

## **Agenda 2006** **Optionen der Sozialreform**

*Prof. Dr. Michael Opielka*  
*Fachhochschule Jena / Institut für Sozialökologie, Königswinter*

In Deutschland besteht nach wie vor 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 (Roller 2002, S. 15). Die Konflikte um die von der rot-grünen Bundesregierung im Frühjahr 2003 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“ sollte nach Angaben ihrer Urheber jenes sozialdemokratisch-sozialistische Leitziel sozialer Gerechtigkeit durch einige Eingriffe in sozialpolitische Rechtspositionen erhalten. Doch bereits die effektvolle Zahl „2010“ weckte Zweifel am Zeithorizont. So deutete die von der Bundesregierung benannte „Rürup-Kommission“ eine Vielzahl weiterer und durchaus zeitnaher Einschnitte in die soziale Sicherung an (höhere Ruhestandsgrenzen, weitere Privatisierung der Krankenversicherung usw.). Die „Agenda 2010“ polarisierte. Einerseits stärkten „100 Ökonomen“ dem Bundeskanzler den Rücken und argumentierten für einen „Reformaufbruch“, der für Marktliberalisierung bei Zuwanderung, im Gesundheitssystem, der Alterssicherung und vor allem auf dem Arbeitsmarkt eintritt.<sup>1</sup> Sozialpolitische Zeitdiagnostiker wie Claus Offe wiederum identifizierten Widersprüche zwischen liberalem Deregulierungseifer und sozialdemokratischem Vollbeschäftigungsmythos: „Wenn wir soziale Sicherheit gewährleisten wollen, müssen wir sie partiell abschaffen. So einen Satz hätte

---

<sup>1</sup> „Den Reformaufbruch wagen!“ Aufruf von 100 Ökonomen, 24.5.2003, n-tv.de/CNN.de

man früher mit gutem Grund einen Widerspruch genannt. Heute nennt man ihn Agenda 2010.“ (Offe 2003) Vielleicht wäre es angebracht, die Leitidee klarer und den Zeithorizont realitätsnäher zu fassen: so könnte die rot-grüne Regierung noch innerhalb der laufenden Legislaturperiode (bis „2006“) einen weiterreichenden Reformwillen zeigen und die Signale für mittelfristige, tatsächlich bis „2010“ reichenden Reformschritte auf „grün“ setzen.

Im folgenden soll eine Reformperspektive angedeutet werden, die mit einigen Tabus bricht und den bisherigen Pfad der deutschen Sozialpolitikentwicklung umsteuern würde – eine Option, die keineswegs chancenlos erscheint, auch wenn die Mehrheit der Sozialpolitikwissenschaftler seit 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, die die marktliberalen Argumente – für mehr Eigenverantwortung und flexiblere Arbeitsmärkte – ernst nehmen, zugleich aber die spezifischen Leistungen staatlicher, gemeinschaftlicher und ethischer Wohlfahrtsproduktion nicht gefährden.

### ***Sozialpolitische 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, Hedonismus 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. Eine zentrale Herausforderung an den deutschen Sozialstaat ist die *Globalisierung*. Wie vor allem Fritz W. Scharpf herausgearbeitet hat, liegt das Problem allerdings weniger in der Weltmarktkonkurrenz, sondern in vergleichsweise unglücklichen Konstruktionsmerkmalen des deutschen Sozialstaats. 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%. Scharpf sieht die zentrale Schwachstelle vor allem auch des deutschen Sozialstaats darin, dass er in den vom Weltmarkt relativ unabhängigen lokalen Dienstleistungsbranchen so wenig öffentliche Beschäftigung wie die angelsächsischen Länder bietet und zugleich bei den privaten Dienstleistungen zumeist noch weniger Arbeitsplätze aufweist als die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten. Der Grund liegt in den Finanzierungs- und Leistungsstrukturen: in Deutschland werden eher Transfers als Dienstleistungen finanziert, vor allem aber erfolgt die Finanzierung überwiegend durch lohnbezogene Sozialabgaben statt aus allgemeinen Steuern und bei letzteren mit vergleichsweise geringem Anteil aus Einkommenssteuern (vgl. Scharpf 2000). Die Erwerbslosigkeit in Deutschland läge 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 Wohlfahrtsstaatsmodells bekannt wurde, die zentrale Rolle der Familie für die Zukunft der Sozialpolitik hervorgehoben.<sup>2</sup> Um die Entwicklungschancen aller Kinder zu erhöhen und damit auf längere Sicht 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 europäi-

---

<sup>2</sup> Vgl. Esping-Andersen (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. Lessenich/Ostmer (1998).

