Dominik Haubner, Erika Mezger,
Hermann Schwengel (Hg.)

Reformpolitik für das Modell Deutschland

Die Druck dieses Buches wurde von der Hans-Böckler-Stiftung finanziell unterstützt

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Metropolis-Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH
Bahnhofstraße 16a, 35037 Marburg, Deutschland
http://www.metropolis.verlag.de
Copyright: Metropolis-Verlag, Marburg 2009
Alle Rechte vorbehalten
Lektoriert von Dr. Gernot Saalmann, formatiert von Laetitia Lenel und Nils Ellebercht (alle Universität Freiburg)

ISBN 978-3-89518-748-3

Inhaltsverzeichnis

Vorwort
Hermann Schwengel 9

I. Reformkommunikation im „Modell Deutschland“ **19**

Kommunikationsarbeit, Reformpolitik und Sozialpartnerschaft. Drei Plädoyers
Michael Vassiliadis 21

Die Agenda 2009. Bringt das Wahljahr die Chance, die Bedeutung des Politischen wieder bewusster zu machen?
Richard Meng 39

Reformkommunikation in Deutschland
Tissy Bruns 59

Anmerkungen zu einer Fiktion: Reformkommunikation als Surrogat für ein fehlendes gesellschaftliches Projekt
Cornelius Schley 67

Strategische Diskursführung in der Zeitenwende
Benjamin Mikfeld und Christina Schildmann 85

II. Reformpolitik für das „Modell Deutschland“ in den einzelnen Politikfeldern **107**

Gestärkt aus der Krise hervorgehen? Das deutsche Beschäftigungsmodell im Umbruch
Steffen Lehndorff, Gerhard Bosch, Thomas Haipeter, Erich Latniak ...109

Makroökonomische Weichenstellungen nach der Krise. Ökonomie für Wirtschaft und Gesellschaft
Arne Heise 137

Modernisierung jenseits des neoliberalen Paradigmas
Gert G. Wagner 159

Auch die Innovationspolitik braucht Erneuerung
Ulrich Klotz 175

Sozialpolitik in Deutschland: die Überforderung des nachsorgenden Sozialstaats
Alfred Pfaller und Michael Dauderstädt 207

Jenseits der Überhöhung und Verkürzung – Perspektiven einer Arbeitsmarktpolitik der Mitte
Stefan Sell 227

Gesundheitsreform 2007: Durch „experimentelles Regieren" zur postkorporatistischen Konstellation
Robert Paquet und Wolfgang Schroeder 251

Bildung für alle – Kern sozial gerechter und leistungsstarker Politik
Eva-Maria Stange 265

Berufliche Ausbildung, Hochschule und Weiterbildung. Zeitstabile Barrieren beim Zugang zum Lernen erfordern bildungspolitische Reformen
Rolf Dobischat, Marcel Fischell und Anna Rosendahl 279

Von der „neuen Familienpolitik" zu einer umfassenden Gleichstellungspolitik
Dominik Haubner 305

III. Parteien und Gewerkschaften zwischen globaler Arbeitsteilung und Erneuerung des „Modells Deutschland" **333**

Gewerkschaften und Sozialdemokratie an der Zeitenwende – Herausforderungen des globalen Jahrhunderts
Thorben Albrecht 335

Die Zukunft der Erwerbsarbeit in Deutschland
Gert Keil 351

Die Krisen, die Wahlen, der DGB und die Gewerkschaften
Konrad Klingenburg 369

Sozialdemokratischer Krisendiskurs und marktwirtschaftlicher Pragmatismus
Herbert Hönigsberger 391

IV. Autorenverzeichnis **411**

Sozialpolitik in Deutschland: die Überforderung des nachsorgenden Sozialstaats

Alfred Pfaller und Michael Dauderstädt

Sozialpolitik umfasst eine Fülle von Einzelpolitiken, die von der Regulierung bestimmter Märkte (z.B. Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt) über die großen Sozialversicherungssysteme, staatliche Transferzahlungen und Subventionen bis zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen und der Sicherung des Zugangs zu ihnen reichen. Viele der wichtigsten Politikfelder werden in dem vorliegenden Sammelband in Einzelbeiträgen (z.B. Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit) behandelt, so dass auf diese hier im Detail nicht eingegangen werden muss. Dieser Aufsatz konzentriert sich daher eher auf das Gesamtsystem der sozialen Sicherung und dabei auf diejenigen Probleme, die im aktuellen deutschen Reformdiskurs von Bedeutung sind.

Die Ziele der Sozialpolitik

Sozialpolitik ist an mehreren, zum Teil recht spezifischen, Zielen ausgerichtet, die sich nur um den Preis eines hohen Abstraktionsgrades auf wenige Begriffe bringen lassen. Dabei sollte im Auge behalten werden, dass sie auch heute noch weit gehend geprägt ist von ihrer historischen Fokussierung auf die Arbeitnehmer, jener Bevölkerungsgruppe, die als die sozial verwundbarste der seinerzeit neu entstehenden Industriegesellschaft galt. Zwei große Zielrichtungen lassen sich unterscheiden.

Verstetigung des Lebensstandards

Die erste Zielrichtung läuft auf eine Verstetigung des Lebensstandards über die Wechselfälle des Lebens hinaus. Vorrangig, wenn auch nicht ausschließlich diesem Ziel dient das vom Finanzvolumen bei weitem größte der klassischen sozialstaatlichen Absicherungssysteme, das Rentensystem. Auch die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und das Arbeitslosengeld I zielen auf Verstetigung ab. Organisiert ist dies nach dem Versicherungsprinzip, das Risiken – eines langen Ruhestandes, einer Krankheit, eines Jobverlustes – bündelt und den Beiträgen zur finanziellen Abdeckung *durchschnittliche* Kosten zugrundelegt. D.h., diejenigen, die in Arbeit bleiben, zahlen für die, die ihren Job verlieren; die Gesunden zahlen für die Kranken; die Kurzlebigen zahlen für die Langlebigen.

