

Wolfgang Schroeder

## Der deutsche Sozialstaat ist besser als sein Ruf

Der deutsche Sozialstaat ist besser als sein Ruf. Gleichwohl befindet er sich nicht auf der Höhe der Zeit, da er zu teuer ist für das, was er leistet, und zu wenig leistet, angesichts bestehender und zukünftiger Probleme. Auch wenn es in Einzelfällen dramatisch sein kann, ist das Niveau der Transferleistungen nicht das Problem. Insgesamt liegen die geldlichen Leistungen in den meisten sozialen Sicherungsfeldern im internationalen Vergleich in der Spitzengruppe, während die Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Sozialsystem nur mittelmäßig ausfällt. Das primäre Ziel besteht deshalb nicht darin, die Einnahmen oder Ausgaben zu erhöhen, sondern verstärkt über bessere Wirkungen nachzudenken. Das Konzept eines vorsorgenden Sozialstaates versucht dies, indem es Leistungen möglichst früh ansetzt, den öffentlichen Gütern einen höheren Stellenwert beimisst und wohlfahrtspluralistisch argumentiert. Das Konzept des vorsorgenden Sozialstaates versteht sich als eine politische Antwort auf die Leistungs- und Legitimationskrise des nachsorgenden Sozialstaates.

*Erstens:* Der konservative deutsche Sozialstaat gibt weder hinreichende Antworten auf die Unterschichtenproblematik, noch auf die Anforderungen der verunsicherten Mittelschichten. Zwei parallel stattfindende Prozesse zeigen die nur mittelmäßige Wirkung wohlfahrtsstaatlicher Politik auf. Zum einen unterschiedliche soziale Desintegrationsprozesse, die sich in folgenden Phänomenen niederschlagen: Bildungs- und Ausbildungsdefizite, Anstieg von Zivilisationskrankheiten, geringe soziale Durchlässigkeit und abnehmender Aufstiegswille in bestimmten gesellschaftlichen Milieus, Abschottung einzelner Migrantengruppen. Damit verbunden ist eine Zunahme von Armut und Teilhabe-

defiziten. Betroffen sind davon besonders Alleinerziehende, Kinder und junge Erwachsene. Hinzu kommt die verfestigte Massenarbeitslosigkeit, mit einer international beispiellosen Zahl von Langzeitarbeitslosen und Niedrigqualifizierten. Zum anderen beklagen auch die Mittelschichten eine unzureichende Leistungsfähigkeit des Sozialstaates, vor allem in den Bereichen Bildung und Ausbildung sowie bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Seit fast 30 Jahren wird darüber debattiert, dass der bestehende Sozialstaat den neuen Herausforderungen nicht gewachsen sei. Der »neuen sozialen Frage« in den 70er Jahren folgte in den 80er Jahren die Debatte über die »neue Armut« und in den 90er Jahren die Exklusionsdebatte. Was fehlt, sind Konsequenzen. Damit der 2006 geführten Unterschichtendebatte nicht das gleiche Schicksal widerfährt, muss als erstes deutlich werden, dass die neuen Herausforderungen des Sozialstaates damit nur partiell abgedeckt werden. Hinzu kommt eine hohe Unzufriedenheit der Mittelklassen über das Missverhältnis zwischen ihren finanziellen Belastungen und den dafür angebotenen sozialstaatlichen Leistungen. Abgehängte Unterschichten und verunsicherte Mittelschichten sind zwei Seiten derselben sozialstaatlichen Debatte.