schen Vergleich Deutschland bei zahlreichen Indikatoren der Familien- und Geschlechterpolitik die rote Laterne trägt (vgl. *Pfau-Effinger* 2000, *Opielka* 2002). Hauptproblem ist der unterausgebaute Sektor sozialer und pflegerischer Dienstleistungen, sowohl in öffentlicher wie privater Trägerschaft. Als Vorzug dieser verzögerten Geschlechtermodernisierung könnte sich gleichwohl 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 Altwerden 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. Bislang scheinen familien- und bevölkerungspolitische Vorschläge mit dem Ziel einer Verzögerung oder gar Umkehr des demographischen Wandels die Diskussion zu bestimmen (z.B. *Birg* 2001). Möglicherweise wäre es aber realitätsnäher, die demographische Verschiebung – die im übrigen manch andere Gesellschaft (z.B. Japan) noch schärfer trifft – als produktive Herausforderung für soziale Innovationen zu begreifen (Altersarbeit, Dienstleistungsexpansion bei gleichzeitiger Förderung primärer Unterstützungssysteme etc.).
4. Als vierten Problemkomplex sollte man die fortdauernde *soziale Ungleichheit und Armut* wahrnehmen. Die seit Mitte der 90er Jahren signifikant zunehmende Kinderarmut, die teils mehr als 20% der Kinder eines Jahrgangs in die Sozialhilfe und damit tendenziell in die soziale Exklusion verweist (vgl. *Klocke/Hurrelmann* 2001), markiert, dass die klassische „soziale Frage“ – als Klassen- und Schichtdifferenz – national und erst recht global fortbesteht. Wie der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 14/5990, 2001) zeigte, nimmt die Ungleichheit gleichfalls

seit den 90er Jahren wieder zu. Die deutsche Bevölkerung möchte, wie die eingangs erwähnten Umfragedaten belegen, weitaus mehr Gleichheit realisiert wissen, als dies marktliberale Interessengruppen gerne hören. Allerdings zeigen differenziertere Untersuchungen auch, dass Selbstverantwortung und Leistung als Quelle von Ungleichheit akzeptiert werden, solange das Minimum und damit eine immer wieder abrufbare Startchance gesichert ist. Die Übersetzung dieser möglicherweise widersprüchlichen ethischen Standards in die sozialpolitische Technik ist für die Mehrheit der Bevölkerung freilich 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 und die Bestimmung des Grundsicherungsniveaus selbst zu einer wesentlichen Variable für die Lösung des Ungleichheits- und Armutsproblems.

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 beispielsweise Robert Putnam (für die USA) einen Niedergang des Gemeinns behauptet („Bowling Alone“), diagnostiziert Amitai Etzioni eher einen Wandel des Gemeinschaftsbewusstseins, auch in Deutschland. Die Wahrnehmung des bürgerschaftlichen Engagements und seine Förderung werden zunehmend auch als sozialpolitische Aufgabe erkannt.<sup>3</sup> 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 Gemeinns in hoch individualisierten Gesellschaften nicht mehr flächendeckend ausgehen kann, wird seine Neugewinnung, als Moral und Ethik freier Bürger, zu einer Voraussetzung künftiger Sozialpolitik. Denn Sozialpolitik als Institutionalisierung öffentlicher Güter setzt einen „republikanischen“, ein Gemeinwohl wollenden Bürgersinn voraus. Das ist mehr als normativer Idealismus. Auch die modernen „behavioral economics“ (- der Wirtschaftsnobelpreis 2002 wurde an Daniel Kahneman als einem ihrer Pioniere verliehen -) bestätigen unterdessen einen Basissatz der Sozialpolitiktheorie: ein „Libertärer Pa-

---

<sup>3</sup> Anstatt über die Einführung eines „Sozialdienstes“ nachzudenken, werden jedoch von grüner und liberaler Seite gemeinwohlorientierte Erfahrungsräume wie der Zivildienst in Frage gestellt.

ternalismus“ (Thaler/Sunstein 2003) ist angesichts der psychologisch begründeten Neigung der Wirtschaftssubjekte zu riskantem Handeln unter riskanten Bedingungen nötig, das Gemeinwohl dient damit zugleich dem Wohl des Einzelnen.

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 für möglichst alle der fünf aufgezeigten Problemkomplexe Lösungen anbieten.