Verteilungsgerechtigkeit

Die zweite Großzielrichtung von Sozialpolitik besteht in der Herstellung von mehr Verteilungsgerechtigkeit, allerdings heruntergebrochen auf eine Reihe konkreter Gerechtigkeitsaspekte. Zu diesen Aspekten gehören

- die Sicherung eines gewissen Mindestlebensstandards für diejenigen, die diesen aus eigenen Einkommensquellen (Erwerbsarbeit, Rente, Vermögen) nicht bezahlen können (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II, Wohngeld);
- die Sicherung angemessener medizinischer Versorgung und der Pflege auch für diejenigen, die dies aus eigener Tasche nicht oder kaum bezahlen könnten (hierbei verbindet sich im deutschen System das Versicherungsprinzip, das die relativ Gesunden für die häufiger oder schwerer Kranken zahlen lässt, mit einer Umverteilung von Einkommensstarken zu Einkommensschwachen);
- ein Mindestmaß an formeller Bildung und Chancen für weiterführende Bildung für alle, auch diejenigen, die den Marktpreis hierfür nicht oder nur schwer bezahlen könnten;
- die Abmilderung der finanziellen Lasten des Großziehens von Kindern

Angesichts dieser Zielvielfalt, die sich in einem komplexen Geflecht von Institutionen ausdrückt und verfestigt hat, sind radikale Gegenentwürfe wie ein (etwa gar bedingungsloses) Grundeinkommen kaum durchsetzbar, da sie einige dieser Ziele verletzen.

Soziale Ziele der Gesellschaftspolitik

Wie in den meisten Ländern wurde die Sozialpolitik in Deutschland nicht auf ein übergeordnetes Ziel hin entwickelt, sondern überwiegend auf spezifische drohende Notlagen hin, denen es entgegenzuwirken galt. Dennoch muss sie sich darauf hinterfragen lassen, wie weit sie, der ja nun in ihrer Gesamtheit erhebliche Finanzmittel zugewiesen werden, zur Erreichung zentraler gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen beiträgt. Wenn wir das große Gerechtigkeitsziel nicht vor den diversen spezifischen sozialpolitischen Zwecken aus den Augen verlieren, sondern als Messlatte für die Wirksamkeit von Sozialpolitik in Deutschland anlegen wollen, dann bietet sich an, dieses Ziel in zwei von einander weit gehend (nicht völlig) unabhängige Teilziele zu zerlegen:

- *Das Inklusionsziel*: Alle BürgerInnen bzw. EinwohnerInnen sollen in akzeptablem Maße am gesamtgesellschaftlichen Wohlstand teilhaben; niemand soll unterhalb des akzeptablen Mindeststandards leben müssen. Im Extremfall heißt das: niemand soll in Armut leben. Kein Haushalt soll weniger als, sagen wir, zwei Drittel des auf die Haushaltsgröße angepassten Durchschnittseinkommens zur Verfügung haben; jeder soll in akzeptablen Unterkünften wohnen; jeder soll im Krankheitsfall Zugang zu vollwertiger medizinischer Behandlung haben.
- *Das Ziel der Chancengleichheit*: Jedes Kind soll eine Vorbereitung auf das Erwerbsleben erhalten, die seine Fähigkeiten optimal entwickelt. Oder negativ ausgedrückt: kein Kind soll deswegen schlechtere Chancen auf eine einträgliche Erwerbsarbeit haben, weil es in einem einkommensschwachen und bildungsfernen Haushalt aufwächst, oder gar weil die finanziellen Mittel zu einer guten Ausbildung fehlen.

Trotz großem finanziellen Aufwand
mehr soziale Exklusion und weniger Chancengleichheit

Vergleichen wir diese, aus gesellschaftspolitischen Überlegungen heraus zu postulierenden Ziele mit dem Erreichten, ist das schnell zu ziehende Fazit überaus ernüchternd. Seit mehr als einem Jahrzehnt nehmen die soziale Polarisierung und die Armut in Deutschland zu.[1] Armut und soziale Marginalisierung werden in zunehmendem Maße „vererbt". An den Bildungseinrichtungen, die weit gehend die Tore für die einträglicheren Berufe öffnen, sind Abkömmlinge aus Unterschichthaushalten heute deutlich weniger präsent als in den ersten Nachkriegsjahrzehnten.[2] Wir sind von sozialer Inklusion und Chancengleichheit weiter entfernt als in den Anfangsjahren der Bundesrepublik, aber das sozialpolitische Budget ist seitdem gewaltig angestiegen.

Warum der steigende finanzielle Aufwand, obgleich die Zielerreichung eher rückläufig ist? Einer der wichtigsten Gründe hierfür ist ebenfalls schnell genannt. Die Problemmasse, die es sozialpolitisch zu bewältigen gilt, ist gewaltig angewachsen.

1. Die Rente, der größte Posten im Sozialbudget ist teurer (und kleiner) geworden, weil die Zahl der Rentner gestiegen und die der Beitragszahler gesunken ist.
2. Gesundheit wird tendenziell teurer, weil der medizinische Fortschritt immer aufwändigere Möglichkeiten bereit stellt, Gesundheit zu erhalten und wiederherzustellen sowie Krankheitssymptome unter Kontrolle zu halten. Auch der zunehmende Anteil älterer, gebrechlicher Menschen spielt eine Rolle, obgleich andererseits die steigende Lebenserwartung auch damit zusammenhängt, dass die Menschen länger gesund bleiben.
3. Viel mehr Leute als früher sind heute auf staatliche Einkommenshilfen angewiesen, weil das Einkommen, das sie auf dem Arbeitsmarkt verdienen, unzureichend ist. Brüchiger gewordene Erwerbsbiografien haben zur Folge, dass viele Menschen wiederholt in diese Abhängigkeit geraten.

[1] BMAS (2008).

[2] Allmendinger u.a. (2008).

4. Die geringeren Erwerbschancen auf dem Arbeitsmarkt verbinden sich mit einer erhöhten Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt, weil mehr Personen als früher aus den Strukturen der Familiensolidarität herausfallen. Insbesondere alleinstehende Mütter sind einem erheblich höheren Armutsrisiko ausgesetzt.
5. Auch die erhöhte Zuwanderung nur bedingt arbeitsmarktfähiger Personen ist hier zu nennen, wenn auch nicht auf gleicher Bedeutungsebene mit den voran genannten Faktoren.

Die Punkte 1 bis 2 bezeichnen nichts Negatives, sondern veränderte Rahmenbedingungen, die ausgesprochen positive Aspekte haben (längeres Leben, Aussichten auf weniger krankheitsbedingtes Leiden), aber für die Sozialpolitik Herausforderungen darstellen. An der Bereitstellung eines größeren Einkommensanteils (wie immer für die sozial Schwachen abgefedert) für die Altersvorsorge und die Gesundheit führt kaum ein Weg vorbei und sollte es auch nicht. Auch hinter Punkt 4 steht ein gesellschaftlicher Wandel, den Viele eher positiv einstufen würden (Emanzipation des Individuums).

