

Oldenburger Universitätsreden

Vorträge · Ansprachen · Aufsätze

herausgegeben von
Friedrich W. Busch und Hans-Joachim Wätjen

In der Reihe *Oldenburger Universitätsreden* werden unveröffentlichte Vorträge und kürzere wissenschaftliche Abhandlungen Oldenburger Wissenschaftler und Gäste der Universität sowie Reden und Ansprachen, die aus aktuellem Anlass gehalten werden, publiziert.

Die *Oldenburger Universitätsreden* werden seit 1986 herausgegeben von Prof. Dr. Friedrich W. Busch, Fakultät I Erziehungs- und Bildungswissenschaften, und – bis zur Nummer 124 – vom Ltd. Bibliotheksdirektor Hermann Havekost, Bibliotheks- und Informationssystem der Universität.

Die Veröffentlichungen stellen keine Meinungsäußerung der Universität Oldenburg dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die jeweiligen Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Anschriften der Herausgeber:

Prof. Dr. Friedrich W. Busch
Fakultät I Erziehungs- und
Bildungswissenschaften
Postfach 25 03
26111 Oldenburg
Telefon: 0441/798-4909
Telefax: 0441/798-2325
e-mail:
friedrich.busch@uni-oldenburg.de

Ltd. Bibl. Dir. Hans-Joachim Wätjen
Bibliotheks- und Informationssystem
der Universität Oldenburg
Postfach 25 41
26015 Oldenburg
Telefon: 0441/798-4000
Telefax: 0441/798-4040
e-mail:
waetjen@bis.uni-oldenburg.de

Redaktionsanschrift:

Oldenburger Universitätsreden
Bibliotheks- und Informationssystem
der Universität Oldenburg
z.H. Frau Barbara Šíp
Postfach 25 41
26015 Oldenburg
Telefon: 0441/798-2261
Telefax: 0441/798-4040
e-mail: verlag@bis.uni-oldenburg.de

Nr. **156**

Frank Nullmeier

Soziale Gerechtigkeit und Wettbewerbsfähigkeit

2004

Inhalt

<i>Vorwort</i>	5
<i>Wolf-Dieter Scholz</i>	
Soziale Einschnitte und Gerechtigkeitsdefizite	7
<i>Frank Nullmeier</i>	
Soziale Gerechtigkeit und Wettbewerbsfähigkeit	11
<i>Die Autoren</i>	29

VORWORT

Seit fast 30 Jahren besteht an der Carl von Ossietzky Universität die *Kooperationsstelle Hochschule – Gewerkschaften*. Die Kooperationsstelle hat den Dialog zwischen Arbeitswelt und Forschung bzw. Lehre an den Hochschulen zum Ziel. Zu den Arbeitsinhalten der Kooperationsstelle gehören beispielsweise die Auseinandersetzung mit regionalen Arbeitsmarkt- und Strukturproblemen oder Fragen der Zukunft sozialer Sicherungssysteme. Die mit diesen Inhalten verbundenen Fragestellungen sollen unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsschutzaspekten sowie dem Konzept der Nachhaltigkeit bearbeitet werden.

Die Umsetzung des Dialogs erfolgt in konkreten Beratungs- und Forschungsaufträgen, in Form von Vorträgen und öffentlichen Veranstaltungen oder auch durch Expertenhearings und Symposien.

Grundlage der Kooperation ist ein Vertrag zwischen der Carl von Ossietzky Universität, der Fachhochschule Oldenburg-Ostfriesland-Wilhelmshaven und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) Niedersachsen sowie der Bildungsvereinigung Arbeit und Leben.

Wir veröffentlichen in dieser Ausgabe der Oldenburger Universitätsreden den Vortrag, den der an der Universität Bremen forschende und lehrende Politikwissenschaftler Professor Dr. Frank Nullmeier auf einer Tagung der Kooperationsstelle zum Thema „Umbau des Sozialstaates. Die Rolle der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften“ unlängst gehalten hat.

Die große Resonanz, die seine Ausführungen bei den Tagungsteilnehmern fand, und „der Anspruch der Universität Olden-

burg, wissenschaftliche Forschung und Lehre in gesellschaftlicher Verantwortung zu betreiben und sie damit gegenüber der Öffentlichkeit zu legitimieren“ – so Vizepräsident Professor Dr. Scholz in seinem Eröffnungsstatement –, sind die Gründe dafür, dass wir diesen Vortrag über diese Veröffentlichung einer größeren Öffentlichkeit zugänglich machen wollen.

Oldenburg, im Juli 2004

Hans-Joachim Wätjen

Soziale Einschnitte und Gerechtigkeitsdefizite

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen.

Ich darf Sie im Namen des Präsidiums unserer Universität zur Tagung mit dem vielversprechenden, gesellschaftlich virulenten und spannenden Thema „Umbau des Sozialstaates. Die Rolle der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften“ herzlich begrüßen. Ich mache das angesichts der aktuellen gesellschaftspolitischen Diskussionen, der Entscheidungsprozesse und der konkreten politischen Entscheidungen über die Zukunft unserer Sozialsysteme bzw. über die Umstrukturierungen und Einschnitte in den – meiner Generation vertrauten – Sozialstaat mit etwas gemischten Gefühlen.

Ich freue mich als Vizepräsident natürlich sehr, dass diese Diskussion zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg durchgeführt wird. Dieses ist aus meiner Sicht auch ein Ausdruck der Verbundenheit dieser Universität mit den Gewerkschaften, auch und in besonderer Weise in schwierigen Zeiten, und es zeigt gleichzeitig, dass wir genau so hoch erfreut sind über formelle und informelle Kooperationen und Kontakte mit der Arbeitgeberseite. Die Kooperation zwischen Wissenschaft und Vertretern der Wirtschaft (mit Wirtschaft meine ich ganz ausdrücklich die beiden Seiten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen) ist institutionalisiert und damit mit einer kalkulierbaren Verlässlichkeit verbunden durch die engen Kontakte, die viele Fächer unserer Universität mit der Wirtschaft haben; sie ist aber auch gesichert durch unsere Kooperationsstelle „Hoch-

schule-Gewerkschaften“. Diese besteht seit nunmehr fast 30 Jahren, arbeitet erfolgreich und ist in einem engen Zusammenhang mit dem Anspruch unserer Universität zu sehen, wissenschaftliche Forschung und Lehre in gesellschaftlicher Verantwortung zu betreiben und sie damit gegenüber der Öffentlichkeit zu legitimieren.

Ich selber bin froh, dass wir dieses als Universität bewusst und erfolgreich in doppelter Richtung machen und ausbauen: Wir kooperieren eng mit den Institutionen der Wirtschaft und ihren Arbeitgeberverbänden in unserer Region, weil wir deren Fachkompetenz und Offenheit dringend brauchen und wir kooperieren ebenso ernsthaft mit den institutionalisierten Vertretungen der Arbeitnehmer. Diese Kooperationen haben durchaus einen wechselseitigen Charakter. Beide Seiten müssen Bedarfe und konkrete Felder der Zusammenarbeit und des Austausches definieren und dabei sicherlich auch die veränderten Situationen und Arbeitsbedingungen an Hochschulen mit einbeziehen. Beide können davon nur profitieren, wenn bei der Kooperation in gemeinsamen Handlungsfeldern die jeweilige Eigenständigkeit und Unabhängigkeit beachtet werden.

Wenn ich nun davon gesprochen habe, dass ich gemischte Gefühle habe, so ist das angesichts der Thematik, mit der Sie sich auf dieser Tagung beschäftigen, nicht verwunderlich. Mich bewegt die Sorge – und das sage ich nicht aus rhetorischen Gründen –, dass die derzeitige Diskussion um den Umbau des Sozialstaates in unserem Land den gesellschaftlichen Konsens über die gerechte Verteilung der Lasten und die Möglichkeiten, durch sozialstaatliche Transferleistungen die gesellschaftliche Integration zu sichern, weiter abschwächen wird und vermeidbare Gräben aufreißen kann. Ich selber warne davor, den Sozialstaat, unbeschadet seiner verbesserungswürdigen Schwachstellen, als Last und überholte, der postmodernen Gesellschaft nicht mehr entsprechende, kollektiv zu erbringende Leistungsstruktur zu interpretieren. Für mich sind der Sozialstaat und die Sozialsysteme durchaus in der Kontinuität Mül-

ler-Armacks und Heinz Ehrhards die *Conditio* für eine funktionierende gerechte und rechtsstaatliche Gesellschaft zu sehen und kein unnötiger und im Prinzip verzichtbarer Luxus! Es ist sehr lehrreich, sich die inneren gesellschaftlichen Verhältnisse in solchen Ländern anzusehen, deren sozialstaatlich Leistungen im Vergleich mit unseren gegen Null tendieren. Man braucht sich nur die eingezäunten und zusätzlich bewachten Wohnsiedlungen der Bessersituierten in solchen Ländern anzusehen, um einen Eindruck davon zu bekommen, wohin eine sozial zu sehr gespaltene Gesellschaft geraten kann. Das Problem des Sozialstaats ist ja vor allem ein Problem seiner Finanzierbarkeit. Diese Logik, die der Begründung für die Strukturveränderungen in der Sozialpolitik zugrunde gelegt wird – es geht vorgeblich um internationale Wettbewerbsfähigkeit und die schwierige Situation öffentlicher Haushalte –, hat auch in anderen Politikfeldern eine wesentliche Bedeutung. Dies gilt z. B. für die Bildungspolitik einschließlich der Hochschulpolitik. Die wissenschaftlichen Hochschulen erfahren dieses in diesen Tagen und Monaten schmerzlich durch das sog. Hochschuloptimierungskonzept (HOK) der Niedersächsischen Landesregierung, durch das den Hochschulen des Landes sehr schmerzhaft Einschnitte in ihre Finanzausstattung zugemutet werden!

Es ist gut, dass sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände an dem Diskurs über die zukünftige Verfassung des Sozialstaates in unserem Land beteiligen, um ihren Beitrag dazu zu leisten, an dessen Veränderungen und Verbesserungen mitzuarbeiten. Dieses muss mutig, ohne Angst vor Tabus und in der Absicht erfolgen, durch den Diskurs auch mit nicht Gleichgesinnten Transparenz zu schaffen, neue Ansätze gesellschaftlich konsensfähig zu machen, um den jungen und alten Menschen in unserer Gesellschaft Vertrauen in ihre Zukunft zu geben. Was ich mir bei den kontroversen Diskussionen und den politischen Entscheidungen über die Zukunft des Sozialstaates wünsche, ist eine stärker erkennbare soziale Ausgewogenheit, Gerechtigkeit und Glaubwürdigkeit der handelnden und reden-

den Akteure. Mein Eindruck ist, dass wir in beiden Bereichen ein erhebliches Defizit haben. Soziale Veränderungen, auch solche, die stark und restriktiv in das alltägliche Leben der Menschen eingreifen, sind um so besser zu legitimieren, je stärker und klarer die große Mehrheit der betroffenen Menschen das Gefühl hat, es gibt eine nachvollziehbare Symmetrie der Einschnitte und der Übernahme der Lasten. Es ist billig und wenig überzeugend, dem Nachbarn zu predigen, Wasser zu trinken, weil dieses gesünder und für das Allgemeinwohl besser sei, wenn man selber guten und teuren Rotwein trinkt. Ich denke dabei durchaus an aktuelle Entwicklungen im Bereich der Managementeliten in unserem Land. Wie selbstverständlich wird dort gefordert, dass sich Höhe und Zuwachsraten ihrer Einkommen an denen ihrer US-amerikanischen Kollegen orientieren müssen, gleichzeitig wird aber erwartet, dass sich die Einkommen/Löhne der abhängig Beschäftigten in Deutschland an denen der Kollegen aus Ungarn oder Rumänien messen lassen müssen. Das verstehe ich nicht unter sozialer Symmetrie und Gerechtigkeit!

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich wünsche der Tagung einen guten Verlauf, kluge Analysen und kreative Diskussionsbeiträge.

FRANK NULLMEIER

Soziale Gerechtigkeit und Wettbewerbsfähigkeit

Meine sehr verehrten Damen und Herren.

Kann es heute noch eine Politik geben, die die Zielsetzung internationaler Wettbewerbsfähigkeit mit dem Ziel der Schaffung sozialer Gerechtigkeit verbindet? In der Öffentlichkeit scheint sich die Ansicht durchzusetzen, dass es nicht mehr wie in den klassischen Zeiten des deutschen Sozialstaates möglich sei, sowohl ökonomisch als Exportweltmeister zu reüssieren als auch ein hochgradig entwickeltes soziales Sicherungssystem zu unterhalten. Und weil diese beiden Zielsetzungen nicht mehr vereinbar seien, so ein Teil der öffentlichen Meinung, müsse man die 'Konsensgesellschaft', die den alten Sozialstaat geprägt hat und ihn nun unbedingt bewahren will, aufgeben. An ihre Stelle rücke die 'Konfliktgesellschaft', in der es möglich werde, den Sozialstaatsabbau auch gegen Widerstreben durchzusetzen. Aber ist es wirklich ausgeschlossen, eine Veränderung, einen Umbau des deutschen Sozialstaates herbeizuführen, der wichtige Traditionen, auch das grundlegende Niveau der Leistungen dieses Sozialstaates, erhält, und das bei weiterhin gesicherter Wettbewerbsfähigkeit? Das ist die Frage, mit der ich mich im Folgenden beschäftigen möchte.

Wird über die Krise des Sozialstaates gesprochen, liegt die Aufmerksamkeit meist auf den neuen oder gewachsenen Herausforderungen, denen der Sozialstaat gegenübersteht. Die demographischen Entwicklungen, die Lohnhöhe im Vergleich zu anderen Ländern, der Niedergang des Normalarbeitsverhältnisses, die sozialen und familialen Veränderungen stehen im Mit-

telpunkt der Betrachtung. Die zentrale Frage aber lautet: Gibt es in unserem sozialstaatlichen System fest verankerte institutionelle Elemente, die eine Bewältigung dieser Herausforderungen prinzipiell, strukturell, notwendig verhindern? Ist die deutsche institutionelle Struktur des Sozialstaats generell nicht mehr geeignet, mit demographischen Problemen, mit den Folgen der Globalisierung, mit Veränderungen der Familienstrukturen und vielem anderen umzugehen?

Der deutsche Sozialstaat ist vor allem ein Sozialversicherungsstaat. Die zentralen sozialen Sicherungssysteme sind Sozialversicherungen als Arbeitnehmersicherungen. Die soziale Sicherung bei Krankheit, Invalidität, Alter, Pflege wird über Beiträge, meist hälftig von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, finanziert. In den Sozialversicherungen sind mehr als 90 Prozent der Bevölkerung erfasst, die Versicherungspflichtigkeit stellt sich über das Beschäftigungsverhältnis her. Daneben – und das möchte ich hier mit dem Begriff ‘berufsständische Organisation’ belegen – gibt es aber eine Anzahl an Sondersystemen, in denen einzelne gesellschaftliche Gruppen zu Sonderkonditionen sozial abgesichert sind. Es gibt Sondersysteme für Beamte, für Richter und Soldaten, für Abgeordnete, es gibt besondere Regelungen für einzelne Gruppen von Selbständigen, so insbesondere für Freiberufler, Sondersysteme für Landwirte und Bergarbeiter, Sonderregelungen für das höhere Management und auch eine Reihe von Möglichkeiten, sich aus den gesetzlichen Sicherungssystemen zu lösen und private Versicherungen abzuschließen. Diese Seite der sozialen Sicherung findet ihre Basis in wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Regelungen: Einzelne Segmente sind aus dem allgemeinen Marktgeschehen durch Gesetzgebung herausgenommen. Durch politische Entscheidungen sind Teilmärkte besonderen Regelungen unterworfen worden. Es ist dadurch eine Form von strukturierter, genauer segmentierter Marktlichkeit entstanden: Einzelne Marktsegmente sind durch politische Grenzregelungen vor externen Einflüssen geschützt worden. Dies geschieht auch heute weiterhin durch solche Institute wie die Handwerksordnung,

die Sonderregelungen für Apotheker, für Ärzte und Rechtsanwälte, um nur einige Beispiele zu nennen. Diese Berufsgruppen leben nicht in freien, nur wettbewerbspolitisch regulierten Märkten, sie können hinter Schutzmauern eine gemindertes Maß an Wettbewerbsintensität erreichen. Die deutsche Sozialpolitik ist berufsständisch geprägt, weil sie neben dem großen Bereich der Sozialversicherung diese Sondergruppierungen mit sozialpolitischen Sonderregelungen kennt. Diese berufsständische Gliederung ist keineswegs „naturwüchsig“ gegeben, sie war häufig erklärtes politisches Programm. Sozialversicherungspolitik ist zu Bismarcks Zeiten als Arbeiterpolitik entstanden, dann auf die nach 1900 expandierende Gruppe der Angestellten ausgedehnt worden. Es ist eine der Errungenschaften der Gewerkschaftsbewegung, diese berufsständische Differenzierung zwischen Arbeitern und Angestellten in den 1960er Jahren zumindest in der Sozialversicherung aufgehoben zu haben. Nach dem Zweiten Weltkrieg war es die dezidierte Absicht der Regierung Adenauer, die berufsständische Gliederung im Bereich der Mittelschichten und des Mittelstandes wieder zu errichten bzw. zu bewahren und gerade nicht zu einem alle Bürger oder alle Erwerbstätigen umfassenden sozialen Sicherungssystem überzugehen. Die berufsständische Gliederung belastet heute jede Diskussion über Sozialpolitik mit verteilungspolitischen Konflikten zwischen den einzelnen, jeweils auf eigene Art sozial abgesicherten Gruppen. Jeder Vorschlag der Reform eines Sicherungssystems zieht die Frage nach sich, ob er sich auch auf Selbständige oder Beamte übertragen lasse – und wenn nein, welche Gruppe dadurch besser gestellt werde. Das berufsständisch gegliederte soziale Sicherungssystem kennt Privilegierungen, kennt Sonderregelungen und kennt entsprechend auch vielfältige Möglichkeiten der Besser- oder Schlechterstellung. Gerechtigkeitsfragen können in diesem System nicht einheitlich beantwortet werden. Gerechtigkeitsprobleme, die aus dem Globalisierungstrend folgen mögen, treffen in der Bundesrepublik Deutschland auf ein soziales Sicherungssystem, das seine eigenen berufsständischen Gerechtigkeitsprobleme pflegt und hegt. Genau das macht die Spezi-

fik des bundesdeutschen Sicherungssystems und seiner Reformschwierigkeiten aus, eine Ausgangslage, die so nicht in allen anderen europäischen Ländern gegeben ist. Zwar gibt es andere europäische Sozialstaaten, in denen sich Elemente berufsständischer Organisation finden – aber nirgendwo so konsequent und durchgängig wie in Deutschland.

Wie reagiert die Sozialpolitik heute auf dieses Aufeinandertreffen von berufsständischem System und neuen Herausforderungen unterschiedlichster Art? Ich möchte Ihnen im Folgenden einige typische Reaktionsweisen vorstellen.

Es handelt sich zunächst um kurzfristig orientierte, eher kleinteilige politische Lösungsangebote, die keine Hinweise bieten, in welche Richtung der Umbau des Sozialstaates insgesamt erfolgen kann, und die auch das berufsständische System nicht in Frage stellen. Es sind Reaktionsweisen, die darauf gerichtet sind, Haushaltslöcher zu schließen, aktuelle Defizite zu beheben und vielleicht auch kleinere „Gerechtigkeitslücken“ zu schließen, aber es sind keine Lösungen, die eine Vorstellung eines veränderten Systems sozialer Sicherung beinhalten. Die erste dieser kurzfristigen Reaktionsweisen auf die Finanzkrise des Sozialstaats ist – insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen – die Nutzung und Mobilisierung von Effizienzreserven. Hauptanwendungsfeld dieser Strategie ist das Gesundheitssystem. Ebenso sind fast alle sozialpolitischen Aktionsfelder, in denen Wohlfahrtsverbände tätig sind, betroffen. Man versucht entweder mit gleicher Finanzausstattung mehr zu erreichen, oder das bestehende Leistungsniveau zu sichern, aber mit weniger Geld. Das sind vollkommen legitime und auch notwendige Vorgehensweisen, nur lösen sie nach aller Erfahrung nicht die grundlegenden Probleme: Sie eignen sich hervorragend, soweit sie andere, weitergehende Maßnahmen begleiten, sie bieten aber für sich allein keine dauerhafte Perspektive. Der finanzpolitisch relevantere, weil berechenbarere Weg ist der der „Umfinanzierung“. Diese zweite Strategie ist im Gesundheitsmodernisierungsgesetz von 2003 zur Geltung

gekommen: der Einsatz der Tabaksteuer, die Zuzahlungen der Patienten bei Arzneimitteln, die Praxisgebühr – all das sind Formen der Umfinanzierung unter Beibehaltung des bisherigen Leistungsumfangs. Auch die Kostenverlagerung von der Arbeitgeber- auf die Arbeitnehmerseite ist nur eine weitere Variante eines haushaltspolitisch motivierten Spieles, das zur Sozialstaatsreform wenig beiträgt.

Man kann – so ein dritter Weg – auch bestimmte Leistungen aus dem etablierten System ausgliedern und nur noch als Marktleistung, die privat zu bezahlen ist, vorhalten. Diese Privatisierung der sozialen Sicherung kann dann allerdings staatlich gefördert und unterstützt werden, so geschehen mit der „Riester-Rente“. Man kann sogar den Weg zur verpflichtenden privaten Vorsorge gehen, z.B. die Riester-Rente obligatorisch machen – ein Weg, der immer wieder erörtert, aber meist wieder verworfen wird. Der Effekt der Anreizlösung ist jedoch gering. Statt eine größere Veränderung in der Sozialpolitik der Bundesrepublik zu bewirken, ist die Riester-Rente nach nur drei Jahren fast vollständig ins Stocken geraten, statt einen neuen Pfad der Sozialstaatsentwicklung der Bundesrepublik zu begründen, ist die Riester-Rente Opfer ihrer Freiwilligkeit, ihres nicht-obligatorischen Charakters geworden. Sozialversicherungen sind Zwangsversicherungen. Der deutsche Sozialstaat beruht auf Zwang – ebenso wie der Staat insgesamt als Steuerstaat. Eine nicht auf Zwang gründende Anreiz-Sozialpolitik führt dazu, dass einige die Möglichkeiten nutzen, andere nicht. Nicht-obligatorische Regelungen schaffen Ungleichheiten. Soziale Sicherungsniveaus entwickeln sich auseinander. Nicht-obligatorische Riester-Rente bei abgesenkter gesetzlicher Rentenversicherung heißt angesichts der unterschiedlichen Nutzungsintensität, dass die späteren Renteneinkommen der Betroffenen noch weiter auseinander driften werden. Angesichts der Schwierigkeiten eines Anreiz-Sozialstaates ist der Versuch, den deutschen Pfad der Sozialversicherungslogik zu durchbrechen und mit der Riester-Rente eine starke zweite Säule der privaten Vorsorge in der Alterssicherung aufzurichten,

nicht weiterverfolgt worden. Auf die Riester-Rente folgten 2003 und 2004 lediglich klassische Kürzungsgesetzgebungen. Der Zwang zur privaten Vorsorge dagegen wäre ein Bruch mit der Sozialversicherungslogik des Öffentlichen – und doch ihre Fortsetzung durch die Beibehaltung eines konstitutiven Zwangs zur sozialen Absicherung.

Der vierte Weg, der sehr häufig gewählt wird, ist der der Leistungskürzung: der Senkung des Leistungsniveaus oder der Leistungsdauer oder auch der Erhöhung der Anspruchsvoraussetzungen für einen Leistungsbezug. Bei Geldleistungen kann dies die Substanz eines sozialen Sicherungssystems berühren, wie jetzt mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II. Bei sozialen Dienstleistungen kann auch die Senkung des Qualitätsniveaus mit oder ohne Einengung des Leistungsspektrums empfindlich den Charakter der Sicherung verändern. Solange keine Maßstäbe dieses Kürzens zu erkennen sind, keine neue Auffanglinie erkennbar ist, die zugleich ein Prinzip darstellen könnte, anhand dessen Rechte der Bürger auf soziale Sicherung neu formuliert werden, bleiben derartige Leistungskürzungen haushalts- und finanzpolitische Reaktionsweisen – auch wenn sie Wirkungen entfalten können, die unser Grundverständnis des Sozialstaates berühren.

Diese Kurzfriststrategien ziehen drei Probleme nach sich. Ich nenne als erstes das Dilemma der Niveausenkungspolitik: Wenn Leistungskürzungen in einem Sicherungsbereich vorgenommen werden, führt das oft dazu, dass an anderer Stelle unseres umfangreichen Sozialstaatssystems niedrigere Einnahmen entstehen. Wenn Arbeitgeber das Weihnachtsgeld kürzen oder einstellen, wenn Löhne gesenkt werden, resultieren daraus niedrigere Beitragseinnahmen, also wird es Finanzprobleme in den Sozialversicherungen geben. Aber dieses Wissen hindert auch öffentliche Arbeitgeber nicht daran, den Weg der Niveausenkung zu gehen. Schließlich handeln sie z.B. als Land und müssen sich um den Landeshaushalt kümmern, während die verringerten Beitragseinnahmen der Sozialversicherung für

den Bund zum Problem werden. Daraus erwachsen haushaltspolitische Verschiebespiele, wie man sie im Herbst 2003 beobachten konnte, als in dem Moment, in dem die gesetzliche Rentenversicherung ein deutliches Defizit verzeichnete, der Bundesfinanzminister den Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung kürzen wollte. Diese Spiele der Haushälter gegeneinander prägen die Niveausenkungspolitik.

Ein zweites Problem sind die punktuellen Gefährdungen der sozialstaatlichen Substanz durch unkoordinierte Einzelreformen. Als „Substanz des Sozialstaates“ sei hier zunächst die Vermeidung von Armut, Not und menschenunwürdigen sozialen Zuständen verstanden. Hinzu kommt – da die Armutsvermeidung nie den Kern des deutschen Sozialversicherungstaates ausmachte – die Stabilisierung des sozialen Status im Lebenslauf. Die Grundvorstellung des deutschen Sozialstaates lautet Vorsorge und Statusabsicherung für den Fall der zeitweisen oder dauerhaften Unterbrechung der Arbeitstätigkeit: Man soll auf ungefähr dem Niveau leben können, das das Arbeits-einkommen gewährleistete hatte. Sind Statuswahrung und Statusgerechtigkeit nicht mehr gesichert, ist die Substanz des bundesdeutschen Sozialstaatsdenkens gefährdet. Dieser Fall tritt heute aber ein: z.B. beim Arbeitslosengeld II im Fall der Frühverrentung – jedenfalls dann, wenn Betriebe ihre Praxis beibehalten, die Belegschaften von älteren Mitarbeitern über 55 Jahre zu „befreien“. Bald stehen hier aufgrund der Regierungspolitik keine sozialen Auffangsysteme mehr zur Verfügung. Es entsteht die neue Situation des massiven Einkommens- und Statusverlustes vor der Rente. Die Rente ist zwar noch relativ hoch, aber bevor sie bezogen werden kann, befinden sich die Betroffenen in einem Tal der Sozialhilfebedürftigkeit. Und damit sind Regelungen gesetzt, die mit der Substanz des Sozialstaates, seiner Philosophie der Stabilisierung im Lebensverlauf, nicht mehr zur Deckung zu bringen sind.

Es ist noch ein dritter Punkt zu nennen, der höchst problematisch ist bei diesen Kurzfriststrategien. Ich nenne diesen Punkt

die Delegitimationsspirale: Die Reform des Sozialstaates macht den Sozialstaat immer weniger anerkennungswürdig. Der Sozialstaat delegitimiert sich durch seine Reform selbst. Seine Glaubwürdigkeit sinkt dadurch, dass er versucht, auf neue Herausforderungen zu reagieren, dabei aber Zustände schafft, die weniger Anerkennung verdienen. Dies geschieht insbesondere dann, wenn sozialstaatliche Lösungen ungünstiger erscheinen als marktliche Angebote. Sobald sich öffentlich die Anschauung durchsetzen kann, eine marktliche Lösung, etwa eine private Versicherung, sei günstiger, besser, sicherer als eine öffentliche Sozialleistung (unabhängig von der Frage, ob dies tatsächlich der Fall ist), ist die Legitimation des Sozialstaates bedroht. Öffentliche Leistungen müssen eine Differenz zu Marktangeboten markieren, um sich zu legitimieren. Diese Differenz bestand u.a. darin, dass auch für Zeiten der Nicht-Erwerbstätigkeit und Nicht-Beitragszahlung, wie der Kindererziehung, der Ausbildung und des Ausfalls aus wichtigen, nicht selbst verschuldeten Gründen, eine Sozialleistung begründet war. Sobald aber die Sozialversicherung immer klarer das „Versicherungsprinzip“ betont, immer mehr zu einer Punkt-zu-Punkt-Beziehung zwischen Beitrag und Leistung übergeht und Sonderzeiten nicht mehr berücksichtigt, um so ähnlicher wird die Sozialversicherung der Privatversicherung. Sie verliert ihre Spezifik und wird an der Privatversicherung gemessen, die dann durchaus individuell als günstiger erscheinen mag. Durch Reformen in Richtung Versicherungsprinzip delegitimiert sich der Sozialstaat selbst, weil er die soziale Ausgleichsfunktion gar nicht mehr erfüllt, sondern nur eine politisch leicht modifizierte Form einer pflichtigen Privatversicherung darstellt. Je stärker der deutsche Sozialversicherungsstaat der Privatversicherung ähnelt, desto weniger bleibt einsichtig, warum man ihn braucht.

Es gibt in der aktuellen Sozialstaatsdiskussion aber auch zwei Konzepte, die über Kurzfristmaßnahmen hinaus greifen. Die erste Konzeption ist die des „aktivierenden Sozialstaats“, eine Konzeption, die unter dem Stichwort ‘Fördern und fordern’

popularisiert worden ist. Ein Grundgedanke dieses sozialreformerischen Ansatzes besteht darin, dass jeder sozialstaatlichen Leistung auch eine bestimmte Pflicht gegenüber steht, im Regelfall die Pflicht zur Arbeitsaufnahme. Man verstärkt die Beziehung zwischen Vorleistung, d.h. der Bereitschaft, eine Leistung „für die Gesellschaft“ zu erbringen, und einer sozialen Sicherungsleistung. Eine der Folgen dieser Konzeption ist eine auf die Erziehung der Bürger gerichtete Sozialpolitik. Auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, zunächst beschränkt auf noch relativ kleine Segmente, z.B. jene, die als arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger eingeschätzt werden, will der aktivierende Sozialstaat erziehend einwirken, will Arbeitsbereitschaft und erforderliche Sekundärtugenden erzeugen. Damit belastet sich Sozialpolitik mit einem sehr weitreichenden Anspruch. Sozialpolitik agiert normalerweise mit Recht und mit Geld, versucht mit Ge- und Verboten, mit Wenn-Dann-Regelungen und monetären Anreizen das Verhalten der Bürger und Bürgerinnen zu beeinflussen. Sozialpolitische Erziehung mittels Beratung, Qualifizierung, Begleitung ist dagegen aber ein wesentlich komplizierterer Akt, zudem sehr aufwändig und kostspielig. Außerdem besteht die Gefahr, dass bei Misserfolg des angestrebten Erziehungszieles Sanktionen eingesetzt werden. Der aktivierende Staat intensiviert dann Mechanismen der Kontrolle und Disziplinierung und entwickelt sich schleichend von einem erziehenden zu einem Kontrollstaat, wenn nicht gar – Tendenzen in angelsächsischen Ländern deuten bereits darauf hin – zu einem strafenden Staat. Eine solche Verlagerung der Sozialpolitik zur Straf- und Kriminalpolitik ist ebenfalls kostenträchtig und verändert grundlegend unser Verständnis von Sozialstaatlichkeit.

Ein zweiter Ansatz mittlerer Reichweite ist der des investiven Sozialstaates. Der investive Sozialstaat fordert, dass Sozialpolitik sich auf das ausrichten soll, was ökonomische (im umfassenden Sinne) Erträge erbringen kann. Soziale Leistungen sollen nicht verlorene Zuschüsse sein, sondern kurz-, mittel- oder langfristig Wirkungen erzeugen, die als eine Art Gegenleistung

für den Zuschuss oder Vorschuss der sozialstaatlichen Leistung gelten können. Beim aktivierenden Sozialstaat soll Sozialpolitik Arbeitsbereitschaft erzeugen, beim investiven Sozialstaat soll sie die Produktivität der Volkswirtschaft erhöhen. Der investive Sozialstaat investiert vor allem in Personen, in Humankapital – eine Vorstellung, die insbesondere auf jüngere Menschen passt. Bildungspolitik wird in diesem Denkansatz zu einem zentralen Feld der Sozialpolitik, oder: Klassische Sozialpolitik ist gegenüber der Bildungspolitik nachrangig. Weiterhin sind eine kinderzentrierte Familienpolitik und – für die Älteren – Weiterbildung und Maßnahmen zur Förderung lebenslangen Lernens wichtige Instrumente investiver Sozialstaatlichkeit. Es ist jedoch kaum vorstellbar, wie ein Konzept investiver Sozialpolitik mit der Alterssicherung umgehen könnte. Wo sollten dort Investitionsmöglichkeiten gegeben sein? Letztlich scheint die Präferenz für investive Maßnahmen eine Kürzungspolitik bei den älteren Generationen zu begünstigen. So beinhaltet die Konzeption einer durchaus sinnvollen Stärkung der Bildungspolitik als einer Art präventiver Sozialpolitik eine Abwertung von nicht-investitionsfähigen Bevölkerungsgruppen und eine ökonomische Sicht, die Fälle „ertragsloser“ Bedürftigkeit bzw. sozialer Bedarfe, denen nie eine ökonomisch-produktive Leistung für die Gesellschaft gegenüberstehen wird, an den Rand der Sozialpolitik rückt.

Ich komme jetzt zu meinem dritten Teil. Der erste Teil hatte sich den Kurzfristmaßnahmen gewidmet, der zweite Teil war auf Konzepte mittlerer Reichweite, auf den aktivierenden und investiven Sozialstaat gerichtet. In meinem dritten Teil möchte ich Ihnen Grundkonzepte einer grundlegenden Sozialstaatsreform anbieten, um eine weiterreichende Perspektive anzudeuten. Die sozialpolitischen Ereignisse des Jahres 2003 haben viel dazu beigetragen, grundsätzlicher und radikaler über unseren Sozialstaat nachzudenken. Im Zuge der Auseinandersetzungen um die Agenda 2010 und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme sind mit den Begriffen und Konzepten von Bürgerversicherung und Kopfprämie zwei an der Finanzseite

ansetzende Grundversionen der Sozialstaatsentwicklung prominent geworden. Beide Modelle lassen das Sozialversicherungssystem traditioneller Art hinter sich. Es sind insofern – zumindest in ihrer konsequenten Anwendung – radikalere Veränderungsmodelle. Die Bürgerversicherung ist ein radikal veränderndes Modell, obwohl sie an die Sozialversicherung traditioneller Art anknüpft, aber alle Bevölkerungsgruppen und alle Einkommensarten in diese einbeziehen will. Die Kopfprämie ist ein radikales Modell, weil sie die Frage der sozialen Gerechtigkeit aus der Sozial- in die Steuerpolitik verlagern will und eine Art Marktpreis für Gesundheitsleistungen etablieren will. Beide Modelle zielen auf eine Kursveränderung des Sozialstaates weg von den traditionellen Sozialversicherungen. Die Bürgerversicherung hebt in ihrer Vollendung das berufsständisch gegliederte soziale Sicherungssystem auf, in die gleiche Richtung könnten auch konsequente Kopfprämienmodelle zielen. Das von der Rürup-Kommission präsentierte Modell beinhaltet jedoch eine Kopfprämie unter Beibehaltung berufsständischer Gliederung und privater Krankenversicherung. Beide Systeme weisen eine wichtige Gemeinsamkeit auf, sie zielen auf eine Abkehr von der lohnbezogenen Beitragszahlung und erhöhen den Anteil an Steuerfinanzierung bzw. steueranalog erhobener Finanzierung. Kurz: Beiden Modellen ist der Trend Richtung Steuer inhärent. Die Bürgerversicherung bezieht alle Bevölkerungsgruppen in die Sozialversicherung ein und alle Einkommensarten. Die Finanzierung ist dann relativ ähnlich einer Finanzierung per Einkommensteuer, da auch in ihr alle Bevölkerungsgruppen und alle Einkommensarten erfasst werden. Allerdings gibt es bedeutsame Unterschiede, auch in schwierigen Details, die hier nicht erörtert werden können. Wenn der Weg Richtung Bürgerversicherung beschritten wird, wandelt sich die Sozialversicherung so, dass sie steueranalog wird, dass sie wie eine zweite Einkommensteuer wirkt. Insofern ist die Bürgerversicherung eine in der Form der Sozialversicherung durchgeführte Umstellung auf eine Steuerfinanzierung.

Bei der Kopfprämie wird nicht insgesamt auf Steuerähnlichkeit umgestellt. Die Veränderung erfolgt vielmehr zunächst in Richtung Marktpreis. Um aber soziale Gerechtigkeitsfragen zu lösen, die bei einer reinen Marktlösung in deutlichster Form auftreten würden, bedarf es einer zusätzlichen Steuerfinanzierung, die jenen zugute kommen, die sich durch den Marktpreis gegenüber ihrer jetzigen Beitragszahlung verschlechtern würden. Die Größenordnung eines derartigen sozialen Ausgleichs beträgt circa 25 Milliarden Euro. Ungefähr ein Sechstel aller Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung würden damit im Kopfprämienmodell letztlich aus dem Steuersystem stammen, während bisher die gesetzliche Krankenversicherung gänzlich ohne steuerliche Zuschüsse auskam. Also auch hier ein deutlicher Trend in Richtung Steuer. Die Kopfprämie ist zudem das Ende des Beitrags. Der bisherige Arbeitgeberbeitrag zur Krankenversicherung wird dem Bruttoeinkommen des Arbeitnehmers zugeschlagen. Es gibt auch keine Arbeitnehmerbeiträge mehr. Vielmehr zahlt der Einzelne aus seinem gesamten Einkommen, darunter dem nunmehr erhöhten Bruttoarbeitseinkommen, einen pro Krankenhase einheitlichen Preis, man schätzt ca. 210 Euro. Das Krankenversicherungssystem finanziert sich mit der Kopfprämie aus Preis plus Steuer. Das Kopfprämienmodell führt vom Beitrag in Richtung Preis, benötigt aber die Steuer, um die sozialen Folgen einer Marktfinanzierung auszugleichen. Die Bürgerversicherung führt vom Beitrag in Richtung Einkommenssteuer. Beide Modelle signalisieren ein Ende des beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssystems.

Diese gemeinsame Tendenz in den vorgeschlagenen Modellen sollte uns – das ist der erste von sechs Punkten zu einer grundlegenden Reform des Sozialstaates – dazu führen, die Sozialpolitik nicht mehr isoliert von der Steuerpolitik zu denken. Die Lösung für viele sozialpolitische Fragen wird sich in Zukunft im Steuersystem finden. Und die Ungerechtigkeiten, die ein soziales Sicherungssystem nicht auszugleichen vermag, werden durch das Steuersystem perpetuiert oder befördert. Privile-

giensicherung findet im Steuersystem mindestens im gleichem Maße statt wie im berufsständisch gegliederten System sozialer Sicherung. Will man einen konzeptionellen Neuanfang in der Sozialpolitik machen, ist eine integrierte Sozial- und Steuerpolitik erforderlich. Man kann nicht einen nennenswerten Abbau der Lohnnebenkosten fordern und zugleich Steuererleichterungen wollen. Man kann nicht Gerechtigkeit in der sozialen Sicherung einfordern und vom Steuersystem schweigen. Man kann aber auch nicht Finanzierungsprobleme von der Sozial- in die Steuerpolitik verschieben, ohne über eine Neugestaltung und über Niveauveränderungen im Steuersystem zu reden. Sozialstaatsreform heißt damit auch Steuerreform, aber nicht Steuererleichterung. Wie immer eine Abkehr von der traditionellen Beitragsfinanzierung erfolgen wird, sie wird für die Ausgaben sozialer Sicherung Einnahmen steueranaloger oder steuerlicher Form erwirtschaften müssen.

Zweitens muss die berufsständische Gliederung der sozialen Sicherung aufgegeben werden. Sie bildet ein grundlegendes Hindernis jeglicher Reformen in der bundesdeutschen Sozialpolitik. An die Stelle der berufsständischen Organisation muss eine bürgerchaftliche Politik treten. Das beinhaltet auch Zumindestungen für die Träger der Arbeitnehmersozialversicherung, die Arbeitgeber und Gewerkschaften. Bürgerchaftliche Sozialpolitik bedeutet auch, dass die paritätische Finanzierung und die jetzige Struktur der Selbstverwaltung nicht mehr Ankerpunkte sozialpolitischer Reformüberlegungen bleiben können. In sozialpolitischen Programmen, beispielsweise dem der IG Metall, steht die Verteidigung der paritätischen Finanzierung im Zentrum. Ich glaube jedoch nicht, dass die Verteidigung der sozialen Rechte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auf die paritätische Finanzierung zwingend angewiesen ist. Ist es nicht die politisch klügere Position, in Richtung Bürgerchaftlichkeit, d.h. universalistische Sozialpolitik, zu gehen, um die Privilegieninseln der deutschen Gesellschaft im Steuerrecht und in der Sozialpolitik mit ihren berufsständischen Einrichtungen anzugreifen? Wenn jedoch eine bürgerchaftliche

Sozialreform sich politisch durchsetzen kann, dann werden auch Veränderungen in der paritätischen Finanzierung akzeptabel.

Der dritte Punkt zielt auf die Finanzierung der sozialen Sicherung nach dem Prinzip der ökonomischen Leistungsfähigkeit. Konkret bedeutet dies, dass alle Einkommensarten in die Beitragszahlung einbezogen werden müssen, da nur die Gesamtheit der finanziellen Einnahmen einer Person oder eines Haushaltes als angemessener Maßstab der Leistungsfähigkeit gelten kann. Die bisher geltende Finanzierung des sozialen Sicherungssystems mit ihrer Konzentration ausschließlich auf die Arbeitnehmereinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze ist in einer verallgemeinerten Marktgesellschaft hochgradig ungerecht. Es kann nicht auf Beitragseinzug von jenen Einkommensarten verzichtet werden, die immer bedeutsamer werden, wie Kapitaleinkünfte. Auch eine beitragsfreie Versicherung von nicht arbeitenden Ehefrauen in der gesetzlichen Krankenversicherung, ist mit dem Leistungsfähigkeitsgedanken nicht vereinbar. Selbst das in vielen Hinsichten durch Privilegierungen, Schlupflöcher und Sonderregelungen bestimmte System der Einkommensteuer folgt dem Prinzip, dass sich die Abgaben nach der ökonomischen Leistungsfähigkeit richten sollen, stärker als das Sozialversicherungssystem.

Viertens müssen Reaktionen darauf erfolgen, dass sich die Lebensverhältnisse vieler Menschen grundlegend ändern, dass wir in Zukunft nicht mehr mit Normalarbeitsverhältnissen, Normalfamilien und einer tradierten patriarchalen Geschlechterarbeitsteilung werden rechnen dürfen, dass es keine lebenslangen Firmenzugehörigkeiten mehr geben wird, dass Brüche und Diskontinuitäten den Lebenslauf bestimmen, teilweise auch mit großen Einkommensunterschieden zwischen den einzelnen Arbeits- bzw. Lebensphasen. Das zwingt dazu, Mindestsicherungssysteme in unsere vom Ziel der Statuserhaltung geprägte Welt der Sozialversicherungen zu integrieren. Letztlich wird man auch ein geradezu tabuisiertes Element des deut-

schen Sicherungssystems, das Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung, das eine recht strenge, wenn auch über ein Punktesystem vermittelte Beziehung zwischen der Höhe der Beiträge und der Höhe der Rentenleistung herstellt, lockern müssen. Niedrige Einkommen sollten höher bewertet werden. Zudem muss durch Zugehörigkeit zur Rentenversicherung auf jeden Fall ein Grundrentenniveau erreicht werden können, damit eine Versorgung über ein der Sozialhilfe entsprechendes Sicherungssystem vermieden werden kann.

Der fünfte Punkt ist aktuell weniger präsent in der öffentlichen Debatte. Sozialpolitik sollte heute auch als Wachstumspolitik verstanden werden, nicht allein als Gegenüber des Strebens nach Wettbewerbsfähigkeit, sondern als Element einer Strategie zum Ausbau der Weltmarktfähigkeit. Sozialpolitik kann Wohlfahrtsmärkte stützen. Wohlfahrtsmärkte sind Märkte, auf denen soziale (Dienst-)Leistungen angeboten werden. Viele soziale Leistungen werden bereits auf Märkten angeboten und noch vieles mehr könnte marktlich angeboten werden. Sie kennen sicherlich die Ausdehnung der privaten ambulanten Pflegedienste, entstanden als Folge der Einführung der Pflegeversicherung. Hier handelt es sich um das Entstehen eines Pflegemarktes. Und mit der Riester-Rente sollte der Markt für Alterssicherungsprodukte gestützt werden. Dort konkurrieren Lebensversicherungen, Banken und Fondsgesellschaften gegeneinander. Diese Märkte stellen soziale Leistungen bereit, aber sie tragen sich finanziell nicht selbst. Ihnen fehlt die hinreichende private Nachfrage. Sie bedürfen der finanziellen Förderung durch staatliche Sicherungseinrichtungen oder durch steuerliche Erleichterungen. Wohlfahrtsmärkte sind in der Regel subventionierte Märkte. Diese weiterzuentwickeln, wäre ein wichtiger Punkt einer Reformkonzeption. Wir müssen Sozialpolitik als Wachstumsfaktor erkennen. Und wir müssen die Finanzierung der sozialen Sicherung so umstellen, dass Wohlfahrtsmärkte zu Wachstumsmärkten werden können. Praktisch stellt sich diese Aufgabe insbesondere auf dem Feld der Gesundheitsdienstleistungen. Jedes neue Gesundheitsmoderni-

sierungsgesetz ist zunächst ein Restriktionsgesetz, weil die Sozialversicherungsbeiträge niedrig gehalten werden sollen. Dadurch führt man aber den Gesundheitsmärkten zu wenig Finanzmittel zu. Es wäre eine Lösung zu suchen, die eine sozial abgesicherte Finanzierung der Gesundheitsversorgung für die Bevölkerung mit einer Wachstumsentwicklung des Gesundheitsmarktes kompatibel machte. Über die Grundversorgung der deutschen Bevölkerung hinaus ließen sich Gesundheitsdienstleistungen „exportieren“, d.h. weltweit anbieten. Diejenigen Konsumenten überall in der Welt, die ihre Gesundheit auf hohem qualitativen Niveau wiederherstellen lassen, die im Alter gut gepflegt werden, oder auch gute Bildungsangebote haben wollen, sollen in die Bundesrepublik kommen und hier derartige Leistungen erhalten. Das setzt aber zwingend voraus, dass die Finanzierung der Sozial-, Gesundheits-, Alter-, Pflege- und auch Bildungssysteme verändert wird. Soziale Leistungen und deren Finanzierung über Sozialversicherungen müssen teilweise voneinander entkoppelt werden. Eine technische Lösung, die hier nicht näher erläutert werden kann, bietet ein Vouchermodell, bei dem die Versicherungspflichtigen über ihre Beitragszahlung einen Voucher und damit den Zugang zu allen notwendigen Gesundheitsleistungen erhalten, während die Anbieter der Leistungen von den Zwängen der Kollektivverhandlungssysteme befreit werden können. Eine Entkopplung von Finanzierung und Dienstleistungsangebot ist erforderlich, um eine Wachstumslogik entfalten zu können. Bleibt die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen jedoch weiterhin der bisherigen Finanzierungslogik unterstellt, wird Wachstum auf Wohlfahrtsmärkten staatlicherseits abgewürgt – um die Beitragssätze konstant zu halten. Sozialpolitik als Wachstumspolitik zu begreifen, ist eine der wesentlichen Möglichkeiten, Gerechtigkeit und Wettbewerbsfähigkeit miteinander zu vereinbaren. Diese Strategie hat aber viele Konsequenzen: Einrichtungen, die wir noch als öffentliche Körperschaften führen, müssten in Zukunft als Unternehmen auf Märkten agieren können. Und es wäre eine Wettbewerbs- und Qualitätspolitik zu betreiben, die strengstens darauf achtet, dass die Bürger, nun-

mehr als Konsumenten auf Wohlfahrtsmärkten, nicht von Anbietern übervorteilt werden können. Und es muss ein Finanzierungssystem – wie oben angedeutet oder in einer anderen Lösungsform – gefunden werden, das das Anrecht auf das bisher geltende Leistungsniveau aufrechterhält.

Sechster und letzter Punkt: Bei all dem müssen wir stärker darüber nachdenken, wie die Gesellschaft aussehen wird, die wir bei der Wahl bestimmter Umbaustrategien erhalten könnten. Treiben wir auf eine Gesellschaft zu, in der sich die obere Mittelschicht hinter Mauern und Sicherheitszäunen verschanzen muss, weil es eine 'Unterklasse' gibt, für die man nur das Gefängniswesen als 'soziale Sicherungsinstanz' vorhält? Die Sozialpolitik in den 1950er Jahren hatte eine klare Vorstellung von der Sozialstruktur, die sie erzeugen wollte. Leitend war die Idee einer über berufsständische Organisation der sozialen Sicherungssysteme gestützten, in sich differenzierten mittelständischen Gesellschaft: dominiert von einem selbständigen Mittelstand, getragen von einem Kern gut situerter Arbeitnehmerschichten und beseelt von der Vorstellung, dass es immer weniger Unterschichtsangehörige geben wird.

Bei der rot-grünen Bundesregierung ist jedoch nicht zu erkennen, welches Konzept der Gesellschaftsentwicklung und Sozialstrukturprägung hinter den jeweiligen Maßnahmen steht. Ich halte es für ein großes Manko – und nicht aus Gründen der Intellektuellen-Vorliebe für „Visionen“, dass es keine Vorstellungen darüber gibt, auf welche Sozialstruktur die gegenwärtige Reform der Sozialpolitik hinauslaufen soll. Das einzig erkennbare Konzept ist das einer vollkommenen Arbeitsgesellschaft: Alle sollen und müssen arbeiten. Die Denkweise hat sich gegenüber der soziologischen Debatte in den 1980er Jahren zum „Ende der Arbeitsgesellschaft“ in ihr Gegenteil verkehrt: Inklusion in den Arbeitsmarkt bedeutet höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, höhere Erwerbsbeteiligung der Jüngeren zwischen 20 und 25 und der Älteren zwischen 55 und 65. Das Ziel ist eine allgemeine Arbeitsgesellschaft, die zugleich eine

allgemeine Marktgesellschaft wäre. Eine solche Gesellschaft, ließe man sie unreguliert, schaffte sicherlich ein hohes Maß an Ungleichheit. Ein zu haltendes und hohes Maß an Ungleichheit ist politisch gefährlich – fördert es doch soziale Instabilität – und moralisch inakzeptabel. Daraus folgt: Wir müssen einerseits in die Richtung einer allgemeinen Marktgesellschaft gehen. Das beinhaltet auch die Aufhebung der berufsständischen Sonderregelungen, weil sie einer allgemeinen Marktlichkeit nicht entsprechen und nichts anderes als Privilegienmärkte darstellen. Eine allgemeine Marktgesellschaft ist andererseits nur annehmbar, wenn sie mit einer sozialen Absicherung für alle einhergeht. Wir brauchen entsprechend bürgerschaftliche soziale Sicherungssysteme, die begleitet werden von allgemeinen Marktregulierungen. Das einzig momentan erkennbare Konzept ist eine allgemeine bürgerschaftliche soziale Sicherung, die der allgemeinen Marktgesellschaft als komplementäre Form der Sozialstaatlichkeit gegenübersteht. Sie gilt es zu entwickeln.

Die Autoren

FRANK NULLMEIER (1957)

Dr., Universitätsprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen.

Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Soziologie und des Öffentlichen Rechts an der Universität Hamburg von 1975-1981 mit dem Abschluss Diplom-Politologe. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg, danach an der Universität Hannover im Forschungsprojekt „Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für den Arbeitsmarkt im demographischen, sozialen und ökonomischen Wandel“.

1990 Promotion zum Dr. rer. pol. mit der Arbeit „Von Max Weber zu Konzepten einer Wissens- und Intelligenzpolitik“. 1990-1997 Hochschulassistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg. 1998 Habilitation mit der Arbeit „Zwischen Neid und sozialer Wertschätzung. Zu einer politischen Theorie des Sozialstaats“.

Seit Oktober 2002 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen und Leiter der Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates“ des Zentrums für Sozialpolitik, seit Oktober 2003 auch Direktor des Instituts für Politische Wissenschaft. Forschungsschwerpunkte: Sozialstaatstheorie, Sozial-, insbesondere Alterssicherungspolitik sowie Policy-Forschung, Verwaltungswissenschaft, politische Theorie, Parteienforschung.

WOLF-DIETER SCHOLZ (1941)

Dr. phil., Professor für Pädagogik und empirische Bildungsforschung an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Seit 2003 Vizepräsident für Forschung und Nachwuchsförderung.

Nach Berufstätigkeiten als Seemann, Automechaniker, Fernsehredakteur Studium für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen an der Pädagogischen Hochschule Oldenburg. Nach Lehrertätigkeit im Schuldienst seit 1972 zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter in einem Forschungsprojekt, danach in Lehre und Forschung an der Universität Oldenburg auf den Gebieten allgemeine Pädagogik und Sozialpädagogik, empirische Bildungsforschung tätig. 1979 Promotion, 1991 Habilitation im Fachgebiet „Erziehungswissenschaft mit dem Schwerpunkt Bildungsforschung“ am Fachbereich 1 Pädagogik der Universität Oldenburg.

Seit 1992 Örtlicher Beauftragter des Prüfungsamtes für den Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung ohne Hochschulreife/Fachhochschulreife für den Bereich der Universität Oldenburg.

Schwerpunkte der Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen u.a. in den Bereichen „Hochschulzugang ohne Abitur“, „Hochschulstudium im Wandel“, „Hochschulsozialisation“, „Methodenprobleme in der empirischen Sozialforschung“, „Lehrerausbildung im Wandel“, „Sucht und Gewaltprobleme Jugendlicher“.

Oldenburger Universitätsreden

Vorträge · Ansprachen · Aufsätze

Über die Lieferbarkeit der Ausgaben Nr. 1 bis Nr. 138 gibt das Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg, Postfach 25 41, 26015 Oldenburg, Tel.: 0441/798-2261, Auskunft.

Nr. 139 Scherf, Henning: Region Nordwest und die Rolle der Hochschulen. – 2003. – 23 S.

ISBN 3-8142-1139-1

€ 3,10

Nr. 140 Anweiler, Oskar / Mitter, Wolfgang / Scholz, Wolf-Dieter: „Weltpädagogik“ heute. Utopie und Realität. – 2003. – 38 S.

ISBN 3-8142-1140-5

€ 3,10

Nr. 141 Limbach, Jutta / Nave-Herz, Rosemarie: Eine Zukunft ohne Kinder? Zur Emeritierung von Rosemarie Nave-Herz. – 2003. – 49 S.

ISBN 3-8142-1141-3

€ 3,10

Nr. 142 von Maydell, Jost: Pädagogik als Beruf? Diplompädagoginnen und Diplompädagogen im Beruf. – 2003. – 81 S.

ISBN 3-8142-1142-1

€ 3,10

Nr. 143 Lauterbach, Wolfgang: Armut in Deutschland und mögliche Folgen für Familien und Kinder. – 2003. – 71 S.

ISBN 3-8142-1143-X

€ 3,10

Nr. 144 Hillig, Götz: Aufschwung und Krise der Kibbutzbewegung. Ein lehrreiches kommunitäres Experiment. Zwei Vorträge. – 2003. – 111 S.

ISBN 3-8142-1144-8

€ 3,50

Nr. 145 Risse, Erika: Lernkultur als Ziel einer systemischen Entwicklung der Schule. – 2003. – 95 S.

ISBN 3-8142-1145-6

€ 3,50

Nr. 146 Rheinländer, Kathrin: Zur Veränderung der Lehr- und Lernkultur durch Neue Medien. Ergebnisse der empirischen Bildungsforschung. – 2003. – 65 S.

ISBN 3-8142-1146-4

€ 3,10

Oldenburger Universitätsreden

Vorträge · Ansprachen · Aufsätze

Nr. 147 Sack, Fritz: Governing through crime? Helge Peters zur Emeritierung. Mit einer Laudatio von Walter Siebel. – 2003. – 51 S.

ISBN 3-8142-1147-2

€ 3,10

Nr. 148 Boeder, Winfried / Hentschel, Gerd / Panitz, Florian / Calbert, Joseph P.: Sprachliches Zeichen - Semantik, Ikonizität : zum Gedenken an Joseph P. Calbert. – 2003. – 81 S.

ISBN 3-8142-1148-0

€ 3,10

Nr. 149 Loeber, Heinz-Dieter: Wissen sie, was sie tun? Mutmaßungen über die aktuellen Strategien in der Hochschulpolitik. – 2003. – 35 S.

ISBN 3-8142-1149-9

€ 3,10

Nr. 150 Heid, Helmut: Bildung im Spannungsfeld zwischen gesellschaftlichen Qualifikationsanforderungen und individuellen Entwicklungsbedürfnissen. Zur Legitimation bildungspraktischen Handelns. – 2003. – 39 S.

ISBN 3-8142-1150-2

€ 3,10

Nr. 151 Kreuzer, Johann: Über Philosophiegeschichte. – 2004. – 37 S.

ISBN 3-8142-1151-0

€ 3,10

Nr. 152 Wernstedt, Rolf.: Wie lernt die Bildungspolitik?. – 2003. – 41 S.

ISBN 3-8142-1152-9

€ 3,10

Nr. 153 Heyen, Heye: Glaubenssicherheit und Wunschverleugnung als Themen religionspädagogischer Kritik. – 2004. – 41 S.

ISBN 3-8142-1153-7

€ 3,10

Nr. 154 Stern, Frank / Wißmann, Friedrich: Judentum und europäische Identität. Zur Bedeutung jüdischer Studien an der Universität Oldenburg. – 2004. – 41 S.

ISBN 3-8142-1154-5

€ 3,10

Nr. 155 Busch, Barbara: Berthold Goldschmidt und Felix Mendelssohn Bartholdy. Querverbindungen in ihrem Schaffen. – 2004. – 39 S.

ISBN 3-8142-1155-3

€ 3,10