### *Sozialpolitische Systeme und Entwicklungspfade*

In der Literatur werden gewöhnlich drei Systeme des deutschen Sozialstaats erwähnt und analysiert (vgl. *Opielka* 1999):

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 von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.
2. Das System der *Sozialhilfe*, gekennzeichnet durch die Bedarfsorientierung am soziokulturellen Existenzminimum, die Nachrangigkeit gegenüber sonstigen Vermögen, Einkommen und Unterhaltsansprüchen und – allerdings nur in eng umgrenzten Fällen<sup>4</sup> – eine Rückzahlungsverpflichtung.
3. Und das System der *Versorgung*, traditionell in der Kriegsopfer- und Beamtenversorgung, unterdessen aber ausgedehnt beispielsweise auf Kinder- und Elterngeld, gekennzeichnet durch eine konsequente Ergebnisorientierung (Finalprinzip), teilweise mit Elementen des Bedarfsprinzips vermenget.

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

---

<sup>4</sup> z.B. bei unrechtmäßiger Inanspruchnahme oder bei Unterhaltsvorschussleistungen.

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 Risikoversicherung 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. In *Abbildung 1* werden die sozialpolitischen Systemtypen Sozialhilfe, Sozialversicherung, Versorgung und Bürgerversicherung in Bezug auf ihre Finanzierungsart, ihre spezifischen Leistungsvorteile und ihr intern dominierendes (soziologisches) Steuerungssystem differenziert. Letzteres ist erläuterungsbedürftig: während die Steuerungssysteme Markt und Staat (mit den formalisierten Medien Geld und Recht) geläufig sind, werden das gemeinschaftliche Steuerungssystem „Moral“ (Hegel sprach von der „Sittlichkeit“; die Medien sind – mit Ausnahme der Sprache – weniger formalisiert, z.B. Liebe, Vertrauen) und das im Legitimationssystem der Gesellschaft verankerte Steuerungssystem „Ethik“ (zu dessen Medien gehören Werte und ganz allgemein „Sinn“) im sozialpolitischen Kontext recht selten reflektiert (vgl. *Opielka* 2003).

Sozialpolitisches System	<b>Sozialhilfe (Fürsorge)</b> & Privatversicherung	<b>Sozialversicherung</b>	<b>Versorgung</b>	<b>Bürgerversicherung</b>
Finanzierung	Steuern & Risikoprämien	(lohnbezogene) Beiträge & Steuern	Steuern	Beiträge auf alle Einkommensarten, Sozialsteuer
dominantes Steuerungssystem	Markt	Staat	Moral (Gemeinschaft)	Ethik
spezifische Leistungen	effiziente Ressourcenverwendung	Arbeitsmarktintegration, Chancengleichheit	Sicherung partikularer Identitäten	universalisierte Solidarität
Wohlfahrtsstaatstypus („welfare regime“)	liberal	sozialdemokratisch	konservativ	„Vierter Weg“ – „New European Model“

*Abbildung 1: Vier Typen des Wohlfahrtsregime*

In der Bevölkerung sind die unterschiedlichen – hier eher idealtypisch gefassten - sozialpolitischen Systeme und ihre zugrundeliegenden Wirkungsprinzipien nicht immer klar. Hinzu kommt, dass im Lauf der Zeit eine Reihe von Mischformen entstanden. In *Abbildung 2* sollen diese Systeme und einige existierende beziehungsweise weiter unten vorgeschlagene Transferleistungen in Beziehung gesetzt werden.

