

Liberal, egal, fraktal, global – vier Optionen guter Sozialpolitik

Michael Opielka

erschienen (leicht gekürzt) in: SOZIAL Extra, 6, 2003, S. 37-41; sowie gekürzt unter dem Titel „Von allem das Beste?“, in: Frankfurter Rundschau, 15.5.2003 (Dokumentation) und (anders gekürzt) unter dem Titel: „Liberal, egal, fatal, phänomenal - vier Optionen guter Sozialpolitik“, in: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Hrsg.): Der Zukunftskongress-Reader - Sozial ist nicht egal, Berlin 2003, S. 141-144

Sozialpolitik ist Gesellschaftspolitik. Sie reguliert Bereiche, die den Menschen wichtig sind: Arbeit, Familie, Gesundheit, Krankheit, Alter, Pflege, Jugend. Periodisch verengt sich der Horizont der Sozialpolitik. Dann scheinen nur zwei „gute“ Optionen zur Hand: einerseits pro Wohlfahrtsstaat, andererseits pro Marktwirtschaft. Viele werden sofort sagen, dass zwischen beiden Optionen Kompromisse gefunden wurden, so der Keynesianismus, die „soziale Marktwirtschaft“ und Tony Blairs „Dritter Weg“. Doch die Zwischentöne werden im politischen Streit leicht vergessen. Dann scheinen die Soziologen als Parteigänger des Wohlfahrtsstaates und die Ökonomen als Anwälte des Marktes¹ oder es wird Karl Marx gegen die Rürup-Kommission und Gerhard Schröders „Agenda 2010“ in Anschlag gebracht. Die einfache Frontlinie finden wir in der Globalisierungsdebatte, in der Freunde von „attac“ (wie Oskar Lafontaine) für mehr Staat und Politik plädieren und auf die „neoliberalen“ Marktgläubigen schimpfen.² Diese Dichotomie findet sich auch im neuerlichen Beschwören einer „linken“ Hegemonie durch Jürgen Trittin, die gegen „wirtschaftlichen Neoliberalismus“ und „rechten Populismus“ aufgebaut worden sei.³

Jenseits des Dualismus: die vier sozialen Ordnungen

Doch die Alternative Staat vs. Markt ist trotz ihrer Popularität viel zu unterkomplex und damit, isoliert gesehen, falsch. In der deutschen Sozialpolitikforschung haben Autoren wie Franz-

¹ Eine solide Rekonstruktion der Kontroverse „Marktliberalismus“ vs. „Wohlfahrtsstaat“ findet sich in Jutta Allmendinger (Hrsg.), Gute Gesellschaft? Verhandlungen des 30. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Opladen: Leske+Budrich 2001, S. 1119-1237

² Die Globalisierungskritiker von „attac“ richten ihre Forderungen vor allem an das politische System, damit an das Steuerungssystem Staat, vgl. Christiane Grefe/Mathias Greffrath/Harald Schumann, attac. Was wollen die Globalisierungsgegner?, 7. Aufl., Berlin: Rowohlt Berlin 2003, S. 181f.: „Attac ist deshalb folgerichtig auf die Parlamente konzentriert“.

³ Jürgen Trittin, „Die Mehrheitsfähigkeit zurückgewinnen“, 10.3.2003, in: www.gruene-partei.de

Xaver Kaufmann⁴, Jens Alber⁵ oder Claus Offe⁶ seit Anfang der 80er Jahre betont, dass neben Markt und Staat zumindest noch ein drittes Steuerungsprinzip existiert: die Gemeinschaft, konkret als Familie und Haushalt, als soziale Netzwerke, als Verbände oder als Selbsthilfegruppen und –projekte. Man spricht heute vom „welfare-mix“, in dem Markt, Staat und Gemeinschaft zusammenwirken. Vor allem, wenn man über Deutschland und Europa hinausblickt, wird dann noch ein viertes Steuerungsprinzip für soziale Wohlfahrt ganz unübersehbar: das Legitimationssystem einer Gesellschaft, vor allem die Religionen. Wertbindungen und Ethik sind selbst eine Ressource der Wohlfahrtsproduktion.

Als Beitrag zur Aufklärung über die Optionen „guter“ Sozialpolitik soll deshalb der Blick auf die vier soziologischen Ordnungsmodelle helfen, denn jedes der vier Steuerungssysteme – Markt, Staat, Moral, Ethik -, die wiederum ihre primäre Herkunft und Verankerung in den vier Subsystemen der Gesellschaft – Wirtschaft, Politik, Gemeinschaft, Legitimation – finden, kann zu einem eigenständigen ordnungspolitischen Entwurf werden (siehe Schaubild).⁷

⁴ Franz-Xaver Kaufmann, Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat, in: ders., Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen, Opladen: Leske+Budrich 2002, v.a. S. 189ff.. Kaufmann unterscheidet 5 Steuerungstypen: Hierarchie, Markt, Korporatismus, Professionalität, Solidarität.