Ganz anders sieht es bei Punkt drei aus. Hier wird dem Reparaturbetrieb „Sozialpolitik" etwas aufgeladen, was andere Politikbereiche nicht in den Griff bekommen. An vorderster Stelle steht hier die Arbeitsmarktpolitik, aber auch die Wirtschaftspolitik. Das soziale Teilhabeziel, das die Sozialpolitik entscheidend zu orientieren hat, ist mit eben dieser Politik nicht bzw. nur sehr schwer zu erreichen, wenn die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt in hohem Maße ungünstig sind. Wenn wir also nicht die Sozialpolitik als ein Bündel von staatlichen Maßnahmen, sondern das mit ihr zu verfolgende Ziel der sozialen Teilhabe (Inklusion) in den Mittelpunkt stellen, muss die Sozialpolitik zunächst zur Seite treten. Vielmehr müsste der Arbeitsmarkt dazu gebracht werden, weniger sozialpolitische Problemmasse zu erzeugen, also konkret mehr Menschen im arbeitsfähigen Alter ein „vollwertiges" Einkommen zu verschaffen. Der Sozialpolitik im engeren Sinne kommt dabei in einem zweifachen Sinn flankierende Bedeutung zu:

- als Mittel zur Bewältigung des vom Arbeitsmarkt überlassenen Restproblems

– Unterstützung der Maßnahmen, die den Arbeitsmarkt sozial inklusiv machen sollen.

Eine angemessene Diskussion der Arbeitsmarktpolitik würde jedoch den Rahmen dieses Beitrags sprengen und ist ohnehin einem eigenem Kapitel in diesem Sammelband vorbehalten. Hier gilt es lediglich festzuhalten, dass Sozialpolitik für sich allein leicht überfordert ist, wenn es um das Ziel soziale Inklusion geht – zumindest im Rahmen des traditionellen sozialstaatlichen Gesamtkonzepts (siehe unten).

Was das andere große Gerechtigkeitsziel betrifft, nämlich Chancengleichheit, kommt der Sozialpolitik im engeren Sinne ebenfalls nur eine Nebenrolle zu. Der schwarze Peter liegt hier bei der Bildungspolitik, insbesondere im Hinblick auf vorschulische Bildung von Kindern aus bildungsfernen Haushalten (Unterschichten, Immigranten). Auch wenn wir das Ziel nicht als – kaum je irgendwo verwirklichte – Chancen-*Gleichheit* fassen, sondern weniger ehrgeizig als Chance für alle, eine hinreichend entlohnte Arbeit aufzunehmen, wie es im SPD-Konzept des „vorsorgenden Sozialstaats" im Vordergrund steht, spielt die Bildungspolitik die zentrale Rolle.

Die deutsche Sozialpolitik verteilt um, aber nicht von oben nach unten, sondern von der Mitte (auch der unteren Mitte) nach unten sowie innerhalb der Mitte. Zwar ist die Verteilung der verfügbaren Einkommen in Deutschland deutlich besser als die der Markteinkommen. Aber ein großer Teil dieser Umverteilung findet im Rahmen des Rentensystems statt. Haushalte mit einem sozialversicherungspflichtigen Markteinkommen finanzieren mit ihren Beiträgen die Renten derer, die mit ihren eigenen Beiträgen keine angemessenen Rentenansprüche erworben haben. Die Beiträge sind im Gegensatz zur Einkommenssteuer nicht progressiv und außerdem nach oben durch die Beitragsbemessungsgrenze gedeckelt. Das gleiche Umverteilungsmuster von der Mitte nach unten findet sich auch bei den Krankenkassen. Die Einkommensbeihilfen im Rahmen des reformierten Sozialhilfe- und Arbeitslosenunterstützungssystems sowie die Familienbeihilfen werden aus dem Steuertopf des Staates finanziert, aus dem auch immer mehr Zuschüsse an die Renten- und Krankenkassen fließen. Aber da das Steueraufkommen in Deutschland immer stärker aus Konsumsteuern und Lohnsteuer herrührt, lässt auch hier der Umverteilungseffekt nach. Steuererleichterungen – oft sozialpolitisch motiviert wie die Begünstigung von Familien mit Kindern – kommen überproportional einkommensstärkeren Haushalten zugute.

Sozialpolitik im sozialstaatlichen Gesamtkonzept

Wenn wir von übergeordneten sozialstaatlichen Zielen (Inklusion, Chancengerechtigkeit) ausgehen, kommen wir zu einer Politikdiskussion, in der Sozialpolitik in ein Gesamtkonzept von Politiken eingebettet ist, das ihr bestimmte Beiträge zur Zielerreichung zuweist, aber keineswegs die Hauptlast. Sozialpolitik im engeren Sinne hat dabei zum Teil einen relativ autonomen Zuständigkeitsbereich, nämlich für die konkret definierten Unterziele „gute medizinische Versorgung und Pflege für alle", „Sicherung des Lebensstandards im Alter", „Sicherung des Lebensstandards im Krankheitsfall" und „Sicherung des Lebensstandards bei zeitlich begrenzter Arbeitslosigkeit". Von der inneren Logik her könnte hierzu im Rahmen der deutschen Institutionalität auch die Versorgung mit dem öffentlichen Gut „Bildung" gezählt werden.

Die diversen Sozialpolitiken sind in der Bundesrepublik Deutschland stets eingebettet gewesen in ein Gesamtkonzept, das dem Erwerbseinkommen die Funktion zuschrieb, in „normalen" Zeiten (fast) jedem Haushalt einen akzeptablen Lebensstandard zu gewährleisten, und das zudem davon ausgeht, dass die Familie beträchtliche Solidaritätsfunktionen wahrnimmt (gemeinsames Wohnen, Ernährung, Mobilität, Pflege von Angehörigen). Sozialpolitik war in diesem Kontext nicht nachsorgend, sondern eher komplementär. Aber das Konzept wird der heutigen Realität nicht mehr gerecht. Weder der Arbeitsmarkt noch die Familie leisten in hinreichendem Ausmaß den ihnen zugedachten Beitrag zum Gesamtergebnis „sozial integrierte Gesellschaft".

Die Herausforderung ist es,

– entweder die Realität so zu verändern, dass sie dem Konzept wieder entspricht,

– oder die Sozialpolitik so an die neue Realität anzupassen, dass sie nun ihrerseits die Hauptlast bei der Herstellung einer sozial integrierten Gesellschaft erfolgreich schultern kann.

Die erstgenannte Option wird wohl nicht auf die Familie anwendbar sein, da hier profunde gesellschaftliche Wandlungsprozesse am Werk sind. Aber sie ist die naheliegende Option für den Aspekt „Arbeitsmarkt". Das heißt, sicherstellen, dass wieder annähernd Vollbeschäftigung zu sozial akzeptablen Löhnen herrscht. Die Sozialpolitik kann sich dann weiterhin auf die Absicherung gegen die klassischen Lebensrisiken und die nachsorgende Integration Einzelner mit Sonderbiographien konzentrieren.

