

Michael Opielka

Nachhaltigkeit und soziale Sicherung Risiken und Chancen grüner Sozialpolitik*



Prof. Dr. Michael Opielka, geb. 1956 in Stuttgart, Studium der Erziehungs- und Rechtswissenschaften in Tübingen, lehrt Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena und ist Geschäftsführer des Instituts für Sozialökologie in Königswinter. Er war in den 1980er-Jahren Sprecher der damaligen Bundesarbeitsgemeinschaft Soziales und Gesundheit der Grünen und wissenschaftlicher Referent für Sozialpolitik in der ersten Bundestagsfraktion der Grünen. Zuletzt Mitglied der Kommission „Arbeit und Soziales“ der Heinrich-Böll-Stiftung und des „Forum Familie“ des SPD-Parteivorstandes.

Sozialpolitikwissenschaft und Sozialpolitik sind zweierlei Dinge. Sie berühren sich an zwei Stellen: wenn Wissenschaftler die Praktiker beraten, die im übrigen zumeist selbst eine wissenschaftliche Ausbildung erfahren haben, und wenn sie Politik analysieren. Die Berührung von Wissenschaft und Politik scheint natürlich besonders dann zweckmäßig, wenn die Praktiker unsicher sind, sei es wegen aktueller Verwerfungen oder sei es, wenn beispielsweise einer Partei Erfahrung fehlt. Beides trifft für die Sozialpolitik der grünen Partei zu. Einerseits befindet sie sich seit mehr als einer Legislaturperiode in der Mitverantwortung der Bundesregierung - und die Sozialpolitik ist bislang eine Achillesferse des rot-grünen Projekts. Andererseits fehlt es der grünen Partei noch immer an sozialpolitischer Erfahrung. Wie gehen die Grünen mit dieser Spannung um? Man könnte denken, dass die Grünen, denen man nachsagt, sie seien eine Akademikerpartei, besonders ausgiebig Gebrauch machen von wissenschaftlicher Expertise. Im folgenden soll sichtbar werden, dass dies erstaunlicherweise nicht der Fall ist. Mehr noch, wir werden sehen, dass die Grünen die wissenschaftliche Reflexion der Sozialpolitik weitgehend ihrem (roten) Koalitionspartner überließen. Sowohl am Ende der ersten rot-grünen Regierungszeit als auch am Beginn der zweiten Regierungsperiode standen öffentlich hoch beachtete Kommissionen, die die Sozialpolitik wissenschaftlich beraten sollten: die Hartz-Kommission, die das Problem der Arbeitslosigkeit, und die Rürup-Kommission, die das Finanzierungsproblem der Sozialversicherungen lösen sollten. Beide Kommissionen waren rein sozialdemokratisch, nicht grün konzipiert. Das müsste nicht problematisch sein und könnte gar als Ausweis grüner Bescheidenheit dienen, wenn sich nicht daraus einige Probleme ergeben hätten. Die wissenschaftliche Analyse zeigt zum einen ein Problem für die Grünen: sie sind sozialpolitisch tendenziell unsichtbar, nicht nur, weil sie es versäumen, sozialpolitische Signalposition zu besetzen (die

* Eine stark gekürzte Fassung dieses Textes erscheint in „Evangelischer Pressedienst Sozial“ v.

grüne Gesundheitsministerin Fischer gab schon in der Mitte der ersten Legislaturperiode auf).¹ Sie zeigt zusätzlich ein Problem für die Gesellschaft: denn die sozialpolitischen Leitbilder der Grünen, so strittig sie im einzelnen auch noch sind, bedeuteten verwirklicht einen Gewinn für die Gesellschaft und ein Ende des Reformstaus. Zunächst sollen die beiden rot-grünen Kommissionen („Hartz“, „Rürup“) je im Kontext analysiert werden, in einem dritten Abschnitt wird es schließlich um eine Skizze dessen gehen, was die Grünen bereits jetzt konzeptionell zur Frage der Nachhaltigkeit des Sozialstaats beigetragen haben und was noch verschüttet oder unterentwickelt scheint.

Der rote Engel der Arbeitslosen: Hartz und seine Kommission

Zuerst war es die „Hartz-Kommission“, die jenes aus Mangel an politischem Engagement gescheiterte „Bündnis für Arbeit“ vom Beginn der ersten rot-grünen Legislaturperiode ersetzte, allerdings mit deutlich reduziertem Auftrag: jetzt ging es nur noch um die Optimierung der Arbeitsverwaltung. Der Anlass dafür war ein Skandal, die Manipulierung von Vermittlungsdaten durch die Bundesanstalt für Arbeit. In nur 6 Monaten legte die Kommission einen Bericht vor, dessen Veröffentlichung zumindest den Sozialdemokraten zum Machterhalt bei der Bundestagswahl im September 2002 mit verhalf.² Denn dank ihm konnte die rot-grüne Regierung - entgegen ihrer Praxis in den ersten drei Regierungsjahren - den Eindruck erwecken, ihr liege die Reduzierung der Zahl der Arbeitslosen am Herzen. Das persönliche Engagement des Kommissionsvorsitzenden Peter Hartz, das dieser auch bei seinem Kampf um Arbeitsumverteilung innerhalb des Volkswagen-Konzerns demonstriert hat, täuschte darüber hinweg, dass die rot-grüne Bundesregierung in ihrer ersten Amtszeit sozialpolitisch wenig glücklich agierte. Eine wirksame Reduzierung der Arbeitslosigkeit, die Gerhard Schröder im Wahlkampf 1998 versprochen hatte, fand - trotz einer Erweiterung der Zahl der Erwerbstätigen - nicht statt.³

Eine kritische Auseinandersetzung mit den Vorschlägen der Hartz-Kommission erfolgte bislang kaum.⁴ Dies mag damit zu tun haben, dass bedeutende Machtgruppen in die Kommissionsarbeit integriert wurden. Zudem steht der Duktus ihrer Vorschläge in einem ideologischen Mainstream von „Aktivierung“ und „Selektivität“, wie er die sozialpolitische Diskussion sowohl in Europa wie in Nordamerika seit einigen Jahren prägt. Der in Berkeley lehrende Neil Gilbert hat dies jüngst eindrücklich herausgearbeitet: Die traditionellen Verfechter des Wohlfahrtsstaates auf der Linken haben fast unmerklich Reformen implementiert, die lange Zeit mit der Politik der Rechten verbunden wurden.⁵ An die Stelle allgemeiner

1 Vgl. Michael Opielka, Viel zu tun. Zur grünen Sozialpolitik in der Berliner Republik, in: Kommune, 9, 2001, S. 44-47.

2 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, o.O. o.J. (2002).

3 Die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland erhöhte sich im Zeitraum von 1998 bis 2002 um ca. 1,2 Mio. (vgl. BT-Drucksache 15/25, S. 1), wobei ein relevanter Teil dieser Erhöhung auf den Bereich der Niedriglohnbeschäftigung entfällt.

4 Kritische Positionen beschränken sich im deutschen Diskurs auf die marxistisch inspirierte Gewerkschaftslinken (z.B. die Nachweise in www.labournet.de); Vgl. auch Rudolf Hickel, Hartz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs - Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7/2003, S. 7-9; siehe auch Gewerkschaftliche Monatshefte 10-11/2002, S. 616ff. sowie das „FORUM: Hartz-Kommission“ in diesem Heft.

5 Neil Gilbert, Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility, Oxford et al 2002.

Rechtsansprüche auf Sozialleistungen treten zunehmend Politiken, die auf die Privatisierung sozialer Sicherung und auf die weitere Verallgemeinerung der Arbeitsmarktpartizipation setzen. Insoweit wäre das rot-grüne Kommissionswesen nicht ungewöhnlich.

Ungewöhnlich war allerdings bereits bei der Hartz-Kommission, dass der kleinere Koalitionspartner in der Sache keine Beachtung fand. In der 15-köpfigen Kommission gab es keine Persönlichkeit, die auch nur im entferntesten mit den Grünen in Verbindung gebracht werden konnte. Auch hinsichtlich der Kommissionsvorschläge, deren „Eins-zu-eins-Umsetzung“ die Grünen gemeinsam mit dem großen Partner postulierten, lässt sich praktisch keine Position finden, die nicht bereits in den Programmatiken der beiden großen Volksparteien oder der Liberalen enthalten ist. Zwei Beispiele sollen das belegen: Die Kommission möchte Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in einem „Sozialgeld“ zusammenführen (bereits bei der Verschärfung der Anspruchsgrundlagen möchte die rot-grüne Regierung schon 2003 rd. 5,9 Milliarden Euro einsparen⁶), ein Ziel, das durchaus mit den grünen Konzeptionen einer Grundsicherung vereinbar sein kann - sofern eine bürgerrechtliche Ausgestaltung gewährleistet wird. Das scheint fraglich. Denn der ausschließliche Fokus der Kommissionsvorschläge ist eine Optimierung der Dienstleistungsbehörde Arbeitsamt. Sie entscheidet über die Berechtigung zu Transferleistungen: „Die erwerbsfähigen Leistungsbezieher sind verpflichtet, alle der Zumutbarkeit entsprechenden Beschäftigungen anzunehmen.“⁷ Das zweite Beispiel betrifft die Stärkung der Zivilgesellschaft neben der Marktwirtschaft: Der Hartzsche Kommissionsbericht nimmt beispielsweise nicht zur Kenntnis, dass kurz zuvor die Bundestags-Enquete-Kommission zum Bürgerschaftlichen Engagement ihren Endbericht vorgelegt hatte, in dem gefordert wurde, das Engagementpotential der Arbeitslosen zu stärken.⁸ Zugleich würde damit die ausschließliche Fokussierung auf den Arbeitsmarkt gemindert, ein Ziel, das nicht nur in grünen Papieren zurecht einen hohen Stellenwert einnimmt: auch aus familienpolitischen⁹ wie aus ökologischen Gründen erscheint ein subsidiärer Pluralismus das Gebot der Stunde und eben keine ausschließliche Zurichtung der Gesamtbevölkerung auf den Arbeitsmarkt.

Möglicherweise hat die grüne Substanzarmut am Beispiel Hartz-Kommission triviale Gründe: die Eliten auch der Grünen gehören zu den Workaholics. Eine Reflexion auf die durchaus unbeabsichtigten Nebenfolgen einer umfassenden Kommodifizierung, einer Verlohnarbeiterung der Gesamtbevölkerung, erscheint ihnen nicht nahe liegend. In einem Beschluss der Bundesversammlung von Bündnis 90/Die Grünen wird die „größtmögliche Teilhabe am Erwerbsleben“ gefordert.¹⁰ Sozialeinkommen gelten in dieser lohnarbeitszentrierten Perspektive nur in ihrer Beziehung auf die Erwerbsarbeit als legitim. Jenseits der kulturellen Implikationen finden sich hier sozialpolitische Irrtümer, denen Bundeskanzler Schröder so folgte: „Es gibt inzwischen bis weit in Mittelschichten hinein eine Haltung, die

6 Erwartete Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit (3,4 Mrd. €) und im Bundeshaushalt (2,5 Mrd. €), durch Effizienzsteigerung bei der Vermittlung und Leistungskürzungen bei der Arbeitslosenhilfe und beim Arbeitslosengeld sowie Mehreinnahmen durch die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze (Lt. „Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, BT-Drucksache 15/25 v. 5.11.2002, S. 3ff.). Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird frühestens 2004 wirksam, hier werden weitere Einsparungen erwartet.

7 Kommissionsbericht, S. 129.

8 Deutscher Bundestag, Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Drucksache 14/8900 v. 3.6.2002, S. 202ff.

9 Siehe dazu: Michael Opielka, Familie und Beruf. Eine deutsche Geschichte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22-23/2002, S. 20-30.

10 Beschluß der 21. Bundesdelegiertenkonferenz vom 7./8.12.2002, „Geschlechtergerecht, chancengerecht, zugangsgerecht - Grüne Prinzipien bei der begonnenen Reform des Arbeitsmarktes offensiv umsetzen!“, S. 2.

hin nimmt - wenn nicht gar erwartet -, dass man gemischte Einkommen hat. Teilweise aus Arbeit und, wo es gut geht, aus Kapitaleinkünften, zum Teil aber auch aus Transfereinkünften. Ob diese Staatshilfen noch gerechtfertigt sind, wird man prüfen müssen. Sind sie es nicht, können wir nicht länger zuschauen.“¹¹ Der Irrtum liegt im Grundsätzlichen: „Gemischte Einkommen“ sind nämlich keineswegs ein Irrweg, sondern waren schon vor dem Sozialstaat und während seiner bisherigen Laufzeit die Normalität, worauf Georg Vobruba in einer luziden Analyse aufmerksam machte.¹² Schröders Irrtum verdankt sich auch einem ökonomistischen Mainstream, der in einem Strategiepapier des Kanzleramtes das Kernargument liefert. Gespart werden solle bei den „konsumtiven Ausgaben“, die 215 von 243 Mrd. Euro des Bundeshaushalts ausmachen.¹³ Die Entgegensetzung von „konsumtiv“ und „investiv“ ist jedoch materialistisches Schlichtdenken. Schon angesichts des enormen Anteils der angeblich „konsumtiven“ Ausgaben - immerhin 88,5 Prozent des Bundeshaushalts - könnte man stutzig werden. Würden endlich auch in der Politik die Grundgedanken einer Wertschöpfungsrechnung ankommen, wie sie in Großunternehmen zunehmend üblich wird, dann würde auffallen, dass das angeblich „Konsumtive“ in sozialer Hinsicht überwiegend „investiv“ ist: nämlich Investition in Menschen, Investition in die Zukunft, vor allem natürlich in die junge Generation. Sozialdemokratisches Denken scheint in dieser Hinsicht noch immer an ein kapitalistisch-fordistisches Gebäude- und Maschinenmodell gefesselt zu sein.

Das mehr oder weniger vollständige Überlassen sozialpolitischer Konzeptionsarbeit an die Sozialdemokratie ist für die Grünen deshalb weder nötig noch sinnvoll. Denn der Wohlfahrtsstaat prägt das Leben der Bevölkerung umfassend. Er bestimmt wesentliche Korridore möglicher Politikentscheidungen auf ganz anderen Gebieten. Vor allem Ökologen ist schmerzlich bekannt, wie häufig schon mit dem Verweis auf Arbeitsplatzverlust gravierende Umwelteingriffe legitimiert wurden. Der Wohlfahrtsstaat prägt unsere moderne Gesellschaft zudem in ihrer Grundstruktur, in dem er Gleichheitsideale institutionalisiert hat, jenen „sozialen Staat“ herbeiführte, den T.H. Marshall nach der liberalen und der zweiten, demokratischen Phase moderner Staatsentwicklung im 20. Jahrhundert ausmachte. Freilich sind diese Gleichheitsideale heute hoch gefährdet. Paul Krugman hat in einem eindrucksvollen Beitrag darauf aufmerksam gemacht, wie sehr die reichen US-Bürger, gestützt auf ihre Ziele legitimierende und von ihnen bezahlte Stiftungen und Think Tanks, seit einigen Jahren systematisch das seit dem „New Deal“, also dem Entstehen amerikanischer Wohlfahrtsstaatlichkeit in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts, verallgemeinerte Konzept von Mittelschicht und relativer Gleichheit unterminieren.¹⁴ Nun könnten sich die Grünen beruhigt zurücklehnen und den Sozialdemokraten die Verteidigung der Gleichheitsideale überlassen, die sozialstaatliche Absicherung der Mittelschichten und den Kampf gegen eine Marktreligion. In Zeiten des Umbruchs wie jetzt kann das politisch nicht genügen. Denn jede der großen machtpolitisch relevanten Gruppierungen muss ihre eigene Vision der Gesellschaft formulieren, zumindest um sicherzugehen, dass ihre originären Ziele - bei den Grünen sicher das Thema Nachhaltigkeit - nicht durch andere Policies konterkariert werden.

11 Bundeskanzler Gerhard Schröder: Reformen in Deutschland sind notwendig, in: Süddeutsche Zeitung, 24.12.2002.

12 Georg Vobruba, Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen, Frankfurt/M. 2000.

13 Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.1.2003, S. 5.

14 Paul Krugman, Der amerikanische Albtraum, in: Die Zeit, 7.11.2002, S. 25-28.

Nachhaltigkeit zwischen Kultur und Sozialtechnik: Grün oder Rürup?

Nachdem diese Chance seitens der Grünen bei der Hartz-Kommission verpasst wurde, könnte es nun eine zweite Chance geben: Das neue Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung setzte eine „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ ein.¹⁵ Bereits der Kommissionsauftrag verspricht jedoch, dass auch hier grüne Ziele nur vordergründig eine Rolle spielen dürften. Zwar heißt es im Auftrag, die Kommission solle prüfen, inwieweit „die Lohnnebenkosten gesenkt werden können“. Die Grünen vermeldeten dies umgehend als ihren Erfolg. Doch um eine Senkung der Lohnnebenkosten als „grün“ auszuweisen, wäre eine mit klarer Reformrichtung verbundene Strategie erforderlich. Im übrigen fordern auch diejenigen eine Senkung der Lohnnebenkosten, die den Sozialstaat schlicht reduzieren wollen.

Im Kommissionsauftrag sind in Sachen Rentenversicherung zwei Richtungen vorgegeben: der weitere Ausbau der kapitalgedeckten Ergänzungssysteme und eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis. Beide Richtungen sind durchaus geeignet, zur Nachhaltigkeit der Rentenversicherung beizutragen, indem sie einerseits die Verantwortung für einen zunehmenden Teil der Alterssicherung privatisieren, den Staat aus einer Verantwortung ziehen, die er nur um den Preis erheblicher Legitimationsdefizite oder populistischer Stimmungen wahrnehmen kann. Mit der Verbreiterung der Finanzierungsbasis ist wohl die Einbeziehung aller Einkommensarten nach dem Vorbild der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) gemeint; ob die Kommission so weit gehen wird, auch Beamte in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, scheint fraglich. Richtig wäre es. Doch diese Finanzierungsreformen haben zugleich Folgen für die Leistungsseite: bei der kapitalgedeckten Vorsorge ist das klar, die gesetzliche Rente sinkt, die Privatrente ist in ihrem Niveau abhängig von den Weltkapitalmärkten. Konsequenz wäre es, wenn die Kommission auch den Auftrag übernehme, Modelle einer Grundrente zu prüfen, wobei das Schweizer Grundrentenmodell besonders interessant erscheint, weil es dem deutschen Modell durchaus vergleichbar ist: eine drastische Beitragssenkung wäre die Folge (in der Schweiz derzeit 9,8 Prozent, allerdings auf alle Einkommensarten und ohne Beitragsobergrenze), eine deutliche Anhebung der niedrigen und eine Senkung der hohen Rentenleistungen. Hier liegt die Aufgabe der Grünen, die sie in den 1980er-Jahren schon einmal erkannten, dann aber leider vergaßen.¹⁶ Erfreulicherweise taucht die Forderung nach einer Grundrente nun erstmals wieder im Kontext einer Weiterentwicklung der Sozialversicherungen zu „Bürgerversicherungen“ auf, zwar noch nicht im Parteiprogramm, doch zumindest in Strategiepapieren der grünen Bundestagsfraktion.¹⁷

In Bezug auf die Reform der Kranken- und der Pflegeversicherung sind zumindest die grünen Catchwords „Prävention“ und „hohe Pflegequalität“ im Kommissionsauftrag zu finden. Auch hier wird sich zeigen, ob die Kommission und die sie begleitenden und später für die Realisierung verantwortlichen Politiker mutig sind. Mut freilich bedeutet heute, angesichts der skizzierten Konfusion von rechts und links, einer Vermarktlichung des Wohlfahrtsstaatsdiskurses, weder ein Schwenken der alten Sozialstaatsfahnen noch ein opportu-

¹⁵ Pressemitteilung des BMGSS vom 12.11.2002.

¹⁶ Eberhard Bueb/Michael Opielka/Michaele Schreyer, Umverteilung für die Alten, in: Die Zeit, 17.5.1985.

¹⁷ Anna Lührmann/Grietje Bettin/Christine Scheel/Thea Dückert, Reformjahr 2003: Den Sozialstaat fit für die Zukunft machen, 23.12.2002, S. 4. Freilich fehlt schon in der im Januar 2003 beschlossenen „Wörlitzer Erklärung 2003 - Reformen für die Zukunft“ der grünen Bundestagsfraktion dieser Hinweis, es ist nur noch die Rede von der (bereits existierenden) „Grundsicherung“.

nistisches Orientieren an den Wünschen der wohlhabenden Marktellen.¹⁸ Mut wäre, wenn sich - gerade auch die Grünen - der Aufgabe stellen, den Sozialstaat auf das Niveau einer zeitgemäßen Bürgergesellschaft zu heben.¹⁹

Grüne Perspektiven des Sozialstaats?

Vielleicht liegt hier auch ein Grundproblem grüner Politik: die Vermittlung von pragmatischem und perspektivischem Handeln. Charismatischen Persönlichkeiten wie Joschka Fischer gelingt die Vermittlungsleistung, einen Mangel an Perspektivansätzen zur Außenpolitik könnte nur der beklagen, der weder dessen Bücher noch Reden und ausgiebige Interviews zur Kenntnis nimmt. Auf dem Gebiet des Wohlfahrtsstaates, der immerhin knapp ein Drittel des deutschen Inlandsproduktes verwaltet, scheinen die Grünen eher von den Institutionen gefangen und selbst dort, wo sie offensichtlich nicht gut funktionieren - Arbeitslosigkeit, ungenügende Wertschätzung der Familienarbeit usw. -, fehlen bislang akzentuierte Perspektiven. Dabei sind diese Perspektiven in der grünen Tradition wie in der Programmatik durchaus angelegt. Vor dem Hintergrund der Hartz- wie vor allem Rürup-Kommission lassen sich drei profilbildende Schwerpunkte identifizieren: a) die Entwicklung der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungen zu universalistischen Bürgerversicherungen, b) die Familienpolitik und darin die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Anerkennung der Familienarbeit als gesellschaftliche Arbeit sowie c) eine Sozialpolitik zur Sicherung der Grundlagen einer Bürgergesellschaft.

a) Von der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherung zur Bürgerversicherung

Mit der Forderung nach einer Entwicklung der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherung zur universalistischen Bürgerversicherung in ihrem im Jahr 2002 verabschiedeten neuen Grundsatzprogramm gingen die Grünen als erste deutsche Partei einen wichtigen Schritt zur Überwindung des „Bismarckschen“ Modells der deutschen Sozialversicherungen.²⁰ Insbesondere in der Alterssicherung haben sich nach dem zweiten Weltkrieg zahlreiche europäische Staaten für das Modell einer Volksversicherung (mit Grund- und Höchstrente) oder eine staatliche Grundrente entschieden (z.B. die Niederlande, die skandinavischen Länder, die Schweiz). Der Vorschlag der Grünen beschränkt sich bisher allerdings auf die Aufkommenseite, alle Bürger und Einkommensarten sollen einbezogen werden, die Leistungsseite blieb bislang aus den Überlegungen ausgespart. Ein Blick in andere Länder, vor allem in die Schweiz, zeigt auf, dass die Legitimität umfassender Pflichtsysteme von einer logisch konsistenten Absicherung gerade im Bereich des Existenzminimums abhängt. Ohne eine existenz-

18 Dabei kann das „Benchmarking“, der Vergleich mit sozialpolitischen Erfolgsmodellen anderer Länder, durchaus helfen - solange sich der Wertbezug nicht in Effizienz erschöpft und hinter dem Rücken nur Neoliberalismus wirkt, vgl. Eric Thode, Internationaler Reformmonitor - Was können wir von anderen lernen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/2002, S. 13-21, und www.reformmonitor.org.

19 Vgl. Michael Opielka, Zur sozialpolitischen Theorie der Bürgergesellschaft, in: Zeitschrift für Sozialreform, 5/2002, S. 563-585.

20 Dass Bismarck ursprünglich keine Sozialversicherungen, sondern eine „Reichsversorgungsanstalt“ wollte, um den Arbeiter wie einen (kleinen) Beamten zu stellen (und an den neuen Nationalstaat zu binden), geriet später in Vergessenheit.

sichernde und bedarfsunabhängige Grundrente ist eine Bürgerversicherung nicht realistisch. Die seit dem 1. Januar 2003 geltende „Grundsicherung“ in der Gesetzlichen Rentenversicherung bildet einen wichtigen, wenngleich nur ersten Schritt in diese Richtung. Zweifellos sind die von den deutschen Sozialversicherungsexperten regelmäßig gegen eine Grundrente angeführten Übergangsprobleme beachtlich. Wie der Blick in andere Länder zeigt, sind sie jedoch überwindbar, insbesondere wenn der Anspruch auf den Grundrentenbezug Versicherungszeiten von mindestens 35 Jahren vorsieht. Zu bedenken ist weiterhin, dass die demographische Entwicklung eine Erhöhung der Altersgrenzen erzwingen wird. Das erfordert einerseits eine neue Kultur der Altersarbeit, zu der die Gewerkschaften auch dadurch beitragen sollten, dass sie die gegenwärtige Praxis vieler Betriebe bekämpfen, Arbeitnehmer über 55 Jahren aus dem Arbeitsleben zu entfernen. Eine Rentenzugangsgrenze von 68 oder gar 70 Jahren ist aus bürgergesellschaftlicher Sicht zudem nur dann akzeptabel, wenn mit einer auskömmlichen Grundrente und zusätzlichen (gesetzlichen, betrieblichen und privaten) Rentenleistungen Altersarmut und entwürdigender Arbeitszwang bei Hochbetagten verhindert wird.

Eine Grundrente würde in systematischer Hinsicht das Äquivalenzprinzip, die Kongruenz von Beitragsleistung und Rentenanspruch, für den Bereich des Existenzminimums (ca. 50 Prozent des Durchschnittseinkommens) außer Kraft setzen. Die Diskussion um dieses Prinzip bildet derzeit eines der zentralen ideologischen Diskursfelder. Neoliberale (und manche Konservative) schwärmen von der umfassenden „Überlegenheit des Äquivalenzprinzips“ für alle Bereiche staatlicher Daseinsvorsorge,²¹ von der Straßenmaut über die private Studienfinanzierung bis hin zur Selbstbeteiligung im Gesundheitswesen. Die Grünen neigen (von Ausnahmen abgesehen) zu einer Beschränkung dieses Prinzips auf die monetären Sozialversicherungen. Die Diskussionslage ist verwirrend. Es dürfte gleichwohl gute Gründe geben, die auch von der Rürup-Kommission bearbeitete Frage der Einführung von Selbstbeteiligungen in der Krankenversicherung nüchtern zu prüfen. Es entspricht durchaus einer bürgergesellschaftlichen Intention, die ökonomische Seite der Mikro-Beziehung von Arzt und Patient transparent werden zu lassen und sich nicht mit kollektiven Haftungsregeln wie der Budgetierung zu begnügen. Eine politische Beurteilung lässt sich nur über die hinter den Diskussionen liegenden Normalitätsannahmen gewinnen: meint man vor allem, wie die liberale Sozialpolitik, den Selbständigen, gilt, wie für die konservative Politik, vor allem der Bedürftige als Bezugspunkt, hält man den Arbeitnehmer, wie die sozialdemokratische Sozialpolitik, als Normalitätsmaßstab hoch, oder soll künftig, wie dies die Grünen vielleicht meinen, der politische Bürger als Subjekt des Sozialstaats gelten? Claus Offe hat dieses vierte, neue Leitbild der Sozialpolitik als „Garantismus“ bezeichnet,²² hier könnte der grüne und zugleich verallgemeinerbare Gedanke zu finden sein: Er geht davon aus, dass im Lebenszyklus der Mehrheit alle drei bisher politisch privilegierten Rollen - selbständig, bedürftig, Arbeitnehmer - potentiell vorkommen und, ergänzt um die systematisch bislang unterbeachtete Familienrolle, ihre Integration in der Bürgerrolle finden müssen.

Guy Standing, Direktor bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), hat ähnliche Überlegungen auf die Perspektiven der gesellschaftlichen Arbeit angesichts der weltweiten Flexibilisierung der Arbeitsmärkte gerichtet: „Der große Fehler der beiden dominierenden Entwicklungsmodelle (Kapitalismus und Sozialismus, M.O.) war, dass beide die Priorität auf

21 Z.B. Rainer Hank, Was kost's, was bringt's. Von der Überlegenheit des Äquivalenzprinzips, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.1.2003.

22 Vgl. Michael Opielka, Politik im Wohlfahrtsstaat, in: Sozialer Fortschritt, 12, 48. Jg., 1999, S. 313-317.

die Arbeitsmarktsicherheit gelegt haben.“ Eine „gute Gesellschaft“ und ein „guter Arbeitsmarkt“ der Zukunft erfordern für das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit eine doppelte Umsteuerung: „Mechanismen, die die Einkommenssicherung von der Erwerbsarbeit entkoppeln, und Mechanismen, die Einkommen umverteilen, das zunehmend zur Kapitalseite wechselt.“²³ Bürgerversicherungen, die im Alter eine Grundrente sichern und in anderen Lebensphasen mit mehr oder weniger unkonditionalen Grundeinkommensregelungen (Negative Einkommenssteuer u.a.) verknüpft werden, sind eine Konkretisierung der von Standing vorgeschlagenen Perspektive.

b) Neuorientierung der Familienpolitik

Die familienpolitische Debatte der letzten Jahre konzentrierte sich auf drei Felder: die Ausweitung der Ganztagskinderbetreuung, die Einführung einer Kindergrundsicherung (statt Sozialhilfe für Kinder) und die Anerkennung der Familienarbeit. Auf allen drei Feldern haben sich die Grünen bislang an der Seite der Sozialdemokraten positioniert. Das ist nicht unproblematisch und zwar nicht nur aus strategischen, sondern vor allem aus gesamtgesellschaftlichen Gründen.

Zwar besteht zunehmend ein gesellschaftlicher Konsens zur Ausweitung der Ganztagsbetreuung, nicht zuletzt aufgrund der mit der Studie „PISA 2000“ belegten Bildungsdefizite. Die Vision von Sozialdemokratie und Grünen geht jedoch erheblich darüber hinaus, wie ein Anfang 2003 vom Bundesfamilienministerium veröffentlichtes Gutachten des DIW veranschaulicht.²⁴ Es geht von einer vollständigen Integration der „stillen Reserve“ von 1,6 Mio. Müttern (jüngstes Kind zwischen 2 und 12 Jahre) in den Arbeitsmarkt aus, errechnet einen Bedarf von ca. 430 000 Vollzeit-Fachkräften in Krippen, Kindergärten und Horten und Mehreinnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie Entlastungen der Sozialhilfe in Höhe von insgesamt ca. 34,6 Mrd. Euro, aus denen wohl die Ausweitung der Betreuungsinfrastruktur gedeckt werden könnte. In Bezug auf die grüne Forderung nach einer Kindergrundsicherung, die in den rot-grünen Koalitionsvertrag keinen Eingang fand, scheint das Familienministerium dem kleinen Regierungspartner (und der Fachöffentlichkeit) unterdessen entgegenzukommen und prüft verschiedene Modelle.²⁵

Nach Berechnungen des 5. Familienberichts der Bundesregierung erfolgt in den privaten Haushalten mehr als 40 Prozent der gesamtgesellschaftlichen Wertschöpfung, doch die monetäre Anerkennung der Familienarbeit ist politisch noch immer hoch umstritten. So forderte die CDU/CSU in ihrem Programm zur Bundestagswahl 2002 erstmals ein „Familiengeld“, das das bisherige Kindergeld und Erziehungsgeld ersetzt, steuer- und sozialabgabenfrei und unabhängig von Umfang der Erwerbsarbeit und der Höhe des sonstigen Einkommens sein soll. Als Größenordnung wird ein Betrag von ca. 613 Euro monatlich für jedes Kind unter drei Jahren, von ca. 307 Euro für jedes Kind zwischen drei und siebzehn, und ca. 154 Euro für ältere, in Ausbildung befindliche Kinder genannt. Mit derartigen Beträgen wäre zwar noch kein „Erziehungsgehalt“ verbunden, wie dies in den letzten Jahren (auch

23 Guy Standing, *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, Houndmills/London 1999, S. 394f. (Übers. M.O.).

24 DIW, *Abschätzung der (Brutto-)Einnahmeeffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau der Kindertageseinrichtungen*, Berlin 2002.

25 Bettina Markmeyer, *Zusätzliches Kindergeld für Eltern*, in: *epd sozial*, 1/2, 2003, S. 12. Die Mehrkosten liegen, je nach Ausgestaltung, zwischen 620 Mio. und 6 Mrd. €.

vom Verfasser) gefordert wurde, es wäre jedoch ein Schritt zur Anerkennung der Familienarbeit als gesellschaftliche Arbeit getan. Sowohl Grüne wie Sozialdemokraten haben sich bislang gegen Maßnahmen in diese Richtung ausgesprochen. Sie streben als Ideal die möglichst vollständige Erwerbsintegration der Eltern an. Die Ganztagskinderbetreuung soll diese ermöglichen. Umgekehrt würde die Ausweitung der Ganztagsbetreuung auch die finanziellen Mittel binden, die eine Anerkennung der Familienarbeit erfordert.

Eine gründliche Diskussion dieser auch historisch komplexen familienpolitischen Kontroversen ist hier nicht möglich.²⁶ Wenn die Grünen jedoch ihrer Politik einer Erhöhung von Optionen und einer Anerkennung gesellschaftlicher Arbeit auch außerhalb der Erwerbsarbeit konsequent folgen wollen, dann sollten sie die Anerkennung der Familienarbeit nicht schlicht als konservatives Modell abtun.

c) Sozialpolitik als Grundlage einer Bürgergesellschaft

Eine nachhaltige Sozialpolitik in einer Bürger- oder Zivilgesellschaft der Zukunft wird drei Probleme lösen müssen: das Problem der Bürgerrolle vor dem Hintergrund der Zuwanderung, die Europäische Integration und die Ökologisierung. Auf alle drei Probleme könnte die hier skizzierte „grüne“ Sozialpolitik antworten: Die Integration der Zuwanderer in eine pluralistische Kultur erfordert eine nicht nur plakative, sondern auch materiell gedeckte Aufwertung der Bürgerrolle. Wenn der Status des politischen Bürgers zum dominanten Bezugspunkt des Wohlfahrtsstaates wird, dann erscheinen daran gebundene Anforderungen nicht mehr als Zumutungen, sondern plausibel. Eine rationale Zuwanderungspolitik - rational für Inländer wie für Zuwanderungsinteressenten - wird möglich. Die bürgergesellschaftliche Ausrichtung der deutschen Sozialpolitik würde auch die Europäische Integration im Sinne eines „Sozialstaats Europa“ erleichtern. Die von der EU unterdessen praktizierte Methode der „offenen Koordinierung“ konzentriert sich zwar vor allem auf Ergebnisse im Sinne eines „Benchmarking“, die zugrundegelegten Leitmaßstäbe lassen sich jedoch unschwer als bürgergesellschaftliche identifizieren.²⁷ Schließlich soll zum Abschluss das klassische Feld des Nachhaltigkeitsbegriffs, nämlich die Ökologiepolitik nicht vergessen werden: In einer großen Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung des DGB haben drei führende deutsche Forschungsinstitute (DIW, Wissenschaftszentrum Berlin, Wuppertal-Institut) die sozialen Voraussetzungen einer nachhaltigen Politik untersucht und daraus als zentrale sozialpolitische Folgerung die Erweiterung des Arbeitsbegriffs sowie die tendenzielle Entkopplung von Einkommenssicherheit und Erwerbsleistung gezogen.²⁸ Dieses Ergebnis deckt sich weitgehend mit den hier skizzierten Linien einer „grünen“ Sozialpolitik.

26 Vgl. Opielka, Familie und Beruf.

27 Vgl. Bernd Schulte, Die „offene Methode der Koordinierung“ im Bereich des Sozialschutzes, Ms. 2003.

28 Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Verbundprojekt Arbeit und Ökologie. Abschlussbericht, Düsseldorf 2000.