*Zweitens:* Weil vorsorgender und nachsorgender Sozialstaat untrennbar zusammen gehören, ist ein neues sozialstaatliches Mischungsverhältnis anzustreben. Der nachsorgende, beitragsfinanzierte Sozialstaat war eine adäquate Antwort auf eine Industriegesellschaft, die auf der vollbeschäftigten, männlichen Ernährerrolle mit stabilen Familienmilieus basierte. Damit ist er aber auch für grundlegende Defizite des gegenwärtigen Sozialstaa-



Reiner Zensen

*Wolfgang Schröder.*

tes verantwortlich. Um diesen entgegenzuwirken, ist es notwendig, den Sozialstaat stärker in Richtung eines vorsorgenden Sozialstaates auszubauen, der mehr steuer- und weniger beitragsorientiert, mehr und bessere soziale Einrichtungen und Dienste anbietet sowie mehr dynamisch-aktivierend als segmentierend und statusorientiert ist.

Nachsorgender und vorsorgender Sozialstaat lassen sich nicht gegeneinander ausspielen. Dem nachsorgenden Sozialstaat kommt auch in einer durch sozialen und ökonomischen Wandel stark veränderten Gesellschaft eine zentrale Bedeutung zu. Diese Ergänzung ist jedoch nicht einfach additiv zu verstehen, sondern strukturell. Gemeint ist damit, dass ein neues Mischungsverhältnis herzustellen ist, bei dem der Schwerpunkt von der nachsorgenden zur vorsorgenden Dimension verschoben wird.

*Drittens:* Zentrales Ziel des vorsorgenden Sozialstaates ist die Integration in die neue Arbeitsgesellschaft: Nicht Alimentierung von Nicht-Arbeit als Selbstzweck,

sondern Aktivierung! Der Arbeitsgesellschaft ist trotz enormer Produktivität und eines stark geschrumpften industriellen Arbeitsmarktes nicht die Arbeit ausgegangen. Im Gegenteil, immer mehr Menschen arbeiten oder suchen eine Arbeit. Entscheidend sind die Transformationsprozesse hin zu einem anderen Arbeitsmarkt, der sich durch Flexibilität, Mobilität, neue Lernanforderungen und veränderte Unsicherheitsmuster auszeichnet. Seit Jahren wird die primäre Finanzierung des Sozialstaates über die Erwerbsarbeit schwächer, während die Probleme (Arbeitslosigkeit, diskontinuierliche Erwerbsbiografien), die aus dem Wandel entstehen, wachsen. Die Antwort auf diese Phänomene sollte jedoch nicht eine passive Alimentierung, wie die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens sein, sondern Aktivitäten, welche die Integration in die Arbeitsgesellschaft fördern. Neben längerfristigen Aktivitäten bedarf es jedoch weiterhin kurzfristiger Maßnahmen auf den Feldern des dualen Systems, der Weiterbildung und der aktivierenden, öffentlichen Arbeitsmarktpolitik. Entscheidend ist: Gegenwärtig kann keine andere Institution vergleichbare gesellschaftliche Binde-, Sinn- und Anerkennungsbezüge herstellen, und zugleich Einkommensquelle wie auch eigenverantwortliche Sicherheit ermöglichen. Diese These ist sich der Schattenseiten der Arbeitsgesellschaft bewusst. Politik sollte davor jedoch nicht kapitulieren, sondern versuchen deren Bedingungen zu verbessern.

*Viertens:* Die Definition der deutschen Sozialpolitik muss verändert werden. Bildungs- und Familienpolitik, eine stärker präventive Gesundheitspolitik sowie die Integration von Einwanderern gehören ins Zentrum des vorsorgenden Sozialstaates. In der deutschen Sozialpolitik werden Bildungs-, Familien- und Migrationspolitik nur am Rande berücksichtigt. Dabei sind gerade diese von hoher Bedeutung für eine bessere Integration in den Ar-