Die zweite Option würde den Einsatz des Instruments der Einkommenshilfen (Sozialhilfe, „Hartz IV") gewaltig ausweiten. Die radikalste Variante wäre dabei die eines bedingungslosen Grundeinkommens für alle BürgerInnen/EinwohnerInnen. Eine weniger radikale Variante wäre eine negative Einkommensteuer, die so großzügig bemessen ist, dass sie beim Fehlen eines Erwerbseinkommens volle soziale Teilhabe gewährleistet (wobei dies durch eine erweiterte Bereitstellung öffentlicher Güter, wie z.B. stark subventionierte Wohnungen und stark subventionierter öffentlicher Transport, unterstützt werden kann), und die gleichzeitig so konstruiert ist, dass die Aufnahme auch einer gering bezahlten Arbeit allemal lohnend ist.

Es ist offensichtlich, dass die Wiederbefähigung des Arbeitsmarktes zu seiner ehemaligen sozialstaatlichen Funktion zunächst als die Option anzusehen ist, die mehr im Einklang mit der geltenden gesellschaftlichen Grundvorstellungen steht.

Es gibt aber auch konzeptionelle Überlegungen, die in eine völlig andere Richtung gehen. Die für die politische Diskussion relevanteste sieht einen drastisch abgespeckten Sozialstaat vor, in dem die klassischen sozialen Absicherungsfunktionen privat über den Markt erfolgen und sich die Sozialpolitik auf die Bedürftigen konzentriert, also zu einer ausgesprochen „nachsorgenden" wird. Dies kann in den einzelnen Absicherungssystemen verschiedene Formen annehmen. Das gemeinsame „Strickmuster" wäre jedoch, dass die Absicherung jeweils nach dem Versicherungsprinzip erfolgt und die Beiträge einkommensunabhängig nach den durchschnittlichen Kosten erhoben werden. Der Staat kann dann diejenigen subventionieren, die diesen Beitrag nicht bezahlen können, bzw. die eine besondere „Aufwertung" erfahren sollen (z.B. Rentenansprüche für Mütter). Das Prinzip lässt sich auch auf Dinge anwenden, die bisher als öffentliche Güter bereit gestellt wurden, wie z.B. Hochschul- und Berufsausbildung.

Eine genau entgegen gesetzte, konzeptionelle Überlegung geht dahin, den Bereich der öffentlichen Güter auszuweiten, so dass die Bedeutung des monetären Einkommens abnimmt – für Einkommensschwache wie auch für Gutverdiener.

Soziale Teilhabe lässt sich über beide Wege herstellen. Die Konzeption einer auf Bedürftigkeit konzentrierten Sozialpolitik hat den Vorteil, dass die im öffentlichen Diskurs so sensible Staatsquote abgesenkt werden kann (das Portemonnaie des Bürgers würde indes nicht entlastet). Sozial bedenklich ist dagegen die dann verstärkt auftretende Notwendigkeit des Bedürftigkeitsnachweises, was auf der gesellschaftlich hoch relevanten symbolischen Ebene selbst ein Stück sozialer Exklusion darstellt.

Eine andere Alternative, die von Einigen angedacht wird, weist privaten gemeinnützigen Organisationen („Zivilgesellschaft") eine größere Verantwortung zu. Das dann herrschende Prinzip der Freiwilligkeit lässt allerdings keine vollständige Sicherheit zu. In eine ähnliche Richtung weist der Gedanke, die Familie wieder stärker in die Pflicht zu nehmen. Hier hat der Staat ohnehin Rechtsansprüche und Pflichten definiert (z.B. Unterhalt). Einem verstärkten Rückgriff auf die Familie steht jedoch die Tatsache entgegen, dass diese Institution weithin Not leidend geworden ist und nicht „flächendeckend" funktioniert.

Der umgekehrte Weg, nämlich die Herausnahme traditioneller Funktionen (Pflege, Kinderbetreuung) aus der Familie und ihre Überführung in das sozialstaatliche Angebot oder auch in den mit entsprechenden Subventionsvorkehrungen „inklusionskompatibel" gemachten Markt würde das Bruttoinlandsprodukt und wahrscheinlich auch die Effizienz der Leistungserbringung erhöhen. Außerdem würde die Beschäftigung zunehmen, was zur Lösung des sozialen Kernproblems (ungenügende Erwerbseinkommen) beiträgt.

Wie viel Sozialpolitik können wir uns leisten, wie viel wollen wir uns leisten?

Im Zuge der bereits angesprochenen steigenden Ausgaben für die drei großen Sozialversicherungssysteme sowie vor allem auch für die Unterstützung einkommensschwacher Personen ist das Thema Kosten und deren Finanzierung in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte gerückt. Die Vorstellung ist weit verbreitet, dass die Grenzen der Bezahlbarkeit

erreicht, wenn nicht schon überschritten seien. Dabei ist der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt Deutschlands (um die 30% mit Schwankungen) seit Jahrzehnten eher erstaunlich stabil angesichts der Zunahme der Anzahl der Rentner und Arbeitslosen. So erklärt sich schon zum guten Teil das höhere Armutsrisiko, da zwangsläufig die Ausgaben pro Empfänger zurückgehen mussten. Die seit Jahren geführte Reformdebatte ist vom Imperativ der Kostenbegrenzung dominiert. Die Frage nach der Zielerreichung tritt demgegenüber in den Hintergrund, sei es, dass verstärkt die Effizienzfrage aufgeworfen wird (gleiche Wirkung mit weniger Finanzaufwand), sei es, dass aus Kostengründen Abstriche in der Zielerreichung als unabweisbar angesehen werden.

Tatsächlich geht es um Ausgabenpräferenzen. Die politisch in Nationalstaaten organisierten Gesellschaften müssen politisch, über die demokratischen Willensbildungsprozesse, entscheiden, wieviel sie kollektiv für die Alterssicherung, die diversen Risikovorsorgen und für die Solidarität mit den sozial schwächeren MitbürgerInnen aufwenden wollen. Die Entscheidung hat grundsätzlich nichts mit ökonomischen Sachzwängen, sondern nur mit kollektiven Präferenzen zu tun. Anders ausgedrückt: die Frage ist nicht „Wieviel *können* wir uns leisten?", sondern „Wieviel *wollen* wir uns leisten?"

