

Agenda 2005 Optionen der Sozialreform

Michael Opielka

In Deutschland besteht ungeachtet aller Unkenrufe ein hoher „sozialstaatlicher Konsens“: in den alten Ländern präferiert eine Mehrheit von 58% der Bevölkerung ein sozialdemokratisches Modell einer staatlichen Verantwortung für mehr oder weniger ausgeprägte Ergebnisgleichheit und Vollbeschäftigung, in den neuen Ländern plädieren 72% sogar für ein sozialistisches Modell, das noch zusätzliche Staatsinterventionen in die Ökonomie wie die Kontrolle von Löhnen und Gehältern umfasst.¹ Die Konflikte um die von der rot-grünen Bundesregierung verfolgten sozialpolitischen Reformen der sogenannten „Agenda 2010“ können vor diesem Hintergrund als Ausdruck erlebter Gerechtigkeitslücken gelesen werden. Die Bevölkerung sieht im Sozialstaat eine Vergemeinschaftung von Lebensrisiken, aber auch den Garanten für relative Gleichheit der Lebenschancen aller Bürger.

Die „Agenda 2010“ behauptet, soziale Gerechtigkeit durch eine Reihe kleinerer Eingriffe in sozialpolitische Rechtspositionen erhalten zu können. Die Bürger scheinen davon allerdings nicht überzeugt. Der Grund liegt tiefer, als die politische Elite glauben machen will. Bereits die effektvolle, aber wenig glaubwürdige Zahl „2010“ weckt Zweifel am Zeithorizont. Insbesondere die sogenannte „Rürup-Kommission“ deutete eine Vielzahl weiterer Einschnitte in die soziale Sicherung an (höhere Ruhestandsgrenzen, weitere Privatisierung der Krankenversicherung usw.). Die „Agenda 2010“ polarisiert. Einerseits stärken „100 Ökonomen“ dem Bundeskanzler den Rücken und argumentieren für einen „Reformaufbruch“, der für Liberalisierung bei Zuwanderung, im Gesundheitssystem, der Alterssicherung und vor allem auf dem Arbeitsmarkt eintritt.² Sozialpolitische Zeitdiagnostiker wie Claus Offe wiederum identifizieren Widersprüche zwischen liberalem Deregulierungseifer und sozialdemokratischem Vollbeschäftigungsmythos: „Wenn wir soziale Sicherheit gewährleisten wollen, müssen wir sie partiell abschaffen. So einen Satz hätte man früher mit gutem Grund einen Widerspruch genannt. Heute nennt man ihn Agenda 2010.“³ Vielleicht wäre es angebracht, den Zeithorizont in realistischer zu fassen: so könnte die rot-grüne Regierung noch innerhalb der laufenden Legislaturperiode (bis „2005“) einen weiterreichenden Reformwillen zeigen und die Signale für mittelfristige, tatsächlich bis „2010“ reichenden Reformschritte auf grün setzen.

Im folgenden soll eine Skizze für einen Zwei-Stufen-Plan angedeutet werden, der mit einigen Tabus bricht und zugleich den bisherigen Pfad der deutschen Sozialpolitikentwicklung umsteuert, auch wenn die Mehrheit der Sozialpolitikwissenschaftler seit

¹ Vgl. Edeltraud Roller, Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-30, 2002, S. 15

² „Den Reformaufbruch wagen!“ Aufruf von 100 Ökonomen, 24.5.2003, n-tv.de/CNN.de

³ Claus Offe, Politik mit der Agenda 2010: Panikreaktion, Machtkalkül oder Reform? Rede Zukunftskongress Bündnis90/Die Grünen, 24.5.2003, Ms.

einiger Zeit die „Pfadabhängigkeit“ der Sozialpolitik in eigentümlich positivistischer Weise entdeckt hat. In einem ersten Schritt wird eine knappe Analyse der anstehenden Aufgaben für eine zeitgemäße Sozialpolitik versucht. Darauf folgt eine systematische Deutung der Strukturen des deutschen Sozialstaats und seiner Entwicklungsmöglichkeiten. Im dritten Schritt werden Vorschläge gemacht. Sie sind, dies vorneweg, für eine rot-grüne Sozialpolitik teils starker Tobak.

Herausforderungen

Lösungsvorschläge sollen Probleme lösen. Was aber sind die größten Probleme des deutschen Sozialstaats? Darüber herrscht weder in der Fach- noch in der öffentlichen Debatte Konsens. Gern wird beispielsweise eine hohe Abgabenlast in Deutschland angeprangert. Andere beklagen eine korporatistische Versäulung von Verbänden, Klientelismus oder ganz allgemein ein Anspruchsdenken. Wieder andere verweisen auf sich teils verschärfende Ungleichheiten, auf die grassierende Kinderarmut oder auf demographische Verwerfungen, die im Verbund mit hoher Staatsverschuldung den Generationenvertrag zuungunsten künftiger Generationen auslegen. Für alle diese Klagen lassen sich empirische Belege finden. Hier sollen nun fünf Problemkomplexe fokussiert werden, die den Vorzug haben, dass sie auch theoretisch gut abgesichert sind:

1. Die zentrale Herausforderung an den deutschen Sozialstaat ist die *Globalisierung*. Wie vor allem Fritz W. Scharpf in zahlreichen Beiträgen herausgearbeitet hat, liegt das Problem allerdings kaum in der Weltmarktkonkurrenz, sondern in unglücklichen Konstruktionsmerkmalen des deutschen Sozialstaats im Vergleich. Die Abgabenbelastung sagt dabei wenig aus. So lag die Gesamtbelastung durch Steuern und Sozialabgaben Ende der 90er Jahre im Durchschnitt der angelsächsischen Länder bei 34% des BIP, bei den kontinentaleuropäischen Sozialstaaten bei 44% und bei den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten sogar bei 53%. Ein linearer Zusammenhang zwischen Abgaben- und Beschäftigungsquote fehlt jedoch, letztere betrug in Skandinavien 73%, bei den Angelsachsen 67% und in Kontinentaleuropa nur 59%. Scharpfs Kernthese legt die zentrale Schwachstelle vor allem auch des deutschen Sozialstaats offen: so führt er in den vom Weltmarkt lokalen Dienstleistungsbranchen so wenig öffentliche Beschäftigung wie die angelsächsischen Länder und zumeist noch weniger Arbeitsplätze in den privaten Dienstleistungen als die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten. Der Grund liegt in den Finanzierungs- und Leistungsstrukturen: es werden vor allem Transfers statt Dienstleistungen finanziert und die Finanzierung erfolgt vor allem aus Sozialabgaben statt aus Steuern und bei letzteren vergleichsweise gering aus Einkommenssteuern.⁴ Somit läge die Erwerbslosigkeit in Deutschland um mehr als 2 Mio. Personen niedriger, wenn entweder dem angelsächsischen oder dem skandinavischen Dienstleistungspfad gefolgt worden wäre. Der deutsche Sozialstaat ist unter diesen Bedingungen weitaus globalisierungsanfälliger als andere Sozialstaatsmodelle. Die Frage der Zuwanderung hat mit diesem Strukturproblem im übrigen nichts zu tun. Sie ist allein ein kulturelles Problem oder eine kulturelle Chance und sollte auch so gelöst werden.
2. Der zweite Problemkomplex betrifft das *Geschlechterverhältnis* und die sozialpolitische *Rolle der Familie*. In seinem neuesten Buch hat der Sozialpolitikforscher Gøsta Esping-Andersen, der als Verfechter des skandinavischen

⁴ Vgl. Fritz W. Scharpf, Sozialstaaten in der Globalisierung, in: MaxPlanckForschung, JV 2000, S. 12-23

Wohlfahrtsstaatsmodells bekannt wurde, die zentrale Rolle der Familie für die Zukunft der Sozialpolitik hervorgehoben.⁵ Um die Entwicklungschancen aller Kinder zu erhöhen und so soziale Exklusion zu vermeiden, spielen neben der Bildungspolitik die Familien- und die Geschlechterpolitik die Hauptrolle. Der deutsche Sozialstaat basiert noch immer auf dem Modell der Hausfrauenehe, auch wenn in Ostdeutschland durch die DDR-Geschichte zumindest die Idee der Gleichstellung beider Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt lebendig ist. Die Erwerbsbeteiligung der (west-)deutschen Frauen und ihr Wunsch nach eigenständiger sozialer Sicherung steigt, obwohl im europäischen Vergleich Deutschland bei zahlreichen Indikatoren der Familien- und Geschlechterpolitik die rote Laterne trägt.⁶ Hauptproblem ist der unterausgebaute Sektor sozialer und pflegerischer Dienstleistungen, sowohl in öffentlicher wie privater Trägerschaft. Als Vorzug dieser verzögerten Geschlechtermodernisierung könnte sich womöglich erweisen, dass die Anerkennung der in den Familien erbrachten Arbeit zu einem erweiterten Arbeitsbegriff innerhalb der sozialstaatlichen Strukturen führt – der es auch für Männer attraktiv macht, Familienaufgaben zu übernehmen. Noch ist die Realität eher kläglich: Teilzeitarbeit gilt noch immer als peripher, Männer nehmen an ihr faktisch in Deutschland nicht teil, eine Teilzeitorientierung für Führungskräfte ist auch unter Rot-Grün noch nicht beobachtet worden. Frauen tragen die Hauptlast der Familienarbeit und reduzieren damit ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