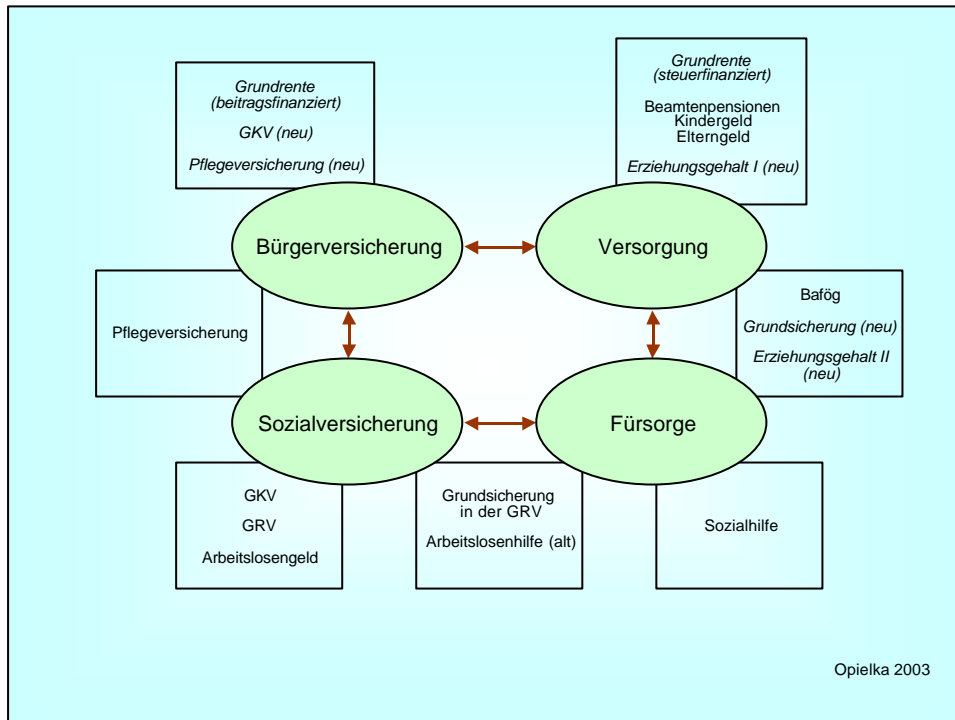


Abbildung 2: Sozialpolitische Systemprinzipien und Reformoptionen (kursiv)

Offensichtlich erfüllen alle vier Systeme spezifische Funktionen, deren jeweilige Stärken durch eine radikale Vereinfachung auf nur ein System verloren gehen. Bemerkenswert ist die vor allem familienpolitisch begründete Ausweitung des Systems Versorgung durch Kindergeld und Elterngeld. 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 werden<sup>5</sup> – die Frage ist nun, worauf sich eine reformerisch orientierte Sozialpolitik konzentrieren sollte.

So ist offensichtlich, 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 mit der hohen Beitragsbelastung auf Erwerbsarbeit ein Konstruktionsdefekt in Bezug auf den Arbeitsmarkt, aber auch ein Mangel an Umverteilung, vor allem, weil Selbstständige, Rentiers und Beamte kaum oder nicht in die Finanzierung der sozialen Sicherung einbezogen werden.



Nachdem die Diskussion um eine Bürgerversicherung (wie auch um die damit zusammenhängenden Vorschläge einer Grundrente bzw. eines garantierten Grundeinkommens) in Deutschland seit den 1980er Jahren fast ausschließlich in Expertenkreisen geführt wurde, tritt sie – vielleicht auch als „sozialutopische“ Entlastung angesichts eines als regressiv erlebten „Sozialabbaus“ – erneut und wirksam auf die öffentliche Agenda. So veröffentlichte im März 2003 der SPIEGEL unter dem Titel „Abschied von Bismarck“ die Ergebnisse einer von ihm beauftragten Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Mit einem, wie die Autoren der Studie schreiben, „radikalen Ansatz, wie er in Deutschland noch nie vorgeschlagen wurde“, soll der deutsche Sozialstaat fast vollständig vom Prinzip der Beitrags- auf eine Steuerfinanzierung umgestellt werden (vgl. *DIW* 2002). Anstelle einer Beitragsbelastung von derzeit durchschnittlich 42% sollen die Lohnnebenkosten auf 5,5% sinken, aus denen nur noch unmittelbar arbeitsbezogene Leistungen (Arbeitslosengeld, Krankengeld) finanziert würden (die arbeitgeberfinanzierte Unfallversicherung bliebe unverändert). Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Arbeitsförderung sollen vollständig aus Steuermitteln finanziert werden, wobei für die Kranken- und Pflegeversicherung eine pauschale, einkommensunabhängige „Gesundheitsprämie“ mit Zuschüssen für Einkommensschwächere vorgeschlagen wird. Die Rentenversicherung sollte ähnlich dem Schweizer System eine Grund- und Höchstrenten erhalten. Finanziert werden soll das neue System vor allem durch selektive Steuererhöhungen (z.B. Mehrwertsteuer +4%, Grund- und Erbschaftssteuer +370%, eine „Sozialprämie“ von 9,5% auf die Einkommenssteuer) mit der Maßgabe, dass keine Einzelsteuer im internationalen Vergleich eine Spitzenposition einnimmt. Die radikale Reduzierung der Lohnnebenkosten würde, so das DIW, zu etwa 1 Mio. neue Stellen führen. Eine derart gravierende Systemumstellung ist freilich wenig realistisch, da zu viele Übergangs- und Vertrauensprobleme unlösbar erscheinen. Zudem entspricht der SPIEGEL-/DIW-Vorschlag nur in Bezug auf das Volumen der neu zu allozierenden Finanzmittel der Idee einer Bürgerversicherung, da die neue Sicherung nur aus Steuern und Kopfprämien finanziert werden soll.