Wenn die gewohnten Leistungen der diversen sozialstaatlichen Arrangements aus den genannten Gründen immer teurer werden, dann kann die Gesellschaft – über die politischen Willensbildungsprozesse – entscheiden, mit einem geringeren Leistungsumfang als bisher vorlieb zu nehmen, um nicht mehr bezahlen zu müssen. Sie kann aber auch entscheiden, die höheren Kosten zu tragen und stattdessen bei anderen Ausgabenarten zurückzustecken. Diese anderen Ausgabenarten können der individuelle Konsum sein, weil man nämlich für eine höhere Steuer- und Abgabenlast optiert. Es können aber auch andere *öffentliche* Ausgaben sein, die man angesichts der steigenden Sozialstaatsausgaben reduzieren will – etwa die Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur, die Verteidigung oder die Subventionierung der Landwirtschaft.

In der politischen Debatte wird dies anders gesehen. Da geht es um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, des Standorts Deutschlands oder des Faktors „Arbeit". Das liegt vor allem an der Art und Weise, wie die drei großen sozialen Sicherungssysteme Rente, Gesundheit und Arbeitslosigkeit finanziert werden. Über den demokratischen Willensbildungsprozess entscheiden die BürgerInnen nicht nur darüber, wieviel *sie* für die diversen Vorsorgearten aufwenden wollen. Sie entscheiden auch darüber, wieviel die Unternehmen bezahlen sollen, weil die Beiträge zu den Sicherungssystemen zur Hälfte von den Arbeitgebern getragen werden.

Erhöhte Sozialbeiträge führen somit gleichsam automatisch zu einer Erhöhung der Arbeitskosten; denn die Arbeitgeberbeiträge gelten als Zusatzleistung zum Lohn. Ihre Höhe wird nicht mit den Gewerkschaften ausgehandelt, sondern sie wird von den diversen Sozialkassen vorgegeben (so wie es eben ihr Ausgabenbedarf erfordert). Natürlich könnte eine Erhöhung der vom Arbeitgeber getragenen Sozialabgaben durch eine Verminderung des Bruttolohns ausgeglichen werden. Aber das wird von den Arbeitnehmern nicht akzeptiert, weil sie die Arbeitgeberbeiträge nicht als Bestandteil des Lohnes ansehen, sondern eben als eine Zusatzleistung des Arbeitgebers. Damit aber wird automatisch mit jeder Erhöhung der Sozialbeiträge die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit aufgeworfen. Es ist dabei unerheblich, ob in jedem Einzelfall tatsächlich die Wettbewerbsfähigkeit gefährdet ist oder die Erhöhung von den Unternehmen „weggesteckt" bzw. auf die Kunden überwälzt werden könnte. Es geht darum, dass die Fragestellung von der politischen Ebene der Präferenzen auf die ökonomische Ebene der Belastbarkeit verschoben wird. Um sie zurückzuführen auf die Ebene der kollektiven Präferenzen, wo sie eigentlich hingehört, dürften die drei großen sozialen Versicherungssysteme nicht von Beiträgen der – im Wettbewerb stehenden – Unternehmen mitfinanziert werden. Die Alternativen sind

- obligatorische Beiträge der zu versichernden Personen (das müssen nicht nur Arbeitnehmer, sondern können im Extremfall auch alle BürgerInnen sein)

- öffentliche Mittel aus dem allgemeinen Steuertopf.

Bei beiden könnten die BürgerInnen *politisch* entscheiden, wieviel Vorsorge und wieviel Solidarität sie sich kollektiv leisten wollen, so wie dies bei der Sozialhilfe schon immer der Fall war und auch heute beim Arbeitslosengeld II (Hartz IV) der Fall ist. Die Belastung der Unternehmen würde durch die mit den Gewerkschaften auszuhandelnden Bruttolöhne, die Steuern und darüber hinaus die kostenwirksamen staatlichen Auflagen (zum Arbeits-, Verbraucher-, Umweltschutz etc.) bestimmt, nicht aber durch die Kosten der sozialen Sicherungssysteme.

Die wegfallenden Arbeitgeberbeiträge könnten in einer einmaligen Aktion den Bruttolöhnen zugeschlagen werden, was ökonomisch gesehen lediglich eine Umetikettierung wäre. Aus solchermaßen erhöhten Bruttolöhnen würden die Arbeitnehmer dann – sofern man bei der Beitragsfinanzierung bleibt – ihre Beiträge zur Rentenversicherung, zur Krankenkasse usw. zahlen, so wie sie daraus auch die obligatorische Haftpflichtversicherung für ihr Fahrzeug, die Miete für ihre Wohnung, den Transport zum Arbeitsplatz usw. bezahlen. Bei einer Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme aus Steuermitteln, wie dies rigoros in Dänemark (aber ergänzend auch immer mehr in Deutschland) gemacht wird, ist natürlich darauf zu achten, dass die Steuerbelastung der Unternehmen im Rahmen dessen bleibt, was mit internationaler Wettbewerbsfähigkeit vereinbar ist und gegebenenfalls Einkommenssteuern, indirekte Steuern sowie solche auf Grund und Boden erhöht werden. Auch dies sind in erster Linie *politische* und nicht von der Ökonomie diktierte Entscheidungen.

Eine Abkehr von der Fokussierung der sozialen Absicherung auf abhängig Beschäftigte brächte einen weiteren Finanzierungsvorteil. Das ganze Gewicht der solidarischen Mitfinanzierung der Bedürftigen würde nicht auf die seit Jahren schrumpfende Gruppe der voll beitragsfähigen, weil hinreichend entlohnten Arbeitnehmer (und deren Arbeitgeber) fallen und somit diese Arbeitsplätze verteuern. Andere Gutverdiener würden mit an der Aufbringung des für den gewünschten Leistungsumfang benötigten Beitragsvolumens beteiligt – was sie heute indirekt auch durch die Hintertür der steigenden Staatszuschüsse zu den Renten- und Krankenkassen werden.

Mehr Effizienz in der Sozialpolitik?

Unter dem Eindruck ausufernder Kosten bei insgesamt abnehmender Zielerreichung wird verstärkt die Effizienzfrage gestellt. Kann man mit dem gigantischen Mitteln, die für Sozialpolitik ausgegeben werden, nicht mehr erreichen? In diesem Zusammenhang wird u.a. auf Überlegenheit privater, marktwirtschaftlicher Lösungen hingewiesen, weil dort der Wettbewerb als „Effizienzpeitsche" wirkt. Dies ruft wiederum leicht ideologisch begründete Zurückweisung hervor. Jede Pauschalantwort auf die Effizienzfrage, sei sie bejahend oder verneinend, ist indes mehr als fragwürdig. Die Ziele der einzelnen sozialpolitischen Sparten divergieren

so stark, dass die Effizienzfrage in ganz unterschiedlicher Weise zu stellen und manchmal auch wenig sinnvoll ist, weil der Mitteleinsatz durch das Ziel praktisch festgelegt und eher die Frage nach der sozialpolitischen Gesamtkonstruktion entscheidend ist.

