muss für mehr Gerechtigkeit sorgen, indem Vermögen in die Unterschicht geleitet wird.

Die Chancen und Möglichkeiten, die einem Menschen geboten werden, bestimmen den Lauf seines Lebens. Ich bin ein Anhänger der einheitlichen Kinderbetreuung und gleicher Kinderbeihilfen, denn die Gesellschaft oder der Staat müssen alle Kinder gleich behandeln, unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund. Was die Altersvorsorge betrifft, so sollten die Menschen ermutigt werden, eine Karriere zu wählen und in ihre eigenen Fähigkeiten zu investieren. Anstatt staatlicher Garantien betreffend die Pensionshöhe sollte es mehr Garantien für soziale Sicherheit und Chancengleichheit für Kinder geben.

Ich bin nicht vom bedingungslosen Grundeinkommen überzeugt. Es kann schon sein, dass Automatisierung und Technologie vielleicht in diese Richtung führen werden. Wir sind dieser zukünftigen Herausforderung aber noch nicht allzu nahe. Für mich gehen eine hohe Beschäftigungsrate und ein starkes Sozialsystem Hand in Hand. Qualitative Beschäftigung sollte der Schwerpunkt sozialpolitischer Maßnahmen bleiben, und die unteren Gesellschaftsschichten sollten mehr von der Umverteilung profitieren, damit für mehr Gleichheit gesorgt wird.«



Sukti Dasgupta

Leiterin des Amtes für Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik,
Abteilung für Beschäftigungspolitik
Internationale Arbeitsorganisation (ILO)



OHNE POLITISCHE KOHÄRENZ GIBT ES KEINE SOZIALE GERECHTIGKEIT

»Da wir uns in einem Teil der Welt befinden, in dem die Lücke zwischen den Mittellosen und Reichen immer größer wird, ist eine Umverteilung mittels wirtschaftlicher und sozialer Politiken und der Schaffung von geeigneten Arbeitsplätzen unabdingbar, um für soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Damit dies geschieht, brauchen wir die richtigen Einrichtungen und einen Dialog, um geeignete Arbeitsplätze für alle Frauen und Männer und insbesondere junge Menschen im erwerbsfähigen Alter zu schaffen. Zudem benötigen wir eine soziale Grundsicherung für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig von ihrem Beruf, sozioökonomischem Hintergrund, Geschlecht und ihrer ethnischen Zugehörigkeit.

Eine politische Kohärenz zwischen den unterschiedlichen politischen Bereichen ist im Hinblick auf das Ziel der sozialen Gerechtigkeit unabdingbar. Unterschiedliche Politikinstrumente müssen miteinander vernetzt und auf koordinierte Art und Weise gemeinsam eingesetzt werden.

Die Entscheidungen, Eigenheiten und die Meinung einer jeden bzw. eines jeden sind wichtig und müssen respektiert werden. Damit das Sozialsystem funktioniert, bedarf es aber gleichzeitig einer kollektiven Stimme sowie gemeinsamer Entscheidungen und Handlungen.«

Was ist Ihnen persönlich am Sozialstaat wichtig?

- *Grundlegende Sicherheit – Gesundheit, Wohnen, Bildung und Erfüllung von Grundbedürfnissen – für alle*
- *Produktive und frei gewählte Arbeit mit dem Ziel der Vollbeschäftigung*
- *Mitsprache und Dialog*

Keine Angabe zur Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme

3

DEBATTE

RENTE UND DIE ZUKUNFT DES GENERATIONEN-VERTRAGES

Kaum ein sozialpolitisches Thema wird in der Öffentlichkeit derart breit und vehement diskutiert wie Fragen der Alterssicherung. Dass dabei die Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung im Mittelpunkt steht, erklärt sich nicht nur aus ihrem Gewicht (schließlich ist sie für den übergroßen Teil der Bevölkerung die wichtigste Einkommensquelle im Alter), sondern auch aufgrund ihres Charakters als Pflichtversicherung: Die Frage, in welchem Verhältnis Beiträge und Leistungen zwischen der jeweiligen Erwerbs- und der Rentnergeneration zueinander stehen, entscheidet darüber, ob sowohl die Höhe der Rente (als Ertrag eines vorherigen Erwerbslebens) als auch die Höhe der Beiträge (als Belastung im Erwerbsleben) gesellschaftlich als angemessen wahrgenommen werden. Während der Schwerpunkt der Debatte bis vor wenigen Jahren auf dem Aspekt der finanziellen Angemessenheit lag, hat seitdem eine Verschiebung des Akzentes stattgefunden: Nunmehr konzentriert sich die Diskussion auf die Frage, wie angesichts unsteter Erwerbsbiografien und Phasen niedriger Arbeitsentgelte für alle langjährig Versicherten sichergestellt werden kann, dass die Leistungen der Rentenversicherung oberhalb des Niveaus der Grundsicherung im Alter liegen. Hier bestehen unterschiedliche Auffassungen, ob dieses Ziel im bestehenden System der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht wird oder ob eine Umstellung notwendig ist; diese Debatte soll anhand der Beiträge zweier langjähriger Experten zur Frage der Alterssicherung exemplarisch illustriert werden.

Dr. Thomas Ebert, langjähriger Referent bei der SPD-Bundestagsfraktion, 1998 bis 2000 Abteilungsleiter Sozialversicherung im BMA, lebt als freier Publizist in Bonn.

Dr. Reinhold Thiede arbeitet als Leiter des Geschäftsbereichs Forschung und Entwicklung bei der Deutsche Rentenversicherung Bund.

DEN GENERATIONENVERTRAG ERNEUERN

Thomas Ebert

Der klassische Generationenvertrag beruhte auf dem Grundsatz der kollektiven Solidarität, die ihren adäquaten Ausdruck im Umlageverfahren gefunden hat. Mit den Reformgesetzen der rot-grünen Koalition wurde dieser Generationenvertrag im Grundsatz gebrochen. Das umlagefinanzierte Rentensystem existiert zwar weiter, aber nur noch im Modus des permanenten schrittweisen Abbaus. Freiwillige private und betriebliche Vorsorge sollte dann die Lücke schließen.

Die Bilanz nach 15 Jahren zeigt aber, dass diese Rechnung nicht aufgegangen ist. Von flächendeckender Verbreitung und ausreichendem Umfang der Zusatzvorsorge kann keine Rede sein, und die Qualität der von der privaten Finanzwirtschaft angebotenen Altersvorsorgeprodukte ist teilweise mangelhaft. Darüber hinaus wird auch die finanzielle Konsolidierung des Rumpf-Rentensystems langfristig verfehlt; trotz kontinuierlichen Abbaus des Rentenniveaus wird der Beitragssatz auf die Arbeitslöhne langfristig – also etwa bis 2060 – auf beinahe 25 Prozent ansteigen, das heißt auf eine Höhe, die (jedenfalls aus der Sicht der damaligen Reformer) unvertretbar hoch ist.

Die Reform ist weniger daran gescheitert, dass die Idee der Teilumstellung des Rentensystems auf das Kapitaldeckungsverfahren als solche schlecht war, als vielmehr an ihrer bereits im Ansatz völlig falschen Umsetzung. Erstens war eine wirklich flächendeckende Zusatzvorsorge auf freiwilliger Basis von vornherein illusorisch, und zweitens hat es sich als fatal erwiesen, dass der Gesetzgeber einen substanziellen Teil der Alterssicherung – nämlich die Lebensstandardsicherung – aus der Generationensolidarität herausgenommen und der Finanzwirtschaft übertragen hat, ohne sich darum

zu kümmern, ob der private Markt geeignete und kostengünstige Altersvorsorgeprodukte zur Verfügung stellt, ob die Verbraucherrechte gewährleistet sind und ob die erforderliche Markttransparenz besteht. Dies versäumt zu haben, war ein unverzeihliches und nicht wiedergutzumachendes politisches Versagen der damaligen Reformer.

Grundsätzlich gibt es jetzt vier Optionen: (1) die Verschärfung des Reformkurses, das heißt vor allem weitere Absenkung des Rentenniveaus und Anhebung der Regelaltersgrenze über das 67. Lebensjahr hinaus, (2) die Rückabwicklung der Reformen und die Wiederherstellung des früheren Zustandes, (3) Schadensbegrenzung durch Reparaturen auf Basis der durch die Reformen geschaffenen Tatsachen und (4) Erneuerung des Generationenvertrages durch eine umfassende Systemreform.

Die erste Option, die zum Beispiel vom Sachverständigenrat propagiert wird, kommt nicht ernsthaft in Betracht, weil sie überhaupt keine Antwort auf die damit verbundenen sozialpolitischen Folgeprobleme gibt. Die zweite Option wird früher oder später an der damit verbundenen hohen Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen scheitern.

Bei der dritten Option, der Schadensbegrenzung, gibt es vielfältige Möglichkeiten, so zum Beispiel Ausbau der betrieblichen Altersversorgung, Stopp des Abbaus des Rentenniveaus, Ausbau von Elementen bedarfsorientierter Mindestsicherung und Weiterentwicklung der Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten oder Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds für die kapitalgedeckte Vorsorge. Solche Maßnahmen bringen zwar partielle Verbesserungen, erzeugen aber teil-

weise neuen Finanzierungsbedarf und schaffen höchstens Zeitgewinn. In Wirklichkeit können die Probleme unseres Alterssicherungssystems nicht mehr innerhalb der herkömmlichen Strukturen gelöst werden:

- Sicherung eines angemessenen Rentenniveaus und Stabilisierung der Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen bei langfristig weiter steigender Alterslast: Aus dem Dilemma, dass entweder das Rentenniveau zu niedrig oder der Beitragssatz zu hoch ist, gibt es innerhalb des gegenwärtigen Systems auf die Dauer kein Entrinnen, es sei denn der Steueranteil an der Finanzierung wird so weit erhöht, dass die Rentenversicherung aufhört, eine Versicherung zu sein. Die mittelfristige Festschreibung von Sicherungsniveau und Beitragssatz löst dieses Problem nicht wirklich, sondern verschiebt es nur; die Stunde der Wahrheit wird Mitte der 2020er Jahre kommen, wenn die Alterslast wieder deutlich ansteigen wird.
- Vermeidung von Altersarmut: Die Altersarmut wird wachsen, und zwar einerseits wegen des sinkenden Rentenniveaus und andererseits aus strukturellen Gründen, weil es als Folge des Wandels der Arbeitswelt und des Verfalls des Normalarbeitsverhältnisses immer mehr Personen geben wird, deren Versicherungsbiografien Lücken aufweisen oder die überhaupt keine Altersversorgungsansprüche erwerben. Gegen beides helfen auf lange Sicht keine Konstruktionen, die mit Einkommensanrechnung verbunden sind und/oder nur für langjährig Versicherte reserviert sind.
- Alterssicherung der Frauen jenseits der traditionellen Ehezentrierung: Trotz gestiegener Erwerbstätigkeit der Frauen beruht ihre Alterssicherung wegen Lohnungleichheit und größeren Versicherungslücken noch immer im Wesentlichen auf der Ehe; wenn aber die Neigung zur Eheschließung zurückgeht und Ehescheidungen häufiger werden, wird es ein massives Altersarmutproblem bei Frauen geben, und zwar unabhängig vom Problem des sinkenden Rentenniveaus.

Es gibt einen gemeinsamen zentralen Ansatz für die Lösung dieser miteinander verschränkten Probleme, nämlich die Lasten auf breitere Schultern zu verteilen, die Finanzierungsbasis zu erweitern und das Element der solidarischen Umverteilung in der Alterssicherung zu stärken. Alle Einkommensbezieherinnen und -bezieher müssen mit ihren gesamten Einkommen unabhängig von deren Art und Höhe und unabhängig von ihrer Berufsgruppe und ihrem sozialen Status zur Finanzierung beitragen. Dies ist aber nicht innerhalb des historisch gewachsenen deutschen Alterssicherungssystems zu verwirklichen, sondern verlangt einen weitgehenden Umbau. Daraus ergeben sich vor allem folgende Konsequenzen:

- Das antiquierte und vordemokratische berufsständische Prinzip, demzufolge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Beamtinnen und Beamte sowie verschiedenen Gruppen von Selbstständigen auch bei gleichen sozialen Tatbeständen in der Alterssicherung ungleich behandelt werden, sollte aufgegeben werden; es sollte nur noch ein einziges universelles Alterssicherungssystem für alle geben, zu dem die gesamte Bevölkerung nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit Beiträge zahlt und nach gleichem Recht Leistungen erhält.
- Das in der deutschen Rentenversicherung seit 1957 verankerte Äquivalenzprinzip sollte relativiert und durch eine starke Umverteilungskomponente ergänzt werden.
- Es sollte eine echte Mindestrente für alle eingeführt werden, die weder an versicherungsrechtliche Bedingungen geknüpft noch mit der Anrechnung von sonstigem Einkommen und Vermögen verbunden ist. Wenn diese Mindestrente auf einer breitestmöglichen Bemessungsgrundlage – etwa auf Basis des gesamten Volkseinkommens – finanziert wird, dann wird der Aufwand für die einkommensbezogenen Renten kleiner und die Arbeitseinkommen können entsprechend entlastet werden.

Es ist natürlich nicht möglich, an dieser Stelle ein komplettes Modell für den Umbau des Alterssicherungssystems und die Erneuerung des Genera-

tionenvertrages zu skizzieren. Brauchbare Ansätze, die auch modifiziert und kombiniert werden können, haben zum Beispiel Volker Meinhardt vom DIW (*Meinhardt 2014*) und die Katholischen Sozialverbände mit ihrem Zweistufen-Rentenmodell (*KAB/KfD/KLB/Kolpingwerk 2013*) entwickelt. Das zeigt, dass die Erneuerung des Generationen-

vertrages möglich ist – aber nur dann wenn sich die Rentenpolitik endlich aus den Denkschablonen des berufsständischen Systems und der Dogmatik des Äquivalenzprinzips löst.

WEITERENTWICKLUNG STATT NEUSTART

Reinhold Thiede

Grundlegende Zielsetzung der Alterssicherung ist es, den Versicherten die Sicherung ihres Lebensunterhaltes zu ermöglichen, wenn ihnen dies im Alter oder bei vorzeitiger Invalidität typischerweise nicht mehr aus eigener Kraft möglich ist. Da der Lebensunterhalt während der Erwerbsphase im Wesentlichen mit den Arbeitsentgelten – das heißt bei den abhängig Beschäftigten mit den Löhnen – finanziert wird, diese im Alter bzw. bei Invalidität aber regelmäßig nicht mehr erworben werden, zielt die Rente auf den Ersatz dieser Einkünfte (»Lohnersatzfunktion«).¹ Die Höhe der GRV-Rente orientiert sich dementsprechend an der Entgeltposition der Versicherten im Erwerbsleben, die Finanzierung erfolgt im Wesentlichen aus Beiträgen, deren Höhe sich ebenfalls am Arbeitsentgelt orientiert. Hinsichtlich der Frage, in welchem Umfang das wegfallende Einkommen im Alter ersetzt werden soll, ist das deutsche Alterssicherungssystem am Grundsatz der Lebensstandardsicherung ausgerichtet, d. h. es wird angestrebt, dass die Versicherten »nach einem erfüllten Erwerbsleben« im Alter den zuvor erreichten Lebensstandard in etwa halten können.

Wie diese Zielsetzung konkret realisiert wird, ist von den für die Alterssicherung wesentlichen

ökonomischen, gesellschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen abhängig. Ändern sich diese Rahmenbedingungen, muss auch die Alterssicherung angepasst werden; die Reformfähigkeit eines Alterssicherungssystems ist eine Voraussetzung dafür, dass es in einer sich wandelnden Welt funktionsfähig bleiben kann. Da sich der Wandel der für die Alterssicherung wesentlichen Rahmenbedingungen in der Regel nicht sprunghaft vollzieht, dürfte auch eine schrittweise Weiterentwicklung des Sicherungssystems tendenziell erfolgsversprechender sein als Versuche einer umfassenden Neugestaltung – bei der ja dennoch Reformen notwendig werden, wenn es zu weiteren Veränderungen der Rahmenbedingungen kommt.

Die für die Alterssicherung im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts wohl wichtigste Veränderung der maßgeblichen Rahmenbedingungen war der demografische Wandel. Die Entwicklung von Geburten und Lebenserwartung hat zur Folge, dass der Anteil der Menschen im Rentenalter größer und jener im Erwerbsalter kleiner wird. Die Politik hat hierauf mit zahlreichen Anpassungsreformen im Bereich der Alterssicherung reagiert, beginnend mit der Rentenreform von 1992 bis zu den Reformen im ersten Jahrzehnt des 21. Jahr-

¹ Auch Kapitaleinkünfte können zur Finanzierung des Lebensunterhaltes beitragen; da sie jedoch in der Regel auch im Alter noch anfallen, ist ein Ersatz durch die Alterssicherung nicht erforderlich.

hunderts. Im Kern waren diese Reformen darauf ausgerichtet, die Belastungen des demografischen Wandels angemessen auf die künftigen Beitragszahlerinnen bzw. Beitragszahler und Renterinnen bzw. Rentner sowie den Staat zu verteilen. Bislang scheint dies gelungen: Der Beitragssatz der Rentenversicherung ist heute nicht höher und die Wohlstandsposition der Rentnerinnen und Rentner im Vergleich zur übrigen Bevölkerung nicht geringer als vor 30 Jahren – und dies, obwohl die Zahl der Älteren, die auf 100 Menschen im Erwerbsalter kommen, heute um rund 50 Prozent größer ist als Mitte der 1980er-Jahre. Auch für die Zukunft dürfte – soweit das heute absehbar ist – die gesetzliche Rentenversicherung durch die Reformen der vergangenen Jahre nachhaltig finanziert sein.

Dennoch gilt: Auch in Zukunft bedarf die Alterssicherung Reformen zur Anpassung an die jeweils gegebenen Rahmenbedingungen. Aktuell wird dabei vor allem diskutiert, ob das Ziel der Lebensstandardsicherung auch in Zukunft realisiert werden kann. Unabhängig davon, ob dieses Ziel allein durch Leistungen der GRV oder – so der Leitgedanke unseres Alterssicherungssystems seit Beginn dieses Jahrhunderts – im Zusammenwirken von GRV und betrieblicher und/oder privater Zusatzsicherung angestrebt wird: Voraussetzung für seine Realisierung war seit jeher ein »erfülltes Erwerbsleben«. Die Vermeidung von Erwerbsunterbrechungen bzw. einer vorzeitigen Beendigung des Erwerbslebens (etwa durch Arbeitslosigkeit, Invalidität oder andere Ursachen) – und wo dies nicht möglich ist, gegebenenfalls auch rentenrechtliche Ausgleichsmaßnahmen – sowie ein ausreichendes Einkommen in der Erwerbsphase sind von daher wesentliche Grundlagen für die Realisierung der Lebensstandardsicherung. Die Politik hat in den letzten Jahren einiges unternommen, um diese Voraussetzungen zu verbessern (Abbau von Arbeitslosigkeit, Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente, Einführung des Mindestlohns); gegebenenfalls wird über weitere Schritte nachzudenken sein.

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Veränderungen in der Arbeitswelt, wie sie häufig unter den Schlagworten »Digitalisierung« oder »Arbeit 4.0« zusammengefasst werden. Im Hinblick auf Lohnersatzfunktion und Lebensstandardsiche-

rung sind dabei vor allem zwei Veränderungen von elementarer Bedeutung:

- Zum einen verändern sich die Formen der Erwerbsarbeit, mit denen Einkommen für die Finanzierung des Lebensunterhaltes erzielt wird. Die Abgrenzung zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit verschwimmt, mehrere Beschäftigungsverhältnisse oder mehrere selbstständige Tätigkeiten werden nebeneinander ausgeführt oder eine selbstständige Tätigkeit erfolgt neben einer (Teilzeit-)Beschäftigung (»Erwerbshybridisierung«²).
- Zum anderen verändert sich die Art und Weise, in der Einkommen für die Sicherung des Lebensunterhaltes generiert wird; Formen der Einkommensgenerierung jenseits von Erwerbsarbeit gewinnen an Bedeutung. Beispiele dafür sind etwa der Verkauf selbst erstellter Handarbeiten (über Plattformen wie DaWanda) oder das Anbieten von Übernachtungsmöglichkeiten in der eigenen Wohnung (zum Beispiel über Airbnb). Sofern die so generierten Einkommen mehr als nur eine Kompensation der entstandenen Aufwendungen darstellen, wird die Finanzierung des Lebensunterhaltes nicht mehr nur durch Erwerbsarbeit (und Kapitalerträge) gesichert, sondern auch durch solche (»Freizeit-«)Aktivitäten (»Einkommenshybridisierung«).

Die Alterssicherung kann auch in der durch solche Veränderungen charakterisierten »Arbeitswelt 4.0« ihrer auf eine Lebensstandardsicherung ausgerichteten Lohnersatzfunktion gerecht werden, wenn diese in einem weiteren Sinn als Einkommensersatzfunktion verstanden wird. Dazu sollten zum einen neben den Entgelten aus abhängiger Beschäftigung auch die Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit in die Alterssicherung einbezogen werden, da auch diese im Alter und bei Invalidität regelmäßig nicht mehr erworben werden. Aus systematischer Sicht ist es dabei unerheblich, ob die Absicherung innerhalb der GRV oder in anderen Sicherungssystemen angesiedelt ist. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Erwerbshybridisierung und ihren Charakteristika – Zunahme von Wechseln zwischen verschie-

² Vgl. etwa Welskop-Deffaa, E.-M., Erwerbshybridisierung oder Arbeit 4.0 – Neue Argumente für die Einbeziehung Selbständiger in die gesetzliche Rentenversicherung, in: Soziale Sicherheit 8 (2016).

denen Erwerbsformen, Parallelität von abhängiger und selbstständiger Tätigkeit – spricht aber vieles dafür, dass eine effiziente Absicherung eher bei einer Einbeziehung in die GRV realisierbar ist.

Die Tatsache, dass neben der Erwerbsarbeit möglicherweise auch andere Formen der Erzielung von Einkommen für die Sicherung des Lebensunterhaltes an Bedeutung gewinnen, legt es zum anderen nahe, auch diese Formen der Einkommenserzielung grundsätzlich in den Blick zu nehmen. Sofern sie im Alter typischerweise nicht mehr ausgeübt werden – aber auch nur dann –, wären sie aus systematischer Sicht ebenfalls in die obligatorische Alterssicherung einzubeziehen.

Eine solche Weiterentwicklung der Alterssicherung setzt allerdings voraus, dass die Einkünfte zur Finanzierung des Lebensunterhalts, die im Alter wegfallen, (a) überhaupt identifizierbar und (b) dem Grunde nach und hinsichtlich ihrer Höhe erfassbar sind. Bei der Identifikation dieser Einkunftsarten kommt es vor allem darauf an, ob sie grundsätzlich einen (nennenswerten) Beitrag zur Finanzierung des Lebensunterhaltes liefern und nicht etwa nur eine Kompensation der entstandenen Aufwendungen darstellen. Derartige Fragestellungen sind für die Sozialversicherung nicht grundlegend neu; beispielsweise ist die Frage, ob Einkünfte Entgelt für eine Tätigkeit darstellen oder eher den Charakter einer Aufwandsentschädigung haben, bereits heute für die Einbeziehung in die Versicherungspflicht maßgeblich (so etwa bei der sozialrechtlichen Behandlung der Honorare von Übungsleiterinnen und Übungsleitern in Sportvereinen). Auch Probleme bei der Erfassung der

Höhe grundsätzlich beitragspflichtiger Einkünfte sind kein neuer Tatbestand für die Sozialversicherungen. Gerade die Erfassung von Einkünften aus selbstständiger Tätigkeit könnte im Zuge des digitalen Wandels jedoch zumindest technisch einfacher werden – etwa wenn Produkte oder Dienstleistungen über Internetplattformen angeboten, gegen Entgelt genutzt oder veräußert werden und die dafür entrichteten Zahlungen über die Plattformen erfolgen oder dort registriert werden. Eine erweiterte Interpretation der Einkommensersatzfunktion als Anpassung der Alterssicherung an die Bedingungen der Arbeitswelt 4.0 würde die Rentenversicherung insofern zumindest nicht vor bislang unbekannte neue Probleme stellen.

Eine solche Weiterentwicklung des Alterssicherungssystems erscheint zudem den Bedingungen der Arbeitswelt 4.0 weit eher angemessen als eine grundlegende Neustrukturierung der Alterssicherung in Richtung auf ein im Wesentlichen steuerfinanziertes System. Das dafür erforderliche zusätzliche Steueraufkommen bedarf entweder einer deutlichen Erhöhung des Einkommenssteueraufkommens, das angesichts der Erwerbs- und Einkommenshybridisierung schwer realisierbar sein dürfte – oder aber die Gegenfinanzierung erfolgt über eine Erhöhung der indirekten Steuern. Dadurch würden jedoch vor allem Haushalte mit geringen Einkommen übermäßig belastet. Zudem würden bei einem Verzicht auf Beitragsfinanzierung und Äquivalenzprinzip wichtige Gründe für die Akzeptanz der Alterssicherung aufs Spiel gesetzt.

LITERATUR

Familienbund der Katholiken/Katholische Arbeitnehmerbewegung (KAB)/Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands (KfD)/Katholische Landvolkbewegung (KLB)/Kolpingwerk Deutschlands (2013): *Solidarisch und gerecht. Das Rentenmodell der katholischen Verbände*, 2. Aufl., Berlin/Köln/Düsseldorf/Bad Honnef.

Meinhardt, V. (2014): *Wohin soll es mit der gesetzlichen Rentenversicherung gehen?* Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2/2014, S. 49–60.

WERTSCHÖPFUNGS- ABGABE

Die Debatte um die Digitalisierung der Arbeitswelt kreist um unterschiedliche Zukunftsszenarien. Eines davon ist der Rückgang des Anteils sozialversicherungspflichtiger Löhne am Volkseinkommen mit den daraus resultierenden Herausforderungen für die Sozialsysteme, die wesentlich an sozialversicherungspflichtige Erwerbseinkommen gekoppelt sind. In diesem Kontext wird als mögliche Lösungsstrategie immer wieder die Möglichkeit einer Wertschöpfungsabgabe, mitunter auch als Maschinen- oder Robotersteuer bezeichnet, ins Spiel gebracht. Was davon zu halten ist, kommentieren Bert Rürup und Dennis Huchzermeier vom Handelsblatt Research Institute (Pro) »Wertschöpfungsabgaben verdienen eine ergebnisoffene Evaluation« und Michael Hüther vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Kontra) »Schlüssige Konzepte sucht man vergebens«.

Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup war von 2000 bis 2009 Mitglied und ab 2005 Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Seit 2013 ist Rürup Präsident des Handelsblatt Research Institute, eines unabhängigen Forschungsinstituts unter dem Dach der Verlagsgruppe Handelsblatt.

Dennis Huchzermeier ist Economist an diesem Institut und dort Experte für Finanzmarktthemen sowie für sozialpolitische Fragen.

Prof. Dr. Michael Hüther, Jahrgang 1962, ist Wirtschaftsforscher und seit 2004 Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln. Seit August 2001 ist er Honorarprofessor an der EBS Business School in Oestrich-Winkel. Im akademischen Jahr 2016/17 war er Gerda Henkel Adjunct Professor im Department of German Studies an der Stanford University, CA, USA.

WERTSCHÖPFUNGSABGABEN VERDIENEN EINE ERGEBNISOFFENE EVALUATION

Bert Rürup und Dennis Huchzermeier

Bemessungsgrundlage einer Wertschöpfungsabgabe sind alle in einem Unternehmen erwirtschafteten Einkommen. Dies sind die Arbeitsentgelte, Mieten und Pachten, die Fremdkapitalzinsen sowie die erzielten Gewinne und verdienten Abschreibungen. Bei einer Nettowertschöpfungsabgabe werden die Abschreibungen aus der Bemessungsgrundlage herausgerechnet.

Eine intensive Diskussion über einen Umstieg zu einer wertschöpfungsbezogenen Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung der Sozialabgaben fand erstmalig zu Beginn der 1980er-Jahre in Deutschland statt. Denn ein völliger Ersatz der gesamten lohnabhängigen Sozialabgaben würde das bewährte Prinzip der lohnbezogenen Sozialversicherungsleistungen aushebeln. Hintergrund war die Einführung von Fertigungsrobotern, wodurch ein erheblicher Verlust an Industriearbeitsplätzen befürchtet wurde. Der damalige Sozialminister Herbert Ehrenberg war ein engagierter Befürworter einer solchen Umbasierung der Arbeitgeberanteile. Er versprach sich davon eine beschäftigungsfreundliche Entlastung der arbeitsintensiven Branchen. Da sich in Simulationsstudien unter den damaligen Bedingungen langfristig ein Beschäftigungsrückgang in der Folge einer solchen Umstellung zeigte, verschwand dieses Thema bald wieder aus der Diskussion – zumal sich in diesen Jahren die Lohnquoten in den meisten Industrieländern nahe an ihren Höchstständen bewegten.

Oft werden Wertschöpfungsabgaben als Maschinen- oder Robotersteuer diffamiert. Zu Unrecht, denn diese Abgabe zielt nicht auf eine spezifische Belastung des Faktors Kapital. Vielmehr geht es darum, die Unternehmen nach ihrer gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an der

Finanzierung von Sozialversicherungen zu beteiligen – und zwar ohne bestimmte Produktionstechniken zu diskriminieren.

Seit gut drei Jahrzehnten ist, wie der Internationale Währungsfonds (*IWF 2017*) dezidiert feststellt, in den meisten entwickelten Industriestaaten ein trendmäßiger Rückgang der Lohnquoten und damit der zentralen Finanzierungsbasis umlagefinanzierter Sozialsysteme zu beobachten. Selbst in Deutschland konnte der rasante Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den vergangenen zwölf Jahren auf einen historischen Höchststand diesen Rückgang nur moderat revidieren. Lag in 1980 die bereinigte Lohnquote in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bei 75 Prozent, so sind es heute dennoch nur gut 68 Prozent. Die eben erwähnte Studie des IWF macht für diese Entwicklung den mit einer steigenden Kapitalintensität verbundenen technischen Fortschritt sowie die durch die Globalisierung beeinträchtigte Lohnsetzungsmacht der Gewerkschaften verantwortlich. Diese Entwicklung ist der Hintergrund der aktuellen Diskussion über Wertschöpfungsabgaben. Selbst Wirtschaftsgrößen wie Microsoft-Gründer Bill Gates oder Siemens-Chef Joe Kaeser sprechen sich dafür aus.

Eine Wertschöpfungsabgabe soll die Bemessungsgrundlage der Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen verbreitern, da der Personalaufwand eines Unternehmens keine geeignete Messzahl für dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist. So erwirtschaften Hochtechnologieunternehmen wie Alphabet (ehemals Google), Facebook oder der Softwarekonzern SAP Milliardengewinne mit einem – gemessen am Umsatz – vergleichsweise geringen Personalbestand und tragen damit im Vergleich zu personalintensiven

Unternehmen wenig zu den gesamten volkswirtschaftlichen Sozialabgaben bei. Eine hinsichtlich des gesamtwirtschaftlichen Volumens der bisherigen Arbeitgeberanteile aufkommensneutrale Wertschöpfungsabgabe verschiebt ein Stück weit die Finanzierungslasten der Sozialsysteme und verhindert gleichzeitig die Rückwälzung einer höheren Arbeitgeberbeteiligung auf die Arbeitnehmerentgelte. Lohnintensive Branchen wie der Maschinenbau oder die Automobilwirtschaft würden entlastet, während kapitalintensive Branchen wie die Energie- oder Finanzbranche belastet würden. Über alle Sektoren gerechnet würden sich die Be- und Entlastungen ausgleichen.

Deutschland steht in den nächsten Jahren unter erheblichem demografischem Druck. Nach der aktualisierten 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes sinkt allein bis zum Jahr 2030 das Erwerbspersonenpotenzial der 20- bis unter 67-Jährigen um fast vier Millionen Personen. Und der Altenquotient wird allein in diesen dreizehn Jahren um über neun Prozentpunkte steigen (*Destatis 2017*). Gleichzeitig erhöhen sich mit der Lebenserwartung die Ausgaben der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung.

Die Ökonomen Daron Acemoglu und Pascual Restrepo (*2016*) haben dargelegt, dass alternde Gesellschaften nicht wachstumsschwächer sein müssen, da es hier zu einem vermehrten Einsatz von produktivitätssteigernden und damit arbeitssparenden Technologien komme. Allerdings führt dies im Zusammenspiel mit der beschriebenen Entwicklung der Lohnquote zu einem weiteren Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Arbeitseinkommen. Denn selbst wenn kein markanter Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erwarten ist, wird es dennoch zu einer Entbetrieblichung der Erwerbsarbeit kommen. Befristete Projektaktivitäten und selbstständige Erwerbsverhältnisse werden in Zukunft das bislang im Vordergrund stehende Normalarbeitsverhältnis zurückdrängen. Die technologischen Veränderungen führen in der Summe dazu, dass sich – wie der IWF in der erwähnten Studie prognostiziert – Investitionsgüter relativ verbilligen und somit zusätzliche Anreize gesetzt werden, Arbeit durch Kapital zu substituieren. Die Folge ist eine Erosion der tradi-

tionellen Finanzierungsgrundlage der Umlagesysteme. Im Falle einer Entlastung des Faktors Arbeit über eine Wertschöpfungsabgabe bestehen dazu weniger Anreize.

Wertschöpfungsabgaben verdienen daher eine ergebnisoffene Evaluation. Ihre Idee mit dem Hinweis auf die in den 1980er-Jahren durchgeführten Simulationen (*u. a. Löffelholz 1983; Rürup 1986*) zu verwerfen, wäre voreilig. Vor allem der technologische Fortschritt hat die Struktur der Volkswirtschaft seither erheblich verändert (*IWF 2017*). Daher ist es nicht ausgemacht, dass neue Berechnungen zu ähnlichen Ergebnissen wie damals gelangen. Zumal nicht zu erwarten ist, dass sich die bereits jetzt erkennbaren Finanzierungslücken in den Sozialversicherungen als Folge von Bevölkerungsalterung, schwacher Lohnsummendynamik und technologischem Fortschritt im Zusammenspiel mit einer ausgeprägten internationalen Arbeitsteilung von allein schließen werden.

SCHLÜSSIGE KONZEPTE SUCHT MAN VERGEBENS

Michael Hüther

Die digitale Transformation, die Ökonomie, Gesellschaft und Politik gleichermaßen betrifft, begründet große Hoffnungen, doch ebenso Befürchtungen. Verschiedene Studien prognostizieren ein beachtliches Rationalisierungspotenzial in nahezu allen Qualifikationen, freilich in unterschiedlicher Ausprägung. Die möglichen Arbeitsplatzverluste erreichen bei einzelnen Tätigkeitsprofilen vierzig Prozent. Verbindet man diese potenzielle Bedrohung mit der These, dass seit Längerem die Lohnquote – also der Anteil der Löhne am Volkseinkommen – sinke, dann stellt sich für die Zukunft die Frage, wie die an den Arbeitsvertrag gebundenen und durch das Arbeitseinkommen finanzierten Sozialversicherungen stabilisiert werden können.

Eine naheliegende Idee verbindet sich mit dem Begriff der Wertschöpfungsabgabe. Anstelle der Lohnsumme soll die umfassendere Wertschöpfung auf betrieblicher Ebene zur Bemessungsgrundlage gemacht werden. Genauer betrachtet gibt es drei Begründungszusammenhänge. Erstens die vermuteten Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung infolge des digital zulasten des Faktor Arbeit beschleunigten Strukturwandels. Dann dient die neue Abgabe der Finanzierung aller Sozialversicherungszweige, müsste also derzeit rund 600 Mrd. Euro erbringen, was ca. 85 Prozent des gesamten Steueraufkommens entspricht. Zweitens wird oftmals zugleich die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens gefordert, das die Sozialversicherung sowie die steuerfinanzierten Sozialtransfers ersetzen und selbst durch die Wertschöpfungsabgabe finanziert werden soll.

Drittens ist schon vor längerer Zeit für die Reform des Gemeindesteuersystems der Vorschlag gemacht worden, die Gewerbeertragssteuer durch

eine Abgabe auf die kommunale Wertschöpfung zu ersetzen (*Sachverständigenrat 1994/95*). Damit werden steuersystematische Gründe angeführt, um auf Gemeindeebene eine breit verankerte Steuer mit Hebesatzrecht zu etablieren, die dem Ziel der kommunalen Einnahmeautonomie (Art. 28 II GG) dient. Das kommunale Steuersystem entsprach bis zur Abschaffung der Lohnsummensteuer zum 1. Januar 1980 als Teil der Gewerbesteuer stärker diesem Gedanken.

Was ist von diesen Argumenten zu halten? Bisher sind am deutschen Arbeitsmarkt befürchtete Effekte der Digitalisierung nicht zu erkennen. Im Gegenteil, die Beschäftigung hat in den vergangenen über zehn Jahren nahezu stabil zugenommen; aktuell steigt sie in allen qualifikatorischen Segmenten, am stärksten im unteren und oberen. Das Normalarbeitsverhältnis (Vollzeit, unbefristet, sozialversicherungspflichtig) dominiert mit rund 40 Prozent unverändert die Beschäftigung. Die Erwerbsquoten in allen Altersgruppen sind kräftig angestiegen; Deutschland liegt hier insgesamt nun weit über dem OECD-Durchschnitt. Da die digitale Transformation nicht mehr ganz jung ist, sollte sie sich in den Trends eigentlich bereits abbilden.

Ähnlich entspannend wirkt ein Blick auf die Lohnquote, in der sich unterschiedliche Kombinationen von Lohnhöhe, Lohnstruktur und Beschäftigungsvolumen spiegeln. Letztlich kommt es darauf an, ob sich mit einer bestimmten Lohnquote eine geringe oder hohe unfreiwillige Arbeitslosigkeit verbindet. Tatsächlich weist Deutschland derzeit die höchste Erwerbstätigkeit und die geringste Arbeitslosigkeit seit der Wiedervereinigung auf. Die Lohnquote bewegt sich seit fünf Jahren stabil um die 68 Prozent, während sie

von Mitte der 1970er- bis Anfang der 2000er-Jahre bei 70 Prozent lag. Gravierend ist der Unterschied nicht, von einem trendmäßigen Fall kann jedenfalls nicht die Rede sein.

Das bedingungslose Grundeinkommen propagiert die Idee, leistungsloses Einkommen aus Leistungseinkommen (Wertschöpfung) zu finanzieren. Das ist ordnungspolitisch für sich schon nicht wirklich überzeugend, erst recht nicht für einen Steuersystemwechsel. Das Gemeindesteuersystem harrt insgesamt der Reform. Bislang scheiterte jede Reform der Gewerbesteuer an der unterschiedlichen Betroffenheit der Gemeinden. Da hilft eine – kleiner dimensionierte – Wertschöpfungsabgabe auch nicht weiter.

So wenig die Argumente für einen Systemumbau tragen, so wenig überzeugen die Gestaltungsideen. Denn bisher sucht man schlüssige Konzept vergebens, da bleibt vieles offen: Soll die Brutto- oder die Nettowertschöpfung besteuert werden? Soll Letztere additiv oder subtraktiv ermittelt werden? Welche bestehenden Abgaben (Sozialversicherung) und Steuern (Sozialtransfers) sollen ersetzt werden? Wie passt die Wertschöpfungsabgabe zum Steuersystem? Welche Verquickungen ergeben sich insbesondere aufgrund der bei allen Unterschieden verbleibenden Nähe zur Umsatzsteuer?

Entsprechend unklar sind auch die zu erwartenden Wirkungen: Wird die Abgabe auf die Preise überwältigt und wirkt deshalb regressiv? Was löst der Ersatz leistungsbezogener Beiträge durch

eine verzerrende Abgabe auf Kapitalerträge aus? Wie stark kompensiert die Belastung des Faktors Kapital über schwächere Investitionen – insbesondere wenn die Abschreibungen mitbesteuert werden – die möglichen Beschäftigungsgewinne aus der Entlastung des Faktors Arbeit? Welche Folgen hat die Abgabe auf den Branchenmix, da die kapitalintensiven Branchen besonders belastet werden? Und was bedeutet dies für die Bürokratiekosten?

Alles in allem bleibt von der mitunter euphorisch als umfassender Problemlöser bewerteten Wertschöpfungsabgabe nicht viel mehr übrig als der unschuldige Charme einer ersten Bekanntheit. Wer eine so tief greifende Veränderung verantworten will, der braucht dafür überzeugende Begründungen, den Blick auf die Systemwirkungen und eine durchdachte Umsetzungsstrategie. Nichts davon liegt vor. Angesichts der schwachen Argumente hat sich bisher niemand der Mühe unterzogen, genau dies zu liefern. Mit Blick auf die Sorgen über die Digitalisierung empfiehlt sich stattdessen die Stärkung des Erwerbssystems, wofür man an erfolgreiche Trends und gute Erfahrungen der letzten Dekade anknüpfen kann. In der betrieblichen Praxis, wo der Fachkräftemangel überzeugend der These, uns gehe die Arbeit aus, entgegensteht, sind die bereits vielfach genutzten Konzepte einer lebenszyklusorientierten Personalpolitik umfassend anzuwenden. Das mobilisiert Beschäftigung und Produktivität in der alternden Gesellschaft.

LITERATUR

Acemoglu, D./Restrepo, P. (2016): *The Race Between Machine and Man: Implications of Technology for Growth, Factor Shares and Employment.* NBER Working Paper 22252, Mai 2016.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2017): *Understanding the downward trend in labor income shares.* World Economic Outlook, April 2017.

Löffelholz, H. D. von (1983): *Struktureffekte einer »Maschinensteuer«. Eine Modellanalyse zur Umbasierung des Arbeitgeberanteils an den Sozialversicherungsbeiträgen.* RWI-Mitteilungen, Jg. 34 (3), S. 229-246.

Rürup, B. (1986): *Strukturpolitische Aspekte eines Wertschöpfungsbeitrags.* Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, Darmstadt, Februar.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Jahresgutachten 1994/95,* Ziffer 307.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017): *Bevölkerungsentwicklung bis 2060. Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015.* Wiesbaden.

4

PERSPEKTIVEN

INNENANSICHTEN: DER PRIVATE RAUM I



Wolfgang und Anna D. aus Berlin. Beide sind Rentner und Verwalter der Wiesenburg, einem ehemaligen Heim für Obdachlose, das heute als Wohn-, Kunst- und Kulturort dient.

Ina Schoenburg/OSTKREUZ

Menschen leben in unterschiedlichen sozialen Gemeinschaften und richten ihr Zuhause gemäß ihrer individuellen Lebensentwürfe ein: sie, führen ein Familienleben in der Reihenhaussiedlung, leben alleine oder in Wohngemeinschaften und manche öffnen ihre Tür für Fremde, wie viele Familien, die Geflüchteten vorübergehend ein Zuhause bieten. Die Fotostrecke zeigt Menschen verschiedener Nationalitäten und Generationen in Deutschland, deren Lebensrealitäten sich stark voneinander unterscheiden. Sie kommen im Verlauf ihres Lebens immer wieder einmal mit dem Sozialstaat in Berührung, und führen ein Leben nach eigenen Entwürfen.



Manuela, Jörg B. und ihre Tochter Nöemi haben Nourhan und Ahmed sowie ihre beiden Kinder (Baby nicht im Bild) bei sich aufgenommen. Sie leben in Berlin.

Aubrey Wade/UNHCR



Familie A., Kaiserslautern
Albrecht Fuchs



Eine Wohngemeinschaft in Berlin. (v.l.n.r.): Gonzalo B., bildender Künstler aus Chile; Kun L., Filmstudentin und Autorin aus China; Daniel S., freier Autor aus Soest; Clara D. G., Architekturstudentin aus Berlin; Ed J., Animator aus Großbritannien; Natalia B., Illustratorin aus Spanien; Lioba L., Accountmanagerin aus Ibbenbüren mit Julius Peter.

Ina Schoenburg/OSTKREUZ



Familie K. aus, Weilerbach
Albrecht Fuchs



Familie W. aus Speyer
Albrecht Fuchs



Käte D. aus Senftenberg in der Niederlausitz ist 100 Jahre alt und lebt seit 1943 in ihrer Wohnung im Berliner Stadtteil Wedding. Vor ihrer Rente arbeitete sie als Lohn- und Buchhalterin.

Ina Schoenburg/OSTKREUZ



*Familie J. aus Berlin beherbergt Kinan aus Damaskus/Syrien.
Aubrey Wade/UNHCR*

NEUE CHANCEN FÜR SELBSTBESTIMMTE ERWERBSVERLÄUFE

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

Ein Startguthaben von etwa 20.000 Euro für jede und jeden zum Eintritt ins Berufsleben, das zweckgebunden für die selbstbestimmte Gestaltung der eigenen Erwerbsbiografie eingesetzt werden kann – das ist der Kern des Vorschlags eines Persönlichen Erwerbstätigenkontos. Der Beitrag erläutert das Konzept, an dem die Verfasserinnen und Verfasser im Rahmen einer Projektgruppe im Bundesministerium mitgewirkt haben.

INVESTIVE SOZIALPOLITIK FÜR EINE ARBEITSWELT IM WANDEL

Mit dem Wandel der Arbeitswelt geht auch eine Veränderung von Erwerbsbiografien einher: Verschiedene Arten von Übergängen zwischen abhängiger Beschäftigung, Selbstständigkeit und familienbedingten Auszeiten oder Arbeitszeitreduzierungen nehmen schon jetzt zu. Manche Menschen wünschen sich mehr Raum für gesellschaftliches Engagement; andere wollen oder müssen ihre Karriere noch einmal umsteuern, einen neuen Beruf ergreifen. Auf diese Vielfalt von Lebensentwürfen sind die bestehenden, eher auf traditionelle, lineare Erwerbsverläufe ausgerichteten sozialstaatlichen Institutionen bisher nur bedingt eingestellt.

Gleichzeitig macht es der rasche technologische Wandel, insbesondere die Digitalisierung, notwendiger denn je, Qualifikationen aktuell zu halten und laufend an neue Technologien anzupassen. Mehr noch, es kann davon ausgegangen werden, dass in Zukunft manche Tätigkeiten durch Maschinen vollständig oder zumindest zu großen Teilen ersetzt werden, doch dass sich dafür auch neue Tätigkeiten und Tätigkeitsfelder entwickeln. Menschen müssen die Möglichkeit bekommen, ihre Qualifikationen diesen Veränderungen anzupassen und gegebenenfalls auch im mittleren oder fortgeschrittenen Alter neue Wege zu beschreiten.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Weißbuch »Arbeiten 4.0« den Vorschlag eines Persönlichen

Erwerbstätigenkontos (PEK) in die Diskussion eingebracht. Das Erwerbstätigenkonto soll perspektivisch für alle Bürgerinnen und Bürger beim

»Wir müssen neue Lebensrealitäten in einer zunehmend pluralisierten Gesellschaft anerkennen.«

Eintritt in das Erwerbsleben eingerichtet und mit einem steuerfinanzierten Guthaben in Höhe von 15.000 bis 20.000 Euro ausgestattet werden. Im weiteren Erwerbsverlauf ermöglicht das PEK selbstbestimmte Arbeitszeitreduzierungen oder Auszeiten, zum Beispiel für eine Weiterbildung oder eine Gründung.

Ziel des Kontos ist es, Möglichkeitsräume für Qualifizierung und Entfaltung zu erschließen und so neue Lebensrealitäten in einer zunehmend pluralisierten Gesellschaft anzuerkennen. Damit steht das Instrument für eine investive Sozialpolitik, die die individuelle Gestaltungsfähigkeit von Übergängen im Erwerbsverlauf in den Vordergrund stellt. Es soll zur selbstbestimmten Wahrnehmung von Entwicklungs- und Aufstiegschancen befähigen und dazu ermutigen, kreative Potenziale zu verwirklichen.

Der Vorschlag eines Persönlichen Erwerbstätigenkontos steht dabei nicht allein. Er ist vielmehr eingebettet in den größeren Kontext einer Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme und einer Verbesserung der Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven für alle. So sollen sich das Erwerbstätigenkonto und die ebenfalls im Weißbuch »Arbeiten 4.0« vorgeschlagene schrittweise Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer stärker präventiv und vorausschauend agierenden Arbeitsversicherung gegenseitig ergänzen.

DIE IDEE EINES SOZIALERBES

Der Vorschlag, ein Persönliches Erwerbstätigenkonto einzuführen, ist allerdings nicht nur sozial- und arbeitsmarktpolitisch, sondern auch verteilungspolitisch motiviert. In manchen Lebensphasen bleibt für berufliche Weiterentwicklung oder Umorientierung kaum Zeit. Eine Reduzierung der Arbeitszeit würde wahrscheinlich in vielen Fällen helfen, doch viele können sie sich finanziell schlicht nicht leisten. Auch auf ein ausreichend großes Erbe, das einen entsprechenden finanziellen Spielraum eröffnen würde, können die wenigsten zurückgreifen. So zeigt der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht (BMAS 2017), dass aufgrund der ungleichen Vermögensverteilung in Deutschland Haushalte am oberen Ende der Verteilung häufiger (fast zwei Drittel der Haushalte im obersten Dezil gegenüber nur rund einem Fünftel in der unteren Hälfte der Verteilung) und durchschnittlich höhere Vermögen erben. Personen aus ärmeren (und oftmals gleichzeitig bildungsferneren) Haushalten haben somit schlechtere Startbedingungen, weniger finanziellen Spielraum und drohen in der digitalen und globalen Ökonomie den Anschluss zu verlieren.

Im Sinne eines »Sozialerbes« soll das Erwerbstätigenkonto deshalb einen Beitrag zur *Verteilungsgerechtigkeit* leisten. Einmal beruflich kürzerzutreten, um Zeit für Qualifizierung oder eine berufliche Neuorientierung zu haben, wäre dann für alle Bürger und nicht nur für wenige Privilegierte möglich.

Mit dieser Zielsetzung nimmt das Konzept auch verschiedene Vorschläge aus der Wissenschaft auf. Angesichts der sich vererbenden Vermögensungleichheit haben beispielsweise Alstott und Ackerman (1999) für die USA bzw. Grözinger, Maschke und Offe (2006) für den deutschen Kontext vorgeschlagen, ein »Sozialerbe« einzuführen, das allen jungen Menschen von der Gesellschaft als Startkapital zur Verfügung gestellt würde. Ähnliche Vorschläge haben Steffen Mau (2012, 2015) mit seiner Idee eines »Lebenschancencredits« und Günther Schmid (2008, 2012) in die Debatte eingebracht (→ *Streitgespräch Mau/Offe/Schmid, S. 164*). Angelehnt ist der Vorschlag außerdem an das 2016 in Frankreich eingeführte

PERSPEKTIVEN

Aktivitätskonto, mit dem insbesondere Weiterbildung gefördert wird (→ *Eichhorst/Fahrenholtz/Linckh, S. 158*).

DAS ERWERBSTÄTIGENKONTO ALS ALTERNATIVE ZUM BEDINGUNGSLOSEN GRUNDEINKOMMEN

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte über das bedingungslose Grundeinkommen als Antwort auf den digitalen Wandel (→ *Ebert/Rahner, S. 174*) ist das Persönliche Erwerbstätigenkonto auch als Alternativvorschlag hierzu gedacht. Zwar gibt es durchaus Schnittmengen mit den egalitär-emanzipatorischen Varianten des Grundeinkommens, wie es beispielsweise der Unternehmer Götz Werner vorschlägt. So teilen diese Konzepte unter anderem den verteilungspolitischen Anspruch und die Zielsetzung, Bürgerinnen und Bürger zur selbstbestimmten Gestaltung ihrer Erwerbsbiografie zu befähigen.

Doch in entscheidenden Punkten unterscheiden sich die Konzepte. Während Verfechter des bedingungslosen Grundeinkommens zumeist davon ausgehen, dass durch die Digitalisierung »das Ende der Arbeit« bevorstehe, fußt das Erwerbstätigenkonto auf einer deutlich positiveren Einschätzung der zukünftigen Entwicklung am Arbeitsmarkt: Es wird zwar zu deutlichen Verschiebungen von Arbeitsplätzen zwischen Branchen und Sektoren kommen, das Gesamtbeschäftigungsniveau bleibt jedoch weitgehend stabil (*Arntz et al. 2016; Bonin et al. 2015; Vogler-Ludwig et al. 2016*). Damit verbunden verfolgt das Erwerbstätigenkonto, im Gegensatz zum bedingungslosen Grundeinkommen, einen *erwerbszentrierten Ansatz* und soll sich in eine schlüssige und finanzierbare Gesamtstrategie zur Weiterentwicklung der bestehenden sozialstaatlichen Institutionen einfügen, statt diese zu ersetzen.

AUSGESTALTUNG DES PERSÖNLICHEN ERWERBSTÄTIGENKONTOS

Während das bedingungslose Grundeinkommen die Freiheit von der Erwerbsarbeit erhöhen soll, erweitert das Persönliche Erwerbstätigenkonto die individuellen Möglichkeiten zur aktiven und selbstbestimmten Gestaltung

der eigenen Erwerbsbiografie. Der Zugang zum Instrument ist dabei nicht an einen bestimmten Erwerbsstatus gebunden. Es soll vielmehr allen Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteigern zur Verfügung stehen und sie über das Erwerbsleben begleiten.

FREIE VERFÜGUNG INNERHALB DEFINIERTER VERWENDUNGSZWECKE

Ein weiterer wichtiger Unterschied zum bedingungslosen Grundeinkommen ist, dass aufgrund der Zielsetzung des Erwerbstätigenkontos das Guthaben zweckgebunden ist. Innerhalb der definierten Ziehungsrechte können die Nutzerinnen und Nutzer jedoch frei entscheiden, wofür und wann sie das Guthaben einsetzen. Mit dem Berufseinstieg oder ab der Volljährigkeit würde das Guthaben allen Berechtigten in voller Höhe auf ihrem Persönlichen Erwerbstätigenkonto gutgeschrieben. Auf diese Weise wird deutlich, dass es sich bei dem Betrag nicht um eine bedarfsgeprüfte Sozial- oder Versicherungsleistung handelt, sondern um ein Guthaben zur selbstverantwortlichen Nutzung, das in die persönliche Lebens- und Karriereplanung einbezogen werden kann.

Im Zentrum des Konzepts steht ein Ziehungsrecht für lebensbegleitende Weiterbildung und Qualifizierung. Diese ist der Schlüssel, um in einer hoch dynamisierten Arbeitswelt mit weniger linear verlaufenden Erwerbsbiografien die eigene Handlungs- und Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern. Das Guthaben soll sowohl zur (Teil- oder Voll-)Finanzierung von Kosten¹ einer beruflichen Weiterqualifizierung oder beruflichen Neuorientierung genutzt werden können als auch als Zuschuss zum Lebensunterhalt, wenn die Arbeitszeit während der Qualifizierungsmaßnahme reduziert wird.

Voraussetzung sollte ein Nachweis darüber sein, dass es sich bei der Maßnahme um eine berufliche Weiterqualifizierung handelt (zum Beispiel durch die Zertifizierung von Lehrgängen und Weiterbildungseinrichtungen) und dass diese nicht vorrangig im Interesse des jeweiligen Arbeitgebers liegt, wie es beispielsweise bei Erhaltungsqualifizierungen der Fall ist. Grund für den Ausschluss von Weiterbildungsmaßnahmen im

¹ Gedacht ist hier an anfallende Kurskosten oder die Kofinanzierung von Selbstbehalten wie im Falle des Aufstiegs-BAföG.

betrieblichen Interesse ist, dass Unternehmen nicht aus ihrer Mitverantwortung für betriebliche Weiterbildung entlassen werden sollten. Auch Erstausbildung und Erststudium sowie das Nachholen eines Schulabschlusses sollten zumindest bis zu einem bestimmten Lebensalter nicht über das Erwerbstätigenkonto finanziert werden. Schließlich soll das Instrument kein Ersatz für bestehende Förderansprüche und -programme (wie das BAföG oder das Programm »Zukunftsstarter« der Bundesagentur für Arbeit), Unterstützungsstrukturen

»Das Persönliche Erwerbstätigenkonto erweitert die individuellen Möglichkeiten zur aktiven und selbstbestimmten Gestaltung der eigenen Erwerbsbiografie.«

zum Nachholen eines Schulabschlusses oder eine kostenfreie berufliche Erstausbildung sein. Denn eine solche Substitution würde den Gerechtigkeits- und verteilungspolitischen Anspruch des Erwerbstätigenkontos verfehlen. Eine Nutzung für unbezahlte Praktika sollte daher ebenfalls ausgeschlossen sein.

Das Persönliche Erwerbstätigenkonto könnte nicht nur ein Ziehungsrecht für berufliche Weiterqualifizierung umfassen, sondern auch für Zuschüsse zu Gründungen und den Übergang in eine Selbstständigkeit genutzt werden. Die Wahlfreiheit der Anspruchsberechtigten würde dadurch erhöht und das Konto wäre ein Instrument, das sich in umfassender Weise an Erwerbstätige und ihre Lebensplanung richtet. Zugleich könnte es dazu beitragen, unternehmerische und kreative Potenziale freizusetzen.