beitsmarkt, insbesondere für bildungsferne Schichten. Wichtig ist zum einen eine Bildungspolitik, die jeden Menschen so früh wie möglich fördert und damit Chancengleichheit herstellt, zum anderen aber auch für die Gruppe der älteren Arbeitnehmer vorsorgende Anstrengungen unternimmt, damit diese nicht immer häufiger und früher vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Die neue Familienpolitik könnte durch eine enge Vernetzung mit anderen Politikfeldern gestärkt werden. Dafür müssen bessere Betreuungsmöglichkeiten vor und nach der Schule geschaffen werden, um Familie und Beruf leichter zu vereinbaren. Die dritte Säule bildet die Gesundheitspolitik, die viel stärker präventiv angegangen werden muss. Dabei muss die Gesundheitspolitik unmittelbar bei den individuellen Arbeits- und Lebensbedingungen ansetzen. Eine gute Gesundheit ist auch zentral für eine langfristige Integration in den Arbeitsmarkt. Das vierte Politikfeld zielt auf Einwanderer, die hier leben und arbeiten. Das Fehlen einer fördernden Politik ist für einen Teil der sozialen Probleme verantwortlich, die gegenwärtig unter dem *Label* der neuen sozialen Fragen diskutiert werden.

*Fünftens:* Die geringe Wirkung ist das zentrale Problem des deutschen Sozialstaates. Deshalb ist ein qualitativer Aus- und Umbau hin zu einer aktivierenden gesellschaftlichen Infrastruktur nötig. Das Zentrum des vorsorgenden Sozialstaates stellen qualitativ verbesserte Einrichtungen der Daseinsvorsorge dar. Konkret geht es vor allem um den Ausbau der frühkindlichen Erziehung in Kindergärten, Schulen mit effektiven Betreuungs- und Fördermöglichkeiten und verbesserte betriebliche Aus- und Weiterbildung. Bei den Ausgaben in der Bildungspolitik zeigt sich eine Schieflage zu Lasten der Grund- und Hauptschulen. Projekte wie die »soziale Stadt« könnten zentrale Voraussetzungen für eine neue vorsorgende Sozial-

staatspolitik legen. Eine qualitativ verbesserte Infrastruktur sollte nicht nur die Startchancen gerechter verteilen, sondern auch nach dem Scheitern zweite und dritte Chancen anbieten, die Eigenvorsorge für ein selbst bestimmtes Leben fördern und bessere Verwirklichungschancen bieten. Im Kontext einer positiven Verantwortungsteilung kann es sinnvoll sein, dass Vereine, Verbände und in einzelnen Fällen auch Unternehmen oder Privatpersonen Träger einer erneuerten sozialen Infrastruktur sind. Letztlich bedarf es vor allem einer anspruchsvollen politischen Steuerung, die knappe Ressourcen wirkungsvoller einsetzt.

*Sechstens:* Die verantwortlichen Akteure der neuen Infrastrukturpolitik brauchen eine bessere Ausbildung, mehr gesellschaftliche Anerkennung und Unterstützung. Dreh- und Angelpunkt einer qualitativ hochwertigen und leistungsfähigen Infrastruktur sind die Entscheidungsträger in den fördernden Einrichtungen. Deshalb geht es auch darum, wie die Erzieher, Sozialarbeiter, Lehrer, Fallmanager, Pfleger etc. ausgebildet, bezahlt, unterstützt und anerkannt werden, und ob sie selbst durch ein ausgeprägtes Berufsethos dazu beitragen, ihre Handlungsfähigkeit zu erweitern. Dafür ist eine gesellschaftliche Aufwertung der Beschäftigten in den sozialstaatlichen Einrichtungen notwendig. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist eine veränderte Rekrutierungs- und Professionalisierungspolitik. Dazu zählt sowohl eine qualitativ gehaltvollere Ausbildung und Bezahlung als auch ein stärker praxisbezogenes Studium und eine stärker an der pädagogischen Eignung ausgerichtete Auswahl der Studierenden.