Lediglich einige Randaspekte von Effizienz haben überall eine gewisse, wenn auch nicht zu große, Relevanz. Hierzu gehört vor allem der administrative Aufwand. Andere Aspekte, z.B. die missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen, treten auf mehreren Teilgebieten, aber nicht auf allen, auf.

In einem weiter gefassten Sinn bezieht sich die Effizienzfrage nicht nur auf die Relation von Kosten und Zielerreichung, sondern auch auf die volkswirtschaftlichen und darüber hinaus die gesellschaftlichen „Nebenwirkungen". So gesehen, kann eine sozialpolitische Konzeption „ineffizient" sein, die der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft nachhaltig schadet, die Anreize zur Leistungszurückhaltung gibt oder die die politische Akzeptanz des Sozialstaates bzw. auch der Gesellschaftsordnung aushöhlt. Eine in diesen erweiterten Dimensionen „effiziente" Sozialpolitik muss ein wichtiges Ziel aller Reformbemühungen sein – aber nicht das einzige. Konzeptionelle Priorität hat der kollektive, demokratisch zu bestimmende Wille der BürgerInnen hinsichtlich der Vorsorge- und Gerechtigkeitsziele, die man erreichen will, und der Kosten, die man bereit ist, dafür zu tragen.

Auch unter diesem Aspekt führt eine Gesamtbetrachtung nicht sehr weit. Sie würde auf der Ebene abstrakter Begriffe zu scheinbar stimmigen Aussagen führen, die der Heterogenität des Komplexes „Sozialpolitik" wenig gerecht werden. Die Diskussion sozialpolitischer Optionen wird deshalb im Folgenden auf der Ebene der drei wichtigsten Teilbereiche geführt, nämlich Rente, Gesundheit und Einkommenshilfen für Bedürftige. Da den meisten Bereichen sowie auch dem Thema Arbeitsmarkt, das eine zentrale Rolle im Zusammenhang mit den Einkommenshilfen spielt, eigene Kapitel in diesem Sammelband gewidmet sind, wird auf die meisten Detailfragen nicht eingegangen. Stattdessen wird versucht, die Platzierung der diskutierten Bereiche im sozialpolitischen Gesamtkomplex und in der Struktur der zugehörigen Politikdebatte sichtbar zu machen. Dabei geht es um Ziele, um Effizienz im oben erweiterten Sinne und um grundlegende politische Optionen.

Altersvorsorge

Das Rentensystem dient ganz überwiegend dem Ziel der – für Arbeitnehmer obligatorischen – Einkommensverstetigung über den Lebensverlauf hinweg, wenngleich auch einige Umverteilungsaspekte zugunsten spezifischer Personenkategorien (Eltern, Personen mit langer Ausbildungszeit) miteingebaut sind. Dass die Vorsorge für die Zeit nach dem Erwerbsleben signifikant teurer wird, liegt in erster Linie an der Zunahme der Zahl der Rentner pro Erwerbstätige.

Beim Umlageverfahren, auf dem das deutsche Rentensystem weitest gehend immer noch basiert, erwirtschaften die wirtschaftlich Aktiven den Konsum von immer mehr Rentnern, da sie einen Teil ihres laufenden Einkommens an die Rentner abtreten – und damit ihrerseits Rechte auf späteren Rentenbezug erwerben. Das alternative Kapitalansparverfahren basiert im Prinzip darauf, dass die Aktiven für ihren eigenen Lebensabend sparen und so einen Teil des „Konsumkuchens" für die Rentner, die ihr Erspartes auflösen, übrig lassen. Beim Kapitalansparen ist das Verhältnis Aktive zu Rentner nicht unmittelbar relevant. Höhere Vorsorgekosten entstehen „lediglich" durch den Anstieg der Lebenserwartung. Aber wenn das Ansparvolumen der Aktiven nicht dem Entsparen der Rentner entspricht, kann das dann entstehende makroökonomische Ungleichgewicht zu einer Entwertung der Rentenansprüche oder zur Strangulierung wirtschaftlichen Wachstums durch eine stabilitätsorientierte Geldpolitik führen. Bei massiver Entwertung von angespartem Rentner-Kapital – etwa infolge einer Finanzkrise – wird es wohl oder übel ein ad-hoc-Umlageverfahren dergestalt geben, dass der Staat mit Steuermitteln (also letztlich den „Solidarbeiträgen" der ganzen Nation) in die Bresche springt. Dem demographischen Kostendruck kann man nicht dadurch entkommen, dass man das System auf Kapitalansparen umstellt.

Die Gesamtproblematik würde durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit entschärft. Zudem würde der gesellschaftliche Wohlstand erhöht, wenn gleichzeitig dafür Sorge getragen wird, dass der Arbeitsmarkt das erhöhte Angebot absorbiert. Eine Heraufsetzung des Rentenalters für alle ist dabei keineswegs der einzige Weg. Man kann Anreize zum freiwilligen Weiterarbeiten über die 65 hinaus setzen und man kann die Möglichkeiten zur Frühverrentung signifikant einschränken.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist nicht die einzige Altersfürsorge. Das Gesamtkonzept räumt in Deutschland – wie in vielen anderen

Ländern auch – der zusätzlichen Altersvorsorge auf Unternehmensebene (Betriebsrente) einen wichtigen Platz ein. Dies erhöht die Komplexität/Diversität des Systems und stärkt (aus den oben diskutierten Gründen) die Robustheit der Altersvorsorge der betreffenden Arbeitnehmer. Ökonomisch gesehen handelt es sich um einen Lohnbestandteil, über den dem Arbeitnehmer die freie Verfügung entzogen ist, wie bei den anderen Sozialversicherungsbeiträgen auch. Es sind zusätzliche Lohnnebenkosten. In dem Maße, wie die betrieblichen Pensionsfonds auf den Kapitalmärkten angelegt werden, unterliegen sie auch deren Risiken.