Internationale Erfahrungen mit vergleichbaren Modellen (→ *Eichhorst/Fahrenholtz/Linckh, S. 158*) zeigen, dass es sinnvoll ist, den Anspruchsberechtigten ab dem Zeitpunkt, ab dem sie auf ihr Konto zugreifen können, eine *Beratung zu den Nutzungsmöglichkeiten* anzubieten. Im Rahmen der Beratung sollte aufgezeigt werden, wie das Guthaben sinnvoll im Lebensverlauf eingesetzt werden kann und für welche Fälle es alternative Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten gibt. Bei Weiterbildungen könnte die Bundesagentur für Arbeit ein möglicher Anbieter für eine solche unabhängige Beratung sein. Über die Teilnahme an einer Beratung zu den Nutzungsmöglichkeiten des Persönlichen Erwerbstätigenkontos könnte auch sichergestellt werden, dass es nicht für Maßnahmen eingesetzt wird, die als Erhaltungsqualifizierung in der Verantwortung des Arbeitgebers liegen. Auch für Gründungsaktivitäten sind Beratungsmöglichkeiten bedeutsam. Dazu sollte eine Kooperation mit den bestehenden Angeboten von Kammern und Verwaltungsstellen im Rahmen der bestehenden Gründungsförderung angestrebt werden. Dies erscheint schon deshalb sinnvoll, da mit dem Guthaben des Erwerbstätigenkontos allein der Schritt in die Selbstständigkeit kaum finanziert werden kann. Es könnte jedoch komplementär zu weiteren Förderleistungen und Finanzierungsmöglichkeiten für Gründerinnen und Gründer eingesetzt werden.

Die Einführung weiterer denkbarer Ziehungsrechte, wie familienbedingte Arbeitszeitreduzierungen oder solche für ehrenamtliche Tätigkeiten, berufliche Auszeiten oder flexible Übergänge in den Ruhestand, sollte nach Einschätzung der Verfasserinnen und Verfasser zunächst auf jeden Fall zurückgestellt werden. Dies würde das Konzept überfrachten. Über eine Beschränkung der Ziehungsrechte auf die Zwecke Weiterbildung und Gründungen lassen sich die finanziellen Mittel, die für die Einführung des Persönlichen Erwerbstätigenkontos aufgewendet werden müssten, begrenzen. Ein weiterer Vorteil ist, dass das Instrument zunächst in einem klar festgelegten Bereich erprobt werden kann, bevor eine schrittweise Ergänzung um weitere Ziehungsrechte geprüft wird.

Bei einer perspektivischen Erweiterung der Ziehungsrechte wäre zu bedenken, dass bestimmte

Ziehungsrechte, wie beispielsweise für familienbedingte Arbeitszeitreduzierungen, in Form eines zusätzlichen Guthabens auf gesonderten Unterkonten gewährt werden müssten, um Zielkonflikte zu vermeiden. Beispielsweise könnten Menschen angesichts gegenwärtiger oder zukünftiger familiärer Aufgaben davor zurückschrecken, ihr Guthaben für eine Weiterqualifizierung oder Gründung einzusetzen. Auch könnten bestehende geschlechtsbedingte Benachteiligungen verstärkt werden, wenn überwiegend Frauen ihr Erwerbstätigenkonto für familienbedingte Arbeitszeitreduzierungen einsetzen und ihr Guthaben anschließend nicht mehr zur Finanzierung von Weiterbildungszeiten ausreicht.²

Guthaben, das bis zum Eintritt in den Ruhestand nicht genutzt wurde, sollte verfallen, da das Instrument darauf abzielt, die Einzelne bzw. den Einzelnen bei der Gestaltung ihrer persönlichen Erwerbsbiografie zu unterstützen. Die Möglichkeit, Guthaben zu vererben, könnte hingegen ungewollte Anreize setzen, das Guthaben zugunsten der Nachkommen aufzusparen und somit auf eigene Verwirklichungschancen zu verzichten. Darüber hinaus würden sich durch eine Vererbbarkeit bestehende Ungleichheiten tendenziell verfestigen.

Die vorgeschlagene *Guthabenhöhe* von 15.000 bis 20.000 Euro leitet sich unter anderem daraus ab, dass das Guthaben nicht nur die einmalige Finanzierung von Gebühren, beispielsweise für eine Weiterbildung, ermöglichen soll, sondern auch einen Beitrag zur Sicherung des Lebensunterhalts leisten soll. Gleichwohl ist es begrenzt, und die Inhaberinnen und Inhaber werden zumindest bei größeren Vorhaben auf weitere Finanzierungsquellen (wie zum Beispiel das Aufstiegs-BaFöG) angewiesen sein.

Die Möglichkeit, das Guthaben als Zuschuss zum Lebensunterhalt zu nutzen, um den mit einer Arbeitszeitreduzierung oder Auszeit verbundenen Lohnausfall zumindest teilweise zu kompensieren, birgt zwar die Gefahr von Fehlreizen und Mitnahmeeffekten. Verzichtet man

jedoch auf diese Möglichkeit, wird vielen Menschen schlicht die Zeit bzw. der finanzielle Spielraum für eine Weiterqualifizierung fehlen. Dieses Risiko könnte minimiert werden, indem nur ein bestimmter Anteil des Guthabens für den Lebensunterhalt genutzt werden kann. Denkbar wäre eine Regelung in Anlehnung an das Eltern- oder Arbeitslosengeld. Der für den Lebensunterhalt zur Verfügung stehende Betrag würde demnach

»Zentrales Merkmal des Persönlichen Erwerbstätigenkontos ist, dass es keine bestehenden oder geplanten Sozialleistungen ersetzen soll.«

als Prozentsatz (zum Beispiel 67 Prozent) des monatlichen Nettoeinkommens der letzten zwölf Monate definiert und bei einem Höchstsatz (von beispielsweise 1.800 Euro) begrenzt. Wie beim Elterngeld könnte die prozentuale Ersatzrate für niedrige Einkommen höher als für mittlere und höhere Einkommen definiert werden.

Im Vergleich zu Konzepten eines bedingungslosen Grundeinkommens, die teilweise von einer monatlichen Zahlung von etwa 1.000 Euro ausgehen, mag das vorgeschlagene Guthaben in Höhe von insgesamt 15.000 bis 20.000 Euro als vergleichsweise geringe Summe erscheinen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass das bedingungslose Grundeinkommen vielfach als Ersatz für bestehende Leistungen des Sozialstaats konzipiert ist, was die meisten Menschen – insbeson-

² Durch die Form eines zusätzlichen zweckgebundenen Guthabens auf einem Unterkonto würden nicht nur Zielkonflikte zwischen den Ziehungsrechten verhindert; im Falle eines Ziehungsrechts für Care-Zeiten würden zudem gleichstellungspolitisch interessante Anreize gesetzt werden. Indem das Guthaben einem individuellen Konto gutgeschrieben wird, würde – ähnlich wie bei den Partnermonaten des Elterngeldes – ein Anreiz für eine Umverteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern entstehen. Indem alle Anspruchsberechtigten die gleiche Guthabenhöhe für Care-Zeiten erhalten, profitieren zudem Bezieherinnen und Bezieher niedriger Einkommen stärker als höhere Einkommensgruppen. Dieser Verteilungseffekt ist insofern wichtig, als Bezieherinnen und Bezieher niedrigerer Einkommen es sich häufig nicht leisten können, bei der Übernahme von Care-Verantwortung ihre Arbeitszeit zu reduzieren.

dere diejenigen mit spezifischen Unterstützungsbedarfen – im Vergleich zum Status quo deutlich schlechterstellen würde. Zentrales Merkmal des Persönlichen Erwerbstätigenkontos ist hingegen, dass es keine bestehenden oder geplanten Sozialleistungen ersetzen soll.

SCHNITTSTELLEN ZU ANDEREN LEISTUNGEN DES SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEMS

Da das Persönliche Erwerbstätigenkonto als eine Erweiterung des bestehenden sozialen Sicherungssystems konzipiert ist, ergeben sich Schnittstellen zu anderen Leistungen. In vielen Fällen können Schnittstellenproblematiken dadurch gelöst werden, dass das *Konto nachrangig zu anderen Leistungen* gilt. Beispielsweise würde ein Vorrangprinzip der Arbeitslosenversicherung greifen. Das Guthaben auf dem Erwerbstätigenkonto würde dementsprechend bei Arbeitslosigkeit und Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder SGB III eingefroren. Gleiches müsste für einen Bezug von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben der Rentenversicherung gelten.

Auch wenn sich über das Nachrangprinzip eine Reihe von Schnittstellenproblematiken lösen lässt, müssen für viele Aspekte spezifische Lösungen gefunden werden. Beispiele sind die Frage nach der Finanzierung des Sozialversicherungsschutzes während einer Weiterbildung, die durch das Erwerbstätigenkonto finanziert wird, oder die Behandlung von Bezieherinnen und Beziehern aufstockender Sozialleistungen.

Es stellt sich auch die Frage nach möglichen Kombinationsmöglichkeiten und Synergien zwischen dem Persönlichen Erwerbstätigenkonto und betrieblichen Wertguthaben (Langzeitkonten/Zeitwertkonten). Auf welchem Wege könnte das Erwerbstätigenkonto die Attraktivität und Verbreitung von Wertguthaben erhöhen?

FINANZIERUNG UND VERWALTUNG DES PERSÖNLICHEN ERWERBSTÄTIGENKONTOS

Das Persönliche Erwerbstätigenkonto ist kein billiges Projekt und wirft selbstverständlich die Finanzierungsfrage auf. Nahe liegt, dass das Guthaben *aus Steuereinnahmen finanziert* werden

sollte, denn es handelt sich um ein Instrument, das allen zur Verfügung stehen soll. Die Verfasserinnen und Verfasser halten es für gerechtfertigt, in diesem Zusammenhang auch die Diskussion um Erhöhung der Erbschaftssteuer zu führen.³ Einer aktuellen Studie des DIW zufolge könnte das Erbvolumen in Deutschland in den kommenden 15 Jahren sogar um rund 28 Prozent größer ausfallen, als in bisherigen Studien, die häufig Aspekte eines weiteren Aufbaus des vorhandenen Vermögens vernachlässigen, ausgewiesen wurde (*Tiefensee/Grabka 2017*). Gleichzeitig haben Personen aus ärmeren und bildungsferneren Haushalten, wie oben schon erwähnt, oftmals schlechtere Startbedingungen und können in der digitalen und globalen Ökonomie leicht zurückbleiben. Eine Erhöhung der Erbschaftssteuer würde somit einen Beitrag zur Verteilungsgerechtigkeit leisten.

Es muss betont werden, dass es sich bei dem Erwerbstätigenkonto um ein virtuelles Konto handelt. Das heißt, es sollen keine hohen ungenutzten Kapitalsummen aufgebaut, vorgehalten, verwaltet und angelegt werden, sondern nur jene Mittel bereitgestellt werden, die auch wirklich benötigt werden. Da außerdem anzunehmen ist, dass nicht alle Erwerbstätigen in Deutschland die zur Verfügung stehenden Gelder gleichzeitig und in voller Höhe ziehen werden, bleibt das Konto auf diese Weise auch bezahlbar. So kann auch ein größerer Personenkreis erreicht werden als bei einer vollen Kapitaldeckung. Gegebenenfalls könnte so die gesamte Bevölkerung – und nicht nur diejenigen, die zum Stichtag der Einführung 18 Jahre oder jünger sind – Zugang zum Erwerbstätigenkonto bekommen. Allerdings wäre dabei eine Staffelung empfehlenswert, die bei Start des Kontos für jüngere höhere Guthaben vorsieht als für ältere Kohorten.

Für die *Verwaltung der individuellen Konten* bedarf es einer entsprechenden Struktur. Prinzipiell kämen hierfür bestehende Institutionen, wie die Bundesagentur für Arbeit, die Deutsche Rentenversicherung Bund, die Knappschaft Bahn-See oder andere in Betracht. Im Rahmen einer weiteren Ausarbeitung des Konzepts muss das Für und Wider einer Anbindung des neuen Instruments an die jeweilige Institution abgewogen werden. Nicht zuletzt muss geklärt werden, welche Maßnahmen

³ Da es sich bei der Erbschaftssteuer um eine Ländersteuer handelt, müsste hier ein Ausgleich zwischen Bund und Ländern gefunden werden.

PERSPEKTIVEN

als berufliche Weiterbildung gewertet werden sollen und welche nicht; denkbare Zertifizierungssysteme müssen ebenfalls irgendwo institutionell angebunden werden.

In welchem Maße das Persönliche Erwerbstätigenkonto dazu beiträgt, dass Menschen Entwicklungs- und Aufstiegschancen wahrnehmen und für die Gestaltung von Übergängen im Erwerbsverlauf nutzen können, hängt nicht allein von ihrer finanziellen Ausstattung ab. Entscheidend ist auch, *ob eine phasenweise Reduzierung der Arbeitszeit möglich* ist und inwiefern diese mit beruflichen Nachteilen einhergeht. Ein Recht auf befristete Teilzeit wäre folglich auch im Hinblick auf die Nutzung des Erwerbstätigenkontos von zentraler Bedeutung. Denn ohne ein Rückkehrrecht zur vorherigen Arbeitszeit besteht das Risiko, dass Arbeitszeitreduzierungen, die in einer bestimmten Lebensphase gewünscht sind, sich im weiteren Erwerbsverlauf als »Teilzeitfalle« erweisen. Dieses Beispiel illustriert, wie eng die Diskussion über das Persönliche Erwerbstätigenkonto mit weiteren zentralen Fragen zur Gestaltung der Arbeit und der Zukunft des Sozialstaats verknüpft ist.

FAZIT

Das Persönliche Erwerbstätigenkonto ist ein ambitioniertes Projekt, das nicht nur viele Fragen zur rechtlichen und technischen Umsetzbarkeit, zu Schnittstellen und Finanzierung aufwirft, sondern auch ein Umdenken in der Sozialpolitik verlangt: Neben das Versicherungs- und Fürsorgeprinzip mit am Bedarf orientierten Anspruchsberechtigungen, engmaschigen Regelwerken und strengen Kontrollen treten mit dem Persönlichen Erwerbstätigenkonto universelle Ansprüche, materielle Befähigung und breite individuelle Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume. Geradezu provokant mag es angesichts begrenzter Ressourcen und der (weiterhin bestehenden) Notwendigkeit zielgerichteter sozialpolitischer Maßnahmen klingen, wenn wir festhalten, dass das Persönliche Erwerbstätigenkonto auch »Raum zum Scheitern« geben soll. Die Möglichkeit, etwas auszuprobieren, einen neuen Weg einzuschlagen, braucht einen Vertrauensvorschuss. Raum zum Scheitern erweist sich nicht selten als Freiraum zum Erfolg – aber einem Erfolg, der mit Entfaltung, Entwicklung und

Innovation verbunden ist. Da das Erwerbstätigenkonto bei allen Freiräumen auch gewisse Vorgaben im Sinne einer Zweckbindung beinhaltet, bleibt der finanzielle Rahmen überschaubar. Die finanziellen Aufwände dürften insgesamt niedriger sein als der zu erwartende gesellschaftliche und ökonomische Nutzen, der sich durch mehr Interesse und eine höhere Teilhabe an beruflicher Entwicklung und Weiterbildung einstellen wird. Brauchen wir künftig also mehr Impulse für Selbstbestimmung und sozialen Ausgleich? Wir meinen: ja!

LITERATUR

Alstott, A./Ackermann, B. (1999): *The Stakeholder Society*, New Haven.

Arntz, M./Gregory, T./Zierhan, U. (2016): *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*. OECD Social Employment and Migration Working Paper 189, Paris.

Bonin, H./Gregory, T./Zierhan, U. (2015): *Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland*. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Mannheim.

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

Grözinger, G./Maschke, M./Offe, C. (2006): *Die Teilhabegesellschaft*, Frankfurt/M./New York.

Mau, S. (2012): *Lebenschancen: Wohin driftet die Mittelschicht*, Berlin.

Mau, S. (2015): *Der Lebenschancencredit*, WISO direkt, Bonn/Berlin.

Schmid, G. (2008): *Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik*. WISO Diskurs, Bonn/Berlin.

Schmid, G. (2012): *Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung*. Leviathan, 40. Jg., 2/2012, S. 248–270.

Tiefensee, A./Grabka M. (2017): *Das Erbvolumen in Deutschland dürfte um gut ein Viertel größer sein als bisher angenommen*. DIW Wochenbericht, 27/2017, S. 565–571.

Vogler-Ludwig, K./Düll, N./Kriechel, B. (2016): *Arbeitsmarkt 2030 – Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter. Prognose 2016*. Economix Research & Consulting, München.

PERSÖNLICHE ENTWICKLUNGS- KONTEN – INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN

Werner Eichhorst, Benedikt Fahrenholtz, Carolin Linckh

Die Unterstützung selbstbestimmter Erwerbsverläufe wird zukünftig noch wichtiger werden. Vor diesem Hintergrund schlägt das Weißbuch des BMAS ein Persönliches Erwerbstätigenkonto vor. Einige europäische Länder verfügen bereits über erste Erfahrungen mit individuellen Kontenmodellen. Welche Ziele stehen hier im Vordergrund, für welche Zwecke können die Konten genutzt werden und wie verhalten sich die betrachteten Modelle zu bestehenden Instrumenten des Sozialstaates?

Das Persönliche Erwerbstätigenkonto wurde 2016 im Weißbuch »Arbeiten 4.0« des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) als ein Instrument zur Sicherstellung einer erwerbsorientierten Sozialpolitik in Deutschland im Lebensverlauf und ihrer gleichzeitigen stärkeren Ausrichtung auf die individuellen Bedürfnisse zur Diskussion gestellt. Ein solches Konto könnten alle ab dem 18. Lebensjahr bekommen, etwa durch eine Einzahlung aus öffentlichen Mitteln.

Auch wenn viele Unterschiede im Detail bestehen, insbesondere bei der Finanzierung und bei der Regelung der sogenannten »Ziehungsrechte«, ist allen Vorschlägen zu Entwicklungs-

konten im Vergleich zur derzeit vorherrschenden Organisation sozialstaatlicher Leistungen das Ziel einer Erhöhung der individuellen Autonomie gemein. Individuen sollen durch den Transfer staatlicher Ressourcen und/oder die Unterstützung des Aufbaus eines Guthabens aus eigenen Beiträgen auf einem Konto in die Lage versetzt werden, nach eigener Einschätzung mit bestimmten, sich im Lebensverlauf verändernden Anforderungen zurechtzukommen und hierfür die verfügbaren Mittel zielgerichtet einzusetzen. Dies kommt insbesondere zur Abfederung von Erwerbsunterbrechungen oder Phasen der Teilzeitarbeit, für eine berufliche Weiterbildung oder Neuorientierung, aber auch für einen flexibleren

Übergang in den Ruhestand infrage. Dabei können die Konten komplementär oder substitutiv zu anderen sozialstaatlichen Leistungen bestehen.

Im Folgenden soll ausgehend von einer Kurzexpertise im Auftrag des BMAS (*Eichhorst 2017*) von Erfahrungen mit Kontenmodellen in anderen Ländern berichtet werden, wie solche Modelle in der Realität bislang ausgestaltet wurden. Auch soll, soweit verfügbar, empirische Evidenz über die Implementation, die Inanspruchnahme und mögliche Wirkungen solcher Interventionen vorgelegt und bewertet werden. Die Analyse konzentriert sich dabei auf fünf europäische Modelle, die jeweils unterschiedlich ausgestaltet waren bzw. sind:

1. Das persönliche Tätigkeitskonto in Frankreich (»Compte Personnel d'Activité«, CPA)
2. Die österreichische »Abfertigung neu«
3. Die niederländische Lebenslaufregelung (»Levensloopregeling«)
4. Die individuellen Lernkonten in Großbritannien (»Individual Learning Account«, ILA)
5. Das belgische Karriereunterbrechungsmodell (»Loopbaanonderbreking«)

Die Fallbeispiele zeigen, wie das Prinzip übertragbarer und – wenigstens teilweise – autonom gestaltbarer Leistungsansprüche bislang realisiert worden ist. Unterscheiden lassen sich dabei primär für die Altersvorsorge oder den Ruhestand, eingeschränkt auch für andere Freistellungen genutzte Modelle wie in den Niederlanden, Belgien oder Österreich auf der einen Seite und primär auf Weiterbildung ausgerichtete Modelle wie in Großbritannien bzw. Schottland sowie in Frankreich auf der anderen Seite. Die dokumentierten Fallbeispiele geben einige Hinweise zur Gestaltung von Kontenmodellen. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis der Konten zu anderen und anders organisierten Sozialleistungen sowie Fragen der Akzeptanz und Umverteilung.

DAS FRANZÖSISCHE TÄTIGKEITSKONTO

Das Erwerbstätigkeitskonto CPA wurde in Frankreich Anfang 2017 im Rahmen des Gesetzes zur Arbeitsmarktreform eingeführt. Das CPA soll es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Arbeitslosen, öffentlich Bediensteten sowie ab

2018 auch Selbstständigen erleichtern, sich auf veränderte Bedingungen der Arbeitswelt und im Erwerbsverlauf einzustellen. Das persönliche Tätigkeitskonto soll für alle Erwerbspersonen ab 16 Jahren frei zugänglich sein und unabhängig vom momentanen Erwerbsstatus oder der Art des aktuellen Beschäftigungsverhältnisses der Sicherstellung von sozialen Rechten dienen. Damit soll das Konto die Zunahme vielfältiger neuer und unbeständiger Beschäftigungsverhältnisse und Erwerbskonstellationen berücksichtigen (*Commission Compte Personnel d'Activité 2015*). Das CPA besteht aus drei Komponenten. Erstens, dem persönlichen Weiterbildungskonto (»Compte Personnel de Formation«, CPF), mit dem die berufliche Weiterbildung zum Teil neu organisiert und finanziert wird. Das zweite Element ist das Konto für ehrenamtliche Tätigkeiten (»Compte Engagement Citoyen«, CEC), während das Konto für arbeitsplatzbezogene Risiken und körperlich belastende Berufe (»Compte personnel de Prévention de la Pénibilité«, C3P) die dritte Komponente darstellt. Das Erwerbstätigkeitskonto ist in seiner derzeitigen Ausgestaltung als Rahmen dieser einzelnen, teilweise bereits vor Einführung des CPA bestehenden Unterkonten zu verstehen.

Im Detail können über das CPF Weiterbildungsstunden über die gesamte berufliche Laufbahn gutgeschrieben werden – unabhängig von einem Stellenwechsel oder zeitweiser Arbeitslosigkeit. Für Beschäftigte nach privatem Arbeitsrecht werden die Stunden für das CPF auf Basis der vom Arbeitgeber gemeldeten jährlichen Arbeitsstunden oder gegebenenfalls des Jahresgehalts berechnet und gutgeschrieben. Das CPF ist für Beschäftigte in Vollzeit auf 24 Stunden pro Jahr bis zu einem Zwischenstand von 120 Stunden gedeckelt. Darüber hinaus ist es auf zwölf Stunden pro Jahr bis zu einer absoluten Obergrenze von 150 Stunden begrenzt. Bei Teilzeit wird diese Grenze anteilig berechnet. Wenn das Kontoguthaben genutzt wurde, kann es in den Folgejahren wieder aufgefüllt werden. Doch wie können die gutgeschriebenen Weiterbildungsstunden verwendet werden? Hier kommen zertifizierte Weiterbildungsmaßnahmen, die Vorbereitung auf eine Prüfung zur Validierung informell erworbener Kenntnisse wie auch eine eigene Unternehmensgründung infrage.

Für Nicht- und Geringqualifizierte gelten seit Einführung des CPA Sonderregelungen. Jüngere Personen ohne Schulabschluss erhalten aus öffentlichen Mitteln der Regionalregierungen ein Guthaben auf ihr Konto eingezahlt, das ausreicht, um eine berufliche Ausbildung zu absolvieren. Ungelernte erwachsene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhalten 48 Stunden pro Jahr bis zur Obergrenze von 400 Stunden auf ihr Konto gutgeschrieben. Dies bedeutet, dass innerhalb von zehn Jahren eine Berufsausbildung über das Konto finanziert werden kann. Arbeitssuchende können die Weiterbildung über das Konto während ihrer Arbeitssuche parallel organisieren. Seit Einführung des CPF 2015 wurden zum 1. Juli 2017 4,66 Millionen offene Konten gezählt, und knapp 100.000 Weiterbildungsmaßnahmen wurden bereits gefördert (*CPFormation 2016*).

Das CEC soll ehrenamtliche Tätigkeiten und Freiwilligendienste fördern. Darunter fallen beispielsweise militärische und zivile Reservendienste oder das Mitwirken bei der freiwilligen Feuerwehr. Die Berechtigten erhalten pro 200 Stunden bürgerschaftliches Engagement Anspruch auf 20 Stunden einer beruflichen Fortbildung. Die Obergrenze liegt weit unter der des CPF, bei 60 Stunden. Es wird vorausgesetzt, dass die Tätigkeiten mindestens 200 Stunden bürgerschaftliches Engagement pro Jahr umfassen. Doch berechtigen die unterschiedlichen sozialen Engagements nicht alle zur gleichen Zahl an Weiterbildungsstunden; diese Stundenzahl variiert vielmehr mit dem Typ des Engagements. Die Finanzierung wird größtenteils auf nationaler Ebene und zu einem geringeren Teil durch die Kommunen getragen. Bisher ist über die Nutzung des CEC noch nichts bekannt.

Das C3P als drittes Teilkonto besteht wie das CPF seit 2015, es gewährt jedoch erhöhte Ansprüche auf Fortbildung oder Rentenzahlungen im Falle arbeitsplatzbezogener Risiken. Beschäftigte im Privatsektor erwerben pro Jahr vier Punkte, wenn sie einem arbeitsplatzbezogenen Risiko ausgesetzt sind, im Falle mehrerer Risiken erwerben sie die doppelte Anzahl an Punkten. Dies gilt bis zu einer Obergrenze von 100 Punkten, wobei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nach dem 1. Juli 1956 geboren sind, die zweifache Punktzahl erhalten. 2015 und 2016 wurden zehn mögliche Risiken mit jeweiligen

Schwellenwerten definiert, aufgrund von Sozialpartnervereinbarungen zum Beispiel Nacht- und Schichtarbeit, repetitive Tätigkeiten, das Heben schwerer Lasten, stark belastende Körperhaltungen, extreme Temperaturen oder Lärm. Diese Risiken müssen vom Arbeitgeber der Sozialversicherung

»Der Charme des Kontenkonzepts liegt in der möglichen Integration verschiedener Leistungen.«

gemeldet werden. Im Gegensatz zu den anderen beiden Teilkonten des CPA bietet das C3P Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Art der Leistung: Weiterbildung, Aufstockung von Teilzeitverdiensten oder vorgezogener Renteneintritt. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können somit über ihr gesamtes Berufsleben Punkte sammeln, die sie dann entweder für eine spezielle Qualifikation für weniger gefahrgeneigte Positionen in ihrem Unternehmen, für eine Arbeitszeitverkürzung oder für den früheren Renteneintritt einsetzen können. Lediglich die ersten 20 Punkte auf dem C3P sind für berufliche Weiterbildung bzw. Umschulung zu verwenden. Für einen Punkt können 25 Stunden berufliche Weiterbildung oder Umschulung in Anspruch genommen werden. Zehn Punkte erlauben eine 50-prozentige Teilzeitarbeit bei vollem Lohnausgleich für ein Quartal oder einen um ein Trimester früheren Renteneintritt (maximal bis zwei Jahre, das heißt sechs Trimester). Parallel zu den Weiterbildungs- und Rentenansprüchen schreibt das C3P vor, dass Arbeitgeber für Beschäftigte, die Risiken ausgesetzt sind, eine Umlage in Höhe von 0,2 Prozent der Lohnsumme bei einem Risiko bzw. 0,4 bei mehreren Risiken entrichten müssen. Unabhängig von den Risiken sind zusätzlich 0,01 Prozent der Lohnsumme zu zahlen, wobei die Beiträge jährlich angepasst werden können. Durch diese risikobe-

zogenen Prämien sollen den Arbeitgebern Anreize zur Reduktion von Risiken am Arbeitsplatz gesetzt werden.

Das Konzept des CPA kann als Anfang einer Entwicklung betrachtet werden, die auf eine individualisierte und autonom gestaltbare Form von Leistungsansprüchen, insbesondere an Weiterbildung, abzielt. Allerdings hat die Einführung des CPA zu Anfang des Jahres im Wesentlichen nur den Zugang zu den bereits definierten Leistungen geregelt und ist zum jetzigen Zeitpunkt weit von der zugrunde liegenden Vision eines integrierten Systems sozialer Rechte entfernt. Bis dato bildet CPA nur ein vergleichsweise kleinteiliges und komplexes Element der Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik und wird den politisch formulierten Erwartungen noch kaum gerecht (*Martinot/Sauvat 2017*). Mittelfristig kann es jedoch dazu dienen, Konteninhaber über bestehende Ansprüche, wie zum Beispiel bezüglich der Rente oder Gesundheit, zu informieren, wohingegen Tauschoptionen zwischen verschiedenen Arten von Sozialleistungen nach Meinung der befragten Expertinnen und Experten auch künftig nur begrenzt möglich sein dürften. Eine am ehesten mit dem CPA vergleichbare, jedoch weitaus realistischere Gestaltung der Idee eines Persönlichen Erwerbstätigenkontos wäre mittelfristig eine Erweiterung um ein Zeitkonto oder portable Elternzeit.

Die Kritikpunkte an dem Modell und dessen Ausgestaltung beruhen auf mehreren verschiedenen Ebenen. Während das CPA zwar den Zugang zu den angebotenen Leistungen möglicherweise erleichtert, schafft es letztlich keine neuen Rechte (*Luttringer 2016*). Außerdem leidet das CPA wie auch das CPF an einer deutlichen Unterfinanzierung, die das angestrebte Ziel einer massiven Förderung der beruflichen Weiterbildung und Stabilisierung von Erwerbsverläufen erheblich erschwert. Einen weiteren Kritikpunkt sehen Beobachter darin, dass das CPA ebenso wie die verschiedenen Teilkonten einen hohen verwaltungstechnischen Aufwand verursacht. Konkret sei es nicht möglich, die Ansprüche aus den drei Teilkonten innerhalb des CPA zu kombinieren und zu übertragen; die für das CPF nutzbaren Weiterbildungsangebote wiederum seien aufgrund ihrer Festlegung in 192 detaillierten Listen stark

segmentiert, bürokratisch und unflexibel. Eine flexiblere Alternative für umfassende Ausbildung und Weiterbildung bietet das Recht des individuellen Bildungsurlaubs CIF (»Congé individuel de formation«). Das C3P stieß auf starken Widerstand der Arbeitgeber.

DIE ÖSTERREICHISCHE »ABFERTIGUNG NEU«

Mit dem neuen Abfertigungsrecht »Abfertigung neu« haben alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Österreich, die ab dem 1. Januar 2003 in ein neues Dienstverhältnis eingetreten sind, bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses Anspruch auf eine sogenannte Abfertigung (*Klec 2007*). Die Höhe dieser einmaligen Entschädigung durch den Arbeitgeber, die in Abferti-

»Wichtig sind
jedoch Beratung und
Unterstützung bei der
Inanspruchnahme
gerade bei jenen
Zielgruppen, die
sonst nicht erreicht
werden.«

gungskassen oder betrieblichen Vorsorgekassen angelagert ist, hängt von der Art der Auflösung des Arbeitsverhältnisses ab. Das österreichische Modell der übertragbaren und kumulierbaren Abfindungsansprüche erlaubt ein Ansparen über den Erwerbsverlauf und dadurch eine Glättung von Einkommen über verschiedene Phasen des Stellenwechsels hinweg. Nach den vorliegenden Informationen dominiert jedoch das Modell einer betrieblich finanzierten, wenngleich vom einzelnen Arbeitgeber abgekoppelten Altersvorsorge.

PERSPEKTIVEN

DIE NIEDERLÄNDISCHE »LEBENSLAUFREGELUNG«

Von 2006 bis 2011 bestand in den Niederlanden das individuelle Kontenmodell, die »Lebenslaufregelung«, mit dem Ziel der Ermöglichung einer flexibleren Verteilung von Einkommen über den Lebensverlauf. Damit sollten verschiedene Aufgaben und Tätigkeiten, die sich während des Erwerbslebens ergeben und verändern, leichter vereinbar werden (*Wotschack 2006*). Rückblickend hat das niederländische Modell jedoch die ursprünglichen Erwartungen kaum erfüllt. Über den begrenzten Zeitraum seiner Existenz wurden in der Praxis vor allem Sparleistungen für den Vorruhestand erbracht, die eigentlich angestrebte Modernisierung des niederländischen Sozialmarktmodells und Arbeitsmarktmodells konnte hingegen dadurch nicht realisiert werden.

INDIVIDUELLE LERNKONTEN IN GROSSBRITANNIEN

Von 2000 bis 2001 existierten in Großbritannien individuelle Weiterbildungskonten, die auf der Idee des lebenslangen Lernens basierten. »Virtuelle Konten«, auf die staatliche Zuschüsse eingezahlt werden sollten, sollten den Abbau finanzieller Barrieren ermöglichen (*Schuetze 2007*). Das ursprüngliche Modell in England durchlief eine kurzfristige, unkontrollierte dynamische Entwicklung, die durch schlechte Administration zu einem frühzeitigen Ende kam. Das schottische Nachfolgemodell (*Scottish Government 2007*) existiert nun schon länger, hat jedoch wie das ursprüngliche Modell eine sehr begrenzte Reichweite und beinhaltet im Grunde nur eine Jahrespauschale zur Förderung von Weiterbildung für Personen mit geringem Einkommen.

DIE KARRIEREUNTERBRECHUNG IN BELGIEN

Das Laufbahnunterbrechungsprogramm, das 1985 von der belgischen Regierung eingeführt wurde, erlaubt es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, ihre Arbeitszeiten zu verkürzen oder bezahlte Auszeiten, in denen ein Kündigungsschutz besteht, in Anspruch zu nehmen (*Vandeweyer/Glorieux 2010*). Das belgische Modell lässt sich primär mit familienpolitischen Maßnahmen

wie Elterngeld oder Elternzeit sowie Alterszeit vergleichen. Der Kontencharakter tritt dabei weniger in den Vordergrund als bei den anderen Modellen.

BEWERTUNG

Insgesamt sind die hier verglichenen Kontenmodelle bisher nur sehr begrenzt wirksam; eine größere Reichweite als Funktion der Modernisierung des Sozialstaats hat keines der hier diskutierten Modelle bislang erreicht. Die Beispiele zeigen aber wesentliche Kriterien einer tragfähigen Ausgestaltung solcher Modelle auf.

VERHÄLTNIS ZU ANDEREN SOZIALLEISTUNGEN: ZWISCHEN ZWECKBINDUNG UND AUTONOMIE

Zentral für die Gestaltung individueller Kontenmodelle ist die Entscheidung über die Ersetzung oder Erweiterung vorhandener Leistungen. Hier stellt sich die grundlegende Frage der Reichweite einer Kontenlösung zwischen einer möglichen »großen« Lösung unter Einschluss vieler anderer Leistungen oder einer »kleineren« Lösung durch partielle Erweiterung vorhandener Leistungen.

Die bislang implementierten Kontenmodelle wurden in sehr speziellen Situationen für begrenzte Ziele und Zielgruppen eingeführt: Nur teilweise wurden andere Regelungen ersetzt, insbesondere solche mit Bindung an einen Arbeitgeber. Der Charme des Kontenkonzepts liegt in der möglichen Integration verschiedener Leistungen – doch stößt es dort an Grenzen, wo die Notwendigkeit gesehen wird, in bestimmten Bedarfslagen sozialstaatliche Leistungen vorzusehen, die über das auf Konten ansparbare bzw. verfügbare Guthaben hinausgehen und die gegebenenfalls auch in Bezug auf bestimmte Risikolagen zielgenauer wirken können. Dies wird um den Preis eingeschränkter Zugangsmöglichkeiten und Verwendungszwecke bei solchen zusätzlichen Leistungen und weniger Entscheidungsgewalt bei den Begünstigten erreicht. Die Anwendungsbeispiele aus dem Ausland würden im deutschen Fall Leistungen wie zum Beispiel das Elterngeld und die Elternzeit, Pflegezeit, BAföG, Bildungsurlaub, geförderte Altersvorsorge oder vermögenswirksame Leistungen sowie arbeitsmarktpolitische

Maßnahmen berühren. Wenn solche auf Bedarfs-lagen ausgerichtete, spezifische Leistungen fortbestehen sollen, ist der Spielraum für individuelle Konten konzeptionell, organisatorisch und fiskalisch relativ eingeschränkt.

Bemerkenswert ist auch, dass die analysierten Modelle recht strikte Vorgaben zur konkreten Nutzung der Konten machen, was ebenfalls individuelle Handlungsspielräume einschränkt. Bestehen größere Spielräume für die Konteninhaber, so ist damit zu rechnen, dass in der praktischen Nutzung Motivationen hervortreten, die nicht primär der Einführung von Kontenmodellen zugrunde liegen, etwa die starke Sparmotivation für den vorgezogenen Ruhestand oder die Aufstockung von Renten in den Niederlanden oder Österreich, während eine Rücklagenbildung in jüngeren Jahren und Phasen der Familiengründung weniger selbstverständlich ist.

AKZEPTANZFRAGEN UND VERTEILUNGSFRAGEN

Auch wenn Konten Übergänge erleichtern sollen und damit instabile Erwerbsverläufe prin-

zipiell stabilisieren können, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte Beschäftigtengruppen diese Modelle stärker nutzen als andere, insbesondere Erwerbstätige mit langfristigen Arbeitsverhältnissen, in größeren Unternehmen, mit höherer Bildung und höheren Einkommen (*Delsen/Smits 2010, für die Niederlande*). Daraus können sich unbeabsichtigte Verteilungswirkungen und Mitnahmeeffekte zugunsten von Personen ergeben, die ohnehin schon eine stärker ausgeprägte Handlungsfähigkeit in Bezug auf Weiterbildung oder die Bildung von Rücklagen besitzen. Möchte man eine umverteilende Komponente zugunsten bestimmter Zielgruppen realisieren, funktionieren die Konten nicht ohne öffentliche Kofinanzierung, etwa durch direkte, steuerfinanzierte Einzahlungen auf die Konten. Ähnlich wichtig sind jedoch Beratung und Unterstützung bei der Inanspruchnahme gerade bei jenen Zielgruppen, die sonst nicht erreicht werden können. Dies gilt insbesondere für Konten, die auf Weiterbildung abzielen. Hier bieten sowohl das schottische als auch das französische Modell verschiedene Anknüpfungspunkte.

LITERATUR

Commission Compte Personnel d'Activité (2015): *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*. Rapport, Oktober 2015. France Stratégie.

CPFormation (2016): *Les chiffres du CPF pour l'année 2016*, <http://www.cpformation.com/derniers-chiffres-du-cpf>, abgerufen am 28.08.2017.

Delsen, L./Smits, J. (2010): *Does the Life Course Savings Scheme Have the Potential to Improve Work-Life Balance?* British Journal of Industrial Relations 48:3, September 2010, S. 583–604.

Eichhorst, W. (2017): *Persönliches Erwerbstätigenkonto – Internationale Modelle und Erfahrungen*. Bonn, IZA. April 2017.

Klec, G. (2007): *Flexicurity and the reform of the Austrian severance-pay system*. European Economic and Employment Policy Brief 4/2007.

Luttringer, J. M. (2016): *Decryptage de la Loi Travail: La difficile naissance du CPA*. Chronique 111, September 2016.

Martinot, B./Sauvat, E. (2017): *Un capital formation emploi pour tous*. Institut Montaigne.

Schuetze, H. G. (2007): *Individual Learning Accounts and Other Models of Financing Lifelong Learning*. International Journal of Lifelong Education 26, 1, S. 5–23.

Scottish Government (2007): *Evaluation of Individual Learning Accounts Scotland (ILA Scotland) – Learning Providers and Intermediary Agencies Studies*.

Vandeweyer, J./Glorieux, I. (2010): *The Belgian Career Break System*. Zuerst erschienen in: Newsletter of the Observatory for Sociopolitical Developments in Europe, Issue 2/2010, November 2010.

Wotschack, P. (2006): *Lebenslaufpolitik in den Niederlanden: gesetzliche Optionen zum Ansparen längerer Freistellungen: »verlofspaarregeling« und »levensloopregeling«*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), discussion paper SP 1 2006-115.

SOZIALPOLITIK VON DER STANGE FUNKTIONIERT IMMER WENIGER

Die Professoren Steffen Mau, Claus Offe und Günther Schmid haben in den vergangenen Jahren viel diskutierte neue sozialpolitische Impulse zur Weiterentwicklung des Sozialstaats in die Debatte eingebracht. Trotz unterschiedlicher Blickwinkel und Sichtweisen eint die drei Wissenschaftler, dass sie im Denken innovativ und in der Sache leidenschaftlich für eine gerechte und zukunftsfähige Gesellschaft eintreten. Das BMAS hat sie zu einem Gespräch über ihre streitbaren Konzepte und Entwürfe eingeladen. Herausgekommen ist ein lebendiges, teils kontroverses, teils überraschend einmütiges Gespräch über Fragen und Zusammenhänge der Zukunft von Arbeit und Sozialstaat im digitalen Wandel.

BMAS: Deutschland steht mit gesteigener Beschäftigung und niedriger Arbeitslosigkeit gut da. Die Sozialversicherungen sind finanziell stabil und der Staatshaushalt weist Überschüsse auf. Dennoch wird die Verteilung von Einkommen, Vermögen und sozialen Teilhabe- und Aufstiegschancen immer weniger als »gerecht« wahrgenommen. Hinzu kommen Sorgen über das »Mitkommen« in Modernisierungsprozessen wie Globalisierung und Digitalisierung. All das kann zu gesellschaftlicher Verunsicherung beitragen und in Teilen den Auftrieb rechtspopulistischer Parteien erklären. Herr Mau, Sie haben sich in den letzten Jahren intensiv mit Fragen der Ungleichheit beschäftigt, überraschen Sie diese Entwicklungen?

Steffen Mau: Im Grunde genommen nicht. Diese Rückkehr der Ungleichheit halte ich für einen säkularen Trend, der seit über drei Jahrzehnten in allen westlichen Gesellschaften spürbar ist und mit dem Aufspreizen von Einkommen und auch der Vermögensungleichheit zu tun hat. Wenn man sich die Antriebskräfte anschaut – etwa die größere Kluft zwischen qualifizierter und gering qualifizierter Arbeit, Globalisierung, technologischen Wandel –, dann sind das natürlich langfristige Trends, die weiterwirken. Es gibt aber auch Verschiebungen in der politischen Gestaltung von Ungleichheit. Denken Sie an die Veränderung von Steuer- und Transfersystemen. Daher bin ich nicht überrascht, dass es mehr Ungleichheit gibt. Die geringe Arbeitslosigkeit erklärt vielleicht ein



Steffen Mau

ist Professor für Makrosoziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er beschäftigt sich mit Fragen der sozialen Ungleichheit, vergleichender Sozialpolitikforschung und Prozessen der Digitalisierung. Autor von *Lebenschancen: Wohin driftet die Mittelschicht?*, Berlin 2012.

Drittel der gesamten Ungleichheitsentwicklung. Eigentlich hätte man aufgrund der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt davon ausgehen müssen, dass sich die Ungleichheitsschere wieder schließt. Das ist nicht passiert und es zeigt, dass die genannten Trends langfristig weiterwirken.

Herr Offe, Sie haben bereits 1972 mit Ihrer Veröffentlichung »Strukturprobleme des kapitalistischen Staates« die damalige Debatte über das Verhältnis von Demokratie und Kapitalismus maßgeblich mitgeprägt. Die Debatte erscheint im Hinblick auf die derzeitige Digitalisierung von Wirtschaft und Arbeit höchst aktuell. Wie wirkt sich aus Ihrer Sicht der gegenwärtige digitale Strukturwandel auf die Funktionslogiken der sozialen Marktwirtschaften aus?

Claus Offe: Für mich ist der Begriff der Prekariisierung in diesem Kontext wichtig. Er erfasst die

vielen Ungewissheiten und Unvorhersehbarkeiten des Arbeitslebens vieler Leute. Ob man einen Job hat, was die Arbeitsaufgabe ist, wo sie erfüllt wird, zu welchen Zeiten, auf welche Dauer und gegen welchen Lohn – das alles liegt jenseits der Sphäre dessen, was die Arbeitenden kontrollieren und als gesichert voraussetzen können. Die Zahl der Arbeitsverhältnisse in der Bundesrepublik ist seit 1994 von 37 auf 43,5 Millionen gestiegen. Nebenbei: Es gibt wenige Gesellschaften, in denen wie zurzeit in Deutschland mehr als 50 Prozent der Wohnbevölkerung erwerbstätig sind. Wenn man sich aber die gearbeiteten Stunden anschaut, dann ist deren Summe ungefähr gleich geblieben. Sie liegt seit Längerem bei rund 58 Milliarden Stunden pro Jahr. Der viel gefeierte Rückgang der Arbeitslosigkeit hängt demnach auch mit der Zunahme prekärer Arbeitsformen, zum Beispiel unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigung, zusammen, dem Zwang, sich vielgestaltigen Flexibilitätsanforderungen zu fügen.

Mit Blick auf »Arbeiten 4.0« denke ich, dass wir es bei der Digitalisierung mit einem globalen Prozess der Entwertung von Arbeitskraft zu tun haben. Die ganze Plattformökonomie dient dazu, Jobs zu auktionieren und damit den Wettbewerb unter den Arbeitskraft-Anbietern zu intensivieren. In Kalifornien kann man sehen, wie mit den digitalen Möglichkeiten der Plattformökonomie nicht nur die Sicherheit der Beschäftigung, sondern auch die Marktbewertung von Arbeitskräften sinkt. Aus gesicherten Arbeitsplätzen werden Jobs und aus Jobs kleinteilige Leistungsverträge. Diese Effekte kann man allein mit Qualifikationspolitik niemals kompensieren. Die langfristige Entwertung der Arbeitskraft hat auch damit zu tun, dass mit sinkendem Reallohn das Arbeitsangebot (nach Stunden bzw. nach Personen pro Haushalt gemessen) steigt (added worker effect), anders als bei den meisten anderen Angebotskurven. Das globale, im Wettbewerb um Beschäftigung stehende Angebot an Arbeitskraft hat sich ohnehin in den letzten Jahrzehnten gewaltig ausgedehnt, nicht nur wegen der gestiegenen weiblichen Erwerbsbeteiligung, sondern vor allem wegen der Wanderung »from farm to factory«, etwa in Südasien. Die Leute stehen damit in einem Wettbewerb gegeneinander, den sie individuell nur durch Lohnun-

terbietung gewinnen können. Wenn dann noch, wie weithin vorausgesagt, arbeitssparender technischer »Fortschritt« hinzukommt und sich die Prognose einer »säkularen Stagnation« erhärten sollte, dann sinkt gleichzeitig die Nachfrage nach Arbeitskraft in einem Ausmaß, das uns in eine völlig neue Situation bringt; zumal natürlich die Entwertung der Arbeitskraft auch negative Auswirkungen auf die makroökonomische Nachfrage hat.

Jede Gesellschaft muss das doppelte Problem lösen, die Arbeitskraft auf Arbeitsaufgaben zu verteilen und dann das wirtschaftliche Ergebnis der erledigten Aufgaben, das Einkommen also, auf die Arbeitskräfte. Das geschieht im Kapitalismus nicht durch ständische Zuteilung, sondern durch freie Arbeitsverträge bzw., bei Selbstständigen, durch Kaufverträge und Residualeinkommen. Ich bin davon überzeugt, dass man mit diesen beiden wirtschaftlichen Kerninstitutionen allein jenes doppelte Problem auf Sicht nicht mehr lösen können. Dann bleibt nur übrig, einen Teil der Einkommensansprüche auf Bürgerrechte statt auf Arbeitnehmerrechte zu gründen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat einen Dialogprozess zu »Arbeiten 4.0« geführt und im November 2016 ein Weißbuch »Arbeiten 4.0« vorgelegt. Eine zentrale Erkenntnis aus dem Dialogprozess, aus Studien, aber auch Stellungnahmen, die uns erreicht haben, war die herausragende Bedeutung von Qualifizierung und Weiterbildung. Was sind aus Ihrer Sicht die größten Herausforderungen, um den digitalen Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen, und wie kann Politik die Menschen dabei unterstützen?

Günther Schmid: Ich knüpfe zunächst an Claus Offe an, und in diesem Zusammenhang fällt mir der wunderbare Aufsatz des US-amerikanischen Ökonomen David Autor mit dem Titel »Why are there still so many jobs« ein. Es ist ein Paradox, das wir seit über 100 Jahren immer wieder von technologischer Arbeitslosigkeit sprechen, aber nichts dergleichen ist passiert. Zum Teil ist die sogenannte technologische Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung bewältigt und bearbeitet worden. Das bedeutet, dass für die Automatisierung von Funk-

tionen und Tätigkeiten absolute Grenzen gesteckt sind und dass sehr viele Automatisierungsprozesse und Mechanisierungsprozesse verbunden sind mit Komplementaritäten: Das heißt, es entstehen einfache Jobs, wie beispielsweise Reparaturen, oder qualifizierte Jobs, wie zum Beispiel die Wartung der Maschinen. Typische Beispiele sind der Mechatroniker oder Informatiker, die beide in sehr starkem Maße nur arbeiten können, wenn sie hochwertige Kommunikationsfertigkeiten mitbringen. Die Lage, in der wir uns befinden, sieht aus meiner Sicht im Hinblick auf die Automatisierung also nicht so düster aus, wie sie Claus Offe dargestellt hat.

Ich stimme zu, dass ein Teil dieser Prozesse eine sehr hohe Verantwortung für die Einkommensunterschiede trägt und dass diese auch in den letzten Jahren zugenommen haben. Auf der anderen Seite gibt es Hinweise, dass man hier durch Weiterbildung viel erreichen und die Polarisierung bei den Einkommen ausgeglichen werden kann. Andererseits, wenn die Kombination aus Digitalisierung, Handwerklichkeit und Kommunikationsfähigkeit funktioniert, werden auch neue Nachfragen geschaffen. Aus meiner Sicht wird oft übersehen, dass die Weiterbildung von Erwachsenen deswegen sinnvoll ist, weil die neuen Produkte auch neue Kompetenzen erfordern. In der Informations- und Kommunikationstechnologie ist eine systematische Erwachsenenqualifizierung und Weiterbildung nicht nur wegen des Fachkräftebedarfs notwendig, sondern auch im Hinblick auf die Nachfrage. Denn wenn die Leute nicht in der Lage sind, das zu verstehen und zu gebrauchen, dann fragen sie es nicht nach.

Die Digitalisierung kann daher aus meiner Sicht nur durch Weiterbildungsprozesse und lebenslanges Lernen aufgefangen werden. Die Fähigkeit, sich an den Strukturwandel anzupassen, kann jedoch aus demografischen Gründen nicht mehr so laufen wie früher. Die Jungen sind sozusagen neu qualifiziert worden und die Alten sind in Frühverrentung gegangen. Das gilt heute nicht mehr und deswegen sind eine systematische Weiterqualifikation und eine Institutionalisierung eines Weiterbildungssystems aus meiner Sicht von ganz herausragender Bedeutung, um diesen Strukturwandel überhaupt zu bewältigen.



*Die Professoren Claus Offe, Günther Schmid und Steffen Mau.
Hans-Christian Plambeck*

Mau: Die Frage des Wandels der Arbeit und die Frage der Ungleichheit sind zwei verschiedene Paar Schuhe. Natürlich, wenn alles eintrifft, was Günther Schmid sagt, dann heißt das noch lange nicht, dass sich die Ungleichheitsschere wieder schließt. Ganz im Gegenteil, ich würde vermuten, dass sie sich weiter öffnet. Natürlich ist es gut, Humankapital auszubilden, eine gut qualifizierte Bevölkerung zu haben, auch um Jobs überhaupt hier zu halten, die sonst natürlich auch irgendwie abwandern könnten.

Ich teile trotzdem die grundsätzliche Auffassung von Claus Offe. Man hat ja zwei Phänomene, die jetzt ineinandergreifen: Das eine ist der technologische Wandel, das andere ist die Globalisierung. Der technologische Wandel heißt ja zum einen, dass wir jetzt in der Lage sind, nicht nur in der Fertigung Maschinen und automatisierte Prozesse einzuführen, sondern zunehmend auch bei kognitiv anspruchsvollen Tätigkeiten – das war vorher nicht so. Nun betrifft dies auch hochkomplexe Tätigkeiten, die oftmals nicht nur mindestens so gut wie vom Menschen ausgeführt werden können, sondern vielfach sogar besser. Daher gibt es einen riesigen Anreiz, da zu investieren. Das Zweite ist der Prozess der Globalisierung und hier vor allem die Verlagerung oder die Ortsunabhängigkeit dieser Tätigkeiten. Mein Lieblingsbeispiel ist immer dieser Chirurgieroboter Da Vinci. Den gibt es in zwei Versionen: einmal als Konsole, die in Boston stehen kann und die OP wird möglicherweise im Irak, in einem Container durchgeführt, aber es gibt ihn auch als vollcomputerisierten Chirurgieroboter, der OPs mit einer geringeren Fehlerquote machen kann, weil er eine bessere Feinmotorik besitzt. Viele der nun automatisierbaren Tätigkeiten sind klassische Mittelschichtstätigkeiten und ganz häufig akademische Tätigkeiten.

Das ist im Prinzip das Neue, der Qualitätssprung dieser Entwicklung. Was wir bisher nicht wissen, ist, ob es ein reiner Substitutionseffekt ist. Oder ob wir nicht gleichzeitig eine Verlagerung von vielen Tätigkeiten haben, möglicherweise mit der Folge eines neu entstehenden Dienstleistungsproletariats. Das sind die Clickworker, Regalauffüller und DHL-Fahrer. Das sind Leute, die in biografischen Sackgassen ohne Weiterentwicklungsmöglichkeiten verharren und diese Tätigkeiten zu einem

Preis anbieten, wo es gar keinen unternehmerischen Druck gibt, sie durch Maschinen ersetzen zu lassen. Möglicherweise ist eine Drohne im Zustellbereich auch künftig noch teurer im Unterhalt und im Energieverbrauch als ein sehr billiger Fahrer zum Mindestlohn. Es kann also sein, dass Tätigkeiten bleiben. Auch Tätigkeiten im hoch qualifizierten Bereich, also Algorithmentschreiber, Leute im Finanzsektor, Leute im Bildungswesen, werden bleiben. Aber ein Teil dieser Tätigkeiten könnte sicherlich auch ersetzt werden.

Und hier komme ich zurück auf die Ausgangsfrage: Was passiert eigentlich unter diesen Bedingungen mit einem sozialen Sicherungsmodell, das sich nach wie vor sehr stark an versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit bindet? Wir sehen hier eben auch eine funktionale Verschiebung der Einkommensströme, also weg von Erwerbstätigkeit und hin zu einem größeren Anteil von Kapital- und Unternehmenseinkünften. Wir haben auch einen Anteil von Leuten, die vielleicht nicht unbedingt in reguläre und Vollzeitbeschäftigung gehen. Wir haben die brüchiger und diskontinuierlich werdenden Erwerbsbiografien, und das gibt schon Anlass, auch die Finanzierungsgrundlage unserer Sicherungssysteme neu zu überdenken. Wir haben ständig wachsende Qualifikationsanforderungen in vielen Bereichen und einen hochfrequenten Technologieumschlag.

Eine Möglichkeit wäre, dass man alle Einkommensströme in die Finanzierung einbezieht, also nicht nur die Erwerbseinkünfte, sondern auch alle Kapitaleinkünfte. Man kann sich auch Modelle von Bürgerversicherungen oder solche mit stärker steuerfinanzierten Sicherungsarrangements vorstellen. Ich glaube, in diese Richtung muss die Diskussion gehen, relativ unabhängig davon, wie jetzt die konkreten Abschätzungen der Entwicklung des Gesamtvolumens der Arbeit oder der Beschäftigungsmöglichkeiten sind. Wir haben einen fundamentalen Wandel, für den wir auch offen sein sollten. Man muss ihn aber institutionell begleiten und darf auch nicht – selbst wenn man es wünschen würde – an einem Typus von Erwerbsmodell festhalten, der in der bestehenden Form vielleicht langfristig nicht überlebensfähig ist. Der Druck ist enorm, diese Sichtweise teile ich mit Claus Offe. Die Frage der Clickworker,



Claus Offe

ist Professor emeritus of Political Sociology an der Hertie School of Governance. Er war Professor für Politikwissenschaften und Politische Soziologie an den Universitäten Bielefeld, Bremen und der Humboldt-Universität zu Berlin und nahm zahlreiche Gastprofessuren wahr. Zusammen mit Gerd Grözinger und Michael Maschke Autor von Die Teilhabegesellschaft: Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M. 2006.

der Plattformökonomie, die sehr viel stärkere Taktung und Bindung jedes einzelnen Arbeitsschritts an Rentabilität, die zunehmende Projektifizierung von Arbeit, das ist schon etwas Neues und weicht doch alles sehr von dem klassischen Erwerbsverhältnis ab, wie wir es bisher kannten.