⁵ Jens Alber, Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt?, in: Allmendinger 2001 (siehe Fn. 1), v.a. S. 1151ff. Alber unterscheidet zwischen Wirtschaft, (privaten) Haushalten und Assoziationen/Kirchen, die „intermediäre Strukturen“ zum „Staat“ herausbilden, dem vierten Strukturelement der „europäischen Makro-Konstellation“.

⁶ Vgl. sein klassischer und noch immer aktueller Text: Claus Offe, Perspektiven auf die Zukunft des Arbeitsmarktes. „Orthodoxie“, „Realismus“ und „dritte Wege“, in: Michael Opielka (Hrsg.), Die ökosoziale Frage. Entwürfe zum Sozialstaat, Frankfurt: Fischer 1985, S. 135-149, in dem Offe seine später ausgearbeitete Steuerungstrias von „Markt“, „Staat“ und „Gemeinschaft“ politisch vor dachte: „Orthodoxe“ setzen – je nach politischer Präferenz – auf Markt oder Staat, „Realisten“ sehen im Markt das krisenüberdauernde Steuerungsmodell, während die von ihm favorisierten „Dritten Wege“ auf eine Kombination aus Arbeits-Markt, staatlich garantiertem Grundeinkommen und gemeinschaftlicher Wohlfahrtsproduktion in einer „politisch geförderten und verantworteten Dualwirtschaft“ bauen.

⁷ Vgl. ausführlicher Michael Opielka, Die groben Unterschiede. Der Wohlfahrtsstaat nach Parsons und Luhmann, in: Kai-Uwe Hellmann/Karsten Fischer/Harald Bluhm (Hrsg.), Das System der Politik. Niklas Luhmanns politische Theorie, Opladen: Westdeutscher Verlag 2003, S. 239-254

Steuerungs-systeme	Sub-systeme der Gesellschaft	dominierende Medien	Koordinations-standard	Gütertyp	Wertprinzip	Moderne Sozialpolitiktypen	Primäre Einkommens-sicherung	Hilfetypus
Ethik	Legitimation	Werte	Wahrheit	universal	Gerechtigkeit	Garantis-mus	Bürger-schaft (soziale Grund-rechte)	Gnade
Moral	Gemein-schaft	Sprache	Anerken-nung	partikular	Solidarität	Konserva-tismus (Kommunismus, Kommuni-tarismus)	Familie und Erwerbs-arbeit	(Gruppen-)Selbsthilfe
Staat	Politik	Recht	Plan	öffentlich	Gleichheit	Sozialis-mus (Sozialde-mokratie, Keynesia-nismus)	lohnarbeits-zentrierter Sozialstaat	Fremdhilfe
Markt	Wirtschaft	Geld	Preise	privat	Freiheit	(Neo-)Liberalis-mus	Erwerbsar-beit und Vermögen	Eigenhilfe

Abbildung: Die vier sozialen Ordnungen im modernen Wohlfahrtsstaat

Man mag noch so große Sympathien oder sachliche Argumente für eine der vier Optionen sozialer Ordnung hegen, zumindest wird man nicht umhin können zuzugestehen, dass die je anderen drei Optionen auch ihr Gutes haben: die Kreativität und Effektivität des Marktes erreichen die anderen Steuerungsformen in großen Gesellschaften kaum. Doch die Gleichheitsvision einer – freilich nur: demokratischen – Politik macht erst das abstrakte Ideal der „freien“ Märkte durch Monopolkontrolle und Umverteilung realistischer. Wie uns der „Kommunitarismus“ beispielsweise Amitai Etzionis belehrt oder die Diskussion um das „soziale Kapital“, die Robert Putnam beförderte, zerstören moderne Gesellschaften ohne Gemeinschaftsförderung die sozial-moralischen Untergründe von Markt und Staat: denn ohne „generalisiertes Vertrauen“ und überhaupt die Erfahrung von Verlässlichkeit und Solidarität funktioniert weder eine Marktwirtschaft noch ein Rechtsstaat. Das sieht man gut dort, wo es nicht funktioniert, zum Beispiel im Kosovo oder weiten Teilen Afrikas. Das Problem von Gemeinschaften ist ihr Partikularismus, Ihre Fraktalität, jedenfalls von Gemeinschaften unterhalb der Gemeinschaft aller Menschen. Schließlich hat nicht erst die These von Samuel P. Huntington, wonach ein „Kampf der Kulturen“ bevorstehe, darauf aufmerksam gemacht, dass mit dem Niedergang der „Religion“ des Marxismus-Leninismus seit 1989 der Raum für viele neue und alte Religionen offen wird, die Begründungen für den Irak-Krieg waren zuletzt auch

davon geprägt.⁸ Eine „theokratische“ oder, wie dies Max Weber nannte, allein „gesinnungsethische“ Ordnungspolitik neigt zum Terrorismus, doch ohne Werte, Religion und Gesinnung lässt sich keine Gesellschaft legitimieren.