3. Das dritte Problemfeld ist das *Generationenverhältnis*. Hier befindet sich Deutschland in breiter und schlechter Gesellschaft. Eine Idee für ein produktives Altern statt einer komfortablen oder gar ärmlichen Aussonderung (bis hin zur „Euthanasie“) der immer älter werdenden Bevölkerung ist kaum zu erkennen. Während auf dem Arbeitsmarkt eher eine Art Jugendwahn zu Problemen führt, resultieren die sozialstaatlichen Finanzierungsprobleme aus Mobilität und Individualisierung. Sie sind kurzfristig kaum zu lösen. Mittelfristig wird die Sozialpolitik jedoch nicht umhin kommen, die älteren und die jüngeren Generationen wieder stärker in tatsächliche Gemeinschaftsbindungen zu führen oder dies zumindest in der Kalkulation von monetären und dienstleistenden Hilfen schlicht vorauszusetzen.
4. Als vierten Problemkomplex muss man die fortdauernde *soziale Ungleichheit und Armut* wahrnehmen. Die seit Mitte der 90er Jahre grassierende Kinderarmut, die teils mehr als 20% der Kinder eines Jahrgangs in die Sozialhilfe und damit tendenziell in die soziale Exklusion verweist, markiert, dass die klassische „soziale Frage“ – als Klassen- und Schichtdifferenz – national und erst recht global fortbesteht. Wie der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt, nimmt die Ungleichheit gleichfalls seit den 90er Jahren wieder zu. Die deutsche Bevölkerung möchte, wie die Umfragedaten belegen, weitaus mehr Gleichheit realisiert wissen, als dies lautstarke Eliten und Interessengruppen gerne hören. Allerdings zeigen differenziertere Untersuchungen auch, dass Selbstverantwortung und Leistung als Quelle von Ungleichheit akzeptiert werden, solange das Minimum gesichert ist. Die Übersetzung die-

⁵ Gøsta Esping-Andersen, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford u.a.: Oxford University Press 2002; Esping-Andersen wurde 1990 mit seiner Studie „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ bekannt, in der er das liberale (angelsächsische), sozialdemokratische (skandinavische) und das konservative (kontinentaleuropäische) „welfare regime“ unterschied; zur kritischen Diskussion und Relevanz für Deutschland vgl. Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, Frankfurt/New York: Campus 1998.

⁶ Vgl. Pfau-Effinger, Birgit, *Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs*, Opladen: Leske + Budrich 2000; Michael Opielka, *Familie und Beruf. Eine deutsche Geschichte*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 22-23, 2002, S. 20-30

ser möglicherweise widersprüchlichen ethischen Standards in die sozialpolitische Technik ist freilich für die Mehrheit der Bevölkerung wenig durchschaubar. Der aus der jüngeren arbeitsmarktpolitischen Diskussion bekannte Begriff „Flexicurity“ (= Flexibilität und Sicherheit) steht für diese Versuche, die bislang Reservat der Experten blieben. Sollte der Bereich der Grundsicherung jedoch im künftigen deutschen Sozialstaat eine größere Rolle spielen, und darüber scheint parteiübergreifender Konsens zu bestehen, wird deren transparente Ausgestaltung selbst zu einer wesentlichen Variable für die Lösung des Ungleichheits- und Armutproblems.

5. Schließlich soll noch ein fünfter Problemkomplex benannt werden, der mit den Diskussionen um den Kommunitarismus im Laufe der 90er Jahre auf die politische Agenda kam: die *Gemeinwohlorientierung*. Sie ist keineswegs selbstverständlich und hat zahlreiche moralsoziologische und –psychologische Überlegungen hervorgerufen. Während Politologen wie Robert Putnam (für die USA) einen Niedergang des Gemeinsinns behaupten („Bowling Alone“), diagnostizieren andere, wie Amitai Etzioni, einen Wandel des Gemeinschaftsbewusstseins, auch in Deutschland. Die Wahrnehmung des Bürgerschaftlichen Engagements und seine Förderung werden zunehmend auch als sozialpolitische Aufgabe erkannt. Anstatt über die Einführung eines „Sozialdienstes“ nachzudenken, werden von grüner und liberaler Seite Erfahrungsräume wie der Zivildienst infrage gestellt. Es wäre gleichwohl verkürzt, einen Niedergang der Gemeinwohlorientierung nur der grassierenden neoliberalen Ideologie des Eigennutzes anzulasten. Auch autoritäre Staatsgewalt kann Gemeinsinn pervertieren und zerstören. Wenn man von einer naturwüchsigen Existenz des Gemeinsinns in hoch individualisierten Gesellschaften nicht mehr flächendeckend ausgehen kann, wird seine auch Neugewinnung, als Moral und Ethik freier Bürger, zu einer Voraussetzung künftiger Sozialpolitik.

Man könnte anmerken, dass wichtige Probleme in dieser Anamnese übergangen werden, beispielsweise das Problem der Gesundheitssicherung. Doch sofern hier, über die korporatistische Versäulung hinaus, Probleme bestehen, sind sie entweder unlösbar – so werden die Kosten schon deshalb steigen, weil die Leistungen immer mehr differenziert werden – oder sie sind in den genannten Problemkomplexen bereits enthalten, vor allem bei der Frage der Ungleichheit und der demographischen Entwicklung.

Eine ernsthafte „Agenda“ für die deutsche Sozialpolitik muss möglichst alle der fünf aufgezeigten Problemkomplexe ansprechen. Die „Agenda 2010“ löst keines. Sie verschärft vielmehr zumindest das Problem der Ungleichheit.