Offe: Wir haben uns längst an eine funktionale Mischung der Lebensphasen gewöhnt. Will sagen: Lernen tun wir nicht nur in der Kindheit und Jugend, sondern lebenslanglich durch Weiterbildung, Fortbildung und Umschulung und Learning on the Job. Die Ausdehnung der in Ausbildung verbrachten Anteile der Lebenszeit hat nun eine manifeste und eine latente Funktion. Die mani-

feste Funktion besteht darin, dass man die Leute besser qualifiziert. Sie können dann produktiver arbeiten bzw. meistern Aufgaben, vor die sie durch Innovationen des Arbeitsprozesses gestellt werden. Die latente Funktion ist die, dass während der Lern- und Qualifikationsphasen ein Teil des Arbeitsangebots aus dem Markt genommen wird. Hier gibt es einen nicht marktlichen Aufstiegs Wettbewerb: »Wenn alle sich auf die Zehenspitzen stellen, kann keiner besser sehen.« Qualifikationsgewinne werden womöglich durch ihre Verallgemeinerung (bisweilen auch beklagt als »Überakademisierung«) zunichtegemacht. Wenn die angebotssenkende latente Funktion der Lernphasen erhalten bleiben soll, müsste eine »eigenwertige« Konzeption von Bildungsprozessen gefunden werden, die ja nicht allein einer verbesserten Erwerbsfähigkeit dienen – sowie ein Rechtsanspruch auf die Teilnahme an solchen Prozessen. Nachdem die Arbeitszeitpolitik der 1980er-Jahre weitgehend gescheitert ist, müssen wir neu über Motive und Legitimationen dafür nachdenken, dass Teile des zeitlichen Arbeitsangebots aus dem Markt genommen werden.

Schmid: Ich stimme zu, dass wir einen säkularen Prozess der Jobpolarisierung und der Automatisierung und Vermarktlichung von einfachen Tätigkeiten haben. Ich bin auch der Meinung, dass wir hier neue soziale Sicherungssysteme einbauen müssen, die nicht mehr nur auf Arbeit basieren, sondern eben auch auf allen Einkommensarten. Ich stimme nicht zu in dem wichtigen Punkt, dass wir diese These der säkularen Stagnation einfach hinnehmen müssen. Dahinter steckt zum Großteil auch das pessimistische Verständnis, dass sich nichts ändern lässt.

Das BMAS hat im Weißbuch »Arbeiten 4.0« die Idee eines persönlichen Erwerbstätigenkontos vorgeschlagen. Die Idee ist, jeder Bürgerin bzw. jedem Bürger ein frei verfügbares finanzielles Budget zur Verfügung zu stellen, das individuell und eigenständig genutzt werden kann, zum Beispiel für Weiterbildungen oder Gründungen. Jeder von Ihnen hat jeweils zu unterschiedlichen Zeitpunkten ähnliche Vorschläge in die Debatte eingebracht. Sehen Sie nach wie vor die Notwendigkeit für ein derartiges neues sozialinvestives Instrument?

PERSPEKTIVEN

Schmid: Ich kann sagen, dass ich die Idee sehr begrüße und unterstütze. Ich habe selbst 2008 in einem Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung den Vorschlag eines Persönlichen Entwicklungskontos (PEK) entwickelt, das in der Ausgestaltung und auch in der Zielsetzung sehr ähnlich ist. Ich habe diesen Vorschlag später auf die Entwicklung eines Weiterbildungsbudgets verengt, weil ich meine, dass dies im Hinblick auf den kurz- und mittelfristigen Aufbau eines funktionierenden Weiterbildungssystems ganz zentral ist. Ich habe dieses Weiterbildungsbudget auf ein persönliches Weiterbildungskonto konzentriert, weil ich größere Umsetzungschancen sehe.

Ich habe ein Weiterbildungsbudget vorgeschlagen, das auf drei Standbeinen steht. Das erste Standbein ist das Beitragssystem: Beschäftigte und Arbeitgeber zahlen gleichermaßen und zweckgebunden in dieses Konto ein. Aufgrund der Einzahlungsdifferenzen und digitalen Entwicklungstendenzen sollten bei Geringqualifizierten und mittleren Qualifikationen zusätzliche Anreize hinzukommen. Deshalb das zweite Standbein: Die Beitragszahlungen werden durch einen steuerfinanzierten Zuschuss in gleicher Höhe ergänzt. Letztendlich zahlen die weniger Verdienenden weniger ein, sodass ein Umverteilungsprozess stattfindet. Die Idee dahinter ist Vorabumverteilung zugunsten von Geringqualifizierten und Geringverdienenden. Es sollen Anreize zu mehr riskanten Investitionen geschaffen werden, die sich langfristig auszahlen, weil dadurch mehr Menschen in die Lage versetzt werden, eigenständig Qualifikations- und Weiterbildungsprozesse in Gang zu setzen. Ich habe drittens das Konzept der Ziehungsrechte gewählt, weil es die individuelle Autonomie stärkt, selbstständig Prozesse in Gang zu setzen; solche Ziehungsrechte sind auch legitimiert, wenn sie gleichzeitig durch Eigenleistung mitfinanziert werden.

Diese Weiterbildungsbudgets könnten mittel- und langfristig in ein Persönliches Entwicklungskonto überführt werden, das neben Weiterbildung auch andere Funktionen erfüllt, zum Beispiel die soziale Sicherung von prekären Jobs.

Sie schreiben, dass Sie Ihr Modell des Persönlichen Entwicklungskontos als eine Chance

sehen, das innovative Verhaltensrisiko zu stärken. Was meinen Sie damit?

Schmid: Ein solches Konto kann die Verhandlungsposition von Beschäftigten gegenüber den Arbeitgebern enorm stärken. Darüber hinaus kann durch ein PEK auch längerfristig, entsprechend den Lebensverlaufsrisiken geplant werden. Ich kann ein Beispiel geben: Ich kenne jemanden, der Gasinstallationen macht, er ist mittlerweile schon 50 Jahre. Schon lange wollte er sich zum Flugbauingenieur weiterbilden, aber das hat nie geklappt. Jetzt wird er wahrscheinlich den technologischen Wandel nicht mehr schaffen, weil die ganzen Gasinstallationen zunehmend digitalisiert werden. Er bräuchte unbedingt eine Fortbildung. Solche Menschen gibt es viele. Wenn sie ein Persönliches Entwicklungskonto hätten, möglicherweise aufgestockt nach dem Vorschlag von Steffen Mau durch ein Startguthaben, dann wäre das innovative Verhaltensrisiko gestärkt, das heißt die Menschen wären eher bereit, solche Neuerungen zu versuchen.

Herr Offe, Ihr Modell eines Sozialerbes, das Sie zusammen mit Ihren Kollegen Gerd Grözingler und Michael Maschke in Anlehnung an US-amerikanische Konzepte einer sogenannten Teilhabegesellschaft entwickelt haben, liegt nun schon über zehn Jahre zurück. Sind Sie immer noch der Auffassung, dass wir solche neuen Kontenmodelle bei der sozialpolitischen Begleitung von Globalisierung und Digitalisierung benötigen?

Offe: Zunächst bin ich sehr angetan davon, dass solche weitergehenden unorthodoxen Ideen wie das Persönliche Erwerbstätigenkonto in Ihrem Hause gediehen sind und offenbar weitergediehen – wenn auch der Name vielleicht nicht ideal ist. Seit langer Zeit versuche ich, an die einfache Tatsache zu erinnern, dass Arbeit die Gesamtheit nutzenstiftender Tätigkeiten bezeichnet und sich nicht auf Erwerbsarbeit beschränkt. Es gibt viele nützliche Tätigkeiten, die nicht Erwerbsarbeit sind und die vielleicht sogar dann am besten ausgeführt werden, wenn sie aus der Logik der Erwerbsarbeit herausgenommen sind; man denke an die Schularbeiten von Schülerinnen und Schülern oder die Probleme der »Lohnpflege«, an ehren-



Günther Schmid

ist Direktor emeritus am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und Professor a. D. für Politische Ökonomie an der Freien Universität Berlin. Er hat die Bundesregierung, die Europäische Kommission und die OECD in mehreren hochrangigen Kommissionen zu Fragen der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Beschäftigungspolitik beraten.

2009 gründete er mit seiner Frau eine Stiftung zur Förderung von Kindern, vor allem Mädchen, in Ostafrika. Autor von *Übergänge am Arbeitsmarkt: Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*, Berlin 2011.

amtliche Tätigkeit oder die Arbeit künstlerischer Avantgarden, an Eigenarbeit und Selbstbedienung. Ich denke, dass die »Bürgerin« bzw. der »Bürger« – sozusagen als umfassendster Begriff für das Potenzial für nützliche Tätigkeiten – im Mittelpunkt zukünftiger Überlegungen stehen muss und nicht die bzw. der »Erwerbstätige«.

Eine Schlussfolgerung aus diesem Perspektivwechsel ist seit den 1980er-Jahren die Idee des

bedingungslos garantierten Grundeinkommens, das allen Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt und aus Steuern finanziert wird. Es erlaubt den Leuten und ermutigt sie, Tätigkeiten ihrer Wahl auszuüben, ohne sich dabei (im Idealfall) dem Verarmungsrisiko auszusetzen. Eine der vielen Fragen, die sich dabei stellen, ist diese: Ist die nicht erwerbliche Tätigkeit, die jemand ausübt, tatsächlich als »nützlich« zu werten und kann sie deshalb Anspruchsgrundlage für bürgerrechtliche Transfers sein? Anthony Atkinson hat in diesem Sinne das Grundeinkommen als »participation income« gedeutet.¹ Aus meiner Sicht sollten die Kriterien für Nützlichkeit nicht zu eng gefasst werden, weil sonst eine enorme Bürokratie in Bewegung zu setzen wäre. Der müssten die Bürgerinnen und Bürger ständig glaubhaft machen, dass sie tatsächlich Pflegedienste für Verwandte geleistet haben. Lassen wir doch besser diesen ganzen Aufwand entfallen und operieren mit der pauschalen Unterstellung des Motivs, dass sich die Leute in ihren sozialen Zusammenhängen nützlich machen und Anerkennung gewinnen wollen.

Herr Mau, was kann der von Ihnen vorgeschlagene Lebenschancenkredit, was das bedingungslose Grundeinkommen nicht kann?

Mau: Der Begriff Lebenschancen stammt von Ralf Dahrendorf. Da geht es um die Verbindung von Rechten und Ressourcen und natürlich auch um die Stärkung individueller Verantwortung und Entscheidungsmacht für das eigene Leben. Das ist für mich ein Wert an sich. Ich bin ein großer Freund und Anhänger der Ziehungsrechte als Alternative, nicht als Ersatz für bisherige Formen des Zugangs zur Sozialleistung, also Versicherungsleistungen oder Fürsorgeleistungen oder universelle Leistungen anderer Art. Ich binde diesen Lebenschancenkredit an die Verwendung für bestimmte Zwecke. Ich möchte nicht, dass er rein monetär ausgezahlt wird, weil das enorme, möglicherweise nachteilige sozialstrukturelle Effekte hätte. Die »financial literacy« ist gesellschaftlich sehr ungleich verteilt. Es gibt sehr große Gruppen, die sehr große individuelle Rendite daraus ziehen können, und bei anderen Gruppen geht so ein Konto eben in den Konsum. Wenn ich den Begriff der Lebenschancen ernst nehme, dann muss ich eigentlich sagen: Was erweitert tatsäch-

¹ Anthony B. Atkinson (2015): *Inequality: What can be done?* Cambridge, Massachusetts.

lich Lebenschancen, und damit meine ich auch die Lebenschancen, die Herr Dahrendorf als die institutionellen Bedingungen individueller Entfaltung und individuellen Wachstums definiert? Da kann man jetzt ein ganzes Potpourri von Zwecken identifizieren.

Ich habe drei genommen, die ich für sehr relevant halte: Das ist zum einen der Bereich der Weiterbildung und Qualifikation und zum Zweiten der Bereich der Zeitsouveränität, also die Möglichkeit, Pflege und Betreuungszeiten auch zu finanzieren, und das Dritte ist der Bereich der atypischen Risiken. Letzterer ist noch etwas unterdefiniert, ich denke da an Lebensschicksale, die man nicht selbst kontrollieren kann. Dazu gehört, nur ein Beispiel unter vielen, ein Sportunfall mit anschließender dauerhafter Erwerbsunfähigkeit und der Notwendigkeit, eine Wohnung behindertengerecht umzubauen. Solche Risiken sind zu wenig abgesichert und für die Lebenschancen dennoch ganz elementar.

Mir geht es auch gar nicht um die konkrete Ausgestaltung, um die Höhe dieser Ziehungsrechte. Es geht mir vielmehr um diese Art von Denkfigur, diese Vorstellung »Da gibt's noch etwas Drittes neben dem, was wir sonst in der Sozialpolitik so betreiben«. Und warum brauchen wir dieses Dritte? Das Dritte brauchen wir, weil Sozialpolitik von der Stange, mit eng vordefinierten Konditionalisierungen, immer weniger funktioniert. Die Lebensverläufe werden bunter. Das Leben – nicht nur die Erwerbstätigkeit – wird atypischer. Das Atypische wird eigentlich das Normale, und darum braucht man natürlich viel stärker individuell variable, disponible Möglichkeiten des Zugangs zu sozialen Rechten über den Lebensverlauf hinweg. Rechte, auf die man zählen kann und auf die man, nach eigenem Bedarf, zurückgreifen kann. Für diese Idee steht der Lebenschancencredit. Ich wollte auch ein Modell finden, das ein wenig auf die Ungleichheitsfrage reagiert. Sie wird diese nicht vollständig adressieren können, aber zumindest einen erkennbaren Schritt tun. Denn ich schlage vor, den Lebenschancencredit unter anderem aus einer höheren Besteuerung von Erbschaften zu finanzieren. Ich denke, dass man hier eine enorme Umverteilung von Lebenschancen hinbekommen würde. Für diejenigen, die diese

Erbschaftssteuer dann zu zahlen hätten, gibt es eigentlich im Hinblick auf ihre Lebenschancen durch diese etwas höhere Besteuerung kaum Einbußen. Das wäre dann auch nach wie vor ein verhältnismäßig geringer Satz. Für diejenigen, die am unteren Ende der Sozialstruktur leben, sind 20.000 Euro aber ein erheblicher Hebel.

Ich glaube, es bedeutet noch einen Vorteil, wenn man Ziehungsrechte schafft, und der besteht darin, dass der durchschnittliche Erbe über 50 Jahre alt ist. Das sind Leute in arrivierten Positionen, meistens auch schon privilegiert aufgewachsen, die brauchen häufig gar keine zusätzliche Unterstützung. Die Ziehungsrechte ermöglichen, den Lebenschancencredit genau dann in Anspruch zu nehmen, wenn man ihn tatsächlich braucht. Deswegen gehe ich auch davon aus, dass Ziehungsrechte auch aus ökonomischer Perspektive eine Optimierung dieser Art von Verteilung über den Lebensverlauf hinweg bedeuten würden. Man könnte sie auch nur für Weiterbildung einsetzen. Mit Weiterbildungskonten und auch mit Zeitkonten gibt es Erfahrungen, auf die man aufbauen könnte. Klar ist, es ist ein bürokratischer Mehraufwand, doch es gibt Modelle, die funktionieren. Dann hätte es wirklich massive Effekte.

Herr Schmid, bei Ihrem Vorschlag verweisen Sie auf die Fokussierung auf Weiterbildung und betonen die Notwendigkeit mehrerer Finanzierungsquellen. An welche denken Sie genau und wie ist es um die politischen Durchsetzungschancen Ihres Vorschlags bestellt?

Schmid: Diese Fokussierung bezieht sich nur auf den Vorschlag eines Weiterbildungskontos mit Ziehungsrechten. Ich denke, dass die Kombination von Beitragsfinanzierung, bezogen auf die Löhne auf der einen Seite, aber auch Steuerfinanzierung im Verhältnis eins zu eins auf der anderen, die geeignete Finanzierungsform ist. Insgesamt stelle ich mir eine Größenordnung von 24.000 bis 28.000 Euro an individuellen Ziehungsrechten vor. Ich denke, dass diese Kombination – insbesondere bei der Weiterbildung – auch deswegen von Vorteil ist, weil damit die Arbeitgeber wie auch die Beschäftigten und die Sozialpartner ein Interesse daran hätten, dass aus diesem Weiterbildungsbudget etwas Vernünftiges gemacht wird.

Ich verstehe unter Weiterbildung nicht nur formale, sondern auch informelle Weiterbildung. Mit den Ziehungsrechten wäre die Möglichkeit gegeben, für weniger Qualifizierte betriebliche informelle Weiterbildungen zu betreiben und zum Beispiel auch Produktivitätsdefizite auszugleichen. Im Hinblick auf die Finanzierung eines ergänzenden Persönlichen Entwicklungskontos wäre, wie von Herrn Mau bereits dargelegt, über die Idee einer zusätzlichen Finanzierung über die Erbschaftssteuer nachzudenken. Man könnte mittel- und langfristige auch überlegen, einen Sozialkapitalfonds zu etablieren, indem der Staat zum Beispiel Aktien aufkauft und aus den Renditen dieser Aktien eine Sozialdividende auszahlt. Diese Sozialdividende könnte dann auf dieses Budget draufgeschlagen werden. Es gibt nicht nur die Ungleichheit von Erbschaften, die aus meiner Sicht und aus der Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger ungerecht ist, sondern auch diejenige Ungerechtigkeit, die sich durch die Anlage von Kapital ergibt. Das Kapitalvermögen ist schon sehr ungleich verteilt. Aber selbst die Anlage eines Kleinverdieners bringt nicht so viel Rendite wie die Anlage eines Großverdieners. Um diese Ungerechtigkeit auszugleichen, wäre daher ein Sozialkapitalfonds aus meiner Sicht eine zusätzliche Finanzierungsquelle, die man mittel- und langfristige in Betracht ziehen sollte.

Was würden Sie jungen Menschen, zum Beispiel Ihren Studierenden, raten? Wie sollten sie ihr persönliches Guthaben einsetzen?

Offe: Sie sollen die Wahl haben und sie sollen über die Folgen ihrer Wahl gründlich belehrt werden. Der verbreitete Analphabetismus in Finanzdingen muss gründlich überwunden werden. Dann stehen Unternehmensbeteiligungen, Immobilienanschaffungen, Humankapitalinvestitionen und anderes zur Disposition, unter anderem auch alternativökonomische Formen der »neuen Selbstständigkeit«.

Mau: Was ich mir nicht wünschen würde, ist, wenn Leute eine rein strategische Form der Lebensführung etablieren würden. Es muss auch ein Freiheitsgewinn dabei sein, der auch das Engagement für Dritte oder für gemeinnützige Zwecke einschließt. Einen Freiheitsgewinn würde ich auch

darin sehen, dass Personen nicht nur individuelle Weiterbildung nach Prestige oder Bildungsrendite auswählen, sondern viel stärker auch nach persönlichen Interessen, Neigungen und Kompetenzen. Auch in Bezug auf die Lebenschancen wäre so der erzeugte Mehrwert viel größer und möglicherweise auch die – breit verstandene – gesellschaftliche Rendite. Das nimmt auch wieder Bezug auf den »academic drift«, den Claus Offe schon erwähnt hat. Vielleicht entspannt es Menschen zu wissen, dass man solche Ziehungsrechte über den Lebensverlauf hinweg hat. Stärker zu solchen Karrierepfaden oder Lebenswegen zu ermuntern, die individuell bereichern und zugleich gesellschaftlich sinnvoll sein können, das wäre meine Hoffnung. Dass es bestimmte Zukunftsängste etwas abschwächt. Wenn das gelingen würde, neben allen Gewinnen, die man auf der Qualifikationsseite dabei auch hätte, wäre es schon eine tolle Sache.

Schmid: Mein Rat an Jugendliche wäre, dass sie voraussehen sollten, dass die größten Lebensverlaufsrisiken wahrscheinlich in der mittleren Phase auftreten. Bei der Elternschaft mit Kindern, wo plötzlich alle möglichen Belastungen auf die jungen Erwachsenen zukommen. Das ist die Phase, in der so eine Sicherheit, so ein Polster, auf das man aufbauen kann, ganz entscheidend sein kann. Diesen psychologischen Effekt sollte man nicht unterschätzen. Wobei die Frage einer Umschulung auch mit 40 oder 50 Jahren auftreten kann. Jede längerfristige Weiterbildung ist auch ein Investitionsrisiko. Darum spreche ich von diesen Risiken und Vorabumverteilungen und ermuntere die Menschen, tatsächlich den Schritt zur Veränderung, zur Weiterentwicklung zu gehen.

**Das Gespräch mit Steffen Mau, Claus Offe
und Günther Schmid führten Anna Primavesi
und Sven Rahner.**

Es fand am 23. März 2017 statt.

WARUM DAS BEDINGUNGSLOSE GRUNDEINKOMMEN KEINE ANTWORT AUF DEN DIGITALEN WANDEL IST

Anne Ebert und Sven Rahner

Die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens wird aktuell breit diskutiert und erscheint auf den ersten Blick verlockend. Aber hält sie einer genaueren Untersuchung stand? Welche Motive haben die Befürworter eines Grundeinkommens, das einer Umwälzung des Sozialstaats gleichkäme, und welches Staatsverständnis steckt dahinter? Was unterscheidet die verschiedenen Modelle eines Grundeinkommens und was wollen sie leisten?

IDEENPOLITISCHER ENTSTEHUNGSKONTEXT UND DISKURSPOLITISCHE LAGE

Mit Blick auf die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt entfaltet die Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) derzeit eine bemerkenswerte Dynamik. Die Idee eines Grundeinkommens scheint viele Menschen zu elektrisieren, stellt die »Süddeutsche Zeitung« in ihrer Online-Ausgabe vom 9. April 2017 fest, und

»Der Spiegel« vom 14. Mai 2016 nennt das Grundeinkommen eine »Weltformel für alles und jeden«.

Vielfach wird vor dem Hintergrund der Digitalisierung das Ende der Arbeitsgesellschaft prophezeit und in diesem Zusammenhang das Grundeinkommen als Lösung ins Spiel gebracht. Im Kern steht die Annahme, dass zunehmend Roboter die Aufgaben übernehmen, die derzeit von Menschen ausgeführt werden. So sinke der Bedarf

an menschlichen Arbeitskräften. Die vorhandenen Arbeitskräfte verfügen nicht über ausreichende Fähigkeiten zur Durchführung der verbleibenden Tätigkeiten, wie die Programmierung der Roboter. Hier gelte es im Sinne einer sozialverträglichen Gestaltung des Wandels, Arbeit und Einkommen zu entkoppeln, weil es immer weniger Menschen möglich sein werde, ihre eigene Existenz durch Arbeit zu sichern.

Angetrieben von derart pessimistischen Prognosen über den Wegfall von Arbeitsplätzen durch die Digitalisierung melden sich zunehmend auch Unternehmensgründer aus dem Silicon Valley (unter anderem Tesla-Chef Elon Musk oder Facebook-Mitbegründer Chris Hughes) und Vorstandschefs von DAX-Konzernen (unter anderem der Telekom-Chef Timotheus Höttges und der SAP-Vorstand Bernd Leukert) als Befürworter eines bedingungslosen Grundeinkommens zu Wort. Ausgeblendet wird hierbei, dass technologische Entwicklungen in der Geschichte der Arbeit zwar oftmals mit einem schmerzhaften Strukturwandel einhergingen, dieser jedoch stets auch neue Wachstums- und Beschäftigungspotenziale schuf (Vogler-Ludwig/Düll/Kriechel 2016).

In der Schweiz gab es im Juni 2016 vor diesem Hintergrund gar eine Volksabstimmung, in der jedoch mit 78 Prozent eine große Mehrheit gegen die Einführung eines BGE in Höhe von 2.500 Franken (knapp 2.200 Euro) monatlich stimmte. In Deutschland konnte die private Initiative »Mein Grundeinkommen« rund 100 durch Crowdfunding finanzierte Grundeinkommen für die Dauer eines Jahres öffentlichkeitswirksam verlosen. Auch der Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung in Schleswig-Holstein sieht vor, ein »Zukunftslabor« zur Diskussion der Umsetzbarkeit neuer Absicherungsmodelle wie des Grundeinkommens ins Leben zu rufen.

Dabei ist die Idee, alle Bürgerinnen und Bürger an den Gesamteinnahmen der jeweiligen Gesellschaftsformation ohne Feststellung der Bedürftigkeit zu beteiligen, nicht neu. Schon Thomas Morus formulierte in seinem sozialutopischen Roman »Utopia« (1516) die Vision, allen Menschen eines Landes eine Art Lebensunterhalt zu bezahlen, um Diebstahl vorzubeugen. Erich Fromm spricht sich

1955 in »The sane society« für ein arbeitsunabhängiges Grundeinkommen neben den bestehenden Sozialversicherungen aus. Aus seiner Sicht ist ein solches Grundeinkommen ein Menschenrecht, das nicht an eine Bedingung geknüpft werden kann, etwa an die Bedingung, durch Erwerbstätigkeit einen gesellschaftlichen Beitrag zu leisten. Weitere ideengeschichtliche Anknüpfungspunkte finden sich in Vorschlägen wie der »sozialen Dividende« der liberal-konservativen britischen Politikerin Juliet Rhys-Williams (1943) oder dem Konzept der negativen Einkommensteuer des wirtschaftsliberalen Ökonomen Milton Friedman in »Capitalism and Freedom« (1962).

Der Diskurs um ein bedingungsloses Grundeinkommen lässt sich, obwohl er in der Öffentlichkeit und in den Medien häufig als homogenes Gedankenkonstrukt dargestellt wird, grob in zwei zum Teil gegensätzliche Zielsetzungen und Gruppierungen aufteilen: Während das wirtschaftsliberal motivierte Lager der Befürworter eines Grundeinkommens weitgehend ökonomistisch argumentiert, überwiegen bei den sozialreformerischen Vertretern egalitär-emanzipatorische Gesichtspunkte. Erstere zielen vor allem auf eine Vereinfachung der Sozialsysteme ab, bei Letzteren stehen verteilungspolitische Motive im Vordergrund. Wirtschaftsliberale Befürworter verfolgen zumeist Strategien radikaler Rückführung sozialstaatlichen Handelns. Egalitär-emanzipatorische Befürworter zielen laut Selbstaussage auf die Befreiung der Gesellschaft vom Druck zu arbeiten. Dies befördere die Ausübung von Ehrenämtern, setze kreative und unternehmerische Kräfte frei und schaffe Raum für die Ausübung von Familien- und Pflegearbeit.

MODELLE DES BEDINGUNGSLOSEN GRUNDEINKOMMENS

Auch die drei vergleichsweise konkreten Vorschläge, die in Deutschland diskutiert werden, lassen sich den beiden Gruppierungen zuordnen. Das »solidarische Bürgergeld«, das von dem Ökonomen Thomas Straubhaar und dem ehemaligen Ministerpräsidenten Dieter Althaus (CDU) entwickelt wurde, sieht als Beispiel eines wirtschaftsliberal motivierten Vorschlags eine Zahlung von 600 Euro in Form einer negativen Einkommen-

steuer an alle Einwohnerinnen und Einwohner Deutschlands vor. Hiervon sollen jedoch 200 Euro als Gesundheitspauschale eingezogen werden, sodass unter dem Strich neben einer kostenlosen Krankenversicherung ein Bürgergeld von 400 Euro bliebe. Sozialleistungen wie Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung sowie Grundversicherung würden weitestgehend entfallen und nur punktuell wie im Falle eines Bürgergeldzuschlags für Wohnung und zusätzliche Bedarfe ersetzt. Der Drogeriemarkt-Gründer Götz Werner schlägt hingegen ein generöseres Grundeinkommen vor und führt beispielhaft den Betrag

von 1.000 Euro an. Im Gegenzug würden jedoch alle anderen Sozialleistungen wegfallen (*Werner 2007*).

Das von der Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen, das der Partei DIE LINKE nahesteht, vorgeschlagene »emanzipatorische Grundeinkommen« sieht neben der Zahlung eines existenz- und teilhabesichernden Grundeinkommens zusätzlich eine Reihe von unterstützenden Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung und Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit sowie einen Mindestlohn von 10 bis 12 Euro vor.



Kanada

In der Stadt Dauphin wurde von 1974 bis 1979 das Experiment MINCOME durchgeführt. Familien ohne eigenes Einkommen bekamen 60 Prozent der Niedriglohngrenze. Doch da nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner in den Genuss kamen, handelt es sich nicht um ein BGE. Für jeden Dollar aus einer anderen Einkommensquelle wurde der Transfer um 50 Cent reduziert. Es wurden positive Effekte auf Gesundheit und Bildung festgestellt, dabei wirkten Letztere auch auf Kinder aus Familien ohne MINCOME-Bezug (*Mallet 2015*). Nach fünf Jahren musste das Projekt beendet werden, weil das Budget von 17 Millionen Dollar aufgebraucht war.



Namibia

Zunächst auf zwei Jahre befristet, wurden ab 2008 den 1.000 Bewohnerinnen und Bewohnern eines Dorfes monatlich ca. 10 Euro gezahlt (finanziert durch NGOs und aus Spendengeldern), danach ca. 8 Euro, die auch nur unregelmäßig gezahlt werden konnten. Festgestellt wurde der Rückgang von Unterernährung bei Kindern, eine Verbesserung des (nicht kostenfreien) Besuchs von Schulen und Krankenhäusern sowie ein starkes Wirtschaftswachstum durch die gestiegene Kaufkraft. Da viele kleine Geschäfte wieder schließen mussten, als die Zahlungen nur noch unregelmäßig kamen, konnten die positiven Effekte nicht verstetigt werden (*Dahlmann 2017*).



Niederlande

In Utrecht und anderen Städten wird ab 2017 für zwei Jahre getestet, welche Regelungen am effektivsten dazu führen, dass Empfängerinnen und Empfänger von (kommunaler) Sozialhilfe eine Arbeit oder ein Ehrenamt aufnehmen (*Gemeente Utrecht 2017*). Dafür werden mit 600 Personen sechs verschiedene Regelungen getestet. Eine dieser Varianten sieht den Wegfall der Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme vor; sie wurde vereinzelt auch mit einem bedingungslosen Grundeinkommen in Verbindung gebracht.



Finnland

2.000 zufällig ausgewählte Arbeitslose in einer festgelegten Altersgruppe erhalten seit Beginn des Jahres 2017 zwei Jahre lang anstelle von Arbeitslosengeld 560 Euro im Monat. Auch hier gab es also Zugangsbeschränkungen. Steuern müssen auf das Grundeinkommen nicht gezahlt werden, und es kann ohne Abzüge dazuverdient werden. Dieses Programm zielt vor allem auf eine Kürzung sozialstaatlicher Leistungen bei stärkeren Anreizen zur Arbeitsaufnahme und gleichzeitiger Verschlinkung des Staates ab (*Krell/Bomsdorf 2017*). Ob die bei einem befristeten Projekt beobachteten Effekte auch bei dauerhafter Einführung eintreten würden und wegen der vergleichsweise kleinen Teilnehmerzahl verallgemeinert werden könnten, muss offenbleiben.

International gibt es darüber hinaus eine Vielzahl von Vorschlägen, die in Modellprojekten erprobt werden. Die Ansätze zur Einführung eines BGE reichen von Alaska, Finnland und Kanada über Brasilien, Indien, Iran und Kuba bis zur Mongolei, Namibia und Kenia. Es gibt jedoch bis heute keine belastbaren oder verallgemeinerbaren Studien über seine dauerhafte Einführung. Zudem erinnern manche der internationalen Modellprojekte eher an die Einführung einer Grundsicherung oder Sozialhilfe als an ein bedingungsloses Grundeinkommen in dem in Deutschland debattierten Verständnis.

ZENTRALE KRITIK AN WIRTSCHAFTSLIBERALEN MODELLEN

Aus der Perspektive einer wirtschaftsliberal ausgerichteten Denkrichtung und ihrem Freiheitsbegriff sind staatliche Eingriffe generell zu minimieren. Durch ein BGE, so das Kalkül, könnten die Kosten des Sozialstaats verschlankt und die Ausgaben reduziert, die Sozialbeiträge von Arbeit entkoppelt und der Verwaltungsaufwand verringert werden. Mitgedacht ist zumeist eine weitgehende Deregulierung des Arbeitsmarkts. Auf dieser Denkschule fußen BGE-Modelle, die auf eine radikale Veränderung der in Deutschland verbreiteten Steuer- und Transfersysteme zielen. Da das BGE im Widerspruch zu dem ebenfalls wichtigen meritokratischen Ideal der Leistungsgerechtigkeit steht, passt das Konzept nur eingeschränkt in die Ideengeschichte des Liberalismus.

Liberaler Modelle des Grundeinkommens, die unter der Flagge »Radikal gerecht« (*Straubhaar 2017*) segeln, sind damit eigentlich trojanische Pferde, die attraktiv klingen, aber am Ende auf den Rückbau sozialer Sicherheit hinauslaufen und damit eher »radikal unsozial« erscheinen. Zum einen skizzieren sie kein »echtes« Grundeinkommen, sondern meist Modelle einer negativen Einkommensteuer, bei der eigenes Einkommen angerechnet wird. Das aber zielt auf eine Deregulierung des Arbeitsmarkts und einen Ausbau des Niedriglohnsektors ab. Zum Zweiten ist hier eine Art »Sozialstaatsflattrate« intendiert. So schlägt beispielsweise Straubhaar vor, alle sozialpolitischen Maßnahmen einschließlich der Rente in einem Instrument zu bündeln: »Das Grundein-

kommen ersetzt alle bestehenden sozialpolitischen Transfers, also Rentenzahlungen, Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe u. a.« Wer also bei Arbeitslosigkeit, in Erziehungsphasen oder im Alter seinen Lebensstandard halten will, muss sich dafür privat versichern. Modelle wie diese könnten somit insbesondere als Programme zur Förderung der privaten Versicherungswirtschaft wirken.

Auch stellt sich die Frage, wie sich ein BGE wirtschaftsliberaler Prägung auf Teilhabe- und Aufstiegsmöglichkeiten in der Gesellschaft auswirkt. Zu erwarten ist, dass Teilhabechancen geringer wären, da beispielsweise keinerlei Anstrengungen mehr im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unternommen würden, um eine breite Arbeitsmarktintegration zu erreichen, und stattdessen auf das Grundeinkommen verwiesen würde. So drohte eine Spaltung zwischen denen, die Arbeit haben, und denen, die dauerhaft auf das Grundeinkommen angewiesen bleiben. Damit ginge außerdem eine Zunahme der Einkommensungleichheit einher.

ZENTRALE KRITIK AN EGALITÄR-EMANZIPATORISCHEN MODELLEN

Egalitär-emanzipatorische Modelle wollen ein »echtes« Grundeinkommen, das allen als zusätzliches Einkommen gewährt wird, um so zu einer Umverteilung von »oben nach unten« zu kommen. Im Gegensatz zum vorgenannten wirtschaftsliberalen Ansatz soll der bestehende Sozialstaat in diesen Konzepten nicht abgeschafft werden. Das Grundeinkommen wird vielmehr als ein vorgelagerter, grundlegender Baustein angesehen.

Meist gehen diese Vorschläge einher mit der Vision einer »Postwachstumsökonomie« und propagieren die Aufhebung des »Zwangs« zur Erwerbsarbeit. Die Idee: Wer ein ausreichend großzügig bemessenes BGE bezieht, könne frei entscheiden, ob sie oder er zusätzlich einer Erwerbsarbeit nachgehen möchte. Vom Druck befreit, ein existenzsicherndes Einkommen zu erarbeiten, könnten die Menschen arbeiten, sie müssten aber nicht. Die freiwillig ausgeübte und selbst gewählte Tätigkeit könnte auch jenseits der klassischen Erwerbsarbeit liegen, wäre in stärkerem Ausmaß als heute sinnstiftend und würde mit größerem

Eifer ausgeübt. Mehr Menschen könnten es sich leisten, gesellschaftlich wichtigen Tätigkeiten wie Ehrenämtern oder Familien- und Pflegearbeit nachzugehen. Vom wirtschaftlichen Druck befreit, könnten auch kreative, künstlerische und kritische Kräfte freigesetzt werden. Für viele Verfechter dieser Grundhaltung ist der Aspekt der Würde wichtig. Erst durch die Abschaffung der Notwendigkeit und der Verpflichtung ließen sich Arbeit und menschliche Würde vereinbaren. Nicht selten wird argumentiert, dass das Grundeinkommen das Menschenrecht auf Einkommen realisiert.

Eng verbunden damit ist die Erwartung, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen die Verhandlungsposition von Beschäftigten, insbesondere im unteren Lohnsegment, verbessern würde. Argumentiert wird, dass gerade die Löhne für gesellschaftlich notwendige, aber schlecht bezahlte Arbeiten voraussichtlich steigen würden, »um Bürgern trotz der Absicherung durch das bedingungslose Grundeinkommen Anreize zu bieten, solche Tätigkeiten auszuüben« (*Spannagel 2015*). Auf der anderen Seite gibt es allerdings auch Stimmen, die befürchten, dass Arbeitgeber sich gerade im unteren Lohnsegment nicht mehr um gute Arbeitsbedingungen bemühen, da hier ein Grundeinkommen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine vergleichsweise attraktive Alternative darstellt. Nach dieser Sichtweise wären Arbeitgeber vielmehr bereit, den Beziehern hoher Arbeitseinkommen gute Arbeitsbedingungen anzubieten, da in diesen Bereichen nicht monetäre Motive bei der Arbeitsplatzwahl eine wichtigere Rolle spielen (*Haywood 2014*).

Vertreter des egalitär-emanzipatorischen Modells des Grundeinkommens schlagen häufig eine Finanzierung durch erhebliche Steuermehreinnahmen vor. Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass beispielsweise höhere Konsumsteuern, wie sie der dm-Gründer Werner vorschlägt, tendenziell eine regressive Wirkung haben. Das heißt, diese würde Personen mit niedrigem Einkommen anteilig stärker belasten als Bezieher hoher Einkommen, da Erstere einen größeren Anteil ihres Einkommens für die Deckung des täglichen Bedarfs ausgeben müssen (*Spannagel 2015*). In der Folge würde die Finanzierung des BGE über eine Konsumsteuer also dem Umverteilungsziel zuwiderlaufen.

Jenseits der Frage, wie und ob das für eine solche Ausgestaltung notwendige Finanzvolumen von bis zu einer Billion Euro überhaupt aufgebracht werden kann, ist ein zentraler Widerspruch unauflösbar. Bei der Einführung eines BGE müsste sichergestellt werden, dass die erforderlichen Einnahmen nicht wegbrechen: Je höher das BGE, desto höher liegt das angenommene Risiko, dass Menschen sich gegen die Erwerbstätigkeit entscheiden und dann auch keine Steuern mehr zahlen würden, aus denen das BGE finanziert werden sollte. Dieser negative Effekt könnte durchaus den positiven Effekt übersteigen, der entstünde, wenn andere das finanzielle Polster des BGE für den Schritt in die Selbstständigkeit nutzen oder höhere Erwerbseinkommen erwirtschaften würden, weil sie sich auf eine Tätigkeit konzentrieren könnten, die ihnen besonders liegt.

Selbst wenn man diese fundamentalen Argumente zunächst außer Acht lässt und sich auf das Gedankenexperiment einlässt, ein Grundeinkommen einführen zu wollen, muss genau betrachtet werden, welche weiteren Effekte dieser radikale Systemwechsel mit sich brächte. Es ist eine sehr grundsätzliche Frage, ob wir bei der Zukunft des Sozialstaates vom Primat der gerecht bezahlten Erwerbsarbeit ausgehen wollen oder nicht. Das bedingungslose Grundeinkommen wäre in einem komplexen Sozialsystem ein Experiment mit höchst ungewissem Ausgang. Die Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitswelt sind unwägbar.

GRUNDSÄTZLICHE KRITIK AM BEDINGUNGSLOSEN GRUNDEINKOMMEN

Bei aller notwendigen Differenzierung zwischen offensichtlich wirtschaftsliberal inspirierten Sozialabbau-Versuchen auf der einen und mit dem BGE verbundenen berechtigten Inklusions- und Emanzipationsanliegen auf der anderen Seite lassen sich grosso modo folgende zentrale Kritikpunkte an der Gesamtarchitektur eines bedingungslosen Grundeinkommens zusammenfassen:

- Das bedingungslose Grundeinkommen könnte keine Angleichung der Lebenslagen erreichen, da die jeweiligen Empfänger der

Geldleistung unterschiedliche Voraussetzungen für den selbstbestimmten Einsatz des Grundeinkommens haben. Das BGE würde somit insgesamt eher die Spaltung der Gesellschaft über den Erwerbsstatus forcieren und bei vielen Menschen zu Qualifikationsverlust und Integrationschwierigkeiten führen.

- Das bedingungslose Grundeinkommen setzt ausschließlich auf monetäre Transfers, obwohl denjenigen, die soziale Anteilnahme und Solidarität benötigen, durch Geld allein selten zu helfen ist. Der angebliche Vorteil eines BGE, dass der Aufwand an sozialstaatlichen Regelungen deutlich gemindert werden könnte, würde somit zum Nachteil für jene, auf deren besondere Problemlagen der Sozialstaat angemessen reagieren und bedarfsorientiert Unterstützung bieten sollte. Das BGE würde auch Armut nicht dadurch beseitigen können, dass es unterschiedliche sozialstaatliche Leistungen bündelt und sozialstaatliche Dienste hierdurch ersetzt.
- Durch die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens könnten die sozialpolitischen Stützpfeiler des deutschen Wirtschafts- und Sozialmodells geschwächt werden. So befürchten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände einen Machtverlust, der es schwerer macht, zentrale Anliegen zur Gestaltung guter Arbeit und angemessener Löhne durchzusetzen. Wer über ein gesichertes Grundeinkommen verfügt, könnte leichter dem Druck in Richtung eines geringen Verdienstes nachgeben und einer Abwertung der Erwerbsarbeit zustimmen. Dies wiederum könnte die materielle Grundlage des bedingungslosen Grundeinkommens schwächen. Die Auswirkungen auf die Lohnfindungsmechanismen sind höchst ungewiss und das Risiko einer Ausweitung von staatlich subventionierten Niedriglöhnen groß. Sofern das BGE dazu dienen soll, gerade dies zu verhindern, stellt sich die Frage, warum ein solcher Umweg gegangen werden muss. Dann sind lohnpolitische Instrumente der direkte Weg.
- Eine innovationsförderliche und zugleich menschengerechte digitale Transformation

benötigt massive Investitionen in Bildung, Weiterbildung und Qualifizierung und entsprechende Beratungs- und Unterstützungsstrukturen. Jedoch selbst wenn man alle finanziellen Mittel des heutigen Sozialstaats in das bedingungslose Grundeinkommen umleitete, könnte mit diesen begrenzten Mitteln ausschließlich das bedingungslose Grundeinkommen alimentiert werden, für zielgenaue Maßnahmen und funktionierende Strukturen im Gesundheits- und Bildungswesen wären keine Gelder vorhanden. Sie sind jedoch Voraussetzung für persönliche Freiheits- und Gestaltungsräume und die Entfaltung kreativ-schöpferischer Potenziale.

- Ein bedingungsloses Grundeinkommen als wesentlicher Einkommensbestandteil zulasten der Lohneinkommen oder der Ansprüche aus Sozialversicherungen wäre Gegenstand ständiger parteipolitischer Auseinandersetzungen. Der Lebensstandard wäre somit in hohem Maße abhängig von Wahlergebnissen.
- Schließlich bleiben die Finanzierungsfragen ungeklärt: Bei einem bedingungslosen Grundeinkommen in einer anspruchsvollen Variante von rund 1.000 Euro pro Person und Monat müsste der Staat die heutigen Ausgaben für das gesamte System der sozialen Sicherung vollumfänglich in die Finanzierung des BGE umleiten. Maßnahmen zur Unterstützung, die über diese monetären Transfers hinausgehen, könnten nicht ohne eine Steuererhöhung finanziert werden. Im Falle einer Finanzierung des BGE durch beispielsweise eine höhere Mehrwertsteuer würde es aufgrund des massiven Preisanstiegs automatisch weniger wert sein.

DIE ALTERNATIVE: GEZIELTE MODERNISIERUNG DES SOZIALSTAATS IM DEMOGRAFISCHEN UND DIGITALEN WANDEL

Für Straubhaar (2017) ist das bedingungslose Grundeinkommen »eine gerechte, liberale und effektive Anpassung des Sozialstaates an die großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts«. Das Gegenteil ist der Fall. Das bedingungs-

lose Grundeinkommen ist weder eine adäquate Antwort auf den demografischen und digitalen

»Übergänge gestalten, Ungleichheiten abbauen und sozialen Aufstieg befördern, das sind Kernelemente der sozialstaatlichen Gestaltung des digitalen Wandels.«

Wandel noch auf bestehende Problemlagen und Verwerfungen. Eine Alternative zu der vermeintlich einfachen Lösung ist eine Politik, die auf vier Bausteinen basiert:

Erstens, eine Lohnpolitik, die durch Mindestlohn und eine Stärkung der Tarifbindung die Primäreinkommen stärkt;

Zweitens, eine universelle soziale Sicherung, die alle Erwerbsformen einbezieht, also eine Bürgerversicherung im Gesundheitswesen und die Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung, um auch diskontinuierliche Erwerbsbiografien abzusichern;

Drittens, eine gezielte Förderung von selbstbestimmten und »guten Erwerbsbiografien«, etwa durch eine Arbeitsversicherung und ein Persönliches Erwerbstätigenkonto;

Viertens, eine neue Verteilung von Arbeit, sollte sich aufgrund von Produktivitätssteigerungen und Automatisierung tatsächlich ein Rückgang der Arbeit abzeichnen. Eine Verkürzung der Arbeitszeiten für alle wäre ein besserer Weg als die bezahlte Exklusion eines Teils der Gesellschaft vom Wohlstand der Arbeitsgesellschaft.

Eine solche Teilhabe- und Befähigungsstrategie nimmt nicht nur materielle Freiheiten, sondern auch deren reale Verwirklichungschancen in den Blick. Sie baut auf der solidarischen Risikoverteilung innerhalb der Gesellschaft auf, die sich in den historisch gewachsenen sozialen Sicherungssystemen ausdrückt. Übergänge gestalten, Ungleichheiten abbauen und sozialen Aufstieg befördern, das sind Kernelemente der sozialstaatlichen Gestaltung des digitalen Wandels. Dafür bedarf es eines leistungsfähigen Sozialstaats, der für alle Bürgerinnen und Bürger vergleichbare Möglichkeiten selbstständigen Lebens und gesellschaftlicher Beteiligung gewährleistet und angemessene Antworten auf Versorgungs- und Sicherungsprobleme findet. Diskursallianzen mit den humanistisch und verteilungspolitisch motivierten Vertreterinnen und Vertretern der Grundeinkommensdebatte könnten für den notwendigen gesellschaftspolitischen Resonanzboden sorgen und zu einer besseren Orientierung im Widerstreit der Ideen und Interessen beitragen.

LITERATUR

Brauck, M. (2016): *Wohltat für alle. Der Spiegel.* Ausgabe 20/2016, S. 78–82.

Dahlmann, F. (2017): *Was wurde aus dem Grundeinkommen in Namibia?*; <https://www.brandeins.de/lesen/was-wurde-aus/grundeinkommen-in-namibia/>, abgerufen am 10. Februar 2017.

Friedmann, M. (1962): *Capitalism and Freedom*, New York.

Fromm, E. (1955/2003): *The sane society*, New York. Deutsche Ausgabe: *Wege aus einer kranken Gesellschaft. Eine sozialpsychologische Untersuchung*, München 2003.

Fromm, T./Hampel, L. (2017). *Warum das Grundeinkommen so viele Menschen elektrisiert.* Süddeutsche Zeitung Online; <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bedingungsloses-grundeinkommen-warum-das-grundeinkommen-so-viele-menschen-elektrisiert-1.3455358>, abgerufen am 18. Juli 2017.

Gemeente Utrecht (2017): *Experiment »Weten Wat Werkt«: study of the use of alternative social assistance rules;* www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt, abgerufen am 10. Februar 2017.

Haywood, L. (2014): *Bedingungsloses Grundeinkommen: eine ökonomische Perspektive.* DIW Roundup, Berlin, 21. August 2014.

Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags (2017 bis 2022): *Das Ziel verbindet*, S. 31.

Krell, C./Bomsdorf, C. (2017): *Grundeinkommen. Das finnische Experiment*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Mallet, W. (2015): *Die Stadt, die all ihren Bewohnern ein Grundeinkommen schenkte;* <https://motherboard.vice.com/de/article/die-stadt-des-kostenlosen-geldes-444>, abgerufen am 10. Februar 2017.

Morus, T. (1516/1986): *Utopia*, Ditzingen.

Rhys-Williams, J. (1943): *Something to look forward to. A suggestion for a new social contract*, London.

Spannagel, D. (2015): *Das bedingungslose Grundeinkommen: Chancen und Risiken einer Entkoppelung von Einkommen und Arbeit*, WSI Report Nr. 24.

Straubhaar, T. (2017): *Radikal gerecht: Wie das bedingungslose Grundeinkommen den Sozialstaat revolutioniert*, Hamburg.

Vogler-Ludwig, K./Düll, N./Kriechel, B. (2016): *Arbeitsmarkt 2030 – Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter. Prognose 2016.* Economix Research & Consulting, München.

Werner, G. (2007): *Einkommen für alle*, Köln.

UNGLEICHHEIT IN DER ARBEITSWELT: HANDLUNGS- ERFORDERNISSE

Thorben Albrecht

Die Arbeitswelt ist heute bunter und vielfältiger als früher – und damit auch ungleicher. Eines der im Weißbuch »Arbeiten 4.0« diskutierten Phänomene ist die sozial- und arbeitsrechtliche Ausdifferenzierung von sogenannter atypischer Beschäftigung. Für den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat das BMAS Studien in Auftrag gegeben, die untersuchen, welche Auswirkungen atypische Beschäftigung auf das Einkommen und die beruflichen Perspektiven hat. Dahinter steht die Auffassung, dass die Verteilung von materiellen und immateriellen Gütern einen Einfluss auf den Zusammenhalt der Gesellschaft hat und Ungleichheit die Teilhabe gefährdet.

LEBENSLAGEN UND TEILHABE: DER ARBEITSMARKT IST DABEI ZENTRAL

Wie verteilen sich Ressourcen und Chancen bei Löhnen und Einkommen, bei der Arbeitsmarkt- und Bildungsteilnahme, bei Gesundheit, Wohnen und der Teilnahme am Sozial- und Kulturleben?

Die Erwerbsarbeit ist hier ein wichtiger Schalter. Sie wirkt sich unmittelbar auch auf andere Verteilungsdimensionen aus, wird aber auch selbst durch andere Teilhabekategorien, wie Bildung und Gesundheit, beeinflusst. Jenseits

dieser »objektiven« Zusammenhänge darf auch die zentrale Rolle der Erwerbsarbeit für die subjektive Verortung in der Gesellschaft nicht außer Betracht bleiben; so belegen aktuelle Befragungsdaten, dass gefühlte Teilhabe und Lebenszufriedenheit deutlich schlechter sind, wenn Menschen nur sporadisch beschäftigt oder gar arbeitslos sind (Follmer 2017).

Die große Bedeutung, die Erwerbsarbeit für gesellschaftliche Teilhabe besitzt, provoziert aber auch weitergehende Fragen. Weder in der Fachwelt noch in der Politik besteht Einigkeit darüber,

ob die zunehmende Vielfalt am Arbeitsmarkt Beschäftigung und Chancen schafft oder vielmehr zur Verbreitung prekärer, ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse beiträgt. Es ist kein Zufall, dass der Hans-Matthöfer-Preis für Wirtschaftspublizistik, der seit einigen Jahren von der Friedrich-Ebert-Stiftung verliehen wird, in diesem Jahr an den Sozialwissenschaftler Oliver Nachtwey gegangen ist, der in seinem Buch »Die Abstiegs-gesellschaft« der weit verbreiteten Einschätzung Ausdruck verleiht, dass für immer größere Teile der Beschäftigten sozial- und arbeitsrechtliche Standards erodieren und sie selbst einen geringeren Anteil am gesellschaftlichen Reichtum erhalten (Nachtwey 2016). Ich teile nicht alle seine Einschätzungen und würde insbesondere dem Eindruck entgegenreten, dass es für alle Beschäftigten zu einem Abstieg gekommen sei; richtig ist aber die Beobachtung einer stärkeren Ausdifferenzierung und insbesondere einer Veränderung im Vergleich von Alterskohorten.

UNGLEICHHEIT AUF DEM ARBEITSMARKT. DIE ROLLE ATYPISCHER BESCHÄFTIGUNGSFORMEN

Wieder auf den Aspekt der Teilhabe zurückgeführt, muss gefragt werden, ob Erwerbsarbeit an sich ihre positive Wirkung auf Lebenszufriedenheit und Teilhabeempfinden auch dann behalten kann, wenn sich ihre Bedingungen immer mehr verändern. Um die Klärung dieser offenen Fragen voranzutreiben, wurden vorbereitend für den aktuellen Fünften Armuts- und Reichtumsbericht die Auswirkungen atypischer Beschäftigungsverhältnisse auf individuelle Erwerbsverläufe erforscht (Thomsen et al. 2016; RWI 2016).

In den letzten Jahren ist die Zahl der sogenannten Normalarbeitsverhältnisse – also der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit außerhalb der Arbeitnehmerüberlassung – zwar weiter leicht angestiegen und der

ENTWICKLUNG DER ERWERBSFORMEN ABHÄNGIG BESCHÄFTIGTER

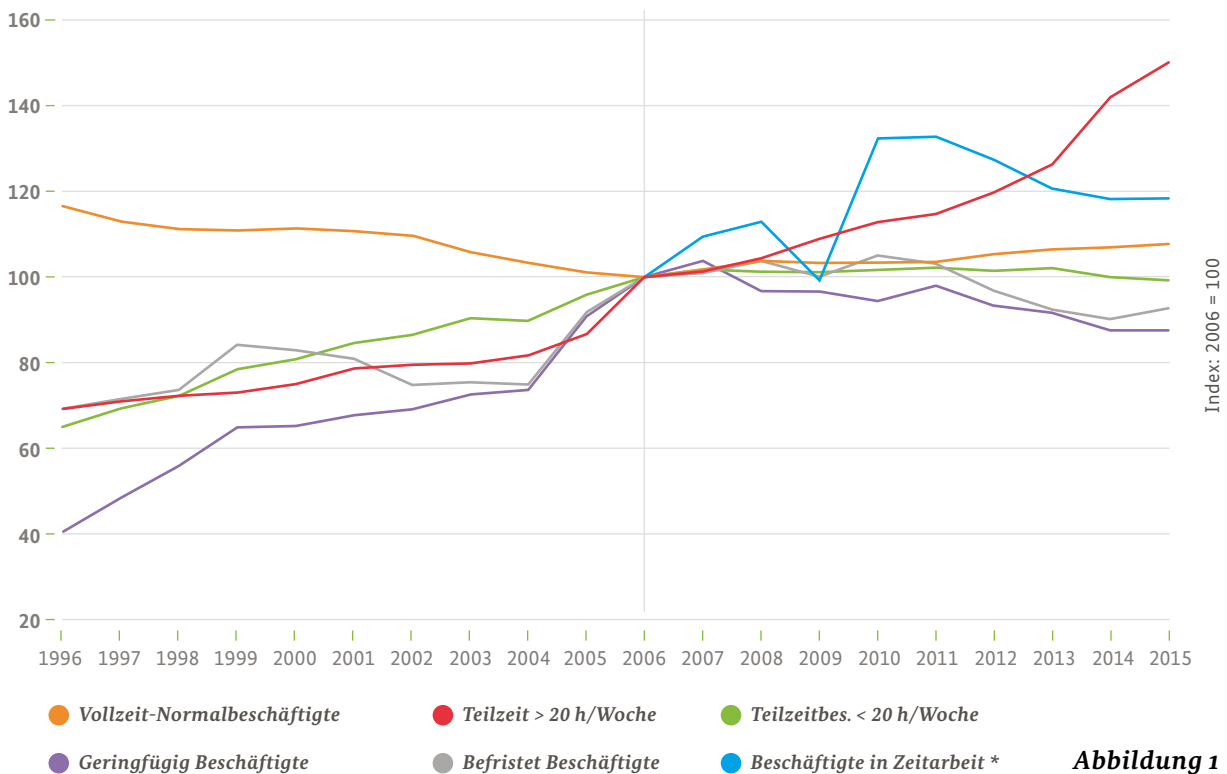
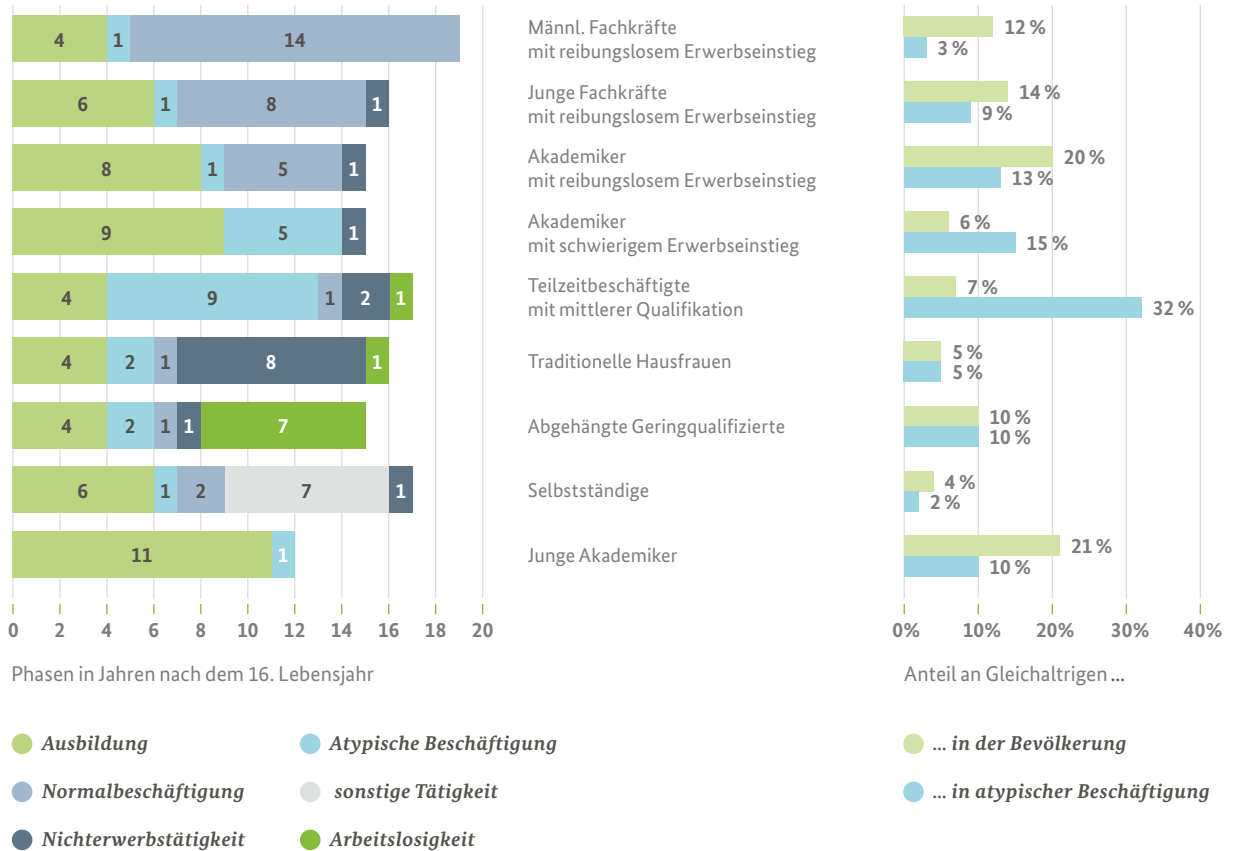


Abbildung 1

Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland – Fachserie 1 Reihe 4.1.1 – 2015. * Daten für Beschäftigte in Arbeitnehmerüberlassung liegen erst ab dem Jahr 2006 vor.