Dennoch erscheinen derart radikale Gedankenexperimente hilfreich, um den Systemtypus Bürgerversicherung zu präzisieren. Zwar wäre es in der Sache womöglich präziser, von einer „Einwohnerversicherung“ zu sprechen (so *Eichenhofer* 2003), da nicht nur die Bürger eines Staates, sondern dessen (dauerhafte) Bewohner in die Sicherung einbezogen werden. Im Kontext der „Rürup-Kommission“, insbesondere von gewerkschaftsnahen Protagonisten, wurde

---

<sup>5</sup> 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. *Borchert* (1998), S.

eine „Erwerbstätigenversicherung“ gefordert. Diese solle die Sozialversicherung auf alle Erwerbstätigengruppen erweitern. Eine Bürgerversicherung würde demgegenüber auch Nicht-Erwerbstätige einschließen und sie könnte in ihrem Fokus auf die am Bürgerstatus festmachenden sozialen Grundrechte (und Grundpflichten) einen Beitrag zur Demokratiestärkung leisten. Bisläng haben sich unter den Parteien nur die Grünen mit ihrem neuen Grundsatzprogramm aus dem Jahr 2002 für den Einstieg in eine „Bürgerversicherung“ ausgesprochen. Doch auch in anderen Parteien scheint der Zuspruch zuzunehmen, ein Beispiel ist der frühere Gesundheitsminister Horst Seehofer (CSU).

### ***Vorschläge für eine „Agenda 2006“***

Einige durchaus weitreichende, wenngleich keineswegs revolutionäre Reformen des deutschen Sozialstaats sollen im folgenden skizziert werden. Sie könnten bei entsprechendem politischen Willen im (Bundestagswahl-)Jahr 2006 in wesentlichen Elementen in Kraft treten.

(1) Der erste und politisch-symbolisch bedeutsamste 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 in Frage (vgl. *Opielka* 2003a). Denkbar wäre natürlich auch eine steuerfinanzierte Grundrente, wie sie seit bald 20 Jahren von Meinhard Miegel und Kurt Biedenkopf in Ersetzung sämtlicher lohnbezogenen Rentenleistungen vorgeschlagen wird, oder wie Die Grünen im Bundestag sie im Jahr 1985 gefordert hatten, als Kombination von steuerfinanzierter Grundrente und beitragsfinanzierter Zusatzrente (vgl. *Bueb/Opielka/Schreyer* 1985). Allerdings sind die Übergangsprobleme bei einer steuerfinanzierten Grundrente nur äußerst langfristig zu lösen. Demgegenüber könnte eine Bürgerversicherung nach Schweizer Modell – dort beträgt der Beitragssatz 9,8% (Stand 2003) auf sämtliche massgebenden Einkommen<sup>6</sup> – deutlich geschmeidiger eingeführt werden: durch Einbeziehung aller Selbstständigen 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 Höchstreute von maximal etwa dem zweifachen Betrag der

---

162ff..

Grundrente, wie dies in der Schweiz praktiziert wird. 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 (und oberhalb der Höchstrente) suspendiert. Der Anspruch auf die Grundrente würde eine Mindestbeitragszeit erfordern. Das Prinzip der paritätischen Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer wäre systematisch nicht mehr erforderlich. Überflüssig würde durch die eigenständige Versicherung aller Bürger(innen) mittelfristig die Hinterbliebenenrente.

(2) Ein zweiter Schritt wäre die Weiterentwicklung der Kranken- und Pflegeversicherung zu einer *Bürgerkranken- und Pflegeversicherung*. Zwei Grundtypen sind in der Debatte: Der (am österreichischen Modell orientierte) Typ einer „Erwerbstätigenversicherung“, den Karl Lauterbach und Gert Wagner (im Zusammenhang der „Rürup-Kommission“) formulierten, wäre dabei einem (an der Schweiz orientierten und von Bert Rürup vertretenen) einkommensunabhängigen Festbetragsmodell mit steuerfinanzierten Zuschüssen für Bezieher niedriger Einkommen („Gesundheitsprämienkonzept“) vorzuziehen, um die Umverteilungswirkung der GKV-Finanzierung zu erhalten und dadurch die Beitragsbelastung vor allem für untere und mittlere Einkommen zu mindern (vgl. *Lauterbach u.a.* 2003). 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, Rentiers und Selbstständigen, wobei erstere mit der Beihilferegelung ein Beispiel für sozialpolitische Ineffizienz erdulden (doppelte Belegprüfung, Vorfinanzierung usw.), das die „Rürup-Kommission“ zurecht durch ein Zuschusssystem zur Krankenversicherung ersetzen will. Während die Bürgerrentenversicherung sinnvollerweise in einer Institution gebündelt wird, ist bei einer Bürgerkranken- und Pflegeversicherung die bisherige gegliederte Organisation durchaus möglich, zumal damit auch zusätzliche, bisher allein den Privaten Krankenversicherungen mögliche Angebote durch alle Anbieter erbracht werden können. Denkbar wäre, nach Einführung eines Kontrahierungszwanges, auch privaten Anbietern die Durchführung der Bürgerkranken- und Pflegeversicherung zu ermöglichen, wenn diese bereit sind, sich den rechtlichen Bedingungen (einkommensbezogene Beiträge, Risikostrukturausgleich) anzupassen. Bei einem Festbetragsmodell wäre die Anbietervielfalt ohnedies kein Problem.