*Siebtens:* Der vorsorgende Sozialstaat muss stärker steuerfinanziert werden und am Bürgerstatus ansetzen. Das beitragsfinanzierte System kann deshalb allerdings nicht abgelöst, sondern muss ergänzt werden. Das zentrale Problem des deutschen Sozialstaates sind keineswegs

seine Kosten. Aber auch wenn in den meisten Bereichen im internationalen Vergleich genügend Geld zur Verfügung steht, sind gerechtere, ergiebigere und nachhaltigere Formen der Finanzierung möglich und notwendig. Dabei sollte auch in Zukunft der deutsche Sozialstaat primär über Beiträge finanziert werden. Für einen vorsorgenden Sozialstaat werden jedoch weitere Einnahmequellen und eine stärkere Finanzierung über Steuern nötig sein. Durch den Ausbau von frühzeitiger Vorsorge, Investitionen in Erziehung, Bildung und Gesundheit und verbesserte soziale Einrichtungen sollen die Nachsorgeaktivitäten reduziert werden. Da sich diese Ausgaben weder gleich in positiven Ergebnissen niederschlagen noch direkt Ausgaben im nachsorgenden Bereich reduzieren helfen, ist der vorsorgende Sozialstaat also zunächst keine billige Lösung, sondern erst mittelfristig. Die durchaus kostspieligen Investitionen müssen solidarisch auf allen Schultern der Gesellschaft verteilt werden. Wenn der vorsorgende Sozialstaat erfolgreich ist, könnte sich das qualitative Angebot des nachsorgenden Sozialstaates verbessern, weil sich dieser, von bestimmten Kosten befreit, besser auf die wirklichen Problemfälle konzentrieren könnte. Auf jeden Fall müssten die Beiträge reduziert und die Steueranteile erhöht werden.

*Achtens:* Notwendig ist ein neues Bündnis zwischen Mittel- und Unterschichten, um die institutionelle Solidarität des Sozialstaates durch eine aktive Solidarität zu ergänzen. Eine Konzentration allein auf die »Unterschichten« ist weder sinnvoll noch machbar. *Erstens* muss auch der vorsorgende Sozialstaat primär über Beiträge finanziert werden. Damit ist er auf das Einverständnis der Mittelschichten angewiesen, die die notwendigen Veränderungen tragen müssen. *Zweitens* kommt hinzu, dass der Sozialstaat auch für ihre Lebenssituationen unzureichende Leistungen erbringt, um sich im gesellschaftlichen

Wandel als dynamischer und stabiler Akteur zu empfinden. So macht sich ein Verunsicherungsgefühl breit, das längst weite Teile der Mittelschicht erfasst hat. Insofern bietet der vorsorgende Sozialstaat auch die Chance, das Verunsicherungsgefühl größer werdender Bevölkerungsteile abzubauen. Dabei sind sowohl die Bedürfnisse der Mittel- als auch der Unterschichten zu berücksichtigen. Integration und Aufstiegschancen der Unterschichten liegen im Interesse der Mittelschichten, denn mehr gesellschaftliche Dynamik, weniger Arbeitslosigkeit, abnehmende Kriminalität und kostengünstigere sozialstaatliche Leistungen fördern auch die Lebensbedingungen der Mittelschichten. Offen bleibt die Frage, welchen Beitrag die Oberschichten leisten und welche Rolle sie hinsichtlich des Sozialstaates einnehmen?

*Neuntens:* Der vorsorgende Sozialstaat ist kein Allheilmittel im Kampf gegen alle Defizite und gesellschaftlichen Desintegrationsprozesse. Mit dieser Konzeption kann aber eine integrative Politik verbessert und der Sozialstaat auf die Höhe der Zeit gebracht werden. Die Grenzen des vorsorgenden Sozialstaates sind offensichtlich, dafür bedarf es nur eines kritischen Blickes auf die Debatten über Staats- und Marktversagen. Gleichwohl kann ein kohärentes Konzept sozialstaatlicher Vorsorgepolitik, auf der Basis einer qualitativen Infrastrukturpolitik, organisiert durch feinjustierte und reflexive Steuerungsmittel, dazu beitragen, vor allem die Startchancen junger Menschen zu erhöhen. Aber auch die schon gescheiterten, abgehängten oder aufgrund von Behinderung nicht in die Erwerbsarbeit integrierbaren sollten Adressaten für spezifische Formen einer aktivierenden und vorsorgenden Politik sein. Eine besondere Herausforderung kann auch entstehen, wenn das Strukturprinzip der Vorsorge mit dem Prinzip der Freiheit konkurriert. Dann stellt sich die Frage: Wie viel Verpflichtung, gar Zwang, verträgt der vorsorgende

Sozialstaat, wenn er sich einer emanzipativen Perspektive verpflichtet?