Was „letztlich“ sozialpolitische Umverteilung begründet, gerät auch in Deutschland langsam wieder in den Blick. Klar ist wohl nur, dass mit Effektivität und „Geiz ist geil“ noch keine gerechte Gesellschaft zu machen ist. Eine positive Vision ist gleichwohl strittig und muss das wohl in einer pluralistischen Gesellschaft bleiben. Neben den ordnungspolitischen Monisten, die nur auf eine der vier Steuerungsformen setzen – nur auf den Markt, den Staat usw. -, haben sich stets Pluralisten zu Wort gemeldet. Die bereits erwähnten Ideen des „welfare-mix“ wie der „sozialen Marktwirtschaft“ oder der vielen „Dritten Wege“ gehören dazu. Im Grunde plädieren heute alle auch nur einigermaßen „realistischen“ politischen Akteure für einen Mix der Steuerungsformen – allerdings durchaus mit libidinösen Schwerpunkten. In der deutschen Sozialpolitik scheinen diese politischen Präferenzen für die vier Steuerungsprinzipien auf die Parteien verteilt:

- die FDP für den Markt
- die SPD (und die PDS) für den Staat
- die CDU für die Gemeinschaft, für Familie und Nation⁹
- und die Grünen ja, wofür sind die Grünen?

Grüne Sozialpolitik: von allem das Beste?

Noch in den 80er Jahren war es einfacher, die Grünen sozialpolitisch zu verorten: sie plädierten für kleine Netze und Selbsthilfe auf der einen Seite, also für moderne Gemeinschaften, und für ein „act locally, think globally“-concept des Staates auf der anderen Seite, also für ein eher ethisch-humanistisches Konzept der Sozialpolitik: Claus Offe beobachtete damals bei den Grünen einen „Garantismus“, sie forderten eine „Grundrente“ oder, zumindest teilweise, ein „garantiertes Grundeinkommen“, eine Umverteilung der Arbeit und einen Kampf gegen Armut.¹⁰ Den Grünen schwebte vor, dass auch die Sozialpolitik

⁸ Die eindrucklichste Veröffentlichung dazu bisher: Mark Juergensmeyer (ed.), *Global Religions. An Introduction*, Oxford: Oxford University Press 2003; vgl. auch Michael Opielka, *Blutige Taten, heilende Werte?*, in: *Berliner Debatte INITIAL*, 2, 2003, S. 68-81

⁹ Die ordnungspolitischen Positionen der deutschen Liberalen und Christdemokraten werden in diesem Text nicht beleuchtet. Während die Marktorientierung bis – fetischisierung bei den Liberalen kaum infrage steht, könnten Zweifel an einer Unterordnung der Konservativen unter das Steuerungsprinzip „Gemeinschaft“ aufkommen. Zwei Hinweise mögen dies belegen: zum einen setzen die Christdemokraten deutlich stärker, auch ideologisch, auf die Familie als primäre Versorgungseinheit, wie die Forderung nach einem „Familiengeld“ im Bundestagswahlkampf 2002 deutlich macht (vgl. Opielka, Fn. 17); in der sozialpolitischen Perspektivendebatte des Jahres 2003 wiederum schlugen CDU/CSU vor, Rentenanwartschaften vor auf die Zugehörigkeitsdauer zur Gemeinschaft der Beitragszahler zu begründen (vgl. *Frankfurter Rundschau*, 6.5.2003) und in der sozialpolitisch bedeutsamen Migrationspolitik neigt das konservative Lager zur Schließung der nationalen Gemeinschaft.

Kampf gegen Armut.¹⁰ Den Grünen schwebte vor, dass auch die Sozialpolitik einen Beitrag für eine globale Gerechtigkeitsordnung leisten sollte, sie sollte nachhaltig sein, indem sie vom Wachstumszwang entkoppelt wird.

Heute, weit mehr als zwanzig Jahre nach Gründung der Grünen und nach etwa 5 Jahren rotgrüner Bundesregierung scheint eine sozialpolitische Eindeutigkeit bei den Grünen schwer zu finden. Das kann im guten Fall bedeuten, dass sie „erwachsen“ geworden sind, die Welt differenziert sehen und sich davor hüten, einem der Steuerungsprinzipien absolute Gefolgschaft zu erweisen. Es könnte aber auch Prinzipienlosigkeit bedeuten, einen Pragmatismus, der gleitend in Opportunismus zwecks Machterhalt übergeht.