Kann man die Altersvorsorge effizienter organisieren? Sicher in dem Maße, wie man den Verwaltungsaufwand und zu diesem Zweck die Komplexität des Systems reduziert. Darüber hinaus jedoch kaum. Ob Kapitalansparen oder die Teilnahme am Umlageverfahren die günstigere Relation von berufslebenlangem Aufwand und späterer Rente bringt, hängt von Unwägbarkeiten ab, die über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten nicht abzuschätzen sind. Grundsätzlich ist das Umlageverfahren günstiger, wenn das Wirtschaftswachstum und damit der Anstieg der Reallöhne, höher ist als der Zins, wie es in einer gut funktionierenden Wirtschaft sein sollte. Stärker ins Gewicht fallen wohl die möglichen Verwerfungen: politische Rebellion der jungen Generation, die das Vertrauen ins herkömmliche Rentensystem verloren hat, auf der einen Seite, Kapital vernichtende Finanzkrisen auf der anderen.

Gesundheit

Die gesetzlichen Krankenkassen stehen wegen der Figur der Lohnnebenkosten ebenso unter dem Druck, die Beiträge zu stabilisieren wie die Rentenkassen. Diesem Druck wurde mit einer schleichenden Leistungsreduzierung stattgegeben, mit der Folge einer schleichenden Entsolidarisierung. Die Gesunden kommen in geringerem Maße für die Kranken, die Einkommensstarken in geringerem Maße für die Einkommensschwachen auf. Außerdem werden Gesundheitsdienstleistungen für die BürgerInnen insgesamt teurer, weil Leistungsbereiche aus dem Preisdruck, den die Krankenkassen auf die Anbieter ausüben, entzogen werden. Der Anreiz nimmt zu, über eine private Versicherung eine „vollwertige" Abdeckung zu kaufen. Dies wiederum erweitert den Spielraum der Anbieter (Ärzte etc.), sich aus dem „Billigsegment" der Kassenmedizin zurückzu-

ziehen und sich verstärkt dem lukrativeren Privatsegment zuzuwenden, was die Tendenz zur „Zweiklassenmedizin" verstärkt.

Soll das Ziel sein „Gute Heilbehandlung für alle" (da Gesundheit auch nicht ansatzweise denen vorbehalten sein soll, die dafür bezahlen können), müssten die „Schleichwege" zur Zweiklassenmedizin verbaut werden. Zu diesem Ziel gibt es mehrere Wege. Am einfachsten wäre es mit einer für alle BürgerInnen obligatorischen Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung, die folgende Strukturmerkmale aufweist:

- vollwertiger Versicherungsschutz
- kein Risikoausschluss
- Beiträge gestaffelt nach Einkommen.

Um Heil- und Vorsorgebehandlung, die solchermaßen für alle zugänglich wird, möglichst effizient, d.h. kostengünstig bereit zu stellen, gibt es eine Reihe von Vorkehrungen, die sowohl das Preisverhalten der Anbieter als auch das Nachfrageverhalten der Leute disziplinieren. Zu nennen sind hier:

- Selbstbeteiligungsoptionen
- Kostentransparenz (und damit auch Kontrolle) für die Patienten
- Boni für „Schadensfreiheit"
- Aufwertung der Krankheitsvorbeugung im Leistungsangebot der Krankenkassen.
- Aushandlung der Preise mit den Anbietern, so wie dies die gesetzlichen Krankenkassen im Namen ihrer Mitglieder – gleichsam wie eine Patientengenossenschaft – schon immer taten.
- Förderung großbetrieblicherer Angebotsformen (Polikliniken statt niedergelassene Ärzte).

Zu überlegen wäre auch, ob die Krankenkassen medizinische Forschung betreiben (lassen) sollen, die weniger als die kommerzielle Forschung an der kaufkräftigen Nachfrage und mehr am Bedarf ausgerichtet ist.

Die Gesundheitsvor- und fürsorge ist ein Bereich, in dem Wettbewerb das Preis-Leistungs-Verhältnis für den Verbraucher (unmittelbar die Patienten, mittelbar die Versicherungsnehmer) grundsätzlich verbessern kann. Andererseits ist Gesundheit ein Bereich mit einem äußerst hohen

Informationsvorsprung der Anbieter gegenüber den Nachfragern. Das macht den Preiswettbewerb suspekt (Verdacht schlechterer Qualität/Leistung) und den Leistungswettbewerb schwierig. Marktbeobachtung durch Patienten ist nur im Medikamenten-Einzelhandel realistisch, wo Marken für Vergleichbarkeit sorgen. Darüber hinaus bräuchten Patienten kompetente „Anwälte", die für sie Leistungsvergleiche durchführen und die Ergebnisse bekannt machen. Krankenkassen können diese Funktion übernehmen, aber auch eine Art „Stiftung Warentest" für den Gesundheitssektor.

Macht Wettbewerb unter den Versicherern den Gesundheitsschutz billiger? Das könnte dann der Fall sein, wenn die Versicherer versuchen, mit den Anbietern möglichst günstige Preise für ihre Kunden auszuhandeln. Aber wahrscheinlich würde Derartiges nur bei einer „Ärzteschwemme" funktionieren, da die Anbieter sich sonst dem Preisdruck verweigern können. Geballte Nachfragemacht in der Hand *einer* als „Patientengenossenschaft" wirkenden Krankenkasse dürfte effektiver sein.

Unterstützung Einkommensschwacher

In der Gesamtkonzeption des deutschen Sozialstaats hatte die Unterstützung einkommensschwacher Haushalte durch Geld aus der Staatskasse eine ausgesprochene Residualfunktion. Sie sollte den Einzelfällen Rechnung tragen, in denen Personen im Erwerbsalter, zumal solche mit Kindern, im Arbeitsmarkt nicht richtig Fuß fassen und dann auch keine angemessenen Rentenansprüche erwerben können. Die Hauptgründe für solche wirtschaftlichen Unglücksfälle wurden in längeren Krankheiten, in der Überforderung alleinstehender Mütter oder auch in psychischen Problemen wie Drogenabhängigkeit oder schweren Verhaltensstörungen gesehen. Für den erwachsenen „Normalmenschen" war ein angemessenes Erwerbseinkommen vorgesehen, das über das Rentensystem auch den Lebensabend absichert und im Übrigen durch spezielle Umverteilungssysteme (am wichtigsten davon die Krankenkassen, aber auch Familienbeihilfen und evtl. das Angebot von Sozialwohnungen) sowie öffentliche Güter (insbesondere ein umfassendes Gratisbildungsangebot) entlastet wird. Transfereinkommen sind die unmittelbarste Form der Armutsbekämpfung, sie setzen – „nachsorgend" – da an, wo Armut auftritt und werden flankiert durch Wohngeld.