*Zehntens:* Der vorsorgende Sozialstaat lässt sich nicht aus einem Guss herstellen. Das Konzept kann jedoch der Alltagspolitik von Versuch und Irrtum eine verbindliche Richtung zeigen. Reformen aus einem Guss sind derart voraussetzungsvoll, dass ihr Gelingen äußerst selten ist. Neben den vielen beteiligten Akteuren mit ihren widerstreitenden Interessen, gestaltet es sich schwierig, auf Anhieb die richtigen Antworten auf den sozialen Wandel geben zu können. So verwundert es nicht, dass der Ruf nach grundlegenden Refor-

men genau so laut ist wie die Angst davor. Umzusetzen ist vermutlich nur eine nachbessernde, *stop and go*-Politik. Reflektiertes Scheitern kann die Voraussetzungen für bessere Reformen legen und ist nicht *per se* Ausdruck handwerklicher Schwäche. Vielmehr sollte die Politik stückweiser Anpassungen als seriöse Art der politischen Steuerung anerkannt werden. Notwendig ist aber eine klare konzeptionelle Richtung, die als Kompass im Labyrinth des politischen Stückwerkes dienen kann. Genau dieser Notwendigkeit trägt das übergreifende Konzept des vorsorgenden Sozialstaates Rechnung.

Olaf Scholz

## Neue Dimension: Vorsorgender Sozialstaat

Die sozialstaatlichen Traditionen in Deutschland reichen lange zurück. Der moderne Sozialstaat in Deutschland begann bereits im vorletzten Jahrhundert. Es ist nicht leicht, seine Wirkungsmechanismen zu verstehen und die vielen Schichten sozialstaatlicher Institutionen zu begreifen. Aber jede Diskussion über die Perspektiven des Sozialstaats in unserem Land muss von einer verständigen Betrachtung des Entstandenen ausgehen.

Die erste Schicht sozialstaatlicher Absicherung besteht in der klassischen, auf die eine oder andere Weise in allen Sozialstaaten bestehenden, öffentlich gewährleisteten und aus Steuermitteln finanzierten Basisabsicherung (Grundsicherung, Arbeitslosengeld II, etc.). Alleine diese Basisabsicherung bietet ein im europäischen Vergleich sehr hohes Absicherungsniveau.

Die zweite Schicht sozialstaatlicher Absicherung wird geprägt von dem spezifisch deutschen Weg, soziale Sicherheit über Sozialversicherungen zu garantieren. Kranken-, Renten-, Pflege- und Ar-

beitslosenversicherung gewährleisten für die meisten Menschen eine Sicherheit oberhalb des steuerfinanzierten Basisabsicherungsniveaus. Trotz aller Anpassungsnotwendigkeiten ist unverkennbar, dass gerade dieser spezifische Weg dafür ursächlich ist, dass das Niveau der sozialen Absicherung in Deutschland höher ist als in den meisten anderen Staaten. Ein Wechsel von einer über Sozialversicherungsbeiträge gewährleisteten sozialen Sicherheit zu einem vollständig steuerfinanzierten Sozialstaat halte ich nicht für wünschenswert. Über höhere Anteile steuerlicher Mittel bei der Finanzierung des Sozialstaates jedoch muss und darf man reden. Ein Ersetzen sämtlicher Sozialversicherungsbeiträge durch Steuermittel ist aber angesichts eines Beitragsaufkommens von mehreren 100 Milliarden EURO politisch undurchsetzbar und in keiner Weise ratsam.

Natürlich müssen die Sozialversicherungen stets an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. Bei der Rente war es