Nun war die rot-grüne Bundesregierung nicht untätig. Sie installierte die Hartz- und die Rürup-Kommission. Allerdings überließ der grüne Koalitionspartner – nach der Flucht der grünen Gesundheitsministerin Andrea Fischer – diese Kommissionen ganz dem großen roten Bruder, zumindest, was die politischen Einflussmöglichkeiten betrifft. Die Möglichkeiten der grün regierten Ministerien, sozialpolitische Marken zu setzen, wurden bislang nicht genutzt. Weder hat das Umweltministerium die Idee eines Wohlfahrtsstaates ohne quantitative Wachstumsabhängigkeit verfolgt, noch das Verbraucherministerium konsequent die Dienstleistungsseite der Sozial- und Gesundheitspolitik vermessen oder das Außenministerium den Zusammenhang von Globalisierung und Sozialpolitik ins Auge gefasst. Freilich hatten die Grünen schon zuvor ihre Hausaufgaben niedrig gehängt: die sozialpolitische Programmdebatte vor der Neufassung des Grundsatzprogramms in 2002 war kümmerlich, die Heinrich-Böll-Stiftung stiftete eine Kommission zum Thema „Arbeit und Soziales“, deren Ergebnisse mangels Vision nicht interessierten.¹¹ Die Folge der grünen Abstinenz zeigten die öffentlichen Debatten nach den Kommissionsberichten: wenn Konflikte auftraten, dann innerhalb der SPD oder zwischen der Sozialdemokratie und dem liberal-konservativen Milieu.

Ende April 2003 legte endlich eine „Sozialpolitische Kommission“ der Grünen ein Strategiepapier namens „Sozial ist nicht egal“ vor.¹² Es ist, wie angesichts des beachtlichen wissenschaftlichen Mitarbeiterapparats der grünen Bundestagsfraktion nicht anders zu erwarten, voll von praktischen Vorschlägen, die bislang im wesentlichen von der SPD formulierten sozial- und gesundheitspolitischen Vorschläge („Agenda 2010“) zu modifizieren und ihnen eine grüne Aura zu vermitteln. In der Arbeitsmarktpolitik wird der sozialpädagogische Staat beschworen, der allen eine Chance bieten soll, vor allem freilich durch bürokratische Regelungen (z.B. einen erweiterten Begriff von „Erwerbsfähigkeit“). In der Gesundheits- und in der

¹⁰ Vgl. Antonia Gohr, Grüne Sozialpolitik in den 80er Jahren – Eine Herausforderung für die SPD, ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/02, Bremen 2002; Michael Opielka, Politik im Wohlfahrtsstaat, in: Sozialer Fortschritt, 12, 1999, S. 313-317

¹¹ Vgl. Michael Opielka, Nachhaltigkeit und soziale Sicherung. Risiken und Chancen grüner Sozialpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 2, 54. Jg., 2003, 74-82

¹² Es ist enthalten in einem Reader, den die Bundespartei von Bündnis 90/Die Grünen anlässlich ihres sozialpolitischen Kongresses im Mai 2003 sowie ihres sozialpolitischen Sonderparteitages im Juni 2003 herausgab (auch: www.gruene-partei.de).

Rentenpolitik wiederum setzt die grüne Kommission vor allem auf den Markt: das Krankengeld sollen Arbeitnehmer selbst zahlen¹³, der kapitalgedeckte Anteil der Altersvorsorge weiter ausgebaut werden. Die Ideenseite des Ganzen bleibt allerdings sehr blass: zwar ist davon die Rede, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine „zentrale Gerechtigkeitsfrage“ sei – doch realitätsnahe Vorschläge mit relevantem Effekt fehlen. Was dazu nötig wäre, ist ein Diskurs um eine Expansion vor allem von sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen und um Arbeitsumverteilung durch sozial gesicherte Flexibilisierung, viel mehr Teilzeit für Männer und eine teilzeitfeste Alterssicherung, vielleicht sogar ein Plädoyer für eine 30- oder 32-Stunden-Woche als „Normalzeit“. Zu all dem fehlt ein Wort. Am bedauerlichsten ist freilich, dass die Idee der „Bürgerversicherung“ nur noch mit traurigem Blick verfolgt wird: die Beamten und Selbständigen könne man leider nicht in eine Bürgerversicherung integrieren¹⁴, von einer Grundrente ist nicht die Rede und die „Gerechtigkeitsfrage“ – nämlich die Einbeziehung aller Einkommen und eine umverteilende Leistungsstruktur – wird mit einem Bekenntnis zur „Äquivalenz“ von Beitrag und Leistung auf St. Nimmerlein vertagt. „Sozial“ ist zwar „nicht egal“, aber, liest man den Kommissionsbericht nüchtern, auch nicht viel mehr.

Optionen einer „guten“ Sozialpolitik

Eine „gute“ Sozialpolitik kommt ohne realitätshaltige Visionen nicht aus. Zwar zeigte das ordnungspolitische Nachdenken, dass die Grünen zurecht keinem neuen Fundamentalismus auf den Leim gingen. Der Leitspruch ihrer Gründer: „wir sind nicht links, nicht rechts, sondern vorn“, muss aber nicht zur Verwirrung beitragen, sondern kann helfen: die tiefere Quelle des grünen Erfolges liegt nämlich in der ethischen Dimension. Ohne diese „menschheitliche“ Komponente ihrer Politik hätten die Grünen keine Existenz gefunden und erhalten. Das heißt natürlich nicht, dass die anderen (partei-)politischen Lager nicht gleichfalls ethisch gegründet sind. Doch die Grünen sind dies als politische Organisation des „Wertewandels“ hin zu „postmateriellen Werten“ in ganz originärer Weise.¹⁵ Ihr Beitrag zu einer „guten“ Sozialpolitik erscheint im Konzert der ordnungspolitischen Vereinfacher deshalb überfällig.