---

<sup>6</sup> Bei Nichterwerbstätigen wird auf Grundlage ihres Vermögens und Renteneinkommens ein Beitrag zwischen 824 und 9800 Franken im Jahr erhoben (SR 831.111, Art. 13b).

(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 (vgl. *Leipert/Opielka* 1998). Für eine materielle Anerkennung der Erziehungsarbeit spricht zum einen die erhebliche Zeitaufwendung für die Erziehungsarbeit, die bislang Frauen gegenüber Männern und auch in Zukunft Paaren mit Kindern gegenüber kinderlosen Paaren solche Kosten abverlangt, dass der Verzicht auf Kinder ökonomisch prämiert wird.<sup>7</sup> Sozialpolitisch vielleicht noch mehr spricht für eine Anerkennung der Erziehungsarbeit 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 erscheint als Lackmustest für sozialpolitische Optionalität gegenüber den Eltern und als Hinweis darauf, ob die Gesellschaft die bislang fast ausschließlich weibliche Familienarbeit anzuerkennen bereit ist.

(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

---

<sup>7</sup> Neuere Berechnungen des Statistischen Bundesamtes relativieren die v.a. von Hans Lampert, Franz-Xaver Kaufmann und dem 5. Familienbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 12/7560, 1995) vorgelegten Schätzungen über die Kinderkosten und den auf Kinder entfallenden, ökonomischen Wert der unbezahlten Haushaltsproduktion – sie beliefen sich auf bis zur Hälfte des (um die Haushaltsproduktion erweiterten) BIP (vgl. *Leipert/Opielka* 1998, S. 54ff.) – nicht unerheblich: demnach betragen die zurechenbaren Kosten für Kinder, und zwar die bewertete unbezahlte Arbeit und die bezahlte Erwerbsarbeit für den privaten Verbrauch und den Schulbesuch der Kinder, 11,5% des erweiterten BIP (vgl. *Stahmer u.a.* 2003, S. 35). Nicht einbezogen wurden allerdings die entgangenen Einkommen derjenigen, die in den privaten Haushalten die Kinder betreuen, und damit die Opportunitätskosten i.e.S., da ein solches Kostenkonzept die Substitutionsmöglichkeit voraussetzt, denn: „Ein Beschäftigungsmodell, bei dem alle arbeitsfähigen Personen auch Erwerbsarbeit leisten können, würde heutzutage eher zu einer Halbtagsgesellschaft führen, in der sich Männer und Frauen die Kindererziehung aufteilen könnten, ohne auf eine bezahlte Berufstätigkeit verzichten zu müssen.“ (*ibd.*, S. 33).

möglicherweise auch Ehrenämter sowie der Sozial- bzw. Zivildienst, also Formen der gesellschaftlichen Arbeit würden vom Darlehensanteil ausgenommen (- ebenso 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 Grundversicherung eher (niedrig) verzinslich zu gestalten, ähnlich dem Bankdarlehen des BAföG (§ 17, 3; § 18c).

Zunächst: was wären die Alternativen zu einer hälftig auf Darlehen basierenden Grundversicherung 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 in der „Agenda 2010“ favorisierte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

Die insbesondere von Bruno Kaltenborn in den letzten Jahren in verschiedenen Studien untersuchten Modelle eines „Kombilohnes“ scheinen in Deutschland (mit jährlich ca. 8.000 Förderungen) kaum angenommen zu werden (vgl. *Kaltenborn* 2003). 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 Transferenzzugsrate 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) Ein-

kommen zunächst vereinheitlicht werden müsste, was sich allerdings ohnedies empfiehlt (dazu ausführlich *Kaltenborn* 2003a).

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 und der Ausgliederung des Krankengeldes aus der paritätischen und einkommensbezogenen Finanzierung der wohl kontroverseste Punkt der „Agenda 2010“. Er wurde durch die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen gründlich vorbereitet.<sup>8</sup> 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 Differenz zwischen Sozialabbau und –umbau beträgt also 5,2 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. *Kaltenborn* 2003b, S. 298) –, andererseits aber auch um Prinzipien: marktliberalisierende Ökonomen möchten wegen des Arbeitsanreizes das Niveau drücken, die „Sozialpolitiker“ 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 marktflexiblen Förderung von Arbeitsangeboten auch im Niedriglohnsektor – könnte in Deutschland dadurch erreicht werden, dass jedem Bürger ein würdiges (und deshalb gegenüber der jetzigen Sozialhilfe auf etwa 60% des Medianeinkommens erhöhtes<sup>9</sup>) Existenzminimum garantiert wird – doch im Bewusstsein davon, dass die Hälfte des Transferbetrages bei

---

<sup>8</sup> Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. 17. April 2003, Ms.