PERSPEKTIVEN

ERWERBSTYPEN IN DEN JAHRGÄNGEN 1974 BIS 1986: DAUER IHRER ERWERBSZUSTÄNDE, ANTEILE AN DER BEVÖLKERUNG UND AN ALLEN ATYPISCH BESCHÄFTIGTEN DER ALTERSKLASSE



Quelle: Berechnungen des RWI auf Basis des NEPS-SC6-ADIAB (2016): Geburtsjahrgänge 1974 bis 1986. 5. ARB, S. 87.

Abbildung 2

steigende Trend zur »großen« oder vollzeitnahen Teilzeit ungebrochen. Die Abbildung 1 zeigt aber auch, dass die Zahl der atypischen Beschäftigungsverhältnisse dauerhaft auf einem höheren Niveau angekommen ist.

Die für den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht (5. ARB) durchgeführten Studien bestätigen, dass dies vor allem das Leben der jüngeren und nachwachsenden Generationen in Deutschland prägen wird: Fast jede und jeder der in den letzten Jahren in den Arbeitsmarkt eingetretenen Beschäftigten war irgendwann atypisch beschäftigt. Meistens betrifft dies nur kurze Phasen im Erwerbsleben, wie die Abbildung 2 zeigt. Akademikerinnen und Akademiker »mit schwierigem

Erwerbseinstieg« sind eine Ausnahme, teilzeitbeschäftigte Eltern eine andere. Und auch bei denjenigen, die wegen andauernder Schwierigkeiten, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, als »abgehängte Geringqualifizierte« bezeichnet werden könnten, ist neben langen Phasen der Arbeitslosigkeit die atypische Beschäftigung die häufigste Form der Beschäftigung. In diesen Fällen kann davon ausgegangen werden, dass atypische Beschäftigung mit prekärer Beschäftigung gleichzusetzen ist.

In der öffentlichen Wahrnehmung atypischer Beschäftigungsformen dominieren deren Nachteile gegenüber Normalarbeitsverhältnissen: größere Arbeitsplatzunsicherheit bei Befristung, schlechtere Entlohnung bis hin zur Armutsgefähr-

dung bei geringfügig oder in Zeitarbeit Beschäftigten. Teilzeitbeschäftigung ist differenzierter zu betrachten: Für einige bringt sie höhere Freiheitsgrade und eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, für andere wird sie in der persönlichen beruflichen Entwicklung als Hemmnis oder Sackgasse angesehen.

»Fast jeder, der in den letzten Jahren neu in den Arbeitsmarkt eingetreten ist, war irgendwann atypisch beschäftigt.«

Auch hinsichtlich weiterer Arbeitsbedingungen sind die dargestellten Formen atypischer Beschäftigung gegenüber regulär Beschäftigten schlechtergestellt: Geringfügig oder in Teilzeit Beschäftigte sowie frei Mitarbeitende erhalten überdurchschnittlich häufig Niedriglöhne; bis auf befristet Beschäftigte haben alle atypischen Beschäftigungsformen Nachteile beim Gesamteinkommen. Sie nehmen im Vergleich zu regulär Beschäftigten auch seltener an beruflicher Weiterbildung teil. Eine skeptische Haltung gegenüber der Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse ist somit begründet.

Die für den 5. ARB durchgeführte eingehendere Analyse, die Erwerbsverläufe über längere Zeit hinweg verfolgte, zeigt allerdings, dass viele Personen die gemessenen Auffälligkeiten bereits in der Phase vor dem Eintritt in atypische Beschäftigung zeigten (insbesondere Qualifikationsdefizite, Armutsgefährdung und Niedriglohnbezug). Bemerkenswert ist auch, dass fast alle atypisch Beschäftigten im Durchschnitt ähnlich zufrieden mit ihrem Lebensstandard sind wie regulär Beschäftigte.

Eine vollständige Bewertung dieser Beschäftigungsverhältnisse hat auch deren Vorteile zu berücksichtigen. So kann eine frei gewählte geringfügige oder Teilzeitbeschäftigung durchaus bestimmten Bedürfnissen von Beschäftigten entgegenkommen, etwa nach flexiblerer Arbeitszeit oder mehr Familienzeit. So können Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht werden, die sonst nicht zustande gekommen wären. Die arbeitsmarkttheoretische Begründung für atypische Beschäftigung (insbesondere bei Befristungen und Arbeitnehmerüberlassung) besteht unter anderem darin, dass sie insbesondere den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern könne. (In der obigen Abbildung ist das Armutsrisiko Arbeitsloser nicht ausgewiesen, das annähernd 60 Prozent beträgt und somit deutlich höher ist als bei jeder Form atypischer Beschäftigung.)

Als »Brücke« für Arbeitsuchende mit geringen Qualifikationen oder anderen Vermittlungshemmnissen führt atypische Beschäftigung allerdings offenbar eher allgemein in den Arbeitsmarkt und weniger zu regulärer Beschäftigung. Atypisch Beschäftigte sehen sich dabei insgesamt größerer Arbeitsplatzunsicherheit gegenüber, wechseln häufiger den Arbeitgeber und dabei auch die Branche. Sie bleiben in vielen Fällen dauerhaft atypisch beschäftigt.

Zusammenfassend bleibt ein schillerndes, uneindeutiges Bild atypischer Beschäftigungsformen bestehen: Trotz durchschnittlich schlechterer Arbeitsbedingungen sind nicht alle atypischen Beschäftigungsverhältnisse prekär, wie auch umgekehrt Normalarbeitsverhältnisse existieren, die sehr wohl als prekär zu bezeichnen sind. Insbesondere ist atypische Beschäftigung kein abgekapselter Bereich, der ohne Wechselwirkungen neben dem »regulären« Arbeitsmarkt existiert. Insbesondere dort, wo der Kontakt zwischen regulär und atypisch Beschäftigten eng und institutionalisiert ist (zum Beispiel dort, wo in der Industrie Stammbeslegschaften dauerhaft durch auf Werkvertragsbasis Beschäftigte unterstützt, aber auch teilweise ersetzt werden), entsteht die Überzeugung, dass atypische Beschäftigungsformen die Standards von Normalbeschäftigung unter Konkurrenzdruck setzen und damit gefährden können. An diesen Rändern erodiert die Sicherungswirkung

PERSPEKTIVEN

der »unbefristeten Arbeitsstelle mit Kündigungsschutz, die ein gewisses Maß an sozialer Sicherheit« bot (*Nachtwey 2016, S. 10*), und Prekarität kann sich ausbreiten.

Im Weißbuch »Arbeiten 4.0« zieht das BMAS daher folgendes Fazit: »Atypische Beschäftigung kann eine Brückenfunktion beim Übergang in feste Vollzeitbeschäftigung haben und – wenn sie selbst gewählt ist – die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern. Problematisch wird atypische Beschäftigung, wenn sie sich verfestigt, kein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht und daher mit Unsicherheit und erhöhtem Armutsrisiko für die Betroffenen einhergeht.« (*BMAS 2016, S. 50*). Für die Arbeitsmarktpolitik und das Arbeitsrecht leiten sich daraus eindeutige Anforderungen ab: Sie müssen Arbeitslosigkeit beenden und Beschäftigungsfähigkeit fördern. Sie müssen Beschäftigungsbedingungen verbessern und Standards sichern. Und sie müssen Qualifikationen stärken und den Ausbildungsstand erhöhen, um auch auf individueller Ebene Ursachen sowohl für Arbeitslosigkeit als auch für prekäre Erwerbstätigkeit zu bekämpfen.

ARBEITSMARKTPOLITIK UND ARBEITSRECHT: LÖSUNGEN FÜR HEUTE UND WEICHENSTELLUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Die Ergebnisse des 5. ARB bestätigen Ansätze und Maßnahmen, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in dieser Legislaturperiode auf den Weg gebracht hat. Gleichzeitig bilden sie einen weiteren Kontext für die unter anderem im Weißbuch »Arbeiten 4.0« beschriebenen Gestaltungsaufgaben.

EIN NEUER GESELLSCHAFTLICHER KOMPROMISS FÜR ATYPISCHE BESCHÄFTIGUNG IST NOTWENDIG.

Das Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze verhindert den Missbrauch von Werkvertragsgestaltungen. Es erhält die nötige Flexibilität für Auftragsspitzen oder Vertretungen und stellt dabei sicher, dass gute Arbeit auch fair bezahlt wird. Für Arbeitnehmerüberlassung und Werk-

verträge gibt es jetzt klarere Abgrenzungen zur Verhinderung von Scheinselbstständigkeit und verdeckter Arbeitnehmerüberlassung. Leiharbeitskräfte erhalten außerdem spätestens nach

»Die Befristung von Beschäftigungsverhältnissen sollte künftig auf ihre Kernfunktion zurückgeführt werden.«

neun Monaten das gleiche Arbeitsentgelt wie Stamarbeiterinnen und Stamarbeiternehmer (Equal Pay).

In gleicher Weise sollte künftig auch die Befristung von Beschäftigungsverhältnissen auf ihre Kernfunktion zurückgeführt und an konkrete – zeitlich begrenzte – Projekte oder Aufträge geknüpft werden. Es ist unzumutbar, dass Beschäftigte über Jahre in Unsicherheit über ihre berufliche Zukunft gelassen, als Flexibilitätsreserve missbraucht und schließlich gegen die nächste Kohorte befristet Beschäftigter ausgetauscht werden.

Ein Anspruch auf befristete Teilzeitarbeit sollte gesetzlich geregelt werden. Zeitweise notwendige Verringerungen der vertraglichen Arbeitszeit dürfen mit dem damit einhergehenden Verzicht auf Einkommen oder auch berufliche Entwicklungsmöglichkeiten nicht zur »Falle« werden.

ARBEITNEHMERINNEN UND ARBEITNEHMER HABEN EIN RECHT AUF ANGEMESSENE LÖHNE.

Der flächendeckende gesetzliche Mindestlohn, der zum 1. Januar 2017 bereits erstmals angepasst wurde und nun 8,84 Euro beträgt, hat die Entlohnung von Geringverdienenden und Gering-

verdienern deutlich verbessert. Rund 4 Millionen Menschen profitieren von einer höheren

»Qualifizierung bleibt der Schlüssel, um Menschen in gut bezahlte Arbeit zu bringen.«

Teilhabe an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Negative Beschäftigungswirkungen sind ausgeblieben. Auch der Bericht der unabhängigen Mindestlohnkommission bestätigt, dass der Mindestlohn einen wichtigen Beitrag zur Angleichung der Markteinkommen leistet.

Die Veränderungen der Arbeitswelt verändern auch die qualifikatorischen Anforderungen an die Beschäftigten. Es wird daher noch wichtiger, Qualifikationen zu stärken und die Verbesse-

rung von Aufstiegsperspektiven zu einem phasenübergreifenden, integralen Bestandteil des Erwerbslebens zu machen. Auch das öffentliche Weiterbildungssystem muss sich stärker an der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit und der Vermeidung von Mismatches zwischen Angebot und Nachfrage orientieren.

Für die Aus- und Weiterbildung Geringqualifizierter sollten verstärkt Grundkompetenzen (zum Beispiel Schreib-, Mathematik-, IT-Kompetenzen) vermittelt werden, um etwaige Nachteile ausgleichen und weitere zukunftsfähige Kenntnisse erwerben zu können.

Dies sind auch wichtige Schritte auf dem Weg, die bestehende Arbeitslosenversicherung wie im Weißbuch »Arbeiten 4.0« angeregt in Richtung einer Arbeitsversicherung weiterzuentwickeln, die berufliche Verbesserungs- und Aufstiegschancen systematisch über den Lebenslauf fördert und Menschen ermutigt und vor allem befähigt, Chancen für eine bessere Berufsperspektive zu ergreifen.

LITERATUR

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016): *Weißbuch Arbeiten 4.0*, Berlin.

Follmer, R. (2017): *Erwerbsleben als Teilhabegarantie?* Arbeitswelten, Lagemaß Nr. 5.

Nachtwey, O. (2016): *Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*, Berlin.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2016): *Risiken atypischer Beschäftigungsformen für die berufliche Entwicklung und Erwerbseinkommen im Lebensverlauf*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.).

Thomsen, S./von Haaren-Giebel, F./John, K./Thiel, H. (2016): *Risiken verschiedener atypischer Beschäftigungsformen für die berufliche Entwicklung und das Erwerbseinkommen im Lebensverlauf*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.).

WEGE ZU EINER NEUEN OECD- BESCHÄFTIGUNGS- STRATEGIE

Stefano Scarpetta

Die OECD-Beschäftigungsstrategie bietet einen umfassenden Katalog politischer Empfehlungen zur Förderung von mehr und besseren Arbeitsplätzen. Seit ihrer ersten Auflage 1994 hat sie sich zum wichtigen Referenzrahmen für die Ausrichtung der nationalen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den OECD-Mitgliedstaaten und in den Nichtmitgliedstaaten entwickelt. Vor dem Hintergrund der jüngsten globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und tiefgreifender struktureller Veränderungen auf den Arbeitsmärkten haben die Beschäftigungs- und Arbeitsministerinnen und Arbeitsminister der OECD im Januar 2006 zu einer grundlegenden Überarbeitung der Beschäftigungsstrategie aufgerufen, um deren Bedeutung als Orientierungsrahmen für Entscheidungsträger weiter zu stärken. Die neue OECD-Beschäftigungsstrategie wird der OECD-Ministerkonferenz im Mai 2018 zur Annahme vorgelegt werden.

NOTWENDIGKEIT EINER NEUEN BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE

Seit der Veröffentlichung der überarbeiteten OECD-Beschäftigungsstrategie (»Reassessed OECD Jobs Strategy«) 2006 sah die Weltwirtschaft die schwerste Finanz- und Wirtschaftskrise seit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre. Ausgelöst durch Globalisierung, technischen Fortschritt und demografischen Wandel kam es zu zahlreichen tiefgreifenden strukturellen Veränderungen. Während die technologischen Marktführer in den

meisten Ländern weiterhin ein starkes Produktivitätswachstum verzeichnen, hinken andere Wettbewerber oft nach, was sich negativ auf das Gesamtwachstumspotenzial auswirkt. Zugleich hat in den letzten Jahrzehnten die Einkommensungleichheit in den meisten Ländern zugenommen oder verharrt auf einem hohen Niveau; dies gefährdet nicht nur den sozialen Zusammenhalt, sondern auch das Wirtschaftswachstum sowie die Lebensqualität. Der rasche technologische Wandel – unter anderem durch die zunehmende Digitalisierung und Automatisierung – und auch die

kontinuierliche Ausweitung der globalen Wertschöpfungsketten dürften langfristig weitere Produktivitätssteigerungen mit sich bringen und den Verbraucherinnen und Verbrauchern Zugang zu mehr und besseren Produkten und Dienstleistungen ermöglichen. Gleichzeitig entstehen jedoch auch erhebliche Anpassungskosten für die Menschen in den betroffenen Unternehmen bzw. Wirtschaftszweigen und Standorten, was die Sorge über die zunehmende Ungleichheit weiter verstärken wird. Dieser Strukturwandel vollzieht sich in den meisten entwickelten und in vielen aufstrebenden Volkswirtschaften vor dem Hintergrund einer rasch voranschreitenden Alterung der Bevölkerung; dies gibt im Hinblick auf die Widerstandsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte weiteren Anlass zur Sorge. Der demografische Wandel und die gleichzeitige Zunahme atypischer Beschäftigungsformen bilden den Prüfstein für die Nachhaltigkeit der Systeme der sozialen Sicherung, die Effektivität der beschäftigungspolitischen Programme und die Qualität der angebotenen Arbeitsplätze.

Gut funktionierende Arbeitsmärkte sind eine Grundvoraussetzung, um all diese Herausforderungen zu bewältigen, Wirtschaftswachstum und Lebensqualität zu erhalten und dabei auch eine gerechtere Verteilung des Wohlstands in der Gesamtgesellschaft zu fördern. In gut funktionierenden Arbeitsmärkten können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die großen Chancen nutzen, die sich durch die neuen Technologien und Märkte eröffnen. Zudem erhalten sie Hilfe, um sich an die neuen Bedingungen anpassen zu können, sodass niemand auf der Strecke bleibt und Chancengerechtigkeit besteht. Wenn sie richtig gestaltet werden, können die Maßnahmen und Institutionen der Arbeitsmarktpolitik entscheidend dazu beitragen, Impulse für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu geben und die Beschäftigungsqualität zu steigern, eine Mittelschichtung zugunsten der effizientesten und lohnendsten Einsatzbereiche zu ermöglichen, Weiterbildung und Innovation in der Arbeitswelt zu fördern, Hindernisse für qualitativ gute Arbeitsplätze zu beseitigen und bessere Teilhabe zu fördern. Dadurch können in Verbindung mit dem Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten und mit finanzmarktpolitischen Maßnahmen die Produktivität

und ein höheres längerfristiges Wachstumspotenzial gefördert werden.

Das Ausmaß und das Tempo der Veränderungen aufgrund der Digitalisierung, die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung und der demografische Wandel sowie ein stärkerer Fokus auf Ziele wie Gleichheit und Lebensqualität, all dies erfordert eine grundlegende Überprüfung und Ausweitung der 2006 überarbeiteten OECD-Beschäftigungsstrategie. Die neue Beschäftigungsstrategie wird weiter gefasst und stärker zukunftsorientiert sein, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen mit dem raschen Wandel in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt Schritt halten. Die neue Beschäftigungsstrategie bildet außerdem eine wichtige Säule der OECD-Initiative für inklusives Wachstum (OECD Inclusive Growth Initiative).

EIN NEUES RAHMENKONZEPT FÜR DIE BEURTEILUNG DER ARBEITSMARKT-ENTWICKLUNG

Die neue Beschäftigungsstrategie wird mit Blick auf drei Ergebnisdimensionen entwickelt, durch die der Arbeitsmarkt zu dem übergeordneten Ziel beitragen kann, in allen Teilen der Gesellschaft eine höhere, gerechtere und nachhaltigere Lebensqualität zu schaffen (→ *Abbildung 1*):

- Mehr und bessere Arbeitsplätze. Bei dieser Dimension wird die Arbeitsmarktlage nicht nur quantitativ (zum Beispiel Zahl der Arbeitsplätze und Arbeitszeit), sondern auch qualitativ erfasst; dies geschieht unter Berücksichtigung der drei Kriterien für Beschäftigungsqualität des OECD-Rahmenkonzepts der Beschäftigungsqualität: a) Einkommen, b) Arbeitsmarktsicherheit und c) Qualität des Arbeitsumfelds.
- Inklusive Arbeitsmärkte. Diese Dimension betrifft die Verteilung der Ergebnisse und Chancen innerhalb der Bevölkerung. Gegenstand sind hier zum einen der Anteil des Einkommens, der auf Erwerbsarbeit entfällt, zum anderen die Verteilung der individuellen Erwerbseinkommen und der Haushaltseinkommen – auch im Hinblick auf Gleichstellung von Frauen und Männern – sowie die Unterschiede zwischen verschiedenen sozioökonomischen Gruppen beim Zugang

PERSPEKTIVEN

zu hochwertigen Arbeitsplätzen, zu sozialer Mobilität und beruflichem Aufstieg.

- Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit. Dieser Aspekt betrifft die Effizienz, mit der Individuen und Gesellschaften strukturelle, berufs- und sektorspezifische sowie gesamtwirtschaftliche Schocks abfedern, sich anpassen und die daraus entstehenden Chancen bestmöglich nutzen, Schocks, die durch verschiedene Faktoren ausgelöst werden; das Spektrum reicht hier von Wirtschaftskrisen über die kontinuierliche Schaffung und den Wegfall von Arbeitsplätzen und Tätigkeiten sowie die Schließung von Unternehmen bis hin zu Megatrends (unter anderem technologischer Wandel, Klima- und demografischer Wandel, Globalisierung).

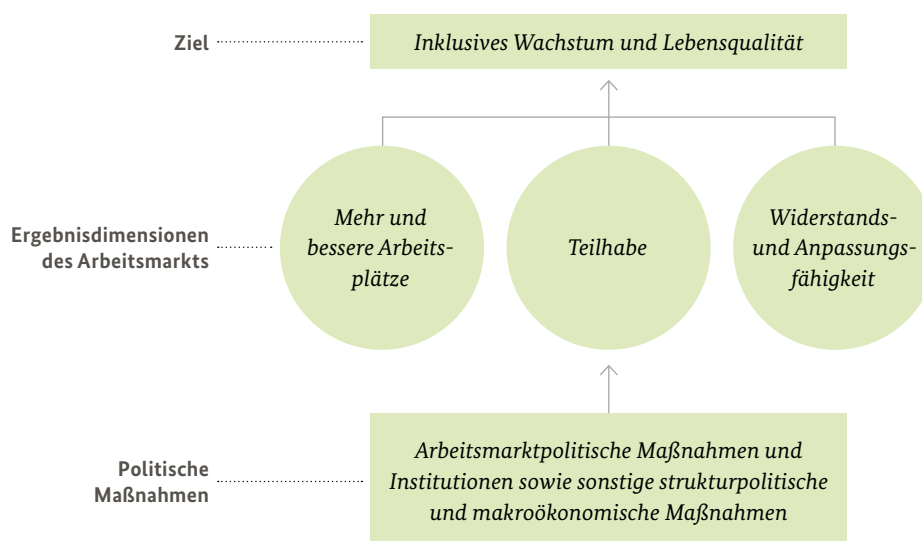
Bei den ersten beiden Dimensionen liegt der Fokus auf den Auswirkungen für die einzelnen Erwerbsfähigen und deren Verteilung. Die dritte Dimension beinhaltet insofern einen Zukunftsaspekt, als hier der Schwerpunkt auf der Widerstandsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Arbeitsmärkte gegenüber künftigen Schocks sowie auf der Fähigkeit, neue Chancen zu nutzen, liegt. Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit sind die wichtigsten Voraussetzungen dafür, in der sich

ständig verändernden Arbeitswelt »nachhaltig« gute Arbeitsmarktergebnisse und eine gute Wirtschaftsleistung zu erzielen.

DAS SCOREBOARD: MESSUNG UND BEURTEILUNG DER ARBEITSMARKTENTWICKLUNG:

Inwieweit können politische Maßnahmen die Arbeitsmarktentwicklung in allen drei Dimensionen der neuen Beschäftigungsstrategie verbessern? Gibt es Synergien und wie können potenzielle Zielkonflikte gelöst werden? Inwiefern unterscheiden sich die politischen Prioritäten in den einzelnen Ländern? Um diese Fragen beantworten zu können, muss zunächst betrachtet werden, wie die Länder in den drei Ergebnisdimensionen aufgestellt sind. Die nachstehende Tabelle 1 enthält einen Ländervergleich zur Arbeitsmarktentwicklung der OECD-Länder in Bezug auf Beschäftigungsquantität, Beschäftigungsqualität und Teilhabe. Zur Messung der Beschäftigungsquantität wird auf die Beschäftigungsquote, das heißt auf Beschäftigtenzahl und Vollzeitäquivalente (unter Berücksichtigung der Arbeitszeit) sowie auf die Arbeitslosenquote abgestellt. Die Beschäftigungsqualität wird an der Einkommensqualität, der Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt und am Ausmaß

DER KONZEPTIONELLE RAHMEN DER NEUEN OECD-BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 1

von arbeitsbedingtem Stress gemessen. Der Grad der Teilhabe errechnet sich aus dem Anteil der Personen in Geringverdienerhaushalten, einer allgemeinen Kennzahl für Geschlechterungleichheit auf dem Arbeitsmarkt und einem gewichteten Durchschnitt der Beschäftigungslücke bei ausgewählten benachteiligten Gruppen – jungen Menschen, älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Müttern mit Kindern, Menschen mit Behinderung und Migrantinnen und Migranten. Soweit die entsprechenden Daten vorliegen, wird die neue Beschäftigungsstrategie nach Möglichkeit auch Kennzahlen für Widerstands- und Anpassungsfähigkeit in das Scoreboard aufnehmen.

Die Haupteckdaten aus dem Scoreboard lauten, dass es mit der richtigen Mischung aus Inhalten und Institutionen möglich ist, gleichzeitig nach allen genannten Kriterien – Beschäftigungsquantität, Beschäftigungsqualität und Teilhabe – zu guten Ergebnissen zu kommen. Viele Länder, die bei der Beschäftigungsqualität vergleichsweise gute Ergebnisse erzielen, haben auch relativ hohe Beschäftigungsquoten, und dies gilt auch umgekehrt. Desgleichen weisen viele Länder mit hoher Beschäftigungsquote und besserer Beschäftigungsqualität auch ein geringeres Einkommensgefälle, ein geringeres geschlechtsspezifisches Lohngefälle und eine bessere Integration von benachteiligten Gruppen vor. Das verdeutlicht, wie wichtig es ist, politische Maßnahmen zu kohärenten Paketen zu bündeln, um die Synergieeffekte der einzelnen Maßnahmen zu verbessern und potenzielle Zielkonflikte zu minimieren. Allerdings besteht nicht zwangsläufig ein Zusammenhang zwischen hohen Beschäftigungsquoten und besserer Beschäftigungsqualität und Teilhabe. Dies lässt vermuten, dass es zwischen den Ländern große Unterschiede bei inhaltlichen Prioritäten und in der Wirksamkeit politischer Maßnahmen gibt.

DIE ROLLE VON POLITIKKONZEPTEN UND INSTITUTIONEN

Eine gute Arbeitsmarktentwicklung hängt maßgeblich von soliden arbeitsmarktpolitischen Konzepten und Institutionen, aber auch von verschiedenen anderen Faktoren ab, unter anderem von soliden makroökonomischen und finanzpolitischen Maßnahmen, produktivitätssteigernden

Maßnahmen für die Produkt-, Finanz- und Wohnungsmärkte, von der Steuerpolitik wie auch von Eigentumsschutz und Rechtsstaatlichkeit. Maßnahmen und Institutionen der Arbeitsmarktpolitik können wie folgt zur Arbeitsmarktentwicklung beitragen:

- Förderung der Beschäftigungsquantität und -qualität durch Nutzung von Synergien bei gleichzeitiger Reduzierung etwaiger Zielkonflikte. Auf der Nachfrageseite kann durch kompetenz- und produktivitätsfördernde Maßnahmen und Institutionen die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Beschäftigungsqualität gefördert werden. Dazu zählen Maßnahmen zur Verringerung des Missverhältnisses zwischen angebotenen und nachgefragten Kompetenzen, zur besseren Nutzung von Kompetenzen in der Arbeitswelt und zur Förderung lebenslangen Lernens. Dies beinhaltet auch Maßnahmen, mit denen Lernen und Innovation am Arbeitsplatz und eine effiziente, unternehmensübergreifende Ressourcenallokation gefördert sowie – in aufstrebenden Volkswirtschaften – Impulse für die Schaffung von Arbeitsplätzen im formellen Sektor gesetzt werden. Auf der Angebotsseite steigern Politikkonzepte und Institutionen, durch die der Zugang zu Arbeitsplätzen sowie deren Attraktivität und Nachhaltigkeit gefördert werden, sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch die Beschäftigungsqualität. Dies erfordert eine Kombination aus geeigneten sozialen Sicherheitsnetzen und effektiven Aktivierungsstrategien, Programmen, die gewährleisten, dass sich Arbeit lohnt, sowie Maßnahmen zur Reduzierung arbeitsbedingter Gesundheitsrisiken.
- Inklusivere Gestaltung der Arbeitsmärkte und zugleich Stärkung des Wirtschaftswachstums. Tiefreichende, verfestigte Ungleichheiten erfordern politische Konzepte und Institutionen, die benachteiligten Gruppen den Zugang zu Chancen eröffnen und soziale Mobilität fördern. Dazu gehört der Abbau von Barrieren, die verhindern, dass Menschen mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund geeignete Kompetenzen erwerben. Dies beinhaltet auch Politikkonzepte, die das Risiko, auf Arbeitsplätzen minderer Qualität oder in Arbeitslosigkeit verharren zu müssen,

SCOREBOARD FÜR DIE ARBEITSMARKTENTWICKLUNG IN BEZUG AUF
BESCHÄFTIGUNGSQUANTITÄT, BESCHÄFTIGUNGSQUALITÄT UND TEILHABE

Tabelle 1

PERSPEKTIVEN

TEILHABE

QUALITÄT

QUANTITÄT

OECD-Länder	QUANTITÄT		QUALITÄT			TEILHABE			
	Beschäftigung in Vollzeit- äquivalenten	Beschäftigung in Vollzeit- äquivalenten	Arbeitslosigkeit	Einkommens- qualität	Arbeitsmarkt- unsicherheit	Qualität des Arbeitsumfeldes	Niedrigeinkom- mensquote	Geschlechts- spezifisches Lohngefälle	Beschäftigungs- lücke bei benach- teiligten Gruppen
Island	84,2	74,9	4,2	21,2	0,7	..	4,6	34,0	9,8
Schweiz	80,2	67,1	4,7	28,5	1,7	28,0	6,3	49,5	15,3
Schweden	75,5	70,1	7,6	19,8	5,2	37,9	9,4	24,4	14,2
Norwegen	74,9	66,6	4,5	28,2	1,5	29,0	9,0	35,1	16,5
Neuseeland	74,3	65,0	6,0	16,7	4,9	23,3	9,1	..	..
Niederlande	74,1	57,7	6,9	29,2	3,1	41,2	9,0	46,6	22,1
Deutschland	74,0	64,6	4,7	24,5	2,7	45,5	9,1	45,4	20,3
Dänemark	73,5	64,3	6,3	27,3	2,3	30,5	6,7	24,1	18,8
Japan	73,3	71,5	3,5	16,1	2,4	50,1	14,5	57,7	24,8
Vereinigtes Königreich	73,2	63,7	5,7	16,8	5,7	36,6	9,8	42,8	23,0
Kanada	72,5	65,1	7,0	19,7	3,9	32,9	12,8	39,7	19,4
Australien	72,2	61,5	6,2	21,0	3,9	28,6	10,2	44,2	21,4
Estland	71,8	68,8	6,3	6,7	7,6	35,3	14,9	30,7	21,6
Österreich	71,1	62,7	5,8	21,3	2,2	44,4	8,5	46,6	21,9
Tschechische Republik	70,2	68,7	5,1	8,5	4,7	40,2	5,6	45,7	31,1
Finnland	68,7	63,8	9,5	20,3	2,6	28,0	7,9	21,9	18,8
Vereinigte Staaten	68,7	64,2	5,4	17,6	5,2	33,1	15,7	40,2	25,4
Israel	68,3	62,4	5,3	8,5	3,9	34,4	14,7	..	14,1
Lettland	68,1	65,8	10,1	..	..	..	12,3	22,0	18,1

Luxemburg	66,1	60,8	6,7	28,7	2,1	36,6	8,0	36,6	25,0
Korea	65,7	62,2	3,7	9,6	2,1	53,7	9,3	61,0	32,3
Slowenien	65,2	61,9	9,1	14,4	5,2	48,6	8,8	22,4	28,6
Frankreich	64,3	59,6	10,1	20,1	4,6	45,2	7,9	35,3	27,5
Ungarn	63,9	62,6	6,8	7,3	7,8	49,1	10,0	28,6	34,8
Portugal	63,9	60,6	12,9	8,6	11,7	46,2	13,3	29,4	22,0
Irland	63,1	55,3	10,0	17,6	5,0	33,7	9,2	38,7	27,6
Polen	62,9	60,9	7,6	7,2	8,9	46,2	10,4	35,9	31,7
Slowakische Republik	62,7	60,7	11,5	8,3	10,7	47,1	7,9	32,6	35,3
Chile	62,4	56,1	6,5	6,5	8,1	..	14,8	49,9	28,5
Belgien	61,8	56,2	8,6	27,2	3,6	39,3	9,4	33,3	30,6
Mexiko	60,6	53,7	4,5	4,0	5,2	39,4	13,9	59,4	41,4
Spanien	58,7	53,9	22,2	16,6	26,6	52,6	16,5	37,4	27,6
Italien	57,1	51,6	12,1	18,0	11,8	46,6	13,4	45,3	34,2
Griechenland	50,8	47,7	25,1	10,2	32,0	64,4	16,1	51,7	38,1
Türkei	50,2	47,2	10,5	5,6	9,8	76,2	13,1	..	47,6
OECD	66,4	60,4	7,0	16,5	6,5	41,4	10,6	39,0	25,6
Nicht-OECD-Länder									
Kolumbien	67,6	60,4	9,2	2,0	11,0	..	..	38,2	34,3
Costa Rica	60,7	53,3	9,8	3,0	7,2	..	..	..	42,1
Litauen	67,2	64,7	9,3	..	..	..	11,9	28,9	18,8
Argentinien	61,7	..	..	3,7	7,5	..	..	49,4	..
Brasilien	67,5	60,8	7,1	2,3	6,6	..	..	49,2	37,2
China	75,1	..	2,9	2,8	5,8	..	..	..	32,0
Indien	53,3	..	3,7	1,1	3,6	..	..	..	50,5
Indonesien	64,6	..	6,4	1,2	8,2	..	..	..	42,4
Russland	69,3	..	5,6	4,1	5,1	..	..	..	35,4
Saudi-Arabien	52,5	..	5,7	..	..	..	..	..	..
Südafrika	43,7	41,4	25,3	1,9	22,6	..	..	..	51,9

Anmerkung: Über die Farbe werden die Ergebnisse in Gruppen eingeteilt: oberstes (dunkleres) Drittel bis unterstes (helleres) Drittel. Die Länder sind nach der Beschäftigungsquote sortiert. Siehe OECD (2017), Kapitel 1, ausführliche Version der Tabelle, inkl. Änderungen im Laufe der Zeit.

Quelle: OECD (2017): OECD-Beschäftigungsausblick, Kapitel 1, OECD Publishing, Paris.

verringern und auch die Aussichten auf berufliche Weiterentwicklung verbessern können. Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede können dadurch verringert werden, dass mehr Gleichheit in der Aufteilung von Betreuungspflichten zwischen den Geschlechtern gefördert und besser unterstützt werden. Politikkonzepte und Institutionen, die unmittelbar auf eine Reduzierung der Ungleichheit der Ergebnisse abzielen, können eine positive Rolle spielen, doch ist sicherzustellen, dass dies nicht die Arbeitsanreize verringert und unternehmerische Initiative untergräbt. Denkbar wäre beispielsweise eine direkte Einflussnahme auf das Lohnfindungsverfahren durch angemessene gesetzliche Mindestlöhne oder durch Regelungen für wirksame und repräsentative Tarifverhandlungen, aber auch durch die Unterstützung der Einkommen ärmerer Haushalte durch Steuervergünstigungen. Durch politische Maßnahmen sollte insbesondere die Integration benachteiligter Gruppen gefördert werden.

- Vorbereitung auf strukturelle Veränderungen und Wirtschaftskrisen durch Förderung von Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit. Da strukturelle Veränderungen nicht immer in vollem Umfang antizipiert werden können, ist es wichtig sicherzustellen, dass sich die Arbeitsmärkte im Falle von Schocks anpassen können, welcher Art der Schock auch sei. Hierfür müssen Hindernisse abgebaut werden, die eine Reallokation von Ressourcen zwischen Unternehmen bremsen, die ähnlichen Tätigkeiten in der gleichen Region nachgehen, wie auch Barrieren, die eine Reallokation von Ressourcen zwischen in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen und Regionen tätigen Unternehmen verhindern. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, insbesondere gering qualifizierten, muss ermöglicht

werden, sich laufend weiterzubilden und neue Kompetenzen zu erwerben; außerdem bedarf es zielgerichteter Maßnahmen zur Unterstützung entlassener Beschäftigter. Um die wirtschaftlichen und sozialen Kosten wirtschaftlicher Flaute zu begrenzen, müssen makroökonomische und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (zum Beispiel Aktivierung, Kurzarbeit) so konzipiert sein, dass rasch auf die wirtschaftlichen Bedingungen reagiert werden kann. Dies setzt auch eine Strukturpolitik voraus, die eine Arbeitsmarktsegmentierung vermeidet bzw. statt auf Stellenabbau auf Einkommensanpassungen setzt. Politikkonzepte, die die Widerstandsfähigkeit fördern, sind typischerweise langfristig mit einer guten Arbeitsmarktentwicklung vereinbar, da sie verhindern, dass sich die konjunkturbedingten Kosten wirtschaftlicher Flaute zu hoher und andauernder Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung verfestigen.

REFORMEN WIRKLICHKEIT WERDEN LASSEN

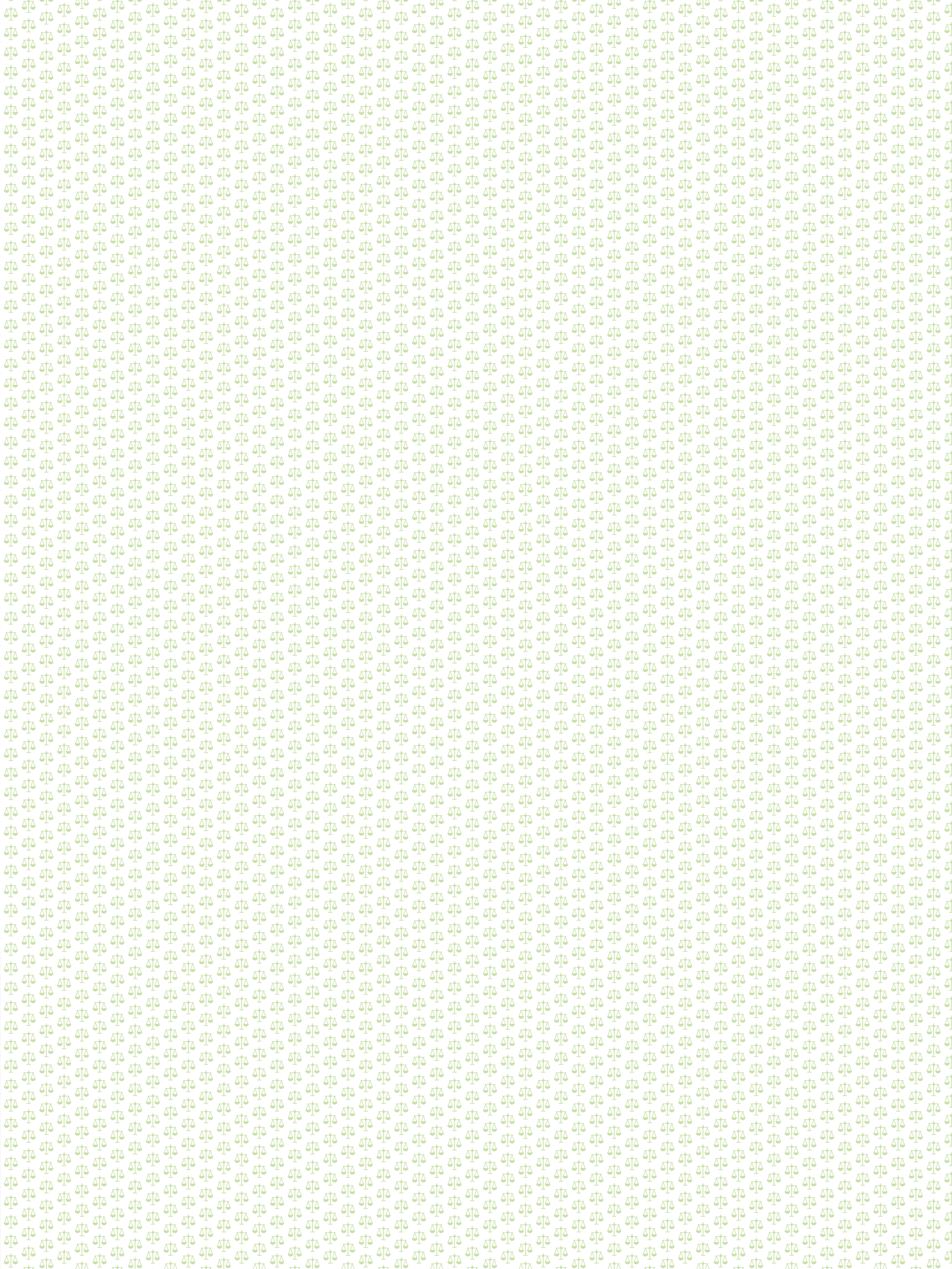
Oft dauert es einige Zeit, bis die positiven Wirkungen von Strukturreformen voll zutage treten. Deshalb ist es wichtig, für Unterstützung zu werben, nicht nur beim Beschluss von Reformen, sondern auch bei deren Umsetzung. Die entscheidenden Erfolgsvoraussetzungen sind das Wählermandat für Reformen und eine wirksame Kommunikation sowie konstruktive Verhandlungen mit den Beteiligten einschließlich der Sozialpartner. Makroökonomische Maßnahmen, die die kurzfristigen Kosten von Strukturreformen auffangen, können wirksam als Gegenleistung für Unterstützung der Reformen angeboten werden, und Synergien zwischen Reformen auf dem Arbeits- und dem Produktmarkt und finanzpolitischen Reformen können genutzt werden, um Erfolge zu zeitigen.

LITERATUR

OECD (1994): *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris.

OECD (2006): *Boosting Jobs and Incomes: The Reassessed Jobs Strategy*, Paris.

OECD (2017): *Employment Outlook*, Paris.



ZUSAMMEN MEHR ERREICHEN

Sandra Reuse

(Solo-)Selbstständige, also Kleinunternehmerinnen und Kleinunternehmer mit keiner bzw. keinem oder nur sehr wenigen Angestellten, kämpfen oft allein. Wenn sie nicht gerade in gesuchten Branchen arbeiten, wie etwa als Technik- oder IT-Spezialistinnen und Technik- oder IT-Spezialisten, ist ihre Marktmacht oft gering. Zugleich ist die Gruppe der Selbstständigen sehr heterogen. Wie ließen sich ihre Möglichkeiten für Kooperationen, beispielsweise in Genossenschaften, aber auch für eine bessere und breiter aufgestellte Interessenvertretung stärken? Das Bundesarbeitsministerium hat Anfang Juli ein Werkstattgespräch zu diesem Thema veranstaltet.

Selbstständig. Selbst verantwortlich. Unabhängig. Kein Chefin bzw. kein Chef, die oder der einer oder einem sagt, wann man zu kommen und zu gehen hat. Arbeiten, wann, wo und wie lange man will. Im digitalen Zeitalter sogar von der Couch aus, im Zug oder am Cafétisch. Sich aussuchen, was man tut und wofür man sich engagiert. Selbstbestimmt.

Dafür aber: Kundinnen und Kunden, die Ansprüche stellen – per Handy gern auch mal rund um die Uhr. Auftraggeberinnen und Auftraggeber, die es sich anders überlegen oder auf einmal alles schon immer ganz anders gemeint haben. Plattformen, die mit algorithmischer Steuerung experimentieren, vielleicht auch manipulieren.

Rechnungen, die nicht oder erst dann bezahlt werden, wenn das Konto ins Minus gerutscht ist. Feierabend, was ist das?

Das Bild der (Solo-)Selbstständigen in der Öffentlichkeit und in der politischen Debatte beginnt sich zu wandeln. Hierzu trägt auch bei, dass die Forschung nach und nach ein immer differenzierteres Bild dieser äußerst heterogenen Gruppe zeichnet. Klar ist: Nicht alle (Solo-)Selbstständigen sind Besserverdienende. Ein Teil von ihnen – Expertinnen und Experten streiten, wie viele – arbeitet in prekären Beschäftigungsverhältnissen, die einer Überprüfung auf »echte« Selbstständigkeit nicht immer standhalten

würden. Auch die schöne neue Welt der Plattformarbeit birgt so manche Beschäftigungsform, die bei genauerem Hinsehen weder selbstbestimmt noch fair vergütet ist – mit möglicherweise zunehmender Tendenz.

Gleichzeitig gibt es jedoch nach wie vor auch äußerst gut verdienende (Solo-)Selbstständige, allen voran Technikerinnen und IT-Spezialistinnen bzw. Techniker und IT-Spezialisten, die von der zunehmenden Komplexität technischer und digitalisierter Prozesse profitieren. Sie arbeiten – teils plattformvermittelt, teils freige wählt – für Auftraggeberinnen und Auftraggeber rund um den Globus. Und sie würden es sich verbitten, mit Schutzbedürftigen in einen Topf geworfen zu werden. Vergessen wird bei solchen Abgrenzungsversuchen allerdings gerne, dass alle Selbstständigen ein hohes Risiko eint: Sie sind existenziell abhängig von ihrer eigenen Arbeitskraft und damit von ihrer Gesundheit. Machen Körper oder Kopf mal nicht so mit wie geplant, kann der Auftrag nicht rechtzeitig abgeliefert werden, es droht Verdienstausschlag, gegebenenfalls abspringende Kundinnen und Kunden. Vorübergehend ist das vielleicht zu verschmerzen, eine längere oder gar chronische Krankheit kann jedoch schnell die berufliche und wirtschaftliche Existenz bedrohen.

Wichtig ist aber auch ihre Positionierung am Markt, und inwieweit sie Verhandlungspartnerinnen und Verhandlungspartnern gegenüberstehen, mit denen sich auskömmliche, wirtschaftlich und letztlich auch gesundheitlich nachhaltige Vertragsbedingungen aushandeln lassen. Gerade mit Blick auf Bereiche, die bis vor Kurzem noch im Windschatten der Globalisierung standen, wie etwa personenbezogene Lieferdienstleistungen oder das Reinigungsgewerbe, und in denen nun auf einmal marktmächtige, multinational aufgestellte Plattformen eine wachsende Rolle einnehmen, müssen angesichts rasanter Umbrüche eventuell auch sozialstaatliche Leitplanken neu gelegt werden.

In diese Debatte sollen die Betroffenen natürlich so intensiv wie möglich einbezogen werden, wie es auch schon mit dem Dialogprozess »Arbeiten 4.0« begonnen wurde.

Die größte hiermit verbundene Herausforderung aus Sicht des BMAS ist allerdings, dass die Gruppe der (Solo-)Selbstständigen nur schwerlich auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen ist: »Die wirtschaftliche Situation ist bei Selbstständigen sehr viel unterschiedlicher, die Einkommensspreizung innerhalb dieser Gruppe sehr viel größer als bei den Angestellten«, sagt der Soziologe Professor Dr. Hans Pongratz, der sich

»Im Zuge der Digitalisierung ist es wichtig, die Interessenvertretung von Selbstständigen zu stärken.«

auf Selbstständige spezialisiert hat und hierzu im BMAS einen Expertenvortrag hielt. Manche Berufsfelder – wie zum Beispiel das Handwerk, Anwältinnen und Anwälte oder Ärztinnen und Ärzte – haben zudem starke, historisch gewachsene Interessenvertretungen, weisen aber kaum überschneidende Interessen mit den vielfältigen neuen Berufsfeldern von Selbstständigen auf, die sich im Zuge der Digitalisierung herausgebildet haben. »Auch das schmälert die Aussichten auf Bildung einer wirkungsvollen Gesamtvertretung«, so Pongratz. Ein weiteres Problem: Gerade die zumindest zum Teil prekär beschäftigten (Solo-)Selbstständigen würden kaum eigenständige Organisationen bilden, seien jedoch innerhalb der bestehenden Vereinigungen mit ihren spezifischen Anliegen nicht ausreichend sichtbar.

Die Interessenvertretung von Selbstständigen in der Breite zu stärken, scheint daher auch angesichts des massiven Wandels von Wirtschaft und Arbeitsmarkt im Zuge der Digitalisierung ein richtiger und wichtiger Schritt. Auch das Europäische Parlament betont in einer aktuellen Ent-

schließung, angesichts der steigenden Zahl von Beschäftigten in der kollaborativen Wirtschaft sei deren soziale Absicherung wie auch ihr Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen »auch im Hinblick auf ihre Bezahlung« von großer Bedeutung.

Und auch die Koalitionsfraktionen CDU, CSU und SPD forderten die Bundesregierung kürzlich auf, »die rechtlichen Voraussetzungen zu prüfen, unter denen Solo-Selbstständige, die in der Share Economy tätig sind, sich ähnlich wie

»Es braucht auch niedrigschwellige Angebote zum Austausch und zur Vernetzung.«

Arbeitnehmer organisieren und ihre Interessen wahrnehmen können, um kollektiv für bessere Arbeitsbedingungen und angemessene Bezahlung einzutreten«¹.

Das BMAS hat daher Anfang Juli ein Werkstattgespräch im Rahmen des Follow-ups zum Dialogprozess »Arbeiten 4.0« der Frage gewidmet, wie sich die Interessenvertretung Selbstständiger stärken ließe.

Eruiert werden sollten im Gespräch mit Selbstständigen, die in verschiedensten Branchen tätig sind, welche Hindernisse und Herausforderungen bestehen und wie sich diese überwinden ließen. Über vierzig Selbstständige, von Tonkünstlerinnen und Tonkünstlern über Lektorinnen und Lektoren bis hin zu frei Erwerbstätigen im Gesundheitswesen, die darüber hinaus auch unterschiedliche Organisationsformen, vom Verband bis zur Genossenschaft, abdecken, waren der Einladung zur Diskussion gefolgt.

Die große Heterogenität wurde in den von BMAS-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern moderierten intensiven Gesprächen als eines der wichtigsten Hindernisse für die Bildung wirksamer Interessenvertretungen für Selbstständige gesehen. Bei vielen Selbstständigen sei allerdings auch zu wenig Bereitschaft da, sich zu organisieren. Das aber dürfe nicht pauschal mit Desinteresse gleichgesetzt werden, bestätigt auch Pongratz: Denn das Arbeitsvolumen von Selbstständigen ist in der Regel hoch; die wenigsten können nebenher noch Projekte wie etwa den Aufbau einer Interessenorganisation verfolgen; sie können es sich aber auch nicht leisten, für ein solches Ziel eine Zeit lang beruflich kürzerzutreten. Ein Problem ist vielen Teilnehmenden zufolge auch, dass man andere Selbstständige mit ähnlichen Tätigkeitsschwerpunkten, Interessen und Problemen – wie etwa Schwierigkeiten mit unfairen Auftraggeberinnen und Auftraggebern – gar nicht kenne. Aufgrund der großen Zersplitterung herrsche vielfach Anonymität. Zudem sei es bei Selbstständigen geradezu charakteristisch, dass sie ihre Tätigkeiten überwiegend allein ausüben. Arbeitsformen wie Crowdfunding würden die Isolation zusätzlich verstärken.

Deswegen sei es wichtig, dass es auch niedrigschwellige Angebote zum Austausch und zur Vernetzung gebe. Ein Modell wie die US-amerikanische Plattform coworker.org stieß daher bei den Teilnehmenden auf großes Interesse: Sie bietet Erwerbstätigen statusübergreifend – also Angestellten wie Selbstständigen – die Möglichkeit, Kampagnen gegen schlechte Arbeitsbedingungen und Vertragskonditionen zu starten und in den Online- wie Offline-Medien bekannt zu machen. Auch die in Deutschland schon seit 2015 existierende Bewertungsplattform faircrowdwork.org der IG Metall, die die Arbeits- und Vergütungskonditionen von Arbeitsplattformen durch die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer bewerten lässt, wurde als hilfreich angesehen, war vielen Teilnehmenden aber nicht hinreichend präsent.

Dasselbe gilt für die Möglichkeiten zur gemeinsamen Annahme von Aufträgen, zur Arbeitsteilung und gegenseitigen Vertretung sowie bei der gemeinschaftlichen Risikoabsicherung, über die Selbstständige durch die Gründung

¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11399, Antrag »Share Economy – Wachstumsmöglichkeiten der kollaborativen Wirtschaft nutzen und Herausforderungen annehmen« der Fraktionen CDU/CSU und SPD.

von Genossenschaften verfügen. Insbesondere mit Bezug auf rechtliche Fragen wurde vielfach der Wunsch nach der Förderung von Expertenberatung geäußert; dies sei ein Kostenfaktor, der für bestehende und sich gründende Organisationen aller Art schwer zu stemmen sei.

Insgesamt sahen jedoch fast alle Teilnehmenden auch die Notwendigkeit der Bildung und Stärkung übergreifender Organisationen. Das BMAS prüft vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Diskussionen, ob und wie eine stärkere Unterstützung von (Solo-)Selbstständigen möglich ist und der Aus- und Aufbau geeigneter Strukturen gefördert werden könnte.

ALTERSARMUT VERHINDERN

Yasmin Fahimi

Altersarmut ist ein ernst zu nehmendes Thema, denn es geht um eine Lebensphase, in der man aus eigener Kraft in der Regel nur wenig oder gar nichts mehr an der eigenen finanziellen Situation ändern kann. Vor diesem Hintergrund entfesselt die in den Medien immer wieder vorgebrachte These, Altersarmut werde in Zukunft dramatisch steigen, zuverlässig emotional geführte Diskussionen über die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Beitrag wirft zur Versachlichung der Debatte einen Blick auf die Fakten und macht konkrete Vorschläge, wie Altersarmut verhindert werden kann.¹

Bedürftigkeit im Alter ist in Deutschland heute eher eine Randerscheinung. Der Anteil derjenigen, die Grundsicherungsleistungen benötigen, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können, ist unter älteren Menschen derzeit erheblich niedriger als bei Menschen im Erwerbsalter. Nur rund 3 Prozent der Bevölkerung im Alter (ab Regelaltersgrenze) sind auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Alter ist damit – insbesondere dank der gesetzlichen Rentenversicherung – kein Risiko für Armut per se. Vielmehr sind schwierige Lebens- und Einkommenssituationen bei anderen Personengruppen wie Alleinerziehenden oder Langzeitarbeitslosen wesentlich stärker verbreitet.

Klar ist, dass die wirksamste Strategie gegen Altersarmut die ist, sie nicht entstehen zu

lassen. Grundvoraussetzungen dafür sind möglichst durchgängige Erwerbsbiografien und gute Erwerbseinkommen – also gute Arbeit. Nur dann sind soziale Sicherungssysteme verlässlich und sorgen für eine ausreichende Altersvorsorge. Auch vor diesem Hintergrund sind die derzeit günstigen Bedingungen am Arbeitsmarkt und die Rekordzahlen bei der Erwerbstätigkeit gute Nachrichten. Denn für eine gute Altersvorsorge sind diese Aspekte bedeutender als die Frage der immer wieder zur Erklärung herangezogenen Höhe des Rentenniveaus.

Die Ursachen für Altersarmut sind komplexer: Sie liegen in niedrigen Löhnen, unsteten Erwerbsverläufen, Erwerbsunterbrechungen, der unzureichenden Alterssicherung bestimmter

¹ Der Beitrag ist eine überarbeitete Fassung des Artikels in Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2017.