¹³ anstelle die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durch die Arbeitgeber auf den Prüfstand zu stellen: die Einführung von Karenztagen (die die schwedischen Sozialdemokraten schon zu Beginn der 90er Jahre durchsetzten) wäre sozial weitaus gerechter. Wenn im (ansonsten weitgehend differenzierten) Leitantrag des SPD-Parteivorstandes zum Sonderparteitag am 1.6.03 („Mut zur Veränderung“, Quelle: www.spd.de) die Kosten der Arbeitgeber für die Lohnfortzahlung (bis 6 Wochen) in Höhe von rd. 26.8 Mrd. Euro gegen die Krankengeldausgaben der GKV von rd. 7 Mrd. Euro aufgerechnet werden (ebd., S. 24), wird übersehen, dass Krankheiten von mehr als 6 Wochen mit der Selbstverantwortung weder von Arbeitgebern noch von Arbeitnehmern zu tun haben.

¹⁴ Obgleich beispielsweise die Doppelstruktur von Beihilfe und privater Krankenversicherung für Beamte höchst ineffizient ist und damit ein sinnloses Privileg darstellt.

¹⁵ Aufgrund von ALLBUS-Daten hat der Parteienforscher Jürgen W. Falter zwei analytische Achsen unterschieden, die „klassische“ Links-Rechts-Achse als Differenz Staat-Markt, und die Achse autoritär-libertär und dabei beobachtet, dass sich die Wählerschaft der Grünen zwischen 1980 und 2000 im Westen auf der wirtschaftspolitischen Links-Rechts-Achse von links nach rechts bzw. in die Mitte bewegt (im Osten dagegen von der Mitte nach links), während sie konstant im „libertären“ Bereich bleibt, vgl. Markus Klein/Jürgen W. Falter, Der lange Weg der Grünen,

„Gut“ wäre eine Sozialpolitik, wenn sie folgende vier Elemente berücksichtigt:

1. *Bürgerversicherung und Grundrente*

In Ihrem Zentrum steht der praktische „Garantismus“ in Form von *Bürgerversicherungen*, also einer Erweiterung der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungen auf alle Bürger. So steht es im übrigen auch im neuen Grundsatzprogramm der Grünen von 2002. Allerdings beschränken sich sowohl das Programm wie die meisten (nicht nur grünen) Verlautbarungen auf die Verbreiterung der Einnahmenseite. Das ist zwar wichtig: denn nur dadurch ist mehr Verteilungsgerechtigkeit möglich, eine Entlastung des Faktors Arbeit und damit auf mittlere Sicht eine Wachstumsneutralität der Sozialpolitik. Wenn die Erwerbs- und Lohnarbeit nicht mehr Dreh- und Angelpunkt sozialer (Grund-)Sicherheit bleibt, entfällt das quantitative Wachstumsargument für die Sicherung sozialer Sicherheit.

Doch das reicht nicht. Nicht weniger wichtig ist die Idee der Bürgerversicherung auf der Ausgabenseite: in der Rentenversicherung heißt das die Einführung einer *Grundrente*, die unabhängig ist vom früheren Einkommensniveau, aber durchaus von einer längeren Beitrags- oder Steuerzahlungszeit abhängig gemacht werden kann. Weniger entscheidend ist, ob eine Grundrente über Beiträge auf alle Einkommen (wie in der Schweiz oder in den Niederlanden) oder über Steuern finanziert wird (wie in den skandinavischen Ländern).

Sowohl das Bundeskanzleramt in einem Strategiepapier zur Weihnachtszeit 2002, wie die Rürup-Kommission und der SPD-Leitantrag zum Sonderparteitag am 1.6.2003¹⁶ ereifern sich gegen eine Grundrente. Hier könnten und müssten die Grünen eine klare Alternative aufzeigen. Die Einführung der „Grundsicherung“ in die Gesetzliche Rentenversicherung zum 1.1.2003 war durchaus ein Schritt in die richtige Richtung, ohne aber ihr Strukturproblem zu lösen. Mit ihrer Zustimmung zur „Riester“-Rente und damit zu einer partiellen Vermarktlichung der Alterssicherung auch für die unteren und mittleren Einkommensgruppen haben die Grünen „gut“ gehandelt – doch ohne die Einführung einer Grundrente und ohne die Verallgemeinerung der Einnahmenseite auch auf Selbständige und Beamte (wie in der Schweiz) wirkt die Privatisierung der Alterssicherung „neoliberal“, nämlich als Verschärfung vorhandener Ungleichheiten.