Strukturen und Entwicklungspfade

In der Literatur werden gewöhnlich drei Systeme des deutschen Sozialstaats erwähnt und analysiert:⁷

1. Das System der *Sozialversicherung* gilt gerne als deutsches Geschenk an die Welt, gekennzeichnet durch die lohnbezogene Beitragserhebung, eine Äquivalenz von Beitrag und Leistung und durch die paritätische Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

⁷ Vgl. zum folgenden ausführlicher: Michael Opielka, Politik im Wohlfahrtsstaat, in: Sozialer Fortschritt, 12, 1999, S. 313-317

2. Das System der *Sozialhilfe*, gekennzeichnet durch die Bedarfsorientierung am soziokulturellen Existenzminimum, die Nachrangigkeit gegenüber sonstigen Vermögen, Einkommen und Unterhaltsansprüchen und – allerdings nur eingeschränkt – eine Rückzahlungsverpflichtung bei erstarkender Leistungsfähigkeit.
3. Und das System der *Versorgung*, traditionell in der Kriegsoffer- und Beamtenversorgung, unterdessen aber ausgedehnt beispielsweise auf Kinder- und Elterngeld, gekennzeichnet durch eine konsequente Ergebnisorientierung (Finalprinzip), teilweise mit Elementen des Bedarfsprinzips vermischt.

Als viertes System ist vor allem aus Sozialstaaten wie den Niederlanden oder der Schweiz das

4. System der Volksversicherung oder *Bürgerversicherung* bekannt und mit der Pflegeversicherung auch erstmals zumindest ansatzweise in Deutschland realisiert, gekennzeichnet durch eine universalistische, erwerbsarbeitsunabhängige Orientierung, die an die Einkommenssteuer angelehnte Beitragserhebung und die systematische Integration von Grundeinkommenselementen, vor allem in Form einer Grundrente, beziehungsweise von vorleistungsunabhängigen Pauschalzahlungen (z.B. Pflegegeld).

Diese vier Systemtypen der sozialpolitischen Organisation von Risikovorsorge lassen sich mit den von Esping-Andersen untersuchten drei Typen des Wohlfahrtskapitalismus – liberal, sozialdemokratisch, konservativ – in eine aufschlussreiche Beziehung bringen. Der vierte Typus, das Modell der Bürgerversicherungen, könnte sich, so die Vermutung, zu einem „neuen“ Europäischen Wohlfahrtsmodell entwickeln.

Sozialpolitisches System	Fürsorge (Sozialhilfe) & Privatversicherung	Sozialversicherung	Versorgung	Bürgerversicherung
Finanzierung	Steuern & Risikoprämien	(lohnbezogene) Beiträge & Steuern	Steuern	Beiträge auf alle Einkommen
dominantes Steuersystem	Markt	Staat	Moral (Gemeinschaft)	Ethik
Wohlfahrtsstaatstypus („welfare regime“)	liberal	sozialdemokratisch	konservativ	„Vierter Weg“ – „New European Model“

Abbildung 1: Vier Typen des Wohlfahrtsregime in Europa

In der Bevölkerung sind die unterschiedlichen Systeme und ihre zugrundeliegenden Wirkungsprinzipien nicht immer klar. Hinzu kommt, dass im Lauf der Zeit eine Reihe von Mischformen entstanden. Im folgenden Schaubild sollen die Systeme und einige existierende beziehungsweise weiter unten vorgeschlagene Transferleistungen in Beziehung gesetzt werden.



Abbildung 2: Sozialpolitische Systemprinzipien und Reformoptionen (kursiv)

Offensichtlich erfüllen alle vier Systeme spezifische Funktionen, deren jeweilige Stärken durch eine radikale Vereinfachung auf nur ein System verloren würden. Genauso offensichtlich ist allerdings auch, dass das System Bürgerversicherung bislang in Deutschland völlig unterentwickelt ist. Der überwiegende Teil - über 70% - der Transferleistungen in Deutschland wird im System der Sozialversicherungen gezahlt. Die Folge ist die Lohnarbeitszentrierung des deutschen Sozialstaats und damit ein Konstruktionsdefekt in Bezug auf den Arbeitsmarkt, aber auch ein Mangel an Umverteilung, vor allem, weil Selbständige und Beamte kaum oder nicht einbezogen werden.

Während im grünen Grundsatzprogramm aus dem Jahr 2002 der Einstieg in die „Bürgerversicherung“ propagiert wird, wird im Kontext der sog. „Rürup“-Kommission eine „Erwerbstätigenversicherung“ gefordert. Letztere erweitert die Sozialversicherung auf andere Erwerbstätigen Gruppen, eine Bürgerversicherung würde demgegenüber auch Nicht-Erwerbstätige einschließen. Bemerkenswert ist die vor allem familienpolitisch begründete Ausweitung des Systems Versorgung durch Kindergeld und Erziehungsgeld. Deutschland erweist sich seit über 120 Jahren konstant als „konservatives“ Wohlfahrtsregime mit einer Dominanz von statusbezogenen Sozialversicherungssystemen und einem Mangel an universalistischen, alle Bürger einbeziehenden Sicherungen. Die existierende Vielfalt von Systemprinzipien in Deutschland zeigt freilich, dass bereits verschiedene „Pfade“ verfolgt werden⁸ – die Frage ist nun, worauf sich eine reformerisch orientierte, „gute“ Sozialpolitik kurz- und mittelfristig konzentrieren sollte.⁹

⁸ In der Diskussion um die „Pfadabhängigkeit“ von Wohlfahrts-Regime hat Jens Borchert auf die Dynamik der Pfadentwicklung und die zahlreichen „Pfadwechsel“ in Europa hingewiesen, vgl. Jens Borchert, Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Lessenich/Ostner 1998 (Fn. 3), S. 162ff.