Personengruppen, die nicht gesetzlich versichert sind und dem Risiko der Erwerbsminderung. Altersarmut zu verhindern bedeutet, an diesen Risiken anzusetzen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat deshalb im Herbst 2016 ein Gesamtkonzept zur Alterssicherung vorgelegt, das über alle drei Säulen der Alterssicherung hinweg Antworten auf die zentralen Herausforderungen für die Alterssicherung in Deutschland gibt, darunter auch Maßnahmen zur Prävention von Altersarmut.

ALTERSARMUT – DEFINITION UND SITUATION IN DEUTSCHLAND

Oft sind es schon die Begrifflichkeiten, die zur Verunsicherung beitragen. Beispiel Armutsrisikoquote: Relativ einkommensarm ist demnach, wessen Einkommen unterhalb eines Mindestabstands zum Mittelwert der Gesellschaft liegt (nach EU-Konvention 60 Prozent des Medians). Die Armutsrisikoquote misst jedoch nicht die Armut, sondern ist lediglich eine Kennziffer für die Einkommensverteilung. Daher liefert sie keine aussagekräftige Information über das Ausmaß von Bedürftigkeit. Würden sich beispielsweise die Einkommen aller Haushalte verdoppeln, bliebe die Armutsrisikoquote unverändert, obwohl alle so gemessenen »Armen« das doppelte Einkommen hätten. Die Armutsrisikoquote kann deshalb keine Handlungsempfehlungen in Bezug auf Maßnahmen gegen Altersarmut oder zu deren Prävention liefern. Sie ist nicht mehr als eine relative Größe.

Eine aussagekräftigere, absolute Größe dagegen ist das soziokulturelle Existenzminimum. Wer dieses nicht aus eigenen Mitteln aufbringen kann, befindet sich in einer Notlage und ist bedürftig. Daher wird das soziokulturelle Existenzminimum in Deutschland durch die Grundsicherung, also durch steuerfinanzierte und bedarfsorientierte Sozialleistungen, abgesichert. Dies umfasst Nahrung, Kleidung, Unterkunft sowie Mittel zur Teilnahme am Gemeinschaftsleben.

Ältere Menschen sind derzeit weitaus seltener auf staatliche Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums angewiesen als jüngere. Im

Jahr 2015 bezogen rund 3 Prozent der Personen im Ruhestand Grundsicherungsleistungen, bei den Jüngeren betrug der Anteil rund 9 Prozent (Arbeitslosengeld II bzw. Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch). Richtig ist, dass sowohl die Grundsicherungsquote wie auch die absolute Zahl der Empfängerinnen und Empfänger

»Die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung wird steigen. Es rollt aber keine Welle der Altersarmut auf uns zu.«

von Grundsicherung im Alter in den nächsten Jahren tendenziell steigen werden. Das liegt auch am demografischen Wandel: Selbst bei gleichbleibender Quote wird die absolute Zahl der bedürftigen Ruheständlerinnen und Ruheständler in den kommenden Jahren zunehmen. Die Babyboomer kommen langsam ins Rentenalter.

Damit rollt aber künftig keine Welle der Altersarmut auf uns zu. Wie sich die Zahl der Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger künftig entwickeln wird, kann nicht valide prognostiziert werden. Denn das Einkommen im Alter ist vor allem ein Ergebnis des individuellen Lebensverlaufs, vorrangig der Erwerbsbiografie. Hinzu kommen aber auch weitere Einflussfaktoren wie der Haushaltskontext, das Vorsorgeverhalten in der Vergangenheit, sonstige Einkommen und Vermögen und viele andere Aspekte.

WAS ZU TUN IST

ANSTÄNDIGE LÖHNE

Der wichtigste Schritt zur Vermeidung von Altersarmut sind anständige Löhne im Erwerbs-

leben. Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre war gut, aber hat nicht alle Beschäftigten gleichermaßen erreicht. Die Löhne der unteren 40 Prozent der Beschäftigten sind seit 1995 real gesunken. Das ist nicht nur in hohem Maße ungerecht, sondern bedingt auch geringe Alterseinkommen. Es gibt ganze Branchen (Transport, Einzelhandel, soziale Dienstleistungen), in denen die Löhne auf niedrigem Niveau stagnieren. Betroffen sind vor allem Bereiche, in denen aus strukturellen Gründen die marktmäßige Lohnfindung nicht funktioniert und daher trotz hoher Nachfrage nach Arbeitskräften die entsprechenden Löhne nicht steigen. Gründe dafür liegen zum einen beispielsweise in den strukturell zersplitterten Arbeitsbeziehungen und schwach ausgeprägten sozialpartnerschaftlichen Strukturen. Zum anderen gibt es insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen einen hohen Kosten- und Wettbewerbsdruck, mit der Folge, dass Anbieter über Personalkosten konkurrieren. Zentral für eine Aufwertung ist die Stärkung der Tarifbindung. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeber müssen sich in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden organisieren. Nur eine breite Mitgliederbasis und damit ein weiter Geltungsbereich garantieren echte Sozialpartnerschaft, fairen Wettbewerb und anständige Entlohnung. Dies muss durch Maßnahmen zur Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen flankiert werden, beispielsweise in der Pflegebranche. Wohlstand und gute wirtschaftliche Entwicklung müssen bei allen ankommen.

STABILISIERUNG VON BEITRAGSSATZ UND RENTENNIVEAU

Die gesetzliche Rentenversicherung ist das mit Abstand bedeutendste Sicherungssystem im Alter. Rund 90 Prozent aller 65-Jährigen und Älteren erhalten eine eigene gesetzliche Rente. Ihre Höhe ist folglich für die Einkommenssituation im Alter und damit auch für die Frage von Altersarmut von entscheidender Bedeutung. Diese wird im Wesentlichen von der Dauer und der Höhe der geleisteten Beiträge bestimmt. Hier zeigt sich die Bedeutung der Erwerbsbiografie. Je höher die Zahl der Beitragsjahre und das beitragspflichtige Entgelt sind, umso höher ist auch die spätere Rente.

Ein langfristig angemessenes und stabiles Sicherungsniveau ist Voraussetzung für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Rentenniveau bringt lediglich die Relation einer »Eckrente« zum aktuellen Durchschnittslohn zum Ausdruck. Konkret bedeutet ein Sicherungsniveau vor Steuern von aktuell 48 Prozent, dass eine Rente nach 45 Beitragsjahren mit durchschnittlichem

»Für das Vertrauen in den Sozialstaat ist eine auskömmliche Rente nach einem Leben voller Arbeit unerlässlich.«

Verdienst 48 Prozent des aktuellen Durchschnittsverdiensts entspricht, wenn von beiden Beträgen die darauf zu leistenden Sozialbeiträge abgezogen werden. Es muss eine generationenübergreifende vertrauensbildende Zusage geben – eine garantierte Haltelinie, die das Sicherungsniveau nicht unterschreiten darf. Das heißt zunächst, dass das jetzige Rentenniveau abgesichert wird. Auch für die künftige Beitragssatzentwicklung ist die Festlegung einer Haltelinie (Beitragssatzobergrenze) erforderlich, damit künftige Generationen darauf vertrauen können, nicht über Gebühr belastet zu werden.

Um beides zu gewährleisten, befürwortet das BMAS einen Demografiezuschuss aus Steuermitteln.

SOLIDARRENTE

Eine der wichtigsten Ursachen für geringe Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung ist ein niedriges Einkommen. Dies kann zum Beispiel bei langjähriger Beschäftigung im Niedriglohnbereich der Fall sein. Dabei geht es um Personen, die die meiste Zeit des Erwachsenenle-

bens in Vollzeit gearbeitet haben, aber zu einem so geringen Lohn, dass ihre Entgeltpunkte am Ende nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. In einem streng an Beitragsäquivalenz ausgerichteten Alterssicherungssystem wie unserer Rentenversicherung ist dies so angelegt – und trotzdem höchst unbefriedigend. Vor allem wird es als ungerecht empfunden, dass man nach einem Leben voller Arbeit am Ende nicht besser gestellt ist als jemand, der nicht oder nur sehr wenig gearbeitet hat. Für das Vertrauen in den Sozialstaat ist eine auskömmliche Rente nach einem Leben voller Arbeit unerlässlich.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales will die Lebensleistung dieser Personen besser würdigen und will hier für mehr Gerechtigkeit sorgen. Deshalb hat es die sogenannte gesetzliche Solidarrente vorgeschlagen. Sie soll Beschäftigten, die 35 Jahre lang eingezahlt oder Kinder groß gezogen haben, ein Alterseinkommen über der Grundsicherung im Alter gewährleisten. Kindererziehungs- und Pflegezeiten und kurzzeitige Unterbrechungen durch Arbeitslosigkeit werden ebenso berücksichtigt wie Freibeträge für zusätzliche Altersvorsorge. Erspartes muss vor Bezug der Rente nicht aufgebraucht werden: Es erfolgt keine Vermögensprüfung. Die Leistung soll jedoch zielgerichtet erbracht werden, sodass eigenes Einkommen sowie Partnereinkommen oberhalb eines Freibetrags berücksichtigt werden.

Auf diese Weise schaffen wir zielgenaue Verbesserungen insbesondere für Geringverdiener, ohne die Grundsätze bestehender Systeme aufzuweichen.

BESSERE ABSICHERUNG VON SELBSTSTÄNDIGKEIT

Ein weiterer Grund für geringe Rentenanwartschaften sind Lücken in den Versicherungsbiografien. Während das Gros der abhängig Beschäftigten in Deutschland verpflichtend abgesichert ist, gilt dies nicht für selbstständig Tätige. Rund drei Millionen der gut vier Millionen Selbstständigen sind nicht in einem obligatorischen System für das Alter abgesichert. Das bedeutet natürlich nicht, dass all diese Personen nicht vorsorgen. Doch fast die Hälfte der ehemals Selbstständigen

hat im Alter nur ein Nettoeinkommen von unter 1.000 Euro. Bei den ehemals Beschäftigten ist das nur bei einem Drittel der Fall. Daten zum Empfang von Grundsicherungsleistungen zeigen außerdem, dass ehemals Selbstständige im Alter mit rund 4 Prozent deutlich häufiger bedürftig sind als zuvor abhängig Beschäftigte mit nur 2 Prozent.

Darüber hinaus werden für die Zukunft mehr Statuswechsel zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung erwartet – Treiber sind hier insbesondere die Digitalisierung und die

»Alle Selbstständigen sollten in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden.«

Plattformökonomie. Auch solche Statuswechsel können zu Lücken in den Versicherungsbiografien führen. Wer sich für einige Jahre selbstständig macht, wird selten als Erstes an die Alterssicherung denken. Schnell kommen dann ein paar Jahre zusammen, in denen keine Vorsorge erfolgt. Am Ende fehlen diese Zeiten in den Versicherungsbiografien der Altersversorgung. Auch Ansprüche im Falle von Invalidität oder auf Leistungen zur Rehabilitation können durch Selbstständigkeit verloren gehen. Aus diesem Grund sollten künftig alle Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Hiermit schaffen wir mehr Sicherheit für Selbstständige und tragen zu geschlossenen Versicherungsbiografien bei. Gut funktionierende Alterssicherungssysteme für Selbstständige, wie die berufsständischen Versorgungswerke, sollen dabei aber nicht angetastet werden. Auch sind Übergangsregelungen für Existenzgründerinnen und Existenzgründer vorgesehen. Personen, die bei Inkrafttreten der Versicherungspflicht bereits 40 Jahre alt sind, sollen von der neuen Versicherungspflicht nicht erfasst

PERSPEKTIVEN

werden. Gleiches gilt für Jüngere, die bereits eine der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechende Vorsorge getroffen haben. Sie können sich von der Versicherungspflicht befreien lassen. Um die Selbstständigen mit den Gesamtbeiträgen nicht zu sehr zu belasten und ihre Existenz zu gefährden, müssen bei Pflichtversicherung in die Rentenversicherung die pauschalen Beiträge für die gesetzliche Krankenversicherung sinken.

BESSERE LEISTUNGEN BEI ERWERBSMINDERUNG

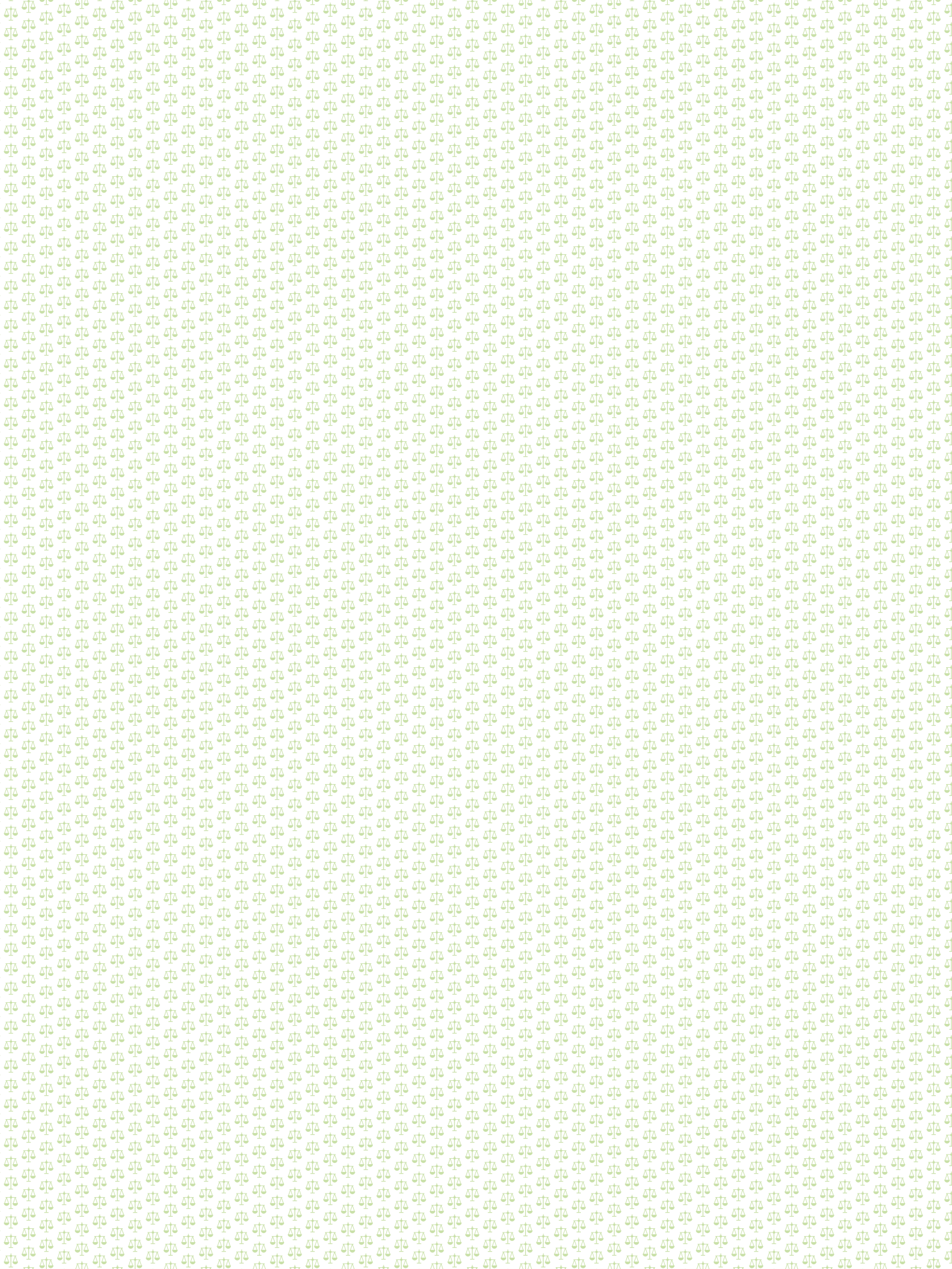
Eine in besonderem Maße von Bedürftigkeit betroffene Gruppe sind Erwerbsgeminderte. Eine erfolgreiche Erwerbsbiografie schützt vor Altersarmut. Wer dauerhaft erwerbsgemindert ist, kann sich nicht mehr schützen. Deshalb sind etwa 15 Prozent der Bezieherinnen und Bezieher von Erwerbsminderungsrenten auf zusätzliche Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen. Bei den Bezieherinnen und Beziehern von Altersrenten sind es nur rund 2,5 Prozent. Schon mit dem Rentenpaket 2014 wurden daher die Leistungen der Erwerbsminderungsrente verbessert, indem die Zurechnungszeit von 60 auf 62 Jahre angehoben und die Berechnung des für sie maßgeblichen Einkommens verbessert wurde. Diese Maßnahmen haben zwar deutliche Verbesserungen gebracht, aber weitere Maßnahmen sind notwendig, um Erwerbsgeminderte besser vor Armut zu schützen. Mit dem am 17. Juli 2017 vom Deutschen Bundestag beschlossenen EM-Leistungsverbesserungsgesetz wurde deswegen die Zurechnungszeit schrittweise um weitere drei Jahre auf 65 Jahre angehoben. Dies wird für neue Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner zu spürbar höheren Renten führen.

FAZIT

Bedürftigkeit im Alter wird weiterhin eine Randerscheinung bleiben, wenn die Herausforderungen sachgerecht angegangen werden. Die vorgestellten Maßnahmen des Rentenkonzepts sind dabei wichtige Bausteine. Doch das Alterseinkommen ist vor allem der Spiegel des Erwerbslebens. Folglich ist die beste Prävention gegen Altersarmut eine möglichst durchgängige Erwerbsbiografie mit gutem Einkommen und ausreichender, auch zusätzlicher Altersvorsorge.

Die Integration in den Arbeitsmarkt, mehr Vollzeiterwerbstätigkeit und eine höhere Frauenerwerbsquote, berufliche Weiterbildung sowie gute Arbeit stehen deswegen auch weiterhin hoch auf der Agenda.

Wer aber nicht ausreichend vorsorgen kann, weil das Einkommen zu niedrig ist, hat ein hohes Risiko, im Alter bedürftig zu werden. Gerade die niedrigen Einkommen müssen deswegen wieder mit dem gesellschaftlichen Wachstum Schritt halten. Hierbei geht es primär um gute Löhne. Das muss aber auch unterstützt werden durch gerechte Steuern und Sozialabgaben. Unser Steuersystem muss Niedriglohneinkommen weiter entlasten. Für die Sozialversicherungssysteme muss echte Parität der Beiträge gelten, d. h. Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer und Arbeitgeber müssen wieder gleich viel tragen. Für unser Sozialsystem sollte gelten, dass Sozialversicherungen für alle gleich, gerecht und solidarisch sind. Hierzu gehört die Einführung der Bürgerversicherung.



DEUTSCHLAND ALS LEITMARKT FÜR GESUNDHEITS- UND INKLUSIONS-FÖRDERLICHE TECHNOLOGIEN

Marc Oliver Huber und Anna Primavesi

Neue digitale Technologien haben das Potenzial, die Gesundheit am Arbeitsplatz, die berufliche Teilhabe und die Qualität der Arbeitsbedingungen zu verbessern. Eine Arbeitsgruppe der Digital-Gipfel-Plattform »Digitale Arbeitswelt« hat die Situation mit Blick auf Spannungsfelder und betriebliche Erfolgsfaktoren analysiert und erste Empfehlungen ausgesprochen. Der Beitrag fasst die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe zusammen und formuliert das politische Ziel, Deutschland als Leitmarkt und Leitanbieter für Technologien zu etablieren, die ein gutes, gesundes und inklusives Arbeiten fördern.

CHANCEN DER DIGITALISIERUNG FÜR GESUNDHEIT UND TEILHABE

Wie sieht die digitale Arbeitswelt aus? Ist es eine Welt, in der die Abläufe bis auf die Sekunde getaktet sind, in der digitale Geräte Laufwege und Leistungen lückenlos vermessen und so permanenten Druck erzeugen, der Beschäftigte auf Dauer krank macht? Oder ist es eine Welt, in der technische Lösungen, etwa industriell

einsetzbare Exoskelette, kompetenzfördernde Assistenzsysteme oder intelligente Kleidung, die Arbeit gesünder, abwechslungsreicher und sicherer machen? Ist es eine Welt, die neue Barrieren, insbesondere für Ältere und Menschen mit Behinderungen, schafft? Oder ist es eine Welt, in der technische Lösungen, wie zum Beispiel Datenbrillen, digitale Sprachassistenten oder moderne Prothesen, die Chancen auf berufliche Teilhabe verbessern?

Diese und weitere Fragen wurden intensiv in der Arbeitsgruppe »Gesundheit und Teilhabe« diskutiert, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen des Digital-Gipfels eingesetzt und gemeinsam mit der IG Metall geleitet hat. Die Arbeitsgruppe war mit Expertinnen und Experten der Sozialpartner, der Unternehmen, der Politik und der Wissenschaft besetzt. Im Juni 2017 legte sie ihre Empfehlungen vor. Im Mittelpunkt standen Gestaltungsfragen, die sich für Beschäftigte und Arbeitgeber mit der Digitalisierung der Wirtschaft und der Arbeitswelt zunehmend stellen. Nicht weiter betrachtet wurden hingegen Aspekte des orts- und zeitflexiblen Arbeitens, die bereits in einer anderen Arbeitsgruppe diskutiert worden waren (*BMAS 2016a*).

Was waren die wichtigsten Punkte in der Debatte der Arbeitsgruppe und zu welchen Empfehlungen kommt sie?

Digitale Technologien können bei körperlich anstrengenden Tätigkeiten unterstützen, damit verbundene Belastungen reduzieren und im besten Fall sogar eine gesundheitsfördernde Wirkung haben. Sie kommen meist dort zum Einsatz, wo Risiken für physische Erkrankungen bestehen. Dies gilt beispielsweise, wenn Beschäftigte kraftbetonte Tätigkeiten ausführen oder in einer ungünstigen Körperhaltung arbeiten. Damit können digitale Technologien auch bei der Bewältigung von Herausforderungen in einer alternden Arbeitsgesellschaft helfen.

Im Unterschied zu herkömmlichen Systemen liegt eine wichtige Innovation in der Anpassung der Technik an die individuellen Bedürfnisse und Bewegungsabläufe. Häufig wird ihr Einsatz ausschließlich im Produktionsbereich gesehen, die Arbeitsgruppe diskutierte jedoch auch über Einsatzmöglichkeiten im Dienstleistungs- und Pflegebereich.

Digitalisierungsprozesse verändern, was und wie Beschäftigte arbeiten. Dabei besteht die Chance, die Qualität der Arbeitsbedingungen weiter zu verbessern und Tätigkeiten abwechslungsreicher zu gestalten. Der individuelle Handlungsspielraum ist ein wesentlicher Faktor bei der Zusammenarbeit zwischen Mensch und Maschine.

Er kann aus Sicht der Arbeitsgruppe helfen, Stresssituationen zu vermeiden bzw. unvermeidbare Belastungssituationen besser zu bewältigen. So können technische Systeme auf die individuelle Arbeitsgeschwindigkeit eingestellt werden oder sie können an die jeweiligen Bedürfnisse angepasste Hilfestellungen bei der Ausübung komplexer Tätigkeiten geben.

Technologische Innovationen im Bereich der Sprach-, Seh- und Hörhilfen sowie der Robotik oder kompetenzfördernde Assistenzsysteme können auch dazu beitragen, die berufliche Teilhabe von Menschen mit alters-, krankheits- oder unfallbedingten Einschränkungen zu verbessern. Mit ihrer Unterstützung können Körper- und Sinnesbeeinträchtigungen direkt kompensiert werden. Ortsunabhängiges Arbeiten bietet mobilitätseingeschränkten Menschen neue Chancen. Die genannten Beispiele besitzen aus Sicht der Arbeitsgruppe ein hohes Anwendungspotenzial, da sich unter anderem der Anteil älterer Menschen im Arbeitsmarkt erhöht, deren körperliche Belastbarkeit eingeschränkt sein kann.

Die Einführung neuer Technologien in Unternehmen dient in der Regel der Steigerung von Produktivität, Flexibilität und Kundenorientierung sowie zur Erschließung neuer Geschäftsfelder. Positive Wirkungen auf die Gesundheit der Beschäftigten, auf die Qualität der Arbeitsbedingungen und auf Teilhabechancen im Beruf sind dabei zum Teil mit zusätzlichen Investitionen verbunden. Betrieblicher Nutzen und der Nutzen für die Beschäftigten stehen dennoch nicht im Widerspruch zueinander: Wenn Beschäftigte unter guten Bedingungen arbeiten, kann dies ihre Motivation, Zufriedenheit und Arbeitsleistung steigern. Wenn Beschäftigte weniger Fehlzeiten haben, senkt dies auch betriebliche Kosten, die im Krankheitsfall entstehen. Und wenn digitale Lösungen dazu beitragen, dass Beschäftigte mit Einschränkungen weiter ihre Tätigkeit ausüben können, hält dies wertvolles Fachwissen im Betrieb und hilft, die Fachkräftebasis zu sichern.

SPANNUNGSFELDER

Um die skizzierten Potenziale realisieren zu können, müssen bei der Technologieentwicklung

und der betrieblichen Anwendung einzelne Spannungsfelder berücksichtigt werden. Individuelles Verhalten ist dabei aus Sicht der Arbeitsgruppe nicht von den Verhältnissen, in die es eingebettet ist, zu trennen. »Empowerment«-Ansätze, die zur Vermeidung gesundheitlicher Risiken auf individuelle Verhaltensänderung abzielen, sind zwar wichtig und wirkungsvoll, greifen aber als alleiniges Instrument in vielen Konstellationen zu kurz. Es gilt vielmehr der Grundsatz »Verhältnisprävention geht vor Verhaltensprävention«. Gefährdungen sollen mithin unmittelbar an ihrer

»Psychische Belastungen beim Einsatz digitaler Technologien nehmen zu und müssen angemessen berücksichtigt werden.«

Quelle bekämpft werden. Insbesondere wurden folgende Spannungsfelder in der Arbeitsgruppe diskutiert:

Digitale Technologien können körperliche Belastungen reduzieren, dabei jedoch auch zu einer physischen Unterforderung führen, wenn zum Beispiel im Rahmen einer Mensch-Roboter-Zusammenarbeit Tätigkeiten neu definiert werden. Ebenso kann die Konzentration auf computer- und bildschirmbasierte Schreibtisch Tätigkeiten zur Fehlbeanspruchung des Muskel-Skelett-Systems führen. Monotone Arbeit, wie reine Kontrolltätigkeiten, können zu einer kognitiven Unterforderung, sinkender Aufmerksamkeit und einem erhöhten Unfallrisiko führen.

Der Einsatz digitaler Technologien kann darüber hinaus auch mit neuen psychischen Belastungen einhergehen. Eine BMAS-Studie zeigt, dass die Arbeitsdichte durch die Digitalisierung als größer empfunden wird; vor allem höher Qualifizierte nehmen wahr, dass die Arbeit mit modernen Kommunikationsmitteln zu einer schwer zu bewältigenden Menge an Informationen führt (BMAS 2016b). Einige Studien haben gezeigt, dass Automatisierung menschliche Arbeit nicht notwendigerweise ersetzt, sondern dass sich vielmehr Tätigkeiten verändern (BMAS 2015; Pfeiffer 2016). Hierbei ist eine stärkere Konzentration auf Tätigkeiten zu erwarten, die einen geringen Routineanteil aufweisen und kognitiv oder emotional eher anspruchsvoll sind. Vor diesem Hintergrund können psychische Belastungen zunehmen. Sie müssen im Arbeitsschutz angemessen berücksichtigt werden.

Selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Handeln kann als wichtiger Aspekt einer guten Arbeitsgestaltung gelten. Es sollte aber dafür Sorge getragen werden, dass größere Handlungs- und Entscheidungsspielräume nicht zu Überforderungen der Beschäftigten führen. Maschinen und andere technische Systeme sind zunehmend in der Lage, autonome Entscheidungen zu treffen. Dies kann helfen, Unfälle zu vermeiden oder die Komplexität der Arbeitsabläufe für die Beschäftigten zu reduzieren. Andererseits kann es aber auch ihre Autonomie einschränken, da sie im Extremfall nur noch ausführend auf Anweisungen des technischen Systems in genau vorgegebenen Arbeitsschritten und Arbeitstakten reagieren.

Für Menschen mit Beeinträchtigungen bietet die Digitalisierung neue Chancen in Hinsicht auf Kompetenzförderung, Mobilitätsgewinne und den Ausgleich von Einschränkungen. Zugleich können neue Barrieren hinsichtlich des Zugangs zu Informationen und Kommunikation sowie komplexer werdender Arbeitsprozesse entstehen (Engels 2016). So sind beispielsweise viele Webseiten nicht barrierefrei gestaltet. Dies betrifft Menschen mit eingeschränktem Seh- oder Hörvermögen. Aber auch für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen oder Lernschwierigkeiten können durch neue Technologien neue Hürden entstehen.

Auch wenn ihr Einsatz in der Regel nicht auf eine Überwachung abzielt, sind beispielsweise neue assistive Technologien in der Lage, personenbezogene Daten (wie leistungs- oder gesundheitsspezifische Daten oder Daten zum Standort) zu erheben, zu speichern und weiterzuverarbeiten. Ihr optimales Funktionieren ist sogar teilweise auf solche Daten angewiesen. Deshalb führt ihr Einsatz zu neuen Herausforderungen hinsichtlich der Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben.

ERFOLGSFAKTOREN FÜR DIE BETRIEBLICHE GESTALTUNG

Welchen Nutzen digitale Technologien haben, hängt maßgeblich von der konkreten betrieblichen Ausgestaltung ab. Gute Gestaltungsansätze sollten daher aus Sicht der Arbeitsgruppe identifiziert und breit kommuniziert werden. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurde die Praxissammlung »Gesundheit und Teilhabe in der Arbeitswelt 4.0« mit 20 Gestaltungsbeispielen erstellt, die Anregungen für andere Betriebe geben kann.

Als Erfolgsfaktoren für die betriebliche Gestaltung können gesehen werden:

Durch ein möglichst universelles Design von Technologien, aber auch von Arbeitsumgebungen sollte sichergestellt werden, dass sie von so vielen Menschen wie möglich ohne weitere Anpassung oder Spezialisierung nutzbar sind. Dies ermöglicht nicht nur für Menschen mit Behinderung die selbstständige Nutzung, sondern im Grundsatz für alle Menschen.

Die Alltagstauglichkeit von Technologien zeigt sich nicht nur in ihrer Robustheit. Sie zeigt sich ebenso darin, ob sie sich in die gewohnten Arbeitsabläufe einfügen oder die Beschäftigten sich leicht umstellen können. Aus diesem Grund sollten die Arbeitsprozesse und -bedingungen vorab genau analysiert werden, damit die technische Lösung die Arbeit insgesamt erleichtert. Bei der Analyse sollten die Aspekte von Sicherheit und Gesundheit rechtzeitig einbezogen werden. Die Gefährdungsbeurteilung ist ein geeigneter Ansatz, um herauszufinden, wo Risiken für die physische und psychische Gesundheit der Beschäftigten

liegen, und um daraus präventive Maßnahmen abzuleiten.

Positive Wirkungen der Digitalisierung sind umso wahrscheinlicher, je frühzeitiger die betroffenen Beschäftigten, aber auch die mittlere Führungsebene in die Entwicklung und Umsetzung einbezogen werden. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich darin einig, dass eine grundlegende Einbeziehung der Beschäftigten geeignet ist, gute Ergebnisse in der Anwendung zu erzielen, Fehlinvestitionen zu vermeiden, die Technologie optimal an die Arbeitsaufgaben anzupassen und eine notwendige Individualisierbarkeit zu gewährleisten.

»Investitionen in Gesundheit, gute Arbeit und Teilhabechancen nutzen Betrieben und Beschäftigten.«

In der Arbeitsgruppe wurde kontrovers diskutiert, inwieweit die Einbindung des Betriebs- bzw. Personalrats über die bestehenden Mitbestimmungsrechte hinaus als ein Erfolgsfaktor anzusehen ist. Aus Sicht der Gewerkschaften trägt die Beteiligung des Betriebsrats bzw. Personalrats dazu bei, das notwendige Vertrauen und die Kooperation in der Belegschaft sicherzustellen, die Gestaltungskraft der Beschäftigten zu heben sowie Risiken entgegenzuwirken. Die Interessenvertreter achten im Betrieb darauf, dass auch die Verbindung zu Themenfeldern wie zum Beispiel Leistungskontrolle und Arbeitsintensität zum Gegenstand wird. Darüber hinaus ist es aus Sicht der Gewerkschaften wichtig, dass die Beschäftigten als Expertinnen und Experten in eigener Sache direkt an der Umsetzung und, soweit möglich, auch schon an der Technologieentwicklung mitwirken. Dies

gilt insbesondere dann, wenn keine Betriebs- und Personalräte vorhanden sind. Aus Sicht der Arbeitgeber gilt es, die Beschäftigten abhängig von den besonderen betrieblichen Gegebenheiten und der jeweiligen Fragestellung einzubinden. Die Arbeitgeber teilen allerdings nicht die Auffassung, dass die Einbeziehung der Beschäftigten grundsätzlich, soweit möglich, in Form von Mitbestimmung oder Beteiligung auszugestalten sei.

Beschäftigte sollten zum verantwortungsvollen Umgang mit digitalen Technologien befähigt werden. Die Betriebe sollten dafür Sorge tragen, das Verständnis über die Funktionsweise neuer Technologien und deren Wirkung auf den Menschen bei den Beschäftigten zu erhöhen und sie für gesundheits- und teilhabespezifische Aspekte zu sensibilisieren.

Digitale Assistenzsysteme ermöglichen maßgeschneiderte Unterstützung für die Beschäftigten, eröffnen aber auch neue Möglichkeiten der Kontrolle durch den Arbeitgeber, zum Beispiel anhand anfallender personenbezogener Daten. Darum müssen Fragen des Beschäftigtendatenschutzes geklärt werden. Es ist aus Sicht der Arbeitsgruppe wichtig, frühzeitig den Betriebsrat bzw. Personalrat im Rahmen seiner gesetzlich vorgegebenen Mitbestimmungsrechte einzubinden. Zu diesem Zweck haben sich Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer auf einen neuen Rechtsrahmen einzustellen: Die europäische Datenschutz-Grundverordnung gilt ab Mai 2018 und gibt den nationalen Regierungen die Möglichkeit, spezifischere Vorschriften zur Gewährleistung des Schutzes der Rechte und Freiheiten hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Beschäftigtendaten vorzusehen. Zur Anpassung des deutschen Datenschutzrechts an die Datenschutz-Grundverordnung wurde das Bundesdatenschutzgesetz bereits vollständig überarbeitet.

Die Anwendung digitaler Technologien im Betrieb ist eine komplexe Aufgabe. In vielen kleineren und mittleren Unternehmen fehlt es dafür am technischen, rechtlichen, arbeitsmedizinischen und arbeitsorganisatorischen Know-how, sodass die Einbeziehung von externem Sachverstand aus Sicht der Arbeitsgruppe einen

Erfolgsfaktor darstellt. In Deutschland gibt es Programme, Akteure und Webangebote, die informierend, beratend und gestaltend den Prozess der Implementierung begleiten können. Auch einige der an der Arbeitsgruppe beteiligten Institutionen machen hierzu hilfreiche Angebote. Bei Fragen der Gesundheit und Sicherheit von Arbeit

»Der demografische Wandel lässt einen wachsenden globalen Markt für Technologien erwarten, die ein gesundes und inklusionsförderliches Arbeiten unterstützen.«

sind Angebote wie die Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) oder die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) hervorzuheben. Für die Implementierung von Technologien für die berufliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung ist aktuell insbesondere das Beratungsangebot des Technischen Beratungsdienstes der Integrationsämter zu nennen.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Für die menschengerechte Arbeitsgestaltung hat die betriebliche Ebene eine zentrale Bedeutung. Doch sind auch Sozialpartner, staatliche Arbeitsschutzverwaltung, gesetzliche Unfallversicherungen, Beratungsstellen sowie staatliche Rahmenbedingungen von großer Bedeutung. Entsprechend richten sich die folgenden Empfehlungen an unterschiedliche Akteure.

DEUTSCHLAND ALS LEITMARKT UND LEITANBIETER FÜR GESUNDHEITS- UND INKLUSIONSFÖRDERLICHE TECHNOLOGIEN

Der demografische Wandel lässt einen wachsenden globalen Markt für Technologien erwarten, die sicheres und gesundes sowie inklusionsförderliches Arbeiten unterstützen. Als technologiestarker und innovativer Produktionsstandort mit hohen Gesundheits- und Teilhabestandards ist Deutschland in einer guten Ausgangsposition, um die damit verbundenen Marktchancen zu nutzen.

Ziel sollte aus Sicht der Arbeitsgruppe sein, Deutschland als Leitmarkt und Leitanbieter für Technologien zu etablieren, die ein sicheres, gesundes und inklusives Arbeiten fördern. Die Ausarbeitung einer ressortübergreifenden Innovations-, Forschungs- und Transferstrategie »Arbeiten 4.0« könnte hierfür die Grundlage bilden. Handlungsansätze könnten aus Sicht der Arbeitsgruppe auf unterschiedlichen Ebenen greifen: Denkbar sind eine staatliche Förderung für innovative Technologieanbieter, Anreizprogramme und Beratungsangebote für kleine und mittlere Unternehmen, eine Intensivierung der wissenschaftlichen Forschung und des Austauschs zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, die Evaluation innovativer Projekte, die Förderung von Netzwerken für den Wissenstransfer sowie die Definition von Normen und Standards.

WEITERENTWICKLUNG DER SICHERHEIT UND GESUNDHEIT BEI DER ARBEIT

Deutschland hat ein ausdifferenziertes System zur Unterstützung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Durch die Digitalisierung wird es nicht grundsätzlich infrage gestellt. Bei der Weiterentwicklung der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sind folgende Aspekte wichtig:

- Neue Technologien sollten im Zusammenwirken von Anbietern und Anwendern entwickelt und anwendungsreif gemacht werden.
- Wo ein Anstieg psychischer Belastungen durch Überforderung oder sogar eine Gefährdung von Sicherheit oder Gesundheit festgestellt wird, müssen die Beschäftigten entsprechend geschützt werden.

- Gesetzliche Vorgaben, zum Beispiel die Gefährdungsbeurteilung, sind konsequent umzusetzen. Hierbei haben kleinere und mittlere Unternehmen einen zum Teil erheblichen Beratungs- und Unterstützungsbedarf.
- Die Präventionskultur in den Betrieben und die Gesundheitskompetenz bei Beschäftigten und Führungskräften sollten gestärkt werden.

Auf Basis des Abschlussberichts der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin zum Forschungsprojekt »Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt – Wissenschaftliche Standortbestimmung« (Rothe et al. 2017) werden mit den Sozialpartnern die Befunde der Studie diskutiert und Schlussfolgerungen für die Gestaltung einer gesundheitsgerechten Arbeitswelt gezogen. Am 5. Mai 2017 wurde dazu der Dialogprozess »Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt« ins Leben gerufen, an dem neben den Sozialpartnern und den Ländern sowie den Unfallversicherungsträgern auch das BMAS teilnimmt. Weitere Akteure des betrieblichen Arbeitsschutzes werden ebenfalls möglichst breit einbezogen.

HILFESTELLUNGEN ZUR ANWENDUNG DES NEUEN DATENSCHUTZ-RECHTSRAHMENS

Arbeitsprozesse werden zunehmend auch in Form von Daten erfasst. Daher erfordert der Umgang mit Beschäftigtendaten besondere Sensibilität, konkrete Absprachen und betriebliche Regelungen. Angesichts der hohen Komplexität der Materie ist davon auszugehen, dass der geänderte Rechtsrahmen für den Datenschutz einen erheblichen Informations- und Orientierungsbedarf erzeugt. Deshalb wird es notwendig werden, den Betriebspartnern Hilfestellungen bei deren Anwendung und Umsetzung zu geben. Ziel muss sein, dass dabei betriebliche Konflikte so weit wie möglich vermieden werden. Dies setzt Vertrauen, Akzeptanz und Transparenz voraus. Sinnvoll sind Ansätze, die allen Beteiligten helfen, praxisorientierte Lösungen zu finden. Daher gibt es Überlegungen des BMAS, dass das Ministerium zusammen mit den Sozialpartnern ein gemeinsames Projekt mit wissenschaftlicher Begleitung auf den Weg bringt, das die dynamische Entwicklung neuer Technologien und Konzepte im Hinblick auf den Umgang mit Beschäftigtendaten

PERSPEKTIVEN

erfasst, ausgewertet und auf dieser Basis Qualitätsmaßstäbe für die Praxis entwickelt.

KOMPETENZAUSBAU UND TRANSPARENZ BEI BERATUNGSANGEBOTEN

Viele Unternehmen wollen und brauchen Unterstützung, um geeignete technologische Lösungen für ihre Beschäftigten zu finden und ihren Schutzpflichten nachzukommen. Auch aufseiten der Betriebs- und Personalräte gibt es zum Teil Beratungs- und Unterstützungsbedarf. Die rasante technologische Entwicklung stellt die in der Beratung und Aufsicht handelnden Akteure vor neue Herausforderungen. Zum einen müssen sie ihr eigenes Know-how aktuell halten und sich entsprechend fortbilden. Zum anderen sollten sie ihre Beratungsangebote an die neuesten Entwicklungen anpassen. Es ist darüber hinaus sinnvoll, eine größere Transparenz herzustellen und die Abstimmung der unterschiedlichen Akteure untereinander zu verbessern. Gleichzeitig sollten die Beratungsangebote systematisch aufbereitet, ihre hohe Relevanz verdeutlicht und die Angebote selbst in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.

AUSBAU DER FORSCHUNGS- UND TRANSFERTÄTIGKEITEN

Verstärkte Forschungsaktivitäten können helfen, die Potenziale und Wirkungen digitaler Technologien besser einzuschätzen. So könnten wissenschaftliche Analysen, Forschungsberichte und die Evaluation von Pilotanwendungen betriebliche Entscheidungsträger, Betriebs- und Personalräte sowie Beratungsstellen bei ihrer Arbeit unterstützen. Es wird vorgeschlagen, dass die Politik eine regelmäßige, unabhängige und öffentliche wissenschaftliche Auswertung aktueller technologischer Entwicklungen und Umsetzungserfahrungen initiieren und so den Wissenstransfer zwischen Wirtschaft und Wissenschaft unterstützen soll.

In den vergangenen Jahren haben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sich bereits verstärkt damit auseinandergesetzt, wie neue Technologien langfristig auf die Gesundheit und Arbeitsqualität der Beschäftigten wirken. Im

bereits erwähnten aktuellsten Forschungsbericht der BAuA, »Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt« (Rothe et al. 2017), wurde allerdings auch festgestellt, dass es bisher keine flächendeckende, systematische Evaluierung der Wirkung der Anwendung neuer Technologien auf Gesundheit und Qualität der Arbeitsbedingungen gibt. Solche Wissenslücken sollten unter Einbeziehung der Frage nach psychischen Belastungen und Besonderheiten der Arbeit mit Menschen (Interaktionsarbeit) geschlossen werden.

FAZIT

Fragen der beruflichen Teilhabe, der Arbeitsqualität und des Gesundheitsschutzes sind nicht neu. Neu ist hingegen ihre Verbindung mit Aspekten der Digitalisierung. Dabei zeigen sich neue Gestaltungschancen, die über die Auswirkungen einzelner Technologieanwendungen hinausgehen und deren Nutzung dazu beitragen kann, insgesamt die Technikakzeptanz und Veränderungsbereitschaft der beteiligten Akteure zu erhöhen.

Hierbei lassen sich Marktchancen für Technologieanbieter, wirtschaftliche Potenziale für Anwenderunternehmen, Verbesserungen für die Beschäftigten und gesellschaftliche Interessen an geringeren Gesundheitskosten und verbesserten Teilhabemöglichkeiten miteinander verbinden.

Der ausführliche Bericht »Handlungsempfehlungen der Plattform »Digitale Arbeitswelt« für gesunde Arbeit, gute Arbeitsgestaltung und berufliche Teilhabe« ist über www.arbeitenviernull.de abrufbar.

LITERATUR

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
(2015): Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland. Kurzexpertise Nr. 57, Mannheim.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
(2016a): Orts- und zeitflexibles Arbeiten gestalten. Empfehlungen der Plattform »Digitale Arbeitswelt«.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
(2016b): Monitor Digitalisierung am Arbeitsplatz. Aktuelle Ergebnisse einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
(2017): Gesundheit und Teilhabe in der Arbeitswelt 4.0. Sammlung betrieblicher Gestaltungsbeispiele.

Engels, D. (2016): Chancen und Risiken der Digitalisierung der Arbeitswelt für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung. Kurzexpertise für das BMAS, Köln.

Pfeiffer, S. (2016): Robots, Industry 4.0 and Humans, or Why Assembly Work Is More than Routine Work. Societies 6 (2).

Rothe, I./Adolph, L./Beermann, B./Schütte, M./Windel, A./Grewer, A./Lenhardt, U./Michel, J./Thomson, B./Formazin, Maren: (2017): Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt – Wissenschaftliche Standortbestimmung. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund.

AUF DEM WEG ZU EINER AGILEN UND INNOVATIVEN VERWALTUNG

Doreen Molnár

Die Herausforderungen für einen innovativen Staat im Zeitalter der Digitalisierung bestehen einerseits darin, die Chancen für bessere öffentliche Dienste zu nutzen, und andererseits neue Möglichkeiten der Teilhabe für Bürgerinnen und Bürger sowie neue Optionen für Unternehmen zu befördern. Dafür müssen rechtliche, technische und soziale Standards geschaffen werden. Gleichzeitig sollen diese Angebote den hohen Anforderungen an Vertrauen und Sicherheit entsprechen. Um dies zu gewährleisten und entsprechende Maßnahmen zu bündeln, hat die Bundesregierung den »innovativen Staat« als ein zentrales Handlungsfeld in der digitalen Agenda 2014–2017 definiert. Ziel ist ein transparenter Staat, der einfach zugängliche und verlässliche Daten und Dienste bereitstellt – für Bürgerinnen und Bürger, für Unternehmen, für Wissenschaft und Verwaltung.

Digitalisierung, demografischer Wandel, Globalisierung und veränderte Ansprüche der Menschen an Arbeit fordern nicht nur Unternehmen der Privatwirtschaft, sondern auch die öffentlichen Verwaltungen heraus. Diese Megatrends manifestieren sich in der Verwaltung von Kommunen, Ländern und Bund in gestiegenen Anforderungen, etwa durch veränderte Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und weiterer Stakeholder, Forderungen nach zeitnahen, bür-

gernahen und nachvollziehbaren Entscheidungen, neue Partizipationsmöglichkeiten, veränderte institutionelle Bedingungen usw.

In der Vergangenheit und auch aktuell bestimmen zumeist Gesetze, Regierungsprogramme, Konzepte und Masterpläne, realisiert durch Hierarchie, Dienstweg, Zuständigkeit und Kompetenzordnung, geregelte Verwaltungsverfahren und abschließende Entscheidungen,

meist in Form von Verwaltungsakten, das Bild der öffentlichen Verwaltung. Auch große Unternehmen werden vielfach nach solchen bürokratischen Schemata gesteuert – mit Managementinstrumenten, die an Planung und Kennzahlen orientiert sind. Diese Instrumente haben maßgeblich zum Erfolg der bestehenden Organisationen und Institutionen in einer stabilen und vorhersehbaren Welt beigetragen (Hill 2017).

Doch mittlerweile muss auch die öffentliche Verwaltung – ebenso wie die Wirtschaftsunternehmen – immer schneller auf veränderte Rahmenbedingungen sowie auf immer komplexere wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge reagieren. Trotz guter Kenntnis und umfangreichen Informationsangebots lassen sich die vielen Faktoren, die auf Unternehmen und Verwaltungen einwirken, kaum mehr vollständig prognostizieren. Dazu kommt, dass in der öffentlichen Verwaltung einerseits Berechenbarkeit, Rechtmäßigkeit und Verlässlichkeit vorausgesetzt und erwartet werden, andererseits aber die Digitalisierung oft unberechenbar, die digitale Transformation nicht wirklich planbar verläuft. In einer Arbeitswelt, die also zunehmend von Komplexität, Unplanbarkeit und Unsicherheit geprägt ist, gewinnen Themen wie die schnelle Anpassung und Reaktion sowie der Umgang mit der Komplexität in der täglichen Arbeit an Bedeutung, sind flexible Handlungsmuster, situative Gestaltung und Kollaboration gefragt. Dafür schafft eine innovative öffentliche Verwaltung die Voraussetzung mit dem Ziel, funktions- und handlungsfähig zu bleiben und vor allem nachhaltig zukunftsfähig zu werden.

AGILE VERWALTUNG ALS NEUE LEITVORSTELLUNG INNOVATIVER VERWALTUNGEN

In der verwaltungsinternen Weiterentwicklung von Strukturen und Prozessen könnte sich die agile Verwaltung als neue Leitvorstellung herauskristallisieren. Die Unternehmensberatung BearingPoint beschreibt Agilität als »die Eigenschaft, flexibel auf Veränderungen eingehen zu können und das Verhalten des eigenen Systems entsprechend anzupassen. Um Agilität in den betrieblichen Alltag zu integrieren, sollten sich Anwender, Systeme und die Organisation selbst innerhalb klarer

Grenzen schnell und effizient bewegen können, um sich ändernden Anforderungen gerecht zu werden.« (BearingPoint 2015)

Agile Verwaltungen sind besser in der Lage, Zusammenhänge und Wechselwirkungen mitzudenken, schnelle und realistische Ziele zu setzen und schnell auf Änderungen der Gegebenheiten zu reagieren. Sie haben Beschränkungen durch lokale Rationalitäten (»Silodenken«) überwunden und das Handeln nach Zuständigkeiten um neue Organisationsformen ergänzt. Wichtige Aspekte sind dabei die effiziente Vernetzung von unterschiedlichen Fachbereichen, neue Räume für Zusammenarbeit, mehr Beteiligung und die frühzeitige Einbindung relevanter Akteure, schnelle Zielkorrektur und Ressourcensteuerung, iterative Entwicklungsprozesse mit der Möglichkeit, stetig Feedback einzuholen, entsprechend zu reagieren und Prozesse anzupassen. All diese Elemente erfordern auch Veränderungen der Führungs- und Unternehmenskultur.

Eine gute Möglichkeit, Raum für neue Lösungen zu schaffen und auszuprobieren, sind Einheiten, die sich räumlich und organisatorisch außerhalb der Regelorganisation befinden, interdisziplinär arbeiten und nach anderen »Spielregeln« und Prozessen agieren. Hill (2016, 2017) verweist auf Organisationsformen wie Innovationslabore, Mindlabs und Regierungs-Start-ups, mit denen auch im Verwaltungsbereich neue Wege der Innovation beschritten werden. Beispiele sind insbesondere die »Public Innovation Labs«, die unter anderem in Österreich, Dänemark und Großbritannien auch im öffentlichen Sektor gegründet wurden. Die Arbeitsweise dieser Innovationslabore ist gekennzeichnet durch agile Methoden und Design Thinking, wie es etwa an der HPI School of Design Thinking in Potsdam gelehrt wird. Daneben finden sich auch in einigen Landes- und Kommunalverwaltungen erste Versuche, auf neuen Wegen zu Innovationen in der Verwaltung zu kommen, beispielsweise im Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen oder in der Stadtverwaltung Freiburg im Breisgau.

Wie können nun verwaltungsintern Voraussetzungen für eine Entwicklung in Richtung agile Verwaltung geschaffen werden?

BEDEUTUNG VON AGILITÄT IM TAGESGESCHEHEN DER VERWALTUNG

Ogleich einige Leuchttürme schon heute zeigen, wie eine Verwaltung zu mehr Dynamik, Agilität und Zukunftsgerichtetheit im Verwaltungshandeln kommen kann, ist der Weg dorthin für die meisten Verwaltungen noch lang. BearingPoint (2015) hat rund 70 Institutionen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gefragt, inwiefern Agilität das Tagesgeschehen von Behörden bereits beeinflusst, welche Bedeutung die Verwaltung ihr beimisst und welche Erfahrungen bisher mit agilen Initiativen gesammelt wurden. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass

- bis zu 80 Prozent der Befragten der Relevanz von Agilität zustimmen, auf der Arbeitsebene stärker als auf der Führungsebene,
- bereits 40 Prozent der Befragten agile Ansätze in der Verwaltung kennen,
- etwa ein Drittel der Befragten – vorwiegend in Projekten – bereits Erfahrungen mit Agilität in der Verwaltung und der damit verbundenen Vorgehensweise, den Methoden und Prinzipien gesammelt haben oder dies beabsichtigen.

Als Hinderungsgründe auf dem Weg zu mehr Agilität in der öffentlichen Verwaltung werden von den Befragten benannt:

- Rechtliche Hemmnisse: umfassen insbesondere das Dienst- und Tarifrecht
- Kollaborative Hemmnisse: greifen im Wesentlichen die schlechten Erfahrungen der Befragten bei der ressort- bzw. behördenübergreifenden Arbeit auf
- Projektbezogene Hemmnisse: insbesondere fehlendes Methodenverständnis im allgemeinen Projektgeschäft wie auch speziell im Bereich Agilität

HEBEL FÜR EINE AGILE VERWALTUNG

BearingPoint (2013) hat ausgehend vom agilen Arbeiten in der IT-Branche aufgezeigt, welche Herausforderungen bewältigt werden müssen und welche Instrumente zur Verfügung stehen, um die öffentliche Verwaltung agil zu machen. Es wurden mehrere Hebel identifiziert, die der öffentlichen Verwaltung helfen, innerhalb bestehender Systeme agil zu werden:

- Strategische Steuerung und Ressourcenmanagement
- Flexible und adaptive Organisationsstrukturen
- Strategisches Personalmanagement
- Anpassungsfähige und kundenorientierte IT
- Kultur und Wandlungsfähigkeit

Einige dieser Ansätze sollen im Folgenden mit Konzepten und Beispielen aus der Verwaltung erläutert werden.

STRATEGISCHE STEUERUNG UND RESSOURCENMANAGEMENT

Strategische Steuerung bedeutet langfristiges, zielorientiertes Denken und Handeln. Nur eine klare Zielsetzung garantiert den effektiven und effizienten Mitteleinsatz und gibt Öffentlichkeit und Politik die Möglichkeit, die Verwaltung

»Verwaltungen müssen schnell auf veränderte Rahmenbedingungen, neue Ziele und Prioritäten reagieren können.«

zu bewerten. Wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Entwicklungen können allerdings dazu führen, dass auch in der Verwaltung eine schnelle Zielkorrektur und Ressourcensteuerung erfolgen muss. Die agile strategische Steuerung erkennt frühzeitig neu erforderliche Ziele (Analyse), implementiert schnell die darauf zugeschnittene Strategie (Reaktion) und nutzt regelmäßige Evaluationen zur Verbesserung von Strategie und Implementierung (Aktion). Im Sinne dieser offenen Steuerung und Entwicklung hat Richenhagen (2016) das Modell des Strategischen Managements nach Grant für die öffentliche

Verwaltung adaptiert. Hier wird zum Beispiel vorgeschlagen, einige der üblichen Elemente der strategischen Steuerung, nämlich Vision, Motto und Leitbild, implizit in strategischen Zielen aufgehen zu lassen, die als allgemeine Zielvorstellung und damit flexibel zu verstehen sind. Erst die Konkretisierung dieser Ziele erfolgt nach den bekannten SMART-Kriterien mit einem kürzeren Zielerfüllungszeitraum. Sie werden wiederum durch Leitprojekte umgesetzt. Es resultiert eine offenere Steuerungslogik, die sich in kürzeren Zeitabständen verändert.

FLEXIBLE UND ADAPTIVE ORGANISATIONSSTRUKTUREN

Die Organisationsstrukturen einer agilen Verwaltung müssen hinreichend adaptiv sein, um schnell auf veränderte Rahmenbedingungen, neue Ziele und Prioritäten zu reagieren und komplexe Entscheidungsprozesse transparent und effektiv zu gestalten. Hierzu verweist Appellmann (2017) auf einen in der Stadtverwaltung Karlsruhe derzeit erprobten »IQ-Ansatz – Einführung einer innovativen Querstruktur in der Stadtverwaltung«. IQ steht hier für innovativ und quer: innovativ im Sinne einer gewünschten agilen, kreativitäts- und innovationsförderlichen Arbeitsweise durch den Einsatz agiler Arbeitsmethoden (wie Scrum, Innovation Labs, Design Thinking) und quer im Sinne einer Quervernetzung bei komplexen dezernatsübergreifenden Projekten über Fach- und Hierarchiegrenzen hinweg, einschließlich der Einbindung von Personen aus der Stadtgesellschaft. Ziel dieses Ansatzes sind effizientere Entscheidungswege, innovativere Lösungen sowie eine verbesserte Kommunikation nach innen und außen. Ergänzend zur bisherigen Dezernatsstruktur wurde in Karlsruhe also eine themenorientierte Querstruktur anhand sogenannter Korridorthemen, hinterlegt mit Strategiezielen, Strategien und Leitprojekten, etabliert. Künftig sollen die Projekte in fach- und hierarchieübergreifenden Arbeitsgruppen unter Einbindung betroffener Akteure aus der Stadtgesellschaft umgesetzt werden, koordiniert von den Projektleitungen und einem IQ-Lenkungskreis. Die Standardprozesse und Kernaufgaben der Verwaltung bleiben davon unberührt; eine gewisse Vorbildwirkung und Lerneffekte sind jedoch beabsichtigt (Molnár 2017).