Eine „Bürgerversicherung“ verabschiedet sich vom lohnarbeitszentrierten Sozialstaat. Damit steht eine weitere Befreiung an und zwar aus dem absurden politischen Gefängnis, in das sich auch die rot-grüne Regierung selbst einschloss, indem Sie die „Lohnnebenkosten“ unter den magischen aber völlig fiktiven Wert von „40%“ drücken möchte. Der Begriff der „Lohnne-

ren“ Bereich bleibt, vgl. Markus Klein/Jürgen W. Falter, *Der lange Weg der Grünen*, München: Beck 2003, S. 174ff. Die „libertären“ Werte würde man allerdings präziser als „selbst-expressive“ Werte bezeichnen, wie dies Ronald Inglehart im Kontext des „World Values Survey“, einer regelmäßigen Panel-Studie in unterdessen mehr als 70 Ländern vorschlug.

benkosten“ würde seine Grundlage verlieren, wenn endlich die paritätische Finanzierung der Sozialversicherungen abgeschafft wird, die Erwerbstätigen das gesamte Brutto erhalten und davon selbst ihre Beiträge abführen. Das würde zwar zehntausende von Gewerkschaftsfunktionären in der Sozialbürokratie entmachten, aber dafür neue Organisationsformen sozialpolitischer Bürgerschaft ermöglichen (und erzwingen)¹⁷ – und wäre auch die Grundlage, um Beamte, Selbständige und Politiker in die Bürgerversicherung einzubinden.

2. *Erweiterter Arbeitsbegriff und Grundeinkommen*

Mit dem Schritt zu Bürgerversicherungen hängt ganz eng eine notwendige Revolution der Arbeitswelt zusammen: die *Erweiterung des Arbeitsbegriffs* und vor allem die *Aufwertung der Erziehungsarbeit*. Hier geht es um die Anerkennung der gemeinschaftlichen Sphäre der Gesellschaft und damit auch um die Teilhabe von Frauen und Männern sowohl an Markt und Staat, wie am Gemeinschaftsleben. Das kann nicht schematisch exerziert werden, die Familialisierung von Männern ist ein evolutiver Prozess. Die Skandinavier und die Niederländer sind hier schon weiter als Deutschland. So würde eine „gute“ Sozialpolitik in der neuen Grundsicherung – der überfälligen Fusion von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – für die Erziehenden kleinerer Kinder beispielsweise deutlich großzügigere Anrechnungsregeln für Partnereinkommen gelten lassen, und – auch damit – zur Anerkennung der Erziehungsarbeit beitragen. Letztere – und damit die Erhöhung der Geburtenrate - fordert beides: mehr öffentliche Kinderbetreuung und großzügigere Transferleistungen für Erziehende.¹⁸ Eine „gute“ Grundsicherung bedeutet eine Garantie, ein soziales Grundrecht, auf das Markteinkommen, sonstige Sozialtransfers und Familienunterhalt wie Selbsthilfe aufbauen.

Auch Sozialtransfers können „primäre“ Einkommen sein: das Kindergeld, ein Erziehungsgeld oder –gehalt, eine Grundrente und eben auch eine Grundsicherung bzw. ein Grundeinkommen. Der Unterschied zwischen Grundsicherung und Grundeinkommen ist im übrigen fließend: während eine (bedarfsorientierte) „Grundsicherung“ eine Ex-Post-Leistung darstellt – d.h. sie wird „danach“ gezahlt, subsidiär, hilfswise nach Erwerbs-, Vermögenseinkommen oder Unterhaltsleistungen greift -, ist ein (voraussetzungsloses, garantiertes) „Grundeinkommen“ zumindest theoretisch eine Ex-Ante-Leistung: sie wird „vorher“ gezahlt, steht vorgängig jeder und jedem Bürger(in) zu und erst im nachhinein wird sie (per Steuersystem) mit

¹⁶ Vgl. Fn. 12; hier wird wirklichkeitswidrig behauptet, bei Einführung einer Grundrente gingen zwangsläufig „erworbene Rentenanwartschaften und der Eigentumsschutz (...) verloren.“ (ebd., S. 25).

¹⁷ Frank Nullmeier hat auf die konsumentenpolitische Dimension einer zunehmend „marktregulativen Politik“ des deutschen Sozialstaats aufmerksam gemacht, vgl. Frank Nullmeier, Sozialpolitik als marktregulative Politik, in: Thomas Olk/Adalbert Evers/Rolf G. Heinze (Hrsg.), Baustelle Sozialstaat. Umbauten und veränderte Grundrisse, Wiesbaden: Chmielorz 2001, S. 77-99.