⁹ Vgl. zum folgenden auch Michael Opielka, Liberal, egal, fraktal, global. Vier Optionen guter Sozialpolitik, in: Sozial EXTRA, 6, 2003; gekürzt auch in der wohl ersten, von einem grünen Bundesvorstand edierten und lesenswerten Dokumentation grüner Sozialpolitikdebatte: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Hrsg.): Der Zukunftskongress-Reader - Sozial ist nicht egal, Berlin 2003.

Vorschläge für eine „Agenda 2005“

Nachdem Konsens zu bestehen scheint, dass durchaus weitreichende Reformen des deutschen Sozialstaats erforderlich sind, sollen nun einige solcher Reformen skizziert werden. Sie könnten bei entsprechendem politischen Willen im Jahr 2005 in wesentlichen Elementen in Kraft treten.

(1) Der erste und politisch-symbolisch wichtigste Schritt wäre die Weiterentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung zu einer *Bürgerrentenversicherung mit Grundrente*. Als Vorbild kommen die Volkspension in den Niederlanden und vor allem die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) der Schweiz infrage.¹⁰ Denkbar wäre natürlich auch eine steuerfinanzierte Grundrente, wie sie seit bald 20 Jahren von Meinhard Miegel und Kurt Biedenkopf vorgeschlagen wird, allerdings in Ersetzung sämtlicher lohnbezogenen Rentenleistungen, oder wie Die Grünen im Bundestag sie im Jahr 1985 gefordert hatten, als Kombination von steuerfinanzierter Grundrente und beitragsfinanzierter Zusatzrente.¹¹ Allerdings sind die Übergangsprobleme bei einer steuerfinanzierten Grundrente nur äußerst langfristig zu lösen. Demgegenüber könnte eine Bürgerversicherung nach Schweizer Modell – dort beträgt der Beitragssatz derzeit etwa 9,8%, allerdings auf sämtliche Einkommen – deutlich geschmeidiger eingeführt werden: durch Einbeziehung aller Selbständigen und Beamten (einschließlich der Abgeordneten), durch die Ausweitung der Beitragsbemessung auf alle Einkommensarten, durch die Vollversicherung und Beitragszahlung bislang kostenlos mitversicherter Ehepartner und durch schrittweise Ersetzung der seit dem 1.1.2003 geltenden Grundsicherung in der GRV durch eine pauschalierte Grundrente, verbunden mit einer Höchstrente von maximal etwa dem 2,5fachen Betrag der Grundrente. Das durch die Grundsicherung und allerlei „versicherungsfremde“ Leistungen bereits tief erodierte „Äquivalenzprinzip“ einer Parallelität von Beiträgen und späteren Rentenzahlungen wäre bis zum Niveau der Grundrente suspendiert. Der Anspruch auf die Grundrente würde eine Mindestbeitragszeit erfordern. Das Prinzip der paritätischen Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer wäre hinfällig. Überflüssig würde durch die eigenständige Versicherung aller Bürger(innen) mittelfristig auch die Hinterbliebenenrente.

(2) Ein zweiter Schritt wäre die Weiterentwicklung der Kranken- und Pflegeversicherung zu einer *Bürgerkranken- und Pflegeversicherung*. Der am österreichischen Modell orientierte Vorschlag von Karl Lauterbach und Gert Wagner im Zusammenhang der Rürup-Kommission wäre dabei einem (an der Schweiz orientierten) Festbeitragsmodell, wie es Bert Rürup vorschlug, vorzuziehen, um die Umverteilungswirkung der GKV zu erhalten und dadurch die Beitragsbelastung geringer zu halten. Die Gefahr, dass die (neue) Bürgerkrankenversicherung nur noch eine Grundversorgung beinhaltet, dürfte dann nicht hoch zu veranschlagen sein, wenn die gesamte Bevölkerung einbezogen wird und damit genügend Interessen wirksam werden. Wesentlich ist auch hier die Einbeziehung der Beamten und Selbständigen, wobei erstere mit ihrer unseligen Beihilferegelung heute ein warnendes Beispiel für sozialpolitische Ineffizienz erdulden (doppelte Belegprüfung, Vorfinanzierung usf.). Während die Bürgerrentenversicherung sinnvollerweise in einer Institution gebündelt wird, ist bei einer Bürgerkranken- und Pflegeversicherung die bisherige gegliederte Organisation

¹⁰ Vgl. Michael Opielka (Hrsg.), *Grundrente in Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich 2003 (i.E.)