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 (vgl. *Leibfried u.a.* 1995, S. 158ff.). 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.

Während zusätzliche Einkommen (und Vermögen oberhalb vorsorgerelevanter Freibeträge) auf den vollen Grundsicherungsbetrag angerechnet werden sollten (- mit einer Anrechnungsrate deutlich unter 100% -) bietet der Darlehensanteil sozialpolitische Gestaltungsoptionen: so könnte man zur Stärkung des Sozialkapitals Einkommensleistungen von gemeinnützigen Organisationen zunächst nur auf den Darlehensanteil anrechnen (womit die Grundsicherung zu einem Kombilohn für Non-Profit-Organisationen wird) oder bei politischem Willen auch ganz auf ihn verzichten. Der politische Verzicht auf einen Darlehensanteil für Personen, die gesellschaftliche Arbeit außerhalb der Erwerbsarbeit leisten, würde zudem bislang rein sozialrechtlich motiviertes Arbeitsangebot verunnötigen und den Arbeitsmarkt wirksam entlasten. Im übrigen lassen sich auch in einem solchen System Schuldenbegrenzungen und sozialpolitisch gestaltete Schuldenerlasse denken.

---

<sup>9</sup> Während die Sozialhilfe in Deutschland (1995) nur ein Sicherungsniveau von knapp über 50% des Medianeinkommens bietet (mit Ausnahme von Familien mit kleinen Kindern im Erziehungsgeldbezug), wird in Schweden ein Sozialhilfeanspruch von 60 bis über 70% garantiert (vgl. *Behrendt* 2003, S. 530f.).

<b>Reformprojekt</b>	<b>Lösungsziel:</b>
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>
<b>Agenda 2006</b>	<i>Teilzeitvollbeschäftigung</i>

Der Vorschlag einer „Agenda 2006“ 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 und der Sozialstaat langfristig gesichert. Die vorgeschlagenen Reformen des Transfersystems würden zudem die Arbeitslosigkeit signifikant 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, tatsächlich auf „2010“ zielenden Schritt darüber nachdenken, sämtliche Bildungsausgaben nach dem Prinzip der neuen Grundsicherung zu finanzieren: 50% staatliche Leistung, 50% Darlehensanteil, als Investition in die gesellschaftliche und in die eigene Zukunft bzw. die Zukunft der Kinder.<sup>10</sup> Möglicherweise wäre ein solches Modell – im Sinn eines sozialpolitischen „benchmarking“ - 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 der wahrscheinliche Fall? Und – nicht das mindeste – führt dies wirklich zu mehr freier Entscheidung der Bürger?

<sup>10</sup> Ein Verzicht auf staatlich-gesellschaftliche Vollfinanzierung sozialer, gesundheitlicher und Bildungsdienstleistungen öffnet, worauf Frank Nullmeier aufmerksam macht, neue „Wohlfahrtsmärkte“, die sozialpolitischer Regulierung bedürfen. Ob damit „eine (Re-)Regulationspolitik zum Kernprojekt einer gerechtigkeitsorientierten Politik“ (Nullmeier 2003) würde, erscheint allerdings fraglich. Nullmeier, von den Grünen nominiertes Mitglied der „Rürup-Kommission“, plädiert nämlich für „ein System aus sozialer Grundsicherung, sozialstaatlich regulierten Wohlfahrtsmärkten und einer Sozialsicherungssteuer“ (ebd.), womit zumindest drei „Kernprojekte“ benannt sind.