¹⁸ Die französische Regierung hat Ende April 2003 vorbildlich beides vorangetrieben, vgl. FAZ v. 30.4.2003; vgl. auch Michael Opielka, Familie und Beruf. Eine deutsche Geschichte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22-23, 2002, S. 20-30. Hierzulande wird oft übersehen, dass ein wesentlicher Grund für die anhaltende Wirtschaftskraft der USA in ihrer gegenüber Deutschland

sonstigen Einkommen verrechnet. Die beiden klassischen Typen eines Grundeinkommens sind die „negative Einkommenssteuer“ und die „Sozialdividende“. Fließend ist der Übergang deshalb, weil eine Grundsicherung dann, wenn sie einmal als soziales Grundrecht und ohne Diskriminierung gewährt wird, praktisch in ein Grundeinkommen übergeht – jedenfalls dann, wenn die Anrechnungsraten für sonstige Einkommen unter 100% sinken (- bei einer Negativen Einkommenssteuer geht man gewöhnlich von Anrechnungsraten um die 50% aus, dazwischen sind also die „fließenden“ Übergänge).¹⁹

Die „Grundsicherung“, die mit der Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe endlich auf die politische Agenda kam, erweist sich als Lackmustest für eine Erweiterung des Arbeitsbegriffs: so folgen die Vertreter der „alten“ Parteien und Ordnungsprinzipien (Markt-Staat-Gemeinschaft) seit den 90er Jahren dem westlichen Trend zur „workfare“ (statt „welfare“), also zum mehr oder weniger repressiven Erwerbsarbeitszwang – G. Schröder 2001: „Es gibt kein Recht auf Faulheit“ -, und zwar unabhängig von zur Verfügung stehenden Erwerbsarbeitsplätzen. Die „Grundsicherung“ wird in diesem ideologischen (Mehrheits-)Lager nur als Residualsicherung verstanden und möglichst diskriminierend ausgestaltet. Die Grünen sehen die Lage programmatisch zwar etwas lockerer, doch bei ihren Eliten ist die Idee der „workfare“ populär – und wird die Alternative, nämlich die Stärkung sozialer Grundrechte, eher gering geschätzt. Natürlich meinen auch diese Grünen es gut mit den Armen und fürchten, dass eine grundeinkommensähnliche Grundsicherung zu deren Ausschluss von sozialer Teilhabe führt. Die Workfare-Grünen sehen in einem Grundeinkommen nur eine „Gnade“ der Gesellschaft, sozusagen das Brot von „Brot und Spiele“. Doch in dieser „Gnade“ liegt auch ein enormer evolutiver Fortschritt an Gerechtigkeit, nämlich die systematische, geradezu sozialistische Bereitschaft, die konsumptiven Chancen einer Gesellschaft zu teilen. André Gorz, der noch vor zwanzig Jahren Gegner eines Grundeinkommens war, hat dies in seinem letzten, sehr bemerkenswerten Buch näher herausgearbeitet: nur mit einem Grundeinkommen wird ein erweiterter und emanzipativer Arbeitsbegriff möglich, vor allem im globalen Zusammenhang.²⁰

3. *Konviviale Dienstleistungsexpansion*

Das führt wiederum zu einem neuen und innovativen Verständnis der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Eine „gute“ Sozialpolitik würde eine *konviviale Dienstleistungsexpansion* fördern. Den Begriff der „Konvivialität“ hat der jüngst verstorbene Ökologe Ivan Illich geprägt. Er trifft das, worauf es in Zukunft ankommt. Mehr Dienstleistungen sind für die deut-

sentlicher Grund für die anhaltende Wirtschaftskraft der USA in ihrer gegenüber Deutschland (1,3 Kinder/Frau) deutlich höheren Geburtenrate liegt (1,9).

¹⁹ Vgl. Joachim Mitschke, Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf, Baden-Baden: Nomos 2000; Michael Opielka, Grundeinkommenspolitik. Pragmatische Schritte einer evolutionären Reform, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft, 3-4, 2000, S. 43-59

²⁰ André Gorz, Arbeit zwischen Misere und Utopie, Frankfurt: Suhrkamp 2000, v.a. S. 115ff.

sche Wirtschaft unerlässlich, wenn die Arbeitslosigkeit wirksam reduziert werden soll. Seit Jahren belegt Fritz W. Scharpf mit eindrücklichen Vergleichsdaten, dass das deutsche (und bis auf wenige Ausnahmen kontinentaleuropäische) Strukturproblem darin liegt, die schlechten Seiten des angelsächsischen Markt- und des skandinavischen Staats-Modells in dem – von den globalen Märkten geschützten, weil lokal agierenden - Dienstleistungssektor zu kombinieren: die Beschäftigungsraten im öffentlichen Dienstleistungsbereich sind in Deutschland so niedrig bzw. teils niedriger als bei den Angelsachsen, im Privatsektor so niedrig bzw. niedriger als bei den Skandinaviern.²¹ Der Gewinn sind relativ niedrige Abgabenbelastungen (verglichen mit den Skandinaviern); der Preis eine sehr hohe Arbeitslosigkeit, die dann doch wieder zu relativ hohen Abgaben führt – allerdings aufgrund der lohnarbeitszentrierten Finanzierungsstruktur in Deutschland vor allem als Belastung für Arbeitnehmer.