¹¹ Eberhard Bueb/Michael Opielka/Michael Schreyer, *Umverteilung für die Alten*, in: *Die Zeit*, 17.5.1985

durchaus möglich, zumal damit auch zusätzliche, bisher allein den Privaten Krankenversicherungen mögliche Angebote durch alle Anbieter erbracht werden können. Denkbar wäre sogar, auch privaten Anbietern die Durchführung der Bürgerkranken- und Pflegeversicherung zu ermöglichen, wenn diese bereit sind, sich den rechtlichen Bedingungen (einkommensbezogene Beiträge) anzupassen. Bei einem Festbetragsmodell wäre die Anbietervielfalt ohnedies kein Problem.

(3) Ein dritter Schritt wäre die Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs zu einer neuen Kombination aus *Kindergeld und Erziehungsgehalt*. Während das Kindergeld sozialpolitisch kaum strittig scheint und seine Ausweitung zu der von den Grünen zu Recht geforderten „Kindergrundsicherung“ viele Armutsprobleme lösen könnte, scheiden sich an der Frage, ob die Erziehungsleistung von Eltern durch Transfers anerkannt werden soll, die Geister. Die Christdemokraten forderten im Bundestagswahlkampf 2002 die Einführung eines „Familiengeldes“ – als Kombination von Kindergeld und Elterngeld –, während Rot-Grün Transfers an Erziehende als Negativanreiz zur Erwerbsarbeit vor allem für Mütter ablehnte. Im Gutachten „Erziehungsgehalt 2000“ wurde eine Kombination eines pauschalen und – was sehr wesentlich ist – von der Erwerbsarbeit unabhängigen „Erziehungsgehalt I“ bis zum 3. Lebensjahr des jüngsten Kindes und eines bedarfsbezogenen „Erziehungsgehalts II“ für die nächsten Jahre vorgeschlagen und in seinen Kosten (durch das DIW) berechnet.¹² Für eine materielle Anerkennung der Erziehungsarbeit spricht außerordentlich viel, vor allem aber die Verfügung der Eltern über die Form der Sorge für ihre Kinder in den ersten drei Lebensjahren – ob durch sie selbst, durch im Haushalt erbrachte Betreuungsleistungen Dritter oder durch die Finanzierung eines Kindertagesstättenplatzes. Die Entscheidung über ein Erziehungsgehalt ist so etwas wie ein Lackmustrtest für die sozialpolitische Optionalität gegenüber den Eltern – und ein Hinweis darauf, ob die Gesellschaft, vor allem die Männer, die bislang fast ausschließlich weibliche Familienarbeit anzuerkennen bereit sind.

(4) Der vierte Schritt ist der vielleicht kontroverseste – und symbolisch wie institutionell nicht weniger wichtig als eine Grundrente: die Umwandlung von Sozialhilfe und (bisheriger) Arbeitslosenhilfe in eine *Grundsicherung mit 50%-igem Darlehensanteil für alle Erwerbsfähigen* – unter Zugrundelegung eines erweiterten Arbeitsbegriffs: Erziehungsarbeit, Pflege und möglicherweise auch Ehrenämter und Sozial- bzw. Zivildienst, also Formen der gesellschaftlichen Arbeit würden vom Darlehensanteil ausgenommen (- ebenso natürlich Erwerbsunfähige). Dieser Vorschlag orientiert sich an den gegenwärtigen Regelungen des BaföG, wonach die Hälfte des Auszahlungsbetrags als Staatsdarlehen gewährt wird, das bei Überschreiten eines gewissen Einkommens wieder zurückzuzahlen ist. Während das BaföG seit der letzten rot-grünen Reform für die Regelförderzeit ein unverzinsliches Darlehen vorsieht, zudem nur bis maximal 10.000 Euro rückzahlbar (BaföG § 17,2), wäre der Darlehensanteil einer Grundsicherung eher (niedrig) verzinslich zu gestalten, ähnlich dem Bankdarlehen des BaföG (§ 17, 3; § 18c).

Zunächst: was wären die Alternativen zu einer hälftig auf Darlehen basierenden Grundsicherung für Erwerbsfähige? Drei davon sollen kurz betrachtet werden: (1) die Ergänzung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe durch Kombilöhne, (2) der Umstieg zu einer „Negativen Einkommenssteuer“ und (3) die derzeit (in der Agenda 2010) favorisierte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

¹²

Christian Leipert/Michael Opielka, Erziehungsgehalt 2000. Ein Weg zur Anerkennung der Erziehungsarbeit, Bonn: ISÖ 1998

Die insbesondere von Bruno Kaltenborn in den letzten Jahren in verschiedenen Studien untersuchten Modelle eines „Kombilohnes“ scheinen in Deutschland (mit jährlich ca. 8000 Förderungen) kaum angenommen zu werden.¹³ Ein Hauptgrund dürfte die Undurchschaubarkeit sein, ein weiterer die Befristung der Modelle. Gegen unbürokratische und unbefristete Regeln sprechen jedoch die befürchteten Mitnahmeeffekte auf Unternehmensseite.