STRATEGISCHES PERSONALMANAGEMENT

Auch das Personalmanagement kann Agilität in der öffentlichen Verwaltung fördern, insbesondere um qualifiziertes und motiviertes Personal an den richtigen Stellen in der Organisation einzusetzen und den Wissenstransfer sicherzustellen. Hier verweist Richenhagen zum Beispiel auf das im DAQ-Projekt entwickelte Instrumentarium für eine strategische Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen (<http://www.daq-kommunal.de/projekt-daqqkommunal.html>), das Beispiele aus den Kommunalverwaltungen Aachen, Oldenburg, Rheinisch-Bergischer Kreis und Wiesbaden enthält (Richenhagen et al. 2014), sowie auf das Konzept des strategischen Personalmanagements in öffentlichen Verwaltungen mit weiteren Beispielen, etwa der Kreisverwaltung Soest (Richenhagen 2016). Das Moment der Agilität besteht hier darin, dass es sich um ein lernendes System handelt.

Hinsichtlich des Wissenstransfers verweisen Gebler/Schmitt auf einen neu aufgesetzten Prozess der Stadtverwaltung Mannheim, der bei personellen oder organisatorischen Veränderungen den gezielten Transfer von Wissen, aber auch von Lösungsstrategien und Erfahrungen insbesondere bei komplexen Themenstellungen ermöglicht. Mit diesem Transferprozess werden strategische Veränderungen begleitet, das Vorgehen von Projekt zu Projekt auf die jeweiligen Bereiche, Stellen und Personen zugeschnitten, ein Austausch zwischen allen Beteiligten – bisherigen und zukünftigen – initiiert. Der Wissenstransfer ist somit auch Kulturarbeit für eine agile Organisation (Gebler/Schmitt 2016).

KULTUR UND WANDLUNGSFÄHIGKEIT

Um Agilität in Verwaltungen zu fördern, können auch agile Arbeitsmethoden genutzt werden. Einige Beispiele zeigen schon jetzt, wie solche Methoden im Verwaltungskontext zum Einsatz kommen können. Mit einer am Nutzer orientierten, kollaborativen und iterativen Arbeitsweise verspricht beispielsweise Design Thinking eine neue Möglichkeit, die Sichtweise von Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern und andere Stakeholdern öffentlicher Dienstleistungen einzubinden, ja sogar den Gesetzgebungsprozess ausgehend von der Nut-

zerperspektive neu zu gestalten. Dieser zunächst in Unternehmen eingeführte Innovationsansatz wurde in den vergangenen Jahren zunehmend von öffentlichen Verwaltungen und Regierungsorganisationen weltweit aufgegriffen, unter anderem

»Jede öffentliche Verwaltung muss ihren eigenen Pfad der Agilität entwickeln und dabei Flexibilität und zugleich Stabilität gewährleisten.«

in Australien, Dänemark, Großbritannien, den USA und Singapur (*Dribbisch 2017*). Maßgeblich für den Erfolg ist dabei, dass Design Thinking in den lokalen Kontext der Administration übersetzt und mit komplementären Praktiken verzahnt wird. Dazu kann beispielsweise auch gehören, einen Pool an Moderatorinnen und Moderatoren in agilen Arbeitsmethoden auszubilden, die künftig Projekten innerhalb der Verwaltung zur Verfügung stehen. Nicht zuletzt erfordert der Einsatz agiler Arbeitsmethoden auch eine bestimmte Haltung, die von Vertrauen, Offenheit, Transparenz, Selbstorganisation, Beteiligung und Nutzerorientierung geprägt ist.

FAZIT UND AUSBLICK

Verwaltungen, die zeitnah auf neue Rahmenbedingungen und veränderte Anforderungen von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Wissenschaft und weiteren Stakeholdern reagieren und zielgruppengerechte und schnelle Lösungen bieten wollen, benötigen Veränderungen:

- In Prozessen/Strukturen, um bei komplexen Vorhaben mit vielfältigen Zielgruppen und komplexen Wirkungszusammenhängen die Grenzen der Arbeit in hierarchischen und

nach Zuständigkeiten organisierten Verwaltungsstrukturen zu überwinden

- Im Personalmanagement, um qualifiziertes und motiviertes Personal an den richtigen Stellen in der Organisation einzusetzen, Methodenkompetenz und Wissenstransfer sicherzustellen, Personal- und Führungsinstrumente neu auszurichten
- In der Haltung, um zu einer Verstetigung agiler Arbeits- und Denkweisen zu kommen

Insgesamt ist ein Zusammenwirken vieler unterschiedlicher Elemente erforderlich, um Agilität zu erhöhen. Jede öffentliche Verwaltung muss ihren eigenen Pfad der Agilität entwickeln und dabei Flexibilität und zugleich Stabilität gewährleisten (*Richenhagen 2017*). Um Verwaltungen auf diesem Weg zu unterstützen, bietet die vom BMAS geförderte Initiative Neue Qualität der Arbeit das Audit Zukunftsfähige Unternehmenskultur an (<http://www.inqa-audit.de>). Das BMAS unterstützt zudem die Einrichtung von betrieblichen Lern- und Experimentierräumen für Arbeitsinnovationen. Damit sollen Unternehmen und Verwaltungen zur Erprobung neuer Arbeitsweisen ermutigt und bei der Umsetzung unterstützt werden. Die Experimentierräume sind der Ort, an dem Arbeitgeber und Beschäftigtenvertretung gemeinsam kreative Ideen entwickeln und erproben, mit denen sich die Chancen der Digitalisierung nutzen und Probleme bewältigen lassen. Mit www.experimentierraeume.de bietet das BMAS eine Praxis- und Transferplattform an, die Unternehmen und Verwaltungen nutzen können, um ihre Lern- und Experimentierräume zu präsentieren und sich mit anderen Organisationen und Akteuren auszutauschen. Damit können Verwaltungsbehörden ihre Erneuerung hin zu mehr Agilität im Verwaltungshandeln aktiv vorantreiben.

LITERATUR

Appelmann, B. (2017): *Experimentierraum »Quervernetzte Verwaltung«*; <https://www.arbeitenviernull.de/experimentierraume/themen/fuehrung-zusammenarbeit.html>.

BearingPoint (2013): *Fünf Hebel für eine agile Verwaltung*, White Paper.

BearingPoint (2015): *Studie Business Agility – Bedeutung von Agilität in der Verwaltung*, Red Paper.

Dribbisch, K. (2017): *Translating Innovation. The adoption of design thinking in a Singaporean ministry*, Dissertation, Universität Potsdam; <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-104719>.

Gebler, C./Schmitt, L. (2016): *Wissen dauerhaft erhalten, wenn Kompetenzen gehen*. *Innovative Verwaltung* 12/2016, S. 11–13.

Hill, H. (2016): *Innovation Labs. Neue Wege zu Innovation im öffentlichen Sektor*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 2016, S. 493–501.

Hill, H. (2017): *Innovationsmanagement in der Verwaltung*, in: *Wegweiser Media & Conferences GmbH Berlin (Hg.): Innovativer Staat 2017. Das Jahrbuch für die Verwaltung der Zukunft*, S. 66–67.

Molnár, D. (2017): *Agile Verwaltung*, in: *Wegweiser Media & Conferences GmbH Berlin (Hg.): Innovativer Staat 2017. Das Jahrbuch für die Verwaltung der Zukunft*, S. 101–103.

Richenhagen, G./Hölterhoff, M./Freudl, D. (2014): *DAQ-Leitfaden. Heute für morgen qualifizieren! Instrumente für eine strategische Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen*. In: *DAQ-kommunal*, hrsg. von KCP KompetenzCentrum für Public Management der FOM Hochschule für Oekonomie & Management, Essen.

Richenhagen, G. (2016): *Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: Was muss der Praktiker wissen?* In: *Scholer, S., Fischer, J. H., Schaefer, C. (Hg.): Erfolgreiches Verwaltungsmanagement. Ressourcen nutzen, Abläufe optimieren, zukunftsorientiert planen*, Kapitel 3/2.25. Kissing.

Richenhagen, G. (2017): *Auf dem Weg zur agilen Verwaltung*; https://www.fom.de/fileadmin/fom/forschung/kcp/Agil-Jahrbuch_mitLit-korr.pdf.

DIE EUROPÄISCHE SÄULE SOZIALER RECHTE

Holger Winkler und Lukas Nüse

Anlässlich des 60. Jahrestags der Römischen Verträge am 25. März 2017 haben sich die 27 Staats- und Regierungschefs dazu bekannt, sich für ein soziales Europa einzusetzen, und widmeten dem Thema immerhin einen von vier Abschnitten der entsprechenden Abschlusserklärung (Erklärung von Rom 2017). Die europäische Säule sozialer Rechte könnte ein Instrument sein, um diesem Ziel näher zu kommen.

Die Digitalisierung und die damit verbundenen Anforderungen an die Beschäftigungs- und Sozialpolitik kennen keine Landesgrenzen. Das lässt erahnen, welche Herausforderungen insbesondere auf europäischer Ebene bevorstehen. Um dem Versprechen sozialer Sicherheit, das die Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) einschließt, auch in Zukunft gerecht werden zu können und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu sichern, ist es entscheidend, dass sich alle EU-Mitgliedstaaten auf den Wandel der Arbeitswelt durch die Digitalisierung einstellen. Dies ist bis jetzt jedoch in sehr unterschiedlichem Ausmaß geschehen.

Das Vorhaben der Europäischen Kommission zur Einrichtung einer europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) knüpft genau an diesen Umstand an. Die Pläne der Kommission sind allerdings nicht allein als Reaktion auf zukünftige Herausforderungen zu verstehen, sondern auch als Antwort auf die bis heute fortwirkenden sozialen Verwerfungen der Finanz- und der anschließenden Staatsschuldenkrise. Exemplarisch dafür steht die

in einigen Teilen der EU immer noch hohe Jugendarbeitslosenquote (→ *Abbildung 1*).

DIE EUROPÄISCHE SÄULE SOZIALER RECHTE

Das Projekt der »ESSR« steht für ein Umdenken der Europäischen Kommission seit der Wahl von Jean-Claude Juncker zu ihrem Präsidenten im Jahr 2014. Juncker wurde damals auch wegen seines Vorsatzes, Europa sozialer zu machen, gewählt. Zu seinen zentralen und regelmäßig wiederholten Versprechen gehört es, die EU zu einem »sozialen Triple-A-Rating« (*Juncker 2014*) zu führen. Die ESSR soll ein maßgebliches Instrument sein, um dieses Ziel zu erreichen.

Im Gegensatz zur aktuellen Kommission hatte die Vorgänger-Kommission unter Präsident Barroso versucht, die aus der Krise resultierenden sozialen Verwerfungen vor allem mit punktuellen Maßnahmen anzugehen. Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit etwa wurde 2013 die Jugendgarantie ins Leben gerufen und ihr – zur Finanzierung einzelner Maßnahmen in besonders

stark von Jugendarbeitslosigkeit betroffenen Regionen der EU – die Jugendbeschäftigungsinitiative zur Seite gestellt.

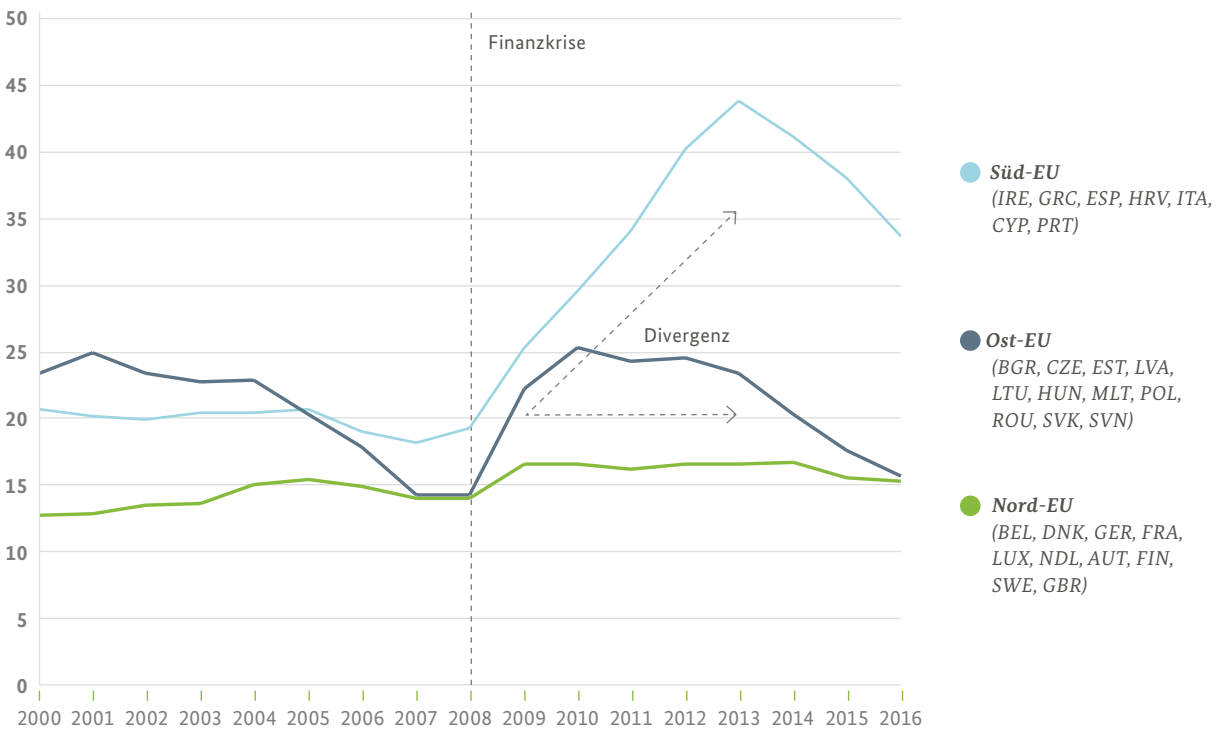
Mit der ESSR verfolgt die Kommission nun einen wesentlich breiteren und systematischeren Ansatz. Die ESSR ist ihren Formulierungen nach eine Charta sozialer Grundrechte und umfasst zwanzig Politikfelder, von (Weiter-)Bildung über Renten bis zu Kinderbetreuung und Wohnraum (Europäische Kommission 2017a). Die in den zwanzig Bereichen formulierten Prinzipien sind gleichzeitig Zielwerte und Benchmarks: Langfristig sollen Arbeitsmarkt- und Sozialstandards in den Mitgliedstaaten sich dem in der Säule definierten Niveau annähern. Damit bereits bestehende Standards keinen Abwärtsdruck erfahren, sollen sie ausschließlich in Richtung des europäischen Spitzenniveaus angepasst werden (»Aufwärtskonvergenz«).

Die Zielwerte werden in Form individueller Rechte formuliert. So heißt es etwa in Politikfeld 1 zur (Weiter-)Bildung: »Jede Person hat das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form, damit sie Kompetenzen bewahren und erwerben kann, die es ihr ermöglichen, vollständig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen.«

VON DER KONSULTATION BIS ZUR PROKLAMATION

In einem ersten Schritt warf die Europäische Kommission die Frage auf, welche sozialen Rechte die Menschen in Europa grundsätzlich brauchen. Dabei spielte es zunächst keine Rolle, ob die EU die nötigen Kompetenzen besäße, um diese Rechte auch zu gewährleisten. Um diese Frage zu beantworten, veröffentlichte die Kommission im März 2016 einen

JUGENDARBEITSLOSENQUOTE (15- BIS 24-JÄHRIGE) IN DER EU, IN % DER ERWERBSBEVÖLKERUNG



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Abbildung 1

ersten Entwurf der ESSR und initiierte gleichzeitig einen groß angelegten Konsultationsprozess: Mitgliedstaaten, Behörden, Sozialpartner sowie Bürgerinnen und Bürger wurden aufgerufen, bis Ende 2016 Stellungnahmen abzugeben und den sozialen »acquis communautaire« (den unionsrechtlichen Besitzstand) der EU im Hinblick auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen zu bewerten. Etwa 1.000 Online-Antworten und 200 Positionspapiere gingen daraufhin bei der Kommission ein (*Europäische Kommission 2017b*). Auch die Bundesregierung hat sich mit einer umfassenden Stellungnahme an dem Prozess beteiligt. In der Auswertung der Konsultation durch die Kommission zeichnen sich im Wesentlichen vier Herausforderungen für die aktuelle Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ab: die sozialen Nachwirkungen der Finanzkrise, die Digitalisierung, die demografische Entwicklung und die wirtschaftliche Divergenz in der EU.

Am 26. April 2017 veröffentlichte die Europäische Kommission im Rahmen eines Pakets zum »sozialen Europa« eine überarbeitete Version der ESSR in Form einer einseitigen Empfehlung. Zugleich schlug sie vor, die ESSR wortgleich in Form einer gemeinsamen Proklamation der EU-Organe Rat, Europäisches Parlament und Europäische Kommission bis Ende des Jahres 2017 feierlich zu verabschieden.

Auf der Grundlage der dann verabschiedeten Proklamation plant die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten dort bei der Umsetzung der in der ESSR definierten Prinzipien zu unterstützen, wo bestehendes EU-Recht nicht ausreicht. Denn die Proklamation selbst ist rechtlich nicht verbindlich. Formuliert sind die Grundsätze zwar, wo immer dies möglich ist, in Form individueller Rechte. Der Absicht der Kommission zufolge sollen die Grundsätze der ESSR jedoch rein politischer Natur sein und keine individuellen Rechtsansprüche schaffen, was nach der vertraglich festgelegten Kompetenzordnung ohnehin in vielen Bereichen nicht möglich wäre. Daher bedarf es zur Umsetzung der ESSR konkreter Maßnahmen, auch vonseiten der Mitgliedstaaten.

In Bereichen der ESSR, die im Kompetenzbereich der EU liegen, könnte ihre Umsetzung je nach konkreter Kompetenzgrundlage mittels

Verordnungen oder Richtlinien erfolgen. Bereits heute existieren zahlreiche solcher Rechtsakte, die Mindeststandards im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten vorschreiben, etwa zur Geschlechtergleichstellung, zur Arbeitszeit oder zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. In den Bereichen, in denen die EU keine Rechtsetzungskompetenzen hat, kann die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, sich auf konkrete Maßnahmen zu verständigen. So ist es etwa bereits im Rahmen der Jugendgarantie geschehen.

Ein ebenfalls am 26. April 2017 von der Kommission vorgestelltes »sozialpolitisches Scoreboard« soll den Fortschritt der Umsetzung anhand diverser Indikatoren überwachen.

Auch wenn die Proklamation formell von allen Mitgliedstaaten verabschiedet werden muss, soll die ESSR zunächst nur für die Eurostaaten gelten. Andere EU-Staaten können sich jedoch freiwillig anschließen.

ERSTE INITIATIVEN ZUR UMSETZUNG DER ESSR

Die vier parallel zur ESSR am 26. April 2017 vorgestellten Begleitinitiativen sind erste Maßnahmen zur Umsetzung der in der ESSR festgelegten Prinzipien. Damit geht die Kommission in erster Linie die Herausforderungen an, die sich aus den Trends im Themenfeld »Zukunft der Arbeit« ergeben und auch im deutschen Weißbuchprozess diskutiert wurden (→ *Abbildung 2*).

Durch einen Richtlinienvorschlag zur »Vereinbarkeit von Beruf und Familie« (*Europäische Kommission 2017d*) soll der Zugang zu Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben, wie Elternzeit/-urlaub und flexible Arbeitsregelungen, verbessert und die Inanspruchnahme von familienbezogenem Urlaub und flexiblen Arbeitsregelungen durch Männer erhöht werden.

Außerdem eröffnete die Europäische Kommission eine Anhörung der Sozialpartner über eine mögliche Revision der Nachweis-Richtlinie (*Europäische Kommission 2017e*). Die bisherige

NEUE REALITÄTEN AM ARBEITSMARKT



Quelle: Europäische Kommission 2017c.

Abbildung 2

Nachweis-Richtlinie zielt darauf ab, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausreichend und rechtzeitig über die Bestandteile ihres Arbeitsvertrages und die damit verbundenen Rechte informiert werden. Das Konsultationsdokument stellt unter anderem fest, dass die bisherige Nachweis-Richtlinie einen zu restriktiven und teilweise unklar definierten persönlichen Anwendungsbereich aufweise, mit dem Ergebnis, dass die Richtlinie in vielen Mitgliedstaaten keine Anwendung insbesondere auf atypische Beschäftigungsformen finde.

Daneben veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung zur Interpretation der Arbeitszeit-Richtlinie (*Europäische Kommission 2017f*). Die Mitteilung enthält eine Zusammenstellung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Arbeitszeitrichtlinie sowie eine ergänzende Auslegung der Richtlinie durch die Kommission. Sie soll dazu beitragen, die Vorschriften der Richtlinie in den Mitgliedstaaten besser durchzusetzen, und unter anderem Klarheit in Bezug auf die Anwendung bezüglich neuer, atypischer Beschäftigungsformen und flexibler Arbeitsverhältnisse schaffen.

ZUGANG ZUM SOZIALSCHUTZ IN DEN MITGLIEDSTAATEN DER EU

Als sehr weitreichende Initiative könnte sich die ebenfalls von der Europäischen Kommission initiierte Anhörung der Sozialpartner über mögliche Maßnahmen bezüglich des Zugangs zum Sozialschutz für alle Erwerbstätigen erweisen (*Europäische Kommission 2017g*).

Die Kommission konstatiert Mängel im Zugang zu Sozialversicherungsleistungen und Arbeitsmarktdienstleistungen von Beschäftigten in neuen, atypischen Beschäftigungsformen¹ und von Selbstständigen sowie bei der Übertragbarkeit und Transparenz diesbezüglicher Ansprüche.

So gibt es zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede im Hinblick auf den Zugang zum Sozialschutz. Gesetzliche Regelungen für Beiträge von Selbstständigen zum gesetzlichen Rentensystem gibt es in zwölf Mitgliedstaaten. In sieben davon sind Beitragszahlungen verpflichtend, in fünf freiwillig. Des Weiteren ist die Arbeitslosenversicherung in zehn Mitgliedstaaten für Selbstständige nicht zugänglich. In zwölf Ländern ist

¹ Nach Definition der Europäischen Kommission umfasst der Begriff »atypische Beschäftigungsverhältnisse« alle Arbeitsformen außer unbefristeter Vollzeitbeschäftigung in einem abhängigen und beidseitigen Arbeitsverhältnis« (Europäische Kommission 2017g).

PERSPEKTIVEN

sie verpflichtend und in sechs freiwillig. Fast jeder dritte befristet Vollzeitbeschäftigte in der EU ist dem Risiko ausgesetzt, keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu haben. Je nach Mitgliedstaat reicht dieser Anteil von über 90 Prozent (Litauen) bis etwa 2 Prozent (Dänemark). Etwa 40 Prozent der Selbstständigen, aber nur 10 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen haben keinen Anspruch auf Krankengeld. Darüber hinaus haben Selbstständige in nur wenigen Mitgliedstaaten Zugang zu Leistungen der Arbeitsverwaltung, wie zum Beispiel Weiterbildung, Betreuung und Beratung (Matsaganis et al. 2016).

Atypische Beschäftigungsverhältnisse machen einen steigenden Anteil an der Gesamtbeschäftigung in der EU aus (ebd.). Momentan liegt dieser bei etwa 25 Prozent (→ *Abbildung 3*). Darüber hinaus könnte sich auch die Zahl der Selbstständigen in der EU erhöhen, etwa durch den Trend der plattformvermittelten Erwerbstätigkeit, wengleich der Anteil der Selbstständigen in der EU insgesamt seit 2007 leicht rückgängig war (→ *Abbildung 4*). Die Veränderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten reichen jedoch von einem Rückgang der Selbstständigenquote um etwas mehr als 5 Prozentpunkte (Zypern) bis zu einem

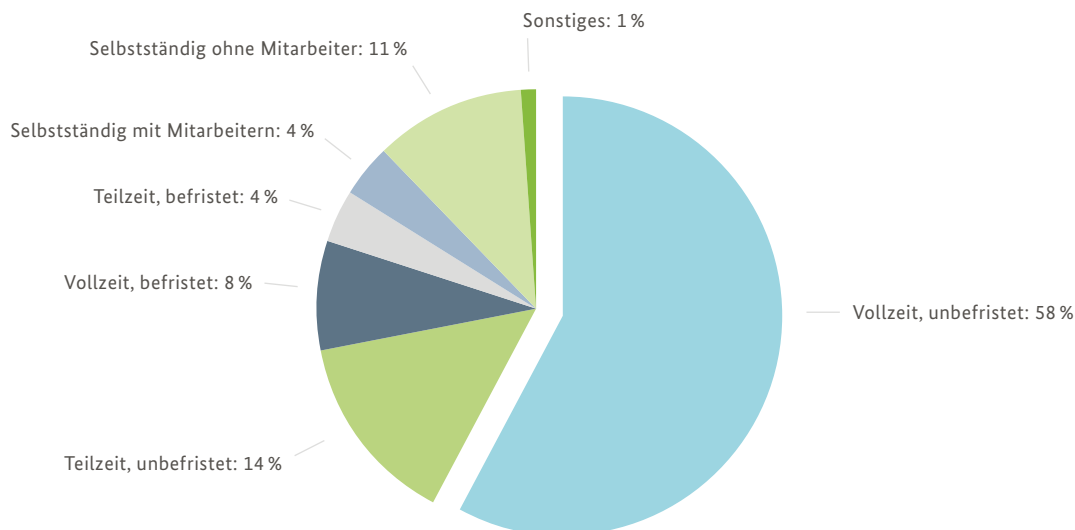
Anstieg von etwa 3,5 Prozentpunkten (Niederlande).

Diese Entwicklungen könnten zu einer verstärkten Segmentierung des Arbeitsmarkts sowie zu weiteren unerwünschten sozialen Folgen führen.

Die Initiative der Europäischen Kommission zielt vor diesem Hintergrund darauf ab, eine Reihe gemeinsamer Grundprinzipien unter den Mitgliedstaaten zu vereinbaren. So soll der Grundsatz »Gleiche Ansprüche für gleiche Arbeit« unabhängig vom Typ des Arbeitsvertrags gelten. Die Übertragbarkeit von Ansprüchen soll gewährleistet werden und die Bindung der Ansprüche an die Erwerbsbiografie statt an einzelne Beschäftigungsformen erfolgen. Beispielsweise sollen Anwartschaftszeiten und Ansprüche bei Beschäftigungsübergängen erhalten bleiben. Informationen zu verschiedenen individuellen Ansprüchen sollen transparent zugänglich sein. Darüber hinaus sollen Absprachen zur Vereinfachung, Entbürokratisierung und Flexibilität der Verwaltung erfolgen.

Das Weißbuch »Arbeiten 4.0« erörtert bereits zwei Möglichkeiten, wie der Zugang zum Sozi-

ANTEIL VERSCHIEDENER BESCHÄFTIGUNGSFORMEN AN DER GESAMTBESCHÄFTIGUNG IN DER EU (28)



Quelle: Eurostat.

Abbildung 3

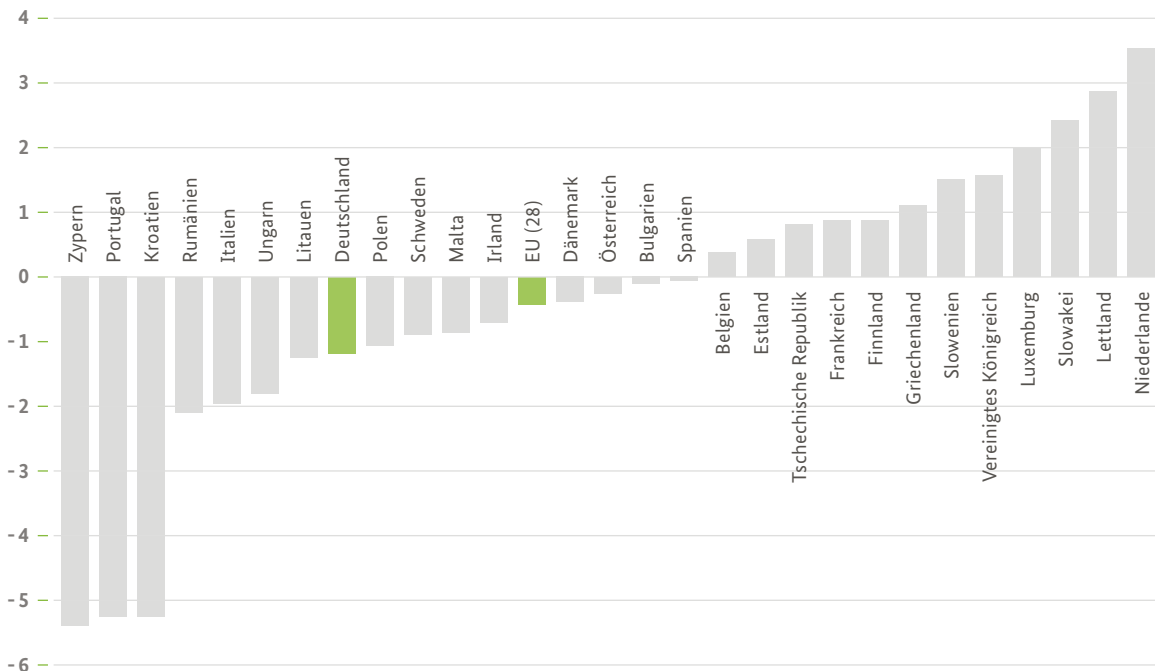
alschutz auch in Zukunft für alle Formen der Erwerbstätigkeit gewährleistet werden kann. Zum einen wird die Überlegung angestellt, neben abhängig Beschäftigten auch Selbstständige in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Zum anderen wird die Idee eines Persönlichen Erwerbstätigenkontos erwogen, das die Übertragbarkeit von Ansprüchen erleichtern würde.

Letzteres wurde in Frankreich der Grundidee nach bereits umgesetzt. Im persönlichen Tätigkeitskonto (compte personnel d'activité, CPA) werden die bisher in drei separaten Konten gespeicherten Ansprüche bezüglich der beruflichen Weiterbildung, der Teilzeitarbeit und des vorzeitigen Renteneintritts personenbezogen und unabhängig von Status und Arbeitgeber gespeichert. Zudem gibt es die Möglichkeit, ein Fähigkeitsprofil ausgehend von den bisherigen

beruflichen Tätigkeiten anzulegen. Auf dieser Grundlage können zum Beispiel personalisierte Empfehlungen zur Weiterbildung erstellt werden. Das jetzige, auf berufliche Kapazitäten ausgerichtete CPA soll langfristig zu einem persönlichen »Ressourcenkonto« ausgebaut werden, in das alle personenbezogenen sozialen Ansprüche integriert werden sollen, etwa die Ansprüche auf Dauer und Höhe des Arbeitslosengeldes, auf Altersversorgung und Langzeitarbeitskonten. Zudem soll die Kombination der Ansprüche in unterschiedlichen »Unterkonten« ermöglicht werden.

Seit Januar 2017 können Beschäftigte des privaten und öffentlichen Sektors, Beamtinnen und Beamte sowie Arbeitslose unter Angabe ihrer Sozialversicherungsnummer ein CPA eröffnen (→ Eichhorst, S. 158). Ab 2018 sollen dann auch Selbstständige diese Möglichkeit haben.

SELBSTSTÄNDIGENQUOTE IN DER EU (28), VERÄNDERUNG VON 2007 BIS 2016 IN PROZENTPUNKTEN



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Abbildung 4

HIN ZU EUROPÄISCHEM RECHTSRAHMEN FÜR MINDESTLÖHNE UND MINDESTEINKOMMEN

Die ESSR könnte über die Frage nach dem Zugang zum Sozialschutz hinaus auch als Vehikel genutzt werden, um Maßnahmen zu diskutieren, die sicherstellen, dass Löhne in den EU-Mitgliedstaaten in Zeiten der Digitalisierung und eines wachsenden Anteils atypischer Beschäftigungsverhältnisse nicht unter Abwärtsdruck geraten. Bundesministerin Andrea Nahles hat dazu im Oktober 2016 erstmals Ideen präsentiert (*Nahles 2016*). Sie schlägt einen europäischen Rechtsrahmen vor, der vorsieht, dass alle Mitgliedstaaten einen Mindestlohn oder tarifvertragliche Strukturen sowie Mindeststandards bei deren Festsetzung und Anpassung vorweisen müssen. Die genaue Umsetzung dieses Rechtsrahmens sollen die Mitgliedstaaten unter Beteiligung der Sozialpartner durchführen. Dieser Vorschlag könnte dazu beitragen, dass nicht nur die hoch qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Digitalisierung profitieren.

Darüber hinaus schlägt Bundesministerin Nahles einen europäischen Rechtsrahmen vor, der eine gemeinsame Orientierung für Mindeststandards im Bereich der sozialen Grundsicherung bzw. Mindesteinkommenssysteme der Mitgliedstaaten bietet. Denn die soziale Grundsicherung als soziales Basisnetz ist in einigen Ländern nicht oder nicht mehr existent. Das befördert auch menschenunwürdige Armutsmigration innerhalb Europas und schadet der Akzeptanz der Arbeitnehmerfreizügigkeit als einer der vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarkts.

In Zeiten, in denen über ein bedingungsloses Grundeinkommen diskutiert wird, sollte zunächst sichergestellt sein, dass die EU-Mitgliedstaaten mindestens Systeme vorweisen, die ein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen.

ZUSAMMENFASSUNG

Anlässlich des 60. Jahrestags der Römischen Verträge am 25. März 2017 haben sich die 27 Staats- und Regierungschefs dazu bekannt, sich für ein soziales Europa einzusetzen. Sie widmeten dem

Thema immerhin einen von vier Abschnitten der entsprechenden Abschlusserklärung (*Erklärung von Rom 2017*). Die ESSR könnten sie nun als ein Instrument nutzen, um diesem Ziel näher zu kommen.

Darüber hinaus ist die ESSR jedoch auch als Reaktion auf die Vertrauenskrise zu verstehen, in der die EU steckt. Mit der ESSR möchte die Europäische Kommission nun die soziale Dimension Europas stärken und damit diejenigen erreichen, die vom (moderaten) Aufschwung nach der Krise bislang wenig bis gar nicht profitiert haben.

Auf Grundlage der zwanzig ESSR-Prinzipien sollen die Mitglieder der Eurozone sowie freiwillig teilnehmende Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone Mindeststandards im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik schaffen bzw. erhöhen. Damit soll eine Aufwärtskonvergenz der sozialen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten in Gang gesetzt werden. Es sollen vorrangig die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme derjenigen EU-Staaten widerstandsfähiger gemacht werden, die besonders von den Auswirkungen der Krise betroffen waren und es immer noch sind. Die Krise hat die Länder schließlich nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in sozialer Hinsicht in sehr unterschiedlichem Ausmaß getroffen (→ *Abbildung 1*).

Gleichzeitig sollen mit der ESSR unter anderem auch politische Herausforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung angegangen werden. Die Mitgliedstaaten sind momentan in sehr unterschiedlichem Ausmaß auf die Digitalisierung der Arbeitswelt vorbereitet. Ein Beispiel dafür ist der Zugang zum Sozialschutz. Wenn die EU ihrem Versprechen sozialer Sicherheit gerecht werden und ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten will, muss sie sicherstellen, dass alle Mitgliedstaaten sich mit den Herausforderungen und Anforderungen aus der Digitalisierung an die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik befassen.

Das Wohlstandsversprechen der EU lässt sich auch aus den europäischen Verträgen ableiten. Darin verpflichten sich die Union und die Mitgliedstaaten, die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern, um somit ihre Angleichung unter den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.² Dies ist

² Art. 9 AEUV, Art. 151 AEUV sowie Art. 3 Abs. 3 EUV.

verbunden mit dem ebenfalls in den Verträgen festgelegten Auftrag an die Union, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf zahlreichen Gebieten der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen und zu ergänzen.³

In diesem Rahmen ist der Vorstoß der Europäischen Kommission zu verstehen. Die Kommission wird voraussichtlich auf Grundlage der verabschiedeten Proklamation weitere Vorschläge zur Umsetzung der ESSR-Prinzipien unterbreiten. Erste Maßnahmen hat sie bereits mit den ebenfalls am 26. April 2017 präsentierten vier Begleitinitiativen zur ESSR vorgestellt. Wenn die ESSR jedoch erfolgreich sein soll, darf die Kommission die Mit-

gliedstaaten bei der Umsetzung nicht überfordern und muss, wo nötig, genügend Spielraum für die Vielfalt der Sozialstaatsmodelle in der EU lassen. So sehen es die Verträge ebenfalls vor.⁴

³ Art. 153 Abs. I AEUV.

⁴ Art. 151 AEUV.

LITERATUR

Erklärung von Rom (2017): Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Rom, 25.3.2017.

Europäische Kommission (2017a): Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte, COM (2017) 251 final.

Europäische Kommission (2017b): Bericht von der öffentlichen Konsultation zur Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte, SWD (2017) 206 final.

Europäische Kommission (2017c): Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas der Europäischen Kommission, COM (2017) 206 final.

Europäische Kommission (2017d): Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates, COM (2017) 253 final.

Europäische Kommission (2017e): Konsultationspapier zur ersten Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer eventuellen Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen (Richtlinie 91/533/EWG) im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte, C (2017) 2611 final.

Europäische Kommission (2017f): Bericht über die Durchführung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in den Mitgliedstaaten, COM (2017) 254 final.

Europäische Kommission (2017g): Konsultationspapier zur ersten Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen des Zugangs zum Sozialschutz für Menschen in allen Beschäftigungsformen im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte, C (2017) 2610 final.

Juncker, J.-C. (2014): Zeit zum Handeln – Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission. Straßburg, 22.10.2014.

Matsaganis, M./Özdemir, E./Ward, T./Zavakou, A. (2016): Non-standard employment and access to social security benefits, Research Note 8/2015, Europäische Kommission.

Nahles, A. (2016): Für ein Europa sozialer Mindeststandards. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.10.2016.

NUDGING – EIN NEUES POLITIK- INSTRUMENT?

Matthias Sutter

Verhaltensökonominnen und -ökonominnen sowie Verhaltenspsychologinnen und -psychologen beraten staatliche Einrichtungen dazu, wie menschliches Entscheidungsverhalten ohne Gesetze beeinflusst werden kann. Wie funktioniert das? Und wo liegen mögliche Grenzen?

David Cameron, britischer Expremierminister, wird in die Geschichtsbücher vermutlich wegen des Brexit-Referendums eingehen. Dabei war seine politische Agenda sehr viel reichhaltiger, aber nur wenige Initiativen werden der Nachwelt im Gedächtnis bleiben. Eine seiner weniger beachteten Initiativen bestand darin, dass er in seinem Kabinett eine sogenannte Nudging-Unit installierte. Das war eine Gruppe von Ökonominnen bzw. Ökonomen und Psychologinnen bzw. Psychologen, die als »Behavioural Insights Team« bezeichnet wurden und die sich damit beschäftigten, wie staatliche Politik ohne Änderungen von Gesetzen effizienter, ressourcenschonender und bürgerfreundlicher gemacht werden könnte. »Nudging« sollte helfen, genau diese Ziele zu erreichen. Nach Cameron haben viele Regierungen auf der Welt das Konzept des Nudgings aufgegriffen,

so auch das deutsche Bundeskanzleramt, das eine Einheit mit dem Titel »Wirksam Regieren« eingerichtet hat. Zwar sei die Bemerkung erlaubt, dass dieser Titel Fragen aufwirft; denn was bedeutet wirksamer regieren eigentlich für die Bürgerinnen und Bürger? Aber insgesamt entzieht sich diese Einheit bisher einer wissenschaftlichen oder öffentlichen Bewertung, weil sie kaum in der Öffentlichkeit preisgibt, was sie tut oder an welchen Projekten sie arbeitet. Dass Transparenz im Zusammenhang mit Nudging jedoch wichtig wäre, werde ich weiter unten ausführlicher erläutern.

Das Wort Nudging kommt vom englischen Verb »to nudge«, das so viel wie »schubsen« oder »anstoßen« bedeutet. Nudging will also den Menschen einen Schubs in die »richtige« Richtung geben, um damit ihr Verhalten zu verändern

(Thaler/Sunstein, 2015). Einige Beispiele sollen zuerst illustrieren, wie das funktionieren kann. Danach wird das Für und Wider eines solchen staatlichen Eingreifens diskutiert, das auch häufig als sanfter Paternalismus bezeichnet wird.

Nehmen wir als erstes Beispiel die Steuerverwaltung. Praktisch alle Steuerbehörden rund um den Globus haben ein großes Interesse daran, dass ihre Bürger die fälligen Steuern vollständig und rechtzeitig bezahlen. Dafür gibt es Steuergesetze mit Vorschriften und Strafen bei Nichteinhaltung. Es ist für eine Steuerbehörde aber mit erheblichem Kontrollaufwand verbunden, wenn etwa solche Kleinigkeiten wie die verspätete Bezahlung von Steuerschulden verfolgt und sanktioniert werden sollen. Die britische Steuerbehörde hat deswegen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler »genudgt« (Hallsworth et al. 2017). Beispielsweise hat sie in Briefen an Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, in denen diese zur Vorauszahlung von Steuervorschreibungen aufgefordert wurden, einfach folgenden Satz hinzugefügt: »Wir möchten Sie darauf hinweisen, dass 9 von 10 Bürgerinnen und Bürgern ihre Steuervorauszahlung pünktlich überweisen.« Dieser kurze Satz führte dazu, dass die Empfängerinnen und Empfänger solcher Schreiben ihre Steuerschuld häufiger pünktlich und vollständig beglichen als jene Bürgerinnen und Bürger, die das standardisierte Schreiben ohne diesen Satz erhalten hatten. Warum ist das so? Der eingefügte Satz gibt erstens eine Information preis – die große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger zahlt ihre Steuern pünktlich – und appelliert zweitens an eine soziale Norm – dass es offenbar »normal« sei, dass man seine Steuern pünktlich bezahlt. Der Appell an die soziale Norm ist dabei der eigentliche »Nudge«. Menschen wählen nämlich häufig am liebsten jene Handlungen, die auch ein Großteil der Menschen um sie herum wählen.

Als zweites Beispiel – passend zum Thema »Arbeiten 4.0« – möchte ich Nudging am Beispiel von Interventionen mit Arbeitssuchenden illustrieren. Der britische Arbeitsmarktservice stellte in mehreren Bezirken die Beratung von Arbeitslosen sehr stark um. So wurde mit den Arbeitslosen ein detaillierter Tagesablauf entworfen. Das konnte beispielsweise folgendermaßen aussehen. 7:30 h: Aufstehen. 8:00 h: Frühstück und Zeitungsan-

noncen offener Stellen lesen. 9.00 h: Die fünf interessantesten Anzeigen genauer studieren und im Internet über die Firmen recherchieren. 10:30 h: Anschreiben an die drei attraktivsten Firmen verfassen. 12:00 h: Mittagspause. 14:00 h: Lebenslauf überarbeiten als Anlage zu den Anschreiben usw.

Hinter dieser Art der Beratung steht ein psychologisches Konzept, das »Implementation Intentions« heißt. Dabei geht es darum, dass man zur Verwirklichung seiner Absichten – hier einen neuen Job zu finden – ganz konkrete Arbeitsschritte festlegen muss, um Schritt für Schritt dem gewünschten Ziel näherzukommen. Dieses Konzept führt auch dazu, dass arbeitslose Menschen wirklich Zeit in die Arbeitssuche investieren, was überraschenderweise viele Arbeitslose in viel zu geringem Umfang tun, obwohl sie doch

»Nudging setzt bei typischen Verhaltensmustern an, etwa dem Verlangen, sich mit anderen Menschen zu vergleichen.«

eigentlich genug Zeit haben sollten. Der Nudge bei Implementation Intentions besteht darin, dass die betreffenden Personen in kleinen und überschaubaren Schritten in die richtige Richtung geschubst werden und ihnen klargemacht wird, welche Handlungen jeweils als Nächstes zu setzen sind. Das Programm führte dazu, dass die so beratenen Personen mit höherer Wahrscheinlichkeit und schneller einen neuen Arbeitsplatz fanden als Arbeitssuchende mit herkömmlicher Beratung.

Es gibt viele weitere Beispiele für Nudging. So führen Smileys auf einer Stromrechnung – die man bekommt, wenn man weniger Energie als die vergleichbaren Haushalte im selben Bezirk ver-

braucht hat – zu einer Reduktion des Stromverbrauchs um etwa 2 Prozent (*Allcott 2011*). Der Energieverbrauch lässt sich auch senken, indem beim Duschen ein »Smart Shower Meter« zwischen dem Duschkopf und dem Schlauch eingebaut wird, das den aktuellen Wasserverbrauch anzeigt (*Tiefenbeck et al. 2017*). Die meisten Menschen glauben, dass sie ca. 20 Liter Warmwasser beim Duschen verbrauchen. Der wahre Durchschnitt liegt aber bei etwa 50 Litern, und dieser Verbrauch spielt für die Stromrechnung und damit den Energieverbrauch von Haushalten eine erhebliche Rolle – er kann aber durch Smart Shower Meters auf ca. 40 Liter reduziert werden, weil das unmittelbare Feedback über die verbrauchte Menge den unerwartet hohen Verbrauch erst transparent macht.

Nudging kann also für viele sinnvolle Zwecke eingesetzt werden, vom Staat oder auch von öffentlichen Energieversorgern. Die Maßnahmen des Nudgings setzen immer bei typisch menschlichen Verhaltensmustern an, etwa dem Schielen nach der sozialen Norm oder dem Verlangen, sich mit anderen Menschen zu vergleichen. Dieser Ansatz hat aber auch zu vielfacher Kritik geführt, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

Nudging wird oft kritisiert, weil viele seine Befürworterinnen und Befürworter meinen, es funktioniere nur, wenn man nicht offenlege, was man als Organisation tut, indem man Nudging anwendet. Das berührt die Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz des Nudgings an einem zentralen Punkt. Es muss transparent und öffentlich rechtfertigbar sein, da andernfalls schnell der Vorwurf der Manipulation und Bevormundung aufkommt, und das zu Recht. Beispielsweise halte ich die Ziele aller oben beschriebenen Beispiele für öffentlich vertretbar. Es mag nicht jeder zustimmen, dass das pünktliche Zahlen von Steuern im eigenen Interesse ist – wer würde nicht lieber gar keine Steuern zahlen? –, aber für ein funktionierendes Gemeinwesen und einen gut organisierten Staat ist es eine Grundvoraussetzung, dass Steuern bezahlt werden, und das auch noch möglichst pünktlich. Dass die schnellere Vermittlung von Arbeitslosen zurück in den Arbeitsmarkt ein legitimes politisches Ziel ist, steht meines Erachtens ebenfalls außer Zweifel. Selbiges gilt für kostengünstige Ansätze, die beim Energiesparen helfen (wenn-

gleich dort in technischen Verbesserungen oder einfachen Preiseffekten sicher ein viel größeres Potenzial liegt als im Nudging).

Die Meinung, dass Nudging nur funktioniere, wenn die Bürgerinnen und Bürger gar nicht wissen, dass sie genudgt werden, ist noch aus einem anderen Grund problematisch. Dahinter steckt nämlich ein ausgesprochen negatives Menschenbild, das dem Menschen permanente Fehlentscheidungen unterstellt und keineswegs eine

»Staatliches Handeln muss transparent sein, weil es sich sonst leicht dem Vorwurf der Manipulation aussetzt.«

mündige Bürgerin oder einen mündigen Bürger annimmt, die oder der gut informiert über ihre bzw. seine Handlungen entscheidet. Es gehört aber zu den Voraussetzungen einer Demokratie, dass sich Bürgerinnen und Bürger ein Bild von den Tätigkeiten des Staates machen können müssen: Es ist die Grundvoraussetzung für den politischen Meinungsbildungsprozess in der Demokratie. »Wirksameres Regieren« durch verstecktes Nudging schadet dem Ansehen und der Akzeptanz des Staates und seiner Organisationen.

Schließlich wird Nudging auch häufig kritisiert, weil angenommen wird, der Staat würde erst durch Nudging in menschliches Entscheidungsverhalten eingreifen, während er ohne Nudging eine neutrale Instanz sei. Hier liegt leider ein weitverbreitetes Missverständnis vor, demzufolge staatliches Handeln ohne Nudging menschliches Verhalten gar nicht beeinflussen würde. Lassen Sie mich das am prominentesten Beispiel für Nudging illustrieren, der Frage, wie die Bereitschaft zum Organisationspenden von staatlichen Rahmenbedin-

gungen abhängt. In Deutschland ist von Gesetzes wegen keine Bürgerin und kein Bürger Organspenderin bzw. Organspender. Der Status quo verlangt also von Bürgerinnen und Bürgern, die ein Organ zu spenden bereit sind, sich einen Organspendeausweis zu besorgen. Das ist kein großer Aufwand, und doch sind in Deutschland nur ca. 10 Prozent der Bürgerinnen und Bürger als Organspenderin bzw. Organspender registriert, was zu Problemen bei lebenswichtig benötigten Organtransplantationen führen kann. In Österreich hingegen, meinem Heimatland, ist von Gesetzes wegen jede Bürgerin und jeder Bürger grundsätzlich Organspenderin bzw. Organspender, es sei denn man besorgt sich einen Ausweis, der bestätigt, dass man von dieser Regelung ausgenommen sein will. Wiederum ist der Aufwand nicht riesig, trotzdem nehmen ihn nur verhältnismäßig wenige Personen auf sich, sodass der Anteil an Organspen-

derinnen und Organspendern in Österreich bei deutlich über 90 Prozent liegt. Streng genommen wird in beiden Fällen gar kein Nudging im Sinne moderner verhaltensökonomischer und verhaltenspsychologischer Forschung betrieben. Es gibt lediglich in beiden Staaten eine klare gesetzliche Grundlage, die jedoch den Status quo so verschieden wie möglich ausgestaltet. In beiden Fällen hat die Rechtsgrundlage Konsequenzen für das Verhalten. Keiner der Fälle ist »neutral« in dem Sinne, dass der Staat menschliches Verhalten so lange nicht beeinflusst, wie er kein Nudging anwendet. Genau dieser Sachverhalt macht es aus meiner Sicht nochmals klar, dass staatliches Handeln transparent sein muss, weil es sich sonst leicht dem Vorwurf der Manipulation aussetzt – ob mit oder ohne Nudging.

LITERATUR

Allcott H. (2011): *Social norms and energy conservation.* Journal of Public Economics, 95, S. 1082–1095.

Hallsworth M./List J. A./Metcalfe R. D./Vlaev I. (2017): *The Behavioralist As Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance.* Journal of Public Economics, 148, S. 14–31.

Thaler R. H./Sunstein C. R. (2015): *Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt.* 5. Aufl. Berlin.

Tiefenbeck V./Goette L./Degen K./Tasic V./Fleisch E./Lalive R./Staake T. (2017): *Overcoming Salience Bias: How Real-Time Feedback Fosters Resource Conservation.* Management Science (im Erscheinen).

INNENANSICHTEN: DER PRIVATE RAUM II



Nathan W. und seine Eltern

Ein fotografischer Essay von Anne Schönharting/OSTKREUZ (seit 2013)

Wohnräume sind Spiegel der Persönlichkeiten, die sie bewohnen. Dies gilt umso mehr für die Vertreter eines großzügigen Lebensstils: Mit ausgeprägtem Sinn für Tradition und zeitgemäße Ästhetik wird das Domizil zur Bühne der Identität. Mit feinem Gespür für Gesten und Gegenstände, in denen ein gewisses gesellschaftliches Selbstbewusstsein seinen Ausdruck findet, hat die Fotografin die Bewohner solcher Interieurs porträtiert.



Dr. Bernd W. Schriftsteller



Elvira B., Berliner Künstlerin



*Prof. Dr. Fritz B.S., systemischer
Organisationsberater*



*Norbert H., rechts, Antiquitätenhändler und
Holger S., Architekt*



*Loretta W., Daniel T. und Tochter Philomena,
Unternehmer*

5

KONTEXT

DIE GESTALTBARKEIT DER ZUKUNFT

Heike Zirden

»Deutschlands Zukunft gestalten« – unter dieser Überschrift steht der Koalitionsvertrag der Regierungskoalition in der ablaufenden 18. Legislaturperiode. Der Titel formuliert einen Gemeinplatz demokratischen Selbstverständnisses (was sonst tut Politik, als auf die kollektive Zukunft tätig oder untätig einzuwirken?) und greift zugleich eine Formel auf, die derzeit in der politischen Öffentlichkeit so häufig vernehmbar ist – als Absichtserklärung, Versprechen oder Appell –, dass sich die Frage aufdrängt, was genau darin eigentlich zum Ausdruck kommt. Vor diesem Hintergrund fragt der Beitrag nach dem zeitgenössischen Dispositiv von Zukunft: Welches Bedürfnis und welcher Anspruch stecken hinter der aktuell verstärkten Thematisierung von Zukunft und der Betonung ihrer Gestaltbarkeit insbesondere in der Politik? Welche Erfahrungen, Erwartungen und welches politische Selbstverständnis spiegeln sich darin? Und: kann Politik Zukunft – etwa die der Arbeitsgesellschaft – überhaupt noch »gestalten«?

Schon eine oberflächliche Google-Suche vermittelt den Eindruck, dass derzeit bis in den letzten Winkel Deutschlands sehr viel »Zukunft gestaltet« wird: die Zukunft Deutschlands, Europas und der Welt, die Zukunft der Gesellschaft, der Demokratie, des Sozialstaates und der Kirchen, die Zukunft von Unternehmen und Gewerkschaften, die Zukunft der Arbeit, der Mobilität, der Landwirtschaft, der Energie, selbst des Bestattungswesens. Zentrale Akteure sind politische und öffentliche Institutionen, Parteien, Ministerien, Landes- und Kommunalverwaltungen, aber auch zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Organisationen wie Forschungs- und Bildungseinrichtungen, NGOs, Verbände, Gewerkschaften und Unternehmen. Was steckt hinter diesen vielen Zukunftsdiskursen und -projekten? Äußert sich in ihnen die Rückkehr

einer längst erledigt geglaubten Fortschrittshoffnung, eine neue »Lust auf Zukunft« oder nur ein Bedürfnis nach Perspektive und Sinnstiftung in einer von Katastrophen geprägten, von »Vergangenheiten überschwemmten« (Gumbrecht 2010, S. 16) und im »Present shock« des »always-on« (Rushkoff 2014) erstarrten Gegenwart. Geht es um Reflexion, Kontrolle oder Akzeptanzgewinnung für neue Zukunftstechnologien? Wer setzt zu welchem Zweck »Zukunft« auf die öffentliche Agenda und ringt mit wem um Deutungshoheit?

Erste Hinweise auf die Hintergründe gibt das Verb »gestalten«, das derzeit scheinbar fest an den Begriff der Zukunft gekoppelt ist. Zwar ist die Idee, Zukunft gestalten zu wollen, keineswegs neu, aber die Omnipräsenz der Formel scheint

doch auf ein spezifisch gegenwärtiges Verhältnis zur Zukunft hinzuweisen; denn es gab durchaus Phasen, in denen man anders über Zukunft gesprochen hat, in denen man beispielsweise an ihr »gearbeitet« hat, sie »machen«, »schaffen«, »konstruieren«, »erfinden« oder »bauen« wollte, sie zu »erkämpfen«, zu »ermöglichen« oder auch zu »bewältigen« suchte, in denen man sie »weissagen« und zu »sehen« begehrte und sie doch nur »erwarten« konnte. Und es gab Zeiten, in denen sie gar kein Thema war. All diese Zukunftsverhältnisse sind auch heute noch präsent, aber die Formel ihrer Gestaltbarkeit ist in Deutschland derzeit nachweislich vorherrschend, vor allem im politischen Raum.

Ausgehend von der Hypothese, dass die Politik mit der Verlautbarung, Zukunft »gestalten« zu wollen, nicht nur auf ein vielfach an sie herangetragenes Bedürfnis reagiert, sondern sich damit am Beginn des 21. Jahrhunderts auch neu positioniert, entfalten die nachfolgenden Überlegungen die Hintergründe dieser Entwicklung entlang der drei wichtigsten Voraussetzungen, die in der Idee der Gestaltbarkeit von Zukunft angelegt sind: An erster Stelle zu nennen ist die prinzipielle Offenheit der Zukunft, was bedeutet, dass sie nicht determiniert ist, weder durch Entwicklungen der Gegenwart noch durch ein wirkmächtiges Ziel, auf das sie in einem linear verlaufenden geschichtlichen Prozess notwendig zuläuft. Zweitens bedarf es eines gestaltenden Subjekts, das mit dem Willen, dem Vermögen und der Gestaltungsmacht ausgestattet ist, das Vorgestellte durchzusetzen. Drittens ist Gestaltung etwas Planvolles, was sowohl etwas bereits Vorhandenes als auch einen Entwurf in Form einer Idee, eines Vorbildes oder eine Utopie voraussetzt.