## **Literatur**

- Behrendt, Christina* (2003): Löcher im sozialen Netz? Soziale Sicherheit und Linderung von Armut in vergleichender Perspektive, in: Sigg, Roland/dies. (Hrsg.), Soziale Sicherheit im globalen Dorf, Bern u.a.: Peter Lang, S. 507-540
- Birg, Herwig* (2001): Die demographische Zeitenwende, München: Beck
- Borchert, Jens* (1998): Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: *Lessenich/Ostner* 1998, S.
- Bueb, Eberhard/Opielka, Michael/Schreyer, Michael* (1985): Umverteilung für die Alten, in: Die Zeit, 17.5.1985
- DIW* (2002): Berechnungen zum Reformvorschlag „Arbeit für viele“, Berlin: DIW (über: [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de); sowie in: DER SPIEGEL 11, 2003, S. 80-87)
- Eichenhofer, Eberhard* (2003): Reform des Sozialstaats – von der Arbeitnehmersicherung zur Einwohnersicherung?, erscheint in: Recht der Arbeit
- Esping-Andersen, Gøsta* (2002): Why We Need a New Welfare State, Oxford u.a.: Oxford University Press
- Kaltenborn, Bruno* (2003): Kombilöhne: Stand und Perspektiven, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1, S. 124-132
- ders.* (2003a): Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland, München/Mering: Rainer Hampp
- ders.* (2003b): Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: Wirtschaftsdienst, 5, S. 296-299
- Klocke, Andreas/Hurrelmann, Klaus* (Hrsg.) (2001): Kinder und Jugendliche in Armut. Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Lauterbach, Karl W./Rürup, Bert/Wagner, Gert W.* (2003): Beschlussvorlage (8.4.2003), Ms.
- Leibfried, Stephan* u.a. (1995): Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt: Suhrkamp
- Leipert, Christian/Opielka, Michael* (1998): Erziehungsgehalt 2000. Ein Weg zur Anerkennung der Erziehungsarbeit, Bonn: ISÖ
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona* (Hrsg.) (1998): Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Frankfurt/New York: Campus
- Nullmeier, Frank* (2003): Hohes Sicherungsniveau. Regulierte Wohlfahrtsmärkte statt Sozialstaatsabbau, in: Frankfurter Rundschau, 24.6.2003
- Offe, Claus* (2003): Politik mit der Agenda 2010: Panikreaktion, Machtkalkül oder Reform? Rede Zukunftskongress Bündnis90/Die Grünen, 24.5.2003, Ms.
- Opielka, Michael* (1999): Politik im Wohlfahrtsstaat, in: Sozialer Fortschritt, 12, S. 313-317
- ders.* (2002): Familie und Beruf. Eine deutsche Geschichte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22-23, S. 20-30
- ders.* (2003): Die groben Unterschiede. Der Wohlfahrtsstaat nach Parsons und Luhmann, in: Hellmann, Kai-Uwe/Fischer, Karsten/Bluhm, Harald (Hrsg.), Das System der Politik. Niklas Luhmanns politische Theorie, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 239-254
- ders.* (Hrsg.) (2003a): Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen, Opladen: Leske + Budrich
- Pfau-Effinger, Birgit* (2000): Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs, Opladen: Leske + Budrich
- Roller, Edeltraud* (2002): Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-30, S. 13-19
- Scharpf, Fritz W.* (2000): Sozialstaaten in der Globalisierung, in: MaxPlanckForschung, JV 2000, S. 12-23
- Stahmer, Carsten/Mecke, Ingo/Herrchen, Inge* (2003): Zeit für Kinder. Betreuung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R.* (2003): Libertarian Paternalism, in: American Economic Review, 93, No. 2, S. 175-179

## Zusammenfassung / Abstract:

Der Beitrag skizziert in kritischer Abgrenzung zum gegenwärtigen sozialpolitischen Trend, der vor allem auf den Abbau sozialer Rechtspositionen setzt, alternative Optionen der Sozialreform („Agenda 2006“). Diese würden zu einem Pfadwechsel des bisherigen, lohnarbeitszentrierten Pfades der deutschen Sozialpolitikentwicklung hin zu einem System der Bürgerversicherungen beitragen. 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, in der die soziologische Analyse von vier Steuerungssystemen (Markt, Staat, Gemeinschaft, Legitimation) in Beziehung zu den politikwissenschaftlichen Typen der „welfare regimes“ gesetzt wird. Dies zeigt, dass die bisher dominierende, lohnarbeitszentrierte Orientierung auf das sozialpolitische System „Sozialversicherung“ zugunsten der drei anderen Systeme – „Sozialhilfe“, „Versorgung“ und künftig „Bürgerversicherung“ – reduziert werden kann. Im dritten Schritt werden einige diese Entwicklung unterstützende Reformvorschläge diskutiert: die Bürgerversicherung im Bereich der Renten- und der Kranken-/Pflegeversicherung, eine Neuorientierung der Familienpolitik mit dem Ziel der Anerkennung der Familienarbeit und eine Grundsicherung mit Darlehensanteil für Erwerbsfähige, die liberale Gewährungspraxis und Eigenverantwortung verbindet. Abschließend steht die Frage an, ob die steuerungstheoretischen Folgen eines solchen Reformbündels mehr sind als eine – durchaus für nötig befundene - „marktregulative“ Sozialpolitik.

*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](mailto:michael.opielka@isoe.org)*

*(Stand: 11/7/2003)*