Dass Armut, wie ursprünglich gedacht, heute kein biographischen Besonderheiten geschuldetes Einzelphänomen mehr ist, liegt daran, dass das zentrale Element der Gesamtkonzeption, nämlich der Arbeitsmarkt, seine Funktion nicht mehr in der ihm zugedachten Weise erfüllt. Es gibt dauerhaft viel mehr Arbeitslose als in der Konzeption vorgesehen und viele Erwerbstätige werden so gering entlohnt, dass sie trotz Arbeit auf staatliche Transfereinkommen angewiesen sind. Dadurch wird das System der Einkommenshilfen überfordert, obwohl es seinen unmittelbaren Zweck in hohem Maße erfüllt. Für eine angemessene Teilhabe aller am nationalen Wohlstand (soziale Inklusion) bedarf es eines angemessen funktionierenden Arbeitsmarkts.

Die Suche nach den Ursachen für das „Versagen" des Arbeitsmarktes hat den Blick wieder auf das System der Einkommenshilfen gelenkt. Diesen wurde von vielen Seiten ein beträchtlicher Teil der Schuld für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zugeschoben. Sie würden vielen Menschen eine Lebensalternative bieten, die sie dem Aufnehmen einer ungeliebten Arbeit vorzögen, sie seien also aus volkswirtschaftlicher Sicht in hohem Maße ineffizient. Diese Sicht stand Pate bei den so genannten Hartz-Reformen.

Im Gefolge dieser Reformen gab es dank des Wirtschaftsaufschwungs 2006/2007 in der Tat ein signifikantes Beschäftigungswachstum. Aber die Armut, die in den vorausgegangenen Jahren nahezu dramatisch zugenommen hatte, ging kaum zurück. Der Arbeitsmarkt blieb ein Mechanismus der sozialen Exklusion, die mehr und mehr in Form von prekärer Erwerbsarbeit (schlechte Entlohnung, schlechte Arbeitsbedingungen, geringe Jobsicherheit) in Erscheinung trat. Der Bedarf an Einkommenshilfen (Aufstockung) blieb hoch. Es erwies sich, dass mehr Erwerbsarbeit nicht mit mehr Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand gleichzusetzen ist. Das System der Einkommenshilfen hingegen ist nicht angelegt, das zu leisten, was der Arbeitsmarkt nicht zu Wege bringt.

Reformperspektiven

Sozialpolitik ist in Deutschland heute in zweifacher Weise nicht mehr stimmig:

- Sie ist überfrachtet mit Problemen, die vom „Versagen" anderer Politikbereiche herrühren.

- Sie wird in ihren eigenen spezifischen Aufgabengebieten von scheinbaren ökonomischen Sachzwängen zunehmend unter Druck gesetzt und der Gestaltung im Einklang mit dem politischen Mehrheitswillen entzogen.

Um das Problem der Überforderung zu beheben, ist eine Bildungspolitik angesagt, die (fast) alle arbeitsfähigen BürgerInnen/EinwohnerInnen in hohem Maße arbeitsmarkttauglich macht und hält, sowie eine Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, die die solchermaßen aufgewertete Arbeitskraft zu akzeptablen Bedingungen in Lohn und Brot bringt. Sieht man dies angesichts zunehmender Niedriglohnkonkurrenz und insgesamt schleppenden Wirtschaftswachstums als unrealistisch an, stünde in der Tat eine gewaltige Ausweitung des Systems der Einkommenshilfen (sowie evtl. der öffentlichen Güter) an – etwa in Richtung eines garantierten Grundeinkommens für jedermann.

Um Alters- und Gesundheitsvorsorge zu einer Sache des Mehrheitswillens zu machen (wieviel *wollen* wir uns leisten?), müsste die irreführende Kategorie der Arbeitgeberbeiträge aufgegeben und die Finanzierung auf Bürgerbeiträge oder/und Staatszuschüsse aus Steuereinnahmen umgestellt werden.

Eine radikale Kehrtwendung wäre an der Arbeitsmarktfront erforderlich. Nur in dem Maße, wie man sich tatsächlich der nicht-prekären Vollbeschäftigung annähert, kann die nachsorgende Dimension des Sozialstaats in den Hintergrund treten. Der einfachste und konsensfähigste Weg, dorthin zu gelangen, ist dauerhaft schnelles Wirtschaftswachstum. Dies kann jedoch keine politische Kraft einfach beschließen. Wirtschaftswachstum ist nur sehr begrenzt machbar. So bleiben folgende, höchst kontroverse Alternativen bzw. Ergänzungen:

- Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskraft durch (sinnvolle) öffentliche, solide steuerfinanzierte, Beschäftigung,
- Verringerung der angebotenen Arbeitsleistung durch Verkürzung der Regelarbeitszeiten und auch durch wiederkehrende Fortbildungen,
- Einflussnahme auf die Preisgestaltung auf dem Arbeitsmarkt durch Mindestlohnvorgaben und Stärkung gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht (die freilich mit Beschäftigungsverantwortung auszuüben wäre).

Ein politisches Zentralprojekt bietet sich an, das Fortschritte in mehrere der genannten Richtungen gleichzeitig bringen kann: umfassende Anstrengungen an der Bildungsfront. Diese kommen der Chancengleichheit zugute, sie machen mehr Menschen verfügbar für die lohnenderen Segmente des Arbeitsmarkts, sie erhöhen die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und verbessern so die Chancen auf wirtschaftliches Wachstum, sie schaffen Beschäftigung im Bildungssektor, sie verbessern die Arbeitsmarktchancen von zwei besonderen Problemgruppen, nämlich den alleinerziehenden Müttern (Kindertagesstätten!) und den jungen Menschen mit Migrationshintergrund.

Ob all das genügt, Niedriglohnarbeit und damit den Bedarf an nachsorgender Sozialpolitik drastisch zu verringern, muss vorerst dahin gestellt bleiben. Es sollte nicht übersehen werden, dass die zumindest bis zur gegenwärtigen Wirtschaftskrise dominierende Strömung mit ihrer Akzentuierung marktwirtschaftlicher Lösungen vom Vorsorgegedanken wegführt und – ohne dies wahrscheinlich zu wollen – das Nachsorge-Element zunehmend in den Vordergrund geraten lässt.

Literaturverzeichnis

Allmendinger, J./Nikolai, R./Ebner, C. (2008): Bildung und Chancengleichheit in Deutschland. In: Kocka, J. (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Perspektiven, Bonn, S. 205-227

Backes, G. M./Amrhein, L./Wolfinger, M. (2008): Gender in der Pflege. Herausforderungen für die Politik. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Bäcker, G. u.a. (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland (2 Bde.), Wiesbaden

BMAS (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. URL: http://www.bmas.de/coremedia/generator/26896/lebenslagen__in__deutschland__der__3__armuts__und__reichtumsbericht__der__bundesregierung.html