Eine zweite Lösung wäre die Einführung einer „Negativen Einkommenssteuer“, zumindest für Eltern mit Kindern, wie sie in den USA mit dem „Family Income Tax Credit“ und ähnlichen Modellen in Großbritannien („Integrated Child Credit“) durchaus erfolgreich praktiziert wird. Zwar wird dort die sogenannte „Armutsfalle“ vermieden, also die extrem hohe Transferenzugsrate der (deutschen) Sozialhilfe von bis zu 100% gerade bei niedrigen Erwerbseinkommen. Der Preis dafür ist ein teils sehr niedriges Niveau des Existenzminimums. Gegen eine Negative Einkommenssteuer in Deutschland, die das ohnehin erhöhungsbedürftige soziokulturelle Existenzminimum der Sozialhilfe flächendeckend absichert, sprechen zumindest vordergründig die erheblichen Kosten. Allerdings macht auch der – von rot-grüner Seite weitgehend übernommene – „Workfare“-Diskurs, die Fixierung auf auch repressive Arbeitsmarktintegration trotz fehlender offener Arbeitsplätze, eine Negative Einkommenssteuer derzeit kaum wahrscheinlich: „Es gibt kein Recht auf Faulheit“, deklamierte Kanzler Schröder noch vor nicht so langer Zeit. Hinzu kommt die hochkomplexe Struktur des deutschen Sozial- und Steuersystems, die zur Vermeidung von Fehlallokationen und noch unbeantwortbaren Nebenwirkungen in ihren Einkommensbegriffen und Anrechnungsraten von (sonstigen) Einkommen zunächst vereinheitlicht werden muss, was sich allerdings ohnedies empfiehlt.¹⁴

An der dritten Option wurde in den letzten Jahren von allen Parteien gestrickt: an der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, neben der Aufweichung des Kündigungsschutzes der wohl kontroverseste Punkt der „Agenda 2010“. Er wurde durch die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen gründlich vorbereitet.¹⁵ In ihrem am 17.4.2003 vorgestellten Bericht werden vier verschieden großzügige Integrationsvarianten erörtert, die den derzeit ca. 5,27 Mio. Betroffenen mehr oder weniger Opfer abverlangen: Modell 1 schrumpft die Arbeitslosenhilfe auf die Sozialhilfe, Modell 2 („Stufenmodell“) sieht Zuschläge für ehemalige Arbeitslosengeldbezieher vor, die ab dem 3. Bezugsjahr entfallen, in Modell 3 („Zuschlagsmodell“) wird aktiv um einen Arbeitsplatz Bemühten noch ein weiterer Zuschlag gewährt und im von den Gewerkschaften favorisierten Modell 4 („aufwandsneutrales Modell“) würde auf Haushaltseinsparungen verzichtet und noch mehr gezahlt. Konsens besteht quer durch alle Modelle dahin, dass die Bezieher der Grundsicherung in die Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung kommen und weitgehender Konsens, dass sie auch rentenversichert werden. Die sozialrechtliche „Normalisierung“ der Grundsicherungsbezieher ist ein großer und richtiger sozialpolitischer Schritt. Hinsichtlich des Niveaus (Modell 1 bis 4) wogt die Auseinandersetzung einerseits um die Frage der Großzügigkeit gegenüber den Armen – Modell 1 kostet mindestens 26,2 Mrd. Euro, Modell 4 höchstens 31,4 Mrd., die

¹³ Vgl. Bruno Kaltenborn, Kombilöhne: Stand und Perspektiven, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1, 2003, S. 124-132

¹⁴ Dazu ausführlich: Bruno Kaltenborn, Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland, München/Mering: Rainer Hampp 2003

¹⁵ Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. 17. April 2003, Ms.

Differenz zwischen Sozialabbau und –umbau beträgt also 5,2 Mrd. Euro pro Jahr¹⁶ –, andererseits aber auch um Prinzipien: liberalisierende Ökonomen möchten wegen des Arbeitsanreizes das Niveau drücken, die „Guten“ wiederum möchten den Armen mehr geben und glauben angesichts von faktisch 6-7 Mio. Arbeitslosen nicht an Arbeitsanreizeffekte.

Eine zukunftsweisende Kombination beider Intentionen – der Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums und damit der Armutsprävention mit der unbürokratischen und damit liberalen Förderung von Arbeitsangeboten auch im Niedriglohnsektor – könnte in Deutschland dadurch erreicht werden, dass jedem Bürger ein würdiges (und deshalb gegenüber der jetzigen Sozialhilfe sichtlich erhöhtes) Existenzminimum garantiert wird – doch im Bewusstsein davon, dass die Hälfte des Transferbetrages bei Leistungsfähigkeit wieder zurückgezahlt werden muss, was die Motivation zur Einkommenserzielung sicher stärkt. Ein positiver Nebeneffekt wäre, dass der Staat – über eine Grundsicherungsagentur und eine neu einzurichtende Grundsicherungsbank – zum Gläubiger seiner Bürger wird, womit die Zahlung von Grundsicherungstransfers zumindest hälftig zur Reduzierung der Staatsverschuldung beiträgt. Man könnte einwenden, dass die Bezieher niedriger Einkommen damit in eine Schuldenspirale gestürzt werden und irgendwann kein Anreiz zur Einkommenserzielung besteht. Dagegen sprechen jedoch die Befunde der „dynamischen Armutsforschung“, wonach ein Großteil der gegenwärtigen Sozialhilfebezieher diese Leistungen eher befristet in Anspruch nimmt und in auskömmlichere Einkommensgruppen aufsteigt. Warum sollte dies in Zukunft anders sein? Dafür spricht das Prinzip von Gleichheit und Respekt: warum sollen nur Studenten als Bürger mit Zukunftserwartungen behandelt werden? Die hier vorgeschlagene, hälftig als Darlehen gezahlte Grundsicherung erlaubt eine liberale Gewährungspraxis, wie sie in der Forderung nach einem „garantierten Grundeinkommen“ (auch in Form einer Negativen Einkommenssteuer) enthalten ist, aber unter den gegenwärtigen politisch-kulturellen Bedingungen schwer umsetzbar erscheint. Im übrigen lassen sich auch in einem solchen System Schuldenbegrenzungen und sozialpolitisch gestaltete Schuldenerlasse denken.