Eine massive Expansion des privaten und des öffentlichen Dienstleistungssektors ist sowohl zum wirksamen Abbau der Arbeitslosigkeit wie zur längerfristigen Abwehr negativer Globalisierungseinflüsse unerlässlich. Die strategische Frage lautet nun: welche Dienstleistungen und wo? Damit diese Qualitätsfrage überhaupt gestellt werden kann und nicht (wie bei der AKW- oder Militärindustrie) der Arbeitsplatz selbst zur Götze einer Arbeitsreligion wird, sind zunächst Arbeit und Einkommen stärker zu entkoppeln, die Arbeitszeit muss viel elastischer an das Arbeitsangebot angepasst und derzeit deshalb verkürzt werden, vor allem durch Teilzeitarbeit. Die Einführung von Bürgerversicherungen und die Erweiterung des Arbeitsbegriffes würden dabei helfen. Dann wäre eine Expansion der privaten Dienstleistungen möglich, ohne „working poor“ zu provozieren und ohne das Festklammern an sinnloser Arbeit nur aus Angst vor Arbeitsplatzverlust. Öffentliche Dienstleistungen wiederum müssten sich aus Sicht einer „guten“ Sozialpolitik Qualitätsfragen stellen, die über Quantitäten (Zahl der KiTa- und Ganztagschul-Plätze, Versorgungsgrad mit Kranken- und Heimbetten usw.) weit hinausweisen: überfällig ist eine subjektorientierte, auf „Empowerment“ setzende Dienstleistungspolitik, die individualisierungsfreundlich ist und pluralistische Lebensentwürfe respektiert.²²

4. *Globale sozialpolitische Ethik*

Schließlich würde eine „gute“ Sozialpolitik wissen, dass die deutsche Gesellschaft sich nicht im egoistischen Stolz, „Vize-Exportweltmeister“²³ zu sein, genug sein darf. Das vielleicht gravierendste Problem der nun in der zweiten Legislaturperiode in Berlin regierenden rot-grünen Elite ist, dass die Bevölkerung bei ihr intuitiv einen gering ausgeprägten Sinn für Gerechtigkeit wahrnimmt. Man traut auch ihnen nicht, sondern erwartet – „politikverdrossen“ - die typi-

²¹ Fritz W. Scharpf, Globalisierung und Wohlfahrtsstaat, Ms., Internationale Forschungskonferenz 2000 über soziale Sicherheit, Helsinki 2000

²² Vgl. Pue Chamberlayne/Michael Rustin/Tom Wengraf (eds.), *Biography and Social Policy in Europe*, Bristol: Policy Press 2002

sche Politikerattitüde: Eigennutz, Systemmanagement und Kurzfristen denken. Natürlich gibt es Ausnahmen und ihnen ist Glück und Erfolg zu wünschen: diese Minderheit hat verstanden, dass die Grundidee der Sozialpolitik, nämlich Gerechtigkeit und Teilungsbereitschaft nicht nur gegenüber dem Nächsten sondern auch gegenüber dem Fernsten zu praktizieren, heute eine globale Dimension besitzt.

Eine „gute“ Sozialpolitik wäre migrationsfreundlich, aber dabei realistisch, würde also die Integration der Gesellschaft nicht naiv aus den Augen verlieren. Sie würde aber auch die „Idee“ einer modernen Sozialpolitik exportieren, indem sie mit allen Kräften in der Welt zusammenarbeitet, die Gerechtigkeit praktisch verwirklichen wollen. Ihr Ziel wäre eine *globale sozialpolitische Ethik*. Denn die Neoliberalisierung ganzer Weltregionen (China, Osteuropa usw.) aber auch der schwere Schritt aus traditionalistischen und despotischen Bindungen (wie in der arabischen Welt) haben die alten etatistischen Sozialpolitiken wie die alten Gemeinschaftsbindungen aufgelöst. Nun verschärfen sich Armut und Ungleichheit. Dagegen eine weltweite Agenda mit zu stärken, wäre „gute“ Sozialpolitik auch in den Metropolen. Zuvor freilich wären die Hausaufgaben zu erledigen.

Zusammenfassung:

Sozialpolitische Kontroversen dürfen nicht auf den Dualismus (Sozial-)Staat vs. Markt(-Wirtschaft) reduziert werden. Vorgeschlagen wird im Anschluss an die neuere Sozialpolitiktheorie, dass eine „gute“ Sozialpolitik alle vier „sozialen Ordnungen“ in den Blick nehmen muss: Markt, Staat, Moral bzw. Gemeinschaft und Ethik. Bisher sind auch die Grünen auf staatliche und marktliche Sicherung fixiert, weitergehende Visionen fehlen. Für die Perspektiven „guter“ Sozialpolitik ergeben sich aus dieser grundlagenorientierten Reflexion vier Folgerungen: (1) die Weiterentwicklung des Sicherungssystems in Richtung „Bürgerversicherung“ und praktisch die Einführung einer Grundrente; (2) die Erweiterung des Arbeitsbegriffs und vor allem die Aufwertung der Erziehungsarbeit; (3) eine konviviale Dienstleistungsexpansion und (4) der Kampf für eine globale sozialpolitische Ethik.

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

*Anschrift: ISÖ, Pützburger 21, 53639 Königswinter, Tel. 02244-871659, Fax -871664
e-mail: michael.opielka@isoe.org*