1. DIE OFFENHEIT DER ZUKUNFT

Unser Zeitbewusstsein basiert auf einer Synthese von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Keiner dieser Zeitbegriffe hat, »eine klare Bedeutung [...], wenn sie nicht alle zugleich im Bewußtsein von Menschen präsent sind« (Elias 2014, S. 49). Anders als strukturbezogene Zeitbegriffe (wie Jahr, Monat, Stunde) sind die erfahrungsbezogenen Begriffe relational und beziehen sich einerseits auf eine Person oder Gruppe und andererseits auch aufeinander.

Es ist ein wesentliches Merkmal der Moderne, dass sich das Verhältnis von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft und damit unser Zeitbewusstsein insgesamt zugunsten eines Primats der Zukunft verschob. Reinhart Koselleck sieht einen langsamen Prozess des sich wandelnden Zeitbewusstseins zwischen Reformation und Französischer Revolution und datiert die entscheidende Phase, in der die moderne Welt in das Zeitalter erhöhter Wandlungsgeschwindigkeit eintritt, die sogenannte »Sattelzeit« um 1770 (Koselleck 1987). Je nach Kontext wird der Beginn der Moderne allerdings unterschiedlich datiert; mitunter wird der Begriff als Epochenbezeichnung auch ganz aufgegeben und darauf verwiesen, dass die »emphatischen Orientierung auf die Zukunft, die zugleich mit einer Entwertung von Vergangenheit und Tradition einhergeht«, nicht nur einmal, sondern »immer wieder unter anderen historischen Bedingungen« stattgefunden habe (Assmann 2013, S. 92). Diese Konzepte gilt es hier nicht zu bewerten. Vielmehr sollen im Hinblick auf unsere Fragestellung kurz die wesentlichen Elemente moderner Zeitverhältnisse umrissen werden.

Die Moderne konzipierte Zukunft als einen offenen, verfügbaren Raum. War das Verhältnis zwischen Vergangenheit und Zukunft viele Jahrhunderte lang ein versöhntes, positiv aufeinander bezogenes, bei dem die Vergangenheit als Vorbild zur Bewältigung der Zukunft galt, (vgl. Koselleck 1989 S.38ff) verschoben sich in der Moderne die Konstellationen und das Verhältnis wurde zu einer »Machtfrage« (Safranski 2015, S. 49), die auch politisch zu verstehen ist. Mit der französischen Revolution entwickelt sich das moderne Verständnis von Politik, der die Verantwortung für die kollektive Zukunft übertragen wird. Zuständig wird sie einerseits für sozialen Fortschritt, von dem man sich »persönliche Befreiung und soziale Verbesserungen, [...] am besten noch zu eigenen Lebzeiten« versprach; zum anderen für Sinnfragen, »für die einst die Religion zuständig war [...]. Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit ist eine politische Parole, die ihre religiöse Herkunft kaum verleugnet. Jetzt ist es die Politik, die eine Art Erlösung verspricht« (ebd., S. 113). Die »Machbarkeit« von Geschichte (Koselleck 1989, S. 261) und die Übereignung der Verantwortung an die Politik manifestieren sich in dem von Napoleon

überlieferten Satz »Die Politik ist das Schicksal« (zit. n. Seibt 2008, S. 126).

Gesellschaftliche und politische Entwicklungen vollziehen sich seitdem in einer permanenten Auseinandersetzung zwischen Vergangenheit und Zukunft. Sie repräsentieren »zwei konträre, aber aufeinander verwiesene und sich durchdringende Denkbewegungen: der Zeitgeist entzündet sich am Zusammenstoß von geschichtlichem und utopischem Denken« (Habermas 1990, S. 106). Dies spiegelt sich in zahlreichen Begriffspaaren, wie Tradition und Fortschritt, Konservatismus und Progressivität, Bewahren und Erneuern, Entschleunigung und Beschleunigung.

Die Moderne ist jedoch nicht nur durch ein neues Politikverständnis geprägt, sondern bringt auch technologischen Fortschritt, die »Vergesellschaftung« von Zeit (Safranski 2015, S. 86ff.) und eine »Geschwindigkeitsrevolution in nahezu allen Lebenssphären« (Rosa 2005, S. 82) mit sich. Besonders virulent werden diese Phänomene nach der »Sattelzeit« in zwei »signifikanten Beschleunigungswellen« (ebd.), deren erste in die Jahrzehnte um 1900 fällt und deren zweite uns bis heute in Atem hält und die ursächlich für unser gegenwärtiges Verhältnis zur Zukunft ist. Zwar lassen sich in unserer heutigen kulturellen Wahrnehmung bestimmte Muster aus der ersten Welle wiederfinden (Rosa 2005, S. 337), aber zugleich distanziert sie sich auch fundamental von der Frühmoderne und zwar so sehr, dass sie dies auch mit neuen Epochenbegriffen zum Ausdruck bringt, indem sie sich – je nach Denkschule – selbst als Post-, Spät- oder zweite Moderne bezeichnet.

Um dies zu verstehen, ist es sinnvoll, sich die zentralen Leitmotive und Auseinandersetzungen der »Beschleunigungswelle« um 1900 zumindest punktuell zu vergegenwärtigen, die – wenn auch unter völlig veränderten Vorzeichen – auch in den heutigen Zukunftsdebatten eine Rolle spielen.

Zentral ist ein uneingeschränkter Fortschrittsglaube, wie er beispielsweise in Kurd Laßwitz' Essay »Über Zukunftsträume« (1899) zum Ausdruck kommt (Laßwitz 1906). Für Laßwitz liegt im technologischen Fortschritt »eine mächtige erzieherische Kraft« aufgrund der »gegenseitigen

Abhängigkeit der Menschen von einander durch die Technik«; diese kette die Menschen in einem »eng verbundenen Organismus« zusammen, führe zu einem höheren Verantwortungsgefühl und trage zur Völkerverständigung bei. Diese Vorteile rechtfertigen auch die neuen Risiken, die sich aus der Technik ergeben sowie die Ausweitung der staatlichen Verwaltung. Mit der affirmativen Technik- und Staatsgläubigkeit verbindet sich auch eine politische Haltung, wenn Laßwitz ausführt, die »naturwissenschaftliche Bildung« führe den Beweis, dass es »ein Naturgesetz« sei, »wenn die Güter und Mittel der sozialen Arbeit ungleich verteilt sind« (ebd., o.S.).

Laßwitz' Essay ist implizit auch als Antwort auf Karl Marx zu verstehen, der Mitte des 19. Jahrhunderts im Kapitalismus »das Kernprinzip aller Modernisierungsprozesse und mit ihm eine neue Form der sozialen Beschleunigung« erkennt (Rosa 2005, S. 91). Er erfasst damit den wesentlichen Unterschied zu älteren Produktionsweisen, für die eher »Beharrung« konstitutiv war, also die Tendenz, »einmal etablierte Produktionsverhältnisse [...] so lange wie möglich zu bewahren«. Darüber hinaus wird »Zeitersparnis« zu einem »überragenden Wettbewerbsfaktor« innerhalb des kapitalistischen Produktionsprozesses (ebd.). »Time is money«, bringt Benjamin Franklin das Prinzip auf den Punkt. Dabei hat die asketische Zeitsparlichkeit, die eine Grundlage für den Erfolg des Kapitalismus bildet, auch eine kulturelle Dimension, deren Wurzeln in die vorkapitalistische Ära zurückreichen: Max Weber leitet sie in seiner viel diskutierten Abhandlung »Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus« (1904/05) aus der »rationalen Ethik des asketischen Protestantismus« ab (Weber 2009, S.21).

Ein Beispiel für einen konservativen Reflex auf die Moderne liefert der Autor und Feuilletonist Gilbert Keith Chesterton mit seinem Essayband »Was unrecht ist an der Welt« (*What's wrong with the world*, 1910). In tiefer Abneigung sowohl gegen Industrialisierung und Kapitalismus als auch gegen Marx und den Sozialismus polemisiert er gegen den »Zukunftskult« seiner Zeit. Seine Kernthese lautet, Zukunft sei »stets die Verbündete von Tyrannei« (Chesterton 1924, S. 83), ein Urteil, das die Entfesselung von Gewalt zur Durch-

setzung von absolut gesetzten Zukunftsutopien im 20. Jahrhundert vorwegnimmt.

Eine radikal modern argumentierende philosophische Kritik an der Kultur und Politik seiner Zeit übte Friedrich Nietzsche, der seinen Zeitgenossen in der zweiten seiner »Unzeitgemässen Betrachtungen« (1874) ein »Uebermass von Historie« vorwarf. Jeder müsse sich «dagegen sträuben, dass immer nur nachgesprochen, nachgelernt, nachgeahmt werde«, er beginne dann »zu begreifen, dass Cultur noch etwas Anderes sein kann als Dekoration des Lebens.« (Nietzsche 1906a, S. 207). Wenige Jahre später verkündete der »tolle Mensch« in Die fröhliche Wissenschaft (1882) die ganze Tragweite einer wirklich offenen, von keiner metaphysischen Macht mehr vorherbestimmten Zukunft: »Wer gab uns den Schwamm, um den ganzen Horizont wegzuwischen?« Und da seine Zeitgenossen ihn nicht verstehen, erklärt er, »Ich komme zu früh, [...] ich bin noch nicht an der Zeit. Dies ungeheure Ereignis ist noch unterwegs [...]« (Nietzsche 1906b, S. 189).

Am Ende des 20. Jahrhunderts ist das Verständnis für Nietzsche gewachsen: In den achtziger und frühen neunziger Jahren entwickelten sich unter dem Eindruck der offenbar gewordenen dunklen Seite der Modernisierung »gesellschaftstheoretische Deutungskämpfe« (Dörre 2002, S.55) um das »Projekt« Moderne (Habermas 1990), deren zentrale, konstitutive Elemente einer radikalen Kritik unterworfen wurden. Ulrich Beck konstatiert in seiner Theorie der »reflexiven Modernisierung« »revolutionäre Veränderungen in Gesellschaft, Politik und Ökonomie als nicht intendierte Nebenfolge der sich durchsetzenden industriellen Moderne. Diese Nebenfolgen gingen über die Grundlagen und Voraussetzungen der nationalstaatlich gerahmten, industriegesellschaftlich geprägten ersten Moderne hinaus« (Grande/Zürn 2015). Im Fokus standen dabei vor allem die irreversiblen globalen Folgen der Naturzerstörung durch Technik, Kapitalismus und Konsum.

Der Fortschrittsglaube hat sich in Pessimismus verkehrt, der bis heute ungebrochen ist: Die Zukunft ist kein offener Möglichkeitsraum mehr, sondern eine »Bedrohung«, die »auf uns zuzukommen scheint« (Gumbrecht 2010, S. 16).

Die »Zukunft als Katastrophe« ist so umfassend präsent, dass sie die zeitgenössische Phantasie und Kulturproduktion von Sachbüchern über fiktionale Texte bis hin zu Blockbustern geradezu durchtränkt, wie die Literaturwissenschaftlerin Eva Horn gezeigt hat (Horn 2014). Vor dem Hintergrund einer langen Tradition von Apokalypse-Darstellungen arbeitet sie die spezifische, zeitgenössische Spielart der Katastrophe heraus: die gegenwärtig omnipräsente »Katastrophe ohne Ereignis« ist das Gefühl, »sich an einem [...] tipping point zu befinden, in einem Moment, wo die bloße Fortsetzung des Alltäglichen und Gewöhnlichen sich langsam zu einem katastrophalen Bruch aufaddieren könnte« (ebd., S. 19) Die heute viel diskutierten Zusammenbrüche hyperkomplexer Systeme wie Finanzmärkte, Ozeane oder Klimaveränderungen seien Katastrophenszenarien, die die eindringliche Mahnung transportierten, das scheinbar Unvermeidliche doch noch aufzuhalten. In diesem Umfeld gedeihen Weltkonferenzen und Imperative, die sich an das Kollektiv der Menschheit und an jeden Einzelnen wenden: »Empört Euch!« (Hessel, 2011), »Traut Euch!« (SPIEGEL-Titel 27/2017) oder »Du mußt Dein Leben ändern!« (Sloterdijk 2012).

Als Grundlage dieser Katastrophendynamik werden weiterhin die Prozessstrukturen des Kapitalismus identifiziert: etwa »das eherne Gesetz des Wachstums« (Rosa 2014), das nach wie vor Zukunft bestimmt, wenn nicht determiniert und mittlerweile globale Gültigkeit zu haben scheint. »Mittlerweile können wir uns ja eher das Ende der Geschichte vorstellen als eine Alternative zur Steigerungslogik des Kapitalismus« (ebd.).

Aber auch, wenn wir die »Große Katastrophe« ausblenden, gibt es im Kontext von Bio- und Informationstechnologien Entwicklungen, wie etwa den von Yuval Noah Harari beschriebenen Dataismus, die aufgrund ihrer Eigendynamiken (und in Verbindung mit kapitalistischen oder autoritären Systemen) die (individuelle) Entscheidungsfreiheit in Frage zu stellen und Zukunft zu determinieren scheinen (Harari 2017).

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Zukunft keineswegs mehr wie in der Moderne als prinzipiell »offen« wahrgenommen wird. Sie ist

nicht mehr jene »leere Wand, auf die jeder seinen Namen schreiben kann, so groß er will« (*Ches-terton 1910, S. 39*). Und auch die Vergangenheit will nicht mehr einfach vergehen: Ihre Hypothesen,

»Selbst wenn sich die Offenheit der Zukunft auf die Größe eines Schlüsselochs verengen würde, wäre es Aufgabe der Politik gegen Determinismus und Pessimismus anzutreten.«

gescheiterte Ideologien und Politiken, die Müllberge, die Staatsschulden, die irreversiblen Eingriffe in die Natur und das Klima: Das alles bleibt. Der Horizont ist nicht mehr »weggewischt«, stattdessen zeichnet sich dort die »Große Katastrophe« ab, als monströse »Göttin des Jahrhunderts« und ausgestattet mit »wesentlichen Merkmalen, die bisher den transzendenten Mächten zugeschrieben wurden« (*Sloterdijk 2012, S. 702*).

Die Ähnlichkeit mit der christlichen Apokalypse, und deren Rückwirkung auf die sie erwartende Gegenwart liegen auf der Hand – aber ebenso der Unterschied: Während der »Jüngste Tag« ein unabwendbares, metaphysisch begründetes Ende der Geschichte markierte, sollte die säkulare Letztzeit ein »Höchstmaß an Ehrgeiz« provozieren, sie doch noch zu verhindern. Die Erkenntnis, dass die Situation der »Katastrophe ohne Ereignis« von Geschichte-machenden Menschen geschaffen wurde, berechtigt zu der Hoffnung, dass Geschichtegestaltende Menschen sie wieder lösen können. In diesem Sinne möchte Ulrich Beck seine Formel

der »Weltrisikogesellschaft« verstanden wissen: »Risiko ist nicht gleichbedeutend mit Katastrophe. [...] Risiken handeln von der Möglichkeit künftiger Ereignisse [...] die uns möglicherweise bevorstehen, uns bedrohen. Aber da diese ständige Bedrohung unsere Erwartungen bestimmt, unsere Köpfe besetzt und unser Handeln leitet, wird sie zu einer politischen Kraft, die die Welt verändert« (*Beck 2008, S. 29*).

Die Narration von der drohenden Katastrophe könnte aber, so Beck, auch positiv gewendet werden zu einer sinnstiftenden, globale Solidarität erzeugenden Erzählung, die den globalisierten und entfesselten Kapitalismus in die Schranken weist: »Es entstünde Weltorte, in dem doppelten Sinne, dass die Welt an diesem Ort ein und aus geht, und dass das Zerbrechliche, Katastrophische auch in letzten Winkeln der Welt gegenwärtig ist, als Lage, als Bewusstsein und als Ansporn zum Gegenhandeln« (*Beck 2000, S. 266*). In diesem Sinne hatte das Welt-Klima-Abkommen eine weit über die tatsächliche ökologische Wirkung hinausgehende Bedeutung.

Denkt man die Zukunft nicht von ihrem Ende, sondern in überschaubaren Zeiträumen von der Gegenwart her, bleiben dennoch Zweifel, ob »die Zukunft« (in der Einzahl) nicht doch durch die Eigendynamiken der Systeme (Wachstum und Kapitalismus) und der Technologien (Bio- und Gentechnologie, Big Data) determiniert wird. Zwar eröffnen diese nicht nur dem Kapitalismus, sondern auch der Politik größere Handlungsspielräume, aber deren Nutzung kann leicht auf Kosten der Offenheit der Zukünfte der Einzelnen, der Bürgerinnen und Bürger gehen.

Dabei hat die Politik in der Zweiten Moderne die Verantwortung für die Zukunft nicht verloren. Selbst wenn sich die Offenheit der Zukunft auf die Größe eines Schlüsselochs verengen würde, wäre es ihre Aufgabe, auch in einem von Sachzwängen verstellten Raum gegen deterministische und kulturpessimistische Vorstellungen anzutreten. Sie sieht sich nicht mehr jener Offenheit gegenüber, die den Anfang von etwas komplett Neuem erlauben würde, aber sie ist mit dafür verantwortlich, dass Zukunft als individueller und kollektiver Möglichkeitsraum erhalten bleibt.

2. POLITISCHE SUBJEKTE UND IHRE GESTALTUNGSMACHT

Zugleich verlor die Politik im öffentlichen Diskurs zunehmend an Glaubwürdigkeit, ein Prozess, der sich schon in den siebziger Jahren abzeichnete und sich in Buchtiteln wie »Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft« (Kepplinger 1998), »Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien« (Meier 2001) »Vom Verschwinden der Politik« (Fach 2008) oder »Postdemokratie« (Crouch 2008) manifestierte. Der schwindende Rückhalt der Politik in der Bevölkerung zeigte sich in zurückgehender Wahlbeteiligung, im Verfall des Ansehens von Berufspolitikern, im Mitgliederschwund in Parteien und in Diskussionen um »Politikverdrossenheit« in Talkshows; seit dem Aufstieg der sozialen Medien äußert er sich auch in Häme und Hass, welche die Kommentarspalten von Politikerinnen und Politikern füllen. Dabei beschränkt sich die Kritik nicht nur auf »die« Politik, sondern zieht auch die »Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems« als solches in Zweifel (Mikfeld 2017, 39ff.).

Mittlerweile sind die Ursachen dieser Entwicklung vielfach reflektiert und analysiert. Dabei wurden sowohl systemische Defizite als auch die veränderten gesellschaftlichen Bedingungen herausgearbeitet, die Auswirkungen auf Repräsentanten wie Repräsentierte haben (ebd., S. 39). Die systemischen Gründe betreffen die noch immer im Wesentlichen nationalstaatlich organisierte Politik, die deshalb nur bedingt Einfluss auf internationale Problemlagen wie die Krise der EU, die Finanzkrise oder global agierende Konzerne hat. Darüber hinaus wird auf die Komplexität politischer Themen und Zusammenhänge verwiesen, die dazu führen, dass die Bearbeitung schwieriger Probleme an Subsysteme delegiert wird und sich so einer unmittelbaren politischen Steuerung und mitunter auch der demokratischen Legitimierung entzieht. Auch die Langsamkeit politischer Verfahren in der Demokratie wurde beschrieben, die sich schwer tue, mit den beschleunigten technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen Schritt zu halten. Der Horizont politischer Planung sei darüber hinaus durch die Unterteilung in Legislaturperioden zu kurzfristig, um die Politik auf eine Logik der Nachhaltigkeit zu verpflichten.

Politikerinnen und Politiker sehen sich darüber hinaus mit völlig veränderten Strukturen öffentlicher Kommunikation konfrontiert, an deren Regeln sie ihr Handeln mit ausrichten müssen. Und schließlich erschwert auch die Pluralisierung der Ansprüche an die Politik, auf Wünsche der Bevölkerung einzugehen und mit ihr in einen Austausch zu treten. Je nach Interessenlage wird von Politik erwartet, sich aus dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben komplett herauszuhalten bzw. regulative Eingriffe auf die Garantie von Freiheitsrechten für Individuen und Unternehmen zu reduzieren oder – im Gegenteil – kollektive Interessen zu bündeln und durchzusetzen. Spricht man über verschwundenes Vertrauen, so der Philosoph Christoph Menke, »dann hängt dies mit der Erfahrung zusammen, dass es keinen Grund für die Annahme gibt, dass der Staat das tut, was er behauptet: im Namen der Allgemeinheit zu operieren. Das kann er gar nicht, weil die gesellschaftlichen Gegensätze so tief greifend sind« (Menke 2017).

Demokratie ist schließlich auch angewiesen auf die Mitwirkung der Vielen. Allerdings hat sich die Bevölkerung in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend individualisiert und stärker entpolitisiert. Über die Gründe dafür ist ebenso viel reflektiert wie gestritten worden: Sind Individualisierung und Entpolitisierung eine Folgeerscheinung des Neoliberalismus, der die Erwerbstätigen in die Rolle der »Arbeitskraftunternehmer« (Pongratz/Voß 2004) gedrängt hat? Sind sie das Ergebnis neuer Machttechniken, die Byung-Chul Han als »Psychopolitik« bezeichnet und die Vereinzelung und Ermüdung bewirken? (Han 2014). Sind sie ein Ergebnis postmoderner Kultur und der intellektuellen Dekonstruktion bzw. Fragmentierung oder Dezentrierung des Subjekts? Hat die Ausweitung von Freiheitsrechten das Gefühl von Verantwortung aufgehoben (Menke 2017) oder sind einfach nur Enttäuschung und Frustration so groß, dass sich große Teile der Bevölkerung von der Politik abgewandt haben?

Hartmut Rosa deutet die Entfremdung zwischen Politik und Bürgern als »Ausdruck eines doppelten Resonanzverlustes«. Seine »Resonanztheorie« ist ein Vorschlag für ein umfassend neues Weltverhältnis: »Wenn Beschleunigung

das Problem ist, dann ist Resonanz vielleicht die Lösung« (*Rosa 2016, S. 13*). Im Hinblick auf Politik greift er damit eine Idee von Hannah Arendt auf, die in Abgrenzung zur aristotelischen Deutung des Menschen als »zoon politikon«, derzufolge das Politische im Menschen selbst angelegt ist, betont, »daß Politik nicht im Menschen, sondern zwischen Menschen entsteht, dass Freiheit und Spontaneität der unterschiedlichen Menschen notwendig für die Entstehung eines zwischenmenschlichen Raumes sind, in dem [...] wahre Politik erst möglich wird. »Der Sinn von Politik ist Freiheit« (*Sontheimer 2005, S. 97*).

Die gegenwärtig zu beobachtende Politisierung erwächst indessen nicht aus Theorien, sondern aus Ereignissen und Erfahrungen, was wieder einmal bestätigt, dass Theorien allenfalls am Ende und nicht am Anfang von Politik stehen. Auch wenn es vielleicht voreilig ist, die »Rückkehr des Politischen« (*DIE ZEIT, 23.03.2017, Nr. 13*) zu diagnostizieren, gibt es eine hohe Aufmerksamkeit für die europa- und weltpolitische Lage, nicht nur in Deutschland sondern auch in anderen Ländern. Spezifisch deutsch allerdings war die Erfahrung der Flüchtlingskrise 2015/2016, welche die eingefahrenen Konfliktlinien der Tagespolitik für einige Monate in Bewegung brachte und Politik, Verwaltungen und Zivilgesellschaft zur Kooperation nötigte. Mehr als 8 Millionen Deutsche, davon 72 Prozent Frauen (*Süddeutsche Zeitung, 24.08.2016*), haben sich 2015/2016 in der Flüchtlingshilfe engagiert. 97 Prozent von ihnen gaben an, die »Welt im Kleinen verändern« zu wollen (*ebd.*). Aber auch diejenigen, die den Staat weniger in seiner Verantwortung für die Schwächsten als in seiner Rolle als Gewaltmonopol zur Erhaltung des Rechtsstaats erleben wollten, machten die Erfahrung der unmittelbaren Betroffenheit von Politik. Fest steht, dass sich viele Menschen in Deutschland plötzlich wieder ihrer Rolle als Bürgerinnen und Bürger bewusst wurden, sich also als politische Subjekte erleben konnten und zugleich unmittelbar erfahren konnten, was Staat und punktuell vielleicht auch Staatsversagen bedeuten.

Wie sich das ungeplante gesellschaftliche Großexperiment langfristig auf das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft in Deutschland auswirkt, wird sich zeigen. Es verweist jeden-

falls auf enorme zivilgesellschaftliche Ressourcen, die auch in den vielen Zukunftsdebatten und -projekten willkommen sein dürften. Die Formel »Zukunft gestalten«, für die Google derzeit 481.000 Treffer ausweist, wird besonders häufig ergänzt durch den Begriff »gemeinsam«. »Gemeinsam Zukunft gestalten« ergibt 39.400 Treffer, »Zukunft gemeinsam gestalten« 33.500, »die gemeinsame Zukunft gestalten« immerhin noch 9.250.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass Politik nach einer langen Phase des Vertrauensverlusts in den vergangenen Jahren zunehmend adressiert wird: Vor allem die Krisen der jüngsten Vergangenheit, die Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrisen, aber auch die politischen Krisen in Europa und die Spannungen in der Welt sowie die globale Flüchtlings- und Klimakrise haben dazu geführt, dass Politik unmittelbar aufgefordert wurde zu handeln.

Im zivilgesellschaftlichen Kontext lautet die gute Nachricht: Die Zukunft ist (zumindest derzeit) wieder da; sie kann aber nur da sein, weil es individuelle und kollektive »Subjekte« mit einem politischen Bewusstsein gibt, die über einen Gestaltungswillen verfügen, die sich selbst ermächtigen oder ermächtigt werden zu handeln, die kooperieren und die Gestaltungsmacht für sich beanspruchen können. In einer Demokratie sind Politik und Zivilgesellschaft aufeinander angewiesen. Viele Zukunftsprojekte sind Beteiligungsprojekte, die sich auf die nächsten 10 bis 15 Jahre konzentrieren. Mit entwaffnender Offenheit ist von ihren Vordenkern zu hören, nicht zu wissen, worin »das Neue« eigentlich bestehen könnte. So etwa Film- und Theaterregisseur Andreas Veiel, der das Projekt »Welche Zukunft?!« des Deutschen Theaters Berlin und des Humboldt-Forums leitet: »Man kann Entwicklung eigentlich nur aus Widersprüchen denken. Und dieser [heutige] Widerspruch ist so groß und eigentlich unlösbar, dass wir komplett neu denken müssen. Ich habe dieses Denken noch nicht. Ich denke nur, dass wir es denken müssen, weil jede Alternative [...] in den Abgrund führt [...]. In welcher Welt wollen wir leben, wie soll sie aussehen und was können wir alle tun [...]? Zukunft geschieht nicht einfach nur. Zukunft ist gestaltbar« (*Veiel 2017*).

3. ENTWÜRFE: VORBILDER, SZENARIEN, UTOPIEN

Um Zukunft gestalten zu können, bedarf es eines Plans, der vor allem in einer Demokratie eine Mehrheit überzeugen muss. Entwürfe lassen sich idealtypisch (1) entweder aus positiven Vorbildern oder in negativer Abgrenzung aus der Vergangenheit, ableiten oder (2) mittels Fortschreibungen und Hochrechnung von Trends der Gegenwart als »Szenarien« entwickeln oder (3) als nur Künftiges, also Utopisches, also qualitativ Neues konzipieren.

Hinsichtlich des Einflusses der Vergangenheit auf die Gestaltung von Zukunft lassen sich in der gegenwärtigen deutschen Politik verschiedene Trends und Konfliktlinien ausmachen: So lässt sich einerseits eine befremdlichen Geschichtsvergessenheit im Umgang mit neuen Technologien, etwa dem »merkwürdig geschichtslos« geführten Diskurs über Industrie 4.0 feststellen (Radkau 2017, S. 391) andererseits fällt eine betonte Hinwendung zur Geschichte im Rahmen von Identitätspolitik auf. In deren Rahmen verläuft eine wesentliche Konfliktlinie zwischen einer »Politik der Selbstbehauptung« (Assmann 2013, S. 308) als »affirmative Konstruktion nationaler Selbstbilder« (ebd.) und einer »Politik der Reue«, die eine Anerkennung »der Opfer der eigenen Geschichte« umfasst (ebd., S. 309). Die »Reflexivität« der zweiten Moderne bezieht wesentliche Impulse aus der Auseinandersetzung mit ihrer eigenen Geschichte.

Im politischen Alltagsgeschäft dominiert hingegen ein – je nach Kontext beherztes oder behutsames – »Weiter so«, das sich allerdings durch den Einsatz differenzierter Prognose-, Simulations- und Foresight-Techniken inzwischen weit von der Art entfernt hat, wie noch in den sechziger Jahren »Fortschritt verwaltet« wurde: »Jüngere können es kaum glauben, wie damals Prognosen entstanden [...]. Sogenannte Experten schrieben einfach die Wachstumsraten der vergangenen Jahrzehnte fort. Weil in den sechziger Jahren der Stromverbrauch im Schnitt um 7% jährlich zunahm, rechneten auch die Prognosen, und zwar bis zum Jahr 2000, mit einem Zuwachs von 7% im Jahr, obwohl jeder sich im Kopf ausrechnen konnte, dass die Verdopplung in zehn, die Verzehnfachung in 20, die Verachtfachung in

30 und die Vertausendfachung in hundert Jahren bedeutet hätte« (Eppler 1992, S. 220).

Das vorsichtige »Auf-Sicht-Fahren« entspricht den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger nach Stabilität und Sicherheit sowie ihrem Bewusstsein für die insgesamt gute Situation Deutschlands im Vergleich zu anderen Ländern. Dies zeigt die große »Vermächtnis-Studie« von infas, WZI und DIE ZEIT: »Das Land, in dem wir leben wollen, ist unserem heutigen Land sehr ähnlich. Die Werte haben Bestand.[...] Das Land in

»Konkrete Utopien
gründen die Zukunft
im Vorhandenen und
setzen auf die Praxis
von Menschen, die
etwas in Bewegung
setzen.«

dem wir leben wollen, wird von Menschen geprägt, die sich stärker als heute für Politik, Kultur und Technik interessieren, etwas Neues beginnen, auf Nachhaltigkeit achten und partnerschaftlich Berufs- und Haushaltsaufgaben teilen. Man wünscht sich Solidarität, auch in der Sozialversicherung. [...] Über alle Bereiche und alle Menschen hinweg überwiegt [...] der Eindruck hoher Kontinuität« (Allmendinger 2017, S. 64).

Darunter aber liegen, auch das zeigt die Studie, eine hohe Verunsicherung und Angst. Die Lage ist unübersichtlich: Wir leben in einer Gesellschaft der Komplexität, der Beschleunigungsdispositive und Veränderungsimperative, der Pluralität, des empfundenen individuellen und gesellschaftlichen Kontrollverlustes. Die Zukunft, soviel ist sicher, wird anders sein, aber keiner hat den Hebel in der Hand. Woher könnte das – viel-

leicht rettende – Neue kommen, das sich nicht aus empirischen Evidenzen hochrechnen lässt? Wer könnte die Menschen von dem Gefühl befreien, dazu verurteilt zu sein, dauerhaft »im fünften Akt der Tragödie zu leben« (*Nietzsche, 1906a, S. 173*)?

Wer, wie es nun wieder vermehrt vorkommt, über Utopien redet, weiß, dass er sich durch deren Nähe zu Ideologien auf von Vergangenheit hochgradig kontaminiertes Terrain begibt. Für das utopische Denken in der Spätmoderne können wenn überhaupt immer nur eindeutig fiktive oder konkrete Utopien im Sinne Blochs zum Bezugspunkt werden, der damit ein Denken beschreibt, das Hoffnung zum »Prinzip« macht (*Bloch 2013*). Dies zeichnet sich durch feste Verankerung von Zukunft im Vorhandenen aus. Auch deshalb ist heute in aller Regel die Rede davon, Zukunft »gestalten« zu wollen und nicht, sie konstruktivistisch neu zu »erfinden«, wie es aktuell beispielsweise im »akzelerationistischen Manifest« der Fall ist, einer neuen linken philosophischen Theorie-Strömung mit revolutionären Absichten (*Srnicek / Williams 2016*).

In einer Demokratie muss das Neue »von Mehrheiten gestaltet werden. Nur das zählt: nicht die großen Modelle und Visionen, sondern die Praxis der Menschen, die etwas in Bewegung setzen, etwas erproben.« (*Altwater/Zelik 2009, S. 147*) Nur durch breite Unterstützung können utopische Überlegungen Wirkmacht gewinnen: »Es geht [...] erstens darum, dass die Veränderungen [...] auf das Interesse der Betroffenen stoßen und von diesen [...] selbst in die Hand genommen werden. Zweitens dürfen solche Vorschläge nicht an äußern Beschränkungen scheitern [...]. Und drittens muss man dafür sorgen, dass sich das Potenzial auch transformatorisch entfalten und in politische Macht umsetzen kann. Ohne politische Macht sind solche Forderungen [...] völlig belanglos. [...] Diese Macht [...] muss in einem sozialen Prozess entwickelt werden« (*ebd., S. 157f.*).

Allerdings wurde utopisches Denken in den vergangenen Jahren allenfalls in vergleichsweise kleinen, politisch aktiven gesellschaftlichen Milieus erprobt. Schon in den achtziger Jahren fiel Jürgen Habermas die »Ratlosigkeit« von Intellektuellen und Politikern angesichts der »weltweiten

Gefährdung allgemeiner Lebensinteressen« auf (*Habermas 1990, S. 108*). In der intellektuellen Szene breite sich der Verdacht aus, dass die »Erschöpfung utopischer Energien« nicht nur eine der vorübergehenden kulturpessimistischen Stimmungslagen anzeige, sondern tiefer greife (*ebd., S. 109*). Habermas distanzierte sich von der These vom Anbruch zur Postmoderne, wenn er schreibt: »nicht die utopischen Energien überhaupt ziehen sich vom Geschichtsbewußtsein zurück. An ein Ende gelangt ist vielmehr eine bestimmte Utopie, die sich in der Vergangenheit um das Potential der Arbeitsgesellschaft kristallisiert hat« (*ebd., S. 110*). Damit verweist er auf eine Schlüsselfunktion des Arbeitsdiskurses in allen modernen Sozialutopien, die Breitenwirkung erlangen konnten. Die schwindende Überzeugungskraft der arbeitsgesellschaftlichen Utopie habe eine »allgemeine Erschöpfung utopischer Antriebe« zur Folge gehabt.

Die These, dass Arbeit und damit im Weiteren die Arbeitsgesellschaft den heißen Kern aller »utopischen Antriebe« darstellen, gewinnt Plausibilität im Blick auf die kaum zu überschätzende Bedeutung, die Theorie und Praxis, Wert und Wirklichkeit, Verteilung und Organisation dessen, was wir »Arbeit« nennen, für das Selbstverständnis und die Verfasstheit von Gesellschaften haben. Sie kann Menschen entwürdigen oder ihnen Würde verleihen, sie kann zu Emanzipation und Inklusion beitragen oder genau das Gegenteil bewirken.

Es spricht einiges dafür, dass auch heute die Unsicherheit über den digitalen Transformationsprozess der Arbeitswelt mit ursächlich für die aktuelle gesellschaftliche Hinwendung zur Zukunft und zur Entwicklung utopischer Ideen ist. Die neuen Prophezeiungen eines »Endes der Arbeit« provozieren die alten, prinzipielle Fragen, der sich auch diejenigen stellen müssen, die diese These für falsch halten: Kann oder muss die auf Erwerbsarbeit fußende Arbeitsgesellschaft weiterentwickelt, neu gestaltet oder überwunden werden? Macht Erwerbsarbeit abhängig, erzeugt sie Freiheit oder Beides? Ist Arbeit eine *conditio humana*? Warum und für wen ist auf kollektiver oder individueller Ebene welche Art von Arbeit wichtig? Welche Tätigkeiten gehören ausschließlich in eigene Verantwortung, an welchen gibt es ein kollektives

Interesse? Welche Konsequenzen haben die Verteilung von Produktionsmitteln und die Hierarchien der Arbeitswelt für das soziale Zusammenleben insgesamt? Welche Bedürfnisse kommen in der Arbeitsgesellschaft, wie sie heute organisiert ist, zu kurz? Und an welcher Stelle können die neuen Technologien helfen, den alten Traum der Humanisierung von Arbeit weiterzutreiben? Fragen wie diese bilden den Hintergrund vor dem schon seit Jahrzehnten und auch aktuell wieder Konzepte wie ein Grundeinkommen (→ *Ebert/Rahner, S. 174*) oder die Idee der Arbeitszeitverkürzung zur Herstellung von Vollbeschäftigung (*Leonard / Sunkara 2016, S. 19ff.*) diskutiert werden.

Zwischenfazit: Die Diskussionen um das »Ende der Arbeit« sowie die Möglichkeiten der neuen Technologien beflügeln das grundsätzliche Nachdenken über die Bedingungen und Möglichkeiten einer Transformation der Arbeitsgesell-

»Es geht um eine gelungene Verbindung von Arbeiten, schöpferischem Herstellen und politischen Handeln.«

schaft. Dabei erscheint es wichtig, die Zukunft der Arbeit nicht als weiteres Drohpotenzial in die »Große Katastrophe« zu integrieren. Vielmehr wäre über eine »Rehabilitierung der Arbeit« nachzudenken, wie sie Dieter Thomä (2017) vorschlägt. Er folgt dabei Thoreaus Idee, derzufolge man »das Bestreiten des Lebensunterhalts nicht nur ehrbar und ehrenwert, sondern insgesamt zu etwas Verlockendem und Wunderbaren machen könnte; denn wenn der Lebensunterhalt es nicht ist, dann ist es auch das Leben nicht« (*zit. n. ebd., S. 536*).

Auf dieser Grundlage ließe sich ein neues, integrales Konzept von Arbeit entwickeln, das Menschen die Souveränität gibt, unterschiedene Dimensionen der »Vita activa« für sich selbst auszubalancieren und »freier« zu arbeiten, ohne auf Teilhabe, Herausforderungen, Arbeitsbeziehungen etc. verzichten zu müssen. Es geht dabei nicht nur um die bessere »Vereinbarkeit von Arbeit und Familie«, sondern auch um eine grundsätzliche Verbindung von Erwerbsarbeit, Privatleben und öffentlichem Leben, von Arbeiten, schöpferischem Herstellen und politischem Handeln (*Arendt 2002*).

4. DIE GESTALTBARKEIT DER ZUKUNFT

Die Beobachtung von signifikant angestiegenen Zukunftsdiskursen und -projekten ist eine Entwicklung der vergangenen fünf Jahre. Der Kulturwissenschaftler Thomas Macho beschrieb die Situation 2011 noch so: »Der bunte Optimismus vielgestaltiger Fortschrittserwartungen, der noch in den Sechzigerjahren dominierte, ist einem düsteren Pessimismus gewichen; den Utopien der Futurologie antworten die Untergangsevidenzen der Postmoderne; Begriffe wie »Zukunftsforschung« oder »Zukunftswerkstatt« wirken heute nahezu lächerlich.« Und er fügte eine Kritik an der Vergangenheitsfixierung seines Faches an: »Die Kulturwissenschaften befassen sich vorrangig mit Theorien des kulturellen Gedächtnisses, als würden sich Kulturen bloß durch Memorialisierungstechniken [...] unterscheiden. Dabei haben sich die Hochkulturen der Vergangenheit stets auch in ihrem Umgang mit der Zukunft konstituiert [...]. Nicht allein der Rückblick in die Vergangenheit formte und stärkte die Lebenswelten, sondern auch und gerade der Blick nach vorn, in die Zukunft« (*Macho 2011, S. 21*).

Seitdem haben nicht nur die die Kulturwissenschaften Zukunft wieder stärker in den Blick genommen, »wie sich [...] an einer ganzen Reihe neuer Forschungsansätze belegen lässt« (*Bühler/Willer 2016, S. 9*). Möglicherweise war sie aber auch nur partiell abwesend, wie der Wissenschaftshistoriker Michael Hagner kritisierte. »Nach [Hagners] Befund wurde seit den 1990er Jahren die akademische »Zuständigkeit für die Zukunft [...] vollständig an die Naturwissenschaft delegiert«, vor allem in

KONTEXT

Gestalt neurowissenschaftlicher, gentechnischer und informationswissenschaftlicher Großprojekte« (zit. n. ebd., S. 10) – in einen Bereich also, der scheinbar unbeeindruckt von »Reflexivität« weiterhin nach den Regeln der klassischen Moderne zu funktionieren scheint.

Mit den Krisen der vergangenen Jahre ist eine zunehmende Politisierung spürbar geworden, die ebenso konstruktive wie destruktive Energien freisetzt. Das lässt sich nicht nur in Deutschland, sondern auch international beobachten. Mit zunehmender Dringlichkeit wurden und werden nationale Regierungen als einzige Instanz, die dafür in Frage kommt, gedrängt, Verantwortung zu übernehmen und supranational angelegte Problemlagen zu lösen. In dieser Hinsicht besteht die wichtigste Aufgabe darin, auf europäischer und internationaler Ebene daran mitzuwirken, verlässliche, demokratisch legitimierte Strukturen und Institutionen zu schaffen, die sich der Problemlagen moderierend, kontrollierend und steuernd annehmen können.

Im Hinblick auf die deutsche Gesellschaft mehren sich die Anzeichen, dass die Zukunft und damit die Politik in das öffentliche Bewusstsein zurückgekehrt ist. Zugleich ergibt sich mit der Debatte um die notwendige Transformation der Arbeitsgesellschaft im Zeichen der Digitalisierung ein »Gelegenheitsfenster« für eine »diskurspoli-

tische Öffnung zur Gestaltung der Arbeitswelt« (Mikfeld 2017, S. 110). Prozesse wie der Dialogprozess »Arbeiten 4.0« machen deutlich, dass ein gemeinsames Nachdenken zwischen Staat und Gesellschaft einen vieldimensionalen Resonanz- und Möglichkeitsraum entstehen lassen, in dem die Verantwortung für Zukunft als gemeinschaftliche politische Aufgabe begriffen werden kann. »Im Kulturellen und im Politischen«, so Hannah Arendt, »geht es weder um Erkenntnis, noch um Wahrheit, sondern um das urteilende Begutachten und Bereden der gemeinsamen Welt und die Entscheidung darüber, wie sie weiterhin aussehen und auf welche Art und Weise in ihr gehandelt werden soll.« Durch die Einbettung des Diskurses über die Zukunft der Arbeit in den gesellschaftlichen Kontext können sich neue Ideen und Perspektiven für die Arbeitsgesellschaft insgesamt entwickeln. Voraussetzung dafür ist, Menschen wieder stärker als Bürgerinnen und Bürger denn als Verbraucher anzusprechen und sie an der Gestaltung von Zukunft zu beteiligen. So könnte Vertrauen in die Sicherungsfunktionen des Sozialstaates zurückgewonnen, Zukunft qualitativ besser und freier gestaltet und technologische Innovation tatsächlich wieder für soziale Fortschritte genutzt werden. Damit ist noch nicht gesagt, dass Politik alle Herausforderungen, die an sie herangetragen werden, bewältigen kann. Aber die Botschaft hat ihre Adressaten erreicht.

LITERATUR

Allmendinger, Jutta (2017): *Das Land in dem wir leben wollen. Wie die Deutschen sich ihre Zukunft vorstellen*, München.

Altwater, Elmar/Zelik, Raul (2009): *Die Vermessung der Utopie. Ein Gespräch über Mythen des Kapitalismus und die kommende Gesellschaft*, München.

Arendt, Hannah (2002): *Vita activa oder vom tätigen Leben*, München.

Aßländer, Michael S./Wagner, Bernd (Hrsg.) (2017): *Philosophie der Arbeit. Texte von der Antike bis zur Gegenwart*, Berlin.

Assmann, Aleida (2013): *Ist die Zeit aus den Fugen? Aufstieg und Fall des Zeitregimes der Moderne*, München.

Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M.

Beck, Ulrich (1993): *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt/M.

Beck, Ulrich (2008): *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt/M.

Beck, Ulrich/Willms, Johannes (2000): *Freiheit oder Kapitalismus. Ulrich Beck im Gespräch mit Johannes Willms*, Frankfurt/M.

Bloch, Ernst (2013): *Das Prinzip Hoffnung*, Frankfurt/M.

Bühler, Benjamin/Willer, Stefan (2016): *Futurologien. Ordnung des Zukunftswissens (Einleitung)*, Paderborn.

Chesterton, Gilbert Keith (1924): *Was unrecht ist an der Welt. Essays*, München.

Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*, Frankfurt a.M.

Dörre, Klaus (2002): *Reflexive Modernisierung – eine Übergangstheorie. zum analytischen Potenzial einer populären soziologischen Zeitdiagnose. SOFI-Mitteilungen Nr. 30, S. 55-67*, Göttingen.

Elias, Norbert (1988): *Über die Zeit. Arbeiten zur Wissenssoziologie II*, Frankfurt/M.

Eppler, Erhard (1992): *Kavalleriepferde beim Hornsignal. Die Krise der Politik im Spiegel der Sprache*, Frankfurt/M.

Grande, Edgar / Zürn Michael (2015): *Zweite Moderne als politische Moderne*, WZB-Mitteilungen Heft 147.

Gumbrecht, Hans Ulrich (2010): *Unsere breite Gegenwart*, Frankfurt/M.

Habermas, Jürgen (1990): *Die Moderne – ein unvollendetes Projekt. Philosophisch-politische Aufsätze 1977-1990*, Leipzig.

Han, Byung-Chul (2014): *Psychopolitik. Neoliberalismus und die neuen Machttechniken*, Frankfurt/M.

Harari, Yuval Noah (2017): *Homo Deus. Eine Geschichte von Morgen*, München.

Hessel, Stephan (2011): *Empört Euch*, Berlin.

Horn, Eva (2014): *Zukunft als Katastrophe*, Frankfurt/M.

Kepplinger, Hans Mathias (1998): *Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft*, Freiburg.

Koselleck, Reinhart (1989): *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt/M.

Koselleck, Reinhart (1987): *Das achtzehnte Jahrhundert als Beginn der Neuzeit*, in: Epochenschwelle und Epochenbewußtsein, hrsg. von Reinhart Herzog und Reinhart Koselleck, München, S. 269-282.

Laßwitz, Kurd (1908): *Bis zum Nullpunkt des Seins und andere Science-Fiction Erzählungen*, Projekt Gutenberg.DE, Abgerufen am 28.08.2017, Navigation Kapitel 9; <http://gutenberg.spiegel.de/buch/bis-zum-nullpunkt-des-seins-und-andere-science-fiction-erzahlungen-9449/1>

Leonard, Sarah/Sunkara, Bhaskar (Hg.) (2016): *Die Zukunft, die wir wollen. Radikale Ideen für eine neue Zeit*, Berlin u.a.

Macho, Thomas (2011): *Vorbilder*, München.

Menke, Christoph (2017): *»Unsere Zerrissenheit ist doch*

das Beste an der Moderne, was wir haben!« Gespräch mit Thomas Assheuer, DIE ZEIT, 10.05.2017, abgerufen am 26.08.2017; <http://www.zeit.de/2017/20/christoph-menke-liberalismus-populismus-interview>.

Nietzsche, Friedrich (1906a): *Unzeitgemäße Betrachtungen II. Vom Nutzen und Nachtheil der Historie für das Leben*. Werke Bd. II, Leipzig, S. 101-208.

Nietzsche, Friedrich (1906b): *Die fröhliche Wissenschaft*. Werke Bd. VI, Leipzig, S. 23-371.

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

Pongratz, Hans J./Voß, Günther G. (2004): *Arbeitskraftunternehmer. Erwerbsorientierungen in entgrenzten Arbeitsformen*, Berlin.

Radkau, Joachim (2017): *Geschichte der Zukunft. Prognosen, Visionen, Irrungen in Deutschland von 1945 bis heute*, Köln.

Rosa, Hartmut (2005): *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*, Frankfurt/M.

Rosa, Hartmut (2014): *Die eingesparte Zeit ist im Eimer*. Wirtschaftswoche, 01.01.2014, abgerufen am 20.08.2017; <http://www.wiwo.de/erfolg/beruf/hartmut-rosa-die-ingesparte-zeit-ist-im-eimer/9229108.html>.

Rosa, Hartmut (2016): *Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung*, Berlin.

Rushkoff, Douglas (2014): *Present Shock. Wenn alles jetzt passiert*, Freiburg.

Safranski, Rüdiger (2017): *Zeit. Was sie mit uns macht und was wir aus ihr machen*, Frankfurt/M.

Seibt, Gustav (2008): *Goethe und Napoleon. Eine historische Begegnung*, München.

Sloterdijk, Peter (2012): *Du musst dein Leben ändern. Über Anthropotechnik*, Frankfurt/M.

Sontheimer, Kurt (2005): *Hannah Arendt*, München.

Srnicke, Nick / Williams, Alex (2016): *Die Zukunft erfinden. Postkapitalismus in einer Welt ohne Arbeit*, Bremen.

Thomä, Dieter (2011): *Jenseits von »Work-life balance« und »Burn-out«. Plädoyer für eine Rehabilitierung von Arbeit*, in: Aßländer, Michael S./Wagner, Bernd (Hg.): *Philosophie der Arbeit*, Berlin, S. 529-543.

Veiel, Andreas (2017): *Videostatement zum Workshop »Welche Zukunft?!«* youtube, abgerufen am 28.08.2017; https://www.youtube.com/watch?v=jwroKaLa_tc&v=de

Weber, Max (2009): *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, Köln.

DIE ZUKUNFT DES WISSENS ÜBER DEN SOZIALSTAAT

Stephan Leibfried

Das wissenschaftliche Nachdenken über die Ursachen und Auswirkungen (sozial-)staatlichen Handelns ist nicht nur retrospektiv, sondern auch prospektiv für ein wirksames und gutes Regieren notwendig. Der Autor warnt vor dem Verschwinden der Sozialpolitik aus den einschlägigen Disziplinen im universitären Wissens- und Ausbildungssystem seit den 1990er-Jahren, aus der Ökonomie, Soziologie, Politikwissenschaft, Geschichte und Sozialethik, faktisch auch aus den Rechtswissenschaften. Damit fehle nicht nur der Politikberatung die öffentliche, andauernde, begleitende und empiriebasierte Expertise, die nur teilweise durch außer-universitäre private Einrichtungen gedeckt werden könne. Es entfalle auch für eine eigenständige kritische Öffentlichkeit die nachhaltige Grundlage.

Bislang ging man in Deutschland selbstverständlich davon aus, dass aktuelles Wissen über den Sozialstaat, seine Entwicklung und seine Entwicklungsoptionen stets öffentlich zur Verfügung stehe – dass es laufend systematisch irgendwo vor- und aufbereitet und einer informierten Öffentlichkeit in lebhaften Diskussionen über nächste Schritte vermittelt werde. Denn das war seit dem Zweiten Weltkrieg immer so. Der Büchermarkt bot Wände voll Universitätsliteratur zum Thema Sozialstaat.

Die Entwicklung ist sogar enzyklopädisch aufgearbeitet (*BMAS und Bundesarchiv 2001–2009*), auch wenn die Lehrbücher hier (mit wenigen Ausnahmen) schon seit einer Weile schwächeln.

Ein Aufruf im Wirtschaftsdienst hob kürzlich hervor, dass das Thema des deutschen Sozialstaats aus allen sechs eigentlich mit dem deutschen Sozialstaat befassten Disziplinen verschwinde: Volkswirtschaftslehre, Recht, Geschichte, Soziologie,



Stephan Leibfried

ist Forschungsprofessor an der Universität Bremen und der Jacobs University Bremen. Er hat an der Universität Bremen seit 1978 unterschiedliche sozialwissenschaftliche Forschungsschwerpunkte mit aufgebaut. So unter anderem den Forschungsschwerpunkt Reproduktionsrisiken (1978–88), mithilfe der VolkswagenStiftung das Zentrum für Sozialpolitik (1988 ff.), den DFG-Sonderforschungsbereich Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf (1988–2001) und den Sonderforschungsbereich Staatlichkeit im Wandel (2003–14).

Letzte größere Arbeiten: Leibfried et al. (Hg.): *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (2015/2017); Castles et al. (Hg.): *The Oxford Handbook of the Welfare State* (1. Aufl. 2010/2012; 2. Aufl. in Vorb.). Er engagiert sich für den bundesweiten Wiederaufbau der Sozialpolitikforschung in Deutschland.

Politik und Sozialethik (Cremer et al. 2017). Der Sozialstaat interessiere dort zusehends weniger (vgl. schon Kaufmann et al. 2015), auch der wissenschaftliche Nachwuchs werde langsam ausgetrocknet. Der Titel des Aufrufs mahnt: »Wiederaufbau sozialpolitischer Forschung an deutschen Universitäten dringend erforderlich. Eine Anregung zu politischem Handeln: Bund wie Länder müssen schnell aktiv werden«.

SOZIALSTAATLICHER SYSTEMGLAUBE: DER RAHMEN

Der Sozialstaat macht etwa 50 Prozent der deutschen Staatsausgaben aus: Er ist die »bessere Hälfte« des deutschen Staats. Er hat in einem »16 Länder + 1 Bund«-Föderalismus eine vergleichsweise unitarische, querstehende, funktionell anders gegliederte und zusammenwirkende Gestalt, und er wirkt ein wenig wie ein Fels in politischer Brandung. Die bessere Hälfte ist also eigentlich ein Riese und hat als Sozialversicherungsstaat eine so komplizierte »Mechanik«, dass sie ohne Steuerungswissen, ständige »System«-Pflege, diskursiv begleitende Einbettung und sympathisierende Öffentlichkeit nicht zuverlässig funktionieren kann. Die 50 Prozent Staat stehen für etwa 30 Prozent unseres Bruttoinlandprodukts – nicht eben wenig und ein großer zusammenhängender Block.

An diesem Sozialstaat hängen viele Schicksale, seien es nun seine »Kundinnen und Kunden«, zum Beispiel Rentnerinnen und Rentner, Kranke und Arbeitslose, seine »Verwalter« oder seine Dienstleisterinnen und Dienstleister, wie beispielsweise die Ärztinnen und Ärzte oder die Krankenschwestern und Krankenpfleger. Zusammengezählt dürften diese »Sozialstaatsabhängigen« mehr als die Hälfte der Wählerschaft stellen. Es geht nicht nur um viele Euros, sondern um das Schicksal von Abermillionen Menschen.

Unser Sozialstaat war bislang der von fast allen Bürgerinnen und Bürgern anerkannte und respektierte Aspekt des Staats. Mit ihm waren Mehrheiten zu holen. Das Vertrauen in den Sozialstaat beruhte auf einer Mischung von Glauben, Wissen (über einige Grundzüge) und Unwissen (über so gut wie alle Mezzo- und Mikrofragen),

wobei der Glaube der entscheidende Kitt war. In allem vertraute man auf die Wissenschaft, die öffentliche Diskussion und eine sachverständige Bürokratie. Zusammengenommen bildeten sie ein Vertrauensgebäude, über dessen Stabilität man erst nachdenken musste, wenn eine der tragenden Säulen kritisch wurde oder wegfiel.

Mit der Hälfte der Wählerinnen und Wähler und der »dynamischen Rente« gewann Adenauer seine wichtigsten Wahlen und mit dem Ausbau der Letzteren die SPD spätere auch. Manche verlorene Wahl wird ebenso zugerechnet, etwa der »Rentenlücke«. Der Glaube hing an der Festigkeit und Prinzipientreue des Sozialstaats, daran, dass er schon ordentlich für einen sorgen werde (»Die Rente ist sicher«), dafür auch gute Maßstäbe anwende (»Äquivalenzprinzip«) und dass die Verteilungsprinzipien im Großen und Ganzen bekannt, gerecht und kohärent seien und das Gehäuse gut beobachtet, gepflegt und administriert werde. Dieser Glaube ging Hand in Hand damit, dass man »das Soziale« selbstverständlich als ein eigenständiges System ansah und kultivierte. Ein Land, das alle Sozialgesetze durch die Brille von Grundprinzipien sieht und sie in einem Sozialgesetzbuch (bei eigener Gerichtsbarkeit) zusammenfasst, wird man kaum ein zweites Mal finden.

Diese große, eigenständige, unabhängige und spezialisierte Sozialgerichtsbarkeit in Deutschland trug ebenfalls zur Stabilität des Sozialstaats bei. Sie ist so groß, dass man kurzzeitig überlegt hat, die Verwaltungsgerichtsbarkeit in sie einzugliedern, denn die andere Hälfte des Staates zog weit weniger Rechtsgeschäft auf sich als die »bessere Hälfte«. Während die auf den Sozialstaat schauenden Absolventinnen und Absolventen anderer Disziplinen keine organisierten Berufsperspektiven im »Sozialen« hatten, war dies den Juristinnen und Juristen immer vergönnt, wenn das Sozialrecht sie anzog. Ein interessanter beruflicher »Bias« in unserem Staatswesen, über den der Rechts- und Sozialstaat früh zu einer Einheit fand. Das weist auf einen großen Systemunterschied hin: Im Ausland ist die Bezeichnung »welfare state« (Wohlfahrtsstaat) üblich und meint – deskriptiv – ein System der Umverteilung von »Wohlthaten«, in Deutschland meint Sozialstaat aber zunächst – immer auch normativ – ein System von Anspruchsbe-

rechtigungen der Bürgerin und des Bürgers. Und das prägt auch die Struktur sozialer Beruflichkeit.