Reformprojekt	Lösungsziel:
Bürgerrentenversicherung mit Grundrente	<i>Generationengerechtigkeit, Umverteilung</i>
Bürgerkranken- und Pflegeversicherung	<i>Umverteilung, Beitragsreduzierung</i>
Erziehungsgehalt und Kindergrundsicherung	<i>Geschlechtergerechtigkeit, Familienförderung</i>
Grundsicherung mit 50%-Darlehensanteil für Erwerbsfähige	<i>Armutsprävention, Hilfe zur Selbsthilfe, Abbau von Staatsschulden</i>
Agenda 2005	<i>Teilzeitvollbeschäftigung</i>

¹⁶ Vgl. Bruno Kaltenborn, Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: Wirtschaftsdienst, 5, 2003, S. 298

Der Vorschlag der „Agenda 2005“ mag hoch anspruchsvoll erscheinen. Er würde den deutschen Sozialstaat liberaler gestalten und doch das Ziel der Gleichheit durch angemessene Umverteilung energisch verfolgen. Indem historisch entstandene Formen struktureller Ungleichheit zugunsten eines überschaubaren, am Bürgerstatus anknüpfenden Sicherungssystems weiter entwickelt würden, trägt Sozialpolitik zur Solidarisierung in der Gesellschaft bei, wird Missbrauch reduziert, wenn nicht vermieden, und der Sozialstaat langfristig gesichert. Die vorgeschlagenen Reformen des Transfersystems würden zudem die Arbeitslosigkeit massiv reduzieren und vermutlich zu Vollbeschäftigung führen – allerdings zu einer Vollbeschäftigung auf reduziertem Niveau, mit mehr Teilzeitarbeit und einem breiteren Spektrum gesellschaftlicher Arbeit.

Natürlich sind noch weitere Maßnahmen denkbar. So könnte man – auf der Grundlage dieser Reformen – in einem nächsten, auf „2010“ zielenden Schritt darüber nachdenken, sämtliche Bildungsausgaben nach dem Prinzip der neuen Grundsicherung zu finanzieren: 50% staatliche Leistung, 50% Eigenanteil, als Investition in die gesellschaftliche und in die eigene Zukunft bzw. die Zukunft der Kinder. Möglicherweise wäre ein solches Modell auch für andere Gesellschaften interessant. Wenn sich die Bevölkerung dafür entscheidet, wie in Skandinavien hohe Abgaben zu akzeptieren, kann der Eigenanteil natürlich reduziert werden oder entfallen. Doch ist das wirklich der wahrscheinliche Fall? Und – nicht das mindeste – führt dies wirklich zu mehr freier Entscheidung der Bürger?

Prof. Dr. Michael Opielka lehrt Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena und ist Geschäftsführer des Instituts für Sozialökologie in Königswinter.

Anschrift:

ISÖ, 53639 Königswinter, Pützbungert 21, Tel: 02244-871659, Fax: 02244-871664

e-Mail: michael.opielka@isoe.org

Zusammenfassung / Abstract:

Der Beitrag skizziert in kritischer Abgrenzung zur gegenwärtigen sozialpolitischen Diskussion, die vor allem auf den Abbau sozialer Rechtspositionen setzt, einen Zwei-Stufen-Plan der Sozialreform („Agenda 2005“). Er bricht mit einigen Tabus und steuert zugleich den bisherigen Pfad der deutschen Sozialpolitikentwicklung um. In einem ersten Schritt wird eine knappe Analyse der anstehenden Aufgaben für eine zeitgemäße Sozialpolitik versucht. Darauf folgt eine systematische Deutung der Strukturen des deutschen Sozialstaats und seiner Entwicklungsmöglichkeiten. Im dritten Schritt werden einige Vorschläge diskutiert: die Entwicklung zur Bürgerversicherung im Bereich der Renten- und der Kranken-/Pflegeversicherung, eine Neuorientierung der Familienpolitik und eine Grundsicherung mit Darlehensanteil für Erwerbsfähige, die liberale Gewährungspraxis und Eigenverantwortung verbindet.

(Stand: 29/5/2003)