AUFSTIEG

Nach dem Zweiten Weltkrieg war das Wissen über den Weiterbau am Sozialstaat eng mit dem Wiederaufbau der Universitäten verknüpft. Quer durch die Disziplinen wandten sich Sozialethiker (zuerst Oswald von Nell-Breuning), Ökonomen (von Wilfried Schreiber bis Hans-Jürgen Krupp und zuletzt Richard Hauser), Juristen (wie Hans F. Zacher und zuletzt Michael Stolleis), Historiker (wie Gerhard Ritter und zuletzt Hans Günter Hockerts) und Soziologen (wie Christian von Ferber und Franz-Xaver Kaufmann) oder Mischungen aus alledem (wie Gerhard Mackenroth, Gerhard Weisser) dem Thema zu und blieben ihm über Jahrzehnte verbunden. Gewissermaßen als Endpunkt dieser Entwicklung mag man zwei Festbände betrachten, die unter der Leitung des früheren Präsidenten des Bundessozialgerichts Peter Masuch (*Masuch et al. 2014, 2015*) herausgegeben wurden: Zum 60-jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts breiten die »letzten Mohikaner« und etwas verbliebener Nachwuchs den Forschungsstand der letzten Jahrzehnte aus.

Der deutsche Sozialstaat wurde dabei nicht – wie in den USA und Großbritannien – durch eine Rechts-links-Polarisierung von zwei Großparteien zerrieben, er war vielmehr schon früh ihr geteiltes, »gemeines« Gut. Latent stand hinter dem deutschen Sozialstaat immer eine Große Koalition, auch wenn die Bundesregierung des Öfteren nicht direkt von einer Großen Koalition getragen wurde. Schon der Zwang, bei der Gesetzgebung über den Bundesrat immer zusammenwirken zu müssen, begünstigt diese latente Große Koalition.

Diese politische Grundkonstellation spiegelte sich auch im Wissen und in den Wissensverwaltern des Sozialstaats, denn quer durch die Wissenschaften pflegte man ein konsensuelles Verständnis des »Sozialen«. Man unterschied sich eher nach Disziplinen als nach Parteiungen: So standen einige Ökonominen und Ökonomen gegen den Rest der akademischen Welt, und diese Konfrontation nahm mit den zunehmenden mathematisierenden cum neoliberalen cum abstrahierenden Schüben

an dieser Stelle eher zu. Viele Doyens aus den einzelnen Disziplinen saßen bis in die 1980er-Jahre noch in einem Boot, kannten sich gut und arbeiteten zusammen.

Diverse von der Politik eingesetzte Kommissionen der 1950er-, 60er- und 70er-Jahre waren universitätsseitig stark bestückt und mit ganz unterschiedlichen Aspekten der Sozialstaatsreform befasst (*zur neueren Lage Tiemann/Wagner 2013*). Sie trugen nicht immer direkt zu einer Reform bei, aber sie konsolidierten die öffentliche Meinung in einem Entwicklungskorridor, der dann zu Gesetz-

»Ab den 1980er-Jahren trugen verschiedene Faktoren zur »Verrandstündigung« und Erosion des Sozialstaatswissens an den Universitäten bei.«

gebungen führte, die sie auch begleiteten. Sie bildeten eine tragfähige wissenschaftspolitische Brücke zwischen Universitäten, Sozialstaat und Sozialpartnern, wie sie heute noch im Sozialbeirat von 1958 besteht.

Mehrere Generationen von Sozialstaatspraktikerinnen und Sozialstaatspraktikern im höheren Dienst wurden an einschlägigen Lehrstühlen mit entsprechenden Schwerpunkten ausgebildet, alle nach dem Meister-Gesellen-Prinzip, nicht nach dem Standard-Curriculum eines Bachelor- oder Master-Ausbildungsbetriebs. Große Forschungsbetriebe gab es dazu an Universitäten kaum, und wenn, dann recht spät. Ausnahmen bestätigten die Regel, etwa die außeruniversitäre Gründung des Münchener Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik (1976/1980) und die inneruniver-

sitätäre Gründung des interdisziplinären Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen (1988; seit 2015 SOCIUM) durch die Volkswagenstiftung. Das Engagement außeruniversitärer Institute hielt sich (noch) in Grenzen, und Wirtschaftsberaterinnen bzw. Wirtschaftsberater waren (noch) nicht aktiv.

VERFALL

Betrachtet man die Entwicklung vom Wissenschaftssystem aus, so trugen ab den 1980er-Jahren verschiedene Faktoren zur »Verrandstündigung« und Erosion des Sozialstaatswissens an den Universitäten bei (*Leibfried/Stecker 2015, 2017*).

Zunächst ist wohl die finanzielle Unterausstattung der Universitäten zu nennen: Immer größere Studentenzahlen sollten durch eine gleichbleibende (sogar fallende) Anzahl von Professorinnen und Professoren ausgebildet werden. Das maximierte den Druck in Richtung »Überleben der Kernausbildung« und gegen eine Kultivierung von »Spezialfächern« und »Spezialthemen« wie gegen die Forschung.

Hinzu kam die wissenschaftliche Ausdünnung der Grundausbildung: vom Vierjahresdiplom zum Dreijahresbachelor. Auch das setzte jede Spezialisierung, die Nebengebiete, die »Themen«, unter den Druck der »Kerngebiete«, des »Wesentlichen« – auf allem Übrigen lag der Verdacht, eine in diesen Klimazonen entbehrliche Orchidee zu sein. Im Zuge dessen wurde »die Sozialpolitik« oft als Spezialthema mit eigenem Lehrstuhl aufgegeben und von größeren Gebieten aufgesogen, etwa in der Finanzwissenschaft (Volkswirtschaftslehre), der »Sozialstruktur« (Soziologie), dem »politischen System der BRD« (Politikwissenschaft) und der »allgemeinen angewandten Ethik« (in der Sozialethik). Dadurch wurde die Sozialpolitik durch eine neue Überdachung zu einem Anwendungsbereich von vielen, die besondere Erfahrung in diesem Feld gingen verloren und das Wissen wurde deutlich hermetischer und »akademisch«.

Generelle Trends seit den 2000er-Jahren waren die Orientierung am angloamerikanischen Wissenschaftssystem und vor allem an seinem Veröffentlichungswesen: Spezifische »deutsche« Themen hatten in diesem Markt wenig Chancen,

es sei denn sie wurden vergleichend bearbeitet oder boten methodische Innovationen.

Hinzu kamen fachspezifische Lagen und Entwicklungen: In der Ökonomie zum Beispiel die, dass BWL und VWL bei uns – anders als in den USA, wo Business Schools und Departments of Economics getrennt sind – in einem Fachbereich zusammengespant sind und der Nachfragedruck der Studierenden seit den 1980er-Jahren eine 50:50-Lage in eine 85:15-Lage verwandelte. Natürlich drückte das in der VWL viele Spezialisierungen weg, unter anderem die Sozialpolitik. In der Sozialethik, der Geschichte und der Soziologie waren es eher die »Moden der Zeit«, der neue »Schick«, die das Thema verrandständig haben: An die Stelle des Sozialstaats trat Frieden, dann Umwelt (Sozialethik); an die der Nationalgeschichte die Diskurs- und Globalgeschichte (Geschichtswissenschaft); an die Stelle der empirischen Wissenschaft die Diskursanalyse und das Globale (Soziologie, Politikwissenschaft). Die Politikwissenschaft entdeckte die Sozialpolitik erst spät, und zwar voll in den 1980er-Jahren, sie steht daher mit ihrer jüngeren Berufungsgeneration heute noch am gefestigtesten da.

Betrachtet man die Entwicklung vom politischen System aus, so war es seit den 1970er-Jahren politisch unbelasteter, einfacher und kontrollierbarer, sich solches Steuerungswissen von spezialisierten Wirtschaftsberaterinnen und Wirtschaftsberatern (etwa Roland Berger) zu kaufen oder von auszubauenden, staatlich finanzierten außeruniversitären Instituten zu besorgen, für die die Beratung in anderen Politikbereichen, so zum Beispiel der Wirtschaftspolitik, ohnehin ein Standardgeschäft war, etwa von den sechs Wirtschaftsforschungsinstituten der »Wissenschaftsgemeinschaft Blaue Liste« (WBL), heute als Leibniz-Gemeinschaft organisiert. Zudem waren die sozialen und die sozialpolitischen Probleme komplexer und datengeprägter geworden und die Einmann-Nebenbetriebe der Lehrstühle dafür häufig nicht gerüstet. Das Sozio-Ökonomische Panel wurde zwar in Frankfurt am Main und Mannheim an dem befristeten Sonderforschungsbereich 3, »Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik« (1979–1990; siehe Glatzer 2010) entwickelt, hatte aber die Größe eines kleinen Mittelbetriebs,

passte somit nicht ins Lehrstuhlformat und wurde schließlich am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) verankert.¹ Und größere Formate hatte die deutsche Universität damals kaum zu bieten – inzwischen durchaus.

Die außer- oder nichtuniversitären »Privaten« konnten schnell und hauptamtlich auf Bedarfe reagieren, »Betriebe« aufbauen, Aufträge hauptamtlich (und nicht nebenbei) abwickeln, und

»Wieviel Forschung könnte der Sozialstaat stimulieren, gäbe er nur ein Promille der Sozialausgaben jährlich für Grundlagenforschung in der Sozialpolitik aus?«

sie standen nicht oder kaum in öffentlicher Verantwortung: Ihre Expertise betraf zwar Öffentliches (den Sozialstaat), gehörte aber ihnen, konnte »privat« (un-öffentlich, diskret) gehalten werden und musste sich nicht öffentlich rechtfertigen, weder vor Studierenden noch vor einer allgemeinen Öffentlichkeit.

Im Schatten dieser Entwicklung stehen Dritte, die Bürokratien des Sozialstaats, die durch Unterlassen eine große Rolle bei all diesen Entwicklungen spielen, weil sie dem Wissenschaftssystem gegenüber weitgehend inaktiv sind, gewissermaßen »passiv institutionalisiert«: An sich hätte der Sozialstaat eine große Nachfragemacht, wenn er seinen höheren Dienst aus den Universitäten rekrutierte und dafür eine gewisse Spezialisierung voraus- und auch durchsetzte. Die Banken waren in dieser Hinsicht, etwa in Frankfurt am

¹ Vgl. zur Geschichte: https://www.diw.de/de/diw_01.c.415529.de/geschichte_des_soep.html.

Main, dem vormaligen Zentrum der Sozialpolitikforschung, nie scheu, ihre Ausbildungsinteressen zulasten Dritter durchzusetzen – der Sozialstaat aber blieb es, selbst als »seine« Lehrstühle an der Universität existenziell bedrängt wurden. Doch der Sozialstaat ist selbst großer Betreiber eigener Fachhochschulen und verlässt sich oft auf den internen Aufstieg aus dem dort ausgebildeten gehobenen in den höheren Dienst. Daher blieb der Sozialstaat für die Universitäten eher Kür als Pflicht, was sich seit den 1980er-Jahren eben auch in seiner eher passiven Hinnahme der Entwicklungen niederschlägt. Seine Nachfragemacht bleibt latent.

Und: Wie viel Forschung könnte der Sozialstaat stimulieren, gäbe er nur ein Promille der Sozialausgaben jährlich für Grundlagenforschung in der Sozialpolitik aus. So billig war »Kunst am Bau« nie. Da setzen andere »Industriezweige« weit größere Forschungsgestaltungsströme in Gang, man betrachte nur die Autoindustrie im Vergleich zu den technischen Hochschulen und setze das mit dem (lobenswerten) Aufwand ins Verhältnis, den die Deutsche Rentenversicherung Bund im Forschungsnetzwerk Alterssicherung tätigt. Auf diesem Weg könnte man deutlich weiter voranschreiten als bisher und würde nachhaltige Gestaltungsmacht gewinnen.

Wir scheinen es zudem mit einem Wissensverfall zu tun zu haben, der einige besondere »deutsche« Züge trägt. In den USA oder Großbritannien ist er jedenfalls nicht so ausgeprägt wie bei uns. In einem größeren Wissenschaftssystem scheint das Thema des Sozialstaats leichter kultivierbar zu sein, ist eine Diversität der Wissenschaftsprofile eher erwünscht. Die Wissenschaften sind allgemein »empirieorientierter« (Sozialwissenschaften und Volkswirtschaftslehre sind sich näher und beide pragmatisch an »großen Außenfakten« interessiert und nicht vornehmlich an Mathematisierung und Theorie), sodass der Sozialstaat qua Größe eine eigene wissenschaftliche Dignität und ein schwerer ignorierbares Gewicht hat. Außerdem sind diese Systeme insofern weniger außenbestimmt als das deutsche, als dieses den englischsprachigen Topfachzeitschriften so gut wie ausnahmslos hinterherläuft: In den USA oder Großbritannien kann man in diesen Zeitschriften

über die US- oder die englische Sozialpolitik ohne Weiteres schreiben und damit »etwas werden«, während man mit rein deutscher Sozialpolitik in sie nie vordringt, also beruflich im Abseits landet.

DIE PERSPEKTIVE

In den Universitäten in Deutschland sind Fächer Trumpf, hat die Universitätsspitze eher wenig zu sagen und das Land noch weniger. Dann kommt die Trumpfkarte des Studierbedarfs, der mit Hochschulpaktfinanzen hinterlegt ist: Finanziert wird bundesweit einheitlich, was im Studium nachgefragt wird. An beiden Fronten ist die Lage, wie umrissen, für die Sozialstaatsforschung nicht gut. Auf universitäre Selbstheilung kann man allenfalls dort setzen, wo die Universitäten das Thema selbst ausgebaut haben. Das ist aber nur selten der Fall, etwa in Bremen, Bielefeld und im Ruhrgebiet.

Kann man auf die Außeruniversitären als Impulsgeber zählen? Hier wird die Entwicklung von Bund und Ländern gemeinsam vorangetrieben. Bislang sind alle Wissenschaftsorganisationen eher passiv, mit zwei historischen Ausnahmen: dem bereits erwähnten Münchener MPI für Sozialrecht und Sozialpolitik, das sich unter anderem einer gemeinsamen Initiative der Spitze des Bundessozialgerichts, vertreten durch Präsident Georg Wannagat, mit dem Kollegen Hans F. Zacher in den 1970er-Jahren verdankte, und einem langjährigen Sozialpolitik-Schwerpunkt am Berliner Wissenschaftszentrum, der aber in den 2010er-Jahren ausgelaufen ist. Bisher sind keine weiteren derartigen Initiativen abzusehen.

Man könnte daran denken, das Thema in der Exzellenzpolitik und über das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) aufzubauen. Doch in der Exzellenz-Strategie werden derzeit nicht Themen, sondern ganze Universitäten priorisiert. Wem das Thema des Sozialstaats und seine wissenschaftliche Präsenz wichtig ist, der muss daher wohl auf Ansätze setzen, die vom Bund ausgehen und jenseits oder »am Rande« der Exzellenzpolitik (etwa Cluster oder Sonderforschungsbereiche) betrieben werden – zumal in Zeiten, wo eine Sozialstaatsreform die andere jagt, wo entsprechende Grundsätze Mangelware sind, wo der

KONTEXT

»Sozialstaatsmagnet« Deutschland Zuwanderung anzieht und nicht nur vieles an herkömmlicher Sozialpolitik, sondern unser ganzes Industriemodell auf dem Prüfstand steht.

Es ist gut, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016 mit seinem Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS)² einen ersten und nachhaltigen Aufschlag zur Behebung der umrissenen Probleme gemacht hat und auf Dauer am Ball bleibt. Das BMBF könnte diesen Sozialpolitikball auffangen und anfangen, dieses große Querschnittsthema selbst besser und noch nachhaltiger in der Balance inner- und außeruniversitärer Lehre und Forschung bundesweit zu verankern.

Wenn die Legitimation unseres politischen Systems wesentlich davon abhängt, dass der Sozialstaat gut weiter funktioniert und dass es nicht zu einer »Sozialpolitik im Blindflug« kommt, dann müsste eigentlich das Selbstinteresse des Staates zu baldigen Lösungen führen. Eile ist geboten, weil im nächsten Jahrzehnt langsam der wissenschaftliche Nachwuchs ausgehen wird, der noch gewillt ist, mit dem Thema Sozialstaat die eigene Karriere im Wissenschaftssystem zu riskieren. Wir müssen dann vergleichende Sozialstaatsspezialistinnen und Sozialstaatsspezialisten aus den USA und Großbritannien anheuern, die sich auf Deutschland konzentriert haben, um das Thema bei uns neu aufzubauen. Das wäre für das Land, das den Sozialstaat in den 1880er-Jahren erfunden hat, in den 2020er-Jahren so bemerkenswert wie merkwürdig.

² Vgl. <https://www.fis-netzwerk.de/>

LITERATUR

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und Bundesarchiv (Hg.) (2001-2009): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Baden-Baden, 11 Bände und 10 Dokumentenbände.

Cremer, G. et al. (2017): »Wiederaufbau sozialpolitischer Forschung an deutschen Universitäten dringend erforderlich. Eine Anregung zu politischem Handeln: Bund wie Länder müssen schnell aktiv werden«, *Wirtschaftsdienst* 6/2017, S. 445-447.

Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS) (2016): <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2016/foerderbekanntmachungen-fuer-professuren-nachwuchsgruppen-projekte.html>.

Glatzer, W. (2010): »Dauerbeobachtung der Gesellschaft: Der Sfb 3 und seine langfristigen Auswirkungen«. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Working Paper Nr. 133), Berlin; u.a. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/43627/1/618685839.pdf>.

Kaufmann, F.-X./Hockerts, H. G./Leibfried, S./Stolleis, M./Zürn, M. (2015): »Zur Entwicklung von Forschung und Lehre der Sozialpolitik an Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland«. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Reihe Denkanstöße aus der Akademie Nr. 1), Berlin; <http://www.bbaw.de/startseite-1/teaser/denkanstoss-1>

Leibfried, S./Stecker, C. (Hg.) (2015): *Entwicklung der Sozialpolitik in Forschung und Lehre [Themenschwerpunkt] (2015)*. Deutsche Rentenversicherung, Heft 1, S. 42-127 (eine um die Sozialethik angereicherte und ergänzte Auflage ist soeben als Heft 2/2017, S. 121-248, erschienen).

Masuch, P./Spellbrink, W./Becker, U./Leibfried, S. (Hg.) (2014/2015): *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats*. 2 Bände, Bd. 1: Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 2: Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung, Berlin.

Tiemann, H./Wagner G. G. (2013): »Die wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung neu organisieren«. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Working Paper Nr. 220), Berlin; <https://www.ratswd.de/publikationen/working-papers/2013->220>.

DER LANGE SCHATTEN DER VOLKSGEMEIN- SCHAFT

Alexander Nützenadel

In kaum einem anderen europäischen Land sind Geschichte und Politik so eng miteinander verwoben wie in Deutschland. Historische Debatten und Kontroversen finden häufig eine starke öffentliche Resonanz. Von Politikern wird erwartet, dass sie ihr Handeln historisch reflektieren. Davon zeugt nicht zuletzt die umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der Vorgeschichte der Bundesbehörden, die international einzigartig ist und die fortdauernde geschichtspolitische Bedeutung des Nationalsozialismus unterstreicht. Was aber kann die Politik aus einem historischen Forschungsprojekt lernen? Spielen historische Erkenntnisse für die Zukunft des Sozialstaats eine Rolle? Vor dem Hintergrund der Erforschung der Rolle des Reichsarbeitsministeriums im Nationalsozialismus beschäftigt sich der Beitrag mit der Frage, was wir aus der Erforschung des »Dritten Reichs« für die Gegenwart und Zukunft der Sozialpolitik lernen können.

Auch wenn Sozialpolitik im Alltag durch rechtliche oder finanzielle Detailfragen bestimmt ist, steht dahinter doch ein größerer gesellschaftlicher Gestaltungsanspruch. Es geht nicht nur darum, individuelle Lebensrisiken durch Alter, Krankheit, Invalidität oder Arbeitslosigkeit aufzufangen, sondern die Sozialpolitik verkörpert wie kein anderer Bereich der Politik ein Set gesellschaftlicher Normen und Zielvorstellungen (Kaufmann 2003). Solche normativen Leitbilder bewegen sich stets

in einem größeren historischen Bezugsrahmen. Betrachtet man die sozialpolitischen Weichenstellungen in der deutschen Geschichte, so wird deutlich, dass sich alle umfassenden Reformen auf positive historische Traditionen beriefen oder auch von negativen Erfahrungen explizit abgrenzten. So berief sich die DDR bei der Einführung der staatlichen Einheitsversicherung auf eine alte Forderung der Arbeiterbewegung, während man in der Bundesrepublik bewusst an ein berufsständisch

ausdifferenziertes Sozialversicherungssystem anknüpfte, wie es sich im Kaiserreich herausgebildet hatte. Beide deutsche Teilstaaten grenzten sich damit gleichzeitig von den Gestaltungsprinzipien der NS-Sozialpolitik ab (Boyer 2009; Hockerts 1998; Hockerts 2010; Hoffmann 1996; Zacher 2001).

Trotz solcher Brüche und Abgrenzungen ist der deutsche Sozialstaat jedoch durch ein hohes Maß an historischer Kontinuität geprägt. Dies betrifft nicht nur die politischen Institutionen und Verwaltungsstrukturen, sondern auch seine rechtliche und organisatorische Ausgestaltung (Lessenich 2003; Süß 2017). Die starke historische Pfadabhängigkeit ist im Übrigen nicht nur ein deutsches Phänomen. Auch in anderen europäischen Ländern hat der Sozialstaat seine Ursprünge im Nation Building des ausgehenden 19. Jahrhunderts, als die »soziale Frage« ins Zentrum der Politik rückte (Ritter 1991; Schmidt 2005; Stolleis 2003).

Die historische Kontinuität darf jedoch nicht zu einer teleologischen Sichtweise verleiten. Lange Zeit herrschte in den Geschichts- und Sozialwissenschaften eine fortschrittsoptimistische Interpretation vor. Der Ausbau sozialer Sicherung war demnach ein Teil jener umfassenden Modernisierung, der politische Demokratie und wohlfahrtstaatliche Entwicklung miteinander verbindet. Diese Auffassung ist durch die historische Forschung widerlegt worden (Kott 2014). Gerade die deutsche Geschichte zeigt, dass wichtige Weichenstellungen des Sozialstaats nicht unter demokratischen Vorzeichen erfolgt sind, sondern maßgeblich durch autoritäre politische Ordnungen und Zielvorstellungen geprägt wurden. So standen die Bismarck'schen Sozialreformen ganz im Zeichen antirevolutionärer Politik. Es ging darum, der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung politisch den Wind aus den Segeln zu nehmen und die steigenden Kosten der industriellen Arbeitswelt durch Versicherungen zu externalisieren. Nicht umsonst stand die Arbeiterbewegung der obrigkeitstaatlichen Sozialpolitik des Kaiserreichs weitgehend skeptisch gegenüber (Ritter 2006). Die zweite Welle sozialpolitischer Expansion erfolgte während des Ersten Weltkriegs, als zur kriegswirtschaftlichen Mobilisierung neue Formen der Arbeitsmarktsteuerung praktiziert wurden. Die Kooperation

zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden wurde nach dem Krieg fortgesetzt und schließlich durch das Arbeits- und Tarifrecht der Weimarer Republik kodifiziert. Auch die Gründung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Jahr 1927 war nicht allein ein demokratisches Projekt, sondern fußte auf den arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen des Krieges. Wichtige Impulse erfuhr der Sozialstaat schließlich durch die Versorgung der Kriegsversehrten (Crew 1998). Die Gründung des Reichsarbeitsministeriums erfolgte 1919 vor dem Hintergrund dieser neuen Herausforderungen, die eine Zentralisierung der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen erforderlich machten. Die wohlfahrtstaatliche Dynamik der Weimarer Republik stand somit auch in der Kontinuität des obrigkeitstaatlichen Sozialstaats des Kaiserreichs. Sie war auch nicht – wie vielfach behauptet – ein alleiniges Projekt von Sozialdemokratie und katholischem Zentrum. Auch wenn Politiker

»Durch die Schaffung neuer Institutionen wie des Reichsarbeitsdiensts machte das Regime seinen umfassenden Machtanspruch deutlich.«

aus diesem Parteienspektrum an der Spitze des Arbeitsministeriums standen, hatten viele leitende Beamtinnen und Beamte einen nationalkonservativen Hintergrund.

Die Arbeits- und Sozialpolitik spielte schließlich auch beim Aufstieg der NS-Diktatur eine wichtige Rolle: Zum einen nutzten rechte Kreise den finanziellen Kollaps der Arbeitslosenversicherung während der Großen Depression für ihre antidemokratischen Agitationen. Die Weimarer

DAS FORSCHUNGSPROJEKT ZUR AUFARBEITUNG DER GESCHICHTE DES REICHSARBEITSMINISTERIUMS IM NATIONALSOZIALISMUS

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat im April 2013 eine Unabhängige Historikerkommission berufen, die zusammen mit einem sechsköpfigen Forschungsteam die Geschichte der Vorgängerbehörden des heutigen Bundesarbeitsministeriums während der Zeit des Nationalsozialismus aufgearbeitet hat. Der Kommission gehören mit Prof. Dr. Alexander Nützenadel, der Sprecher der Kommission ist, sowie Prof. Dr. Elizabeth Harvey, Prof. Dr. Sandrine Kott, Prof. Dr. Rüdiger Hachtmann, Prof. Dr. Kiran Patel und Prof. Dr. Michael Wildt sechs renommierte Historikerinnen und Historiker aus dem In- und Ausland an.

Im Zentrum der Forschungen standen das Personal und die Handlungsfelder des 1919 gegründeten Reichsarbeitsministeriums und der ihm unterstellten Behörden. Dabei wurde eingehend untersucht, wie das konkrete Verwaltungshandeln unter den Bedingungen der NS-Diktatur und im Kontext nationalsozialistischer Arbeits- und Sozialpolitik aussah und welche Rolle das Ministerium ab 1939 im Rahmen der Kriegswirtschaft und in den besetzten Gebieten Europas spielte.

Im Rahmen eines Symposiums in Berlin hat die Unabhängige Historikerkommission am 27. Juni 2017 den Syntheseband »Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus. Verwaltung – Politik – Verbrechen« als ersten Band einer sechsteiligen Publikationsreihe vorgestellt. Die weiteren fünf Bände werden im Verlauf des kommenden Jahres nach Abschluss des Forschungsprojekts erscheinen.

Weitere Informationen zur Unabhängigen Historikerkommission und zum Forschungsprojekt: www.bmas.de/geschichte



Wartende Landarbeiter und Landarbeiterinnen vor dem Arbeitsamt in Radom. Viele unter ihnen waren jahrelang arbeitslos. (September 1939)

Bundesarchiv



Gebäude des Reichsarbeitsministeriums, Gebäudeansicht von der Invalidenstraße/Berlin. Fotoalbum aus dem Nachlass Hermann Geib, ehem. Staatssekretär (1925/1932)

Max Krajewsky/Bundesarchiv

Republik scheiterte auch an der Überforderung ihrer sozialpolitischen Institutionen (*Schumann 2012*). Zum anderen entwickelte die NSDAP – die beanspruchte, eine »Arbeiterpartei« zu sein – selbst ein umfassendes sozialpolitisches Programm und profilierte sich mit arbeitsmarktpolitischen Initiativen. Die im Januar 1933 gebildete Regierung Hitlers zog erheblichen Nutzen aus der konjunkturellen Erholung, die sich positiv auf die Arbeitslosenzahlen auswirkte (*Humann 2011*). Durch die Schaffung neuer Institutionen wie des Reichsarbeitsdiensts, der Deutschen Arbeitsfront, der nationalsozialistischen Volkswohlfahrt oder der Treuhänder der Arbeit machte das Regime seinen umfassenden Machtanspruch deutlich. Zugleich kam es zu einer weiteren Zentralisierung und Stärkung der Sozialpolitik auf Reichsebene – institutionell war dies durchaus eine Fortentwicklung der in der Weimarer Republik begonnenen Stärkung der staatlichen Verwaltung. Das Reichsarbeitsministerium gewann in den 1930er-Jahren stetig Kompetenzen hinzu, auch wenn es mit den neuen Sonderbehörden des Nationalsozialismus konkurrieren musste. Viele Beamtinnen und Beamte, die in leitenden Funktionen schon in der Weimarer Republik tätig gewesen waren, unterstützten das neue Regime und »arbeiteten dem Führer entgegen« (*Kershaw 1998*). Dies geschah nicht allein aus politischer Loyalität zum Nationalsozialismus. Viele Ministerialbeamtinnen und Ministerialbeamte erwarteten sich von der Ausschaltung demokratischer Kontrollinstanzen größere Handlungsspielräume. Besonders galt dies für die bislang so stark parteipolitisch umkämpfte Sozialpolitik. Aus Sicht der Exekutive war der Nationalsozialismus eine »Ermöglichungsdiktatur«, die den leitenden Beamtinnen bzw. Beamten und Expertinnen bzw. Experten in Ministerien und Sozialverwaltungen weitreichende technokratische Vollmachten gewährte.

Dennoch wurden im »Dritten Reich« die meisten sozialen Versprechen nie realisiert. Die 1936 begonnene Aufrüstung verschlang volkswirtschaftliche Ressourcen, die einem Ausbau des »völkischen Wohlfahrtsstaats« enge Grenzen setzten. Viele der anvisierten Maßnahmen – etwa die Einführung einer Einheitsversicherung oder der Bau von Millionen neuer Sozialwohnungen – wurden daher nicht umgesetzt. Auch wurde das

egalitäre Versprechen der »Volksgemeinschaft« durch die Doktrin rassistischer Ungleichheit des Regimes konterkariert: Während »Volksgenossinnen und Volksgenossen« in den Genuss einiger sozialer Wohltaten kam, wurden Jüdinnen und Juden sowie andere »Nichtarierinnen und Nichtarier« systematisch davon ausgegrenzt (*Süß 2003*). Auf erschreckende Weise wurde deutlich, dass die Instrumente der sozialen Unterstützung und Integration zur rassistischen Diskriminierung und Verfolgung eingesetzt werden konnten. Dies galt für die Rentenversicherung, das Gesundheitssystem und die Fürsorge, aber auch in besonderer Weise für die Arbeitsverwaltung. Diese wurde 1938 in das Reichsarbeitsministerium eingegliedert und mit der rüstungswirtschaftlichen Mobilisierung des Arbeitsmarktes betraut. Innerhalb kurzer Zeit wurde eine sozialpolitische Einrichtung zu einem Instrument der Kriegswirtschaft umgebaut. Die Beamtinnen und Beamten der Arbeitsverwaltung waren nun dafür verantwortlich, die immer knapperen Arbeitskräfte für die Kriegswirtschaft zu mobilisieren, zunehmend unter Einsatz von Zwangsarbeit (*Spoerer 2001*). Viele waren in den besetzten europäischen Gebieten an der Zwangsrekrutierung von Soldaten und Zivilistinnen bzw. Zivilisten – darunter vielen Frauen und Jugendlichen – beteiligt, die in allen Bereichen der deutschen Wirtschaft unter härtesten Bedingungen arbeiten mussten (*Herbert 1999*). Die Arbeitsämter waren, ganz im Sinne von Reinhard Heydrichs ursprünglich auf die Polizei gemünzter Formel, Teil der »kämpfenden Verwaltung« (*Kuller 2008*) geworden. Ende 1943 waren rund 2.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Reichsarbeitsministerium und seinen nachgeordneten Behörden im besetzten Europa tätig. Die Arbeitsämter galten fast überall als »der verhassteste Teil der Okkupationsmacht« (*Röhr 1997, S. 27*).

Es gehört zu den bedrückenden Kapiteln der deutschen Nachkriegszeit, dass die Verbrechen des Zwangsarbeitereinsatzes zwar bekannt gemacht wurden (und im Rahmen der Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse auch juristisch geahndet wurden), die maßgebliche Beteiligung der Arbeitsverwaltung hingegen im Dunkeln blieb. Auch die Wiedergutmachung von Zwangsarbeit ließ lange auf sich warten. Erst nach der deutschen Wiedervereinigung erfolgte eine finanzielle Entschädi-

gung der Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeitern durch deutsche Unternehmen. Noch länger dauerte es, bis Rentenansprüche für diejenigen Arbeitskräfte (und ihre Nachkommen) gewährt wurden, die in den Ghettos tätig waren. Die Anerkennung von Ansprüchen erwies sich unter

»Die starke Bindung an nationale Institutionen und Entwicklungspfade erklärt, weshalb sich die Sozialpolitik mit einer Europäisierung schwertut.«

den geltenden sozialrechtlichen Bedingungen als außerordentlich schwierig und konnte erst 2014 nach einer neuerlichen gesetzlichen Reform abschließend geregelt werden.

Welche Lehren lassen sich also aus der Geschichte der deutschen Sozialpolitik – insbesondere mit Blick auf die Zeit des Nationalsozialismus – ziehen? Drei Aspekte erscheinen mir besonders wichtig:

Michael Stolleis hat den Sozialstaat treffend als eine »Arche der Kontinuität« innerhalb der an Umbrüchen und Regimewechseln reichen deutschen Geschichte bezeichnet (*zit. n. Süß 2017, S. 264*). Diese Feststellung impliziert, dass das deutsche Wohlfahrtssystem entscheidende Entwicklungsphasen unter obrigkeitstaatlicher oder gar totalitärer Herrschaft durchgemacht hat. Der Sozialstaat ist somit gerade in Deutschland keine Errungenschaft der Demokratie; umso wichtiger ist es daher, dass seine autoritären Traditionen wissenschaftlich aufgearbeitet und kritisch reflektiert werden. Sozialpolitik bedarf der Einbettung

in eine demokratische Verfassung und der stetigen Rückbindung an eine offene Bürgergesellschaft. Die Herausforderungen und Gefährdungen sind heute, zu Beginn des 21. Jahrhunderts, zwar anders gelagert als in der Zeit der Weltkriege und der politischen Extreme. Dennoch sollten Hinweise auf Demokratiedefizite in der politischen Diskussion nicht ignoriert werden.

Die historische Erfahrung zeigt, dass Verwaltungsbeamtinnen bzw. Verwaltungsbeamte und Sozialexpertinnen bzw. Sozialexperten besonders anfällig für autoritäre Regime sind (*Lengwiler 2010*). Diese versprechen gerade in Krisen technokratische Lösungen spezifischer Probleme, die in demokratischen Aushandlungsprozessen scheinbar nicht zu bewältigen sind (*Nützenadel 2007*). Die Weimarer Republik ist ein Beispiel, wie solche Problemlagen und politischen Blockaden zur Erosion der Demokratie beitragen können, unterstützt durch gezielte populistische Kampagnen ihrer politischen Gegner. Populistische Kritik am Sozialstaat und an dem ihm zugrunde liegenden Gesellschaftsmodell sollte daher nie unterschätzt werden. Politisch gilt es, solchen Tendenzen konstruktiv zu begegnen. Zugleich muss der Staat in der Lage sein, die Leistungsfähigkeit sozialpolitischer Institutionen immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und neu anzupassen.

Der Sozialstaat ist in seinen Ursprüngen eng mit der Entstehung und Formierung des modernen Nationalstaats seit dem 19. Jahrhundert verbunden. Diese starke Bindung an nationale Institutionen und Entwicklungspfade erklärt, weshalb sich die Sozialpolitik mit einer Europäisierung so schwertut, obgleich viele Probleme heute längst nicht mehr auf nationaler Ebene zu lösen sind (*Kaelble/Schmid 2004*). Die Anpassung der sozialpolitischen Institutionen an eine sich immer stärker globalisierende Wirtschafts- und Arbeitswelt gehört zu den größten politischen Herausforderungen der kommenden Jahre. Um sie zu bewältigen, bedarf es einer Reflexion der historischen Entstehungsbedingungen dieser Institutionen. Zudem gilt es, die Loslösung von historisch gewachsenen nationalen Dimensionen der Sozialpolitik zu diskutieren, die im Kontext grenzüberschreitender Prozesse nicht mehr zeitgemäß erscheinen.

LITERATUR

Boyer, C. (2009): *Lange Entwicklungslinien europäischer Sozialpolitik im 20. Jahrhundert. Eine Annäherung.* Archiv für Sozialgeschichte 49, S. 25–62.

Crew, D. F. (1998): *Germans on Welfare. From Weimar to Hitler,* New York/Oxford.

Herbert, U. (1999): *Fremdarbeiter. Politik und Praxis des »Ausländer-Einsatzes« in der Kriegswirtschaft des Dritten Reiches,* Bonn.

Hockerts, H. G. (Hg.) (1998): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich,* München.

Hockerts, H. G. (2010): *West und Ost – ein Vergleich der Sozialpolitik der beiden deutschen Staaten,* in: ders.: *Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung,* Göttingen, S. 267–284.

Hoffmann, D. (1996): *Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR. Der Umbau der Sozialversicherung 1945–1956,* München.

Humann, D. (2011): *»Arbeitsschlacht«. Arbeitsbeschaffung und Propaganda in der NS-Zeit 1933–1939,* Göttingen.

Kaelble, H./Schmid, G. (Hg.) (2004): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat,* Berlin.

Kaufmann, F.-X. (2003): *Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition,* Frankfurt/M.

Kershaw, I. (1998): *Hitler 1889–1936,* Stuttgart.

Kott, S. (2014): *Sozialstaat und Gesellschaft. Das deutsche Kaiserreich in Europa,* Göttingen.

Kuller, C. (2008): *»Kämpfende Verwaltung«. Bürokratie im NS-Staat,* in: Dietmar Süß/Winfried Süß (Hg.), *Das »Dritte Reich«. Eine Einführung,* München, S. 227–245.

Lengwiler, M. (2010): *Konjunktoren und Krisen in der Verwissenschaftlichung der Sozialpolitik im 20. Jahrhundert.* Archiv für Sozialgeschichte 50, S. 47–68.

Lessenich, S. (2003): *Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell,* Frankfurt/M.

Nützenadel, A. (2007): *Wirtschaftskrisen und die Transformation des Sozialstaates im 20. Jahrhundert.* Archiv für Sozialgeschichte 47, S. 31–46.

Ritter, G. A. (1991): *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich,* München.

Ritter, G. A. (2006): *Sozialpolitik im Deutschen Kaiserreich.* Historische Zeitschrift 282, S. 97–147.

Röhr, W. (1997): *System oder organisiertes Chaos? Fragen einer Typologie der deutschen Okkupationsregime,* in: Robert Bohn (Hg.), *Die deutsche Herrschaft in den »germanischen« Ländern 1940–1945,* Stuttgart, S. 11–45.

Schmidt, M. G. (2005): *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich,* Wiesbaden.

Schumann, D. (2012): *Bewährung in der Krise oder völlige Zerstörung? Die Erosion des Sozialstaates in der Endphase der Weimar Republik und der Übergang in die Diktatur,* in: Klaus Schönhoven/Walter Mühlhausen (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat im 20. Jahrhundert. Weimarer Republik, DDR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich,* Bonn, S. 83–105.

Spoerer, M. (2001): *Zwangsarbeiter unter dem Hakenkreuz. Ausländische Zivilarbeiter, Kriegsgefangene und Häftlinge im Deutschen Reich und im besetzten Europa 1939–1945,* Stuttgart/München.

Stolleis, M. (2003): *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriß,* Stuttgart.

Süß, W. (2003): *Der »Volkskörper« im Krieg. Gesundheitspolitik, Gesundheitsverhältnisse und Krankenmord im nationalsozialistischen Deutschland 1939–1945,* München.

Süß, W. (2017): *Ein Jahrhundert der Sicherheit? Ambivalenzen des Sozialstaats in der europäischen Geschichte,* in: Martin Sabrow/Peter Weiß (Hg.): *Das Jahrhundert vermessen. Signaturen eines vergangenen Zeitalters,* Göttingen, S. 241–265.

Zacher, H. F. (2001): *Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland,* in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik,* Baden-Baden, S. 333–684.

6

ÜBERBLICK

ÜBER DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

Thorben Albrecht

ist beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Er ist dort zuständig für die Abteilungen für Grundsatzfragen, Arbeitsmarktpolitik, Personal, Haushalt und Organisation, für die Unterabteilung Europäische Union, europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik, sowie für die Gruppe Europäische Fonds.

Dr. Gerald Becker-Neetz

MPA, leitet die Unterabteilung »Soziale Marktwirtschaft, Zukunft des Sozialstaats und Forschung« des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Als Jurist war er in Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts, des Staats- und Verfassungsrechts sowie des Umweltrechts in Lehre, Forschung und ministerieller Praxis tätig

Dr. Susanne Blancke

ist Politikwissenschaftlerin und leitet das Referat »Finanzielle Grundsatzfragen der Sozialpolitik, Prävention von Altersarmut« in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Prof. Dr. Bernhard Boockmann

ist wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) an der Universität Tübingen. Seine Forschungsgebiete sind Arbeitsmarkt- und Evaluationsforschung, Sozialpolitik sowie angewandte Ökonometrie.

Dr. Katrin Cholotta

arbeitet in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Zuvor vertrat sie die arbeits- und sozialpolitischen Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg im Bundesrat. An der Universität Hamburg hat sie zur Zukunft der Erwerbsarbeit geforscht und gelehrt und war dort zuletzt als Vertretungsprofessorin im Fachbereich Sozialökonomie tätig

Dr. Janna Czernomoriez

ist Volkswirtin und arbeitet im Referat für Gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Soziale Marktwirtschaft des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Zuvor forschte und promovierte sie an der Universität Potsdam im Bereich Makroökonomik.

Anne Ebert

ist Referentin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Mit dem Arbeitsschwerpunkt Einkommens- und Vermögensverteilung sowie Sozialindikatoren ist sie Mitglied der Projektgruppen für den Armuts- und Reichtumsbericht und für das Persönliche Erwerbstätigenkonto.

Dr. Thomas Ebert

langjähriger Referent bei der SPD-Bundestagsfraktion, 1998 bis 2000 Abteilungsleiter Sozialversicherung im BMA, lebt als freier Publizist in Bonn.

Dr. Werner Eichhorst

leitet den Kompetenzbereich Europäische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

Yasmin Fahimi

ist beamtete Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Dort ist sie zuständig für die Abteilungen Arbeitsrecht und Arbeitsschutz, Sozialversicherung und Alterssicherung, Teilhabe und Belange von Menschen mit Behinderungen, Soziale Entschädigung, Sozialhilfe sowie Europäische und Internationale Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

Benedikt Fahrenholtz

ist Mitarbeiter im Kompetenzbereich Europäische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

Jan Philipp Hans

arbeitet bei WifOR Wirtschaftsforschung als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand im Bereich der empirischen Arbeitsmarktforschung. Forschungsschwerpunkte sind Themen der sozialen Sicherung und Demografie.

Ulrike Hegewald

arbeitet im Referat für Forschung und Innovation des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Zuvor war sie bei Infratest dimap und TNS Infratest im Bereich der empirischen Sozial- und Politikforschung tätig.

Laila Heitmann

absolviert im Rahmen ihres Masterstudiums an der Hertie School of Governance ein Professional Year im Referat »Forschung und Innovation« des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Zuvor studierte sie Psychologie und Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Glasgow und Hong Kong.

Nina Hoppmann

studierte Transnational Studies in London und arbeitet seit 2015 in der Kommunikationsagentur neues handeln. Zuvor hat sie im Goethe-Institut New York und im EU-Parlament Erfahrungen in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gesammelt.

Dr. Marc Oliver Huber

ist Referent im Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Grundsatzreferat für Sozial- und Gesellschaftspolitik. Er koordiniert für das BMAS die Aktivitäten der IT-Gipfel-Plattform »Digitale Arbeitswelt« und ihrer Arbeitsgruppen.

Dennis Huchzermeier

ist Economist am Handelsblatt Research Institute, einem unabhängigen Forschungsinstitut unter dem Dach der Verlagsgruppe Handelsblatt. Dort ist er Experte für Finanzmarktthemen sowie für sozialpolitische Fragen.

Prof. Dr. Michael Hüther,

ist Wirtschaftsforscher und seit 2004 Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln. Seit August 2001 ist er Honorarprofessor an der EBS Business School in Oestrich-Winkel. Im akademischen Jahr 2016/17 war er Gerda Henkel Adjunct Professor im Department of German Studies an der Stanford University, CA, USA.

Dr. Stefan Kirchner

ist Habilitand an der Universität Hamburg und leitet dort die Research Area 1 des Centre for Globalisation and Governance (CGG). Er forscht zu Digitalisierung der Arbeit und zum Wandel der Arbeitsqualität im internationalen Vergleich.

Prof. Dr. Stephan Leibfried

ist Forschungsprofessor an der Universität Bremen und der Jacobs University Bremen. Er hat an der Universität Bremen seit 1978 unterschiedliche sozialwissenschaftliche Forschungsschwerpunkte mit aufgebaut.

Carolin Linckh

ist Mitarbeiterin im Kompetenzbereich Europäische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

Katharina Meier

ist Politikwissenschaftlerin und arbeitet als Referentin in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Dort befasst sie sich schwerpunktmäßig mit Grundsatzfragen der Arbeitszeitgestaltung und der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Sie hat am Dialogprozess Arbeiten 4.0 mitgewirkt und ist Mitglied der Projektgruppe Persönliches Erwerbstätigenkonto.

Benjamin Mikfeld

ist Sozialwissenschaftler und Leiter der Abteilung »Grundsatzfragen des Sozialstaates, der Arbeitswelt und der sozialen Marktwirtschaft« im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Doreen Molnár

(Dipl. Ing. für Arbeitsgestaltung, M.B.A.) ist Referentin in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Ihr Arbeitsschwerpunkt ist die Zukunft der Arbeitswelt im öffentlichen Sektor. Sie ist seit über 25 Jahren im Bereich Personalmanagement in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst tätig.

Lukas Nüse

arbeitete bis August 2017 im Referat Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Bundesministerium für Arbeit und Soziales und studiert an der Hertie School of Governance in Berlin. Zuvor war er unter anderem im Bundesministerium der Finanzen sowie bei der Bertelsmann-Stiftung in Brüssel tätig.

Prof. Dr. Alexander Nützenadel

ist Professor für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin und Sprecher der Unabhängigen Historikerkommission zur Erforschung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums im Nationalsozialismus. Seine Forschungen beziehen sich auf die vergleichende Geschichte europäischer Diktaturen, die Entwicklung des Sozialstaats und der Wirtschaftspolitik im 20. Jahrhundert.

Anna Primavesi

ist Referentin im Grundsatzreferat für Gesellschafts- und Sozialpolitik des BMAS und Mitglied der Projektgruppe zum Persönlichen Erwerbstätigenkonto. Zuvor war sie in der Öffentlichkeitsarbeit des BMAS und verschiedenen Kommunikationsagenturen tätig. Sie ist Diplom-Politologin und hat an der Freien Universität Berlin studiert.

Sven Rahner

arbeitet in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu den Themen Zukunft der Arbeit sowie Weiterbildung und Qualifizierung. Zuvor war er als Fachreferent für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Deutschen Bundestag tätig und promovierte über das Thema Fachkräftesicherung an der Universität Kassel. Er ist stellvertretender Leiter der Projektgruppe »Persönliches Erwerbstätigenkonto« im BMAS.

Sandra Reuse

ist Referentin für Arbeitspolitik und internationale Arbeitsteilung im BMAS. Zurzeit beschäftigt sie sich schwerpunktmäßig mit Fragestellungen der Plattformökonomie und daraus resultierenden Veränderungen für die Arbeitswelt.

Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup

war von 2000 bis 2009 Mitglied und ab 2005 Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Seit 2013 ist Rürup Präsident des Handelsblatt Research Institute, einem unabhängigen Forschungsinstitut unter dem Dach der Verlagsgruppe Handelsblatt.

Stefano Scarpetta

ist Leiter der Direktion Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen der OECD. Er verantwortet die Konzeption und Umsetzung mittelfristiger OECD-Strategien in den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, die auch die Themen internationale Migration und Gesundheit umfassen.

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder

lehrt Politikwissenschaft an der Universität Kassel und ist Research Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen.

Michael Schulze

arbeitet in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Dort beschäftigt er sich insbesondere mit der Veränderung der Arbeitswelt durch den digitalen Wandel. Im Rahmen einer Projektgruppe hat er das Konzept des Persönlichen Erwerbstätigenkontos mit erarbeitet. Zuvor studierte er Politik- und Wirtschaftswissenschaften in Maastricht, Berlin und Durham, NC.

Matthias Sutter

ist Direktor der Abteilung Experimental Economics am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn und in Teilzeit Professor für Experimentelle Ökonomie an der Universität zu Köln. Er promovierte und habilitierte in Volkswirtschaftslehre an der Universität Innsbruck und zählt seit 2006 im »Handelsblattranking« zu den produktivsten 10 Volkswirten im deutschsprachigen Raum. Einer breiten Öffentlichkeit wurde er durch seinen Bestseller »Die Entdeckung der Geduld« bekannt.

Roland Tautz

arbeitet in der Grundsatzabteilung des BMAS im Referat Demografie, Sozialbudget und Finanzrechnungen zu Sozialleistungen.

Dr. Reinhold Thiede

arbeitet als Leiter des Geschäftsbereichs Forschung und Entwicklung bei der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Holger Winkler (LL.M.),

Volljurist, ist Leiter des Referats Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik und Europabeauftragter im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Weiterentwicklung der sozialen Dimension der EU und die bilateralen Beziehungen zu den anderen Mitgliedstaaten der EU auf dem Gebiet der Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

Heike Zirden

leitet derzeit kommissarisch die Unterabteilung »Zukunft der Arbeitswelt« im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Abteilung Grundsatzfragen des Sozialstaats,
der Arbeitswelt und der sozialen Marktwirtschaft
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

Internet: www.arbeitenviernull.de
E-Mail: gsarbeitenviernull@bmas.bund.de

Stand: August 2017

Redaktion

Nina Hoppmann, Marc Huber, Paulo Kalkhake, Katja Kümmel, Benjamin Mikfeld, Max Neufeind, Anna Primavesi, Sven Rahner, Michael Schulze, Julia Sprügel, Heike Zirden.

Mitarbeit an dieser Ausgabe (Text)

Thorben Albrecht, Dr. Gerald Becker-Neetz, Dr. Susanne Blancke, Prof. Dr. Bernhard Boockmann, Dr. Katrin Cholotta, Dr. Janna Czernomoriez, Anne Ebert, Dr. Thomas Ebert, Dr. Werner Eichhorst, Yasmin Fahimi, Benedikt Fahrenholtz, Jan Philipp Hans, Ulrike Hegewald, Laila Heitmann, Nina Hoppmann, Dr. Marc Oliver Huber, Dennis Huchzermeyer, Prof. Dr. Michael Hüther, Dr. Stefan Kirchner, Prof. Dr. Stephan Leibfried, Carolin Linckh, Katharina Meier, Benjamin Mikfeld, Doreen Molnár, Lukas Nüse, Prof. Dr. Alexander Nützenadel, Anna Primavesi, Sven Rahner, Sandra Reuse, Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup, Stefano Scarpetta, Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Michael Schulze, Matthias Sutter, Roland Tautz, Dr. Reinhold Thiede, Holger Winkler (LL.M.), Heike Zirden.

Mitarbeit an dieser Ausgabe (Bild)

Bundesarchiv (Foto S. 262), Johanna Maria Fritz (S. 103-118), Albrecht Fuchs/»In deutschen Reihenhäusern«, Bilder aus dem gleichnamigem Buch Calwey Verlag, 2008 (Fotos S. 144, 146-147), Max Krajewsky/Bundesarchiv (Foto S. 262), Hans-Christian Plambeck (Fotos S. 167), Ina Schoenenburg/OSTKREUZ (Fotos S. 142, 145, 148), Anne Schönharting/OSTKREUZ (Fotos S. 95-100 und S. 232-237), Wolfgang Stahr (Fotos S. 10-27), Anja Stiehler-Patchen (Illustrationen S. 165, 169, 171, 253), Aubrey Wade / UNHCR (Fotos S. 243, 149).

Bildredaktion

Barbara Stauss

Wissenschaftliches Lektorat

Annette Wunschel

Korrektorat

Dr. Birgit Gottschalk

Design

BUTTERBERLIN, BUTTER. GmbH, neues handeln GmbH

Produktion (Koordination, Gestaltung, Satz)

neues handeln GmbH

Druck

Bonifatius GmbH

Wenn Sie Bestellungen aufgeben möchten

Best.-Nr.: A 877-04

Telefon: 030 18 272 272 1

Telefax: 030 18 10 272 272 1

Schriftlich: Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09
18132 Rostock

E-Mail: publikationen@bundesregierung.de

Internet: www.bmas.de

Gehörlosen-/Hörgeschädigten-Service

E-Mail: info.gehoerlos@bmas.bund.de

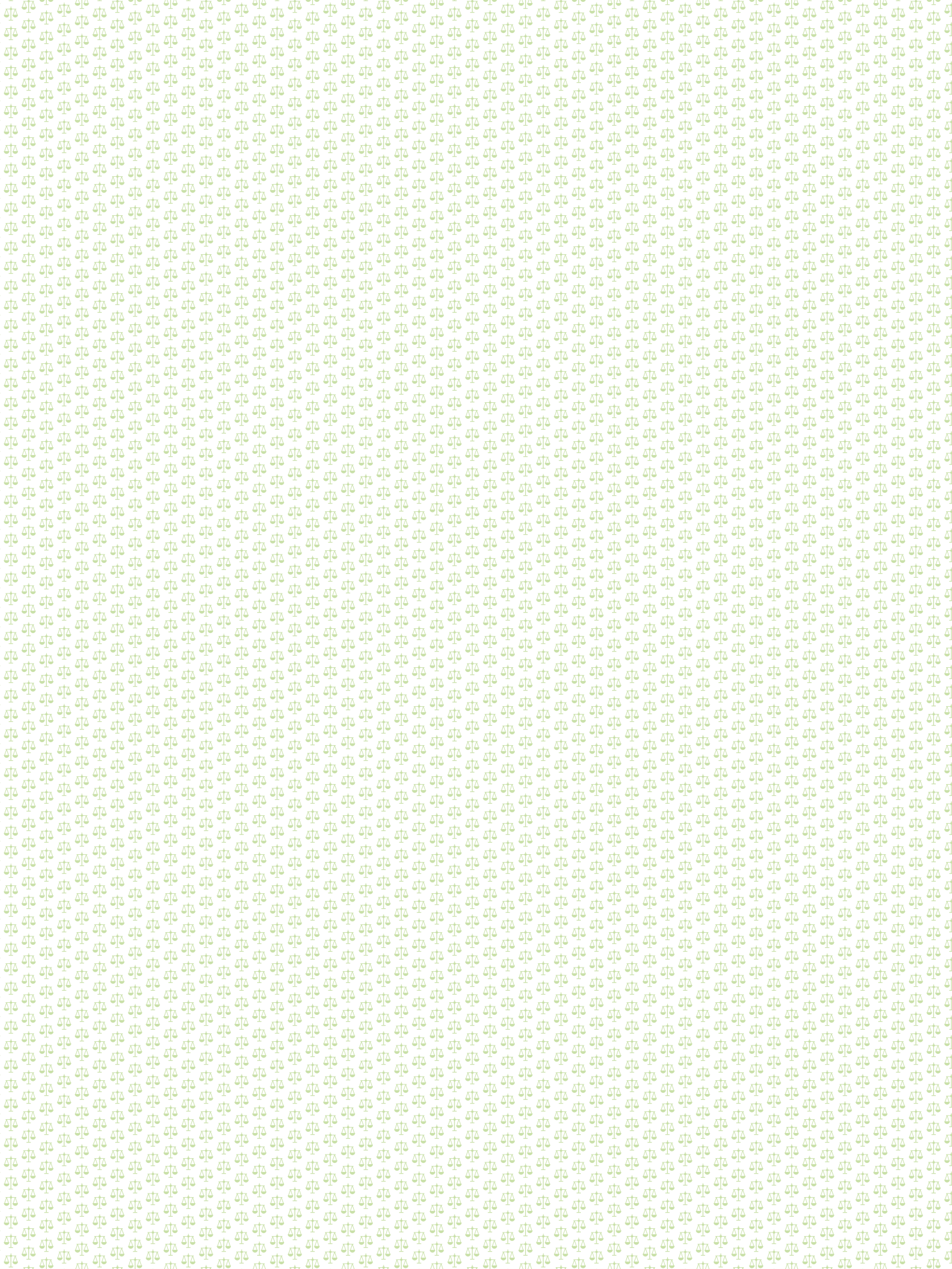
Fax: 030 221 911 017

Gebärdentelefon: gebaerdentelefon@sip.bmas.buergerservice-bund.de

Gedruckt auf säure-, holz- und chlorfreiem Papier, FSC-zertifiziert

Wenn Sie aus dieser Publikation zitieren wollen, dann bitte mit genauer Angabe des Herausgebers, des Titels und des Stands der Veröffentlichung. Bitte senden Sie zusätzlich ein Belegexemplar an den Herausgeber.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl sie dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.



www.arbeitenviernull.de



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales