LESEBUCH DER SOZIALEN DEMOKRATIE 3

Alexander Petring u. a.

Sozialstaat und Soziale Demokratie

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

ISBN 978-3-86498-348-1 2., aktualisierte Auflage

Herausgegeben von der
Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Politische Akademie
Bonn, November 2012

Redaktion: Jochen Dahm, Tobias Gombert, Christian Krell, Alexander Petring, Thomas Rixen
Druck: Mauser + Tröster GbR, Mössingen
Layout und Satz: DIE.PROJEKTOREN, Berlin
Titelfoto: Yuri Arcurs, fotolia/Frédéric Cilon, PhotoAlto

Für die inhaltlichen Aussagen dieser Veröffentlichung tragen die Autorinnen und Autoren der einzelnen Abschnitte die Verantwortung. Die geäußerten Meinungen müssen nicht in allen Teilen der Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung entsprechen.

LESEBUCH DER SOZIALEN DEMOKRATIE 3

Alexander Petring u. a.

Sozialstaat und Soziale Demokratie

INHALT

Vorwort **4**

1. Einleitung **6**

2. Sozialstaat und Soziale Demokratie **8**

3. Gerechtigkeit im Sozialstaat **14**

3.1. Gleichheit 18

3.2. Leistungsgerechtigkeit 20

3.3. Bedarfsgerechtigkeit 23

3.4. Chancengleichheit 25

3.5. Zusammenfassung 27

3.6. Exkurs: Erhard Eppler zum Begriff „Gerechtigkeit“ 28

4. Materialien, Bauweisen und Architekturen des Sozialstaats **31**

4.1. Baumaterialien und Werkzeuge des Sozialstaats 32

4.2. Architekturen des Sozialstaats 34

4.3. Konsequenzen der Sozialstaatsarchitekturen 40

5. Herausforderungen an den Sozialstaat **44**

5.1. Globalisierung 47

5.2. Strukturwandel in Wirtschaft und Arbeit 51

5.3. Demografischer Wandel 55

5.4. Sozialer Wandel 57

6. Sozialpolitische Positionen der Parteien **61**

6.1. Grundsätze für Deutschland – das Programm der CDU 62

6.2. Karlsruher Thesen der FDP 64

6.3. Hamburger Programm – Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 67

6.4. „Die Zukunft ist grün" – Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen 71

6.5. Das Programm der Partei „Die Linke" 74

6.6. Zusammenfassung 76

7. Zentrale Bereiche des Sozialstaats **77**

7.1. Steuern 78

7.2. Arbeit 94

7.3. Rente 107

7.4. Gesundheit 122

7.5. Bildung 138

8. Weiterdenken **152**

Bibliografie 154

Zu den Autorinnen und Autoren 160

VORWORT ZUR 2. AUFLAGE

Der Sozialstaat ist für die Soziale Demokratie kein Beiwerk. Er ist Bedingung von Demokratie. Er sichert gleiche Freiheit – ganze Freiheit.

Im Sozialstaat wird der Freiheitsbegriff der Sozialen Demokratie konkret. Er umfasst nicht nur den Schutz vor willkürlichen Übergriffen des Staates oder der Gesellschaft – etwa die Freiheit des Gewissens und der Meinung. Ganze Freiheit bedeutet auch die Freiheit von Not und Furcht, die materielle Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben.

Gleiche Freiheit, das ist der Anspruch, dem sich die Sozialpolitik der Sozialen Demokratie immer wieder stellt. Richtung und Ziel sind klar. Konkrete Schritte gilt es auf der Höhe der Zeit jeweils neu zu bestimmen und es gilt, sich des eigenen Weges neu zu vergewissern. Zu dieser Vergewisserung will dieses Lesebuch beitragen.

Es beschreibt den fundamentalen Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Demokratie, zeigt, welche Gerechtigkeitsbegriffe den Sozialstaat prägen, und erläutert, in welchen Sozialstaatstypen unterschiedliche Länder gesellschaftliche Solidarität organisieren. Es beschäftigt sich mit populärer Kritik am Sozialstaat und zeigt tatsächliche Herausforderungen auf, gibt einen Überblick über die sozialpolitische Programmatik der Parteien und diskutiert im Detail die Sozialstaatsbereiche Arbeit, Rente, Gesundheit, Bildung und Steuern. Auch dieses Lesebuch will keine für immer festgefügten Antworten geben, sondern zum Lesen und Weiterdenken einladen.

Sozialstaat und Soziale Demokratie ist der dritte Band in der Reihe der Lesebücher der Sozialen Demokratie. Er baut auf dem Lesebuch *Grundlagen der Sozialen Demokratie* auf. Dort werden die Grundwerte der Sozialen Demokratie erläutert, die Gesellschaftsmodelle der Liberalen, der Konservativen und der Sozialen Demokratie verglichen und die Unterschiede zwischen libertärer Demokratie und der Sozialen Demokratie dargestellt. Schnittstellen hat er zum Band *Wirtschaft und Soziale Demokratie*, der der Frage nachgeht, wie eine moderne, wertgebundene Wirtschaftspolitik der Sozialen Demokratie gelingen kann.

Immer wichtiger werden im Bereich der Sozialpolitik auch Fragen auf europäischer und globaler Ebene. Im Mittelpunkt dieses Bandes steht der deutsche Sozialstaat.

Die internationale Perspektive steht im Zentrum der Bände *Europa und Soziale Demokratie* und *Globalisierung und Soziale Demokratie*.

In besonderer Weise wurde in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise deutlich, wie wichtig der Sozialstaat ist. Gerade in der Krise zeigten sich seine Kraft und Bedeutung. Er wirkte als automatischer Stabilisator, stützte die Binnennachfrage und half, Armut zu verhindern und Arbeitsplätze zu sichern.

Herzlich danken möchten wir an dieser Stelle Alexander Petring, Tobias Gombert und Thomas Rixen. Alexander Petring hat den Hauptteil des Lesebuches verfasst. Tobias Gombert und Thomas Rixen haben neben eigenen Beiträgen die redaktionelle und didaktische Arbeit begleitet und bereichert. Unser Dank gilt zudem Diana Ognyanova und Marius Busemeyer, die für die Kapitel *Gesundheit* und *Bildung* Pate standen, Michael Dauderstädt und Claudia Bogedan für ihren Rat bei der Konzeption des Lesebuches sowie Eva Flecken, Knut Lambertin und allen, die zum Gelingen beigetragen haben. Für ihren Einsatz, ihr Engagement und die hervorragende Zusammenarbeit gebührt ihnen großer Dank; etwaige Unzulänglichkeiten gehen zu unseren Lasten.

Das Symbol der Akademie für Soziale Demokratie ist ein Kompass. Mit den Angeboten der Akademie möchte die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Rahmen bieten, um Standpunkte und Orientierungen zu klären. Wir würden uns freuen, wenn Sie unsere Angebote nutzen, um Ihren politischen Weg zu bestimmen. Soziale Demokratie lebt davon, dass Bürgerinnen und Bürger sich immer wieder mit ihr auseinandersetzen und sich für sie engagieren.

Dr. Christian Krell
Leiter
Akademie für Soziale Demokratie

Jochen Dahm
Projektleiter
Lesebücher der Sozialen Demokratie

Bonn, November 2012

1. EINLEITUNG

Der Sozialstaat ist ein Kernelement der Sozialen Demokratie. Er ist der Garant dafür, dass Grundrechte nicht nur formal gewährt werden, sondern auch aktiv gelebt werden können.

Die Debatten über den Sozialstaat werden in der Regel von allen politischen Lagern mit besonderem Nachdruck geführt. Das ist nachvollziehbar und richtig, da sich im Sozialstaatsverständnis nicht zuletzt auch das Verständnis von Demokratie und Grundwerten ausdrückt. Dieses Lesebuch will helfen, in diesen Debatten den eigenen Standpunkt zu finden, ihn zu klären und vertreten zu können.

Kapitel 2: Sozialstaat und Soziale Demokratie

Die Grundwerte der Sozialen Demokratie lauten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Sie bilden die Basis für das Verständnis von Sozialstaat, das dieses Lesebuch prägt. Der fundamentale Zusammenhang von Sozialstaat und Sozialer Demokratie steht daher zu Beginn dieses Bandes (Kapitel 2).

Kapitel 3: Gerechtigkeit im Sozialstaat

Dabei wird deutlich: Wer über Sozialpolitik spricht, spricht über Verteilungsfragen: Es geht darum, nach welchen Prinzipien etwa Bildung, Berufschancen und Einkommen, Macht, Sicherheit, Rechte und Pflichten verteilt werden. Weil es um die zentralen Fragen im Leben geht, besteht die Anforderung, dass die Verteilung gerecht vonstattengeht. Aber was ist gerecht? Was bedeutet Gerechtigkeit in den einzelnen Bereichen? Gibt es ein Prinzip, das für die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung genauso gilt wie für das Bildungssystem und die Gesundheitspolitik? Diesen Gerechtigkeitsfragen widmet sich Kapitel 3.

Kapitel 4: Materialien, Bauweisen und Architekturen des Sozialstaats

Im internationalen Vergleich haben sich verschiedene Arten von Sozialstaaten entwickelt. Sie alle bedienen sich der gleichen Materialien und Bauweisen. Ihre Architektur und die Konsequenzen für ihre Bewohner unterscheiden sich aber deutlich. Diesen Unterschieden in den Architekturen widmet sich Kapitel 4.

Kapitel 5: Herausforderungen an den Sozialstaat

Der Sozialstaat ist oft Opfer populärer oder auch populistischer Kritik. Kapitel 5 ordnet diese Kritik ein, zeigt, vor welchen tatsächlichen Herausforderungen der deutsche Sozialstaat steht, und gibt erste Hinweise, wie ihnen begegnet werden kann.

Nachdem Begriffe und Herausforderungen geklärt sind, widmet sich Kapitel 6 der Frage, wie die im Bundestag vertretenen Parteien sich im Bereich Sozialpolitik positionieren, welches Leitbild von Sozialstaat sie vertreten und welche Reformmaßnahmen sie vorschlagen.

Der Anspruch der Sozialen Demokratie ist es, gleiche Freiheit zu gewährleisten. Damit ist das Ziel klar. Allerdings ist damit freilich noch nicht gesagt, welche konkrete Form die einzelnen Bereiche des Sozialstaats annehmen sollten.

Es lassen sich fünf Kernbereiche identifizieren, die einen modernen Sozialstaat ausmachen: Weil der Sozialstaat die großen Lebensrisiken absichern und die Würde des Menschen gewährleisten muss, sind Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung elementare Bestandteile des Sozialstaats.

Weil der Sozialstaat die Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger[1] zum Ziel hat, gehört zu einem modernen Sozialstaatsbegriff auch die Bildungspolitik. Denn Bildung ist zunächst die Voraussetzung für die Wahrnehmung demokratischer Rechte, sie ist aber auch entscheidend für die Verteilung materieller Ressourcen. Bildung bedeutet Teilhabe und Chancen.

Ein weiteres Element eines modernen Sozialstaatsbegriffs ist die Steuerpolitik. Sie sollte nicht nur deswegen unter sozialpolitischen Gesichtspunkten diskutiert werden, weil über Steuern und Abgaben die Leistungen des Sozialstaats finanziert werden. Steuern sind auch ein zentrales Instrument, mit dem die Verteilung von Einkommen und Vermögen in einer Gesellschaft beeinflusst wird.

Kapitel 6: sozialpolitische Positionen der Parteien

Kapitel 7: zentrale Bereiche des Sozialstaats

Arbeit, Rente und Gesundheit

Bildung

Steuern

1 Der Text enthält weitgehend männliche und weibliche Formen. An den Stellen, wo aus sprachlichen Gründen darauf verzichtet wurde, sind trotzdem beide Geschlechter gemeint.

2. SOZIALSTAAT UND SOZIALE DEMOKRATIE[2]

In diesem Kapitel

- wird das Verhältnis von Sozialstaat und Demokratie besprochen;
- wird das auf den Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität beruhende Sozialstaatsverständnis der Sozialen Demokratie erörtert;
- wird gezeigt, welche Rolle der Sozialstaat bei der Sicherung politischer, bürgerlicher, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Grundrechte einnimmt.

Deutschland: ein sozialer Bundesstaat

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat." Dies ist der erste Satz des Artikels 20 im deutschen Grundgesetz, der das Demokratieprinzip, das Sozialstaatsprinzip und das Rechtsstaatsprinzip beinhaltet und der nach dem Willen der Verfassungsmütter und -väter ewige Gültigkeit besitzen soll.

Die Ausgestaltung des Sozialstaats: eine Gerechtigkeitsfrage

Während das Demokratieprinzip und die Rechtsstaatlichkeit im Grundgesetz an vielen Stellen näher erläutert werden, fehlt eine Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips. Das ist deswegen wenig überraschend, weil das wichtigste Kriterium für die Ausgestaltung des Sozialstaats die Gerechtigkeit ist.

Was ist gerecht? – ein alter Streit

Darüber, was Gerechtigkeit bedeutet, herrscht seit Anbeginn der Menschheit Streit. Das Nachdenken über einen gerechten Sozialstaat, die Vor- und Nachteile des bestehenden Sozialstaats und die Suche nach alternativen Konstruktionsmöglichkeiten werden den größten Teil des vorliegenden Bandes ausmachen.

Bevor man sich jedoch den unterschiedlichen Bereichen und Aspekten der Sozialpolitik im Detail nähert, ist es ratsam, sich zunächst dem grundlegenden Verhältnis von Demokratie und Sozialstaatlichkeit zu widmen.

Sozialstaat bezeichnet einen demokratischen Staat, der verfassungsgemäß nicht nur die Grundrechte und persönlichen und wirtschaftlichen Freiheiten garantiert (Rechtsstaat), sondern auch rechtliche, finanzielle und materielle Maßnahmen ergreift, um soziale Gegensätze und Spannungen (bis zu einem gewissen Maß) auszugleichen. Das Sozialstaatsprinzip schließt insofern an das rechtsstaatliche Ziel der Gerechtigkeit an und ist in Art. 20 und 28 GG festgelegt.
(Das Politiklexikon 2011: 281)

2 Bei der Erarbeitung dieses Kapitels wurde auf die Ideen von Kneip (2003), Preuß (1990), Scanlon (2005), Kaufmann (2003) und Ritter (1991) zurückgegriffen.

Sozialpolitik – ein Politikfeld wie jedes andere?

Oft hat es den Anschein, als wäre die Sozialpolitik ein Politikfeld von vielen. Es unterscheide sich höchstens deshalb von anderen Bereichen, weil es im Bundeshaushalt den größten Ausgabenblock darstellt und direkt (durch den Empfang von Leistungen) oder indirekt (durch die Finanzierung über Steuern und Beiträge) alle Bürger von sozialpolitischen Entscheidungen betroffen sind. Darauf, dass eine solche Position offenbar zu kurz greift, deutet bereits die Erwähnung im Grundgesetz hin. Worin besteht aber nun das besondere Verhältnis von Demokratie und Sozialstaat?

Demokratie: keine Banalität

Demokratie bedeutet, dass alle Bürger das gleiche Recht auf Freiheit und politische Mitbestimmung haben. Alle Menschen haben die gleiche Würde und verdienen den gleichen Respekt. Dies erscheint wie ein Allgemeinplatz oder eine Banalität. Aristoteles, dessen Ideen in vielerlei Hinsicht noch heute wirksam sind, war hingegen fest davon überzeugt, dass es Menschen gibt, die nicht frei leben können: Er war der Meinung, dass es Sklaven von Natur aus gebe. Und Frauen sollten seiner Meinung nach auch nicht dem Mann gleichgestellt sein. Für die Entwicklung des Gedankens gleicher politischer Rechte ist das Frauenwahlrecht ein sprechendes Beispiel: In Deutschland sind Frauen seit 1919 wahlberechtigt, in der Schweiz dauerte es hingegen bis 1971. Die Idee der politischen Gleichheit ist also keinesfalls eine Banalität und in mancher Hinsicht sogar eine relativ junge Entwicklung.

Sozialstaat: Grundlage für die Verwirklichung von tatsächlicher Freiheit und Demokratie

Gleichheit in Würde, Respekt und Selbstbestimmung ist also die Voraussetzung und Bedingung von Demokratie. Sie ist aber, wie die Beispiele zeigen, keinesfalls von Natur aus gegeben. Sie muss zudem durch weitere Instrumente ergänzt werden. Selbstachtung und Selbstbestimmung setzen eine materielle Grundversorgung voraus. Ohne Nahrung und Wohnung ist die größte formale Freiheit wenig wert. Der Sozialstaat dient also dazu, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Freiheit und Demokratie verwirklicht werden können.

Ein demokratischer Staat braucht den Sozialstaat!

Neben Gütern wie Nahrung und Wohnung gibt es noch weitere Güter und Ressourcen, die gewährleistet sein müssen, wenn Demokratie nicht zur Worthülse verkommen soll: Bildung und Informationen. Die Absicherung von Armutsrisiken und die Gewährleistung von Bildung dürfen nicht als freiwillige Wohltätigkeit oder tugendhafte Solidarität aufgefasst werden. Denn echte Demokratie ist ohne Sozialpolitik nicht möglich. Ein demokratischer Staat braucht den Sozialstaat.

Soziale Demokratie: frühe Verknüpfung von sozialer und politischer Frage

Für die Soziale Demokratie war der Zusammenhang zwischen Demokratie und sozialer Absicherung immer von zentraler Bedeutung. So formulierte schon der „Vereinstag der Deutschen Arbeitervereine" 1868 in der Sprache dieser Zeit, dass „die politische Freiheit [...] die unentbehrliche Vorbedingung zur ökonomischen Befreiung der arbeitenden Klassen [ist]. Die soziale Frage ist mithin untrennbar von der politischen, ihre Lösung durch diese bedingt und nur möglich im demokratischen Staat." (zit. nach Dowe/Klotzbach 2004: 158). In über 150 Jahren wurde dieser Zusammenhang in der Sozialen Demokratie immer wieder neu durchdacht und hat auch Eingang in das aktuelle Programm der SPD gefunden:

> *„Der Sozialstaat ist eine große zivilisatorische Errungenschaft des 20. Jahrhunderts. Er ergänzt die bürgerlichen Freiheitsrechte durch soziale Bürgerrechte. Daher gehören für uns Demokratie und Sozialstaat zusammen. Der Sozialstaat hat Millionen von Menschen aus den Zwängen ihrer Herkunft befreit, vor Härten des Marktes geschützt und ihnen Chancen auf ein selbstbestimmtes Leben eröffnet. Er ist eine entscheidende Grundlage für die wirtschaftliche Dynamik, die unseren Wohlstand schafft. [...] Um dieses Versprechen von Sicherheit und Aufstieg in unserer Zeit zu erneuern, entwickeln wir den Sozialstaat weiter zum vorsorgenden Sozialstaat."* (Hamburger Programm 2007: 55, 56)

Idee des vorsorgenden Sozialstaats – vgl. sozialdemokratisches Modell in Kapitel 4

Die hier benannte Idee des vorsorgenden Sozialstaats knüpft an die erfolgreiche Sozialstaatspolitik der skandinavischen Staaten mit ihrem so genannten sozialdemokratischen Sozialstaatstyp an, der in Kapitel 4 (Materialien, Bauweisen und Architekturen des Sozialstaats) im Detail erläutert wird.

Sozialstaat: mehr als Existenzsicherung

Dass die materiellen und immateriellen Voraussetzungen der Demokratie über eine bloße Existenzsicherung hinausgehen müssen, hat die Demokratieforschung in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder gezeigt. So ist das Ausmaß der politischen Beteiligung – die Teilnahme an Wahlen, das Engagement in Parteien und andere Formen politischer Aktivitäten – eng mit den genannten Ressourcen verbunden.

Voraussetzung für aktive (politische) Teilhabe

Wer arbeitslos ist oder nur über ein geringes Einkommen verfügt, wer eine geringe Bildung besitzt, der macht in der Praxis auch weniger Gebrauch von seinen politischen Rechten. Die gleiche Wahrnehmung von Freiheitsrechten und politischen Rechten – also die Grundbedingung der Demokratie – ist an zumindest vergleichbare soziale und ökonomische Lebensumstände gebunden.

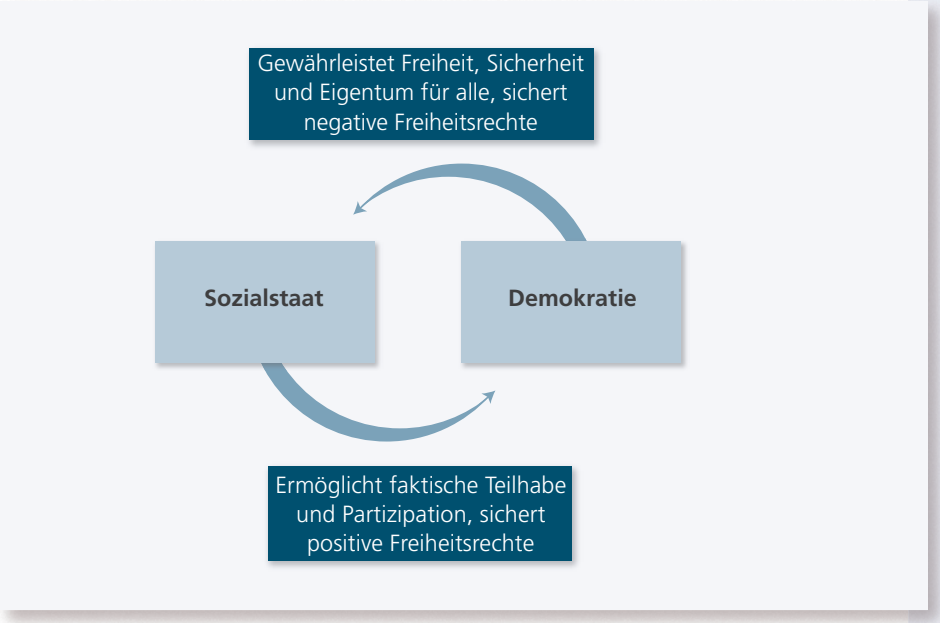


Abb. 1: Zusammenhang von Sozialstaat und Demokratie

Kostet Sozialstaat „zu viel"? Kann Demokratie „zu viel" kosten?

Viele Debatten über den Sozialstaat kreisen um die Kosten, die er verursacht. Oder es wird behauptet, Sozialpolitik behindere wirtschaftliches Wachstum. Vor dem Hintergrund des untrennbaren Verhältnisses von Demokratie und Sozialstaat erscheinen manche Argumente geradezu absurd: Demokratie ist keine Frage des Preises. Freiheit und Demokratie sind nicht mit Wirtschaftswachstum aufzuwiegen.

Länder mit starken Sozialstaaten: ökonomisch oft erfolgreich

Zudem halten viele Kritikpunkte, die immer wieder gegen den Sozialstaat vorgebracht werden, einer genaueren Überprüfung nicht stand. So finden sich unter den reichsten Demokratien gleichzeitig jene Länder, die über die größten Sozialstaaten verfügen.

Auch für die Behauptung, dass ein umfangreicher Sozialstaat nicht solide zu finanzieren sei und deshalb zwangsläufig eine hohe Staatsverschuldung mit sich bringe, lässt sich kein Beleg finden. Zwar gibt es Länder mit hoher Staatsverschuldung und großem Sozialstaat – es gibt aber ebenso Beispiele für Länder mit hohen Sozialausgaben und niedriger Staatsverschuldung.

Sozialstaat bedeutet Umverteilung

Die Frage nach der Finanzierung des Sozialstaats führt zu einem weiteren populären Kritikpunkt am Sozialstaat. Sozialpolitik bedeutet Umverteilung. Und

Umverteilung bedeutet, dass diejenigen, die viel haben, etwas abgeben und jene, die wenig haben, etwas bekommen. Dieser Vorgang wird von manchen nun als nicht zu rechtfertigender Akt der Bevormundung oder gar der Enteignung angesehen.

Begründung: Rechtsstaat erst garantiert Eigentum

Tatsächlich greift der Staat in die Einkommensverteilung der Bürger ein. Welcher Wert hier Vorrang besitzt, ist jedoch relativ offensichtlich. Denn Eigentumsrechte sind ohne einen demokratischen Rechtsstaat wenig wert, denn er sichert diese Eigentumsrechte erst – und der demokratische Rechtsstaat hat wiederum das selbstbestimmte und würdevolle Leben der Bürger als Bedingung.

Durch Steuern und Abgaben in die durch den Markt entstandene Einkommensverteilung einzugreifen ist also ein notwendiges Mittel, um Freiheit, Sicherheit und Eigentum für alle zu gewährleisten. Dabei wird nicht das Eigentumsrecht als Ganzes abgeschafft, sondern lediglich sein uneingeschränkter Vorrang.

Soziale Demokratie: negative und positive Freiheit

Die Freiheit, die den Einzelnen vor Eingriffen der Gemeinschaft schützt (negative Freiheitsrechte), und die Freiheit, die eigenen Wünsche und Ziele tatsächlich zu verfolgen (positive Freiheit), müssen aus Perspektive der Sozialen Demokratie gleichermaßen angestrebt und verwirklicht werden.[3] Wer im Zusammenhang von Sozialpolitik und Umverteilung dennoch von Bevormundung und Enteignung spricht, der sollte zumindest erwähnen, dass in den Genuss der Freiheit, die er damit schützen will, nicht alle kommen können.

> *„Freiheit bedeutet die Möglichkeit, selbstbestimmt zu leben. Jeder Mensch ist zur Freiheit berufen und befähigt. Ob er dieser Berufung entsprechend leben kann, entscheidet sich in der Gesellschaft. Er muss frei sein von entwürdigenden Abhängigkeiten, von Not und von Furcht, und er muss die Chance haben, seine Fähigkeiten zu entfalten und in Gesellschaft und Politik verantwortlich mitzuwirken. Nur wer sich sozial ausreichend gesichert weiß, kann seine Freiheit nutzen."*
> (Hamburger Programm 2007: 15)

3 Zum Verhältnis von positiver und negativer Freiheit siehe auch Lesebuch 1: Grundlagen der Sozialen Demokratie, Kapitel 4.4.

Sozialpolitik ist in einer Demokratie also nicht ein Politikfeld von vielen, sondern untrennbar mit ihr verbunden. Das ist zumindest dann der Fall, wenn man unter Demokratie nicht nur die formale Existenz von Freiheitsrechten, Wahlen und unabhängigen Gerichten, sondern auch die tatsächliche Teilhabe und Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger am gesellschaftlichen und politischen Leben versteht. Dies ist auch der Kern der Sozialen Demokratie. Ihr geht es um die Verwirklichung der Grundrechte. Das Lesebuch zu den Grundlagen der Sozialen Demokratie beschreibt dies so:

> *„Damit negative Freiheitsrechte nicht nur formal gelten, sondern für alle Menschen auch wirken können, müssen positive Freiheitsrechte gewährt werden. Das bedeutet allerdings auch, dass Vermögende in der Gesellschaft Umverteilung in Kauf nehmen müssen. […] Ohne eine gesellschaftliche, in der Regel über den Staat organisierte Umverteilung von Gütern ist die Realisierung von Freiheitsrechten für alle nicht möglich."*
> (Lesebuch 1, Grundlagen der Sozialen Demokratie: 104)

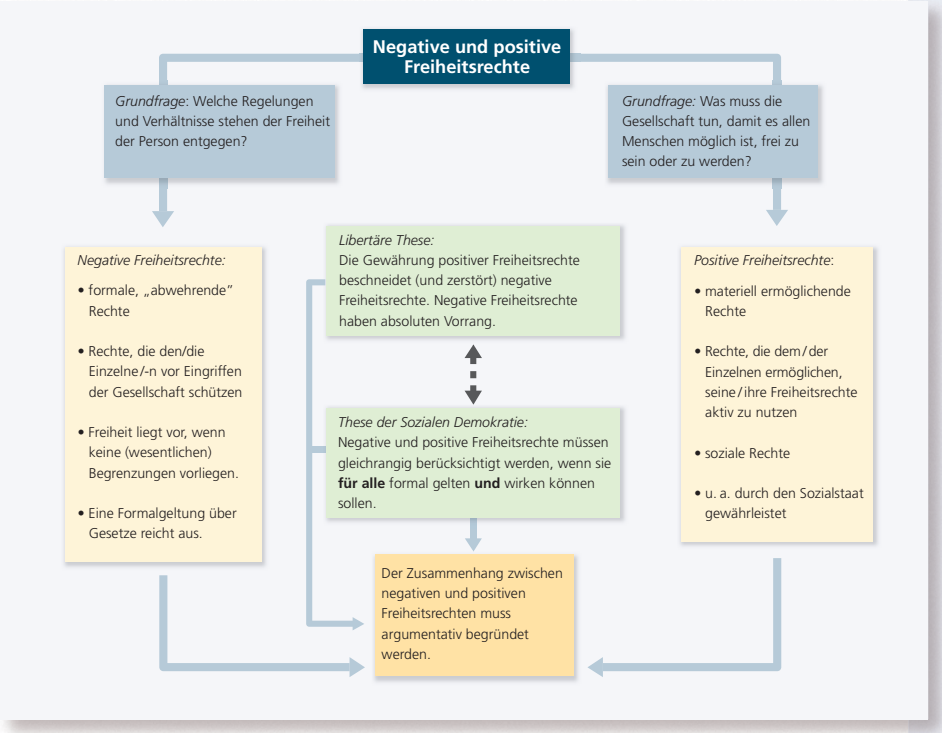


Abb. 2: Negative und positive Freiheitsrechte

3. GERECHTIGKEIT IM SOZIALSTAAT[4]

In diesem Kapitel

- werden die vier Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit, das sind Gleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Chancengleichheit, und ihr Verhältnis zueinander betrachtet;
- werden die übergreifenden Gerechtigkeitsprinzipien Geschlechter- und Generationengerechtigkeit beleuchtet;
- untersucht Erhard Eppler in einem Exkurs den Sprachgebrauch des Begriffs „Gerechtigkeit" im politischen Alltag.

Wie gerecht verteilen?

Gerechtigkeit ist ein Kriterium, mit dem das Verhalten gegenüber anderen beschrieben und bewertet wird. Soziale Gerechtigkeit bezieht sich ebenfalls auf das Verhalten gegenüber anderen, allerdings ist der Handelnde hier der Staat bzw. die Gesellschaft. Es geht also um die Frage, welchen Verteilungsmaßstab der Staat anwenden soll.

Zum Weiterlesen: *Lesebuch 1: Grundlagen der Sozialen Demokratie (2008), Kapitel 2.2.*

Die Grundlage der staatlichen (Um-)Verteilung wurde bereits genannt: Ausgehend von der gleichen Würde sollen alle Bürgerinnen und Bürger die gleichen Möglichkeiten zu einem selbstbestimmten Leben und zu politischer Teilhabe besitzen.

> *„Gerechtigkeit gründet in der gleichen Würde jedes Menschen. Sie bedeutet gleiche Freiheit und gleiche Lebenschancen, unabhängig von Herkunft oder Geschlecht."* (Hamburger Programm 2007: 15)

Allen das Gleiche?

Doch wie ist das zu erreichen? Sollen alle Bürger das Gleiche bekommen? Oder sollen alle Bürger im Ergebnis das Gleiche besitzen? Oder sollen die individuellen Bedürfnisse aller Bürger im gleichen Maße erfüllt werden? Oder sollen Leistungen und Verdienst die Grundlage der Verteilung sein? Oder sollen weniger Güter, sondern Chancen gleichmäßig verteilt werden?

Worin genau diese Prinzipien der Gleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Chancengleichheit bestehen und in welchen Bereichen des

4 Bei der Erarbeitung dieses Kapitels wurde auf die Ideen von Becker/Hauser (2004), Gosepath (2004), Kersting (2000), Petring/Henkes (2007), Döring (1998), Kersting (2001) und Lessenich (2003) zurückgegriffen.

Sozialstaats ihre Anwendung gerechtfertigt ist, soll im Folgenden genauer untersucht werden. Bei den genannten Gerechtigkeitsbegriffen handelt es sich um Kernprinzipien der Verteilungsgerechtigkeit.

Vier Prinzipen: Gleichheit, Chancengleichheit, Leistung und Bedarf

Zwei Gerechtigkeitsprinzipien müssen dabei grundsätzlich mitbeachtet werden: die Geschlechtergerechtigkeit und die Generationengerechtigkeit. Bei der Verteilungsgerechtigkeit lautet die generelle Frage, ob und wie der Staat mit Unterschieden zwischen Bürgern umgehen soll. Dabei finden in unterschiedlichen Bereichen unterschiedliche Prinzipien Anwendung.

Übergreifend: Geschlechter- und Generationengerechtigkeit

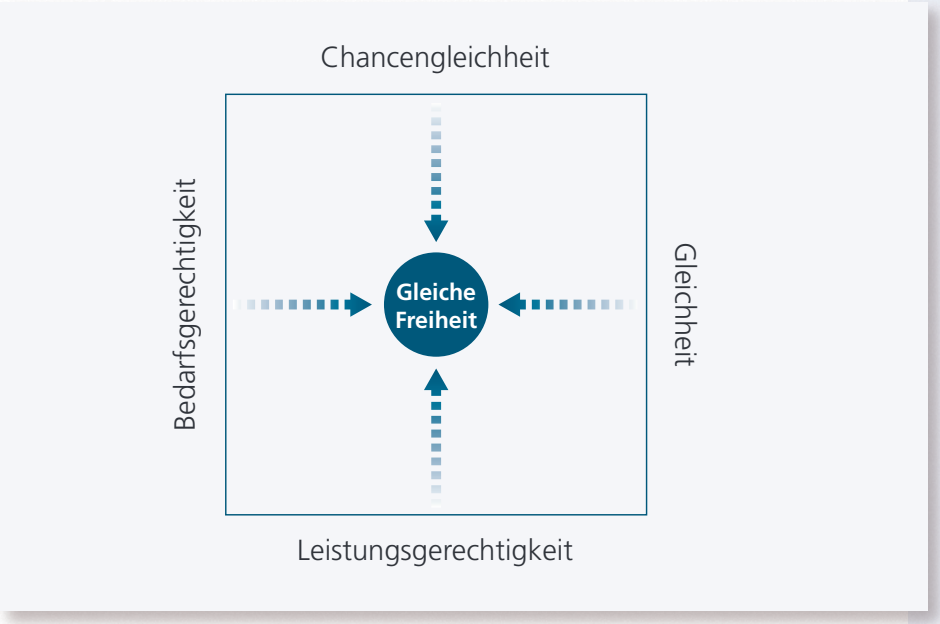


Abb. 3: Vier Gerechtigkeitsbegriffe

Die Gleichstellung von Mann und Frau und das Prinzip, nach dem das Handeln in der Gegenwart die Lebensgrundlage zukünftiger Generationen schützen soll, sind jedoch nicht auf einzelne Politikbereiche beschränkt. Sie müssen grundlegende Leitbilder der (Sozial-)Politik sein.

Zum Weiterlesen:

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2009a), Themenportal Frauen-Männer-Gender, www.fes.de/gender.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2009b), Alter, Arbeit, Armut? Altersarmut von Frauen verhindern!, Berlin.

Christine Färber, Ulrike Spangenberg, Barbara Stiegler (2008), Umsteuern: gute Gründe für ein Ende des Ehegattensplittings, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Geschlechtergerechtigkeit

Von Eva Flecken

Ist es gerecht, dass Mütter weniger als Väter am Arbeitsleben teilhaben? Ist es gerecht, dass Arbeitnehmerinnen weniger verdienen als Arbeitnehmer? Ist es gerecht, dass Schüler zunehmend schlechtere Noten als ihre Mitschülerinnen nach Hause bringen?

Das sind nur einige der Fragen, die im Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit gestellt werden müssen. Geschlechtergerechtigkeit bedeutet, die Lebenswirklichkeiten von Frauen und Männern systematisch in allen Politikbereichen zu berücksichtigen. Die Geschlechtergerechtigkeit liegt gewissermaßen quer zu den vier Kernprinzipien der Verteilungsgerechtigkeit, wobei sie insbesondere in die Leistungs- und Chancengleichheit hineinspielt.

Obwohl das Feststellen von Geschlechterungerechtigkeit keinesfalls neu ist, verringerten sich die Unterschiede zwischen den Geschlechtern nicht grundlegend. Gesellschaftspolitisch ist das Thema auch deshalb aktuell, weil Diskussionen über Wickelvolontariate und Rabeneltern nicht verstummen wollen. Stattdessen werden sie immer wieder angefacht und über prominente Multiplikatoren sogar geschürt.

Feministische Inhalte haben sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert und ihre Schwerpunkte verlagert. Der Fokus liegt heute auf einer partnerschaftlichen Gleichberechtigung und weniger auf radikalen Forderungen, wie sie in den 1970er Jahre noch nötig waren. Doch trotz aller strukturellen Veränderungen und Weiterentwicklungen des Feminismus sind feministische Forderungen nach wie vor ein Politikum.

Dabei haben sie in Bezug auf den deutschen Sozialstaat besondere Berechtigung: So ist etwa Altersarmut noch immer weiblich, das Ehegattensplitting wirkt in der Realität vor allem weiblicher Beschäftigung entgegen. Allerdings zeigt sich auch, dass sich die Vorzeichen der Geschlechterungerechtigkeit verändern: Wir finden in einigen Bereichen, wie beispielsweise dem Bildungswesen, inzwischen auch Diskriminierungen des männlichen Geschlechts.

Beide Geschlechter kämpfen also gegen Ungerechtigkeiten! Ein gegenseitiges Aufwiegen erscheint ökonomisch und sozialpolitisch nicht ratsam, da die eine Ungerechtigkeit nicht durch eine andere aufgewogen werden kann. Vielmehr muss der Blick darauf gerichtet werden, dass wir es in modernen Gesellschaften mit mehrdimensionaler

Geschlechterungerechtigkeit zu tun haben. Der alleinerziehende Vater kennt das Problem der Kinderbetreuung ebenso wie die alleinerziehende Mutter. Der Krankenpfleger ist gleichermaßen von sittenwidrigen Löhnen betroffen wie die Krankenschwester. Das Thema Geschlechtergerechtigkeit ist somit vielschichtiger, aber auch aktueller denn je.

Pluralistische Gesellschaften fordern nicht nur komplexere Strategien der Verteilungsgerechtigkeit, sondern auch insgesamt einen differenzierteren Blick auf Gerechtigkeitsprinzipien. Das gilt auch für die Geschlechtergerechtigkeit.

Generationengerechtigkeit thematisiert die Verteilung von Gütern zwischen Jung und Alt einerseits sowie jetzigen und künftigen Generationen auf der anderen Seite. Als klassischer Fall fehlender Generationengerechtigkeit gilt etwa die Zerstörung der Umwelt. Zunehmend wird der Begriff aber auch mit Blick auf die Finanzierung des Sozialstaats und steigende Staatsverschuldung benutzt. In diesem Zusammenhang ist er nicht unumstritten, vor allem dann, wenn er verkürzt als Vorwand für andere politische Zwecke, etwa für Kürzungen im Bildungs- und Sozialsystem, benutzt wird.

Das Hamburger Programm der SPD etwa formuliert diesbezüglich daher einen umfassenderen Begriff von Generationengerechtigkeit: „Eine solide Finanzpolitik heißt für uns, dass wir heute nicht auf Kosten zukünftiger Generationen leben. Allerdings darf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht dazu führen, dass wir der kommenden Generation eine marode Infrastruktur hinterlassen. Unsere Verpflichtung gegenüber kommenden Generationen bedeutet: Wir müssen die Verschuldung der öffentlichen Haushalte senken und gleichzeitig mehr Geld in Bildung, Forschung und Infrastruktur investieren“ (Hamburger Programm 2007: 46).

Zum Weiterlesen:

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2006), Generationengerechtigkeit. Themenmodul der OnlineAkademie der FES, www.fes-online-akademie.de.

Peter Bofinger (2009), Gerechtigkeit für Generationen. Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Björn Böhning und Kai Burmeister (Hg.) (2004), Generation & Gerechtigkeit, Hamburg.

3.1. Gleichheit

Im 19. Jahrhundert Forderung nach rechtlicher und politischer Gleichstellung

Gleichheit als Verteilungsprinzip verlangt, dass zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft keine Unterschiede hinsichtlich ihrer rechtlichen, politischen, sozialen und ökonomischen Stellung bestehen. Während der Französischen Revolution 1789 war die Forderung nach „Freiheit, Gleichheit und Solidarität" das zentrale Leitmotiv. Seit dem 19. Jahrhundert engagierte sich die Arbeiterbewegung für die rechtliche und politische Gleichstellung aller Bürger. Es ging der Arbeiterbewegung also nicht nur um die Emanzipation der Arbeiterinnen und Arbeiter, sondern um gleiche Freiheit für alle:

> *„Der Kampf für die Emanzipation der arbeitenden Klassen ist nicht ein Kampf für Klassenprivilegien und Monopole, sondern für gleiche Rechte und gleiche Pflichten."* (Programm des Vereinstages der Deutschen Arbeitervereine, Nürnberg 1868, zit. nach Dowe/Klotzbach 2004: 157–158)

Formale Gleichheit weitgehend verwirklicht

Im Hinblick auf die rechtliche und politische Gleichheit („Gleichberechtigung") sind die größten Fortschritte gemacht worden. Nimmt man die Maxime zur Grundlage, nach der Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden sollte, liegt die Argumentation auf der Hand: Politische Teilhabe und Selbstbestimmung müssen allen in gleichem Maße zukommen. Eine Differenzierung etwa nach Geschlecht ist deswegen nicht zu rechtfertigen, weil das Geschlecht keine Unterschiede hinsichtlich Würde, politischer Teilhabe und Selbstbestimmung rechtfertigen kann.

Unterscheidung von Instrument und Ergebnis notwendig

Ungleichbehandlung als Instrument ist also von einer Ungleichheit im Ergebnis zu unterscheiden. Gerade deshalb kann es notwendig sein, schlechtergestellte Personen bevorzugt zu behandeln. Gleichheit ist vor allem in der rechtlichen Sphäre verwirklicht. In der Realität kann man jedoch oft beobachten, dass von dem Gleichheitsgrundsatz abgewichen wird.

> *„Rechtliche Gleichheit bedeutet noch keine Gleichstellung. Gerade in Berufs- und Arbeitswelt bestehen alte Benachteiligungen fort. Immer noch ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ganz überwiegend ein Problem der Mütter, verdienen Frauen weniger als Männer, verlieren Frauen leichter ihre Arbeitsplätze und sind häufiger von Armut bedroht."* (Hamburger Programm 2007: 10)

Ungleichheit erfordert Rechtfertigung

Wenn wir mit Ungleichheit konfrontiert sind, erwarten wir also eine Rechtfertigung. Ausgehend von gleicher Würde, dem gleichen Recht auf ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit und dem gleichen Recht auf politische Mitsprache und Mitgestaltung brauchen Ungleichheiten eine Begründung.

Welche Dimensionen von Gleichheit?

Gilt dies nicht nur für politische und soziale Rechte, sondern auch für die Einkommens- und Güterverteilung? Trotz des scheinbar einfach anzuwendenden Gleichheitsprinzips stellen sich hier zunächst Fragen: Sollte die Gleichheit für Haushalte oder Personen gelten? Geht es um das gleiche Einkommen oder um Gleichheit der Lebenslagen? Und um welche zeitliche Dimension geht es bei der Herstellung der Gleichheit (zu einem Zeitpunkt, zu bestimmten Lebensabschnitten, fortwährend)?

Lebenslagenansatz

Von Knut Lambertin und Christian Krell

Der **Lebenslagenansatz** ist ein Konzept u. a. von **Gerhard Weisser**, das den mehrdimensionalen Charakter von Armut und Reichtum in den Blick nimmt. Gerhard Weisser (1898–1989) war Minister, Sozialwissenschaftler, Professor an der Universität Köln, aktiver Protestant und engagierter Sozialdemokrat. Von 1954 bis 1970 war er Vorstandsvorsitzender der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Die Aussage „Verteilt werden Lebenslagen" ist der Kern seines verteilungspolitischen Ansatzes. Er ging davon aus, dass bei verteilungspolitischen Überlegungen nicht nur materielle Größen, sondern alle Aspekte des menschlichen Bedarfs, auch Handlungsspielräume, soziale Netzwerke oder kulturelle Errungenschaften, berücksichtigt werden müssen. Es ging ihm nicht nur um sozioökonomische Dimensionen, sondern auch um die damit verbundenen Chancen auf Wohlbefinden – und diese hängen von mehr als nur von materiellen Fragen ab.

Mit seinem Lebenslagenansatz gelang Gerhard Weisser eine Synthese aus theoretischer Arbeit und praktischem Bezug. Er hat nicht nur das Godesberger Programm der SPD geprägt. Seine Arbeit hat auch das Bundessozialhilfegesetz und die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung beeinflusst.

In der Forderung nach „Gleichheit in der Verteilung von Einkommen, Vermögen und Macht" und nach Teilhabe und gleichen Lebenschancen finden sich seine Ideen zudem im Hamburger Programm der SPD von 2007.

Materielle Ergebnisgleichheit ...

Eine Möglichkeit wäre es, die Gleichheit als materielle Ergebnisgleichheit zu interpretieren. Gleichgültig, was und wie viel jemand geleistet hat, alle erhalten vom Staat den gleichen materiellen Betrag.

... ist allein kein Maßstab

Gegen ein solches Modell sprechen schwerwiegende Argumente: Eine konsequente Realisierung des Gleichheitsziels ist mit einer Marktwirtschaft nicht zu vereinbaren und sie gerät in Konflikt mit dem Bestand persönlicher Rechte (z. B. dem Eigentumsrecht), wie er in modernen Demokratien aufzufinden ist. Wichtiger ist aber, dass eine Gleichheit als einziges Verteilungsprinzip nicht als gerecht angesehen wird.

Leistung und Bedarf sind zwei andere wichtige Prinzipien, nach denen sich die Verteilung von Gütern und Ressourcen richten kann. Können diese Kriterien also Ungleichheiten rechtfertigen?

3.2. Leistungsgerechtigkeit

Beispiel: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!

Dasjenige Gerechtigkeitsprinzip, das in den Augen der meisten Menschen am ehesten geeignet ist, unterschiedliche Verteilungen zu rechtfertigen, ist die Leistungsgerechtigkeit. Die Leistungsgerechtigkeit (oder: das Verdienstprinzip) fordert, gleiche Leistungen gleich und ungleiche Leistungen ungleich zu behandeln. Ein typisches Beispiel für diese Gerechtigkeitsmaxime ist die Forderung „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!".

> *„Die Sozialdemokratie hat – um ein zähes Vorurteil, das immer mal wieder gegen sie in Stellung gebracht wird, zu widerlegen – Unterschiede in der Verteilung von Gütern und Ressourcen immer als legitim betrachtet. Solange diese in einem spezifischen Bedürfnis oder Verdienst begründet sind oder auf wahrnehmbaren, erkennbaren und bewertbaren Leistungsdifferenzen basieren."*
> (Thierse 2005: 14)

Wie misst man Leistung?

Es ist allerdings oft gar nicht so einfach zu sagen, wie genau die Leistung oder das Verdienst festgestellt werden soll. Ist es gleichbedeutend mit dem Ergebnis der Tätigkeit? Oder mit der Anstrengung (also Mühe und Fleiß), die mit der

Tätigkeit verbunden war? Und: Welche Rolle spielen unterschiedliche Talente bei der Bewertung der Leistungen? Sollten besondere Begabungen – die man in die Wiege gelegt bekommt und für die man also nichts geleistet hat – belohnt werden oder nicht?

> *„Nur Gott, der weiß, welche Geheimnisse in den Herzen der Menschen wohnen, wäre in der Lage, die notwendigen Verteilungen vorzunehmen. Wären es menschliche Wesen, die diese Aufgabe zu erfüllen hätten, dann befände sich der Verteilungsapparat sehr bald in den Händen einer Schar von Aristokraten (so würden sie sich selber nennen), die genau wüssten, was unter gut, besser, am besten und unter besonders verdienstvoll zu verstehen sei, und die für die mannigfaltigen Vorzüge und Verdienste des Rests ihrer Mitbürger blind wären."*
> (Walzer 2006: 56)

Leistung: Ergebnis, Anstrengung und Begabung?

Befragungen und Experimente zeigen, dass die Mehrzahl der Menschen die Leistung als Kombination der drei Faktoren Ergebnis, Anstrengung und Begabung versteht. Dabei sind das Ergebnis und die Anstrengung die wichtigsten Faktoren.

Leistungsbewertung durch den Markt ...

Die individuelle Begabung wird hingegen von den meisten nur in Kombination mit der Anstrengung als bewertungsrelevant empfunden.[5] Gerade Anstrengung, Mühe und Fleiß sind jedoch etwas, das man von außen nicht ohne weiteres beurteilen kann.

... orientiert sich vor allem am Ergebnis

Die konsequente Anwendung des Leistungsprinzips ist also nicht ganz einfach. Die unkomplizierteste Lösung besteht darin, dem Markt die Definition über die erbrachte Leistung zu überlassen. Dieser Lösungsweg hat jedoch Folgen. Denn der Markt entlohnt Leistung im Sinne von individueller Anstrengung und Einsatzbereitschaft nicht zwingend.

Stattdessen orientiert er sich in der Regel am Ergebnis. Das führt übrigens dazu, dass die von den Bürgern als leistungsgerecht empfundenen Einkommensunterschiede deutlich geringer sind als die tatsächlich existierenden Unterschiede (Miller 2008: 112).

5 Für einen interessanten Überblick der Gerechtigkeitseinstellungen siehe Kapitel 4 in Miller (2008).

Problem: Der Markt erfasst nicht alle Leistungen

Ein noch viel grundlegenderes Problem kommt hinzu: Viele Leistungen, insbesondere in der Familie, werden unentgeltlich erbracht (Versorgung, Erziehung, Pflege). Und weil diese Leistungen bis heute überproportional von Frauen geleistet werden, ergibt sich gleich ein doppeltes Gerechtigkeitsdefizit:

1. Die Leistung vieler Menschen wird überhaupt nicht vergütet.
2. Es sind vor allem Frauen, die von dieser Ungerechtigkeit betroffen sind.

Anwendung des Leistungsprinzips: Arbeitslosen- und Rentenversicherung

Am offensichtlichsten sieht man die Anwendung dieses Gerechtigkeitsprinzips in der Arbeitslosenversicherung und in der Rentenversicherung. In beiden Fällen ist die Höhe der Leistungen abhängig von der Höhe der geleisteten Beiträge: Bei den Renten sind es die im Verlauf der Berufstätigkeit gezahlten Beiträge, in der Arbeitslosenversicherung bestimmt der durchschnittliche Lohn des jeweils letzten Jahres die Höhe.

Im Gesundheitssystem findet die Leistungsgerechtigkeit nur eingeschränkt Anwendung: Durch die Aufteilung in gesetzliche und private Krankenkassen, die wiederum lohnabhängig ist, findet jedoch indirekt eine leistungsabhängige Zuteilung von Gesundheitsleistungen statt.[6]

Anwendung im Bildungssystem

Und auch im Bildungssystem sehen wir die Anwendung dieses Prinzips. Hier werden nicht Geld oder Gesundheitsleistungen verteilt, sondern Bildung. Nach einer Grundversorgung erhalten jedoch nur jene das Anrecht auf weitere staatliche Bildung, die bestimmte Leistungskriterien erfüllen. Während in den bereits genannten Bereichen das (frühere) Einkommen der Leistungsindikator ist, sind es im Bildungssystem vornehmlich Noten und Abschlüsse, die über die weiteren Zugangsrechte entscheiden.

Zum Weiterlesen:
Gerd Nollmann (2004), Leben wir in einer Leistungsgesellschaft?, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 3/2004, S. 24–48.

6 Eine ausführliche Diskussion der Gerechtigkeitsprinzipien, die in den unterschiedlichen Bereichen des Sozialstaats Anwendung finden, wird in den jeweiligen Abschnitten von Kapitel 7 geführt.

3.3. Bedarfsgerechtigkeit

„Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen!“

Die Bedarfsgerechtigkeit war es, die Karl Marx in seiner Auseinandersetzung mit dem Gothaer Programm der deutschen Arbeiterpartei einst forderte: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen!“ Als Aufgabe der Politik sah er dies jedoch nicht an. Er war der Auffassung, dass sich dieses Prinzip in der höheren Phase der kommunistischen Gesellschaft von selbst verwirklicht und der Begriff der Gerechtigkeit damit überflüssig wird.

Individuelle Wünsche als Maßstab?

Was für ein Verständnis von Bedarf oder Bedürfnis ist nun geeignet, um als Grundlage für die Verteilung von Gütern in einer modernen Gesellschaft zu dienen? Man könnte es gleichbedeutend mit individuellen Wünschen verstehen. Das Bedürfnis mancher Menschen könnte darin bestehen, in einer Villa mit riesigem Park zu wohnen. Orientiert man sich an einem solchen Bedürfnisbegriff, dann wird man angesichts knapper Ressourcen sehr schnell an die Grenzen der Anwendbarkeit stoßen.

Bedarf: was für ein menschenwürdiges Leben notwendig ist

Die Alternative besteht darin, unter Bedarf jene Bedingungen zu verstehen, die für ein menschenwürdiges Leben in einer Gesellschaft notwendig sind. Ein solches Verständnis von Bedarfsgegenständen hatte übrigens bereits Adam Smith:

> *„Unter lebenswichtigen Gütern verstehe ich nicht nur solche, die unerlässlich zum Erhalt des Lebens sind, sondern auch Dinge, ohne die achtbaren Leuten, selbst der untersten Schicht, ein Auskommen nach den Gewohnheiten des Landes nicht zugemutet werden sollte.“* (Smith 1978 [1776]): 747)

Erstes Problem: die materielle Trennlinie

Das Ziel der Bedarfsgerechtigkeit wird also überwiegend auf die Sicherung einer angemessenen, durchschnittlichen oder minimalen Deckung von Grundbedürfnissen bezogen. Doch auch wenn eine solche Abgrenzung die genannte Villa nicht mehr als Grundbedürfnis akzeptiert, ist eine konkrete Trennlinie damit noch nicht vorhanden.

Was sind also genau jene Waren und Güter, die ein würdiges Leben zur Voraussetzung haben? Offenkundig ist dies eine Frage, die nur im Zusammenhang mit den jeweiligen gesellschaftlichen Umständen zu klären ist. Heutzutage wird man Telefon-, Fernseh- und Internetanschluss zu den Grundgütern zählen, bis in die 1960er Jahre galt dies weder für Telefon- noch für Fernsehanschlüsse.

Zweites Problem: Wo endet staatliche Verantwortung?

Doch nicht nur durch technische und lebensweltliche Veränderungen entstehen Probleme bzw. Anpassungsbedarf. Wie verhält es sich mit den Ansprüchen von Menschen, deren Bedürftigkeit nicht infolge von Missgeschick, Zufall oder anderen Umständen aufgetreten ist, die außerhalb des Verantwortungsbereichs dieser Person liegen? Was ist mit Menschen, die für ihre missliche Lage voll und ganz verantwortlich sind? Ist der Staat hier in dem gleichen Maße zur Hilfe verpflichtet wie in einem Fall, wo der oder die Bedürftige alles versucht hat, um den Schaden abzuwenden?

Drittes Problem: Wie teilt man unteilbare Güter?

Noch schwieriger kann sich die Anwendung der Bedarfsgerechtigkeit bei Gütern erweisen, die nicht teilbar sind. Dies ist z. B. bei Spenderorganen der Fall. Wie soll die Entscheidung getroffen werden, bei wem die lebenswichtige Transplantation vorgenommen wird, wenn es mehr als eine bedürftige Person gibt?

Bedarfsgerechtigkeit als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips

Offenkundig entspricht die Grundidee der Bedarfsgerechtigkeit durch den Rückbezug auf ein Leben in Würde in besonderer Art und Weise dem Gedanken, der zur Aufnahme des Sozialstaatsprinzips in das Grundgesetz geführt hat. Es ist ebenso deutlich zu erkennen, dass auch hier die konkrete Anwendung nicht immer leicht vorzunehmen ist.

Anwendung im Gesundheitssystem

Es ist dennoch in einigen zentralen Bereichen des deutschen Sozialstaats wirksam. Im Gesundheitssystem kommt dieses Prinzip relativ deutlich zur Anwendung. Die Behandlung von Krankheiten erfolgt im Wesentlichen nach Bedarf – auch wenn es in einigen Bereichen Einschränkungen durch das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit gibt.

ALG II: Prinzip der Grundsicherung

Am offensichtlichsten begegnet man dem Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit beim Arbeitslosengeld II (ALG II), der früheren Sozialhilfe. Hier ist der Gedanke einer Grundsicherung, die allen Bürgern ein würdiges Mindestniveau des Lebensstandards gewährleisten soll, eindeutig zu erkennen.

Streitfrage: die Höhe des Bedarfs

Allerdings werden hier ebenso die Schwierigkeiten der Anwendung sichtbar. Die Höhe der Leistungen ist regelmäßig Gegenstand von erhitzten Debatten: Die einen halten das Niveau für zu gering, um davon in Würde leben zu können. Für andere hingegen sind die Leistungen so hoch, dass kein Anreiz zur (Wieder-) Aufnahme von Beschäftigung mehr zu erkennen ist.

Allerdings ist Letzteres zunächst kein Gerechtigkeits-, sondern ein Effizienzargument. Mit Effizienzgründen gleich welcher Art ist die Menschenwürde jedoch nicht zu relativieren. Streng genommen dürfte der Streit nur die Frage berühren, ob die Leistungen ausreichend sind, um die Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben zu gewährleisten.

Menschenwürde nicht relativierbar

3.4. Chancengleichheit

Chancengleichheit: übergreifendes Prinzip

Die Chancengleichheit als viertes der hier besprochenen Gerechtigkeitsprinzipien unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt von den übrigen dreien: Ergebnisgleichheit, Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit stehen in vielen Situationen im Widerspruch zueinander.

Chancengleichheit: Voraussetzung für Leistungsprinzip

Die Chancengleichheit vereinbart hingegen nicht nur die Leistungs- und Ergebnisgleichheit miteinander, in gewisser Weise ist sie sogar die Voraussetzung für die Anwendung dieser beiden Prinzipien. Doch der Reihe nach.

Bezugspunkt: Ausgangsbedingungen

Zunächst fällt bei dem Begriff der Chancengleichheit auf, dass er anders als die vorherigen Begriffe auf eine bestimmte Art von Gütern Bezug nimmt. Es geht bei diesem Prinzip nicht allgemein um die Verteilung von Gütern und Ressourcen, sondern explizit um die gleiche Verteilung von Chancen. Anders gesagt: um die Gleichheit der Ausgangsbedingungen.

Was beeinflusst die Ausgangsbedingungen?

Wenn diese Gleichheit gewährleistet ist, dann ist auch die darauf folgende Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen, Status und anderen Dingen gerecht. Das Leistungsprinzip kann angewendet werden, denn die Startbedingungen sind für alle gleich. Welches sind die Ausgangsbedingungen für ein selbstbestimmtes Leben, die sowohl zwischen Menschen wie auch zu verschiedenen Zeitpunkten im Leben eines Menschen zunächst sehr ungleich verteilt sind? Die Ungleichheit der Chancen ergibt sich z. B. infolge von Unterschieden in den angeborenen Fähigkeiten, unterschiedlichen Möglichkeiten der Eltern, geschlechterspezifischen Rollenverteilungen, unterschiedlichen Bildungs- und Ausbildungswegen.

Lebenschancengleichheit

Bei der Chancengleichheit ist man jedoch mit dem Problem konfrontiert, dass auch einmal herbeigeführte chancengleiche Verhältnisse sich relativ schnell wieder in

ungleiche verwandeln können. Moderne Theorien der Chancengleichheit stellen deshalb auf „Lebenschancengleichheit" ab. Die Gerechtigkeit erfordert nach diesem Konzept nicht nur einen einmaligen Eingriff des Staates, sondern es bedarf fortlaufender Korrekturen, um sie herzustellen und aufrechtzuerhalten.

Unterscheidung nach Ursachen: individuelle Absichten ...

Doch auch hier stellt sich die Frage, was genau zur Herstellung der Chancengleichheit gleich verteilt werden muss. Ein Vorschlag ist, dies an der Ursache der Ungleichheit festzumachen. Ungleiche Lebenslagen, die auf individuellen Absichten beruhen, rechtfertigen keine staatlichen Eingriffe.

... oder „Lotterie der Natur"

Ungleichheiten, die hingegen aus nicht zu beeinflussenden Begabungen und Talenten erwachsen (der „Lotterie der Natur"), sollten staatliche Kompensationen nach sich ziehen. Diese Trennung klingt zwar plausibel, in der Praxis ist eine trennscharfe Unterscheidung von gerechten und ungerechten Ursachen der Ungleichheit jedoch selten möglich.

> *„Einerseits müssen wir, auch wenn wir dabei das Gleichheitsgebot verletzen, eine ungleiche Verteilung von Ressourcen innerhalb einer Gesellschaft zulassen, die sich aufgrund von unterschiedlichem Fleiß, Engagement und Ambitionen der Menschen ergibt. Wir dürfen aber andererseits keinesfalls eine ungleiche Verteilung hinnehmen, die aufgrund unterschiedlicher Begabungen zustande kommt – so wie es in der Laisser-faire-Politik die Regel ist."* (Dworkin 1981: 311, Übersetzung A. P.)

Unterscheidung von „Befähigungen"

Andere haben deshalb vorgeschlagen, die Verteilung von „Befähigungen" („capabilities") in den Mittelpunkt zu stellen. Alle Menschen sollen mit Kompetenzen ausgestattet werden, die sie in die Lage versetzen, ihre Lebenspläne tatsächlich zu verfolgen. Um die Lebenschancen des einzelnen Bürgers zu sichern, soll die Sozialpolitik nicht nachträglich Ungleichheit reduzieren. Vielmehr zählt die Ausstattung der Bürger mit Mitteln zur Verhinderung unfreiwilliger, dauerhafter sozialer Benachteiligung oder gar Ausgrenzung zu den Kernaufgaben des Sozialstaats.

Zentrales Feld für Chancengleichheit: Bildungspolitik

Wenn bei diesem Gerechtigkeitsprinzip faire Ausgangsbedingungen so deutlich im Zentrum der Überlegungen stehen, dann liegt es auf der Hand, dass die Bildungspolitik eines der zentralen Anwendungsgebiete ist. Öffentliche Einrichtungen von Kindertagesstätten bis hin zur Berufsausbildung verdeutlichen, dass der Staat es als seine Aufgabe versteht, allen den Zugang zu Bildung zu ermöglichen.

Ergebnisse, wie sie z. B. durch die PISA-Studien in den vergangenen Jahren veröffentlicht wurden, zeigen gerade auch, dass von einer Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem nur sehr eingeschränkt gesprochen werden kann (vgl. Kapitel 7.5. Bildung).

Deutschland: keine Chancengleichheit – vgl. Kapitel 7.5. (Bildung)

3.5. Zusammenfassung

Erhard Eppler formuliert es deutlich: „Politisch hat es keinen Sinn, sich den Kopf über die absolute soziale Gerechtigkeit zu zerbrechen. Es gibt sie nicht" (vgl. Kapitel 3.6. Exkurs: Erhard Eppler zum Begriff „Gerechtigkeit") .

Eppler: keine absolute soziale Gerechtigkeit

Das Streben nach einem einzigen Gerechtigkeitskonzept, nach dem man alle gesellschaftlichen und politischen Bereiche organisiert, ist nicht nur illusorisch. Ein solches Unterfangen wäre auch zutiefst undemokratisch. Denn es zeigt sich, dass die Meinungen über das, was gerecht ist, innerhalb der Bevölkerung oft auseinandergehen.

Politik braucht Kompass

Die Diskussion der unterschiedlichen Prinzipien hat gezeigt, dass in verschiedenen Politikfeldern den Gerechtigkeitsmaximen eine unterschiedliche Wichtigkeit beigemessen wird. Gleichwohl braucht Politik einen Kompass, den sie für ihre Entscheidungen zu Rate zieht.

Soziale Gerechtigkeit: Kernaufgabe der Politik

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Gleiche Würde und gleiche Möglichkeiten zu selbstbestimmtem Leben und politischer Teilhabe erfordern eine gerechte Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen.
- Die Frage gerechter Verteilung kann anhand der vier Prinzipen Gleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Chancengleichheit diskutiert werden.
- Diese Prinzipien müssen in unterschiedlichen Bereichen verschieden gewichtet werden. Gleichheit, Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit begrenzen einander. Chancengleichheit ist ein übergreifendes Prinzip. Es ist die Voraussetzung für die Anwendung der anderen Prinzipien, vor allem für die Anwendung der Leistungsgerechtigkeit.

3.6. Exkurs: Erhard Eppler zum Begriff „Gerechtigkeit“

Weiterführende Lektüre:
Erhard Eppler (2009), Der Politik aufs Maul geschaut, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.

Erhard Eppler wurde 1926 geboren. Er war u. a. Bundestagsmitglied und Bundesminister sowie von 1973 bis 1992 Vorsitzender der SPD-Grundwertekommission.

„Es mag ja stimmen, was wir von vielen Kathedern hören: Gerechtigkeit lässt sich nicht definieren, nicht garantieren, nicht messen und vor allem nicht erzwingen. Ob die Strafe für einen versuchten Totschlag, vom Richter verhängt, gerecht war, beurteilt der Staatsanwalt anders als der Verteidiger. Sogar darüber, ob es sich nicht doch um einen Mordversuch gehandelt hat, wird mit Gründen gestritten. Wird die nächste Instanz das gerechte Urteil fällen? Ob eine Jahresbilanz korrekt ist, lässt sich überprüfen, nachrechnen und feststellen. Was absolut gerecht ist, nicht. Für die Bilanz braucht man Leute, die rechnen können und wissen, was hineingehört, was nicht. Die absolute, über jeden Zweifel erhabene Gerechtigkeit ist Menschen nicht zugänglich.

Das gilt noch mehr für das, was wir ‚soziale Gerechtigkeit‘ nennen. Wir werden sie schon deshalb nie erreichen, weil wir uns nie einig werden, worin sie besteht. Die gerechte Einkommensverteilung sähe für einen selbstständigen Zimmermann anders aus als für eine Hartz-IV-Empfängerin, für den Sparkassendirektor anders als für die Ministerialrätin.

Dass die totale Gleichheit, also dieselbe Vergütung für jede Arbeit, wohl nicht gerecht wäre und auch der Wirtschaft nicht guttäte, ist beinahe Konsens. Aber sollen die Vorstände von Konzernen das Zwanzigfache, das Hundertfache oder nur das Fünffache eines Facharbeiters verdienen? Vor 30 Jahren war das Zwanzigfache üblich, inzwischen reicht oft nicht einmal das Hundertfache. Als Begründung wird meist die ‚ungleich größere Verantwortung‘ angegeben. Aber warum verdient dann ein Bundeskanzler nur einen Bruchteil dessen, was ein Bankvorstand für sein angemessenes, ihm zustehendes Salär hält? Ist die Verantwortung eines Bundeskanzlers geringer? Kein Wunder, dass kluge Ökonomen uns sagen: Hört endlich auf mit eurem Gewäsch über Gerechtigkeit und haltet euch an das, was der Markt jedem zukommen lässt. Wenn der Markt weniger ungelernte Arbeiter braucht, als sich anbieten, dann sinkt eben der Lohn. Und wenn tüchtige Manager rar sind, dann steigt eben ihre Vergütung. Was der Markt entscheidet, ist eindeutig und präzise, es erübrigt lange Diskussionen. Und im Übrigen: Der Markt belohnt die Fleißigen, Tüchtigen und bestraft die Faulen, Bequemen.

Das leuchtet allenfalls denen ein, für die einzig das wissenschaftlich Nachweisbare, Definierbare, Messbare Gültigkeit hat. Aber Menschen haben auch Gefühle, Hoffnungen, Bedürfnisse. Und zu diesen Bedürfnissen gehören neben Essen und Trinken auch Anerkennung, Zuwendung, Geborgenheit – und Gerechtigkeit. Es gibt den ‚Hunger nach Gerechtigkeit'. Er äußert sich weniger in gescheiten Abhandlungen über das, was gerecht wäre, als in einem feinen Gefühl für Ungerechtigkeit. Sicher, auch dieses Gefühl ist subjektiv, bei jedem und jeder wieder etwas anders ausgeprägt. Aber es ist stark, elementar, und es ist nicht umzubringen. Es treibt Menschen um, und wenn es verletzt wird, ist der Mensch verletzt.

Das lässt sich schon im Kindergarten beobachten oder in der Grundschule. Die Lehrerin, die in den Ruf kommt, ungerecht zu sein, weil ihre Zuwendung dem einen Kind mehr als dem anderen gilt, muss um ihre Autorität bangen. Dabei ist es doch nur menschlich, dass ihr der charmante, gescheite und überdies eifrige kleine Bub sympathischer ist als das träge, übergewichtige und überdies uninteressierte Männlein daneben.

Werden die Kinder älter, so lernen sie, dass es auf dieser Welt nie ganz gerecht zugeht, genauer: nie ganz so, wie sie es für gerecht halten. Die ältere Schwester findet immer Gründe dafür, warum sie länger aufbleiben, unbedingt ein Buch oder gar ein Fahrrad braucht und keine Zeit hat, der Mutter im Garten zu helfen.

Schon die Grundschülerin muss damit leben, dass der Vater ihrer Freundin einen ‚tollen' Mercedes fährt, ihr eigener einen uralten Golf. Dass die Freundin reiten lernen darf, sie nicht, obwohl sie doch eine Pferdenärrin ist. Gerecht findet sie das nicht, aber das hindert sie nicht am freundschaftlichen Umgang. Böse, wütend würde sie, wenn die Mutter der Freundin auch noch eine gesellschaftliche Schranke aufrichten wollte: ‚Deine Freundin kommt mir nicht ins Haus!' Kinder lernen, dass man mit einer gewissen Portion Ungerechtigkeit leben muss und leben kann. Aber in Grenzen.

So ähnlich funktioniert auch eine Gesellschaft. Sie lernt mit tausenden kleinerer und mittlerer Ungerechtigkeiten zu leben. Nicht jedem wird jeder Wunsch erfüllt. Natürlich hat ein Millionär mehr Möglichkeiten, seine Tochter auf das Abitur vorzubereiten, als der Müllwerker. Rebellieren wird dieser erst, wenn er überzeugt ist, dass die Millionärstochter nur deshalb nicht durchgefallen ist, weil die Lehrer den mächtigen Vater nicht verärgern wollten. Das wäre die nicht mehr hinnehmbare Ungerechtigkeit.

Politisch hat es keinen Sinn, sich den Kopf über die absolute soziale Gerechtigkeit zu zerbrechen. Es gibt sie nicht. Politisch zählt die Grenze zwischen der hinnehmbaren und der nicht mehr hinnehmbaren Ungerechtigkeit. So hat fast niemand aufbegehrt, weil ein Manager das Zwanzigfache seiner Arbeiter verdiente. Aber beim 200-Fachen fand eine Mehrheit, dies sei unerträglich, zumal dann, wenn dieser Manager, um die Rendite zu erhöhen, Mitarbeiter entlässt. Die Sekretärin fand es in Ordnung, dass ihr Chef ein Vielfaches verdiente. Aber als sie herausfand, dass er weniger Steuern zahlte als sie, weil er jeden Schleichweg an der Steuer vorbei zu nutzen wusste, wurde sie wütend.

Wenn drei Viertel der Deutschen inzwischen überzeugt sind, dass es ungerecht zugeht im Lande, und die meisten zweifeln, ob sich das jemals ändert, dann ist offenbar die Grenze zwischen hinnehmbarer und nicht mehr hinnehmbarer Ungerechtigkeit überschritten. Es ist kein Zufall, dass die Meinungsforscher dies im Jahr 2008 herausfanden, am Ende der marktradikalen Epoche. Wenn nicht nur die Armen, Benachteiligten die Ungerechtigkeit beklagen, sondern fast alle, die sich nicht zu den Reichen rechnen, dann ist Gefahr im Verzug. Keine Gesellschaft hält dies lange durch. Deshalb ist soziale Gerechtigkeit kein Steckenpferd für Sozialromantiker, sondern eine Kernaufgabe der Politik. Überdies eine, die nie erledigt ist.“ (Eppler 2009: 47–50)

4. MATERIALIEN, BAUWEISEN UND ARCHITEKTUREN DES SOZIALSTAATS

In diesem Kapitel

- werden die Baumaterialien des Sozialstaats (Geld-, Dienst- und Sachleistungen) und ihre Bedeutung für verschiedene Sozialstaatsbereiche beschrieben;
- wird die Architektur der wesentlichen Sozialstaatstypen, des liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Sozialstaats, vorgestellt;
- wird gezeigt, welche Konsequenzen sich aus der Sozialstaatsarchitektur für deren Bewohner ergeben.

Der deutsche Sozialstaat: nicht unabänderlich

Zentrale Bestandteile des deutschen Sozialstaats wie die Renten- und Arbeitslosenversicherung sind über 100 Jahre alt. Manche Regeln haben sich seitdem nicht oder nur wenig verändert. Das kann, ohne dass dies zwingend ist, dazu verleiten, manche Regeln und Eigenarten als unabänderlich hinzunehmen.

Der internationale Vergleich lohnt

Ein Blick in benachbarte Länder zeigt schnell, dass es auch andere Möglichkeiten gibt, soziale Sicherheit zu gewährleisten. Und das, obwohl die zur Verfügung stehenden Mittel – Geld, Dienst- und Sachleistungen – überall die gleichen sind. Um in der Analogie zum Hausbau zu bleiben: Diese Materialien können je nach Bauplan in unterschiedlicher Gewichtung eingesetzt werden.

Dieses Kapitel zeigt Baumaterialien, Architekturen, Konsequenzen

Das führt nicht nur dazu, dass die Häuser unterschiedliche Formen besitzen. Es hat auch handfeste Konsequenzen für die Bewohner. Auf den nächsten Seiten werden also zunächst die Baumaterialien vorgestellt, um dann die unterschiedlichen Architekturen zu beschreiben. Die Konsequenzen dieser verschiedenen Formen werden in Kapitel 4.3. diskutiert.

4.1. Baumaterialien und Werkzeuge des Sozialstaats

Erstes Instrument: Geldleistungen

Sozialpolitik kennt viele verschiedene Materialien und Werkzeuge. Das naheliegende Mittel staatlicher Sozialpolitik sind Geldleistungen. Das Arbeitslosengeld, die Rente oder das Kindergeld wird auf das Konto der Arbeitslosen, Rentner oder Eltern überwiesen.

Zweites Instrument: Dienstleistungen

Doch neben Geldleistungen, also monetären Transfers, verfügt der Sozialstaat über weitere Instrumente. In der Gesundheitspolitik wird beispielsweise eine Dienstleistung zur Verfügung gestellt: Diagnose und Behandlung durch Ärzte, Therapeuten und Pflegepersonal. Auch die Bildungs- und Familienpolitik kennt Dienstleistungen: Lehrer vermitteln Bildung an Schulen, Kinder werden in Tagesstätten und Kindergärten betreut.

Drittes Instrument: Sachleistungen

Neben monetären Leistungen und Dienstleistungen sind Sachleistungen ein dritter zentraler „Baustoff" der Sozialpolitik. Ein Beispiel für Sachleistungen sind Medikamente in der Gesundheitspolitik.

Auch im Werkzeugkasten: Steuern und Beiträge

Steuern und Beiträge finden sich ebenfalls im sozialpolitischen Werkzeugkasten. Denn sie besitzen neben der Finanzierungsaufgabe auch eine Umverteilungswirkung und eine Steuerungswirkung. Welche Baumaterialien sind also in den unterschiedlichen Bereichen des Sozialstaats anwendbar?

Materialien in der Arbeitslosenversicherung

Klassische Geldleistung

Die Arbeitslosenversicherung ist eine klassische Lohnersatzleistung. Sie ersetzt also das Einkommen und ist deswegen in allen Ländern hauptsächlich eine Geldleistung.

Zusätzlich sinnvoll: Dienstleistungen – weitere Details in Kapitel 7.2. (Arbeit)

Allerdings stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll ist, neben der Lohnersatzleistung weitere Dienstleistungen anzubieten, durch die die Wahrscheinlichkeit, wieder einen Job zu bekommen, erhöht wird. Aus- und Weiterbildungsangebote sind in vielen Ländern mittlerweile Bestandteil der Leistungen der Arbeitsämter. Die Qualität der Angebote und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Budget der Arbeitslosenversicherungen sind in unterschiedlichen Ländern sehr verschieden. Es gibt also Gründe dafür, die Arbeitslosenversicherung nicht nur auf monetäre Leistungen zu reduzieren, sondern Dienstleistungen in Form von Aus- und Weiterbildungsangeboten zu integrieren. Weitere Details in Kapitel 7.2. (Arbeit).

Materialien in der Rente

Die Rentenversicherung ist hingegen ein Beispiel für einen Bereich des Sozialstaats, bei dem die monetären Leistungen im Vordergrund stehen. Zwar steigt im Alter die Wahrscheinlichkeit, auf Gesundheits- und Pflegeleistungen angewiesen zu sein, aber diese Leistungen sind nicht Bestandteil der Rentenversicherung.

Klassische Geldleistung

Die zentrale Frage des Rentensystems lautet, auf welchem Wege die Finanzierung geleistet werden soll. Welche Rollen spielen individuelle Beiträge im Vergleich zu Steuern? Und welche Bedeutung soll die private Alterssicherung einnehmen? Dies hat Konsequenzen im Hinblick darauf, wie groß in einem Land die Einkommensungleichheit unter Rentnern und das Problem der Altersarmut sind. Weitere Details in Kapitel 7.3. (Rente).

Zentrale Frage: Wie finanziert? Weitere Details in Kapitel 7.3. (Rente)

Materialien in der Gesundheitspolitik

Im Hinblick auf die zur Anwendung kommenden „Werkzeuge" ist das Gesundheitssystem das Spiegelbild zur Rentenversicherung. Sind es dort vor allem monetäre Leistungen, geht es in der Gesundheitspolitik hauptsächlich um die Bereitstellung von Dienstleistungen und Sachleistungen – Gesundheit kann man nicht kaufen.

Bereitstellung von Sach- und Dienstleistungen: Gesundheit kann man nicht kaufen

Deswegen stellt sich hier besonders die Frage, wie die Leistungen finanziert werden sollen und wer sie erbringt. Öffentliche Gesundheitssysteme haben oft mit dem Vorwurf der Ineffizienz zu kämpfen. Eine Zweiteilung in private und öffentliche Gesundheitsvorsorge birgt hingegen die Gefahr einer Zweiklassenmedizin. Weitere Details in Kapitel 7.4. (Gesundheit).

Zentrale Fragen: Wie finanziert? Wer leistet was? Weitere Details in Kapitel 7.4. (Gesundheit)

Materialien in der Bildung

Die Bildungspolitik ist ebenfalls ein Bereich, in dem monetäre Leistungen keine große Rolle spielen und stattdessen eine Dienstleistung im Vordergrund steht.

Bereitstellung von Dienstleistungen

Hier stellt sich vor allem die Frage, wie diese Dienstleistungen organisiert werden. Gibt es eine öffentliche Kinderbetreuung? Wie viele Schultypen gibt es? Wie durchlässig sind die verschiedenen Schul- und Ausbildungswege? Weitere Details in Kapitel 7.5. (Bildung).

Zentrale Frage: Wie organisiert? Weitere Details in Kapitel 7.5. (Bildung)

Finanzierung des Sozialstaats und Verteilungswirkung – weitere Details in Kapitel 7.1. (Steuern)

Materialien in der Steuerpolitik

Über Steuern und Abgaben erzielt der Staat Einnahmen, die u. a. zur Finanzierung der Sozialsysteme dienen. Ein gut ausgebauter Sozialstaat ist auf entsprechend hohe Einnahmen angewiesen. Niedrige Steuern ermöglichen nur einen schwach ausgebauten Sozialstaat. Neben der Höhe der Einnahmen ist jedoch auch die Art und Weise, wie die Steuern erhoben werden, ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal: Unterschiedliche Steuersysteme haben eine unterschiedliche Verteilungswirkung. Weitere Details in Kapitel 7.1. (Steuern).

Welche Architektur? Welche Baustoffe?

Es gibt also vielfältige Möglichkeiten für die konkrete Ausgestaltung der Sozialpolitik. Zwar werden meistens alle Werkzeuge und Baumaterialien eingesetzt. Aber weil einzelne Länder auf unterschiedliche Architekturen zurückgegriffen haben, finden einige Baustoffe öfter, andere hingegen seltener Anwendung. Während Kapitel 7 dieses Buches die einzelnen Bereiche der Sozialpolitik im Detail untersucht und konkrete Vergleiche zwischen einzelnen Ländern anstellt, geht es hier zunächst darum, grundsätzliche und allgemeine Unterschiede zu beschreiben. Welche Architekturtypen existieren also?

4.2. Architekturen des Sozialstaats

Gøsta Esping-Andersen: „The Three Worlds of Welfare Capitalism"

Die bekannteste und einflussreichste Studie über unterschiedliche Formen des Sozialstaats stammt von Gøsta Esping-Andersen. Unter dem Titel *The Three Worlds of Welfare Capitalism* hat er 1990 ein Buch veröffentlicht, in dem er die westlichen Industrieländer drei unterschiedlichen „Welten" zuordnet.

Namensgebend waren die „Architekten"

Die drei Welten bzw. Architekturen erhalten ihren Namen von den Architekten, die jeweils den entscheidenden Einfluss auf die Form des Sozialstaats genommen haben. Das waren die jeweils dominierenden politischen Parteien und Bewegungen, die den Sozialstaaten ihre charakteristische Form gegeben haben.

Gøsta Esping-Andersen wurde 1947 in Dänemark geboren. Er hat in Kopenhagen studiert, seine Doktorarbeit an der Universität von Wisconsin in den USA geschrieben und danach in Harvard, am Wissenschaftszentrum Berlin, an der Universität Florenz und der Universität Trient gelehrt und geforscht. Seit 2000 arbeitet er an der Universität Barcelona. Neben *The Three Worlds of Welfare Capitalism* aus dem Jahr 1990 sind *Social Foundations of Postindustrial Economies* (1998) und *Why We Need a New Welfare State* (2000) seine bekanntesten Bücher.

Es wird zwischen einer liberalen, einer konservativen und einer sozialdemokratischen Welt unterschieden. Weil die drei Konstruktionsprinzipien auch ein geografisches Muster aufweisen, hat sich parallel dazu eine entsprechende Bezeichnung eingebürgert. Die liberale Welt wird dann als angelsächsisch bezeichnet, die konservative als kontinental und die sozialdemokratische Welt als skandinavisch. Doch wie vergleicht man diese drei verschiedenen Architekturen?

Die drei Sozialstaatstypen: liberal, konservativ, sozialdemokratisch

Für einen Vergleich benötigt man einen Maßstab. Esping-Andersen greift auf zwei Kriterien zurück: den Grad der Dekommodifizierung und das Ausmaß der Stratifikation.

Welcher Maßstab für den Vergleich?

„Dekommodifizierung" stammt aus dem Englischen und enthält als Wortkern den Begriff „commodity" (Ware). Die Ware, auf die hier das Augenmerk gelegt wird, ist die Arbeit. Dekommodifizierung beschreibt also das Ausmaß, in dem der Lebensunterhalt eines Menschen gesichert ist, ohne dabei auf den Arbeitsmarkt angewiesen zu sein.

Dekommodifizierung: Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt

Ist der Arbeitsmarkt die einzige Möglichkeit, den Lebensunterhalt zu bestreiten, muss also jede Arbeit angenommen werden, gleichgültig wie schlecht sie bezahlt sein mag, dann ist die Dekommodifizierung sehr niedrig. Wenn hingegen der Staat einen Rechtsanspruch auf eine umfassende Absicherung bietet, die auch in den Fällen ein würdiges Leben ermöglicht, wenn keine Arbeit möglich (z. B. aufgrund von Krankheit oder Alter) oder verfügbar (z. B. wegen schlechter Wirtschaftslage) ist, dann ist das Ausmaß der Dekommodifizierung hoch.

Der Begriff „Stratifikation" leitet sich von dem lateinischen Begriff „stratum" ab, was „Decke" bedeutet. Er beschreibt die soziale Schichtung einer Gesellschaft. Der Begriff wird in der Sozialwissenschaft dazu benutzt, um unterschiedliche Gruppen in einer Gesellschaft zu beschreiben und zu untersuchen. Je nachdem, was man in den Vordergrund der Untersuchung stellt, spricht man von Schichten (Unterschicht, Mittelschicht, Oberschicht), Klassen (Arbeiterklasse und Kapitalisten) oder Milieus (das liberal-protestantische Milieu, das sozialdemokratische Milieu, das katholische Milieu).

Stratifikation: beschreibt die soziale Schichtung

Esping-Andersen geht es nun weniger darum, unterschiedliche Gesellschaftsschichten zu beschreiben und zu untersuchen, sondern vor allem darum, wie der Sozialstaat mit diesen Schichten umgeht und ob er selbst durch seine Architektur zu einer besonderen Schichtung der Gesellschaft beiträgt. Was also sind nun die Merkmale der drei Welten in Bezug auf Dekommodifizierung und Stratifikation?

Der liberale Sozialstaat

Starke Stellung des Marktes

In liberalen Sozialstaaten spielt der Markt eine herausragende Rolle. Soziale Rechte und soziale Leistungen sind nur relativ schwach entwickelt. Zudem sind Sozialleistungen mit relativ häufigen und intensiven Bedürftigkeitsprüfungen verbunden. Das führt dazu, dass sich die Empfänger von Sozialleistungen oft gebrandmarkt fühlen und ein schlechtes Ansehen in der Gesellschaft genießen.

Staat: nur letztes Sicherheitsnetz

Der Staat bietet also lediglich ein letztes Sicherheitsnetz, grundsätzlich sind die Bürger hier besonders stark auf ein Einkommen auf dem Arbeitsmarkt angewiesen. Der Grad der Dekommodifizierung ist also niedrig. Die Finanzierung der Sozialleistungen findet über Steuern statt. Beiträge, durch die individuelle Rechtsansprüche erworben werden, sind in diesem Typ nur selten zu beobachten. Weil es keine beitragsbezogenen Leistungen gibt, ist die Höhe der Sozialleistungen relativ einheitlich (Einheitssätze).

Staatlich keine Unterschiede zwischen Einkommen und Berufen – vielfach aber private Zusatzangebote

Der Sozialstaat macht keine Unterschiede zwischen unterschiedlichen Berufen oder unterschiedlichem Einkommen, das die Bürger erzielt haben. Weil die Leistungen jedoch nur eine Mindestversorgung sicherstellen und vor allem am Ziel der Armutsvermeidung ausgerichtet sind, greifen diejenigen, die es sich leisten können, auf private Anbieter zurück (z. B. private Rentenversicherungen, Privatschulen). Der liberale Sozialstaat führt also indirekt zu einer Schichtung bzw. Stratifikation zwischen Reich und Arm. Die Länder, die den Typ des liberalen Sozialstaats vertreten, sind vor allem die USA, Großbritannien und Australien.

Hauptmerkmale des liberalen Sozialstaats:

- vergleichsweise niedrige Einheitssätze bei monetären Leistungen
- Finanzierung durch Steuern
- niedrige Dekommodifizierung
- Stratifikation durch private Versicherungen und Dienstleistungen

Der konservative Sozialstaat

Sozialstaat nach sozialem Status

Der konservative Sozialstaat wird von Esping-Andersen an manchen Stellen auch korporatistischer[7] Sozialstaat genannt: So, wie der Korporatismus an die Tradition der unterschiedlichen Stände anknüpfte, unterscheidet auch der konservative Sozialstaat zwischen unterschiedlichen Berufsgruppen.

Beispiel: das deutsche Beamtenrecht

Das deutsche Beamtenrecht mit seinen Privilegien ist eines der besten Beispiele hierfür. Bis heute ist jedoch auch in anderen Berufen noch dieses Prinzip zu erkennen: So gibt es beispielsweise für Steuerberater, Rechtsanwälte, Notare, Tierärzte, Apotheker und Wirtschaftsprüfer so genannte berufsständische Versorgungswerke, die u. a. eine eigene Rentenversicherung für diese Berufe anbieten. Wer Mitglied der jeweiligen Berufskammer ist, wird automatisch auch Mitglied im Versorgungswerk.

Damit werden sowohl die Selbstständigen wie auch die im Angestelltenverhältnis tätigen Mitglieder solcher Berufsgruppen nicht von der gesetzlichen Rentenversicherung abgedeckt. In anderen Ländern mit konservativem Sozialstaat wie Italien und Frankreich gibt es ebenfalls berufsspezifische Unterscheidungen, dort z. B. in der Arbeitslosenversicherung.

Finanzierung über Beiträge

Auch innerhalb der gesetzlichen Versicherungen, die keine Unterscheidung zwischen Berufsgruppen vornehmen, ist das konservative Prinzip zu erkennen, denn die Finanzierung des Sozialstaats findet zu einem großen Teil über Beiträge statt. Aufgrund des Äquivalenzprinzips (die Leistungen müssen sich an den individuellen Beiträgen orientieren) spiegelt die Höhe vieler Sozialleistungen das frühere Einkommen wider (Arbeitslosenversicherung, Rente).

Leistungshöhe „konserviert" früheren Status

Die Sozialleistungen „konservieren" also den früheren Status. Die staatlichen Sozialleistungen sind in konservativen Sozialstaaten im Durchschnitt also höher als in liberalen Sozialstaaten, zugleich sind sie jedoch nicht einheitlich für alle Bürger.

Ungleichheit durch Beitragsbemessungsgrenze

Die Finanzierung über Beiträge bringt in nahezu allen konservativen Sozialstaaten eine Beitragsbemessungsgrenze (in unterschiedlicher Höhe) mit sich, also eine Einkommensgrenze, bis zu der Beiträge entrichtet werden müssen. Sie ist eine weitere Quelle von Ungleichbehandlung. Denn die Beitragsbemessungsgrenze geht in vielen Fällen auch mit der Unterscheidung von gesetzlich und

7 „Korporatismus" stammt vom lateinischen Wort „corporatio", das „Körperschaft" bedeutet. Es beschreibt verkürzt ein Gesellschaftsmodell, in dem kooperative Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (etwa Arbeitgeber und Arbeitnehmer) eine zentrale Rolle spielen.

privat Versicherten einher (am deutlichsten ist dies in Deutschland in der Krankenversicherung zu beobachten; vgl. auch Kapitel 7.1. Steuern).

Ausrichtung auf männliche Alleinverdiener

Schließlich gibt es noch eine weitere Eigenschaft der konservativen Sozialstaatsarchitektur, die zwar im letzten Jahrzehnt etwas schwächer geworden ist, deren Spuren jedoch noch immer deutlich erkennbar sind. Wie in keinem der beiden anderen Typen ist der konservative Sozialstaat auf das männliche Einverdienermodell ausgerichtet.

Folge: geringe Erwerbstätigkeit von Frauen

Steuerliche Anreize (Ehegattensplitting), fehlende Infrastruktur zur ganztägigen Kinderbetreuung und vergleichsweise wenige Teilzeitarbeitsplätze (sowie ein Rollenbild, das berufstätige Mütter nicht kannte) führten dazu, dass die Erwerbsquote von Frauen in konservativen Sozialstaaten deutlich unter derjenigen des liberalen oder sozialdemokratischen Typs lag.

Mehrfache Stratifikation (Schichtung)

Die Stratifikation, also Schichtung, ist im konservativen Sozialstaat somit sehr intensiv und verläuft entlang mehrerer Trennlinien: Berufsgruppe, Einkommen, Geschlecht. Die typischen Vertreter dieses Sozialstaatstyps sind Deutschland, Frankreich, Österreich und Belgien.

Hauptmerkmale des konservativen Sozialstaats:

- stark vom früheren Einkommen abhängige monetäre Leistungen
- schwach ausgeprägte öffentliche Dienstleistungen
- Finanzierung zu einem großen Teil über Beiträge
- starke Stratifikation durch Berufsgruppe, Einkommen, Geschlecht

Der sozialdemokratische Sozialstaat

Ebenfalls steuerfinanziert

Die sozialdemokratische Sozialstaatsarchitektur weist im Bereich der Finanzierung eine Parallele zu den liberalen Sozialstaaten auf: Wie dort wird der Sozialstaat zum großen Teil über allgemeine Steuern und nicht über Beiträge finanziert. Auf der Leistungsseite sind jedoch drei Unterschiede festzustellen.

Höhere Leistungen

Erstens sind die Leistungen der sozialdemokratischen Sozialstaaten tendenziell höher als in den liberalen Ländern.

Gleichere Verteilung der Leistungshöhe

Zweitens fällt die Höhe der Leistungen anders als in den konservativen Sozialstaaten auch für Menschen mit sehr unterschiedlichen Einkommen sehr ähnlich

aus. Dies wird nicht zuletzt dadurch erreicht, dass viele der Sozialleistungen (wie z. B. das Arbeitslosengeld) steuerpflichtig sind.

Universelle öffentliche Dienstleistungen

Drittens, und dies ist vielleicht der gegenwärtig wichtigste Unterschied, sind universelle öffentliche Dienstleistungen – also Dienstleistungen, die für alle zugänglich sind und für die keine oder nur sehr geringe Beiträge zu zahlen sind – ein wichtiger Eckpfeiler der sozialdemokratischen Architektur. Vor allem im Bereich der Kinderbetreuung und der Pflege gibt es hier ein ausgebautes Netz staatlicher (bzw. kommunaler) Dienstleistungen.

Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Erwerbsquote von Frauen höher

Das hat weit reichende Konsequenzen. Zunächst wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor allem für Frauen gewährleistet, weil es eine zuverlässige und qualitativ hochwertige Infrastruktur im Betreuungs- und Pflegebereich gibt. Die hohen Standards in Kinderbetreuung und Pflege führen jedoch nicht nur dazu, dass die Erwerbsquote der Frauen höher ist.

Der Staat tritt mit positiven Effekten als Arbeitgeber auf

Der Staat tritt zudem in größerem Umfang als Arbeitgeber auf. Die öffentliche Beschäftigung ist in den sozialdemokratisch geprägten Ländern also tendenziell höher. Dadurch ist der Staat auch in der Lage, direkten Einfluss auf die Beschäftigungssituation und die Qualität im Betreuungs- und Pflegebereich auszuüben. Gleichzeitig führt die Tatsache, dass es sich um für alle zugängliche öffentliche Dienstleistungen handelt, dazu, dass auch die Armutsquoten von Alleinerziehenden deutlich niedriger sind.

Skandinavien: Dekommodifizierung hoch, Stratifikation gering

Die umfassenden sozialen Dienstleistungen und die einheitlichen monetären Transfers führen dazu, dass der Grad der Dekommodifizierung in den Ländern dieses Typs am höchsten und die Stratifikation bzw. soziale Schichtung nur gering ausgeprägt ist. Die Länder, die vor allem dieses Architekturprinzip angewendet haben, sind z. B. Schweden, Dänemark und Norwegen – also vor allem skandinavische Länder.

Hauptmerkmale des sozialdemokratischen Sozialstaats:

- Dienstleistungen sind wichtiger Bestandteil der Sozialpolitik
- monetäre Leistungen sehr einheitlich
- Finanzierung durch hohe Steuern
- hohe Dekommodifizierung
- hohe Einkommensgleichheit und geringe Stratifikation

4.3. Konsequenzen der Sozialstaatsarchitekturen

Auch wenn kein Land der Welt die drei beschriebenen Typen zu 100 % repräsentiert, lassen sich die meisten Länder relativ eindeutig einem der drei Konstruktionsprinzipien zuordnen. Wie bei der Beschreibung an einigen Stellen bereits deutlich wurde, hat die Art und Weise, wie ein Sozialstaat konstruiert ist, erkennbare Konsequenzen.

Merkmale der drei Sozialstaatsarchitekturen

	Liberal	Konservativ	Sozialdemokratisch
Dekommodifizierung	niedrig	mittel	stark
Stratifikation	mittel	stark	schwach
Armutsquote	hoch	mittel	gering
Frauenerwerbsquote	mittel	niedrig	hoch
Öffentliche Beschäftigung	gering	mittel	hoch
Steuern	niedrig	mittel	hoch
Beiträge	gering	hoch	gering

Sozialdemokratischer Sozialstaat im Vergleich vorn

Die Konsequenzen sind vor allem dann deutlich zu erkennen, wenn man die unterschiedlichen Typen miteinander vergleicht. So ist die Armutsquote in den sozialdemokratisch geprägten, skandinavischen Ländern niedriger als in den liberalen und konservativen Ländern. Die Erwerbsquote von Frauen ist in den Ländern des sozialdemokratischen Typs am höchsten. Diese Ergebnisse werden vor allem über Sozialleistungen erzielt, die in vielen Bereichen auch in Form von Dienstleistungen und nicht nur als monetäre Leistungen erbracht werden. Dementsprechend ist der Anteil der öffentlichen Beschäftigung in diesen Ländern größer als in Kontinentaleuropa.

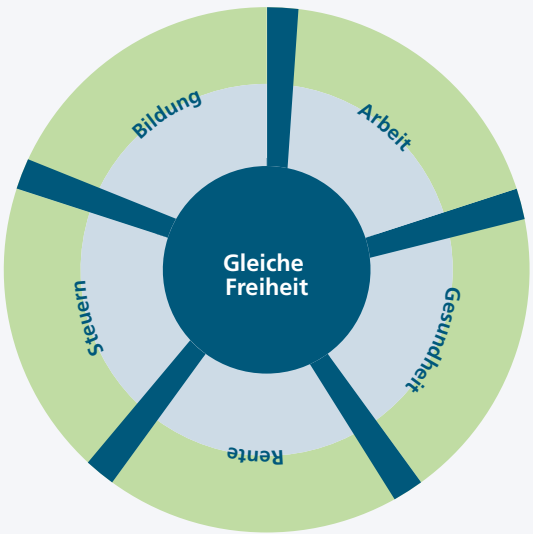
Finanzierung über Steuern

Natürlich sind solche Strukturen nicht kostenlos zu haben. Die Finanzierung wird vornehmlich über Steuern praktiziert, Sozialversicherungsbeiträge spielen eine

untergeordnete Rolle. Die Abgabenlast ist in den sozialdemokratischen Ländern also höher als in den liberalen und konservativen Ländern. Allerdings führt die höhere Abgabenlast nicht etwa dazu, dass die wirtschaftliche Leistungskraft darunter leidet, wie manche Vertreter liberaler und konservativer Positionen nicht müde werden zu behaupten.

Dienstleistungsausgaben bringen langfristige Rendite

Vielmehr gibt es keinen erkennbaren negativen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und der Abgabenquote eines Landes. Vor allem die Dienstleistungsausgaben für Kinderbetreuung und Bildung, aber auch die intensiven Aus- und Weiterbildungsangebote für Arbeitslose haben vermutlich mittel- und langfristig deutlich höhere Renditen als Steuersenkungen. Durch die qualitativ hochwertigen und allen zugänglichen sozialen Dienstleistungen kommen also viel weniger Menschen überhaupt in eine Situation, in der sie auf dauerhafte Unterstützung des Staates angewiesen sind. Der sozialdemokratische Sozialstaat ist also ein vorsorgender Sozialstaat.



Vorsorgender Sozialstaat: Er versucht Notlagen von vorneherein zu verhindern, z. B. durch gute Bildung, Gesundheitsvorsorge und aktive Arbeitsmarktpolitik.

Nachsorgender Sozialstaat: Er ist die Versicherung gegen existenzielle Not und ergänzt den vorsorgenden Sozialstaat.

Abb. 4: Die Verbindung von vorsorgendem und nachsorgendem Sozialstaat

Hohe soziale Durchlässigkeit

Insgesamt führt der sozialdemokratische Sozialstaat dazu, dass die Durchlässigkeit der sozialen Schichten größer ist. Und dadurch, dass auch Kinder aus sozial schwachen Familien in den Genuss guter Bildungsangebote kommen, werden in den skandinavischen Ländern Potenziale genutzt, die man hierzulande ungenutzt lässt.

Vorsorgender Sozialstaat verwirklicht

Hinzu kommt, dass geringe Bildung mit einem extrem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko verbunden ist. Damit sind wiederum Folgekosten in Form unzureichender Rentenansprüche verbunden. Ein umfangreicher Sozialstaat sozialdemokratischer Prägung kann also die wirtschaftspolitische Position eines Landes stärken. Eine Gesellschaft, die allen Chancen eröffnet, zentrale Güter und Dienstleistungen bereitstellt, eklatante Einkommensunterschiede vermeidet und wirtschaftliche Dynamik besitzt, kann ohne eine starke Rolle des Staates nicht verwirklicht werden. Allerdings muss auch erwähnt werden, dass seit den 1980er Jahren alle Sozialstaatstypen einen Liberalisierungsprozess durchlaufen haben. Das gilt weniger für die Höhe der staatlichen Sozialleistungen, sondern vor allem für Privatisierungsprozesse und den Bereich der Daseinsvorsorge und Infrastruktur (vgl. Höpner u. a. 2001)

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Liberale und konservative Sozialstaaten schaffen es nicht, ihren Bewohnern in ausreichendem Maß gleiche Freiheit und Teilhabe zu gewährleisten.
- Der sozialdemokratische Sozialstaat erfüllt diese Anforderungen vor allem dank sehr gut ausgebauter öffentlicher Infrastruktur besser und zuverlässiger.
- Die öffentlichen Aufwendungen für Sozialleistungen in den Länder mit sozialdemokratischen Sozialstaaten sind für diese kein wirtschaftlicher Nachteil. Im Gegenteil zeichnen sich diese Länder durch hohe wirtschaftliche Dynamik aus.

Zum Weiterlesen:
Martin Höpner/ Alexander Petring/ Daniel Seikel/ Benjamin Werner (2011), Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 63 (1), S. 1–32.

Analog zu den verschiedenen Architekturen des Sozialstaats haben sich auch mehrere Varianten des Kapitalismus, man spricht vom **koordinierten** und **unkoordinierten Kapitalismus**, herausgebildet. Sie lassen sich in Bezug auf die Finanzierung der Unternehmen, die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen und des Schul- und Ausbildungssystems sowie hinsichtlich der Beziehungen der Unternehmen unterscheiden (vgl. Lesebuch 2: Wirtschaft und Soziale Demokratie, Kapitel 3.2.).

Vorsorgender Sozialstaat

Matthias Platzeck

„In jüngerer Zeit gehen die ‚alten' sozialen Fragen der Armut und der Arbeitslosigkeit mit neuen Fehlentwicklungen zunehmend gefährliche Mischungsverhältnisse ein: Festzustellen sind massive Bildungs- und Ausbildungsdefizite; das vermehrte Auftreten von Fehlernährung mit der Folge von Zivilisationskrankheiten wie Übergewicht und Diabetes; Suchtprobleme und unnötiger früher körperlicher Verfall; Tendenzen der Desintegration bei bestimmten Gruppen von Einwanderern; rückläufiger Aufstiegswille sowie verbreitete Mut- und Hoffnungslosigkeit. Solche Fehlentwicklungen verstärken sich zudem wechselseitig. [...]

So entstehen soziale Teufelskreise aus Armut, mangelnder Bildung, schwindenden Erwerbschancen, Sozialtransferkarrieren, weiterem Motivationsverlust – und damit weiter schwindenden Chancen, jemals wieder ein Leben aus eigener Kraft zu führen. Weder zeitweilige Geldknappheit noch zeitweilige Erwerbslosigkeit müssten notwendigerweise die großen Bedrohungen sein, als die sie in Deutschland von vielen Menschen erlebt werden – nämlich dann nicht, wenn klar wäre, dass ‚einmal arm' nicht zugleich ‚immer arm' heißt, ‚einmal arbeitslos' nicht dasselbe bedeutet wie ‚immer arbeitslos'. Genau diese Angst aber ist in Deutschland besonders weit verbreitet – bis tief in die Mitte unserer Gesellschaft.

Offensichtlich ist, dass der bestehende nachsorgende Sozialstaat den Menschen diese Angst nicht nimmt. Genau das untergräbt seinen guten Namen. Deshalb setzt der Vorsorgende Sozialstaat intensiv auf hochwertige Bildung und auf Gesundheitsprävention von Anfang an. Er fördert Beschäftigungsfähigkeit und er verhindert dadurch Armut. Wer immer in den kommenden Jahrzehnten in Deutschland eine Rente beziehen will, muss ein dringendes Interesse daran haben, das Leitbild des Vorsorgenden Sozialstaates zu verwirklichen. Vorsorgender Sozialstaat und funktionierende Wirtschaft sind zwei Seiten derselben Medaille. Wer eine prosperierende Wirtschaft will, muss unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts zugleich für einen Sozialstaat eintreten, der systematisch in die Menschen und die soziale Infrastruktur investiert. [...] Er [der Vorsorgende Sozialstaat] bedeutet damit ausdrücklich nicht die Abkehr von Sicherheit und Teilhabe, sondern schafft erst die Voraussetzungen dafür, dass Sicherheit und Teilhabe für alle in Zukunft wieder möglich werden. Gewiss, der Vorsorgende Sozialstaat ist ein anspruchsvolles Vorhaben, das nicht über Nacht zu verwirklichen sein wird. Diese grundsätzliche Richtung entschlossen einzuschlagen ist – gerade deshalb – eine der wichtigsten Aufgaben der Sozialdemokratie im 21. Jahrhundert." (Platzeck 2007: 229–232)

Zum Weiterlesen:
Sven Jochem (2012), Der „vorsorgende Sozialstaat" in der Praxis, Beispiele aus der Arbeits- und Sozialpolitik der skandinavischen Länder, Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

5. HERAUSFORDERUNGEN AN DEN SOZIALSTAAT

In diesem Kapitel

- wird populäre Kritik am Sozialstaat vorgestellt und eingeordnet;
- werden tatsächliche Herausforderungen in den Bereichen Globalisierung, Strukturwandel der Wirtschaft und Arbeit, Demografie und sozialer Wandel besprochen;
- wird gezeigt, dass diese Herausforderungen eine andere Architektur, aber keinen Abbau des Sozialstaats erfordern.

„In Zeiten, wo Verteilungskonflikte, die wie in der alten idyllischen Bundesrepublik nicht dadurch friedlich gelöst werden können, dass man am Schluss irgendwie Zuwächse verteilt, wo das jedenfalls nicht mehr sicher ist auf absehbare Zeit, werden plötzlich Gerechtigkeits- und Gleichheitsfragen von einer neuen und vielleicht anderen Dringlichkeit." (Thierse 2005: 13)

Neue Verteilungsfragen? Was hat sich verändert?

Wenn Wolfgang Thierse recht hat, dann stellt sich die Frage, was die Gegenwart von der „alten idyllischen Bundesrepublik" unterscheidet. Was ist der Grund dafür, dass sich die Verteilungsfragen nicht mehr vorrangig um Zuwächse drehen? Welche Umstände haben dazu geführt, dass die Sozialpolitik heute vor anderen Aufgaben steht als noch vor einigen Jahrzehnten?

Vier Entwicklungen: Globalisierung, demografischer, sozialer und Strukturwandel

Die wichtigsten Veränderungen lassen sich an vier Entwicklungen festmachen: Globalisierung, Strukturwandel in Wirtschaft und Arbeit, demografischer Wandel sowie sozialer Wandel. Diese Entwicklungen werden manchmal dazu verwendet, um nicht nur einzelne Regeln des Sozialstaats zu kritisieren, sondern ihn insgesamt einer pauschalen Kritik zu unterwerfen.

Kritik am Sozialstaat: populär, aber ....

So wird immer wieder behauptet, der deutsche Sozialstaat sei zu groß und zu generös. Altbundespräsident Roman Herzog meinte der vom Arbeitgeberverband der Metallindustrie finanzierten Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft[8] zur Seite stehen zu müssen, indem er verlautbaren ließ: „Aber für viele ist es komfortabler, sich vom Staat aushalten zu lassen, als sich anzustrengen und

8 Zu Hintergründen siehe Speth (2004).

etwas zu leisten. Das ist eine zum Himmel schreiende Ungerechtigkeit für alle, die arbeiten" (Anzeige in der FAS vom 25. November 2001).

... meist undifferenziert ...

Auch der Philosoph Peter Sloterdijk meinte 2009 neoliberalen Argumenten beipflichten zu müssen: „Den liberalen Beobachtern des nehmenden Ungeheuers, auf dessen Rücken das aktuelle System der Daseinsvorsorge reitet, kommt das Verdienst zu, auf die Gefährdungen aufmerksam gemacht zu haben, die den gegebenen Verhältnissen innewohnen. Es sind dies die Überregulierung, die dem unternehmerischen Elan zu enge Grenzen setzt, die Überbesteuerung, die den Erfolg bestraft, und die Überschuldung, die den Ernst der Haushaltung mit spekulativer Frivolität durchsetzt im Privaten nicht anders als im Öffentlichen."

... oder ohne Bezug zur Realität

Sein Rezept gegen das staatliche Ungeheuer ist eine „Neuerfindung" der Gesellschaft: „Sie wäre nicht weniger als eine Revolution der gebenden Hand. Sie führte zur Abschaffung der Zwangssteuern und zu deren Umwandlung in Geschenke an die Allgemeinheit, ohne dass der öffentliche Bereich deswegen verarmen müsste" (FAZ vom 10. Juni 2009).

Kein negativer Zusammenhang: Wirtschaft und Sozialstaat

Wie in Kapitel 7.1. (Steuerpolitik) und in Kapitel 4 (Materialien, Bauweisen und Architekturen des Sozialstaats) gezeigt wird, halten solche Aussagen einer Überprüfung nur sehr eingeschränkt stand: Erstens ist der deutsche Sozial- und Steuerstaat im internationalen Vergleich nur von mittlerer Größe. Zweitens gibt es keinen negativen Zusammenhang zwischen der Größe des Sozialstaats und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes.

Ungleiche Finanzierung resultiert aus extrem ungleicher Verteilung

Drittens trifft es zwar zu, dass 2007 knapp ein Viertel (24,4 %) der Steuerpflichtigen (mit jährlichen Einkünften von über 40.000 Euro) 79,7 % der Lohn- und Einkommensteuern in Deutschland zahlte. Das liegt jedoch schlicht daran, dass 10,9 Millionen oder mehr als ein Viertel (28,5 %) aller Steuerpflichtigen im Jahr 2007 Gesamteinkünfte von höchstens 10.000 Euro hatten. Die Hälfte der Steuerpflichtigen hatte jährliche Einkünfte von unter 22.500 Euro und zahlte 3,6 % der Einkommensteuer (Statistisches Bundesamt 2011a).

Vermögensungleichheit hat sich verschärft

Diese von Sloterdijk als Überbesteuerung bezeichnete Situation führte nun dazu, dass die Vermögensungleichheit in Deutschland in den letzten Jahren immer weiter zugenommen hat. Etwas mehr als ein Viertel aller Erwachsenen (27 %)

verfügte 2007 über kein persönliches Vermögen oder war verschuldet, während das reichste Zehntel der Bevölkerung über ein Nettogesamtvermögen von mindestens 222.000 Euro verfügte.

10 % besitzen 60 %, 70 % besitzen 9 %

Die reichsten 10 % Deutschlands verfügen über mehr als 60 % des Gesamtvermögens. Die untersten 70 % der Bevölkerung haben einen Anteil am Gesamtvermögen von unter 9 % (Frick und Grabka 2009). Wer vor diesem Hintergrund die gegenwärtigen „Gefährdungen" in einer Überbesteuerung sieht und Sozialpolitik in Zukunft in Form von Almosen und Geschenken betreiben will, dem ist zumindest ein origineller Umgang mit der Realität zu bescheinigen. Vielleicht hat er sie auch weitgehend ignoriert.

Ernstzunehmende Hinweise

Neben solchen pauschalen Kritiken gibt es jedoch auch Hinweise, die ernster zu nehmen sind. Solche Kritiken beziehen sich auf soziale, ökonomische und lebensweltliche Veränderungen in den vergangenen Jahrzehnten, durch die die hergebrachten Strukturen des Sozialstaats tatsächlich herausgefordert werden. Bevor man daraus nun voreilig die Notwendigkeit eines Sozialstaatsabbaus folgert, lohnt es, diese veränderten Rahmenbedingungen genauer zu betrachten. Wie Kapitel 7 (Zentrale Bereiche des Sozialstaats) zeigt, erfordern die gleich beschriebenen Entwicklungen keine pauschalen, sondern differenzierte Antworten:

> *„Umbau und Modernisierung statt Abbau und Verteufelung des Sozialstaates lautet die Antwort der Gestaltungslinken auf die neue Herausforderung. An diesem Scheideweg offenbaren sich in beispielhafter Klarheit die Unterschiede zwischen den Richtungen und Kräften, welche die Debatte hierzulande beherrschen. Die Rechten, die konservativen wie neoliberalen, wollen den Augenblick nutzen, um den Sozialstaat entscheidend zu schwächen, und seinen Anwälten die Glaubwürdigkeit nehmen, damit sie mit der Abrissbirne anrücken können. […] Die populistischen Anklagen der Protest-Linken gegen jeden Versuch, den Sozialstaat zu modernisieren, sind nur eine andere Variante seiner existenziellen Gefährdung. Sie schüren die Illusion, es könne alles beim Alten bleiben, wenn nur der gute Wille vorhanden sei."* (Gabriel 2008: 305 f.)

Zum Weiterlesen:
Christoph Butterwegge (2005), Krise und Zukunft des Sozialstaats. Wiesbaden, S. 75–114.

5.1. Globalisierung

Von Thomas Rixen

In der öffentlichen Debatte gilt die wirtschaftliche Globalisierung als eine der wichtigsten Herausforderungen für die Aufrechterhaltung eines ausgebauten Sozialstaats. Immer wieder werden sozialpolitische Kürzungsmaßnahmen mit dem Hinweis auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefordert und bisweilen auch durchgesetzt.

Globalisierung ist ein vielschichtiger Begriff, der sich auf verschiedene Internationalisierungsprozesse beziehen kann. Man spricht von kultureller, sozialer, politischer und vor allem wirtschaftlicher Globalisierung. Wirtschaftliche Globalisierung hat drei wesentliche Triebfedern: den Abbau von Handelsbarrieren, den Aufstieg der Schwellenländer und technische Innovationen.

Diese popularisierte und von interessierter Seite häufig wiederholte Argumentation ist den meisten Leserinnen und Lesern sicherlich vertraut. Dabei ist es bei genauerer Betrachtung gar nicht selbstverständlich, dass die Globalisierung tatsächlich eine Gefahr für den Sozialstaat darstellt.

Es gibt verschiedene theoretische Perspektiven auf den Zusammenhang zwischen der gestiegenen internationalen wirtschaftlichen Verflechtung und dem Sozialstaat. Vereinfachend werden diese hier in zwei Gruppen – Globalisierungsoptimisten und -pessimisten – unterteilt. Beide werden im Folgenden vorgestellt. Danach wird kurz skizziert, wie die meisten Regierungen bisher auf die Herausforderung Globalisierung reagiert haben. Abschließend wird eine alternative Politikoption diskutiert, nämlich die Globalisierung oder wenigstens Europäisierung der Sozialpolitik.

Die Globalisierungsoptimisten

Die Optimisten argumentieren, dass der Sozialstaat durch die Globalisierung nicht unter Druck gerät. Sie verweisen darauf, dass die Ausgestaltung des Sozialstaats eine nationale politische Entscheidung sei, die von den bestehenden nationalen politischen Institutionen und Mehrheitsverhältnissen abhänge. Selbst wenn der internationale Wettbewerb Druck in Richtung des Abbaus des Sozialstaats ausübe, führe dies nicht zwangsläufig dazu, dass es tatsächlich so kommt, solange eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger einen ausgebauten Sozialstaat wünscht (vgl. Swank 2002).

Zum Weiterlesen:
Lesebuch 2: Wirtschaft und Soziale Demokratie , Kapitel 3.3.

Joseph Stiglitz (2006), Die Chancen der Globalisierung, München.

Sozialstaat als politische, nicht wirtschaftliche Entscheidung

Globalisierung führt zu einem Ausbau des Sozialstaats

Die „Kompensationsthese"

Manche gehen noch weiter und argumentieren, dass die Globalisierung den Ausbau des Sozialstaats befördern könnte. Sie verweisen darauf, dass internationaler Handel zu größerem Wohlstand führt und somit der Verteilungsspielraum für den Sozialstaat steigt. Außerdem argumentieren sie, dass ein gut funktionierender Sozialstaat eine Voraussetzung dafür ist, dass die Liberalisierung der Märkte überhaupt politisch durchsetzbar ist. Nur wenn die Bürgerinnen und Bürger sicher sein können, dass sie gegen die Risiken der internationalen Märkte sozial abgesichert sind, tragen sie die politische Entscheidung zur Liberalisierung mit. Demnach würden sich der Globalisierungsprozess und der Ausbau des Sozialstaats wechselseitig verstärken (vgl. Rodrik 1998).

Bestimmte Kapitalismusvarianten setzen auf den Sozialstaat

Sozialstaat als komparativer institutioneller Vorteil

Etwas anders argumentieren die Vertreter des Ansatzes der „Spielarten des Kapitalismus".[9] Sie verweisen darauf, dass durch internationalen Handel eine Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung und damit eine weiter gehende Spezialisierung ermöglicht werden.

Sozialstaat erlaubt Spezialisierung

Sie gehen davon aus, dass das institutionelle Gefüge einer Volkswirtschaft – zu dem auch der Sozialstaat gehört – gut zusammenpasst und sich wechselseitig in einer Art und Weise verstärkt, die eine Spezialisierung auf die jeweiligen komparativen Vorteile ermöglicht. Die Erwartung ist deshalb, dass der Sozialstaat im Zuge einer Intensivierung des internationalen Handels in jenen Ländern, in denen er bereits gut ausgebaut war, noch weiter ausgebaut wird. Demgegenüber könnte es in den angelsächsischen Ländern auch zu einem Abbau kommen. Grundsätzlich muss die Globalisierung also auch nach dieser Ansicht keine Gefahr für den Sozialstaat darstellen.

Ein klassisches Beispiel für einen **komparativen Vorteil** ist die Herstellung von Wolle und Wein. Aufgrund der natürlichen Bedingungen kann Wein besser in Portugal, Wolle jedoch günstiger in Schottland produziert werden. Wenn beide Länder sich auf ihre Produkte konzentrieren und Handel treiben, anstatt jeweils beides herzustellen, sollten beide profitieren.

Sozialpolitik als Kostenfaktor

Die Globalisierungspessimisten

Die Pessimisten betonen dagegen, dass sozialpolitische Maßnahmen für international tätige Unternehmen einen Kostenfaktor darstellen. Da sie die Wahl haben,

9 Vgl. Lesebuch 2: Wirtschaft und Soziale Demokratie, Kapitel 3.3.

auch in anderen Ländern zu produzieren, werden sie Standorte wählen, die es ihnen ermöglichen, Lohnkosten, Steuern und andere Abgaben, mit denen der Sozialstaat finanziert wird, zu minimieren. Gleiches gilt für Kapitalbesitzer, die in Ländern mit einer niedrigen Steuerbelastung investieren können (vgl. Scharpf 2000).

Sozialpolitischer Unterbietungswettbewerb

Da Unternehmen, Kapital und auch viele hoch qualifizierte Arbeitskräfte international mobil sind, entsteht ein Wettbewerb zwischen den Regierungen um die niedrigsten Steuersätze und Sozialstandards. Im Ergebnis, so die Globalisierungspessimisten, kommt es überall zu einem Abbau des Sozialstaats („race to the bottom"). Damit dieser Wettbewerbsdruck entsteht, ist es nicht unbedingt notwendig, dass Kapital und Unternehmen tatsächlich das Land verlassen, sondern es reicht, dass sie damit drohen.

Entscheidend sei die Liberalisierung des Kapitalverkehrs

Die Pessimisten glauben nicht, dass es die Internationalisierung der Wirtschaft an sich ist, die den Wettbewerbsdruck erzeugt, sondern die Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Während die Position der Optimisten durchaus Sinn mache, solange man es alleine mit dem Güterhandel zu tun habe, entwickelt sich nach ihrer Ansicht die Dynamik des Systemwettbewerbs vor allem durch die Kapitalverkehrsliberalisierung.

Überwälzung der Kosten auf nicht mobile Faktoren

Die Globalisierungspessimisten sagen voraus, dass es eine Weile dauern kann, bis sich der Effekt tatsächlich zeigt. Aufgrund der Möglichkeiten der mobilen Faktoren, sich der Besteuerung zu entziehen, kommt es in einem ersten Schritt zunächst zu einer Überwälzung der Kosten des Sozialstaats auf nicht mobile Produktionsfaktoren, sprich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Kapitaleinkommen werden niedriger besteuert als Arbeitseinkommen. Da aber Reiche meist mehr Kapitaleinkommen haben als Arme, sinkt auch die effektive Progressivität der Besteuerung (vgl. Kapitel 7.1. Steuern). Die Finanzierung wird ungerechter und der Sozialstaat erreicht seine Ziele nicht mehr. Langfristig kann dies zu einem Abbau des Sozialstaats führen.

Wie wurde bisher reagiert?

Abbau des Sozialstaates? – kein einheitliches Bild

In der wissenschaftlichen Literatur herrscht Uneinigkeit darüber, ob die Globalisierung tatsächlich zu einem Abbau des Sozialstaats geführt hat. In quantitativ vergleichenden Studien wurde zunächst festgestellt, dass es bis Mitte der 1990er Jahre keine Absenkung der Sozialausgaben und Steuereinnahmen gab. Allerdings ist an diesen Untersuchungen u. a. kritisiert worden, dass die Indikatoren nicht sinnvoll gewählt sind. An den aggregierten, also zusammengefassten Sozi-

alausgaben lässt sich nicht ablesen, wie individuelle Leistungen ausgestaltet sind. Es ist durchaus möglich, dass die Gesamtausgaben stabil bleiben, wenn die Zahl der Leistungsempfänger steigt, deren jeweilige Leistungen aber sinken. Qualitativ ausgerichtete Studien finden denn auch Belege dafür, dass es tatsächlich in dem untersuchten Zeitraum Leistungskürzungen und Eingrenzungen des Kreises der Anspruchsberechtigten gab. Ähnliches gilt für die Einnahmenseite. Deren Höhe gibt keine Auskunft über die Struktur der Steuereinnahmen. Tatsächlich finden sich empirische Belege dafür, dass sich die Steuerbelastung von Kapital auf Arbeit verschoben hat. Außerdem ist kritisiert worden, dass der Untersuchungszeitraum der Studien nur bis Mitte der 1990er Jahre reiche.

Zum Weiterlesen:
Philipp Genschel (2003), Globalisierung als Problem, als Lösung und als Staffage, in: Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf, Michael Zürn (Hg.), Die neuen internationalen Beziehungen – Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, S. 429–464.

Herbert Obinger und Peter Starke (2007), Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980–2001: Konvergenz, Divergenz und Persistenz, in: Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 38), S. 470–495.

Der Wettbewerbsdruck wirkt in der Praxis

In neueren Studien, die einen längeren Zeitraum untersuchen, zeigt sich, dass es im Zuge der Globalisierung schließlich doch zu einer Absenkung der Sozialausgaben gekommen ist (vgl. Busemeyer 2009). Insgesamt spricht also einiges dafür, dass die Regierungen in der Praxis mit einem Abbau sozialpolitischer Leistungen auf die Globalisierung reagiert haben. Damit soll aber keineswegs behauptet werden, dass dies die einzig mögliche Reaktion auf die Herausforderung der wirtschaftlichen Globalisierung ist. Ganz im Gegenteil sind Alternativen zu der bisher verfolgten Politik denkbar, die den Sozialstaat globalisierungsfest machen würden. Diese sollen im Folgenden kurz diskutiert werden.

Ein Ausweg: Globale und europäische Sozialpolitik?

Angesichts des Wettbewerbsdrucks, dem der Sozialstaat ausgesetzt ist, stellt sich die Frage, wie man auf diese Herausforderung reagieren sollte.

Eine intuitiv einleuchtende Lösung wäre es, die Institutionen des Sozialstaats auf die internationale Ebene zu heben. Die Globalisierung der Wirtschaft muss mit der Globalisierung der Sozialpolitik beantwortet werden. Wenn dies gelänge, wäre den mobilen Faktoren die Möglichkeit genommen, sich den Kosten des Sozialstaats durch das Ausweichen in andere Länder zu entziehen. Allerdings ist diese Lösung angesichts der großen Unterschiede, die zwischen den Sozialstaaten bestehen, gegenwärtig politisch kaum durchsetzbar. Außerdem ist es zweifelhaft, ob eine internationale Sozialpolitik unter den gegebenen Bedingungen normativ wünschenswert wäre. Angesichts der engen Verbindung zwischen Sozialstaat und Demokratie müsste sie mit der Demokratisierung der internationalen Entscheidungsebene einhergehen. Auch das ist noch utopisch.

In der Europäischen Union[10] liegen die Dinge etwas anders. Zwar hat die EU keine Kompetenzen zur Errichtung eines Sozialstaats. Während die supranationalen Institutionen im Bereich der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes verbindliche Entscheidungen treffen können („negative Integration"), sind ihr im Bereich der „positiven Integration", das heißt bei der sozialpolitischen Regulierung des Marktes, die Hände gebunden (vgl. Scharpf 1999).

Trotzdem findet eine Koordination unterschiedlicher Sozialpolitiken auf freiwilliger Basis statt. Außerdem verfügt die EU über eine institutionelle Struktur, die in Zukunft so weiterentwickelt werden könnte, dass auch verbindliche Regeln festgelegt werden können. Dabei geht es weniger um die vollständige Harmonisierung der Sozialpolitiken. Dies scheint angesichts der unterschiedlichen sozialpolitischen Traditionen in Europa unrealistisch. Vielmehr geht es darum, auf europäischer Ebene verbindliche Mindeststandards festzulegen. Die SPD bekennt sich zum Ziel einer solchen Sozialunion.

„Die Europäische Union muss unsere politische Antwort auf die Globalisierung werden. […] Neben die Wirtschafts- und Währungsunion muss die europäische Sozialunion mit gleichem Rang treten. [...] Wir wollen Sozialsysteme nicht vereinheitlichen, uns aber mit den anderen Mitgliedstaaten auf einen sozialen Stabilitätspakt verständigen." (Hamburger Programm 2007: 26, 28)

Zum Weiterlesen:
Marius R. Busemeyer u. a. (2006), Politische Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell – eine Landkarte der Interessen, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

5.2. Strukturwandel in Wirtschaft und Arbeit

Erste Jahrzehnte der BRD: stetiges Wachstum des Industriesektors

Ein Merkmal der ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik war das stetige Wachstum des Industriesektors. Die Beschäftigtenzahlen in diesem Bereich nahmen bis in die 1970er Jahre ständig zu – und ebenso die Löhne. Die steigenden Löhne führten dazu, dass die Bevölkerung einen geringeren Anteil des Einkommens für Unterkunft und Nahrung ausgeben musste und mehr Geld für Konsumgüter zur Verfügung hatte.

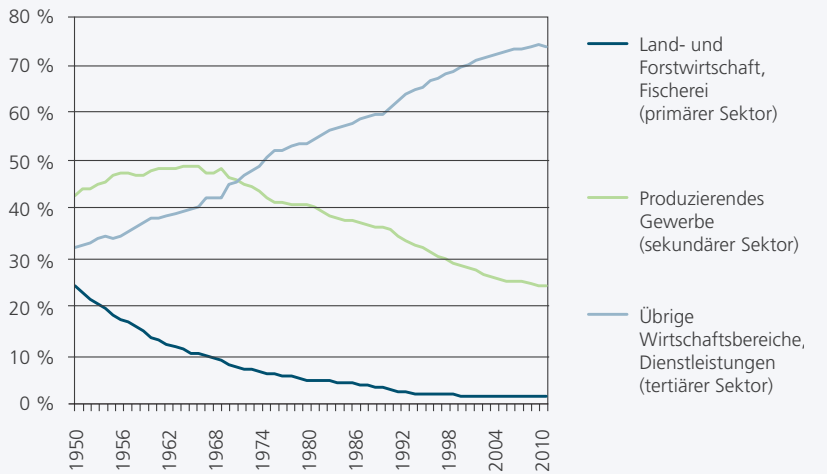
10 Siehe zum Thema „Europäische Sozialpolitik" auch Lesebuch 4: Europa und Soziale Demokratie (2010).

1960er Jahre: Periode der Erstausstattung

Die 1960er Jahre waren eine Periode der Erstausstattung mit Kühlschränken, Waschmaschinen, Toastern und Autos für die meisten deutschen (und europäischen) Haushalte. Die steigenden Einkommen führten zu steigender Nachfrage nach den Produkten des Industriesektors. In diesen Bereichen waren zudem große Produktivitätssteigerungen möglich, was zu sinkenden Preisen und noch mehr Nachfrage führte. Es entstand ein sich selbst verstärkender Prozess von Produktivitätsgewinnen, steigender Nachfrage, Produktionssteigerung und erneuten Produktivitätsgewinnen. Die Beschäftigtenzahl im Industriesektor nahm weiter zu, ebenso wie Einkommen und Nachfrage.

Zusätzlich gab es eine positive Rückkopplung zwischen dem traditionellen Sektor (Landwirtschaft, Handwerk) und dem modern-industriellen Sektor: Fehlende Arbeitskräfte des modern-industriellen Sektors konnten durch den traditionellen Sektor ausgeglichen werden, während der traditionelle Sektor von den Innovationen des modernen Sektors profitierte.

Zum Weiterlesen:
Burkart Lutz (1989), Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriellkapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt am Main/New York.



Quelle: Statistisches Bundesamt (2012a)

Abb. 5: Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren in Deutschland[11]

Lesebeispiel: Im Jahr 1966 beispielsweise waren rund 10 % aller Beschäftigten im primären Sektor, knapp 49 % im sekundären und ca. 41 % im tertiären Sektor beschäftigt.

11 Bis 1990 früheres Bundesgebiet, 1950 bis 1959 ohne Berlin und Saarland.

In den 1970er und 1980er Jahren wandelte sich diese Situation. Die Phase der „Erstausstattung" war vorüber. Die Konsumenten legten mehr Wert auf Qualität und weniger auf Quantität. Die Nachfrage stieg also nicht mehr, auch wenn durch Produktivitätsgewinne Preissenkungen möglich waren. Dementsprechend nahm auch die Beschäftigung in diesem Bereich nicht mehr zu, sondern stagnierte zunächst und begann langsam zu sinken.

Ab 1970er Jahren: Beschäftigungsrückgang im Industriesektor

Die Nachfrage wandte sich verstärkt Dienstleistungen zu. Dieser Sektor gewann seit den 1970er Jahren an Bedeutung, was auch die Zunahme der Beschäftigtenzahlen dokumentiert. Die Zugewinne in diesem Bereich bleiben in Deutschland jedoch hinter dem Rückgang im Industriesektor zurück. Es lohnt sich deshalb, diesen Bereich etwas genauer zu betrachten. Schließlich gab es auch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine ähnliche Verschiebung: von der Agrarwirtschaft zur Industriewirtschaft. Was unterscheidet also diese Veränderungsprozesse?

Mehr Bedeutung: der Dienstleistungsbereich

Dienstleistungen können sehr unterschiedliche Dinge sein: Einige Dienstleistungen werden überwiegend für Unternehmen bereitgestellt, andere überwiegend für private Haushalte. Es gibt hoch qualifizierte Dienstleistungen und es gibt einfache Dienstleistungen, die nur eine geringe Qualifikation erfordern. Allen personalintensiven Dienstleistungen ist jedoch gemein, dass sie nur ein sehr eingeschränktes Potenzial zu Produktivitätssteigerungen besitzen. Zwar können sich Bedienungen, Ärztinnen und Krankenpfleger oder Lehrer in der gleichen Zeit um mehr Gäste, Kranke oder Schüler kümmern. Darunter leidet allerdings sehr schnell die Qualität der Dienstleistungen.

Personalintensive Dienstleistungen: Produktivität nur begrenzt steigerbar

Personalintensive Dienstleistungen sind also nicht im gleichen Maße für Produktivitätssteigerungen zugänglich, wie es bei der Produktion im verarbeitenden Sektor der Fall ist. Steigende Löhne und gleichzeitig sinkende Preise – also der Kreislauf der „goldenen Jahre" – sind nicht ohne weiteres möglich. Steigen die Löhne wie im industriellen Sektor, wird das Beschäftigungswachstum im Dienstleistungsbereich mit geringeren Qualifikationsanforderungen gebremst.

Eine Zunahme der Lohnungleichheit wäre eine Alternative, die in den vergangenen Jahren auch verstärkt zu beobachten ist. Dies ist jedoch aus einer Gerechtigkeitsperspektive nur schwer zu rechtfertigen. Denn die geringeren Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung haben ihren Grund nicht in der Leistung der Beschäftigten, sondern in der Natur der Arbeit. Beide Alterna-

Ungleichere Löhne; Arbeitsplatzverlust?

tiven – zunehmende Lohnungleichheit oder Verlust von Arbeitsplätzen – sind nicht sonderlich attraktiv.

Neue Anforderungen an Aus- und Weiterbildung

Eine dritte Alternative könnte darin bestehen, sich auf die höher qualifizierten Dienstleistungen zu konzentrieren. Ein einfacher Wechsel von einem Industriearbeitsplatz zu einem Dienstleistungsarbeitsplatz ist jedoch oft nicht ohne weiteres möglich, denn es sind andere und zum Teil höhere Qualifikationsanforderungen, die dort an die Beschäftigten gestellt werden. Für die Gegenwart und Zukunft bedeutet diese Tendenz, dass Aus- und Weiterbildung eine immer wichtigere Rolle auf dem Arbeitsmarkt spielen.

Neue Erwerbsbiografien treffen auf klassische Struktur der Finanzierung

Doch nicht nur die Bildungspolitik wird von diesen Veränderungen herausgefordert (siehe Kapitel 7.5. Bildung). Auch klassische Bereiche der Sozialpolitik geraten unter Druck. Denn viele Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich entsprechen nur sehr eingeschränkt dem klassischen Normalarbeitsverhältnis. Dieses basiert auf einem auf Dauer angelegten Arbeitsvertrag, einem festen, an Vollzeitbeschäftigung orientierten Arbeitszeitmuster, einem tarifvertraglich normierten Lohn oder Gehalt, der Sozialversicherungspflicht sowie der Weisungsgebundenheit und persönlichen Abhängigkeit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber. Beschäftigung im Dienstleistungsbereich bedeutet hingegen wesentlich öfter Teilzeitbeschäftigung, Selbstständigkeit oder befristete Beschäftigung.

Folge: zu geringe soziale Absicherung

Weil viele soziale Sicherungssysteme noch immer auf eine dauerhafte und möglichst ununterbrochene Erwerbsbiografie ausgerichtet sind (z. B. Rente und Arbeitslosenversicherung), ist es für immer mehr Berufstätige nicht möglich, hinreichend Ansprüche zu erwerben, um sozial abgesichert zu sein.

Geringerer gewerkschaftlicher Organisationsgrad; Tarifabdeckung

Zusätzliche Probleme entstehen dadurch, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in vielen Dienstleistungsbereichen niedriger ist, es hier vergleichsweise wenig Betriebsräte gibt und viele Arbeitgeber nicht Mitglied des Arbeitgeberverbandes sind. Dementsprechend ist die tarifvertragliche Abdeckung geringer und die Überprüfung der Einhaltung der Regeln gestaltet sich schwieriger.

Strukturwandel betrifft vor allem die Bereiche Bildung, Arbeit und Rente

Der Strukturwandel führt also so zu anderen und insgesamt höheren Bildungserfordernissen, zu veränderten Erwerbsbiografien und hat Anteil an der Entwicklung zu ungleicheren Löhnen. Die von diesen Veränderungen besonders betroffenen sozialpolitischen Bereiche sind die Bildungs-, Arbeitslosen- und Rentenpolitik.

5.3. Demografischer Wandel

Erfreulich: gestiegene Lebenserwartung

Die Alterung der Gesellschaft hat eine äußerst erfreuliche Ursache: Die Menschen leben heute länger. Die durchschnittliche Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt ist in den alten Bundesländern zwischen 1980 und 2002 bei Männern von 69,9 auf 75,6 Jahre und bei Frauen von 76,6 auf 81,3 Jahre gestiegen.

Geburtenrückgang

Die zweite Ursache liegt in einem Geburtenrückgang, der besonders stark zwischen 1965 und 1975 zu beobachten war. Nach einer leichten Zunahme der Geburtenzahlen bis 1990 sank die Geburtenrate bis zum Jahr 2007 beständig. Im Jahr 2007 lag in Deutschland die durchschnittliche Kinderzahl je Frau bei 1,37.

Folge: Altersquotient steigt

Die Kombination dieser beiden Entwicklungen führt dazu, dass der Anteil derjenigen, die in einem Alter sind, in dem man wirtschaftlich aktiv ist, gegenüber jenen, die im Ruhestand sind, in den nächsten Jahrzehnten beständig zurückgehen wird.

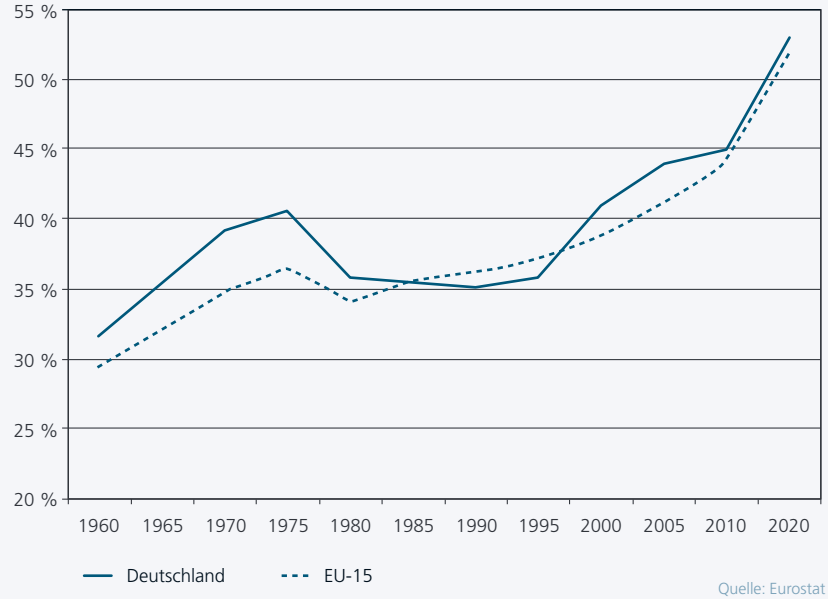


Abb. 6: Entwicklung des Altersquotienten (1960–2020)

Lesebeispiel: 1965 gab es in Deutschland ca. 35 über 60-Jährige pro 100 Menschen zwischen 20 und 59. 2010 sind es hingegen 45 über 60-Jährige.

Zum Weiterlesen:
Erika Schulz und Anke Hannemann (2007), Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2050: Nur leichter Rückgang der Einwohnerzahl?, DIW Wochenbericht Nr. 47/2007, Berlin.

Die Maßzahl hierfür, der so genannte Altersquotient, beschreibt das Verhältnis der Erwerbstätigen zu Rentnern.

Der **Altersquotient** beschreibt das Verhältnis der über 60-Jährigen zu den 20- bis 59-Jährigen.

2005: 44 Rentner auf 100 Erwerbstätige, 2020 ca. 53

Kamen 2005 rechnerisch noch 44 Rentner auf 100 Erwerbstätige, werden es 2020 bereits 53 Rentner sein. Angesichts einer umlagefinanzierten Rentenversicherung wird das Finanzierungsproblem sichtbar: Aus den gegenwärtigen Beiträgen der Erwerbstätigen muss die Altersvorsorge einer wachsenden Zahl von Rentnern finanziert werden. Die öffentlich häufig debattierten Konsequenzen sind höhere Beiträge für die Erwerbstätigen, niedrigere Renten oder höhere Verschuldung.

Wie groß ist die Herausforderung?

Doch wie groß ist die durch diese Veränderungen hervorgerufene Herausforderung genau? Drückt man den Anstieg des Altersquotienten in Prozentzahlen aus, ergibt sich für die 15 Jahre 2005 bis 2020 ein Anstieg von ca. 20 %. Jährlich entspricht das 1,4 %. In den 15 Jahren zwischen 1993 und 2008 betrug das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in Deutschland 1,5 %.

Fazit: Reformbedarf ja – Dramatisierung übertrieben

Wenn wir von einer ähnlichen Wachstumsrate für die nächsten 15 Jahre ausgehen, dann ließe sich ein Absinken der Renten dadurch verhindern, dass wir diesen Reichtumsgewinn in die Rentenversicherung investieren. Auch wenn diese Alternative nicht allzu wahrscheinlich ist, verdeutlichen diese Zahlen die Dimension der Herausforderung. Ein Reformbedarf ist fraglos vorhanden, von einer unabwendbaren Krise der umlagefinanzierten Rente zu sprechen erscheint jedoch übertrieben.

Herausforderungen im Gesundheits- und Pflegesystem

Nun sind nicht nur die staatlichen Rentensysteme von der Alterung der Gesellschaft betroffen: Auch auf das Gesundheitssystem kommen steigende Kosten durch den längeren Ruhestand zu – und auch hier stellt sich die Finanzierungsfrage, denn die Mittel des Gesundheitssystems speisen sich momentan ebenso wie die Rentenversicherung zum größten Teil aus den Beiträgen der Erwerbstätigen. Dass auch das Volumen der Pflegeversicherung zukünftig steigen wird, ist eine weitere vorhersehbare Folge des Alterungsprozesses.

Höhepunkt der Entwicklung im Jahr 2040

Die Prognosen besagen, dass die demografische Entwicklung in Deutschland um das Jahr 2040 herum ihren Höhepunkt erreichen wird. Dort wird also das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern am ungünstigsten sein. In den nächsten Jahrzehnten sind durch die beschriebene Entwicklung also vor allem die Renten- und Gesundheitsversicherung mit Finanzierungsengpässen konfrontiert.

Wenn ein Teil des steigenden Volkseinkommens in die Sozialsysteme investiert wird und gleichzeitig ein größerer Teil der Bevölkerung Beiträge entrichtet, sind diese Herausforderungen jedoch durchaus zu bewältigen. Die Kapitel 7.3. (Rente) und 7.4. (Gesundheit) diskutieren detaillierter mögliche Reaktionen auf die Herausforderung der alternden Gesellschaft.

Lösung: steigendes Volkseinkommen in Sozialsysteme investieren – Details in Kapiteln 7.3. und 7.4.

5.4. Sozialer Wandel

Neben den beschriebenen Veränderungen in den Wirtschaftsstrukturen und den Altersstrukturen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten auch eine Veränderung in den Wertorientierungen vollzogen. Die Lebensformen und -entwürfe sind heute unterschiedlicher, als das vor 50 oder 100 Jahren der Fall war. Das Leben wird weniger stark durch gesellschaftliche Konventionen geprägt. Das Ausmaß individueller Freiheit und Selbstbestimmung hat zugenommen. Die Veränderungen sind vielfältig und werden überwiegend als Zugewinn von Freiheit begrüßt.

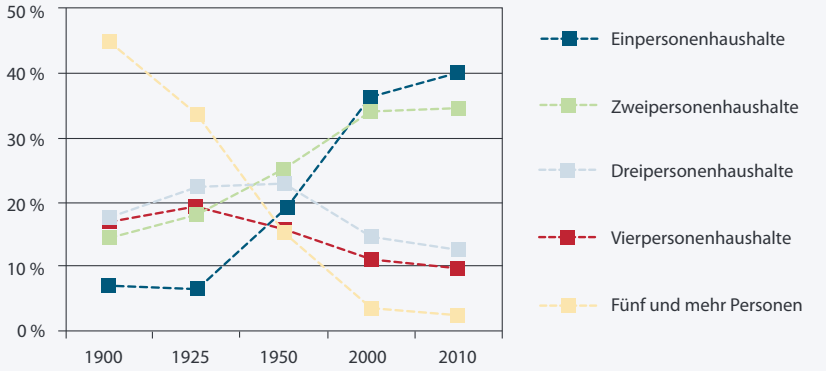
Lebensentwürfe unterschiedlicher – mehr Freiheit und Selbstbestimmung

Exemplarisch lassen sich die Veränderungen in den Lebensgewohnheiten an der Entwicklung der Haushaltsgrößen aufzeigen. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren Haushalte mit fünf und mehr Personen der Standard. Einpersonenhaushalte waren hingegen die überaus seltene Ausnahme. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Situation genau spiegelverkehrt. Nun sind annähernd 40 % aller Haushalte Einpersonenhaushalte, nicht einmal mehr 4 % der Haushalte umfassen mehr als vier Personen (siehe Abbildung 7).

Hinter diesen Zahlen steht jedoch keinesfalls eine steigende Präferenz für das Wohnen in den „eigenen vier Wänden" (hier ist sogar das Gegenteil der Fall: 1972 lebten ca. 20 % der 25-Jährigen noch bei den Eltern, 2003 waren es 30 %, vgl. Meyer [Siegen] 2006). Die Gründe liegen vielmehr zum einen in der sinkenden Geburtenrate, zum anderen in der Erosion traditioneller Institutionen wie der Ehe.

Zum Weiterlesen:
Ulrich Beck und Elisabeth Beck-Gernsheim (Hg.) (1994), Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften, Frankfurt am Main.

Zum Weiterlesen:
Thomas Meyer [Siegen] (1992), Modernisierung der Privatheit: Differenzierungs- und Individualisierungsprozesse des Familienzusammenlebens, Opladen.



Quelle: Statistisches Bundesamt (2012b)

Abb. 7: Haushaltsgrößen in Deutschland von 1900 bis 2010

Lesebeispiel: Im Jahr 1900 lebten ca. 45 % aller Deutschen in Haushalten mit fünf oder mehr Personen, ca. 17 % in Haushalten mit vier Personen, ebenfalls ca. 17 % zu dritt, ca. 15 % zu zweit und rund 7 % allein. Heute leben mit knapp 40 % die meisten Menschen alleine.

Weniger Eheschließungen

So sinkt etwa die Zahl der Eheschließungen seit 1960 beständig. Immer mehr Paare – auch mit Kind(ern) – leben heute unehelich: in „wilder Ehe", wie es früher mit kritischem Unterton hieß. Zudem stieg die Zahl der Ehescheidungen im gleichen Zeitraum beständig an – und das, obwohl immer weniger Ehen geschlossen wurden.

Eheschließungen und Ehescheidungen von 1960 bis 2010

Jahr	Eheschließungen je 1.000 Einwohner	Ehescheidungen je 1.000 Einwohner
1960	9,4	1,0
1970	7,4	1,3
1980	6,3	1,8
1990	6,5	1,9
1995	5,3	2,1
2000	5,1	2,4
2005	4,7	2,4
2010	4,7	2,3

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012c)

Der deutsche Sozialstaat, der in vielen Bereichen noch auf ein traditionelles Familienmodell mit dem männlichen Hauptverdiener ausgerichtet ist, ist auf die beschriebenen Veränderungen noch nicht vorbereitet. Dies gilt etwa für den Bereich der Rentenversicherung. Sie ist aufgrund der starken Koppelung von Rentenhöhe an Beiträge nicht auf die steigende Zahl allein lebender Frauen ohne durchgehende Erwerbsbiografien eingestellt. Zudem ist eine steigende Zahl vor allem allein erziehender Mütter besonders stark von Armut bedroht.

Problem: Ausrichtung auf männlichen Hauptverdiener

1996 waren 14 % der Familien mit Kindern alleinerziehend. 2009 waren es bereits 19 %. Nur in jedem zehnten Fall handelt es sich dabei um einen alleinerziehenden Vater, in 90 Prozent der Fälle handelt es sich um alleinerziehende Mütter. Der Anteil der alleinerziehenden Väter ist zwischen 1996 und 2009 sogar noch von 13 % auf 10 % gesunken. Für 31% der Alleinerziehenden waren Transferzahlungen wie Hartz IV oder Sozialhilfe die Haupteinkommensquelle zur Finanzierung des Lebensunterhalts (Statistisches Bundesamt 2010a).

Die **Armutsgefährdungsquote** gibt die Quote der Personen an, die mit weniger als 60 % des mittleren Einkommens der Bevölkerung auskommen müssen. Das mittlere Einkommen ist in diesem Fall nicht der Durchschnitt aller Einkommen, sondern der Median. Das ist der rechnerische Betrag, bei dem eine Hälfte der Bevölkerung mit ihrem Einkommen darüber- und die andere darunterliegt.

Armutsrisiko vor allem für Alleinerziehende

Alleinerziehende sind in besonders großem Ausmaß von Armut bedroht. Zwar erhöhen Kinder in Deutschland generell das Armutsrisiko, bei Alleinerziehenden ist dieser Umstand jedoch besonders deutlich zu erkennen (siehe Abbildung 8).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Details in Kapitel 7.5.

Zur Verbesserung der Situation ist vor allem eine bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung ein wichtiger Ansatzpunkt. Dieser Frage widmet sich u. a. Kapitel 7.5. (Bildungspolitik).

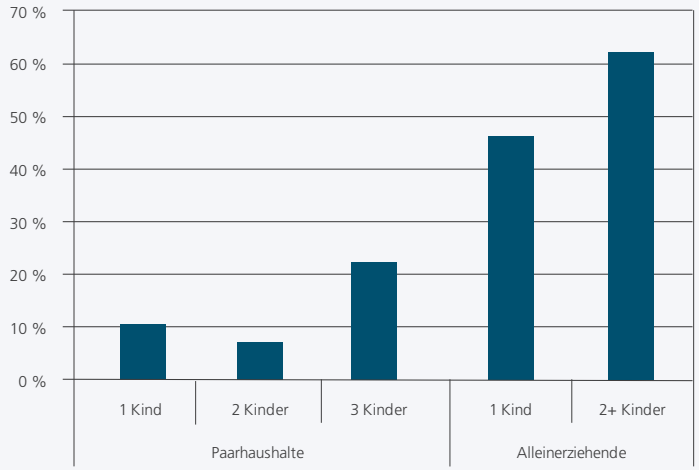
Auch ältere Menschen öfter arm – insbesondere Frauen

Auch auf die Einkommenssituation der Alten wirkt sich der soziale Wandel aus. Auch hier sind es Alleinlebende, die im Vergleich zur Gesamtbevölkerung deutlich stärker von Armut bedroht sind. Von den Alleinlebenden im Alter von 65 bis 74 Jahren verfügten 2002 26,8 % über weniger als 60 % des mittleren Einkommens (Median), für allein lebende Frauen beträgt diese Quote 29,3 % (DIW 2004). Allein lebende alte Frauen haben also nochmals eine etwas schlechtere Einkommenssituation.

Risiko Altersarmut

Leben die Alten in einem Zweipersonenhaushalt, so entspricht deren Einkommenslage hingegen dem Durchschnittswert der Gesamtbevölkerung. Dem Pro-

blem der Altersarmut könnte eine steuerfinanzierte Anhebung der Mindestrente entgegenwirken. Mehr dazu in Kapitel 7.3. (Rente).



Quelle: Familienreport 2011

Abb. 8: Armutsgefährdungsquote nach Familienform und Zahl der Kinder unter 18 Jahren im Jahr 2010

Lesebeispiel: Lebt ein einzelnes Kind in einer Familie mit zwei Erwachsenen, liegt seine Armutsgefährdungsquote bei 10,5 %. Werden jedoch zwei oder mehr Kinder von nur einer Person erzogen, steigt die Armutsgefährdungsquote der Kinder auf über 62 %. Das bedeutet, dass in diesem Fall von 100 Kindern 62 von weniger als 60 % des mittleren Einkommens versorgt werden müssen.

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Globalisierung, Strukturwandel der Wirtschaft und Arbeit, die demografische Entwicklung und der soziale Wandel stellen den traditionellen deutschen Sozialstaat vor Herausforderungen, die aber nicht unlösbar sind.
- Probleme ergeben sich vor allem aus der Tatsache, dass der deutsche Sozialstaat noch immer auf das konservative Familienbild des männlichen Alleinverdieners ausgerichtet ist und die Finanzierung und Auszahlungen von Leistungen überwiegend an den Erwerbsstatus knüpft.
- Die verschiedenen Herausforderungen erfordern jeweils differenzierte Antworten, die in den folgenden Kapiteln beschrieben werden. In der Summe weisen sie in Richtung der erfolgreichen sozialdemokratischen Sozialstaaten mit stärkerer Anknüpfung am Bürger- statt Erwerbsstatus und vermehrter Steuer- anstelle von Beitragsfinanzierung.

6. SOZIALPOLITISCHE POSITIONEN DER PARTEIEN

Von Tobias Gombert

In diesem Kapitel werden die Programme der fünf im Bundestag vertretenen Parteien

- auf ihre sozialpolitischen Grundsätze hin verglichen,
- anhand der drei Wohlfahrtsstaatsmodelle eingeordnet
- und nach ihrer zugrunde liegenden Vorstellung von Gerechtigkeit befragt.

Parteiprogramme: Zukunftsversprechen

Programme enthalten Zukunftsversprechen. Sie stellen eine bestimmte Zukunft in Aussicht, für die sich die jeweilige Partei einsetzen und starkmachen will und aus der sie ihre Legitimation schöpft. Dies kann nur funktionieren, wenn sie die für sie wünschbare Zukunft aus einer Analyse der Vergangenheit und Gegenwart mit einem gangbaren Weg in die Zukunft überzeugend skizzieren kann. Programme können somit – im besten Fall – einen Hinweis auf den Kompass einer Partei geben.

Welcher Vergleichsmaßstab?

Sozialpolitik ist in erheblichem Maß dadurch geprägt, dass sie voraussetzungsvoll definiert werden muss. Während vor allem konservative und liberale Parteien sie als eng begrenzten politischen Handlungsraum beschreiben, in dem zeitweise und unverschuldet in Not Geratene abgesichert werden, ist Sozialpolitik für Parteien links der Mitte ein umfassender Politikansatz, der durch Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen weitgehende (Chancen-)Gleichheit erreichen will. Auch eine Interpretation sozialpolitischer Ansätze der Parteien aus Sicht der *Theorie Sozialer Demokratie* (vgl. dazu Meyer [Dortmund] 2005 und Lesebuch 1) muss daher zunächst ihr Begriffsinstrumentarium und Maßstäbe benennen. Daher soll hier zunächst der Beurteilungsmaßstab kurz genannt werden, um dann zu überprüfen, an welche Sozialstaatsvorstellung die jeweiligen Parteien anknüpfen oder wie sie die Sozialstaatlichkeit fortentwickeln wollen.

Vergleichsmaßstab: Sozialstaatstypen – Details in Kapitel 4

In diesem Fall werden die drei von Esping-Andersen beschriebenen Kapitalismustypen mit ihrer Ausprägung von Wohlfahrtsstaaten mit den für sie jeweils prägenden Gerechtigkeitsbegriffen als Maßstab verwendet:

- der kontinentaleuropäische, konservative Typus
- der angelsächsische, liberale Typus
- der skandinavische, sozialdemokratische Typus

Welcher Pfad und welche Vorstellung von Gerechtigkeit?

Eine nähere Erläuterung zu den Kapitalismustypen und den ihnen zugrunde liegenden Gerechtigkeitsvorstellungen findet sich in Kapitel 4 dieses Buches.

In der nachfolgenden Betrachtung der Parteiprogramme soll auf der Grundlage dieses Modells geprüft werden, inwieweit die Parteien den bisher in Deutschland verfolgten Pfad eines „kontinentaleuropäisch-konservativen Wohlfahrtsstaats" weiterverfolgen, ihn revidieren oder anders entwickeln wollen und welche Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit die Parteien damit umsetzen wollen.

6.1. Grundsätze für Deutschland – das Programm der CDU

„Soziale Marktwirtschaft" in der Interpretation der CDU

Die CDU hat sich im Jahr 2007 ein neues Grundsatzprogramm gegeben. Im Kern wird dabei die „Soziale Marktwirtschaft" als Erfolgs- und Zukunftsmodell gesehen: „Die CDU ist die Partei der Sozialen Marktwirtschaft. […] Die CDU lehnt sozialistische und andere Formen des Kollektivismus ab. Dies gilt auch für einen ungezügelten Kapitalismus, der allein auf den Markt setzt und aus sich heraus keine Lösung der sozialen Fragen unserer Zeit findet. Die Soziale Marktwirtschaft bleibt auch im wiedervereinigten Deutschland und im Zeitalter der Globalisierung unser Leitbild" (S. 46 f.).[12]

Soziale Marktwirtschaft, nicht Sozialstaat ist Kernbegriff der CDU

Das Sozialstaatsverständnis wird dann auch immer in einem Atemzug mit der „Sozialen Marktwirtschaft" genannt. Der Sozialstaat ist das ausgleichende Korrektiv des Marktes, das die Marktwirtschaft zu einer sozialen Marktwirtschaft werden lässt: „Der Sozialstaat hat Großes geleistet. Er bleibt unverzichtbar. Die Systeme der sozialen Sicherung sind maßgeblich von der CDU gestaltet. Durch die solidarische Absicherung von Risiken geben sie den Menschen Sicherheit. Sie haben breiten Wohlstand, sozialen Frieden und Teilhabe gebracht. Sie können aber ihre Aufgabe in Zukunft nur erfüllen, wenn sie weiterentwickelt und verändert werden. Ziel ist der aktivierende Sozialstaat, der den Einzelnen verstärkt motiviert und in die Lage versetzt, im Rahmen seiner Möglichkeiten Eigeninitiative und Eigenverantwortung zu übernehmen" (S. 60). Insofern ist nicht der Sozialstaat der Kernbegriff der CDU, sondern die soziale Marktwirtschaft.

Subsidiaritätsprinzip

Die Ablehnung eines „Kollektivismus" kommt dann im Prinzip der Subsidiarität (vgl. zum christlichen Hintergrund: Stegmann/Langhorst 2005: 610 f.) zum

12 Seitenzahlen im Text beziehen sich auf die jeweiligen Parteiprogramme, soweit nicht explizit auf andere Literatur und Autoren verwiesen wird.

Ausdruck: „Freiheit ermöglicht und braucht die eigenverantwortliche Lebensgestaltung. Deshalb ist das gesellschaftliche Leben nach dem Prinzip der Subsidiarität zu ordnen: Was der Bürger allein, in der Familie und im freiwilligen Zusammenwirken mit anderen besser oder ebenso gut leisten kann, soll seine Aufgabe bleiben. Staat und Kommunen sollen Aufgaben nur übernehmen, wenn sie von den einzelnen Bürgern oder jeweils kleineren Gemeinschaften nicht erfüllt werden können. Der Grundsatz der Subsidiarität gilt auch zwischen kleineren und größeren Gemeinschaften sowie zwischen freien Verbänden und staatlichen Einrichtungen. Subsidiarität verlangt, dass die größeren Gemeinschaften, auch die staatliche Ebene, tätig werden, wenn gesellschaftspolitische Erfordernisse die Leistungskraft der Einzelnen oder der kleineren Gemeinschaften überfordern" (S. 7).

Der Grundsatz der Subsidiarität wird in der Gesellschaftsvorstellung einer sozialen Marktwirtschaft umgesetzt: „Die Soziale Marktwirtschaft ist eine Wettbewerbsordnung. Politik in der Sozialen Marktwirtschaft ist Ordnungspolitik. Die Soziale Marktwirtschaft eröffnet den Unternehmen leistungsfördernde Freiheitsräume und schafft für die Bevölkerung ein umfassendes Angebot an Gütern und Dienstleistungen. Sie ermöglicht es jedem, eigenverantwortlich am Markt tätig zu sein. Sie setzt einen handlungsfähigen Staat voraus, der die Wettbewerbsvoraussetzungen sicherstellt. Dazu gehören die Gewerbe- und Vertragsfreiheit, der Schutz vor Marktbarrieren und der Schutz vor Machtmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen und das Ermöglichen von Markttransparenz. In der Sozialen Marktwirtschaft ist der Schutz des Eigentums Voraussetzung dafür, dass es Nutzen für die Allgemeinheit stiften und damit seiner Sozialpflichtigkeit gerecht werden kann" (S. 49).

Positiver Bezug auf Leistungsgerechtigkeit

Die soziale Marktwirtschaft ist dabei auf Leistungsgerechtigkeit ausgerichtet und bezieht ausdrücklich Unterschiede im Ergebnis als Motor für gesellschaftlichen Reichtum ins Kalkül (vgl. z. B. S. 20, 48). Der Mittelpunkt sei (und bleibe) der Mensch und nicht der Staat.

Leistungsgerechtigkeit und Eigenverantwortung führen dazu, dass die CDU die Sozialversicherungssysteme in zwei Richtungen umgestalten will: Einerseits sollen sie von der Erwerbsarbeit entkoppelt werden (S. 60 f.), andererseits soll individuelle Verantwortung neben einer Grundversorgung gestärkt werden (S. 60–62).

Dies spricht dafür, dass die ArbeitnehmerInnen je nach ihrem Geldbeutel zusätzliche Leistungen absichern können. Der Arbeitgeberanteil für diese Leistungen entfällt mit der Entkoppelung von den Lohnzusatzkosten.

Damit versucht die CDU den Pfad des kontinentaleuropäischen konservativen Sozialstaats in Richtung eines liberalen Sozialstaatsmodells aufzuweichen.

Reformziel: liberaler Sozialstaat vor christlichem Hintergrund

Die Rolle des Staates im Verhältnis zur Marktwirtschaft orientiert sich damit in den Grundzügen an einem liberalen Verständnis, hält aber zugleich an einigen regulierenden Bestandteilen vor dem Hintergrund christlicher Werte fest.

Veränderungsvorschläge der CDU:

- **Arbeit/Wirtschaft:** Entlastung der Lohnnebenkosten (bzw. der ArbeitgeberInnen) durch geringere Sozialversicherungsbeiträge und freiwillige Zusatzversicherung für die ArbeitnehmerInnen
- **Gesundheit:** z. B. Einführung von Prämiensystemen
- **Bildung:** starke Orientierung an Leistungsgerechtigkeit
- **Steuern:** Abbau der (Lohn-)Steuerbelastung, stärkere Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen über das allgemeine Steueraufkommen

6.2. Karlsruher Thesen der FDP

Von Jochen Dahm

Neues Programm 2012

Die FDP hat sich 2012 in Karlsruhe ein neues Grundsatzprogramm gegeben. Es wurde am 22. April beschlossen. Der Titel lautet „Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft".

Tag-Cloud: zentrale Begriffe fehlen

Das neue Grundsatzprogramm der FDP beginnt mit einer Tag-Cloud, einer grafischen Darstellung zentraler Begriffe des Programms. Die Darstellung umfasst 42 Begriffe. Die Begriffe „Gerechtigkeit", „Solidarität" oder „Sozialstaat" finden sich dort nicht.

Die erste Erwähnung findet der Begriff „Sozialstaat" im Zusammenhang mit einer angestrebten „Steuergerechtigkeit", und zwar wie die FDP ausführt: „Weil wir auch an jene denken, die mit ihrer Arbeit die Grundlage für einen liberalen

Sozialstaat schaffen" (S. 8). Entsprechend den in diesem Buch vorgestellten Sozialstaatsmodellen (liberal, konservativ bzw. sozialdemokratisch) ordnet sich die FDP hier also selbst einem liberalen Sozialstaatsmodell zu.

Sozialstaat: These 49 von 101

In These 49 von insgesamt 101 beschreibt die FDP ihr Sozialstaatsbild detaillierter. Die Überschrift des Abschnittes lautet: „Ermutigender Sozialstaat: Chancen auf Teilhabe statt Alimentierung". Der „ermutigende Sozialstaat" ist für die FDP der „aktivierende, aufstiegsorientierte Sozialstaat".

„Ermutigender Sozialstaat"

Die FDP führt weiter aus: „Der ermutigende Sozialstaat baut Brücken in eine Erwerbsbiographie und reißt bestehende Barrieren zwischen Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarkt ein. Er vertraut dabei dem Einzelnen und bevormundet ihn nicht" (S. 57). Die Liberalen stellen diese Erläuterung ihres Sozialstaatsbegriffes unmittelbar in den Kontext einer Forderung nach niedrigeren Steuern und neben die Aussage „Leistung muss sich für jeden lohnen" (S. 57).

Zentraler Begriff: soziale Markwirtschaft

Für die FDP ist ähnlich der CDU eher die soziale Marktwirtschaft als der Sozialstaat ihr Kernbegriff. Die soziale Marktwirtschaft beschreibt die FDP neben dem liberalen Rechtsstaat und der Demokratie als eine von drei „Freiheitsordnungen" – der Sozialstaat wird in diesem Kontext von den Liberalen nicht genannt (S. 6). Während die Partei an einer Stelle vom Schutz privaten Eigentums als einem Grundrecht „ersten Ranges" (S. 66) spricht, tauchen soziale Grundrechte im Programm als Begriff nicht auf.

Zwar gibt es im neuen Programm der FPD im Hinblick auf den Sozialstaat eine gewisse Bandbreite und es finden sich dort Aussagen wie „Unser Ziel ist die tatsächliche Teilhabe aller Bürger am Leben der Gesellschaft, unabhängig von individuellen Voraussetzungen" (S. 23) oder die Erkenntnis, dass „gesellschaftliche Freiheit auch materielle Freiheit voraussetzt" (S. 26).

Insgesamt wird der Sozialstaat in den Karlsruher Thesen aber in der Tendenz eher als Instrument zur Sicherung der (sozialen) Marktwirtschaft denn als eigenständige Institution beschrieben. So wird die Sicherung des Existenzminimums an einer Stelle eine „gesellschaftliche und zivilisatorische Errungenschaft" genannt. Der Absatz endet aber mit dem Hinweis auf deren wirtschaftlichen Nutzen (S. 56). An anderer Stelle heißt es in den Karlsruher Thesen: „Liberale wollen Chancen unabhängig von der sozialen Herkunft." Die Begründung dafür lautet dann

im nächsten Satz: „Jede Erneuerung des Aufstiegsversprechens legitimiert die marktwirtschaftliche Ordnung" (S. 57).

Zentrale Forderung: Bürgergeld

Konkret spricht sich die FDP für eine Grundsicherung aus, die sie Bürgergeld nennt und die als negative Einkommensteuer ausgestaltet werden soll (S. 56). Zur Frage, wie hoch diese Grundsicherung sein soll – eine Frage, die wesentlich über damit verbundene Teilhabemöglichkeiten mitentscheidet –, finden sich keine Angaben.[13] In verschiedenen Sozialversicherungsbereichen (Alter, Pflege) argumentiert die FDP darüber hinaus – auch nach der Finanzmarktkrise von 2008 – für stärker kapitalgedeckte Systeme (vgl. S. 58–60). Sie schreibt: „Jede Generation hat in Zukunft verstärkt kapitalgedeckte Eigenvorsorge zu betreiben" (S. 58). Damit verbundene Risiken (u. a. Inflation, Risiken der Finanzmärkte) müssten durch „abgestimmte Kombination von Vorsorgeformen begrenzt werden" (S. 58–59).

Reformziel: liberalisierter Sozialstaat

Das Sozialstaatsverständnis der FDP lässt sich somit tatsächlich dem liberalen Sozialstaatsmodell zuordnen, für das die Absicherung sozialer Risiken auf einem Basisniveau kennzeichnend ist. Ob aus Sicht der FDP das derzeitige deutsche Sozialversicherungsniveau entsprechend verringert werden, sprich, ob hier gekürzt werden müsste, lässt sich aus dem Programm nur erahnen. Formulierungen wie „überfällige Entscheidungen" (S. 58), „nicht länger leisten" (S. 58) oder „Überlastung der Sozialsysteme" (S. 18) sind zumindest Indizien in diese Richtung.

Veränderungsvorschläge der FDP:

- **Arbeit/Wirtschaft:** Einführung eines Bürgergeldes
- **Gesundheit:** stärkerer Wettbewerb zwischen Anbietern, mehr Kapitaldeckung in der Pflege
- **Bildung**: Bildungsstaatsvertrag zur Neuregelung des föderalen Systems, Ablehnung von Schulreformen; Ziel stärkerer individueller Förderung
- **Steuern:** Ziel: einfache, niedrigere, faire Steuern, negative Einkommensteuer, Trennung von Bundes- und Landessteuern

13 Siehe zur Grundsicherung und zum Grundeinkommen auch S. 105 und die dort angegebene Literatur.

6.3. Hamburger Programm – Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands

Sozialstaat als Voraussetzung für Teilhabe

Die SPD hat im Jahr 2007 das Hamburger Programm beschlossen. Es stellt sich als Fortführung der bisherigen Programme dar. Der Sozialstaat wird im Hamburger Programm der SPD als zentrale Voraussetzung für die Teilhabe von Menschen gesehen: „Teilhabe aller Menschen an der wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und politischen Entwicklung ist das Ziel sozialdemokratischer Politik. Zentral dafür sind gute Bildung, existenzsichernde Arbeit und Gesundheit, aber auch die gerechte Verteilung des Wohlstands. Die Qualität des Sozialstaates bemisst sich nicht allein an der Höhe von Transferleistungen, sondern an der Gewährleistung tatsächlicher Lebenschancen, die allen von Anfang an und immer aufs Neue offenstehen müssen" (S. 58).

Dabei bleibt der „demokratische Sozialismus [...] für uns die Vision einer freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft, deren Verwirklichung für uns eine dauernde Aufgabe ist. Das Prinzip unseres Handelns ist die soziale Demokratie" (S. 16 f.).

Sozialstaat als Kern demokratischer Gesellschaft

Der Sozialstaat ist damit der Kern einer demokratischen Gesellschaft. Er stellt sicher, dass Beteiligung für alle möglich wird. Um diese staatliche Verantwortung wahrzunehmen, muss die grundlegende Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt und Bürgergesellschaft geklärt werden. Diese grundlegende Aufgabenteilung unterscheidet die SPD von CDU und FDP sehr deutlich.

Defekte des Marktes und regulierender Staat

Die Notwendigkeit und Grenzen für einen regulierenden Staat werden durch zwei wesentliche Aspekte getragen: Einerseits werden die Defekte eines nicht oder nicht ausreichend regulierten Marktes untersucht. Andererseits wird die Zielvorstellung eines demokratischen Sozialismus (S. 16 f.) angestrebt, deren Garant nur eine aktive und demokratische Gesellschaft mit einem regulierenden Staat sein kann. Defekte wie Zielvorstellung umreißen in der Zusammenschau die Lücke und den gesellschaftspolitischen Auftrag, den sich die SPD mit ihrem Programm auch sozialpolitisch gegeben hat.

Sozialstaat zur Verwirklichung der Grundrechte

Der Sozialstaat ist dann ein Instrument, mit dem die umfassenden bürgerlichen, politischen und wirtschaftlichen Rechte für alle Menschen real wirksam werden sollen. Dieses Instrument muss daher – und dieser Gedanke wird im Hamburger Programm konsequent fortgeschrieben – immer auf die Weiterentwicklung von Arbeit und Wirtschaft einerseits und die Realisationsbedingungen der Grundwerte andererseits justiert werden.

Ausgangspunkt: die gesellschaftlichen Herausforderungen der Gegenwart

Die Herausforderungen der gegenwärtigen Gesellschaft werden dann auch als Ausgangspunkt gewählt: „Unsere Arbeitsgesellschaft befindet sich in einem tief greifenden Wandel. Das Tempo der Innovationen steigt und die Vielfalt der Beschäftigungsformen nimmt zu. Qualifikation und Wissen werden immer wichtiger. Neue kreative Berufe entstehen. Das traditionelle Normalarbeitsverhältnis – unbefristet und mit geregelten Arbeitszeiten – verliert an Bedeutung. Das Arbeitsleben vieler Menschen ist von einem Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung, Nichterwerbstätigkeit, Phasen der Familienarbeit und Selbstständigkeit bestimmt" (S. 9).

„Diese Veränderungen, nicht selten als Zwang erlebt, können Menschen überfordern und ängstigen. Viele fürchten, abgehängt, vernachlässigt oder gar vergessen zu werden, auch von der Politik. Wer gering qualifiziert oder nicht mehr jung ist, wird oft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Frauen haben selbst mit den besten Bildungsabschlüssen noch längst nicht den gleichen Zugang zu beruflichem Aufstieg und zu existenzsichernder Arbeit. Wer Arbeit hat, sieht seine Lebensqualität häufig durch steigenden Druck, härtere Konkurrenz und die Anforderung bedroht, immer verfügbar zu sein" (S. 9).

Der vorsorgende Sozialstaat

Die Zwänge, aber auch Chancen in einer sich wandelnden, flexibilisierenden Wirtschaft sind und werden – so das Hamburger Programm – für den Einzelnen größer. Wenn unter diesen Bedingungen Freiheit, Gleichheit und Solidarität in einer gerechten Gesellschaft für alle realisiert werden sollen, muss sich auch das Instrumentarium des Sozialstaats wandeln. Diese Anpassung wird im Programm auf den Begriff des „vorsorgenden Sozialstaats" gebracht:

„Der Sozialstaat ist die organisierte Solidarität zwischen den Starken und den Schwachen, den Jungen und den Alten, den Gesunden und den Kranken, den Arbeitenden und den Arbeitslosen, den Nichtbehinderten und den Behinderten. Das Fundament des Sozialstaates bilden auch in Zukunft staatlich verbürgte soziale Sicherung und Teilhabe, der einklagbare Rechtsanspruch auf Sozialleistungen sowie die Arbeitnehmerrechte. [...] Wo die Erwerbsformen flexibler und häufig auch prekärer werden, wird die zentrale Funktion des Sozialstaates noch wichtiger: Sicherheit im Wandel zu gewährleisten. [...] Vorsorgende Sozialpolitik fördert existenzsichernde Erwerbsarbeit, hilft bei der Erziehung, setzt auf Gesundheitsprävention. Sie gestaltet den demografischen Wandel und fördert eine höhere Erwerbsquote von Frauen und Älteren. Sie verhindert Ausgrenzung und erleichtert berufliche Integration. Sie entlässt niemanden aus der Verantwortung für das eigene Leben. Der vorsorgende Sozialstaat begreift Bildung als zentrales Element der Sozialpolitik. Übergeordnete Aufgabe des vorsorgenden Sozialstaates ist die Integration aller Menschen in die Gesellschaft. Deshalb vernetzt vorsorgende Sozialpolitik unterschiedliche Aufgaben wie Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik, Familien- und Gleichstellungspolitik oder die Integration von Einwanderern." (S. 56)

Der „nach- und vorsorgende Sozialstaat" orientiert sich somit nicht – wie der konservative deutsche Sozialstaat – am Statuserhalt, sondern will bei menschenwürdiger finanzieller Absicherung die Chancen und Zugänge in die Gesellschaft für jeden sicherstellen. Mit anderen Worten: Das Hamburger Programm will den Sozialstaat zu einem skandinavisch-sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat weiterentwickeln. Allerdings kann es sich nur um einen pfadabhängigen Umbau handeln, der die bisherigen sozialstaatlichen Instrumente koordiniert weiterentwickelt. Einige wesentliche Punkte seien dazu kurz genannt:

- Nach wie vor strebt die SPD eine Finanzierung der sozialen Sicherung über eine Sozialversicherung an, die paritätisch von Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnen finanziert wird (S. 58). Allerdings soll sie durch eine stärkere Steuerfinanzierung ergänzt werden. Dies unterscheidet die SPD deutlich von der CDU und der FDP. Die Ausweitung auf alle Einkommensarten, also die Orientierung am „Bürger-" und nicht am „Erwerbsstatus", wird gefordert (S. 58).

- Für den Gesundheits- und den Pflegebereich fordert die SPD eine solidarische Bürgerversicherung (S. 58), die alle Einkommensarten in die Berechnung einbezieht (also z. B. auch Beamte und Selbstständige).

- Vor allem der kommunalen Versorgung wird für die Lebensqualität ein großer Stellenwert eingeräumt. Hier sollen Integrationsprojekte, Angebote mit Kindergärten und Schulen und Gesundheits- wie Sportangebote und Stadtteilentwicklung ausgeweitet werden (S. 59).

- Im Bereich der Familienpolitik werden die gleichberechtigte Verantwortung beider Elternteile für „Unterhalt und Fürsorge" (S. 65) sowie Bildung als zentraler und auszubauender Bestandteil für mehr Emanzipation, Durchlässigkeit und Chancengleichheit hervorgehoben (S. 60). In diesem Zusammenhang sollen die Ganztagsschulen flächendeckend eingeführt und möglichst viele zivilgesellschaftliche Akteure (Musik- und Kunstschulen, Sportvereine etc.) eingebunden werden, damit alle Kinder und Jugendlichen ihre Interessen (unabhängig vom Geldbeutel der Eltern) entwickeln können.

- Die SPD will die Europäische Union durch eine europäische Sozialunion mit festen Sozialstandards ergänzen. Dabei sollen die Sozialstandards den Ländern Raum für eine pfadabhängige, ihren Voraussetzungen entsprechende Umsetzung lassen (S. 28).

Reformziel: hin zum sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat

Insgesamt präsentiert damit die SPD einen nach- wie vorsorgenden Sozialstaat, der sich an lebensbegleitender Chancengleichheit und sozialem Ausgleich orientiert. Der kontinentaleuropäische, konservative Sozialstaat soll in Richtung eines skandinavisch-sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats weiterentwickelt werden.

Veränderungsvorschläge der SPD:

- **Arbeit/Wirtschaft:** Einführung einer Arbeitsversicherung[14] mit flexibler sozialstaatlicher Absicherung, Einbeziehen aller in das solidarische Versicherungssystem
- **Gesundheit:** Einführung einer Bürgerversicherung, Verbesserung der kommunalen Daseinsvorsorge
- **Bildung:** längere gemeinsame Bildungsphasen, höhere Durchlässigkeit etc.
- **Steuern**: Ergänzung der Sozialversicherung durch stärkere Steuerfinanzierung, nach Leistungsfähigkeit; Einbeziehen aller Einkommensarten

14 Wird auch als „Beschäftigungsversicherung" diskutiert, vgl. S. 104.

6.4. „Die Zukunft ist grün" – Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen

Kernanliegen: soziale und ökologische Marktwirtschaft im solaren Zeitalter

Bündnis 90/Die Grünen haben ihr Parteiprogramm bereits im Jahr 2002 vorgelegt. Es ist mit einigem Abstand das längste der verglichenen Programme. Das Kernanliegen ist dabei der Umbau der Gesellschaft hin zu einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft und hin zum solaren Zeitalter. Der Raubbau an den ökologischen Ressourcen wird als Kernproblem der Zukunft betrachtet. Der notwendige Umbau wird aber als ein Projekt angelegt, das nicht nur umweltpolitische, sondern auch umfassende gesellschaftspolitische Folgen und Voraussetzungen hat.

Liberale, aber nicht marktliberale Ziele

In gesellschaftspolitischer Hinsicht wollen sich Bündnis90/Die Grünen durch ihre Form der liberalen (aber nicht marktliberalen) Vorstellung von den anderen Parteien unterscheiden: „Daher wird die bisherige soziale Marktwirtschaft, die zu sehr auf den Unternehmensprofit ausgerichtet ist, ihrem Anspruch nicht gerecht und muss dringend weiterentwickelt werden. Das Soziale kann nicht auf eine Behördenfunktion des Staates reduziert werden. Ohne Freiheit der gesellschaftlichen Kräfte, ohne Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger, ohne Subsidiarität erstarrt soziale Solidarität in Bürokratie. Es geht uns um die Förderung der zivilen Gesellschaft mit Mitteln des Staates bei gleichzeitiger Begrenzung des Staates. Das unterscheidet uns von staatssozialistischen, konservativen wie marktliberalen Politikmodellen" (S. 43). So fordern Bündnis 90/Die Grünen einen „Ordnungsrahmen", in dem ökologische, soziale und kulturelle Interessen gewährleistet werden sollen (S. 46).

Dies macht sich dann auch an einem liberalen, aber gesellschaftlich verantworteten Sozialstaatsverständnis fest: „Sozialpolitik und Selbstbestimmung. Unser Sozialstaatsverständnis stellt den Menschen in den Mittelpunkt der Politik. In einer fairen und sozialen Bürgergesellschaft setzt der Staat Rahmenbedingungen, die allen die Möglichkeiten eröffnen, ihre Fähigkeiten und Talente zu entwickeln" (S. 62).

Umfassende „Teilhabegerechtigkeit"

Damit verorten sich Bündnis 90/Die Grünen gänzlich eigenständig: Einerseits greifen sie dabei auf liberale Vorstellungen, auf zivilgesellschaftliche, nichtstaatliche Akteure und andererseits auf staatliche Flankierung zurück und fassen diese

unterschiedlichen Traditionen in einer umfassenden Vorstellung von „Teilhabegerechtigkeit" zusammen: „Unsere Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit und Solidarität gehen weiter als die klassische Umverteilungspolitik. Vorrangiges Ziel unserer Politik ist es, Armut und soziale Ausgrenzung zu vermeiden und die soziale Lage der am schlechtesten Gestellten zu verbessern. Wir wollen Teilhabegerechtigkeit herstellen, die allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu den wichtigsten gesellschaftlichen Bereichen Bildung, Arbeit und politische Partizipation eröffnet" (S. 61).

Reformvorschläge von Bündnis 90/ Die Grünen

Um diese Vorstellung einer „Teilhabegerechtigkeit" umzusetzen, wird im Parteiprogramm von Bündnis 90/Die Grünen ein Bündel an Maßnahmen und Instrumenten vorgestellt. An dieser Stelle können diese nicht komplett, sondern nur in einigen Kernpunkten vorgestellt werden:

- Die Sozialhilfe (die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Programms noch existierte) soll zugunsten einer bedarfsorientierten, weitgehend pauschalierten Grundsicherung abgeschafft werden. Die Grundsicherung soll dabei eine ausreichende materielle Ausstattung der Hilfebeziehenden mit einem Angebot an aktivierenden Maßnahmen ermöglichen (S. 64, 66). Die aktivierenden Maßnahmen sind dabei in einer Kooperation von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Vereine, Stadtteilprojekte etc.) umzusetzen (S. 65).

- Anders als CDU und FDP vertreten Bündnis 90/Die Grünen einen ausgeweiteten Arbeitsbegriff: „Die ökologisch-soziale Marktwirtschaft der Zukunft muss alle Formen der Arbeit anerkennen, aufwerten und die Voraussetzungen für eine gerechte Verteilung zwischen den Geschlechtern schaffen. Hausarbeit, Erziehungsarbeit, Gemeinwesenarbeit und Nachbarschaftshilfe sind die Grundlagen einer sozial gestalteten Bürgergesellschaft, ohne sie hätten auch Solidarität und soziale Netzwerke keine Chance" (S. 67). Dieser weite Begriff von Arbeit bleibt für die sozialpolitische Position nicht folgenlos: Vielmehr erfordert er, dass der Sozialstaat neue gesellschaftliche Felder aktiv aufbaut: „Zusätzlich sollen öffentlich finanzierte, sozial und ökologisch sinnvolle, existenzsichernde Arbeitsplätze geschaffen werden. Wir setzen darauf, bestehende Ansätze lokaler Ökonomie weiterzuentwickeln. Und es wird darauf ankommen, die Zugangsmöglichkeiten zur Erwerbsarbeit gerecht zu gestalten, intelligente Lebensarbeitszeitmodelle zu entwickeln,

lebensbegleitendes Lernen für alle zu ermöglichen, die Diskriminierung und Benachteiligung von Frauen systematisch abzubauen und ältere Menschen und Migranten zu integrieren, statt auszugrenzen" (S. 68).

- Die Grünen sprechen sich – ähnlich wie die SPD – für beitragsfinanzierte Bürgerversicherungen in den Bereichen Krankheit, Pflege und Alter aus (S. 80). In diese Bürgerversicherungen sollen auf Dauer alle Einkommensarten und Personen einbezogen werden (S. 80). An eine Kombination mit kapitaldeckenden Verfahren und genossenschaftlichen Modellen wird gedacht, ohne dass systematisch erklärt wird, wie dies funktionieren soll.

- Das Parteiprogramm von Bündnis 90/Die Grünen zeichnet sich im besonderen Maße dadurch aus, dass es nicht nur das Finanzierungssystem in den Blick nimmt, sondern auch die Qualitätssicherung des Angebots im Sinne der Betroffenen berücksichtigt, sei es bei der Forderung nach Barrierefreiheit (S. 87) oder der eines durchlässigen Bildungssystems (S. 72).

Reformziel: sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat mit liberalem Einschlag

Insgesamt sind die Grünen deutlich erkennbar an dem skandinavischen, sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatstypus orientiert, weisen allerdings auch in geringerem Umfang Ansätze auf, die dem liberalen Wohlfahrtsstaatstypus zuzurechnen sind.

Veränderungsvorschläge der Grünen:

- **Arbeit/Wirtschaft:** Einführung einer bedarfsorientierten, weitgehend pauschalierten Grundsicherung, Ausweitung des Arbeitsbegriffs und Anerkennung anderer Arbeitsformen
- **Gesundheit:** Einführung einer beitragsfinanzierten Bürgerversicherung, Ergänzung durch kapitaldeckende Verfahren
- **Bildung:** Stärkung der Eigenverantwortung, Ganztagsschule, Ausweitung öffentlich verantworteter Weiterbildung
- **Steuern:** nach Leistungsfähigkeit; Einbeziehen aller Einkommensarten

6.5. Das Programm der Partei „Die Linke“

Von Jochen Dahm

2011: erstes Grundsatzprogramm

Die aus WASG und PDS hervorgegangene Partei „Die Linke“ hat sich erstmals 2011 ein wirkliches Parteiprogramm gegeben. Es wurde am 23. Oktober 2011 auf dem Parteitag in Erfurt beschlossen und anschließend mit einem Mitgliederentscheid bestätigt.

Das Programm der Partei „Die Linke“ hat fünf Kapitel. Zunächst widmet sich die Partei nach einer Präambel ihrer Herkunft und damit auch ihrer SED-Vergangenheit. Das zweite Kapitel widmet sich den „Krisen des Kapitalismus“, das dritte einem „Demokratischen Sozialismus im 21. Jahrhundert“, das fünfte strategischen Fragen. Im vierten Kapitel beschreibt die Partei „Linke Reformprojekte – Schritte gesellschaftlicher Umgestaltung“. Hier findet sich auch der Abschnitt „Soziale Sicherheit im demokratischen Sozialstaat“ (S. 42).

Die Partei „Die Linke“ betont in ihrem Sozialstaatsbild die Verbindung des Sozialen mit dem Demokratischen. So heißt es: „Jede und jeder braucht soziale Sicherheit, um selbstbestimmt leben und das Recht auf demokratische Mitgestaltung umfassend wahrnehmen zu können“ (S. 42). Als Kurzzusammenfassung ihres Anspruchs an den Sozialstaat kann gelten:

„Wir wollen einen aktiven Sozialstaat, der die Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall, Pflegebedürftigkeit und Behinderung sowie Erwerbsunfähigkeit und Erwerbslosigkeit solidarisch absichert, vor Armut schützt und im Alter ein selbstbestimmtes Leben in Würde garantiert“ (S. 42).

Forderung: soziale Grundrechte ins Grundgesetz

Um dies zu erreichen, will die Partei „Die Linke“ u. a. soziale Grundrechte im Grundgesetz verankern und die Daseinsvorsorge in öffentlichen, nicht profitorientierten Unternehmen organisieren (S. 42). Sie plädiert für eine Bürgerversicherung und für „eine solidarische Rentenversicherung, die alle Frauen und Männer in eine paritätisch finanzierte, gesetzliche Rentenversicherung einbezieht“.

Zentral: Umgang mit Erwerbslosigkeit

Ein zentrales Thema der Partei ist der Umgang mit Erwerbslosigkeit. Ihr Anspruch lautet: „Auch bei Erwerbslosigkeit müssen die sozialen Leistungen den vorher

erreichten Lebensstandard annähernd sicherstellen" (S. 43 f.). Die Partei fordert: „Hartz IV muss weg" (S. 44). Die Alternative bleibt aber unbestimmt.

Eigene Alternativen unklar

So nennt die Partei „Die „Linke" zunächst „ein am vergangenen Einkommen orientiertes Arbeitslosengeld, mindestens aber eine bedarfsdeckende und sanktionsfreie Mindestsicherung". Weiter führt sie aus, dass „Teile der Linken" dem „Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens" anhingen. Das Programm trifft keine Festlegung. Es führt lediglich aus: „Diese Diskussion wollen wir weiterführen" (S. 44).

Eine Unentschiedenheit, die sich im Programm der Partei „Die Linke" auch an anderen Stellen findet. Das Programm ist geprägt von Formulierungen wie „Wir wollen", „Wir fordern" oder Konstruktionen mit „es muss" – etwa „Wohnen muss für alle langfristig bezahlbar sein". Diese sehr abstrakten Zielbeschreibungen werden kaum priorisiert und stehen teilweise unverbunden nebeneinander. Konkret wird das Programm vor allem dort, wo es Ablehnung zum Ausdruck bringt. Die konstruktive eigene Perspektive bleibt im Vergleich oft unbestimmt.

Mit Vorbehalt: Orientierung am sozialdemokratischen Sozialstaat

Das Sozialstaatsbild der Partei „Die Linke" lässt sich überwiegend dem sozialdemokratischen Sozialstaatstyp zuordnen. Eine Einordnung in die Sozialstaatstypologie von Esping-Andersen kann allerdings nur unter dem Hinweis erfolgen, dass „Die Linke" grundsätzlich für einen politischen Systemwechsel eintritt oder, wie sie es ausdrückt, für „einen Richtungswechsel der Politik, der den Weg zu einer grundlegenden Umgestaltung der Gesellschaft öffnet, die den Kapitalismus überwindet" (S. 4). Dies wirft Fragen auf, die das Feld der Sozialpolitik überschreiten.

Veränderungsvorschläge der Partei „Die Linke":

- **Arbeit:** sanktionsfreie Mindestsicherung (Grundeinkommen), armutsfeste Mindestrente
- **Gesundheit:** Einführung einer Bürgerversicherung
- **Bildung:** durchgehend gebührenfreie Bildung
- **Steuern:** Entlastung von Gering- und Mittelverdienern, stärkere Belastung von Spitzeneinkommen sowie großen Vermögen, Erbschaften, Kapitalerträgen und Konzerngewinnen; Umverteilung von oben nach unten zur Verbesserung und Sicherstellung öffentlicher Leistungen

6.6. Zusammenfassung

Bei den Parteiprogrammen der fünf im Bundestag vertretenen Parteien handelt es sich um „Absichtserklärungen" der Parteien, in welche Richtung sie – die politische Macht einmal vorausgesetzt – das deutsche Gesellschaftssystem und den Wohlfahrtsstaat weiterentwickeln wollen.

Klare Trennlinie im Sozialstaats-verständnis

Insgesamt lässt sich – sicherlich nicht ohne persönliche Wertung – folgendes Resümee ziehen: Für die sozialpolitischen Positionen der Parteien lässt sich eine überraschend klare Trennlinie zwischen den Parteien CDU und FDP einerseits und den Parteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen, „Die Linke" andererseits ziehen.

CDU und FDP streben eine – graduell zu unterscheidende – Liberalisierung und eine stärkere Orientierung an der Leistungsgerechtigkeit als Leitbild des Sozialstaats an. Anknüpfungspunkt ist dabei der angelsächsische, liberale Wohlfahrtsstaat. Die CDU unterscheidet sich darin zum Teil durch eine stärkere Konzentration auf die sozialstaatliche Hilfe unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips.

SPD, Grüne und die Partei „Die Linke" orientieren sich deutlich stärker an einer Mischung aus Bedarfsgerechtigkeit und Chancengleichheit, die in umfassenden Grundrechten umgesetzt und staatlich garantiert werden sollen. Allerdings unterscheiden sie sich deutlich in ihrer Vorstellung bezüglich der Umsetzung dieser Grundforderungen:

- Bündnis 90/Die Grünen beziehen neben den staatlichen Sicherungselementen stärker liberale Aspekte und zivilgesellschaftliche Elemente in die Überlegungen ein.

- Die Partei „Die Linke" diskutiert neben den sozialstaatlichen Elementen, mit denen soziale Grundrechte gesichert werden sollen, auch die Frage der Überwindung des Kapitalismus und Umgestaltung der Gesellschaft.

- Die SPD analysiert die Herausforderungen einer sich wandelnden Wirtschaft und strebt eine am skandinavischen, sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat orientierte Reform an, die zugleich in einer flexibilisierten Wirtschaft einen nach- und vorsorgenden Sozialstaat etablieren soll. Zivilgesellschaftliche, familiäre und staatliche Elemente sollen dabei gleichermaßen berücksichtigt und weiterentwickelt werden.

7. ZENTRALE BEREICHE DES SOZIALSTAATS

In den vorangegangenen Kapiteln wurden der programmatische Maßstab Sozialer Demokratie sowie Grundfragen und -begriffe der Sozialpolitik geklärt. Nun gilt es, dies auf konkrete Bereiche des Sozialstaats anzuwenden. Im folgenden Kapitel wird das deutsche Sozialstaatssystem daher in den Bereichen Steuern, Arbeitslosigkeit, Rente, Gesundheit und Bildung mit beispielhaften anderen Ländern verglichen. Im Mittelpunkt steht dabei stets die Frage, wie der deutsche Sozialstaat in den verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen abschneidet und welche Lehren daraus gezogen werden müssen.

In den untersuchten Ländern unterscheiden sich die Lebenshaltungskosten. Um die angegebenen Zahlen besser einordnen zu können, ist in Abbildung 9 das jeweilige Preisniveau der Länder angegeben. Das Preisniveau ist das Verhältnis der Kaufkraftparität (KKP) und des Wechselkurses zum Durchschnitt der 27 EU-Staaten. Ist das Preisniveau höher als 100, ist das Leben in dem betreffenden Land verhältnismäßig teuer, ist das Preisniveau niedriger als 100, so sind die Lebenshaltungskosten in dem Land vergleichsweise günstig. Alle angegebenen Beträge wurden in Euro umgerechnet.

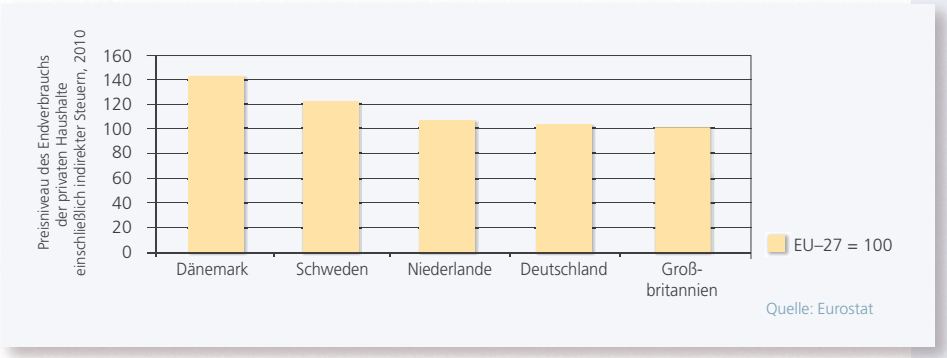


Abb. 9: Preisniveau privater Haushalte 2010

Lesebeispiel: Im Vergleich der vier Staaten hat Dänemark mit ca. 142 % des Durchschnitts der EU-27-Staaten die höchsten Lebenshaltungskosten. Das bedeutet, dass man für einen Euro Lebenshaltungskosten, den man im EU-Durchschnitt ausgeben würde, in Dänemark 1,42 Euro ausgeben muss, in Deutschland (104,3 %) dagegen beispielsweise nur 1,04 Euro.

7.1. Steuern

Von Thomas Rixen

In diesem Kapitel

- werden die wichtigsten Prinzipien der Besteuerung vorgestellt;
- werden die verschiedenen Steuerarten vorgestellt und ihre Verteilungswirkungen diskutiert;
- werden die Steuerstrukturen der drei Wohlfahrtsstaatsmodelle vorgestellt und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Verteilungswirkungen verglichen.

Drei Steuerzwecke: Einnahmen, Umverteilung und Lenkung

Steuern und Abgaben sind aus drei Gründen wichtig für den Sozialstaat. Zum einen ist er als Einnahmequelle auf sie angewiesen, um damit die sozialpolitischen Programme zu finanzieren. Das ist der – auch für alle anderen Politikfelder zentrale – *Fiskalzweck* der Besteuerung. Zum Zweiten beeinflussen die Abgabenhöhe und die Steuerstruktur die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Wohlstand der Bevölkerung (*Umverteilungszweck*). Drittens können Steuern als *Lenkungsnormen* verwendet werden, um ein bestimmtes Verhalten bei den Steuerpflichtigen zu erreichen. Die Besteuerung von Tabak und Alkohol, die oft gesundheitspolitisch gerechtfertigt wird, ist ein Beispiel.

Unterschied zwischen Steuern, Gebühren und Beiträgen

Eine *Steuer im engen Sinne* ist eine Zwangsabgabe ohne direkte Gegenleistung (siehe § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung). Für andere Abgaben, die man in einem weiteren Sinne ebenfalls unter die Steuern fassen kann und die zur Finanzierung öffentlicher Leistungen erhoben werden, gilt dies nicht. *Gebühren* sind an einen bestimmten Zweck gebunden, ihr Nutzen ist individuell zurechenbar. Ein Beispiel sind die Abgaben für die Müllabfuhr. *Beiträge* sind ebenfalls an einen bestimmten Zweck gebunden, ihr Nutzen ist zwar nicht individuell, aber gruppenbezogen zurechenbar. So soll z. B. die Arbeitslosenversicherung die Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit absichern. Ähnliches gilt für die anderen Sozialversicherungen.

Zum Weiterlesen:

Stefan Homburg (2000), Allgemeine Steuerlehre, München.

Joel Slemrod und Jon Bakija (2004), Taxing Ourselves. A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform, Cambridge.

Es werden zunächst die wichtigsten Prinzipien der Besteuerung erläutert und verschiedene Steuerarten unterschieden. Auf dieser Grundlage werden anschließend drei Typen von Steuerstaaten identifiziert und ihre sozialpolitische Leistungsfähigkeit verglichen.

7.1.1. Prinzipien der Besteuerung: Gerechtigkeit und wirtschaftliche Effizienz

Bei der Gestaltung des Steuersystems sollte der Staat bestimmte Ziele verfolgen. Zwei dieser Ziele, Gerechtigkeit und wirtschaftliche Effizienz, stehen in direktem Zusammenhang zum Sozialstaat und zur politischen Auseinandersetzung um diesen.[15] Beide Ziele sind für sich wünschenswert, können aber in Konflikt miteinander geraten. Über ihre relative Wichtigkeit herrscht politischer Streit.

Zwei Prinzipien der Besteuerung: Gerechtigkeit und wirtschaftliche Effizienz

Was ist eine gerechte Besteuerung?

Ein Steuersystem soll gerecht sein. Die Frage, was eine gerechte Besteuerung ist, ist allerdings umstritten. Zwei Prinzipien, die von politischen Ökonomen und Philosophen seit langem diskutiert werden, das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsgerechtigkeit und das Äquivalenzprinzip, können aber trotzdem dabei helfen, konstruktiv über Steuergerechtigkeit nachzudenken.

Faustregeln zu Verteilungswirkungen verschiedener Besteuerungsregeln

Bei einer **regressiven Steuer** sinkt der Steuerbetrag mit steigendem Einkommen. Regressive Steuern verteilen Einkommen und Vermögen von unten nach oben um. Unter Gerechtigkeitsaspekten sind sie abzulehnen. Eine Steuer ist **proportional**, wenn jeder unabhängig von der Einkommenshöhe den gleichen Anteil versteuert. Mit steigendem Einkommen steigt die **absolute** Steuerbelastung. Die Umverteilungswirkung ist geringer als bei einem progressiven Tarifverlauf. Eine Steuer ist **progressiv**, wenn die Abgabenlast für hohe Einkommen auch prozentual höher ist als für niedrige. Mit steigendem Einkommen steigt auch die relative Steuerlast und es wird eine stärkere Umverteilungswirkung erzielt.

Leistungsgerechtigkeit und Äquivalenzprinzip

Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit

Die Forderung, dass Steuerzahler nach ihrer individuellen Leistungsfähigkeit zu besteuern sind, findet sich bereits bei Adam Smith. Wenn man dieses Prinzip in praktische Politik umsetzen will, stellt sich sofort die Frage, wie man die Leistungsfähigkeit messen kann (siehe dazu auch die Diskussion in Kapitel 3). Meist wird vereinfachend angenommen, dass das individuelle Einkommen die Leistungsfähigkeit spiegelt.

Besteuerung nach Leistungsfähigkeit

Aus dem Prinzip der Leistungsfähigkeit folgt dann zweierlei. Erstens sollen Steuerzahler mit dem gleichen Einkommen die gleichen Steuerbeträge zahlen (horizontale Gerechtigkeit). Zweitens sollen Personen mit höherem Einkommen stärker belastet werden als solche mit einem niedrigen (vertikale Gerechtigkeit).

Vertikale und horizontale Steuergerechtigkeit

15 Zwei andere sehr wichtige Kriterien für ein Steuersystem, auf die hier nicht weiter eingegangen wird, sind die Durchsetzbarkeit bzw. Administrierbarkeit und Einfachheit bzw. Transparenz.

Welche Besteuerungsregeln erfüllen diese Anforderung?

Welche Besteuerungsregeln diese Anforderungen erfüllen, ist umstritten. Klar ist, dass eine Steuer, die regressiv wirkt, dem Prinzip widerspricht. Man könnte aber, wie es Libertäre tun, die Auffassung vertreten, dass es der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit entspricht, wenn eine proportionale Steuer erhoben wird. Der ehemalige Verfassungsrichter Kirchhof schlägt beispielsweise vor, einen einheitlichen Steuersatz von 25 % auf alle Einkommen anzuwenden.

Abnehmender Grenznutzen: eine Begründung für Steuerprogression

Eine Begründung der Steuerprogression

Allerdings lässt sich argumentieren, dass es ein Erfordernis der vertikalen Gerechtigkeit ist, dass auch die relative Steuerlast mit dem Einkommen steigt. Dies lässt sich z. B. damit begründen, dass die Abgabe eines Viertels seines Einkommens ein niedrigeres Opfer für den Steuerzahler mit 100.000 Euro Jahreseinkommen bedeutet als für denjenigen mit 20.000 Euro. Der erste wäre durch die Abgabe von 25.000 Euro vielleicht gezwungen, seinen Zweitwagen abzuschaffen oder auf die dritte Fernreise des Jahres zu verzichten. Für den zweiten bedeutet die Abgabe von 5.000 Euro womöglich schon den Verzicht darauf, überhaupt in den Urlaub fahren oder sich gesunde Lebensmittel leisten zu können. Wenn man dieser Überlegung – Ökonomen sprechen vom abnehmenden Grenznutzen des Einkommens – Rechnung trägt, sollte ein Steuersystem progressiv ausgestaltet sein. Das fordert auch die SPD:

Grenznutzen ist ein ökonomischer Begriff und bezeichnet den Nutzenzuwachs, der durch die jeweils letzte verbrauchte Einheit erzielt wurde. Bei den meisten Gütern wird mit zunehmendem Verbrauch der Nutzen für das konsumierende Individuum abnehmen (z. B. Wie viel mehr an Genuss bringt das zehnte gegenüber dem neunten Glas Wein?). (Vgl. Das Politiklexikon 2011: 131).

> *„An der Finanzierung der staatlichen Aufgaben müssen sich Unternehmen und Privathaushalte entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit beteiligen. Das bedeutet: Wir bekennen uns zur bewährten progressiven Einkommensteuer."*
> (Hamburger Programm 2007: 46)

Äquivalenzprinzip

Äquivalenzprinzip: eine Art Tauschgerechtigkeit

Das zweite Fairnessprinzip der Besteuerung, das oft als Gegensatz zur Besteuerung nach Leistungsfähigkeit angesehen wird, ist das Äquivalenzprinzip. Demnach soll sich die Höhe der Steuerzahlung an der vom Staat empfangenen Gegenleistung bemessen. Die Idee ist, dass die Steuern einen Preis für die Bereitstellung öffentlicher Güter darstellen. Das Äquivalenzprinzip verlangt also eine Art Tauschgerechtigkeit.

Das Problem: die Ermittlung des richtigen „Preises"

Allerdings ist es oft unmöglich, für eine bestimmte staatliche Leistung einen genauen, individuell zurechenbaren Preis zu ermitteln. Gerade weil die Güter, die durch Steuern im engen Sinne finanziert werden, die Qualitäten eines öffentlichen Gutes[16] haben, funktioniert der Marktmechanismus nicht und deshalb kann man auch keinen genauen Preis für das Gut angeben. Im Falle einer Gebühr ist dies aber möglich. Sie wird nach dem Äquivalenzprinzip festgelegt. Ebenso ist es – etwas gelockert – im Falle der Beiträge. Zwar wird in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung keine strikte Äquivalenz zwischen den eingezahlten Beiträgen und der tatsächlich empfangenen Leistung hergestellt – es ist ja gar nicht klar, ob der Versicherungsfall überhaupt eintritt und wie lange er anhält –, die vorgesehenen Leistungen orientieren sich in ihrer Höhe aber an den zuvor geleisteten Beiträgen.

Gegenleistung für Steuern: „eine zivilisierte Gesellschaft"

Auch wenn das Äquivalenzprinzip bei den Steuern im engen Sinne nicht strikt anwendbar ist, so ist es in einem „weichen" Sinne trotzdem nützlich beim Nachdenken über ein gerechtes Steuersystem. Wenn sich auch der Preis, den der oder die Einzelne zu zahlen hat, nicht genau festlegen lässt, so ist doch vollkommen klar, dass die Steuerzahler in ihrer Gesamtheit für ihre Steuern eine sehr konkrete Gegenleistung erhalten, nämlich die Gesamtheit der öffentlichen Güter. Darunter fallen u. a. die Herstellung einer Rechtsordnung, die Gewährung innerer und äußerer Sicherheit, Sozialleistungen, Schulen, Straßen und öffentlicher Personennahverkehr. Prägnant zusammengefasst:

> *„Steuern sind das, was wir für eine zivilisierte Gesellschaft bezahlen."*
> (Oliver Wendell Holmes Jr 1927, amerikanischer Verfassungsrichter, Übersetzung T. R.)

16 Vgl. Lesebuch 2: Wirtschaft und Soziale Demokratie, Kapitel 7.3.

Begründung für Steuerprogression: Wer mehr hat, profitiert stärker vom Erhalt der Rechtsordnung

Eine äquivalenztheoretische Begründung der Steuerprogression

Wenn man diese Überlegung etwas weiter treibt, lässt sich zeigen, dass das Äquivalenzprinzip im Ergebnis nicht unbedingt im Gegensatz steht zum Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit. Es kann nämlich zur Rechtfertigung für eine progressive Besteuerung herangezogen werden: Steuern sind die Voraussetzung für die Schaffung und Erhaltung einer Rechtsordnung, die den Schutz des persönlichen Eigentums garantiert und genau genommen überhaupt erst definiert, was als privates Eigentum anzusehen ist. Deshalb ist es gerechtfertigt, von denen, die über mehr Eigentum und Einkommen verfügen und deshalb stärker als weniger Wohlhabende von der Erhaltung der Rechts- und Eigentumsordnung profitieren, auch eine höhere Beteiligung an den Kosten der Erhaltung dieser Ordnung zu verlangen.[17]

Neutralität: keine ökonomischen Verzerrungen

Wirtschaftliche Effizienz

Neben diesen Prinzipien, die sich auf die Gerechtigkeit des Steuersystems beziehen, sollte ein Steuersystem so eingerichtet sein, dass es möglichst wenige ökonomische Verzerrungen verursacht. Man spricht vom Ziel der Neutralität. Neutralität ist deshalb ein wichtiges Ziel, weil sie eine effiziente Ressourcenverwendung ermöglicht und somit Wachstum fördert. Das Problem ist, dass jede Steuer die Entscheidungen der wirtschaftlichen Akteure verzerrt. Die einzige Ausnahme bildet die so genannte Kopfsteuer, bei der alle Bürgerinnen und Bürger den absolut gleichen Steuerbetrag zu zahlen haben. Auch wenn eine Kopfsteuer in der Realität nirgendwo erhoben wird und als politisch weder durchsetzbar noch wünschenswert gilt, weil sie den oben diskutierten Überlegungen zur Gerechtigkeit widerspricht, kann sie zur Verdeutlichung des Konzeptes der Neutralität dienen. Eine solche Steuer wäre deshalb vollkommen neutral, weil unabhängig davon, wie man sich verhält, ob man Einkommen erzielt oder nicht, immer der absolut gleiche Betrag fällig wird. Unter diesen Bedingungen besteht der Anreiz, sich immer weiter ökonomisch zu verbessern und so zum Wirtschaftswachstum beizutragen. Anders ist es, wenn die Steuerlast mit steigendem Einkommen steigt. Dann sinkt der Anreiz, sich stärker anzustrengen. Je progressiver der Tarifverlauf ist, umso niedriger sind die individuellen Anreize, sich zu verbessern.

Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit?

Ein Tarifverlauf, der als gerecht angesehen wird, weil er die Steuerlast progressiv verteilt, könnte also ein Wachstumshemmnis darstellen. Man hat es in dieser

17 Vgl. Lesebuch 2: Wirtschaft und Soziale Demokratie, Kapitel 7.2.

Perspektive mit einem Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit zu tun. Wenn man etwas Gerechtigkeit aufgibt, kann man Wachstum gewinnen und umgekehrt. Welche Balance zwischen diesen beiden Zielen gefunden wird, hängt von den Wertvorstellungen der Gesellschaft ab und ist der zentrale Gegenstand der steuerpolitischen Auseinandersetzung.

Welche Balance zwischen Wachstum und Gerechtigkeit?

Wie wir unten sehen werden, haben verschiedene Länder unterschiedliche Abwägungsentscheidungen getroffen. Auch stellt sich die Frage, wie das Tauschverhältnis zwischen Effizienz und Gerechtigkeit eigentlich ist und ob dies nicht durch weitere Faktoren beeinflusst werden kann, so dass der Konflikt zwischen beiden Zielen vielleicht gar nicht so stark ist, wie er zunächst erscheint.

Wie groß ist der Zielkonflikt tatsächlich?

7.1.2. Die verschiedenen Steuerarten

In der Realität besteuert der Staat unterschiedliche Dinge und Tätigkeiten. Die Steuern lassen sich in verschiedene Typen unterteilen.

Direkte Steuern

Direkte Steuern knüpfen unmittelbar an Indikatoren der Leistungsfähigkeit an, sie werden also auf das Einkommen und das Vermögen erhoben. Zu den direkten Steuern zählen z. B. die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Erbschaft- oder Vermögensteuer. Bei der Einkommensteuer wird in Deutschland (und in den meisten anderen Ländern) ein progressiver Steuertarif angewendet. Sie wird von Privatpersonen und privatrechtlich organisierten Unternehmen gezahlt. Dagegen gilt für die Körperschaftsteuer, die auf Gewinne juristischer Personen (beispielsweise AGs und GmbHs) erhoben wird, ein proportionaler Satz. In Deutschland liegt dieser bei 25 % (hinzu kommt noch die Gewerbesteuer, die von den Kommunen erhoben wird).

Direkte Steuern knüpfen an Einkommen und Vermögen an

Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung

Im weiteren Sinne zählen die Sozialversicherungsbeiträge ebenfalls zu den direkten Steuern. Für sie gilt ein proportionaler Satz. Da es außerdem oft eine Beitragsbemessungsgrenze gibt, werden hohe Einkommen nicht zur Finanzierung der entsprechenden Sozialleistungen herangezogen. So wirkt die Ausge-

Sozialbeiträge sind Steuern im weiteren Sinne

staltung der Sozialversicherung eher regressiv. Allerdings gibt es in der Rente und in der Krankenversicherung einen staatlichen Zuschuss, der durch Steuern (im engeren Sinne) finanziert wird. Die tendenziell regressive Finanzierung der Sozialversicherung ist der Grund, warum sich die SPD für eine Ausweitung des Steueranteils einsetzt (siehe Hamburger Programm 2007: 58).

Indirekte Steuern erfassen Verwendung des Einkommens – Beispiel: die Mehrwertsteuer

Indirekte Steuern

Bei den indirekten Steuern dagegen wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit allenfalls auf Umwegen erfasst. Es wird die Einkommensverwendung belastet. Die bekannteste und fiskalisch wichtigste indirekte Steuer ist in Deutschland die Mehrwertsteuer. Es gilt ein proportionaler Satz von 19 %, für manche Güter der Grundversorgung ein reduzierter Satz von 7 %. Wenn man sich vergegenwärtigt, dass insbesondere Einkommensschwächere einen größeren Teil ihres Einkommens zur Abdeckung ihrer Grundversorgung ausgeben müssen, dann zeigt sich, dass die Mehrwertsteuer regressiv wirkt.

In welchem Verhältnis werden Kapital und Arbeit besteuert?

Steuerbelastung von Produktionsfaktoren

Schließlich kann man danach fragen, welcher volkswirtschaftliche Produktionsfaktor von einer Steuer belastet wird. So kann man beispielsweise die Steuerbelastung des Faktors Kapital von der des Faktors Arbeit unterscheiden.

7.1.3. Drei Typen von Steuerstaat

Drei Typen von Steuerstaaten – analog zu Sozialstaaten

Ausgestattet mit diesen Kategorien können die bestehenden Steuersysteme analysiert werden. Die Unterschiede zwischen verschiedenen Typen des Sozialstaats (siehe Kapitel 3) zeigen sich auch in der Gestaltung ihrer Steuerpolitik. Angelsächsische, kontinentale und skandinavische Sozialstaaten unterscheiden sich in Bezug auf die Gesamtbelastung durch Steuern und das Ausmaß, in dem sie auf die verschiedenen Steuerarten zurückgreifen (Steuermix bzw. Steuerstruktur). Damit einhergehend unterscheiden sie sich auch in der Verteilungswirkung, die erzielt wird (vgl. Wagschal 2001).

Niedrige Gesamtabgaben, vor allem direkte Steuern

Angelsächsischer Steuerstaat: USA

In den Vereinigten Staaten, die hier als Beispiel des angelsächsischen Steuerstaates herangezogen werden sollen, gibt es eine eher niedrige Gesamtabga-

benlast. Es wird ein hoher Anteil der Einnahmen durch direkte Steuern erzielt. Die Progression der persönlichen Einkommensteuer ist vergleichsweise gering. Indirekte Steuern und Sozialabgaben sind niedrig.

Kontinentaler Steuerstaat: Deutschland

Mittlere Gesamtabgaben, hoher Anteil von Sozialabgaben

Im *kontinentalen* Steuerstaat – als Beispiel dient hier Deutschland – ist die Gesamtabgabenlast mittelhoch. Der Anteil der direkten Steuern an den Gesamteinnahmen ist niedrig, während der Anteil der Sozialabgaben (Sozialversicherungsbeiträge) hoch ist. Dementsprechend fallen Gesamtabgabenquote und Steuerquote, die den Anteil der Steuern im engen Sinne am Bruttoinlandsprodukt messen, erstaunlich weit auseinander.

Traditionell sind die nominalen Steuersätze eher hoch; sie werden aber auf eine schmale Bemessungsgrundlage erhoben. Allerdings sind die Steuersätze der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer mit der Steuerreform 2000 gesenkt worden (und die Bemessungsgrundlagen im Gegenzug erweitert worden). Die letzte Stufe der Steuerreform trat 2005 in Kraft. Seitdem beträgt der Spitzensatz der Einkommensteuer 42 %. 1998 lag er noch bei 53 %. Deutschland ist also keineswegs, wie in der politischen Diskussion immer wieder behauptet wird, ein Hochsteuerland. Allerdings ist die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen im internationalen Vergleich tatsächlich besonders hoch, was negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben kann.

Zum Weiterlesen:
Gerd Grözinger (2007), Hochsteuerland Deutschland? Langlebiger Mythos, problematische Folgen, in: Intervention 4 (1), S. 28–39.

Skandinavischer Steuerstaat: Dänemark

Hohe Gesamtabgaben, hohe Einkommen- und Konsumsteuern

Im *skandinavischen* Steuerstaat ist die Gesamtabgabenlast hoch. Sowohl die Einkommensteuer als auch die Konsumsteuer sind hoch. Auch wenn mit der dänischen Steuerreform 2010 der Spitzensteuersatz von 59 % auf 51,5 % abgesenkt wurde, ist der Tarifverlauf der persönlichen Einkommensteuer im internationalen Vergleich stark progressiv. Da die meisten Sozialleistungen durch das Steuersystem finanziert werden, ist der Umfang der Sozialabgaben gering.[18]

18 In einem anderen Land dieser Sozialstaatsfamilie, Schweden, geht der Trend allerdings hin zu dieser Finanzierungsart.

Kennzahlen verschiedener Typen von Steuerstaaten

	USA	Deutschland	Dänemark	OECD-Durchschnitt
Gesamtabgabenquote	24,1 %	37,3 %	48,1 %	33,8 %
Steuerquote	17,6 %	22,9 %	47,1 %	24,6 %
Spitzensatz der Einkommensteuer	35 % ab 265.334 €[19]	42,0 % ab 52.151 €[20]	51,5 % ab ca. 51.000 €[21]	
Eingangssteuersatz	10 %[22]	15 %	5,48 %[23]	
Grundfreibetrag	5.913 €	7.663 €	0 €[24]	
Nominaler Steuersatz von Kapitalgesellschaften[25]	39,88 %	29,83 %	25 %	
Effektiver Grenzsteuersatz von Kapitalgesellschaften (2008)	36 %	27,3 %	18,6 %	
Mehrwertsteuersatz	n. a.[26]	19 %	25 %	

Quellen: OECD (2011a), BMF (2011), Chen/Mintz (2008)

19 Bundessteuer. Es kommen Steuern auf einzelstaatlicher Ebene dazu, die aber auf Bundesebene abzugsfähig sind.
20 Seit 2007 gilt die so genannte Reichensteuer. Danach steigt der Grenzsteuersatz ab einem Einkommen von 250.001 Euro auf 45 %.
21 Einkommensschwelle variiert etwas je nach Zusammensetzung des Einkommens. Bis 2009 galt ein Spitzensteuersatz von 59 %.
22 Bundessteuer. Es kommen Steuern auf einzelstaatlicher Ebene dazu.
23 Zentralstaat. Es kommen in den Gemeinden Steuern hinzu.
24 Es gibt einen Steuerabsetzbetrag von 283 €.
25 Enthält Körperschaftsteuern, Gewerbeertragsteuern und vergleichbare andere Steuern des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften.
26 Auf Ebene der Bundesstaaten variierende, relativ niedrige Umsatzsteuersätze.

Was bedeuten die verschiedenen Kennzahlen und Steuersätze?

Die **Abgabenquote** ist der Anteil aller Steuern und Abgaben am Bruttoinlandsprodukt.
Die **Steuerquote** ist der Anteil aller Steuern im engen Sinne am Bruttoinlandsprodukt.

Der **Spitzensatz** der Einkommensteuer ist der höchste Steuersatz, der ab einer bestimmten Höhe des zu versteuernden Einkommens fällig wird. Der **Eingangssteuersatz** ist der Steuersatz, der auf das Einkommen oberhalb des Freibetrages fällig wird. Es handelt sich jeweils um **Grenzsteuersätze**, die den Steuersatz jedes zusätzlich verdienten Euros angeben, das heißt, es unterliegt jeweils nur derjenige Teil des Einkommens diesem Satz, der jenseits der genannten Höhe liegt. Die anderen Teile des Einkommens unterliegen den jeweils gültigen niedrigeren Sätzen bzw. bleiben unbesteuert im Falle des Eingangssteuersatzes. Unterscheiden vom Grenzsteuersatz kann man den **Durchschnittssteuersatz**. Dies ist der Satz, der durchschnittlich fällig wird. Wenn der Tarifverlauf progressiv ist, wird der Durchschnittssatz unterhalb des Grenzsteuersatzes liegen.

Der **nominale Steuersatz** ist derjenige Satz, der auf eine bestimmte Bemessungsgrundlage erhoben wird. Er unterscheidet sich vom **effektiven Steuersatz**, der angibt, welcher Teil des Einkommens tatsächlich abzuführen ist, wenn die Bemessungsgrundlage schmaler ist als das Einkommen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn es Freibeträge oder Abschreibungsmöglichkeiten gibt.

Zur Diskussion

In Deutschland werden Ehegatten in der Einkommensteuer gemeinsam veranlagt, das heißt, ihr Einkommen wird addiert, durch zwei geteilt und dann der entsprechende Steuersatz angewendet. Was bedeutet das für die Verteilungswirkung? Welche Anreize setzt es für den- oder diejenige in der Ehe mit einem geringeren Gehalt zur Aufnahme von Erwerbsarbeit? Ist das Ehegattensplitting gerecht?

Die folgende Grafik illustriert die Unterschiede im Steuermix zwischen den Ländern. Sie gibt Aufschluss darüber, welcher Anteil der jeweiligen Gesamteinnahmen des Staates durch direkte und indirekte Steuern und durch Sozialabgaben erhoben wird. Die Vermögensteuer, die ebenfalls zu den direkten Steuern zählt, ist in der Grafik getrennt ausgewiesen.

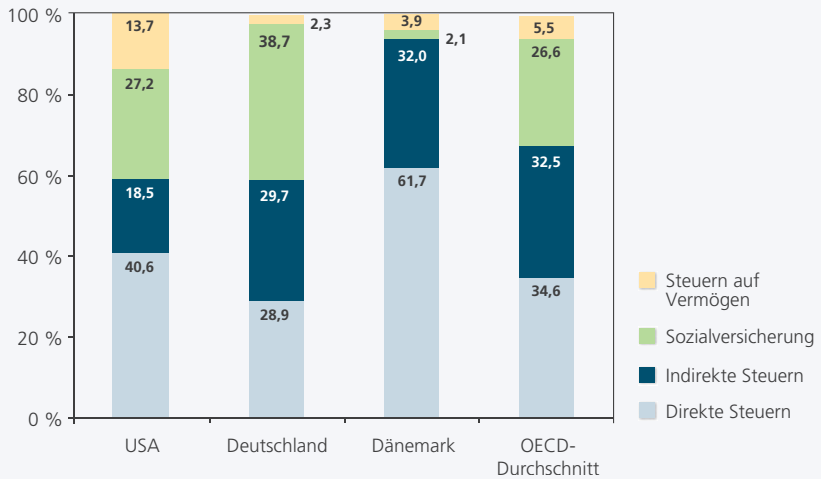
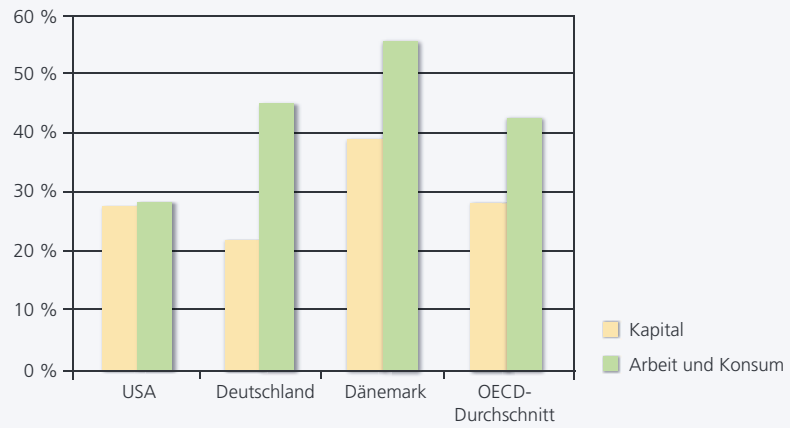


Abb. 10: Steuerstruktur im Jahr 2009

Deutschland: sehr ungleiche Besteuerung von Kapital und Arbeit

Belastung von Kapital und Arbeit

Wenn man betrachtet, wie die Steuerlast zwischen den volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren verteilt ist, zeigt sich, dass der Faktor Kapital und die beiden übrigen Faktoren Arbeit und Konsum im angelsächsischen Sozialstaat etwa gleich hoch belastet werden. Anders sieht es im skandinavischen Modell aus, hier ist die Belastung von Arbeit und Konsum rund 50 % höher als die der Kapitaleinkommen. An den Kosten des gut ausgebauten Sozialstaats wird der Faktor Kapital also deutlich unterproportional beteiligt. Auch im kontinentalen Sozialstaat ist die Belastung des Faktors Arbeit hoch. In den meisten kontinentalen Sozialstaaten ist der Unterschied in der steuerlichen Behandlung von Kapital- und Arbeitseinkommen aber weniger groß als in Deutschland.



Quelle: Carey/Rabesona (2002: 172)

Abb. 11: Steuerquoten auf Kapital und Arbeit plus Konsum (Durchschnittswerte der Jahre 1990–2000)

7.1.4. Wie erfolgreich sind die drei Steuerstaaten?

Welche Effekte haben die unterschiedlichen Steuersysteme für die Erreichung der sozialpolitischen Ziele? Wir schauen uns zunächst die Verteilungswirkung an und werfen dann einen Blick auf den Wachstumserfolg.

Verteilungswirkung im angelsächsischen Sozialstaat

Der angelsächsische Steuerstaat setzt zwar auf direkte Steuern, die progressiv ausgestaltet sind bzw. in der Körperschaftsteuer zumindest proportional. Allerdings ist der Tarifverlauf der Einkommensteuer vergleichsweise flach. Die Belastung der Kapital- und Vermögenseinkommen ist aber wiederum hoch. Dies mag zunächst überraschen, passt aber letztlich gut zur liberalen Ideologie, die auf individuelle Leistung und nicht auf Status setzt. Allerdings kommt hinzu, dass die Gesamtabgabenquote niedrig ist, dem Staat also wenig Mittel für sozialpolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen. Die Erwartung ist, dass man es im angelsächsischen Steuerstaat mit einer vergleichsweise ungleichen Verteilung zu tun hat.

Erwartung: relativ hohe Ungleichverteilung

Erwartung: relativ gleiche Verteilung

Verteilungswirkung im skandinavischen Sozialstaat

Der skandinavische Sozialstaat setzt in hohem Maße auf direkte Steuern, die stark progressiv ausgestaltet sind und deshalb eine deutlich umverteilende Wirkung erzielen sollten. Allerdings ist die Belastung des Faktors Kapital im Verhältnis zum Arbeitseinkommen niedriger als in den anderen Staaten. Dänemark hat eine so genannte *duale Einkommensteuer*, bei der Kapitaleinkommen mit einem proportionalen und niedrigeren Satz besteuert werden als Arbeitseinkommen. Sie sind weitgehend aus der progressiven Einkommensteuer herausgenommen. Auch der Anteil der regressiv wirkenden indirekten Steuern ist hoch. Die Vermögensteuern sind mittelhoch. Die Gesamtabgabenquote ist hoch, so dass ein sehr gut ausgebauter Sozialstaat finanziert werden kann, der auf der Ausgabenseite auf umverteilungswirksame Programme setzt (vgl. Kapitel 4). Insgesamt ist ein hohes Maß an Einkommensgleichheit zu erwarten.

Erwartung: mittelhohe Ungleichverteilung

Verteilungswirkung im kontinentalen Sozialstaat

Der kontinentale Sozialstaat setzt zu relativ gleichen Teilen auf direkte und indirekte Steuern. Der Tarifverlauf der Einkommensteuer ist progressiv ausgestaltet und sollte also umverteilende Wirkung entfalten. Die indirekten Steuern wirken tendenziell regressiv, sollten diesen Effekt aber nicht vollkommen konterkarieren, ebenso wenig wie die proportionalen Sozialabgaben. Allerdings sind die Vermögensteuern im internationalen Vergleich sehr niedrig, ebenso ist die Belastung des Faktors Kapital im Verhältnis zur Belastung des Faktors Arbeit niedrig. Die Gesamtabgabenquote ist mittelhoch und es wird ein Sozialstaat davon finanziert, der eher auf statuswahrende Programme als auf Umverteilung setzt. Die Erwartung ist also, dass das Maß an Ungleichheit mittelhoch ist und zwischen dem in den USA und Dänemark liegt.

Wenn wir uns die tatsächlichen Verteilungsergebnisse in den drei Ländern anschauen, zeigt sich, dass sie den Erwartungen entsprechen.

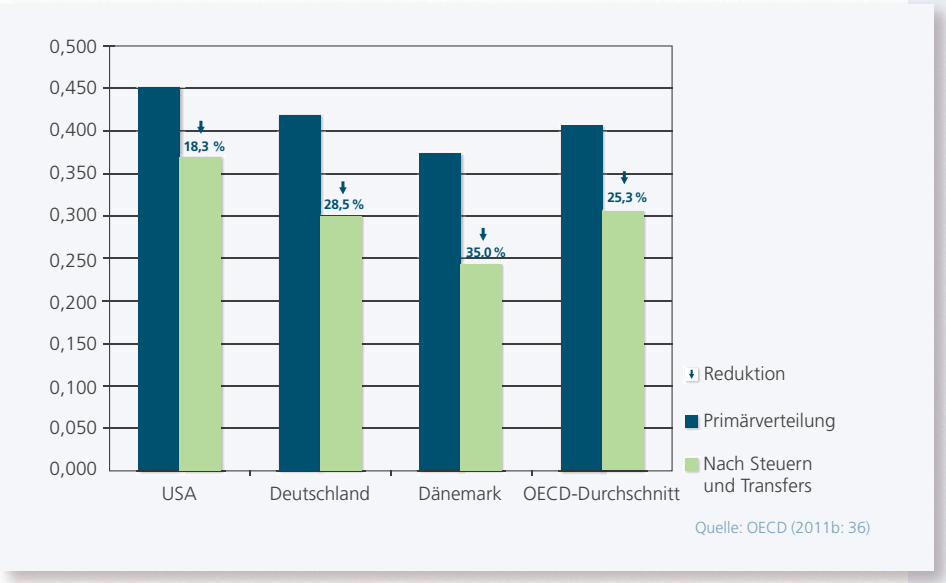


Abb. 12: Verteilungswirkung späte 2000er Jahre[27]

Lesebeispiel: In Dänemark liegt die Ungleichheit der Einkommen zunächst beim Gini-Wert 0,37. Unter Berücksichtigung von Steuern und Transfers sinkt sie auf den Wert von 0,24. Die schon ausgangs geringere Ungleichheit verringert sich also noch einmal um 35 %.

Erwartungen werden bestätigt: Dänemark erzielt beste Verteilung

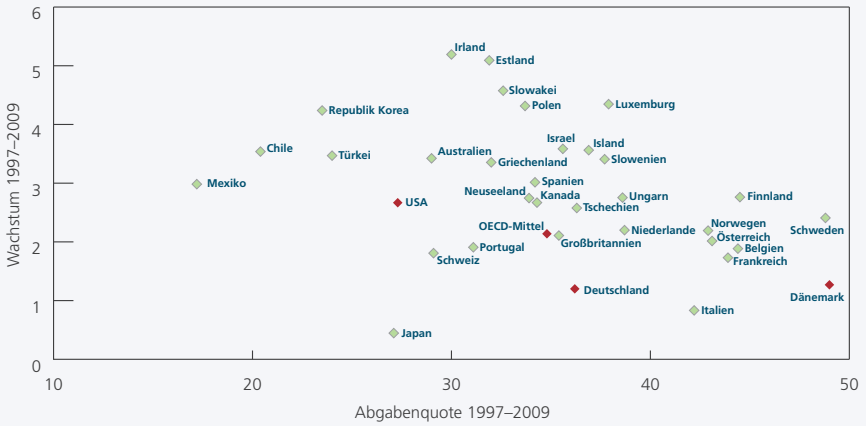
Die Einkommensverteilung in Dänemark ist nicht nur „gleicher" als die in Deutschland, sondern sie verringert sich durch das Steuer- und Transfersystem auch stärker als in den anderen beiden Ländern. Während der Gini-Koeffizient der Primärverteilung, das heißt der Verteilung der Markteinkommen vor Steuern und Transferzahlungen, zu derjenigen des verfügbaren Einkommens nach Steuern und Transfers in Dänemark um 35 % sinkt, sinkt er in Deutschland um 28,5 % und in den USA sogar nur um ca. 18 %.

Das bedeutet, dass eine Steuerpolitik, die auf eine hohe Abgabenquote setzt, das Steuersystem progressiv gestaltet und eine umverteilende Ausgabenpolitik macht, tatsächlich die mit diesen Politiken angestrebten Verteilungsziele erreicht.

27 Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für Gleichheit. Die Werte des Gini-Koeffizienten liegen zwischen 0 im Falle vollkommener Gleichheit und 1 im Falle vollkommener Ungleichheit (das heißt, das gesamte Einkommen geht an eine Person).

Kostet die höhere Gleichheit wirtschaftliches Wachstum?

Damit stellt sich aber nun die Frage, ob Regierungen für den Erfolg bei der Erreichung ihrer Verteilungsziele tatsächlich auf wirtschaftliches Wachstum verzichten müssen, wie es die Theorie des Zielkonfliktes zwischen Gerechtigkeit und Effizienz nahelegt.



Quellen: OECD (2011a), OECD (2011–12)

Abb. 13: Abgabenquote und Wirtschaftswachstum (1997–2009)

Lesebeispiel: Schweden hatte in den Jahren 1997–2009 bei einer durchschnittlichen Abgabenquote von ca. 49 % ein Wirtschaftswachstum von ca. 2,4 %, Japan mit einer Abgabenquote von rund 27 % ein Wirtschaftswachstum von 0,4 %.

Verhältnis von Abgabenquote und Wirtschaftswachstum

Studien zeigen: kein direkter Zusammenhang

Wie man in Abbildung 13 erkennen kann, gibt es keinen Zusammenhang zwischen der Höhe der Abgabenquote und dem Wirtschaftswachstum. Sowohl bei den Niedrigsteuerstaaten gibt es Länder mit niedrigem und mit hohem Wachstum als auch bei den Hochsteuerstaaten. Ein einfacher Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit lässt sich also empirisch nicht bestätigen.

Einflussfaktor: Wofür wird Geld ausgegeben?

Daraus kann man aber nicht die Schlussfolgerung ziehen, dass die Steuern keinen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben. Es ist aber wahrscheinlich, dass neben der Abgabenhöhe weitere Faktoren zu berücksichtigen sind. Zum einen könnte die Wachstumswirkung des Steuer- und Sozialsystems auch davon abhängen, wofür man die Steuern ausgibt und ob die damit angebotenen Sozialleistungen auch positive

produktive Nebenwirkungen entfalten (siehe Kapitel 4). Eine andere Erklärung für die relativ hohen Wachstumsraten der skandinavischen Hochsteuerstaaten könnte darin liegen, dass es ihnen gelungen ist, den Faktor Kapital relativ zum Faktor Arbeit zu entlasten und so für ein wachstumsfreundliches Investitionsklima zu sorgen.

Duale Einkommensteuer und internationaler Steuerwettbewerb

Es gibt zwei Gründe, warum es sich für einen Staat lohnen kann, Kapitaleinkommen, z. B. Unternehmensprofite, niedrig zu besteuern. Erstens kann so ein besseres Investitionsklima geschaffen werden, was positive Wachstumseffekte hat. Der zweite Grund ist der Steuerwettbewerb: Durch eine niedrige Steuerbelastung kann man mobiles Kapital aus anderen Ländern anlocken.

Die skandinavischen Staaten haben aus diesen Gründen **duale Einkommensteuern** eingeführt, nach denen Kapital mit einem niedrigeren Satz belastet wird als Arbeitseinkommen. Allerdings halten viele eine solche Ungleichbehandlung verschiedener Einkommen für ungerecht, weil sie das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verletze. Auch Kapitaleinkommen sind schließlich ein Indikator für die individuelle Leistungsfähigkeit. Deshalb bedarf es einer internationalen Regulierung des Steuerwettbewerbs, wenn man den Sozialstaat erhalten will und gleichzeitig Kapitaleinkommensbezieher angemessen an dessen Kosten beteiligen will (siehe Kapitel 5.1. Globalisierung).

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Die Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben muss dem Prinzip folgen, dass starke Schultern mehr tragen können als schwache.
- Eine progressive Einkommensteuer und die Besteuerung von Vermögen werden diesem Prinzip gerecht. Indirekte Steuern (wie etwa die Mehrwertsteuer) und Beitragssysteme wirken dagegen oft regressiv. Sie belasten Schwache überproportional stark.
- Allerdings kommt es für die Verteilungswirkung nicht nur auf die Progressivität auf der Einnahmenseite an, sondern auch darauf, wofür das Geld ausgegeben wird und wie viel.
- Die sozialdemokratischen Staaten erzielen mit ihren Steuer- und Sozialsystemen eine verhältnismäßig gleiche Verteilung von Einkommen, ohne dabei wirtschaftliche Dynamik einzubüßen.
- Die Beteiligung des Faktors Kapital an der Finanzierung der Sozialsysteme kann verbessert werden, wenn durch internationale Kooperation schädlicher Steuerwettbewerb verhindert wird.

Zum Weiterlesen:

Steffen Ganghof (2004), Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten, Frankfurt am Main.

Thomas Rixen und Susanne Uhl (2011), Unternehmensbesteuerung europäisch harmonisieren! Was zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs in der EU nötig ist, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

7.2. Arbeit

In diesem Kapitel

- wird das System der deutschen Arbeitslosenversicherung beschrieben und mit dem dänischen und dem britischen Modell verglichen;
- werden die drei Versicherungssysteme im Hinblick auf die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen bewertet;
- werden Reformmaßnahmen wie die Idee der „Berufsversicherung" erläutert.

Arbeitslosigkeit – mehr als der Verlust des Einkommens

Arbeitslosigkeit bedeutet nicht nur den Wegfall des Einkommens aus Arbeit und damit einen materiellen Verlust. Mit Arbeitslosigkeit gehen auch oft Selbstzweifel und Zukunftsängste einher. Bei länger andauernder Arbeitslosigkeit kann die fehlende soziale Anerkennung auch gesundheitliche und psychologische Folgen mit sich bringen.

Ursprünge der Arbeitslosenversicherung

Die Industrialisierung verschärft Probleme von Arbeitslosigkeit

Armut und Elend als Folge von Arbeitslosigkeit wurden im 19. Jahrhundert ein immer dringenderes Problem. Das rasante Bevölkerungswachstum, die Zuwanderung in Städte und das damit verbundene Aufweichen dörflicher Verwandtschafts- und Nachbarschaftsbeziehungen führten dazu, dass der Verlust des Einkommens in viel stärkerem Maße mit Elend verbunden war, als dies in der vorindustriellen Zeit der Fall gewesen war. Unter dem liberalen Zeitgeist des 19. Jahrhunderts wurden gesunde Menschen, die dennoch in Not gerieten, als faul und arbeitsscheu angesehen, denen nur verbunden mit Diskriminierung und Sanktionen in Armenhäusern geholfen wurde. Nahm man die Armenhilfe in Anspruch, verlor man sogar seine Bürgerrechte und durfte nicht mehr wählen.

Druck der Arbeitsklasse führte zu Sozialversicherungen

Es kam in vielen europäischen Ländern gegen Ende des 19. Jahrhunderts dazu, dass sich die Arbeiter zu Parteien zusammenschlossen. Die Gründung der Sozialversicherungen, die nach und nach die traditionelle Armenfürsorge ersetzten, war in den meisten Ländern eine Reaktion auf den gesellschaftlichen und politischen Druck der Arbeiterklasse.

Gründung der ersten Arbeitslosenversicherung in Großbritannien

Erste Arbeitslosenversicherung 1911

So kam es zur Einführung der ersten staatlichen Arbeitslosenversicherungen. 1911 war Großbritannien das erste Land, das eine landesweite Pflichtversiche-

rung einführte. Die Leistungen dieser Versicherung blieben zunächst jedoch auf dem Niveau des Existenzminimums. Über die geringe Höhe der Leistungen, eine Beschränkung der Bezugsdauer, Wartetage und die Pflicht zur Arbeitssuche sollte dem Missbrauch der Leistungen vorgebeugt werden.

Deutschland

Deutschland: Arbeitslosenversicherung relativ spät (1927)

Während Deutschland der weltweite Vorreiter bei der Gründung einer staatlichen Kranken- und Unfallversicherung war (1883 und 1884), wurde die Arbeitslosenversicherung erst 1927 als Pflichtversicherung eingeführt. Bis dahin gab es nur in größeren Städten von den Gewerkschaften organisierte lokale Versicherungen, die von den Städten finanziell subventioniert wurden.

Durch die Abkehr von der Armenpflege und die Einführung einer landesweiten Arbeitslosenversicherung waren Erwerbslose nun nicht mehr gezwungen, jede Arbeit anzunehmen. Die deutschen Arbeitgeber hatten kein Interesse an einer flächendeckenden, von den Gewerkschaften verwalteten Arbeitslosenversicherung und plädierten schließlich für eine von Arbeitgebern und Arbeitnehmern selbst verwaltete Arbeitslosenversicherung, die 1927 eingeführt wurde. Die Verwaltung der neu gegründeten Versicherung oblag nun dem Staat, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern.

Dänemark

Dänemark: Versicherung freiwillig über Gewerkschaften

75–80 % sind Mitglied einer Gewerkschaft, also versichert

Dieses Modell einer staatlichen Pflichtversicherung hat sich jedoch nicht in allen Ländern durchgesetzt. In Dänemark ist die Arbeitslosenversicherung bis heute keine Pflichtversicherung. Die Gewerkschaften verwalten die Arbeitslosenversicherung, dementsprechend ist die Mitgliedschaft in einer der von den Gewerkschaften organisierten Arbeitslosenkassen notwendig, um Anrecht auf das Arbeitslosengeld zu besitzen. Zwischen 75 und 80 % der dänischen Arbeitnehmer besitzen eine Arbeitslosenversicherung – und ungefähr ebenso viele sind Gewerkschaftsmitglied.

Doch nicht nur hinsichtlich der Trägerschaft unterscheiden sich die Arbeitslosenversicherungen. Auch hinsichtlich weiterer Eigenschaften existieren zum Teil erhebliche Differenzen zwischen den Industrieländern, die sich anhand des Vergleichs zwischen Deutschland, Dänemark und Großbritannien gut illustrieren lassen.

Höhe variiert: Dänemark 90 %, BRD 65–67 %

Höhe des Arbeitslosengeldes

Der häufigste Vergleich, der angestellt wird, bezieht sich auf die Höhe und die Dauer des Arbeitslosengeldes. In Deutschland beträgt die Höhe des Arbeitslosengeldes für Arbeitslose mit Kindern 67 %, für alle anderen 60 % des vorherigen Nettoeinkommens. Allerdings gilt dies nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze (brutto monatlich 5.600 bzw. 4.800 Euro in West- bzw. Ostdeutschland im Jahr 2012, jährlich 67.200 bzw. 57.600 Euro).

Das Arbeitslosengeld kann demnach maximal ca. 1.760 Euro (West) bzw. 1.580 Euro (Ost) für kinderlose Ledige betragen. Für Verheiratete mit Kindern (in Lohnsteuerklasse 3) kann sich das Arbeitslosengeld maximal auf 2.300 bzw. 2.038 Euro (Ost) belaufen.[28]

Demgegenüber beträgt das Arbeitslosengeld in Dänemark 90 % des vorherigen Bruttolohns – es gibt jedoch eine Obergrenze von ca. 2.100 Euro pro Monat (ca. 530 Euro pro Woche), zudem ist das Arbeitslosengeld in Dänemark zu versteuern. Arbeitslose Geringverdiener erhalten also in Dänemark mehr Geld als in Deutschland, Besserverdienende schneiden hingegen schlechter ab.

In Großbritannien gibt es einen Einheitssatz, der 2012 67,50 Pfund pro Woche beträgt (ca. 80 Euro, für unter 25-Jährige beläuft sich der Satz auf 53,45 Pfund oder ca. 64 Euro/Woche). Für Mietkosten kann ein gesonderter Zuschuss beantragt werden. Das Arbeitslosengeld in Großbritannien entspricht sowohl hinsichtlich der Höhe wie auch des Konzeptes (Einheitssatz) in etwa der sozialen Grundsicherung in Deutschland, wie sie durch das Arbeitslosengeld II (ALG II) geleistet wird. Die Koalitionsregierung von Konservativen und Liberalen plant jedoch eine fundamentale Veränderung des britischen Sozialsystems. Der so genannte Universal Credit soll an die Stelle eines Großteils der Sozialleistungen und Steuerzuschüsse („tax credits") für Niedrigverdiener im arbeitsfähigen Alter treten und u. a. auch das Arbeitslosengeld ersetzen. Die genaue Höhe dieser „universellen" Sozialleistung ist noch unklar, im Oktober 2013 sollen die ersten Auszahlungen nach dem neuen System beginnen. Das Vorhaben erinnert an ein Grundeinkommen, das jedoch nicht bedingungslos ausgezahlt werden soll, sondern je nach Personenkreis an unterschiedliche Bedingungen (Arbeitssuche, Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen etc.) geknüpft ist. Ein zentrales Ziel des Universal Credit ist zudem, die finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme zu stärken, indem auch bei Arbeitsaufnahme weiterhin ein Anspruch auf einen Teil der Sozialleistung besteht.

28 Auf www.pub.arbeitsagentur.de/selbst.php kann man den eigenen Anspruch auf das Arbeitslosengeld berechnen.

Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Große Unterschiede in Bezugsdauer

Noch größer als bei der Höhe der Leistungen sind die Unterschiede bei der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. In Deutschland ist die Bezugsdauer abhängig vom Alter und von den Beitragszeiten. Für alle unter 50-Jährigen mit mindestens zwei vorangegangenen Jahren in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung beträgt die Bezugsdauer ein Jahr. Ist die vorangegangene Beschäftigungszeit kürzer gewesen, beträgt die Bezugsdauer zwischen sechs Monaten (ein Jahr in Beschäftigung) und zehn Monaten (20 Monate in Beschäftigung). Wer älter als 50 Jahre ist, hat bis zu zwei Jahre Anspruch auf das ALG (über 58-Jährige mit mindestens vier Jahren vorheriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung).

In Großbritannien wird das Arbeitslosengeld nur für maximal ein halbes Jahr ausgezahlt, danach besteht ein Anspruch auf die bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenhilfe, die die gleiche Obergrenze wie das Arbeitslosengeld hat, allerdings mit strengeren Auflagen verbunden ist und bei dem Ersparnisse angerechnet werden, die wie im Fall des ALG II zu geringeren oder keinen Ansprüchen führen können. In Dänemark wurde das Arbeitslosengeld lange Zeit bis zu vier Jahre lang gezahlt, wobei nach einem Jahr regelmäßig die aktive Suche nach Arbeit oder Teilnahme an Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen nachgewiesen werden musste. Die liberal-konservative Regierung Dänemarks hat 2010 die Bezugsdauer auf zwei Jahre halbiert.

Finanzierung

Große Unterschiede in Finanzierung

Auch bei der Finanzierung des Arbeitslosengeldes gehen die drei Länder unterschiedliche Wege. In Deutschland werden 3,0 % des Lohnes jeweils zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in die Arbeitslosenkasse eingezahlt – jedoch nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze von 5.600 bzw. 4.800 Euro.

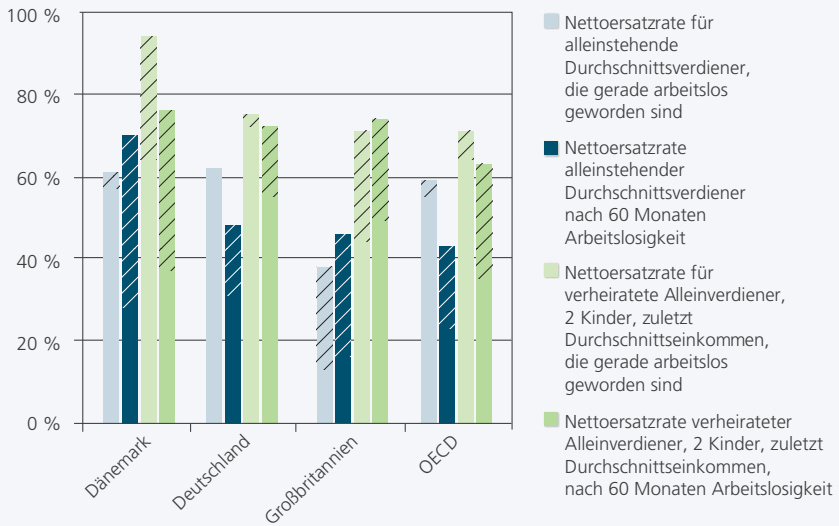
In Dänemark beträgt der Monatsbeitrag für einen Vollzeitbeschäftigten 2012 ca. 63 Euro (467,50 Kronen in der größten A-Kasse, Dansk Metal) ohne den weiteren freiwilligen Beitrag für den Vorruhestand, der ca. 60 Euro/Monat beträgt. In Großbritannien gibt es keine gesonderten Zahlungen an die Arbeitslosenkasse. Hier werden 23,8 % (11 % Arbeitnehmer, 12,8 % Arbeitgeber) des Bruttolohns als pauschale Sozialversicherungsbeiträge abgeführt. Aus diesen Mitteln werden neben dem Arbeitslosengeld auch die staatliche Rente, das Gesundheitssystem, Mutterschaftsgeld und die Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit finanziert. Auch in Großbritannien gibt es eine Obergrenze (ca. 4.500 Euro), darüber hinaus wird ein verringerter Beitragssatz von 13,8 % erhoben (1 % Arbeitnehmer, 12,8 % Arbeitgeber).

Leistungsprinzip: Dänemark, Deutschland

Höhe, Dauer und Gerechtigkeit

Sowohl in Deutschland als auch in Dänemark sind die Leistungen des Arbeitslosengeldes prozentual an die Höhe des früheren Einkommens gekoppelt. In Deutschland werden auch die Beiträge als prozentualer Anteil vom Bruttolohn erhoben. An dieser Konstruktionsweise erkennt man das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit (und zudem das Äquivalenzprinzip): Wer mehr in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt hat, der soll im Fall der Arbeitslosigkeit auch mehr bekommen.

In Dänemark gilt das nur eingeschränkt: Denn die Beiträge werden in Form eines Einheitssatzes erhoben, gleichzeitig richten sich die Auszahlungen nach dem früheren Einkommen. Hier ist also vor allem das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit zu erkennen. Arbeitslos gewordene Menschen haben die Möglichkeit, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen, und können währenddessen für einen ursprünglich vergleichsweise langen Zeitraum (der jedoch im Zuge der Finanzkrise auf zwei Jahre halbiert wurde) ihren Lebensstandard – wenngleich reduziert – aufrechterhalten. Diese Regelung geht jedoch einher mit einem weitgehend deregulierten Arbeitsmarkt, auf dem es praktisch keinen Kündigungsschutz gibt. Gleichzeitig haben die beschriebenen Regelungen auch dazu geführt, dass der Anteil derjenigen, die freiwillig ihren Arbeitsplatz aufgeben und sich nach einem anderen Arbeitgeber umschauen, im internationalen Vergleich sehr hoch ist.



Die nichtschraffierten Bereiche zeigen die Nettoersatzraten, die sich aus dem Arbeitslosengeld ergeben. Schraffierte und nicht schraffierte Bereiche ergeben zusammen die Nettoersatzraten aus Arbeitslosengeld und weiteren Sozialleistungen (z. B. Wohngeld).

Quelle: OECD (2012a)

Abb. 14: Nettoersatzraten im internationalen Vergleich

Gleichheitsprinzip: Großbritannien (niedrigeres Niveau)

Im Vergleich zu Dänemark findet sich in Großbritannien genau das umgekehrte Konstruktionsprinzip: Hier werden einkommensabhängige Beiträge erhoben, dem steht jedoch ein Einheitssatz bei der Auszahlung gegenüber. Durch diese Konstruktion wird der Solidaritätsgedanke stärker betont als in Deutschland und Dänemark („starke Schultern" zahlen mehr ein, haben aber keinen höheren Anspruch), allerdings bewegen sich die Leistungen auch auf einem zum Teil deutlich niedrigeren Niveau: also Solidarität mit niedriger Intensität. Durch den neuen Universal Credit werden zudem eine Reihe von Sozialleistungen integriert. Die Idee der Leistungsgerechtigkeit ist damit nicht verwirklicht, auch die Bedarfsgerechtigkeit findet nur eine sehr rudimentäre Berücksichtigung.

Einzahlungsdauer kein Kriterium

Diese drei unterschiedlichen Konstruktionen führen zu der Frage, nach welchem Gerechtigkeitsprinzip die Höhe und die Dauer des Arbeitslosengeldes idealerweise bestimmt werden sollten. Wie die Debatte im Zuge der so genannten Hartz-Reformen gezeigt hat, denken viele: „Wer lange einzahlt, soll auch mehr herausbekommen." Mit der Versicherungslogik hat dies jedoch nichts zu tun: Zerstören Sie beim schwungvollen Anziehen Ihres Mantels nach dem Besuch beim Nachbarn die teure Vase im Flur, zahlt die Haftpflichtversicherung auch nicht mehr, wenn Sie besonders lange eingezahlt haben. Akzeptiert man die Versicherungslogik, wäre auch im Fall der Arbeitslosenversicherung eine Regel gerecht, die das vorherige Einkommen zu einem bestimmten Prozentsatz ersetzt. Damit bleibt die Frage nach der Konstruktion der Beiträge. Weil der Verlust der Arbeit in den allermeisten Fällen nicht freiwillig geschieht (und bei selbstverschuldeter Kündigung auch eine Sperrfrist von drei Monaten vorgesehen ist), handelt es sich bei Arbeitslosigkeit um ein allgemeines Lebensrisiko, für das die Gesellschaft kollektiv und solidarisch eintreten sollte. Eine prozentuale Einkommensabgabe wie in Deutschland scheint aus dieser Perspektive gerechter zu sein als ein Einheitssatz. Mit der Existenz von Beitragsbemessungsgrenzen wird jedoch genau diese solidarische Finanzierungspraxis ausgehebelt, denn durch die deutsche Beitragsbemessungsgrenze wird ausgerechnet derjenige Teil der Bevölkerung von der solidarischen Finanzierung ausgenommen, der ohnehin ein wesentlich geringeres Risiko besitzt, arbeitslos zu werden.

Welche anderen Kriterien?

Bei der Dauer, für die das Arbeitslosengeld gezahlt wird, gibt es zunächst keinen Grund, eine Staffelung nach Beitragszeiten vorzunehmen – jenseits einer Mindestbeschäftigungszeit, um keine unnötigen Anreize für Missbrauch zu bieten. Welche anderen Argumente und Kriterien könnten für eine Befristung des Anspruchs sprechen?

In Deutschland war das Niveau des Erwerbseinkommens bei Arbeitslosigkeit lange Zeit ein Leben lang abgesichert: Nach dem einkommensabhängigen Arbeitslosengeld im ersten Jahr hatte man Anspruch auf die geringere, aber ebenfalls einkommensabhängige Arbeitslosenhilfe, die ohne zeitliche Befristung (allerdings mit Bedürftigkeitsprüfung) ausgezahlt wurde. Die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum ALG II führte dazu, dass nach Ablauf von zwölf Monaten nur noch die Grundsicherung (ALG II oder „Hartz IV") gezahlt wird. Ältere hatten seit Februar 2006 noch eine Extrafrist von weiteren acht Monaten, die für unterschiedliche Altersgruppen differenziert im Jahr 2007 auf zwölf Monate (insgesamt also bis zu 24 Monate) verlängert wurde. Auch wenn dies nicht dem Gleichheitsprinzip entspricht, lässt es sich mit der Chancengleichheit begründen. Denn die Chancen älterer Arbeitsloser sind auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor deutlich geringer. Um die unverschuldet geringeren Chancen der älteren Arbeitslosen zu kompensieren, ist die verlängerte Bezugsdauer also gerechtfertigt. Die Frage, wie lange überhaupt einkommensabhängiges Arbeitslosengeld ausgezahlt werden sollte, ist schwer anhand der Gerechtigkeitsprinzipien zu beantworten. Die Verkürzung auf ein Jahr im Rahmen der Agenda 2010 wurde von vielen als ungerecht und zugleich als finanzielles Damoklesschwert empfunden, das die Betroffenen nach einem Jahr der Arbeitslosigkeit zum Rückgriff auf nahezu sämtliche finanziellen (Alters-)Rücklagen zwingt oder direkt einen massiven finanziellen Abstieg bedeutet.

Zwei gesamtgesellschaftliche Fragen

Vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Ressourcen mag eine Begrenzung notwendig sein. Die Substanz der Anreizdebatte hingegen, die zum Teil nahegelegt hat, dass sich ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitslosen in der sozialen Hängematte befinden würde, darf man getrost anzweifeln. Immerhin ist zwar die Arbeitslosenquote nach der Einführung der Hartz-Reformen gesunken, damit verbunden war jedoch ein massiver Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist hingegen nicht signifikant gesunken – obwohl sie starken finanziellen „Anreizen" ausgesetzt waren. Die zwei Fragen, die sich gesamtgesellschaftlich stellen, sind also erstens: Wie lange wollen wir Arbeitssuchenden die Möglichkeit bieten, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, ohne dass sie jedes Jobangebot annehmen müssen? Hier scheint ein jährlich gestaffeltes Absinken der einkommensbezogenen Ansprüche über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren sowohl dem Gerechtigkeitsempfinden großer Teile der Bevölkerung weitaus eher zu entsprechen als die gegenwärtige Regelung und wäre – z. B. durch einen Wegfall der Beitragsbemessungsgrenzen – auch

finanzierbar. Und zweitens: Wie hoch soll die Grundsicherung für diejenigen sein, denen es nicht gelingt, in diesem Zeitraum auf dem Arbeitsmarkt eine neue Anstellung zu finden? Dies betrifft die Frage nach der Höhe des ALG II, die von vielen Seiten als zu niedrig angesehen wird.

Rechte und Pflichten

Auszahlungsbedingungen

Wer hinreichende Beitragszeiten vorweisen kann, erhält gegenwärtig in Großbritannien noch ein halbes Jahr (anschließend jedoch Arbeitslosenhilfe in der gleichen Höhe), in Deutschland ein Jahr (wenn er unter 50 Jahre alt ist) und in Dänemark zwei Jahre lang Arbeitslosengeld. Diese Zahlen übersehen jedoch, dass in allen Ländern der Bezug des Arbeitslosengeldes an Bedingungen geknüpft ist, die seit einigen Jahren unter den Stichworten „Rechte und Pflichten" oder „aktivierende Arbeitsmarktpolitik" diskutiert werden. Die Grundvoraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld bildet in allen Ländern die aktive Arbeitssuche. Sollte diese Suche erfolglos bleiben, können Arbeitslose zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu weiteren Maßnahmen verpflichtet werden. In Dänemark ist das nach einem Jahr der Fall, in Großbritannien nach 18 Monaten (für junge Arbeitslose ebenfalls nach einem Jahr). In Deutschland gibt es keine festgeschriebene Frist, allerdings ist spätestens mit dem Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (also nach einem Jahr) eine Verschärfung der Bedingungen festzustellen.

Wiedereingliederung

Unterschiedliche Ausrichtung der Programme

In allen drei Ländern können Arbeitslose dazu verpflichtet werden, an speziellen Programmen teilzunehmen, die die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen sollen. Die Zeitspanne, in der Arbeitslose ohne direkten Druck nach einer neuen Beschäftigung suchen können, beträgt in Deutschland zwölf, in Dänemark 18 Monate. Ist die Arbeitssuche nicht erfolgreich, kann das Arbeitsamt die Arbeitssuchenden verpflichten, an Programmen teilzunehmen, die die Chancen auf einen Arbeitsplatz erhöhen sollen („Aktivierung"). Der Inhalt dieser Programme unterscheidet sich in den drei Ländern jedoch deutlich.

„New Deals" in Großbritannien

In Großbritannien trugen diese Programme unter der Labour-Regierung den Titel „New Deal", mittlerweile sind diese Maßnahmen unter dem Titel „Work Programme" reformiert worden und es ist vorgesehen, dass Arbeitslose umgehend eine Vereinbarung mit dem Arbeitsamt abschließen müssen, in der sie sich zur Ausübung individuell bestimmter Pflichten bereiterklären. Erfüllen die Arbeitslosen diese Pflichten nicht, wird die Arbeitslosenhilfe bzw. voraussichtlich ab 2013 der Universal Credit gekürzt.

Dänemark: Im Zentrum steht die Bildung

In Dänemark steht Bildung im Zentrum der Programme. Dies sind allerdings zeitintensive und lang andauernde Angebote: So sind nicht nur kurzfristige Schulungsangebote möglich, sondern der Staat unterstützt auch die Ausbildung im Rahmen des „normalen" Bildungssystems. Zwar gibt es auch hier subventionierte Beschäftigung, allerdings muss sie ebenfalls in Verbindung mit einer Weiterbildungsmaßnahme stehen. Auch die Jobrotation mit Arbeitnehmern, die eine zeitweilige Sabbatphase in Anspruch nehmen, ist möglich. Eine besondere Förderung des Niedriglohnsektors im Rahmen der Arbeitsmarktprogramme wurde hingegen ausdrücklich abgelehnt. Die individuelle Auswahl der Programme findet im Rahmen verbindlicher Aktivierungspläne statt. Die Teilnahme an diesen Aktivierungsplänen selbst ist hingegen nicht freiwillig, sondern die Bedingung für den weiteren Bezug des Arbeitslosengeldes.

Deutschland: Eingliederungsvereinbarungen

Diese Verträge zwischen Arbeitsagentur und Arbeitssuchenden gibt es auch in Deutschland. Auch wurde im Rahmen der Hartz-Reformen versucht, Rechte und Pflichten der Arbeitslosen neu zu definieren. So wurde das Angebot und damit auch die Rechte ausgebaut, gleichzeitig sollte der Druck zur Wahrnehmung dieser Angebote verstärkt werden. Trainingsmaßnahmen und Weiterbildungskurse sind auch hier möglich, sie stehen jedoch nicht im Zentrum der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Wichtiger sind Instrumente wie Einstellungszuschüsse, Gründungszuschüsse für Selbstständige oder die so genannten 1-Euro-Jobs für Langzeitarbeitslose, also Arbeitsgelegenheiten, deren Inhalt im öffentlichen Interesse steht und durch die die Arbeitslosen wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden sollen (für diese Tätigkeit wird zusätzlich zum Arbeitslosengeld II eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt, aus der sich der Name „1-Euro-Job" entwickelt hat).

Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 2009

Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen pro an einer Arbeitsaufnahme interessierten Person in Euro (Kaufkraftbereinigt/KKS)	Dänemark	Deutschland	Großbritannien	EU-15
	15.819,97	10.353,49 (geschätzt)	2.336,58	7.801,28 (geschätzt)

Quelle: Eurostat

Besonders gut: Dänemark

Ausgaben für Aus- und Weiterbildung

Zwar liegt Deutschland mit den Ausgaben für Aus- und Weiterbildung etwas oberhalb des Durchschnitts der EU-15-Länder und noch deutlicher über den bri-

tischen Ausgaben für die Aus- und Weiterbildung der Arbeitslosen. Der Unterschied zu Dänemark ist jedoch ebenso deutlich zu erkennen. Diese Feststellungen scheinen auf den ersten Blick keinen Bezug zur Gerechtigkeitsfrage zu besitzen. Nimmt man jedoch die Verteilung der Arbeitslosigkeit nach Bildungsstand in den Blick, wird die Gerechtigkeitsproblematik offenbar. In kaum einem anderen westeuropäischen Land ist das Risiko, arbeitslos zu werden, so stark von der Bildung abhängig wie in Deutschland.

Arbeitslosenquoten 2010 nach Bildungsstand

	Sekundarstufe I	Sekundarstufe II	Hochschule
Deutschland	15,1	7,0	3,2
Dänemark	11,3	6,9	4,8
Großbritannien	4,1	8,3	4,1
EU-15	16,1	8,6	5,5

Quelle: Eurostat

Deutschland: Arbeitslosigkeitsrisiko extrem ungleich

Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist in Deutschland ungleich verteilt. Dies wird durch die Zahlen von 2010 sogar noch unterschätzt, weil die Arbeitsmärkte nahezu aller anderen europäischen Länder wesentlich stärker von der Finanzmarkt- und folgenden Wirtschaftskrise betroffen waren als Deutschland. So lag die Arbeitslosenquote unter den Geringqualifizierten im Vorkrisenjahr 2007 in Dänemark lediglich bei 4,2 % und in Großbritannien bei 6 %, in Deutschland hingegen bei 17,7 %! In allen westlichen Ländern sind Geringqualifizierte stärker von Wirtschaftseinbrüchen betroffen als besser qualifizierte Arbeitnehmer. Weil eine niedrige Bildung dauerhaft das Risiko erhöht, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, und weil Arbeitslosigkeit auch das Risiko erhöht, im Alter über ein unzureichendes Einkommen zu verfügen, widerspricht diese Situation fundamental dem Prinzip der Chancengleichheit.

„Fördern und Fordern" – mehrere Wege

Die Chancengleichheit fordert also, vor allem jene Arbeitslosen besonders zu fördern, deren Chance auf dem Arbeitsmarkt am geringsten ist. Dass die Gesellschaft versucht sicherzustellen, dass die Unterstützungsleistungen nicht ausgenutzt werden, ist dabei naheliegend und entspricht dem Prinzip des „Förderns und Forderns". Das Verhältnis von Fördern und Fordern kann jedoch sehr unterschiedlich ausfallen, wie sich auch an den drei Ländern wieder exemplarisch zeigen lässt.

In Großbritannien liegt der Schwerpunkt eindeutig auf dem Fordern, in Dänemark sind der verpflichtende Charakter und die drohende Kürzung der Leistungen nicht weniger unangenehm, allerdings besitzen die Angebote eine ungleich höhere Qualität. Durch den Schwerpunkt auf Bildung werden die Chancen der Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft verbessert. In Deutschland ist durch die Reformen in den letzten Jahren das Fordern deutlich intensiver geworden. Auch versuchte man, das Fördern auszubauen. Die entscheidende Weichenstellung in Bezug auf die Bildungssituation der Arbeitslosen wurde jedoch nicht vorgenommen – obwohl sie in Deutschland notwendiger ist als in allen anderen europäischen Ländern.

Die Idee der Beschäftigungsversicherung

Vorbeugend: Idee der Beschäftigungsversicherung

Aus- und Weiterbildung sollten jedoch nicht erst beim Verlust des Arbeitsplatzes, sondern auch schon während der Berufstätigkeit eine Rolle spielen, um so die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und Arbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen zu lassen. Eine Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung wäre ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Nicht nur Arbeit, sondern auch Übergänge müssen sich lohnen – drei Elemente

Nicht nur das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit, sondern auch Einkommensrisiken bei riskanten Übergängen müssen gesichert werden. Nicht nur Arbeit, sondern auch Übergänge müssen sich lohnen. Ähnlich wie sich in der Alterssicherung eine Dreiteilung der Sicherungssysteme bewährt hat, könnte eine Erweiterung der Arbeitslosenversicherung zu einer dreigliedrigen Beschäftigungsversicherung den Risiken der modernen Arbeitswelt gerechter werden:

Erstens universelle Grundsicherung

Bestehen müsste sie erstens aus einer universellen Grundsicherung (vgl. dazu die Ausführungen weiter unten), die weitgehend dem ALG II entspricht, aber noch armutsfester zu gestalten wäre; sie ist universell in dem Sinne, dass sie ohne Voraussetzungen (außer der Bedürftigkeit) für alle Erwerbsfähigen gilt, einen einheitlichen Leistungsstandard gewährleistet und deshalb aus Steuern zu finanzieren ist.

Zweitens lohnbezogene Einkommenssicherung

Zweitens aus einer lohnbezogenen Einkommenssicherung bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, die weitgehend dem ALG I entspricht, zum einen aber auf ihre Kernfunktion zu reduzieren wäre und zum anderen alle Erwerbstätigen unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus einschließen sollte.

Drittens Lebenslauforientierung

Drittens aus einer lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik, die über die heutige aktive Arbeitsmarktpolitik hinaus drei Funktionen zu erfüllen hätte: erstens

öffentlicher oder öffentlich geförderter *Arbeitsmarktausgleich*, der über die Arbeitsvermittlung hinaus auch Arbeitsmarktdienstleistungen anbietet, die nicht nur in Arbeit vermitteln, sondern auf der Angebotsseite auch die Nachhaltigkeit von Erwerbskarrieren fördern und auf der Nachfrageseite die Personalpolitik insbesondere der Klein- und Mittelbetriebe unterstützen; zweitens *Beschäftigungsförderung*, die durch Weiterbildung, Lohnergänzungen oder verschiedene Formen der Übergangsbeschäftigung eine Arbeitsplätze schaffende oder erhaltende makroökonomische Beschäftigungspolitik flankiert; drittens *Arbeitslebenspolitik*, die auf der Grundlage persönlicher Entwicklungskonten und ergänzender privater oder kollektivvertraglicher Zusatzsicherungen (wie Weiterbildungsfonds, Langzeit- oder Lernkonten) riskante Übergänge innerhalb der Arbeitswelt sowie zwischen Arbeits- und Lebenswelt absichert.

Zum Weiterlesen:
Günther Schmid (2008), Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Idee des Grundeinkommens

Oft diskutiert: Grundeinkommen

Ein Vorschlag, der sich in der politischen Debatte oft auch findet, sind verschiedene Ideen eines Grundeinkommens. Ein Grundeinkommen ist eine Form von Mindesteinkommenssicherung. Anders als die Sozialhilfe sollen alle Bürger unabhängig von Einkommen aus Erwerbstätigkeit oder anderen Einkommensquellen das Grundeinkommen erhalten. Es ist also an keine Bedingungen wie Arbeitsleistung oder Arbeitsbereitschaft geknüpft.

Es gibt eine ganze Reihe von Vorschlägen, wie genau das Grundeinkommen ausgestaltet sein soll. Sie unterscheiden sich u. a. in der Höhe des Grundeinkommens, seiner Finanzierungsart, inwieweit andere Sozialleistungen dadurch ersetzt werden und in vielen weiteren Details.

Mit den unterschiedlichen Vorschlägen unterscheiden sich auch die Intentionen. So zielen neoliberale Vorschläge vor allem darauf ab, durch ein niedriges Grundeinkommen unterhalb des Existenzminimums oder eine negative Einkommensteuer die Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich zu erhöhen und Lohnnebenkosten zu senken.

Andere Vorschläge zielen auf ein deutlich höheres Grundeinkommen ab, das vor allem dazu dienen soll, die Unabhängigkeit der Beschäftigten zu erhöhen und die Arbeit umzuverteilen. Keiner Erwerbsarbeit nachzugehen ist in diesem Modell tatsächlich möglich. Ein gesamtgesellschaftliches Teilzeitarbeitsmodell mit starken Arbeitnehmerrechten soll zu einer Emanzipation der Gesellschaft von den Kräften des Marktes führen. Zwischen diesen Extremen bewegen sich noch viele weitere Varianten.

Auf die Frage „Wie stehst du zum Konzept Grundeinkommen?“ muss man also zunächst erwidern: „Welches der zahlreichen Konzepte meinst du denn?“ In jedem Fall würde ein Grundeinkommen, das über dem Existenzminimum liegt, weit reichende Konsequenzen für die anderen sozialpolitischen Programme haben, ebenso für das Steuersystem.

Und nicht zuletzt wären erhebliche arbeitsmarktpolitische Konsequenzen zu erwarten. Mit anderen Worten: Zentrale Bereiche unseres Wirtschafts- und Sozialsystems und damit unserer Gesellschaftsordnung wären damit wahrscheinlich massiven Veränderungen unterworfen. Um solche Veränderungen herbeizuführen, ist ein umfassender gesellschaftlicher Konsens notwendig. Allein die Verschiedenheit der Vorschläge zum Grundeinkommen zeigt bereits, dass ein solcher Konsens aktuell nicht erkennbar ist.

Für die Soziale Demokratie bedeutet das:

- Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik
- finanzielle und qualitative Aufwertung von Aus- und Weiterbildung
- Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung

Zum Weiterlesen:

Björn Wagner (2009), Das Grundeinkommen in der deutschen Debatte. Leitbilder, Motive und Interessen, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Stephan Lessenich (2009), Das Grundeinkommen in der gesellschaftspolitischen Debatte, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

7.3. Rente

In diesem Kapitel

- wird das System der deutschen Rentenversicherung beschrieben und mit dem dänischen, schwedischen und dem Modell Großbritanniens verglichen;
- werden die vier Versicherungssysteme im Hinblick auf die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen bewertet;
- werden Reformmaßnahmen wie die Kapitaldeckung erläutert;
- werden Reformvorschläge für die umlagefinanzierte Rente diskutiert.

Wie die Arbeitslosenversicherung gehört die Rentenversicherung zu den Kernelementen staatlicher Sozialpolitik. Sie bildet den größten Ausgabenblock in den Sozialausgaben der meisten Industrieländer. Und sie wurde in den meisten Ländern noch vor der Arbeitslosenversicherung eingeführt.

Ursprünge der Rentenversicherung

Deutschland: erste Rentenversicherung (1889)

Deutschland war 1889 das Pionierland bei der Einführung einer staatlichen Rentenversicherung. Bis in die 1920er Jahre hatten die meisten Industrieländer eine staatliche Rentenversicherung eingeführt. Die damalige Alterssicherung Deutschlands ist allerdings mit der heutigen nicht zu vergleichen.

Großer Unterschied zu heute: die Lebenserwartung

Ein erster großer Unterschied besteht in der Differenz von Renteneintrittsalter und durchschnittlicher Lebenserwartung. Das Renteneintrittsalter betrug 70 Jahre. Von 100 Neugeborenen erreichten zwischen 1871 und 1880 jedoch nicht einmal 18 das Alter von 70 Jahren. Die durchschnittliche Lebenserwartung eines 15-Jährigen betrug damals 42,3 Jahre. Es war also nur ein sehr geringer Teil der Berufstätigen, der tatsächlich vom damaligen Rentensystem profitierte.

Rente zunächst kapitalgedeckt: Zusammenbrüche 1920er Jahre und nach Zweitem Weltkrieg

Ein zweiter Unterschied besteht darin, dass das damalige Rentensystem nicht wie heute ein umlagefinanziertes, sondern vornehmlich ein kapitalgedecktes System war. Dieser Umstand führte dazu, dass das Rentensystem in der Phase der hohen Inflationsraten in den 1920er Jahren praktisch zusammenbrach. Und nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Kapitalreserven zum zweiten Mal in der noch jungen Geschichte der deutschen Rentenversicherung vernichtet.

Seit 1957 Umlageverfahren (Generationenvertrag)

Reform 1957 in Deutschland

Bis 1957 hielt man noch an der formalen Grundstruktur des alten Rentensystems fest, wobei nach dem Krieg ein großer Teil der Rentenansprüche aus dem Bundeshaushalt finanziert werden musste. Mit der Rentenreform von 1957 wurde dann das bis heute praktizierte Umlageverfahren eingeführt. Die gegenwärtigen Ansprüche der Rentner werden also aus den gegenwärtigen Beiträgen der Beschäftigten bezahlt (Generationenvertrag).

Ein weiteres Kernstück der Reform von 1957 war die Anpassung der Rentenbezüge an die allgemeine Einkommensentwicklung. Die Höhe der Bezüge war an die Lohnentwicklung gekoppelt: zunächst an die Bruttolöhne und ab 1992 aufgrund der Kostensteigerungen nur noch an die Nettolöhne. Die Rentner profitierten dadurch vom Wirtschaftswachstum, das damals zu steigenden Löhnen führte.

Zum Weiterlesen:
Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, Isabelle Schulze (Hg.) (2007), The Handbook of West European Pension Politics, Oxford.

Generationenvertrag: Politische Bezeichnung für das Grundprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, dem zufolge immer der gerade (i. d. R. nichtselbständig) arbeitende Teil der Bevölkerung für die Rentenzahlungen an den nicht mehr arbeitenden Teil aufkommt, d. h., die im Laufe eines Erwerbslebens gezahlten Rentenbeiträge summieren sich nicht zu einem Kapitalstock, von dem die spätere Rente bezahlt wird, vielmehr wird durch die gezahlten Rentenbeiträge lediglich eine Anwartschaft auf Rentenzahlung erworben.[29]
(Das Politiklexikon 2011: 121)

Schrittweise Erweiterung der gesetzlichen Rentenversicherung

Bis zum Ende der 1960er Jahre wurde die allgemeine Rentenversicherung schrittweise auch auf Angestellte und selbstständige Handwerker erweitert und seit 1972 konnten auch Hausfrauen und Selbstständige freiwillige Beiträge entrichten und Rentenansprüche erwerben. In den letzten Jahren wurden weitere Umbaumaßnahmen durchgeführt. Seit 2003 gibt es die Grundsicherung im Alter für Personen, die keine ausreichenden Renteneinkünfte haben, die Grundsicherung ersetzt die in diesen Fällen früher gezahlte Sozialhilfe.

Seit 2001 zusätzliche Riesterrente

Sie beträgt seit dem 1. Januar 2012 374 Euro pro Monat. Mit der staatlich geförderten „Riesterrente" gibt es seit 2001 zudem eine private, kapitalgedeckte Säule der Altersvorsorge, die der Staat direkt bezuschusst. Bis Ende 2011 wurden über 15 Millionen Riesterverträge abgeschlossen. Die umlagefinanzierte, staatliche Rentenversicherung bildet bis heute dennoch für die meisten Menschen den Kern der Altersvorsorge in Deutschland.

29 Wir danken dem Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn, für die Möglichkeit, verschiedene Begriffe aus dem Politiklexikon (Klein/Schubert 2011) zu verwenden.

2004 wurde ein Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel integriert, der die Anzahl der Rentner und die Anzahl der Beitragszahler berücksichtigt und bei der gegebenen demografischen Entwicklung zu niedrigeren Rentensteigerungen führt. Sollte der Nachhaltigkeitsfaktor rechnerisch zu einer Rentenkürzung führen, tritt die 2009 beschlossene „Rentengarantie" in Kraft. Eine rechnerisch erforderliche Kürzung wird dabei mit einer eventuellen späteren Erhöhung verrechnet. Der so genannte Standard- oder Eckrentner, der 45 Jahre lang ein Einkommen in Höhe des Durchschnittseinkommens bezogen hat und am 1. Juli 2011 in Rente ging, erhielt 1.236,15 Euro in Westdeutschland und 1.096,65 Euro in Ostdeutschland. Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag der gesetzlichen Altersrente betrug zum 31. Dezember 2010 in Westdeutschland 963 Euro (Männer) bzw. 502 Euro (Frauen) und in Ostdeutschland 1.010 Euro (Männer) bzw. 703 Euro (Frauen). Die höhere durchschnittliche Rente in Ostdeutschland ist das Ergebnis längerer Beschäftigungszeiten in der DDR. Weil in Westdeutschland viele Arbeitnehmer über eine Betriebsrente verfügen, ist das Rentenniveau jedoch insgesamt in Westdeutschland höher als in Ostdeutschland.

Nachhaltigkeitsfaktor seit 2004

Das erste Element der Rentenversicherung ist in Deutschland also eine staatliche Grundsicherung, daneben existiert die einkommensbezogene ebenfalls staatliche Rentenversicherung mit Pflichtcharakter, die dritte Säule besteht aus freiwilligen privaten Rentenversicherungen und Betriebsrenten. Die Altersvorsorge ruht in den meisten Ländern auf diesen drei Säulen: Es gibt erstens eine vom früheren Einkommen unabhängige Grundsicherung, zweitens eine obligatorische einkommensbezogene Rentenversicherung und drittens Möglichkeiten der freiwilligen privaten Vorsorge. Die Ausgestaltung und die relative Bedeutung dieser drei Säulen können jedoch sehr unterschiedlich ausfallen.

Die drei Säulen der Altersvorsorge

Volksrente und Betriebsrente in Dänemark

In Dänemark ist die erste Einnahmequelle der Rentner die so genannte Volksrente („folkepension"). Diese Grundrente ist vollständig steuerfinanziert und betrug 2012 5.713 Kronen pro Monat (ca. 765 Euro). Einen Anspruch auf die Volksrente besitzt jeder dänische Staatsbürger, der im Alter zwischen 16 und 67 mindestens drei Jahre seinen Wohnsitz in Dänemark hatte. Ausländer müssen mindestens zehn Jahre ihren Wohnsitz in Dänemark haben, davon die letzten fünf Jahre vor Rentenbezug. Pro Jahr erwirbt man einen Anspruch auf ein Vierzigstel der Grundrente, nach 40 Jahren mit dänischem Wohnsitz erhält man also die maximale Volksrente. Für Rentner, die keine weiteren Renteneinkommen besitzen, existiert eine bedürftigkeitsgeprüfte Zulage zur Volksrente, die 2012 für Ledige maximal weitere 5.933 Kronen (ca. 795 Euro) betrug.

Erstes Element: steuerfinanzierte Grundrechte

Zweites Element: ATP-Rente (kapitalgedeckt)

Das zweite Element der für alle Arbeitnehmer obligatorischen Rentenversicherung ist die so genannte ATP-Rente. Die ATP-Rente betrug 2012 jährlich maximal 24.800 Kronen (monatlich ca. 277 Euro) und bemisst sich nach der Anzahl der Arbeitsjahre und Wochenstunden. Die Beiträge (ebenfalls nach Wochenarbeitszeit gestaffelt, monatlich ca. 36 Euro für Vollzeitbeschäftigte) werden zu einem Drittel vom Arbeitnehmer und zu zwei Dritteln vom Arbeitgeber bezahlt. Diese Beiträge werden von dem Privatunternehmen ATP unter gesetzlicher Aufsicht verwaltet. Die ATP-Rente ist ein kapitalgedecktes System.

Drittes Element: Betriebsrenten (90 % der Beschäftigten)

Die einkommensbezogene Rentensäule besteht in Dänemark aus Betriebsrenten. Ca. 90 % der Beschäftigten verfügen über eine Betriebsrente. Weil sie mittlerweile Bestandteil nahezu aller Tarifverträge sind, kommen Betriebsrenten einer Pflichtversicherung nahe. Die Beiträge (ein Drittel Arbeitnehmer, zwei Drittel Arbeitgeber, im Durchschnitt zusammen ca. 15 % des Bruttolohns) werden in staatlich kontrollierten Kapitalfonds angelegt.

Das schwedische Rentensystem

Erstes Element: steuerfinanzierte Grundrechte

Auch in Schweden existiert eine Grundrente, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird und für die man sich durch einen Wohnsitz in Schweden qualifiziert. Hat man mindestens 40 Jahre in Schweden gelebt und erhält keine Rentenzahlungen aus den anderen staatlichen Rentenzweigen (siehe unten), hatten Ledige 2012 Anspruch auf die volle „Garantierente" von 7.810 Kronen pro Monat, also ca. 880 Euro (zusätzlich gibt es Wohngeld). Einnahmen aus privaten oder betrieblichen Rentenversicherungen schmälern den Anspruch auf die Garantierente nicht, allerdings ist die Garantierente steuerpflichtig.

Zweites Element: einkommensbezogenes Umlageverfahren

Das zweite Element der schwedischen Rentenversicherung ist eine umlagefinanzierte einkommensabhängige Rente. Von den Rentenbeiträgen in Höhe von 18,5 % werden 7 % von den Arbeitnehmern und der Rest von den Arbeitgebern in die Rentenkasse gezahlt. Es gibt eine Beitragsbemessungsgrenze (2012 409.500 schwedische Kronen oder ca. 46.000 Euro pro Jahr), ab der Arbeitnehmer keine und Arbeitgeber nur noch 50 % der Rentenbeiträge zahlen. Für Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze werden jedoch keine Rentenansprüche erworben. Die späteren Rentenansprüche ergeben sich aus den Einzahlungen, die an die Lohn- und Inflationsentwicklung angepasst werden. Zusätzlich ist das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern in der Rentenformel enthalten. Eine zunehmende Zahl von Rentnern führt also

automatisch zu Rentenkürzungen. 2011 betrug die durchschnittliche Auszahlung der einkommensabhängigen staatlichen Rente ca. 1.250 Euro pro Monat.

Drittes Element: kapitalgedeckt (verpflichtend)

Das dritte Element der gesetzlichen Rentenversicherung in Schweden ist die so genannte Prämienrente. 2,5 % der 18,5 % Rentenbeiträge fließen in staatlich regulierte kapitalgedeckte Rentenfonds. Die Arbeitnehmer sind bei der Auswahl des Fonds frei. Im Gegensatz zur Riesterrente in Deutschland sind die Arbeitnehmer in Schweden also dazu verpflichtet, einen (kleinen) Teil in eine kapitalgedeckte Rentensäule zu investieren.

Renten in Großbritannien

Erste Säule: staatliche Basisrente

Das britische Rentensystem verfügt über eine zweigeteilte erste Säule. Der erste Teil der Grundsicherung ist die staatliche Basisrente („basic state pension"). Einen Anspruch darauf haben alle britischen Staatsbürger, die mindestens zehn Jahre lang Beiträge geleistet haben. Die volle Grundrente in Höhe von 107,45 Pfund pro Woche (für die Jahre 2012/2013 also ca. 525 Euro pro Monat) erhält jedoch nur, wer als Mann 44 und als Frau 39 Beitragsjahre vorweisen kann. Für nach 1945 geborene Männer und für nach 1950 geborene Frauen sinkt die Zahl der notwendigen Beitragsjahre für die volle Basisrente auf 30 Jahre. Wer keine ausreichenden Beitragsjahre besitzt, der ist auf die bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe für Rentner angewiesen. Dieser zweite Teil der Grundsicherung heißt „pension credit" (Rentengutschrift) und sichert RentnerInnen ein wöchentliches Einkommen von 137,35 Pfund für Alleinstehende und 209,70 Pfund für Ehepaare in den Jahren 2011/2012. Das entspricht ca. 673 bzw. 1.028 Euro pro Monat.

Zweite Säule: Umlageverfahren (freiwillig)

Die einkommensbezogene Rente, also die zweite Säule, besteht entweder aus einer staatlichen, umlagefinanzierten Rente oder aus Betriebs- oder privaten Renten. Die staatliche Rente („state second pension", übersetzt in etwa „zweite staatliche Rente") wird durch Sozialversicherungsbeiträge ab einem Jahreseinkommen von 5.304 Pfund (ca. 6.500 Euro) in den Jahren 2011/2012 finanziert. Die Höhe wird auf Grundlage der Einkommen einer vollständigen Berufskarriere errechnet (bislang sind das 49 Jahre, mit dem Anstieg des Rentenalters auf 67 erhöht sich dies für nach 1960 Geborene schrittweise auf 51 Jahre). Bis zu einem Einkommen von 14.400 Pfund pro Jahr (ca. 17.650 Euro) erwirbt man Ansprüche auf einen Einheitssatz in Höhe von 3.638 Pfund pro Jahr (ca. 4.460 Euro). Für die Einkommensanteile zwischen 14.400 und 32.592 Pfund (ca. 17.650 und 40.000 Euro) erwirbt man zusätzliche Ansprüche in Höhe von 10 %, für Einkommen zwischen 14.400 Pfund und der Beitragsbemes-

sungsgrenze von 42.475 Pfund (also ca. zwischen 17.650 und 52.000 Euro) erwirbt man zwischen 20 % zusätzliche Ansprüche. Für fehlende Jahre von den 49 Jahren möglicher Beitragszeiten reduziert sich die Rente entsprechend.

Alternative: private oder betriebliche Rente

Insbesondere Geringverdiener mit einem Einkommen unterhalb von 14.400 Pfund profitieren von dem Einheitssatz der „zweiten gesetzlichen Rente", für Menschen mit höherem Einkommen ist die staatliche Rente weniger attraktiv. Allerdings ist diese zweite Säule der staatlichen Rentenversicherung nicht verpflichtend: Es gibt die Möglichkeit, stattdessen eine private oder betriebliche Rentenversicherung abzuschließen („contracting out"). In dem Fall müssen geringere Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden und der Staat fördert dies durch weitere Steuervergünstigungen. Das „contracting out" in Rentenfonds, die keine feste Rentenhöhe garantieren „defined contribution", ist jedoch seit 2012 nicht mehr möglich.

Rentensysteme und Gerechtigkeitsprinzipien

Erste Säule: Bedarfsgerechtigkeit

Die erste Säule der Rentenversicherung spiegelt das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit wider, denn es geht hier um eine materielle Grundsicherung für diejenigen Personen, die keine oder keine hinreichenden Rentenansprüche erworben haben. Hier sind Unterschiede zwischen Ländern zunächst daran festzumachen, ob sie einen universellen Einheitssatz an alle Rentenempfänger auszahlen (Dänemark) oder ob die Grundsicherung eine Bedürftigkeitsprüfung vorsieht, also nur RentnerInnen berücksichtigt werden, deren übrige Rentenansprüche zu niedrig sind (Großbritannien, Deutschland und Schweden). Darüber hinaus unterscheidet sich das Niveau der Grundsicherung: In Dänemark und Schweden sind es monatlich ca. 400 bis 500 Euro mehr als in Deutschland, allerdings muss man die zum Teil deutlich höheren Lebenshaltungskosten in diesen Ländern berücksichtigen. Dennoch findet die Grundsicherung dort auf einem höheren Niveau statt. Dies schlägt sich im Vergleich zwischen Deutschland, Dänemark und Schweden nicht in dem Anteil der Rentner nieder, die über weniger als 60 % des Durchschnittseinkommens verfügen. Dieser ist in Deutschland noch vergleichsweise gering, weil die aktuellen Rentnergenerationen zum großen Teil durchgehende Erwerbsbiografien besitzen. Allerdings werden in Zukunft mehr und

Die **Armutsgefährdungsquote** ist der Anteil von Personen mit einem verfügbaren Einkommen von weniger als 60 % des nationalen Medianeinkommens (vgl. S. 59). Die **Armutslücke** gibt an, wie stark armutsgefährdete Personen betroffen sind. Der Wert ergibt sich aus dem mittleren Einkommen der armutsgefährten Personen in Prozent zur Armutsgrenze. Die Armutslücke ist also umso größer, je weiter die Einkommen der Armen von der Armutsgrenze entfernt sind.

mehr Personen das Rentenalter erreichen, die auf längere Zeiten ohne oder mit nur geringfügiger Beschäftigung zurückblicken und keine hinreichenden Rentenansprüche erworben haben. Für einen wachsenden Personenkreis wird also das Niveau der Grundsicherung im Alter immer wichtiger – und hier zeigt sich,dass die sogenannte Armutslücke, der Abstand des Einkommens der Armen zur Armutsgrenze, in Deutschland wesentlich größer als in Dänemark oder Schweden ist. Die in den letzten Jahren auf dem Arbeitsmarkt stärker gewordene Kluft zwischen regulär und prekär Beschäftigten droht also zukünftig die Rentnergeneration in eine arme, von der niedrigen Grundsicherung lebende Klasse und eine reiche Klasse zu trennen, die neben der gesetzlichen Rentenversicherung zusätzlich private Vorsorge treffen konnte.

Armutsgefährdungsquoten und Armutslücke im Jahr 2010

EU-15	17,9 %	16,0 %
Dänemark	18,4 %	11,7 %
Deutschland	14,8 %	16,6 %
Schweden	15,9 %	10,7 %
Großbritannien	22,3 %	19,2 %

Quelle: Eurostat

Die Finanzierung der Grundsicherung wird in allen Ländern über allgemeine Steuermittel bewerkstelligt. Dadurch hat die Grundsicherung einen relativ starken Umverteilungscharakter, denn Menschen mit während des Erwerbslebens höherem Einkommen zahlen mehr Steuern, erhalten aber keine Leistungen (Deutschland, Schweden und Großbritannien) oder nur genauso viel (Dänemark) wie Rentner mit zuvor niedrigem Erwerbseinkommen. Zusätzlich ist hier eine Umverteilung zwischen den Generationen zu beobachten: Aus den Steuern, die überwiegend von den Erwerbstätigen entrichtet werden, wird die Grundsicherung der Rentner bezahlt.

Zweite Säule: Leistungsgerechtigkeit

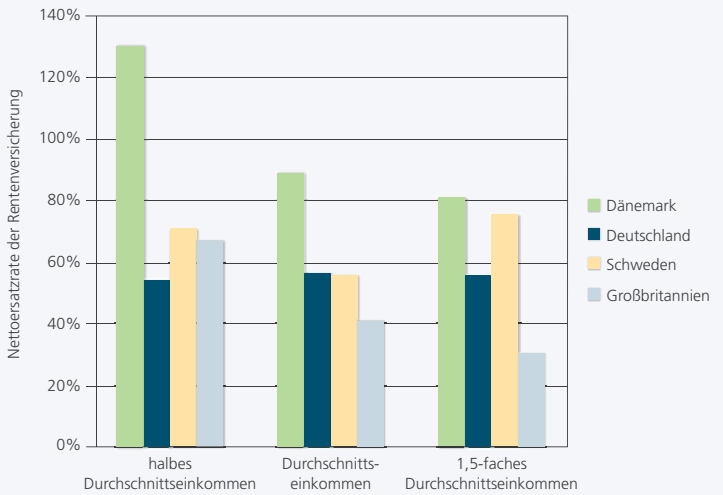
Die zweite Säule der Rentenversicherung ist eine einkommensabhängige Rente. Damit wird in dieser Rentensäule vor allem dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit Rechnung getragen. Leistung bemisst sich vornehmlich daran, wie lange man gearbeitet hat und wie hoch das Einkommen war. In Deutschland und Schweden besteht dieser Teil der Altersvorsorge aus einem staatlich organisierten Umlageverfahren (die gegenwärtig Beschäftigten zahlen für die gegenwärtigen Rentnergenerationen), in Dänemark stehen eine von einem Privatunternehmen verwaltete (und staatlich regulierte) kapitalgedeckte Rente sowie quasi ver-

pflichtende kapitalgedeckte Betriebsrenten an dieser Stelle. In Großbritannien hat man hingegen die Wahl zwischen einer staatlichen umlagefinanzierten und betrieblichen kapitalgedeckten Rentenversicherung.

Eine Umverteilung zwischen unterschiedlichen Einkommensgruppen findet in dieser Rentensäule naturgemäß in wesentlich geringerem Ausmaß als bei der Grundsicherung statt. Allerdings können in staatlichen Rentenversicherungen Rentenansprüche auch für Phasen ohne Erwerbseinkommen gewährt werden, wenn diese Zeiten als gesellschaftlich wünschenswert angesehen werden. So wurden in Deutschland bis 2005 Schul- und Hochschulzeiten ab dem 17. Lebensjahr angerechnet. Bis heute werden Kindererziehungszeiten von bis zu 36 Monaten mit dem Durchschnittsverdienst aller Versicherten den individuellen Rentenkonten hinzugefügt. Auch für Pflegezeiten zahlt die Pflegekasse unter bestimmten Umständen Beiträge in die staatliche Rentenversicherung. Dadurch ist die staatliche Rentenversicherung in der Lage, auch Tätigkeiten zu honorieren, die auf dem Arbeitsmarkt nicht entlohnt werden. Zudem werden mit der Erwerbsminderungsrente und Hinterbliebenenrente weitere Risiken durch die gesetzliche Rentenversicherung abgesichert.

Rentenhöhen im Vergleich

Die Auswirkungen, die die unterschiedlichen Ausgestaltungen der ersten und zweiten Säule auf die Höhe der Rente im Vergleich zum früheren Erwerbseinkommen in den vier Ländern haben, sind in Abbildung 15 zu erkennen.



Quelle: OECD (2011c)

Abb. 15: Rentenhöhe im Vergleich zum Erwerbseinkommen

Lesebeispiel: In Dänemark (grüne Balken) erhalten Rentner, die während ihres Erwerbslebens den halben Durchschnittslohn erhielten, eine Nettorente von ca. 132 % ihres letzten Nettolohns. Haben sie einen durchschnittlichen Lohn erhalten, bekommen sie ca. 90 %, bei einem doppelten Durchschnittslohn ca. 80 % ihres jeweils letzten Nettolohns als Nettorente.

Rentenhöhen: Geringverdiener inDeutschland vergleichsweise schlechtergestellt

Diese Abbildung zeigt an, wie hoch die Rente in den vier Ländern für drei unterschiedliche Einkommensgruppen ist. Dabei geht es jedoch nicht um die absoluten Geldbeträge. Vielmehr wird die Rente als Prozentsatz des Einkommens während des Erwerbslebens ausgedrückt: als Nettoersatzrate des früheren Einkommens. Es lässt sich z. B. ablesen, dass in Dänemark für alle drei Einkommensgruppen das Rentenniveau im Vergleich zum vorherigen Erwerbseinkommen höher ist als in den anderen drei Ländern. Sehr aufschlussreich ist zudem ein Vergleich zwischen den drei unterschiedlichen Einkommensgruppen. Hier zeigt sich, dass in Deutschland (und mit Abstrichen in Schweden) so gut wie keine Umverteilung innerhalb des Rentensystems stattfindet: Alle drei Einkommensgruppen erhalten ca. 57 % des früheren Einkommens. Man könnte sagen: Leistungsgerechtigkeit pur. In Dänemark und sogar in Großbritannien ist die Nettoersatzrate für Geringverdiener hingegen höher als für Durchschnitts- und Besserverdiener. In diesen beiden Ländern findet also eine Umverteilung innerhalb des Rentensystems statt. Geringverdiener erhalten zwar eine geringere Rente als Durchschnitts- und Besserverdiener, aber relativ gesehen einen größeren Anteil ihres früheren Einkommens. Man könnte das als solidarische Mischung von Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit bezeichnen.

Zum Weiterlesen:
Harald Stöger (2011), Rentensysteme und Altersarmut im internationalen Vergleich, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.

Mehr Mindestrente kann Altersarmut verhindern

Eine Besserstellung von Geringverdienern im deutschen Rentensystem scheint jedoch geboten, um einen Anstieg der Altersarmut zu vermeiden. Das gilt vor allem, weil in den nächsten Jahren zwei Trends zusammenkommen werden: zum einen das niedrige Niveau der deutschen Grundsicherung im Alter, zum Zweiten die zunehmende Anzahl von Rentnern ohne durchgehende Erwerbsbiografie und mit zu niedrigem Einkommen für die einkommensabhängige Rente. Eine bessere Absicherung dieses Personenkreises ist jedoch wirkungsvoller über Reformen der Mindestrente als über die einkommensabhängige, umlagefinanzierte Komponente zu erreichen. Die Debatten der letzten Jahre drehten sich hingegen eher um die Ausgestaltung der zweiten Rentensäule. Hier ging es besonders um die Frage, ob und in welchem Ausmaß eine kapitalgedeckte Rente die umlagefinanzierte Rente ersetzen oder ergänzen soll.

Debatte: Wie viel Kapitaldeckung?

Vor- und Nachteile eines kapitalgedeckten Rentensystems

„Nun gilt der einfache und klare Satz, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein ‚Sparen' im privatwirtschaftlichen Sinne, es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand. […] Kapitalansammlungsverfahren und Umlageverfahren sind also der Sache nach gar nicht so verschieden." (Mackenroth 1952: 41)

Dieses unter dem Namen **„Mackenroth-These"** berühmt gewordene Zitat ist bis heute umstritten. Es besagt, dass der Konsum der Rentner nur durch Konsumverzicht der Berufstätigen ermöglicht wird, unabhängig vom jeweiligen Finanzierungsmodell. Auch bei einer kapitalgedeckten Rente sind die späteren Rentner schließlich darauf angewiesen, dass eine jüngere Generation ihre Rentenpapiere kauft, damit die Rentner von den Erlösen leben können. Denn sonst hätten die Papiere (Aktien, Anleihen etc.) keine Abnehmer und wären nichts mehr wert. Also hängt auch die Höhe der kapitalgedeckten Rente davon ab, wie die demografische und wirtschaftliche Situation der jeweils Berufstätigen aussieht. Nicht anders ist es im Umlageverfahren. Auch hier ist die Höhe der Auszahlungen für die gegenwärtige Rentnergeneration von den Einzahlungen der gegenwärtig Berufstätigen abhängig. Wenn entweder die Zahl oder die Löhne der Beitragszahler sinken (oder beides), sinken die Einnahmen der umlagefinanzierten Rentenversicherung und dadurch müssen auch die Renten sinken.

Einige ökonomische Theorien zeigen nun, dass es durchaus möglich ist, durch Sparen (also durch die Bildung eines Kapitalstocks) das zukünftige Wirtschaftswachstum positiv zu beeinflussen. Dadurch würden auch die Rentenpapiere der Älteren an Wert gewinnen. Dies gilt unter Befürwortern der kapitalgedeckten Altersvorsorge als Argument für einen Ausbau der Kapitaldeckung. Denn bei der Umlagefinanzierung wird nichts gespart, weil die Beiträge der Jungen direkt als Transfers an die Älteren ausgezahlt werden. Allerdings zeigen andere Analysen, dass der Zuwachs durch den Kapitalstock, der für die nachfolgenden Generationen anfällt, durch die Einkommenseinbußen der Generation entsteht, die den Kapitalstock aufgebaut hat. Und es ist zudem zu erwarten, dass bei dem internationalen Trend zu einer kapitalgedeckten Rente und dem damit verbundenen Wachstum von Rentenfonds, der im letzten Jahrzehnt zu beobachten war, die sinnvollen und sicheren Anlagemöglichkeiten immer weniger werden. (Das ist im Übrigen auch ein Aspekt, der von den Protagonisten einer massiven Rückführung der Staatsverschuldung übersehen wird!) Insgesamt sind also Zweifel darüber angebracht, ob und in welchem Umfang eine kapitalgedeckte Rentenversicherung Vorteile bietet.

Nominale Rendite: Die Summe der Beitragszahlungen wird der Summe der Rentenzahlungen gegenübergestellt. Eine Rendite von 4,1 % bedeutet also, dass der Einzahler für 100 eingezahlte Euro 104,10 Euro Rente bekommt. Dabei wird die Preisentwicklung nicht berücksichtigt (täte man das, wäre es die reale oder effektive Rendite). Die Angabe von nominalen Renditen ist bei der Berechnung der Renditen von Kapitalanlagen das übliche Verfahren.

Individuelle Risiken beachten

Neben der Uneinigkeit über die gesamtwirtschaftlichen Effekte, die eine kapitalgedeckte Rentenversicherung besitzt, gibt es jedoch eindeutige individuelle Risiken, die mit ihr verbunden sind. Wie die letzten Jahre der Finanz- und Wirtschaftskrise eindrücklich gezeigt haben, existieren mehrere Risiken: sinkende Kurse (Kursrisiko), der Schuldner kann die Zahlungen nicht erfüllen (Ausfallrisiko), steigende Inflation, durch die der Realwert der Geldanlage sinkt (Inflationsrisiko), und bei ausländischen Investitionen kommt ein Wechselkursrisiko hinzu.

Rendite im Umlageverfahren

Diesen Risiken steht die Erwartung einer höheren Rendite gegenüber. Internationale Aktienfonds brachten in den vergangenen 20 Jahren und vor Ausbruch der Finanzkrise eine nominale Rendite von durchschnittlich 6,5 % (Breyer 2000). Die Rendite einer umlagefinanzierten Rente entspricht grundsätzlich der Entwicklung der Lohnsumme. Dies ergibt sich daraus, dass die Renten aus den Beiträgen der Berufstätigen finanziert werden. Steigt die Zahl der Berufstätigen oder steigt der Lohn, kann deutlich mehr ausgezahlt werden, als die Rentner während ihrer Berufslaufbahn eingezahlt haben. Sinkt die Zahl der Berufstätigen, sinkt der Reallohn; steigt die Zahl der Rentner, muss die Rentenhöhe abnehmen. Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung zeigen, dass die nominale Rendite für die Rentenzugänge des Jahres 2008 für ledige Männer bei rund 3,5 % und für Frauen und verheiratete Männer bei rund 4,1 % lag (bei 45 Beitragsjahren mit Durchschnittseinkommen und der durchschnittlichen Lebenserwartung). Für die Rentenzugänge der Jahre 2020, 2030 und 2040 ergeben sich geringere Renditen von rund 2,8 % für ledige Männer und 3,3 % für Frauen und verheiratete Männer (Deutsche Rentenversicherung 2009).

Das bedeutet, dass mit einiger Wahrscheinlichkeit die Rendite einer kapitalgedeckten Rente größer ist als die Rendite einer umlagefinanzierten Rente. Weil es sich um Wahrscheinlichkeiten handelt, besteht jedoch auch die Gefahr, dass die Rente niedriger ausfällt. Aktienmärkte hatten auch über längere Zeiträume betrachtet immer wieder Perioden mit negativer Rendite. Im schlimmsten Fall können die Ersparnisse sogar völlig wertlos werden. Es lassen sich natürlich Ver-

sicherungen gegen diese Fälle abschließen, allerdings reduzieren die Prämien für diese Versicherungen den Renditevorteil der Kapitaldeckung wiederum deutlich. Alternativ wären staatliche Garantien möglich – faktisch wäre dies jedoch eine Umlagefinanzierung, denn die staatliche Unterstützung der Rentner müsste vornehmlich von den Steuern der Berufstätigen finanziert werden.

Rendite der kapitalgedeckten Rente

Es stellt sich also die Frage, ob die Hoffnung auf einen Renditevorteil es rechtfertigt, das damit einhergehende Risiko einzugehen – und zwar auf gesamtgesellschaftlicher Ebene, denn es geht nicht um die freien Entscheidungen Einzelner über ihre Anlagestrategien, sondern um die Konstruktion und Anreizstrukturen der staatlichen Altersvorsorge. Die Beantwortung dieser Frage hängt zweifellos auch von dem Ausmaß ab, mit dem die kapitalgedeckte Rente zur Gesamtrente beitragen soll. In Schweden werden 2,5 % der Rentenbeiträge in eine kapitalgedeckte Rente investiert. Der Anteil ist also vergleichsweise gering. Auch in Deutschland, wo 4 % des Bruttoeinkommens investiert werden müssen, um in den Genuss einer staatlichen Förderung zu kommen, scheint das Ausmaß auf den ersten Blick noch vertretbar zu sein.

Wie viel Kapitaldeckung?

Allerdings ist hier der freiwillige Charakter der kapitalgedeckten Säule problematisch. Denn die zusätzlichen Ansparungen werden tendenziell eher diejenigen vornehmen, die ein höheres Einkommen haben und damit auf die 4 % des Bruttolohns leichter verzichten können. Im Grunde handelt es sich um einen freiwilligen zusätzlichen, jedoch staatlich geförderten Rentenversicherungsbeitrag von 4 %, von dem vor allem diejenigen profitieren, denen der Zusatzbeitrag keine Probleme bereitet. Von der staatlichen Förderung profitieren also faktisch vor allem Durchschnitts- und Besserverdienende.

Problematisch: Freiwilligkeit

Das Ziel der kapitalgedeckten Riesterrente war es, das sinkende Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren. Im Sinne der Gleichbehandlung erscheint es zunächst geboten, dieser Säule ebenfalls einen Pflichtcharakter zu geben. Aus Risikoerwägungen scheint es zudem sinnvoll zu sein, das Ausmaß der Kapitaldeckung nicht über die aktuellen 4 % hinaus anzuheben. Dieses Argument hat vor allem etwas mit der intergenerationellen Gerechtigkeit zu tun. Denn die Folgen einer Krise einer kapitalgedeckten Rente müssen in solidarischen Gesellschaften die Steuerzahler mittragen, wodurch der beitragszahlenden Generation eine Doppelbelastung widerfährt. Es stellt sich jedoch auch die grundsätzliche Frage, inwieweit die Riesterrente in der gegenwärtigen Form Bestand haben sollte.

Denn Untersuchungen haben gezeigt, dass die Renditen der Riesterrenten extrem niedrig sind. So müssen bei 2001 abgeschlossenen Verträgen versicherte Frauen 78,4 Jahre alt werden, um das wieder zurückzubekommen, was sie eingezahlt haben (Männer müssen 76,8 Jahre alt werden). Für eine Rendite von 2,5 % müssten sie bereits 90 Jahre alt werden (Männer: 85,8 Jahre), eine Rendite von 5 % erreichen sie mit unrealistischen 127,9 Jahren (105,5 Jahre bei Männern). Bei 2011 abgeschlossenen Verträgen hat sich die Situation sogar noch verschlechtert. Die theoretischen Vorteile einer kapitalgedeckten Rentenversicherung sind also bei der gegenwärtigen Konstruktion der Riesterverträge nicht gegeben.

Zum Weiterlesen:
Kornelia Hagen und Axel Kleinlein (2011), Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern, DIW Wochenbericht Nr. 47/2011, Berlin

Wie kann man das Umlageverfahren stärken?

Wenn man an der umlagefinanzierten Rente als dem zentralen Sicherungssystem im Alter festhält, stellt sich die Frage, welche Maßnahmen existieren, um auf die beschriebene demografische Entwicklung zu reagieren (siehe Kapitel 5.3. Demografischer Wandel). Mit der beschlossenen Anhebung des Renteneintrittsalters ab 2012 bis 2029 auf 67 Jahre und dem Einbau eines Nachhaltigkeitsfaktors wurden bereits Maßnahmen ergriffen.

Tatsächliches und gesetzliches Renteneintrittsalter, 2004–2009

	Männer		Frauen	
	tatsächlich	gesetzlich	tatsächlich	gesetzlich
Schweden	66	65	63,6	65
Dänemark	64,4	65	61,9	65
Großbritannien	64,3	65	62,1	60
Deutschland	61,8	65	60,5	65
OECD-Durchschnitt	63,9	64,4	62,5	63,0

Quelle: OECD (2010a)

Erstens: mehr BeitragszahlerInnen

Weitere Maßnahmen zur Abmilderung der Konsequenzen des demografischen Wandels sollten vor allem auf die Steigerung der volkswirtschaftlichen Lohn-

summe abzielen. Zwei Ansatzpunkte sind hierbei denkbar: zum einen die Anhebung der Zahl der Beitragszahler, zum anderen Lohnsteigerungen.

Zweitens: Lohnsteigerungen

Der zweite Ansatzpunkt sind Lohnsteigerungen. Diese sind einerseits dadurch zu erzielen, dass Produktivitätsfortschritte erreicht werden. Aus dieser Perspektive sind auch Investitionen in Bildung, Aus- und Weiterbildung ein wichtiges Instrument, um die Effekte der demografischen Veränderungen abzufedern. Allerdings ist seit dem Jahr 2000 die Lohnquote, also der Anteil des Bruttoeinkommens aus nichtselbstständiger Arbeit in Prozent des Volkseinkommens, in Deutschland trotz steigender Produktivität bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise beständig gesunken. Dies liegt nicht etwa daran, dass die Abgabenlast zugenommen hätte, wie von mancher Seite immer wieder behauptet wird. Die Nettoquote (also der Anteil der Nettolöhne an den Bruttolöhnen) betrug ca. 67 %, der Anteil von Steuern und Abgaben pendelte also um die 33 %. Der Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen ist hingegen beständig gewachsen.

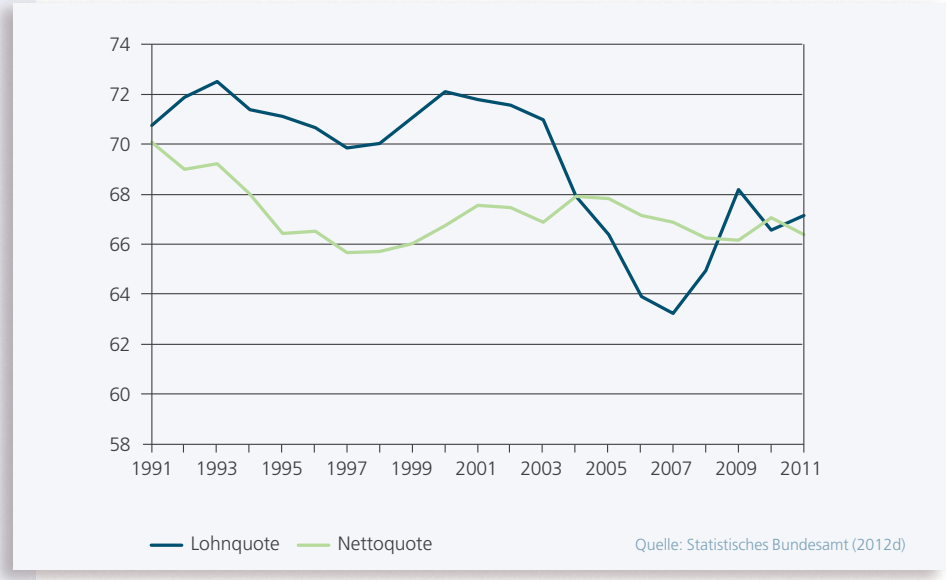


Abb. 16: Lohnquote und Nettoquote in Deutschland

Lesebeispiel: 1999 betrug die Nettoquote ca. 66 %, 2011 66,4%. Im gleichen Zeitraum sank der Anteil der Löhne am Volkseinkommen von 71 % auf 67 %. Während die Abgabenlast also ungefähr gleich geblieben ist, sind die Löhne im Verhältnis zur Entwicklung anderer Einkommen (Vermögenseinkommen und Unternehmenseinkommen) gesunken.

Ein Anstieg der Löhne wäre also notwendig, um das deutsche umlagefinanzierte System zu stärken. Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass vor allem die Löhne im Dienstleistungsbereich niedrig sind. Mindestlöhne können also ebenfalls ein Mittel sein, um das weitere Auseinanderfallen der Lohnentwicklung in unterschiedlichen Sektoren zu verhindern, und einen Beitrag zur Sicherung der zukünftigen Renten leisten.

Vermögenseinkommen und Unternehmensgewinne beteiligen

Eine Alternative besteht darin, die steigenden Unternehmens- und Vermögenseinkommen stärker zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung heranzuziehen, zumal sie in den letzten zehn Jahren deutlich angestiegen sind. Eine solche Steuerfinanzierung könnte vor allem dazu dienen, das Niveau der Mindestrente anzuheben, so dass der sinkende einkommensabhängige Teil der Rente insbesondere für Durchschnitts- und Geringverdiener kompensiert würde.

Humanisierung der Arbeitswelt

Mit der Anhebung des Renteneintrittsalters sind zudem Maßnahmen erforderlich, die es den Beschäftigten ermöglichen, die längeren Berufszeiten auch tatsächlich auszufüllen. Die Arbeitsbedingungen müssen in vielen Bereichen dem erhöhten gesetzlichen Renteneintrittsalter angepasst werden (Humanisierung der Arbeitswelt).

Für die Soziale Demokratie bedeutet das:

- steuerfinanzierte Anhebung der Mindestrente zur Absicherung im Alter (z. B. aus Unternehmens- und Vermögensbesteuerung)
- Ausweitung des Personenkreises, der in die umlagefinanzierte, gesetzliche Rentenversicherung einzahlt
- obligatorische kapitalgedeckte Säule („Riesterpflicht"), ohne den bisherigen Anteil zu vergrößern und unter wesentlich strengerer staatlicher Regulierung, oder Abschaffung der Riesterrente
- Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen, u. a. durch bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Förderung der Produktivität durch Förderung von Aus- und Weiterbildung, Forschung und Wissenschaft
- Humanisierung der Arbeitswelt

7.4. Gesundheit

Von Diana Ognyanova und Alexander Petring (Mitarbeit)

In diesem Kapitel

- werden die Grundrisse des deutschen, niederländischen und britischen Gesundheitssystems vorgestellt;
- werden Stärken und Schwächen der drei Gesundheitssysteme dargelegt;
- werden Reformoptionen für das deutsche Gesundheitssystem diskutiert, insbesondere im Hinblick auf dessen Finanzierung.

Zwei Modelle: staatlich geführt und über Sozialversicherungen

In Europa haben sich historisch unterschiedliche Gesundheitsmodelle entwickelt. Unterschieden wird grundsätzlich zwischen Systemen vom Typ eines staatlich geführten und steuerfinanzierten Gesundheitswesens, wie dem National Health Service (NHS) in Großbritannien, und Systemen, die auf einer Sozialversicherung beruhen – wie in Deutschland und den Niederlanden.[30]

Organisationsform und Merkmale von Gesundheitsmodellen

Nationaler Gesundheitsdienst	• kostenloser Zugang zu staatlich kontrollierten medizinischen Einrichtungen für die gesamte Bevölkerung • hauptsächlich aus Steuern finanziert • meist öffentliche Leistungserbringer
Sozialversicherungsmodell	• umfassende Pflichtversicherung • über einkommensabhängige Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge überwiegend beitragsfinanziert • private oder öffentliche Krankenversicherer • öffentliche und private Leistungserbringer

1883: „Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter"

Das deutsche Gesundheitssystem

Die Entstehung des deutschen Gesundheitssystemmodells datiert aus dem Jahr 1883. Das „Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter" führte eine einheitliche Krankenversicherungspflicht für Arbeiter bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe ein. Jeder Versicherungspflichtige wurde Mitglied der Krankenversicherung, die für den Berufszweig eingerichtet war, dem er angehörte.

30 In einigen europäischen Ländern existieren auch Mischformen, wie z. B. eine Finanzierung sowohl über Steuern als auch über Sozialversicherungsbeiträge.

Das gegenwärtige System der sozialen Krankenversicherung ist dezentral und föderal aufgebaut. Charakteristisch ist die starke Stellung verschiedener nichtstaatlicher (korporatistischer) Institutionen. So zählen etwa auf Seiten der Leistungserbringer die Kassenärztliche und die Kassenzahnärztliche Vereinigung und auf Seiten der Ausgabenträger die Krankenkassen und deren Verbände zu den Hauptakteuren des Krankenversicherungssystems.

Aufbau: dezentral und föderal – starke nichtstaatliche Institutionen

Die ambulante medizinische Versorgung ist der Sektor, in dem die korporatistischen Institutionen den größten Einfluss haben (Busse/Riesberg 2005). Die Kassenärztlichen Vereinigungen handeln mit den Kassen, die in ihrem Land aktiv sind, eine Gesamtvergütung aus, die sie unter ihren Mitgliedern nach bundeseinheitlichen, jedoch regional angepassten Regeln aufteilen. Allgemein wird die Vergütung der Allgemein- und Fachärzte nach erbrachter Gesundheitsleistung vorgenommen. Es gibt eine Höchstgrenze für die Vergütung des Leistungsumfangs.

Die ambulante Versorgung

Im stationären Bereich gilt eine duale Finanzierung: Investitionen werden von den Bundesländern geplant und anschließend von diesen und dem Bund kofinanziert, während die Krankenkassen für laufende und Erhaltungskosten aufkommen. Seitdem Deutschland 2004 das australische Diagnosefallgruppensystem (DRG) übernahm, werden die laufenden Krankenhausausgaben hauptsächlich nach diesem System abgerechnet (WHO 2006).

Der stationäre Bereich

Die gesetzliche Krankenversicherung

Das deutsche Krankenversicherungssystem ist durch eine Zweiteilung zwischen gesetzlichen und privaten Krankenkassen geprägt. Die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) wird vorwiegend über Versicherungsbeiträge finanziert. Sie wurden bis 2005 paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufgebracht. 2005 wurde für Arbeitnehmer und Rentner ein Zusatzbeitrag in Höhe von 0,9 % eingeführt. Kinder und Ehepartner ohne Erwerbseinkommen sind beitragsfrei mitversichert, was zu einer Umverteilung in der GKV zugunsten von Familien führt.

Zweiteilung bei den Krankenkassen

Rund 86 % der Bevölkerung sind in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) versichert. Die Mitgliedschaft in einer Krankenkasse ist für Arbeiter und Angestellte, deren Jahreseinkommen einen bestimmten Betrag (Versicherungspflichtgrenze) nicht übersteigt, verpflichtend. 2012 lag die Versicherungspflichtgrenze bei 4.237,50 Euro monatlichem Bruttoeinkommen. Beiträge werden

86 % sind gesetzlich versichert

jedoch nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben, die 2012 3.825 Euro im Monat betrug.

Wahlfreiheit bei Krankenkassen

Es gibt ca. 145 gesetzliche Krankenkassen (Stand: März 2012). Seit 1996 besteht für beinahe alle Versicherten Krankenkassen-Wahlfreiheit. Die Mitgliederstruktur der einzelnen Krankenkassen ist aufgrund unterschiedlichen Beitragsaufkommens und unterschiedlicher „Morbiditätsstruktur" höchst heterogen.

Der „Morbi-RSA"

Um solche Unterschiede auszugleichen, wurde nach verschiedenen Vorstufen zum 1. Januar 2009 schließlich der morbiditätsorientierte Risikostrukturausgleich („Morbi-RSA") eingeführt. Die Krankenkassen erhalten demnach für jeden Versicherten eine Grundpauschale in Höhe der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben. Diese Pauschale erhöht oder verringert sich durch Zu- bzw. Abschläge gemäß Alter und Geschlecht. Dazu kommen Zuschläge für Versicherte mit bestimmten chronischen bzw. schwerwiegenden Krankheiten, die überdurchschnittliche Kosten verursachen.

Der **morbiditätsorientierte Risikostrukturausgleich** soll die Nachteile derjenigen Krankenkassen reduzieren, die besonders viele Versicherte mit kostenintensiven Krankheiten haben. „Morbidität" kommt aus dem Lateinischen („morbidus") und bedeutet „krank". Der alte Ausgleich (bis 2002) zwischen den Krankenkassen berücksichtigte Alter, Geschlecht und Erwerbsunfähigkeit. Seit 2002 wurde auch die Teilnahme an speziellen Programmen für chronisch Kranke berücksichtigt. Der neue Risikostrukturausgleich berücksichtigt nun 80 ausgewählte, kostenintensive chronische und schwerwiegende Krankheiten, für die die Kassen Zuschläge erhalten.

Der reformierte Risikostrukturausgleich soll eine zielgenauere Umverteilung von Mitteln im bestehenden RSA erreichen und verringert die Anreize, Menschen mit erhöhten Gesundheitsrisiken zu diskriminieren. Chronisch Kranke sind, sofern ihre Krankheit zu den 80 definierten gehört, für die Krankenkassen nun nicht mehr zwangsläufig mit hohen finanziellen Risiken verbunden.

Seit 2009: Versicherungspflicht

Beschäftigte, deren Einkommen die Versicherungspflichtgrenze übersteigt, und Selbstständige unterliegen keiner Versicherungspflicht in der GKV. Sie können sich freiwillig in der GKV versichern oder einer privaten Krankenversicherung beitreten. Infolge der Gesundheitsreform 2007 sind seit Januar 2009 alle Personen mit Wohnsitz in Deutschland verpflichtet, eine Krankenversicherung abzuschließen.

Die Koalition aus CDU/CSU und SPD verabschiedete im Jahr 2007 das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (GKV-WSG), das mit dem Gesundheitsfonds eine Kompromisslösung zwischen dem SPD-Vorschlag der Bürgerversicherung und dem CDU-Konzept der Gesundheitsprämie, auch bekannt als Kopfpauschale, darstellt.[31]

Gesundheitsfonds: Kompromiss aus Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie

Im neuen Gesundheitsfonds werden die Beiträge aus der Hauptgruppe der erwerbstätigen Versicherten, der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber zusammengefasst. Hinzu kommen Steuerzuschüsse, die 2011 etwa 15,3 Milliarden Euro betrugen. Da das Steuersystem im Gegensatz zur Beitragserhebung progressiv wirkt (das heißt je höher das Einkommen, desto höher der prozentuale Steuersatz), verbessern diese Steuerzuschüsse die Verteilungsgerechtigkeit und stellen die Finanzierung der Krankenkassen auf eine breitere Basis (Greß/Wasem 2008, vgl. auch Kapitel 7.1. Steuern).

Steuerzuschüsse: bessere Verteilungsgerechtigkeit

Der SPD-Vorschlag einer **Bürgerversicherung** sieht vor, die Umlagefinanzierung des Gesundheitssystems beizubehalten und es auf eine deutlich breitere finanzielle Basis zu stellen. Die GKV-Versicherungspflicht soll auf alle Bürgerinnen und Bürger ausgeweitet werden, das heißt, die bisher ausgenommenen Bevölkerungsgruppen wie z. B. Selbstständige und Beamte sollen einbezogen werden. Die Versicherungspflichtgrenze soll abgeschafft werden. Die Beitragsgrundlage soll durch die Einbeziehung weiterer Einkunftsarten wie z. B. Einkünfte aus Vermietung, Zinseinkünfte und Kapitaleinkünfte erweitert werden. Die bestehende Beitragsbemessungsgrenze soll angehoben werden. Die Anbieter der Bürgerversicherung sind sowohl gesetzliche wie auch private Krankenkassen, zwischen denen frei gewählt werden kann. Unterschiede in der Versichertenstruktur werden durch einen Risikostrukturausgleich ausgeglichen.

Das Modell der **Gesundheitsprämie** von CDU/CSU sieht vor, die Unterscheidung von gesetzlich und privat Versicherten beizubehalten. Änderungen sind nur für die gesetzlichen Krankenkassen vorgesehen. Hier sollen zukünftig alle Versicherten eine einheitliche Pauschale an ihre Krankenkassen zahlen. Geringverdiener werden bei der Finanzierung der Gesundheitsprämie aus Steuermitteln unterstützt. Das Modell zielt auf eine Entkopplung der Beiträge zur Krankenversicherung von den Arbeitskosten und überträgt den sozialen Ausgleich dem staatlichen Steuer- und Transfersystem.

Bis 2009 zogen die Krankenkassen ihre Beiträge direkt von den Versicherten bzw. den Arbeitgebern ein. Der Gesundheitsfonds sammelt die Beiträge zur GKV zentral ein. Die Krankenkassen erhalten aus dem Gesundheitsfonds für jeden Versicherten eine pauschale Zuweisung plus alters-, geschlechts- und

31 Vgl. Kapitel 6 (Sozialpolitische Positionen der Parteien).

risikoadjustierte Zu- und Abschläge. Dadurch wird der 1994 eingeführte Risikostrukturausgleich in den Gesundheitsfonds integriert und weiterentwickelt.

Beitragssatz wird zentral bestimmt

Der Beitragssatz wird jährlich von der Bundesregierung festgelegt und liegt (Stand: März 2012) bei 15,5 % des versicherungspflichtigen Einkommens. Der ermäßigte Satz beträgt 14,9 %. Es gibt eine Beitragsbemessungsgrenze von 3.825 Euro im Monat (Stand: März 2012). Übersteigt das Arbeitsentgelt des Versicherten diesen Betrag, unterliegt der übersteigende Betrag nicht der Beitragsberechnung.

Zusatzbeiträge begrenzt möglich

Sollten die gesetzlichen Krankenkassen mit den ihnen zugeteilten Mitteln nicht auskommen, können sie von ihren Versicherten Zusatzbeiträge erheben. Der eventuelle Zusatzbeitrag wird seit 2011 einkommensunabhängig und ohne feste Obergrenze erhoben. Übersteigt der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 % der beitragspflichtigen Einkommen eines Mitglieds, so greift ein Sozialausgleich, der aus Steuermitteln finanziert wird. Gut wirtschaftende Kassen können einen Teil des Beitrags erstatten.

GKV: gleicher Anspruch auf Leistungen

Unabhängig vom Versichertenstatus, der Beitragshöhe oder der Dauer der Versicherung haben Mitglieder der GKV und ihre mitversicherten Familienangehörigen bei Bedarf den gleichen Anspruch auf Gesundheitsleistungen.

Die private Krankenversicherung

11 % sind privat versichert

Etwa 11 % der Bevölkerung sind privat krankenversichert (Stand: November 2011). Bei der privaten Krankenversicherung (PKV) wird eine Versicherungsprämie nach dem vereinbarten Leistungsumfang, dem allgemeinen Gesundheitszustand, dem Geschlecht und dem Eintrittsalter berechnet. Gemäß der oben genannten Differenzierung kann die PKV unter Berücksichtigung des individuellen Versicherungsrisikos Tarife anbieten.

Im Gegensatz zu der GKV, die nach dem Umlageprinzip wirtschaftet (das heißt Versicherungsleistungen werden aus den Beitragseinnahmen desselben Jahres finanziert), sind die privaten Krankenversicherungen verpflichtet, Altersrückstellungen zu bilden (Kapitaldeckung), die die Versicherten seit 2009 beim Wechsel der PKV bis zur Höhe des Basistarifs zum neuen Anbieter mitnehmen können.

Die Tarife der PKV sind im Vergleich zur GKV bei höherem Leistungsangebot oft – insbesondere für jüngere und gesündere Versicherte sowie für gut verdienende Alleinstehende – günstiger als der GKV-Beitrag. Ausschlaggebender Grund dafür

ist die ungleiche soziale Verteilung in der Versichertenstruktur der gesetzlichen und privaten Krankenversicherung.

Bessere Angebote: Folge „besserer Risiken"

Da die privat Krankenversicherten ein überdurchschnittliches Einkommen und ein niedriges gesundheitliches Risiko besitzen, entzieht die PKV der gesetzlichen, solidarisch finanzierten Krankenversicherung höhere Einnahmen und „gute" Risiken. Die privat Versicherten (Beamte, Selbstständige und Bezieher hoher Einkommen) sind so günstig, dass die PKV medizinischen Leistungen nicht nur zum normalen Preis, sondern mit einem Aufschlag erstatten kann. Das schafft bei den Leistungserbringern Anreize, Privatpatienten bevorzugt zu versorgen (Walendzik 2009).

Familienangehörige müssen zusätzlich versichert werden

Während Familienangehörige ohne eigenes Einkommen in der GKV grundsätzlich beitragsfrei mitversichert werden, ist bei der PKV für jede versicherte Person eine separate Versicherungsprämie fällig. PKV-Versicherte können nicht jederzeit zurück in die GKV. Das ist nur dann möglich, wenn sie versicherungspflichtig werden (z. B. nach Aufgabe einer selbstständigen und Aufnahme einer nichtselbstständigen Beschäftigung), jünger als 55 Jahre sind und ihr Einkommen für mindestens ein Jahr unterhalb der Versicherungspflichtgrenze der GKV lag.

Seit 2009: Verpflichtung zum Angebot eines Basistarifs

Private Versicherer sind seit 2009 gesetzlich dazu verpflichtet, einen Basistarif anzubieten, der in seinem Leistungsspektrum dem Angebot der GKV entspricht und nicht höher als der durchschnittliche GKV-Beitrag (ca. 592 Euro monatlich im Jahr 2012) sein darf. PKV- und freiwillig GKV-Versicherte können jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen in den Basistarif wechseln. Der Eintrittsbeitrag richtet sich nur nach Alter und Geschlecht des Versicherten.

Das Gesundheitssystem der Niederlande

Ähnlichkeit zum deutschen System

Das niederländische Gesundheitssystem ist dem deutschen ähnlich. Bei beiden Systemen handelt es sich um Sozialversicherungssysteme mit hauptsächlich einkommensabhängigen Beiträgen, freier Wahl des Versicherers, weitgehend privat organisierten Versorgungserbringern und einem umfangreichen – aber zum Teil nicht klar definierten – Leistungspaket. Die Ähnlichkeit zwischen den Systemen lässt sich leicht erklären: Das 1941 eingeführte niederländische Gesundheitssystem wurde im Wesentlichen durch das deutsche System inspiriert (Greß u. a. 2006). Es wurde 2006 zuletzt grundlegend reformiert.

Gesundheitssystem: drei Säulen

Das niederländische Krankenversicherungssystem besteht aus drei Säulen. Die erste Säule (Pflege- und Langzeitversicherung) und die dritte Säule (private Zusatzversicherung) wurden durch die grundlegende Krankenversicherungsreform im Jahr 2006 generell nicht verändert. Die Reform bezieht sich fast ausschließlich auf die zweite Säule. Vor der Reform umfasste diese zweite Säule die soziale (gesetzliche) Pflichtversicherung und die private Vollversicherung. Beschäftigte und Selbstständige oberhalb einer Einkommensgrenze mussten die soziale Pflichtversicherung verlassen und der privaten Vollversicherung beitreten.

Seit 2006: Krankenkassensystem einheitlich

Seit der Reform gibt es ein einheitliches Krankenversicherungssystem. Vormals soziale und private Krankenversicherer konkurrieren im einheitlichen Versicherungssystem untereinander.

Ein Wettbewerbsrahmen für soziale und private Kassen

Für alle Krankenkassen gelten dieselben Bedingungen: Sie unterliegen dem Kontrahierungszwang, können also Bewerber nicht ablehnen, dürfen keine risikoabhängigen Prämien erheben und sind in einen morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich eingebunden. Die Krankenversicherungen können den Versicherten unterschiedliche Tarife anbieten, es gilt eine allgemeine Versicherungspflicht.

Finanzierung vor allem über Beiträge

Finanziert wird das System aus einkommensabhängigen (Arbeitgeber) und einkommensunabhängigen (Arbeitnehmer, ca. 1.100 Euro pro Jahr) Beiträgen. Einen Teil davon bezahlt der Staat, indem er die Beiträge für Kinder und Jugendliche sowie einen Gesundheitszuschuss für Niedrigverdiener finanziert.

Die Auswirkung der Reform auf die Wechselbereitschaft der Versicherten war zunächst erheblich. Etwa ein Fünftel aller Versicherten in den Niederlanden hat als Folge der Reform den Versicherer gewechselt. Bei ihrem Wahlverhalten zeigten die Versicherten in den Niederlanden ein hohes Sicherheitsbedürfnis. Tarife mit erhöhtem Selbstbehalt haben Versicherte nur sehr selten gewählt – und rund 95 % aller Versicherten haben eine private Zusatzversicherung, weil die Versicherungen nur ein Grundangebot abdecken.

Reformvorbild für Deutschland

Ein wettbewerbliches Krankenversicherungssystem, das die Grenzen zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung überwindet, wird auch als Vorbild für die mittel- bis langfristige Entwicklung des deutschen Gesundheitssystems diskutiert.

Großbritannien

Die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung in Großbritannien liegt traditionell in öffentlicher Hand. Die meisten Aufgaben im Gesundheitssystem werden von dem seit 1948 existierenden National Health Service (NHS) geplant, gesteuert und reguliert. Der NHS wird zum größten Teil über Steuern finanziert und staatlich verwaltet. Die Mitgliedschaft im NHS ist für alle Bürger obligatorisch.

Zentrale Verwaltung durch National Health Service (NHS)

Anspruch auf Leistungen aus dem Gesundheitssystem hat die gesamte Wohnbevölkerung Großbritanniens unabhängig von Nationalität oder Einkommen. Die allen zugängliche Grundversorgung umfasst allgemein- und fachärztliche, ambulant und stationär durchgeführte Behandlungen sowie die Unterbringung in Pflegeeinrichtungen.

Anspruch für gesamte Wohnbevölkerung

Das Gesundheitssystem finanziert sich zum Großteil aus Steuermitteln, ferner aus privaten Zuzahlungen – vorwiegend für Medikamente und zahnärztliche Leistungen – sowie aus Beiträgen zur nationalen Volksversicherung des NHS, in die selbstständige und nichtselbstständige Erwerbstätige sowie Arbeitgeber einzahlen. Die Behandlungen sind für die Patienten in der Regel kostenlos.

Steuerfinanzierung – Behandlung in der Regel kostenlos

Eine zentrale Rolle bei der Leistungsorganisation spielen die Primary Care Trusts (PCTs). Es handelt sich hierbei um 151 Netzwerke von Hausarztpraxen, die für ein Versorgungsgebiet von durchschnittlich 340.000 Menschen zuständig sind. Die PCTs sind für die Planung des Bedarfs an Gesundheitsleistungen in ihrer Region und für die Sicherstellung der entsprechenden Versorgung zuständig. Sie erhalten mehr als 75 % des Budgets für Gesundheitsleistungen und können dabei mit kommunalen Pflegeeinrichtungen, dem NHS Trust, aber auch mit Einrichtungen von Nachbardistrikten sowie privaten oder gemeinnützigen Anbietern Versorgungsverträge abschließen.

Netzwerke von Hausarztpraxen

Die Grundversorgung wird von Hausärzten geleistet. Den zumeist selbstständigen Hausärzten kommt in ihrer Rolle als Gatekeeper[32] für erweiterte Spezialleistungen im Gesundheitssystem eine wichtige Rolle zu. Die Krankenhäuser werden sowohl leistungsbezogen als auch vertraglich pauschaliert bezahlt. Das Gesamtbudget ist gedeckelt und unterliegt einer zentralen Steuerung durch zentralstaatliche Ministerialbürokratie und die Gesundheitsministerien von England, Wales, Schottland und Nordirland.

Hausärzte: Grundversorgung und Weitervermittlung

32 Englisch für „Pförtner". Der Hausarzt ist erste Anlaufstation und für die eventuelle Weitervermittlung der Patienten an Spezialisten verantwortlich.

Wahlfreiheit der Patienten begrenzt

Die Wahlfreiheit für Patienten ist begrenzt. Eine freie Arztwahl ist partiell im Rahmen der Zugehörigkeit zu einem regionalen Distrikt möglich. So können Patienten in Absprache mit ihrem Hausarzt für eine nachstehende Behandlung aus mehreren in einer Liste geführten Krankenhäusern wählen. Die erweiterte Möglichkeit bei der Auswahl von Krankenhäusern beabsichtigt neben Wahlfreiheit die Reduzierung von Wartezeiten.

Großbritannien: im Vergleich geringe Ausgaben für Gesundheit

Ein Problem des britischen Gesundheitssystems stellten die unzureichende Finanzierung und die daraus resultierenden langen Wartezeiten dar. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gibt Großbritannien vergleichsweise wenig Geld für die Gesundheitsversorgung aus. Während im Jahr 2010 Deutschland etwa 11,6 % des BIP in die Gesundheit investierte, liegt Großbritannien mit 9,6 % knapp über dem OECD-Durchschnitt von 9,5 % (OECD 2012b). Als Folge einer strengen Budgetpolitik und einer Reglementierung des Zugangs zu Leistungen entstehen Versorgungsengpässe im Bereich der stationären Behandlung.

Reformvorhaben soll Versorgungsengpässe lösen

Mit der Einführung des „The NHS Plan – A Plan for Investment. A Plan for Reform" wurde im Jahr 2000 ein enormes Reformvorhaben gestartet. Es sah u. a. eine Erhöhung der Bettenzahlen in Krankenhäusern, der Anzahl der Chefärzte und Hausärzte und der Studienplätze für Medizin vor. Des Weiteren wurde das Krebsvorsorgeprogramm erweitert und eine bessere soziale Absicherung der älteren Menschen durch NHS-Gesundheitschecks ermöglicht. Zwischen 2008 und 2009 haben sich die Ausgaben für das Gesundheitssystem in Großbritannien deutlich erhöht – von 8,8 % auf 9,8 % des BIP (2010: 9,6 %) –, liegen aber noch immer deutlich unterhalb der Ausgaben in Deutschland und den Niederlanden.[33]

Die liberal-konservative Regierung in Großbritannien beschloss 2012 eine Reform mit dem Ziel die Ausgaben zu senken und mehr Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Leistungsträgern zu ermöglichen. Patienten werden sich künftig ihren Hausarzt frei aussuchen dürfen. Hausärzte sind nicht mehr auf Haushalte in der regionalen Nachbarschaft festgelegt. Die Verwaltung soll umstrukturiert werden. Die PCTs und die zehn strategischen Gesundheitsbehörden sollen aufgelöst werden. Die Hausärzte müssen sich in so genannten Konsortien zusammenschließen. Den Konsortien werden Mittel zugewiesen, die abhängig von dem Behandlungserfolg der Hausärzte zugeteilt werden. Die Hausärzte suchen nach den besten Behandlungsangeboten für ihre Patienten und müssen die jeweiligen Leistungsanbieter bezahlen. Krankenhäuser werden künftig frei sein,

33 Siehe S. 134.

Privatpatienten anzunehmen, und werden mit Privatanbietern um die Behandlungsaufträge der Hausärzte konkurrieren müssen.

Vergleich der Gesundheitssysteme

Zentrale Ziele: Leistungsfähigkeit, Chancengleichheit und Bedarfsgerechtigkeit

Zur Beurteilung der Stärken und Schwächen der verschiedenen Systeme wird häufig auf die gesundheitspolitische Zielsetzung zurückgegriffen. Neben der generellen Leistungsfähigkeit eines Gesundheitssystems und der hohen Versorgungsqualität sind es vor allem die Chancengleichheit bei dem Zugang zu Gesundheitsleistungen und die Bedarfsgerechtigkeit, auf die ein Gesundheitssystem ausgerichtet sein sollte. Es wurde lange Zeit als eine der großen Errungenschaften der Sozialpolitik des 20. Jahrhunderts angesehen, dass die Gesundheitsversorgung keine Frage des Einkommens oder der sozialen Schicht ist.

Fragen von Effizienz und Finanzierbarkeit

Dank des medizinisch-technischen Fortschritts können heute wesentlich mehr Krankheiten erfolgreich behandelt werden als noch vor einigen Jahrzehnten. Das ist mit steigenden Kosten verbunden. Die Fragen von Effizienz und Finanzierbarkeit des Gesundheitssystems stellen sich somit zwangsläufig.

Europa-Gesundheitskonsumentenindex

Health Consumer Powerhouse (HCP)

Ein jährlicher Vergleich der europäischen Gesundheitssysteme, der insbesondere auf politischer Ebene stark wahrgenommen wird, wird seit 2005 von dem Beratungsunternehmen Health Consumer Powerhouse (HCP) anhand eines von ihm gebildeten Europa-Gesundheitskonsumentenindex (EHCI) unternommen. Der auf Grundlage öffentlich zugänglicher Statistiken (der Länder, WHO und OECD), Gesetzestexte, Dokumente, Interviews, Befragungen und Expertenpanels erstellte Index zielt auf die Abbildung der Benutzerfreundlichkeit eines Gesundheitssystems ab, das heißt, die Sicht des Konsumenten steht im Mittelpunkt der Untersuchung.

Sechs Schlüsselgebiete

Die Einstufung der europäischen Gesundheitssysteme anhand des Europa-Gesundheitskonsumentenindex erfolgte im Jahr 2012 in fünf Schlüsselgebieten: Patientenrechte und Patienteninformation; Wartezeiten auf eine Behandlung; medizinische Ergebnisse; Prävention/Umfang und Reichweite der Gesundheitsleistungen; Arzneimittel. Diese umfassen wiederum 42 Leistungsindikatoren.

Europa-Gesundheitskonsumentenindex 2012

	Deutschland	Niederlande	Großbritannien
Patientenrechte und Patienteninformation	117	170	160
Wartezeiten auf eine Behandlung	200	200	133
Medizinische Ergebnisse	200	263	133
Prävention/Umfang und Reichweite der Gesundheitsleistungen	111	163	146
Arzneimittel	76	76	81
Gesamtpunkte	704	872	721
Rangordnung	14	1	12

Quelle: Health Consumer Powerhouse (2012)

Deutschland: Platz 14 von 34

Nach dem Europa-Gesundheitskonsumentenindex 2012 belegt Deutschland den 14. Platz von 34 untersuchten Gesundheitssystemen in Europa. Damit wird für Deutschland ein deutlicher Abwärtstrend erkennbar, denn im Jahr 2009 war es auf dem sechsten Platz, 2007 auf dem fünften, 2005 noch auf dem dritten.

Positiv: Zugang und Leistungsspektrum

Als großes Plus des deutschen Systems wertete HCP 2008 die praktisch fehlenden Wartezeiten, den problemlosen Zugang zur fachärztlichen Versorgung und den Umfang des Leistungsspektrums. Positiv fiel auf, dass sich Patienten in Deutschland jederzeit eine Zweitmeinung einholen können. Vergleichsweise gut schnitt Deutschland 2007 auch bei der Qualität der medizinischen Leistungen ab. Messwerte hierfür waren beispielsweise die Kindersterblichkeit, die Fünf-Jahres-Überlebensrate bei Krebs oder die Mortalitätsrate nach Herzinfarkt.

Negativ: Patientenrechte und -information

Beim Thema „Patientenrechte und Patienteninformation" schnitt Deutschland hingegen bereits 2008 vergleichsweise schlecht ab. Das Fehlen eines Patientenschutzgesetzes hat ebenso Punktabzüge eingebracht wie die Tatsache, dass sich deutsche Ärzte und Kliniken keinem transparenten Qualitätsvergleich unterziehen. Der deutliche Abstieg auf der Rangliste des EHCI im Jahr 2012 hing teilweise mit

der Einführung von neun neuen Indikatoren zusammen. Aber es wird trotzdem deutlich: Während Deutschland 2009 noch ein Gesundheitssystem der Spitzenklasse besaß, deutet der EHCI 2012 auf ein mittelmäßiges Gesundheitssystem hin. Deutschland liegt somit zum ersten Mal hinter Großbritannien. Erstaunlich schlecht schneidet Deutschland im Bereich der Herzversorgung und der Krankenhausinfektionen ab. Als eine mögliche Erklärung dafür nennt HCP die hohe Anzahl von kleinen nicht spezialisierten Krankenhäusern. Das System scheint auch an Großzügigkeit (Umfang und Reichweite der Gesundheitsleistungen) zu verlieren. E-Health (also der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien im Gesundheitswesen) etabliert sich langsam. Aufholbedarf besteht auch im Bereich der Gesundheitsvorsorge. Eine Frage, die eng mit der Idee des vorsorgenden Sozialstaats und der Ausgestaltung der Gesundheitsinfrastruktur, aber auch mit Bildungsfragen (vgl. Kapitel 7.5.) verknüpft ist.

Spitzenreiter: Niederlande

Die Niederlande werden bei dem EHCI konsequent als eines der konsumentenfreundlichsten Gesundheitssysteme bewertet. In den Jahren 2006 und 2007 erreichte das Land Platz 2, im Jahr 2009 Platz 1. Im Jahr 2012 führten die Niederlande die Rangliste erneut an, gefolgt von Dänemark, Island, Luxemburg und Belgien. Das niederländische Gesundheitssystem, gekennzeichnet durch mehrere im Wettbewerb stehende Versicherer und die starke Rolle von Patientenorganisationen im Entscheidungsfindungsprozess, scheint keine Schwachstellen zu haben. Nur bei den Wartezeiten besteht noch Verbesserungspotenzial. Die sehr guten Ergebnisse des Gesundheitssystems sind aber auch mit den höchsten Gesundheitsausgaben pro Kopf in der EU erzielt worden.

Großbritannien im Mittelfeld

Großbritannien rangiert nach wie vor im Mittelfeld, zeigt aber einen Aufwärtstrend und rangiert 2012 zum ersten Mal vor Deutschland. Im Jahr 2006 nahm es Platz 15, 2007 Platz 17 ein. 2008 wurde es auf Platz 13 platziert, 2009 auf Platz 14 und im Jahr 2012 auf Platz 12. Das Land hat nach Dänemark und Norwegen die dritthöchsten Werte im Bereich der Patientenrechte und -information, einschließlich E-Health. Aufgrund der hohen Investitionen lassen sich Fortschritte beim Umfang und der Reichweite der Gesundheitsleistungen erkennen. Beim Zugang zu Gesundheitsleistungen konnten Erfolge verzeichnet werden, obwohl lange Wartezeiten immer noch ein charakteristisches Problem des Gesundheitssystems darstellen. Die medizinischen Ergebnisse sind für ein hoch entwickeltes Land noch nicht zufriedenstellend.

Es lässt sich ohne Zweifel darüber streiten, ob das Spektrum der ausgewählten Indikatoren „repräsentativ" ist für eine Gesamtbewertung und einen Vergleich von Gesundheitssystemen. Unter anderem werden die Daten, die für die Bildung der Indikatoren notwendig sind, zum Großteil durch Befragungen, Interviews und Expertenpanels gewonnen. Sie sind daher weniger präzise und belastbar als etwa Gesundheitsstatistiken und die Herabstufung Deutschlands könnte mit kulturellen Unterschieden in der Bewertung der Gesundheitssysteme verbunden sein.

Deutschland: deutliche Verbesserungspotenziale

Dennoch deuten diese und andere Studien darauf hin, dass trotz der generellen hohen Leistungsfähigkeit des deutschen Gesundheitssystems in mehreren Bereichen deutliche Verbesserungspotenziale bestehen. Im Jahr 2006 und erneut im Jahr 2009 hat der US-amerikanische Commonwealth Fund etwa die Sichtweisen von Primärärzten zu Aspekten der täglichen Arbeit und ihre Gesamteinschätzung des Gesundheitssystems im Ländervergleich ermittelt. 82 % der befragten Hausärzte in Deutschland sehen grundlegendend Änderungsbedarf, 73 % der Befragten sehen eine Verschlechterung der medizinischen Versorgung durch veränderte Rahmenbedingungen. In den übrigen Ländern sind das maximal 41 % (Koch u. a. 2011).

In der Debatte: Finanzierungsfragen

Die Finanzierungsfrage ist in Deutschland immer stärker in den Vordergrund der Debatte gerückt. Grund dafür ist der zunehmende Finanzierungsdruck, der sowohl ausgabe- als auch einnahmeseitige Gründe hat. In den steigenden Ausgaben spiegeln sich medizinischer Fortschritt und der Bedarf einer alternden Bevölkerung an mehr und besseren Gesundheitsleistungen, aber auch Effizienzlücken bei der Leistungserbringung wider (Walendzik 2009). Im internationalen Vergleich gibt Deutschland vergleichsweise viel Geld für die Gesundheitsversorgung aus.

Zum Weiterlesen:
Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2009c), Zukunft des Gesundheitssystems. Solidarisch finanzierte Versorgungssysteme für eine alternde Gesellschaft, Bonn.

Gesundheitsausgaben 2010

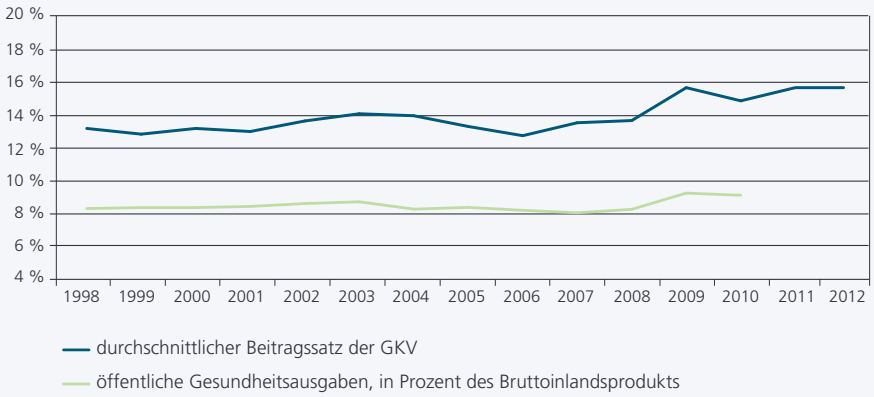
	Deutschland	Niederlande	Großbritannien
Gesundheitsausgaben in Prozent des BIP	11,6	12,0	9,6
Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben*	4.338	5.066	3.443

*In US-Dollar, bereinigt um den Einfluss unterschiedlicher Preisniveaus (Kaufkraftparitäten) // Quelle: OECD (2012)

In diesem Zusammenhang wurde oft von einer „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“ gesprochen. Wenn man sich die Entwicklung des Beitragssatzes anschaut, so stellt man eine eher geringe Erhöhung von 13,6 % im Jahr 1998 auf 15,5 % im Jahr 2012 fest (siehe Abbildung 17).

Vermeintliche Kostenexplosion

Betrachtet man die Entwicklung der (öffentlichen) Gesundheitsausgaben als Prozentanteil des BIP, so sieht man, dass sie vor allem zwischen 2003 und 2008 sogar gesunken sind. Dies hing mit einer Vielzahl an kostendämpfenden Reformen zusammen, die eine „einnahmeorientierte Ausgabenpolitik“ hervorbrachten (Busse/Riesberg 2005). Zwischen 2008 und 2009 stiegen die öffentlichen Ausgaben um ca. einen Prozentpunkt und lagen 2010 bei 8,9 % des BIP.



Eigene Berechnung auf Grundlage der Gesundheitsberichterstattung des Bundes (www.gbe-bund.de) und Bundesministerium für Gesundheit (2011)

Abb. 17: Die Entwicklung der öffentlichen Gesundheitsausgaben und des Gesundheitsbeitragssatzes, 1998–2010/2012

Einnahmeprobleme

Auf der Einnahmeseite sind die Probleme des deutschen Gesundheitssystems gravierend. Die Beitragsbemessungsgrundlage nimmt fortschreitend ab: Besserverdienende Personen können sich der Solidargemeinschaft (Risikosolidarität und Einkommenssolidarität) innerhalb der GKV entziehen, indem sie in die PKV ausweichen.

Die beitragspflichtigen Einnahmen steigen nur sehr schwach an. Sowohl der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung als auch der Anteil der abhängig Beschäftigten an allen Erwerbstätigen geht seit 1992 zurück (Busse/Riesberg 2005). Die Bedeutung anderer Einkunftsarten als der aus abhängiger Beschäftigung (wie z. B. Kapitaleinkünfte) steigt gleichzeitig. Damit profitiert die Beitragsbemessungsgrundlage der GKV unterproportional vom Wachstum aller Einkommen und leidet unter der Lohnstagnation der vergangenen 15 Jahre und der Zunahme atypischer Beschäftigung. Die Beitragsbemessungsgrenze in der GKV sorgt zudem für eine regressive Verteilungswirkung, das heißt, GKV-Mitglieder mit Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze müssen einen geringeren Prozentsatz ihres Einkommens bezahlen.

Eine breite und solidarische Finanzierung ist notwendig

Wenn Gesundheitsleistungen auch zukünftig allen Bürgerinnen und Bürgern in möglichst gleichem Maße zugänglich sein sollen, so ist eine möglichst breite und solidarische Finanzierung anzustreben. Theoretisch lässt sich das sowohl über einen erhöhten steuerlichen Finanzierungszuschuss wie im Modell der Gesundheitsprämie als auch über eine Bürgerversicherung erreichen. Der tatsächliche Umverteilungseffekt hängt bei beiden Modellen letztendlich von der Gestaltung des steuerlichen Zuschusssystems bzw. von der Höhe der Beitragsbemessungsgrenze ab. Da das Zuschusssystem aber nur die Bezieher geringer Einkommen betrifft, ist beim Modell der Gesundheitsprämie im Gegensatz zu der Bürgerversicherung eine stärkere Belastung von Haushalten mit mittleren Einkommen zu erwarten, zugunsten von Haushalten mit höheren Einkommen.

> *„Kranke haben unabhängig von Herkunft, Alter oder Geschlecht denselben Anspruch auf Versorgung und gleiche Teilhabe am medizinischen Fortschritt. Wir wollen keine Zweiklassenmedizin. Deshalb wollen wir die solidarische Bürgerversicherung, in die alle Menschen einbezogen werden."*
> (Hamburger Programm 2007: 58)

Krankenkassen: Zweiteilung beenden

Für eine gerechte und solidarische Finanzierung im deutschen Gesundheitssystem ist es wichtig, die derzeitige Zweiteilung der Krankenversicherung (gesetzliche und privat) zu beenden. Das Beispiel der Niederlande zeigt, dass die Zusammenführung der „sozialen" und privaten Krankenversicherung den Wettbewerb unter den Versicherern zugunsten der Versicherten erhöhen kann. Grundlage für eine sinnvolle Reform sollten eine möglichst breite Finanzierungsbasis und eine

Pflichtversicherung für alle Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines einheitlichen Krankenversicherungsmarktes sein, der durch Kontrahierungszwang, risikounabhängige Beiträge und einen morbiditätsorientierten RSA charakterisiert ist.

Das bedeutet für die Soziale Demokratie

- Leitprinzipien der Sozialen Demokratie im Gesundheitsbereich sind Leistungsfähigkeit, Effizienz, Bedarfsgerechtigkeit und Solidarität (Risiko- und Einkommenssolidarität).
- Höhere Steuerzuschüsse oder die Einführung einer Bürgerversicherung ermöglichen eine breitere und gerechte Finanzierung des Gesundheitssystems.
- Ein fairer Wettbewerb zwischen den Krankenkassen (gesetzlich und privat) erfordert einen Ausgleich von unterschiedlichen Risiken, den Wegfall der Versicherungspflichtgrenze und einen Kontrahierungszwang.
- Vorbeugende Angebote und Maßnahmen müssen ausgebaut werden.

Zum Weiterlesen:

Hagen Kühn und Sebastian Klinke (2006), Perspektiven einer solidarischen Krankenversicherung, in: Jürgen Kocka (Hg.), Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays, WZB-Jahrbuch 2006, Berlin, S. 179–202.

Stefan Greß (2009), Mit gleichen Rahmenbedingungen zu einem fairen Wettbewerb im Gesundheitssystem: zur Notwendigkeit einer einheitlichen Wettbewerbsordnung auf dem deutschen Krankenversicherungsmarkt, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

7.5. Bildung

Von Marius R. Busemeyer

In diesem Kapitel

- wird das deutsche Bildungssystem mit dem schwedischen und dem Bildungssystem der USA verglichen;
- werden die drei Bildungssysteme im Hinblick auf die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen und Bildungsleistungen bewertet;
- werden Ursachen für das schlechte deutsche Abschneiden und Reformmöglichkeiten diskutiert;
- wird der fundamentale Zusammenhang von chancengleicher Bildung und Sozialer Demokratie thematisiert.

Deutschland: Sozial- und Bildungspolitik lange Zeit getrennt

Bildungs- und Sozialpolitik wurden in Deutschland lange Zeit getrennt voneinander diskutiert. Zurückzuführen ist diese Trennung auf das politische Erbe eines konservativen Wohlfahrtsstaats, aber auch auf die unterschiedliche institutionelle Verankerung der beiden Politikbereiche. Im deutschen Bildungsföderalismus sind für die Bildung vor allem die Länder und Kommunen zuständig. Dem Bund verbleiben lediglich Kompetenzen im Bereich der Hochschulpolitik, der betrieblichen Berufsbildung und der Ausbildungsförderung. Diese Arbeitsteilung wurde durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 sogar noch verstärkt. Die Verantwortung für die Sozialpolitik liegt dagegen fast vollständig beim Bund und den Sozialpartnern. Bildung wurde in Deutschland daher in der Vergangenheit oft nicht als Bestandteil des Sozialstaats angesehen – im Unterschied zu anderen Ländern.

International: Einheit von Sozial- und Bildungspolitik

In angelsächsischen Ländern wie den USA übernahm das Bildungssystem zwangsläufig früh sozialpolitische Funktionen. Der schwache Sozialstaat ließ dort andere Möglichkeiten der sozialen Absicherung kaum zu (Busemeyer 2006, 2007). Im umfassenden Wohlfahrtsstaatsmodell der skandinavischen Länder wurde Bildung seit jeher als wichtiger Teilbereich der Sozialpolitik betrachtet.

Debatte in Deutschland hat begonnen

Seit kurzem wird auch in Deutschland die Frage gestellt, inwiefern „Bildung als Sozialpolitik" zur Stärkung von Chancen- und Leistungsgerechtigkeit beitragen kann und muss. Gerade aus der Perspektive eines vorsorgenden Sozialstaates (vgl. Kapitel 4 und 6) nimmt Bildung einen zentralen Stellenwert in der Sozialpolitik ein.

„Der vorsorgende Sozialstaat begreift Bildung als zentrales Element der Sozialpolitik." (Hamburger Programm 2007: 56)

Das deutsche Bildungssystem – Anfänge

1717: Schulpflicht in Preußen – Struktur bis heute erhalten

Deutschland – oder genauer gesagt: Preußen – spielte wie bei der Einführung der Sozialversicherung auch in der Bildungspolitik eine Pionierrolle. 1717 führte Preußen als erstes Land die allgemeine Schulpflicht ein. Auch die im internationalen Vergleich eigentümliche mehrgliedrige Struktur des deutschen Schulsystems stammt aus dieser Zeit.

Sonderfall mehrgliedriges Schulsystem

Sonderfall: frühe Aufteilung nach Schulformen

Je nach Bundesland werden Schülerinnen und Schüler in Deutschland nach vier bzw. sechs (z. B. in Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern) Schuljahren auf die verschiedenen weiterführenden Schulformen gelenkt. Ein späterer Wechsel von Haupt- zu Realschule oder gar auf das Gymnasium ist meist nur eingeschränkt möglich. Außer Österreich und der Schweiz gibt es im Kreis der 30 OECD-Staaten kein anderes Land, in dem die Bildungswege der Schülerinnen und Schüler so früh getrennt werden. Bemerkenswert ist dabei, dass es nach dem Zweiten Weltkrieg durchaus auch in anderen Ländern gegliederte Schulsysteme gab, die allerdings früher oder später durch Einheits- und Gesamtschulsysteme abgelöst wurden (wie z. B. in Schweden 1958).

Halbtagsunterricht

Unterrichtet wird überwiegend halbtags

Unterrichtet wird in Deutschland überwiegend halbtags. Lediglich 26,9 % aller Schüler nahmen 2009 im Bundesdurchschnitt an einem Ganztagsschulangebot teil. Zwischen den Bundesländern gibt es dabei erhebliche Unterschiede, etwa zwischen Bayern (8,5 %) und Sachsen (72,7 %). Positive Entwicklungen gab es im Bereich der Ganztagsschulen zudem überwiegend erst in den letzten Jahren. Im Jahr 2003, vor dem Start des rot-grünen Ganztagsschulprogramms, lag die Zahl sogar bei lediglich 10,8 % (KMK 2011: 12, 39).

Duale betriebliche Ausbildung

Duale betriebliche Ausbildung lange Vorzeigemodell

Die deutsche duale betriebliche Ausbildung galt lange Zeit als Vorzeigemodell. Sie sorgte für einfache Übergänge zwischen Schule, Ausbildung und Beruf, geringe Jugendarbeitslosigkeit und die Integration von „praktisch begabten" Jugendlichen mit schwachen schulischen Bildungsqualifikationen in das Beschäf-

tigungssystem. In kaum einem anderen Land haben Firmen sich so intensiv an der Erstausbildung junger Menschen beteiligt.

Vielstimmige Kritik

Vor einigen Jahren geriet die duale betriebliche Ausbildung immer mehr unter Druck. Gewerkschaften kritisieren vor allem den strukturellen Lehrstellenmangel am Ausbildungsmarkt, während Arbeitgeber über die mangelnde „Ausbildungsreife" der Jugendlichen klagen. In der Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich die duale Ausbildung weitgehend bewährt. Die Jugendarbeitslosigkeit ist auf niedrigem Niveau geblieben. Dennoch bleiben strukturelle Schwächen bestehen, die nun umso dringender beseitigt werden müssen.

Problem der Durchlässigkeit

Für einen Großteil der Jugendlichen bleibt die duale Ausbildung die bevorzugte Bildungsalternative. Dies hat positive und negative Konsequenzen. Erstens führt es dazu, dass weniger Jugendliche ein Studium an der Universität anfangen. Das muss nicht unbedingt ein Problem sein, wenn diese Jugendlichen nach der Ausbildung eine qualifizierte Beschäftigung ergreifen können. Die Übergänge von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt werden jedoch immer schwieriger. Zudem erschwert die geringe Durchlässigkeit zwischen beruflicher Bildung und Hochschulbildung begabten jungen Erwachsenen die Aufnahme eines Studiums nach Abschluss der Ausbildung.

Abhängigkeit von Veränderungen in der Wirtschaft

Eine zweite negative Konsequenz der starken Stellung der dualen Ausbildung ist die Abhängigkeit des Ausbildungsangebots von konjunkturellen Schwankungen und strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft. Die Abhängigkeit des Ausbildungsmarktes von der konjunkturellen Entwicklung ist eine seit langem bekannte Schwachstelle des dualen Ausbildungsmodells.

In den 1970er und 1980er Jahren konnte sie zumindest teilweise durch die „Schwammfunktion" des Handwerks ausgeglichen werden, das heißt, bei einem Konjunktureinbruch stellte das Handwerk mehr Auszubildende ein, die bei einer Besserung der Lage in den industriellen oder Dienstleistungssektor wechseln konnten. Aufgrund struktureller Veränderungen der Wirtschaft (Wandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft, Internationalisierung und zunehmender Kostendruck) funktioniert dieser Mechanismus aber heute nicht mehr so gut wie in früheren Zeiten (Jaudas u. a. 2004). Das heißt, der strukturelle Wandel der Wirtschaft hat dazu geführt, dass Ausbildungs- und Qualifizierungschancen Jugendlicher in noch stärkerem Maße als zuvor von einem passenden Ausbildungsangebot abhängen.

Hochschulsystem

Das deutsche Hochschulsystem ist durch ein System öffentlicher Universitäten und Fachhochschulen geprägt. Lediglich rund 4,5 % aller Studierenden besuchten Privathochschulen im Wintersemester 2009/2010 (Statistisches Bundesamt 2010b).[34] Nachdem zeitweise in einer Reihe von Bundesländern Studiengebühren erhoben wurden, sind diese – bis auf Niedersachsen und Bayern – inzwischen in allen Bundesländern auf Betreiben von SPD-geführten Regierungen wieder zurückgenommen worden. Rund 18,4 % aller Studierenden an deutschen Hochschulen werden mit BAföG unterstützt (19. BAföG-Bericht 2012: 9).[35] Im Jahr 2011 betrug der Anteil der deutschen Studienanfänger an der altersspezifischen Bevölkerung 55 % (Statistisches Bundesamt 2011b).

Zum Weiterlesen:
Christoph Heine u. a. (2008), Studiengebühren aus Sicht von Studienberechtigten, HIS, Hannover.

Frühkindliche Bildung

Frühkindliche Bildung steckt in den Kinderschuhen

Erst in den letzten Jahren wuchs die Erkenntnis, dass die Förderung im vorschulischen Bereich wichtige Grundlagen für den späteren Bildungserfolg legt. Im Bereich frühkindlicher Bildung weist Deutschland allerdings erhebliche Defizite auf. So liegt Deutschland im Verbreitungsgrad von Ganztags- und Vorschuleinrichtungen im internationalen Vergleich weit zurück, besonders bei der Altersgruppe der Kleinkinder unter drei Jahren. In der Altersgruppe der fünfjährigen Kinder steht Deutschland dank der Tradition der Kindergärten mit einem sehr hohen Abdeckungsgrad im internationalen Vergleich gut da. Insgesamt wird der Bereich frühkindlicher Bildung aber noch immer eher gering geschätzt. Das zeigt sich etwa daran, dass die Erzieherinnen und Erzieher im internationalen Vergleich sehr viel schlechter bezahlt werden und es in diesem Bereich, anders als international üblich, kaum Möglichkeiten für ein Hochschulstudium gibt.

Weiterbildung

Defizite in der Weiterbildung

Ein allgemeines und allen zugängliches Weiterbildungssystem ist in Deutschland nur unzureichend ausgebildet. Zwar nehmen in Deutschland (2008) etwa 38 % der Arbeitnehmer an arbeitsplatzbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen teil. In den skandinavischen Ländern liegt der Anteil aber deutlich höher: In Finnland sind es 44 % und in Schweden sogar 61 % (OECD 2011d: 373). Lange Zeit herrschte die Auffassung, dass die solide duale Erstausbildung die Schwächen Deutschlands im Weiterbildungsbereich kompensiere. Doch es dürfte deutlich geworden sein, dass dies heute nicht mehr uneingeschränkt zutrifft.

34 Die allerdings zum weit überwiegenden Teil ebenfalls öffentlich finanziert werden.
35 Angegeben ist hier der Anteil aller Geförderten an allen Studierenden.

„Für die lernende Gesellschaft wollen wir die Weiterbildung zur vierten Säule unseres Bildungssystems ausbauen. Auch sie steht in öffentlicher Verantwortung. Wir wollen Fortbildung finanziell und durch Freistellungsansprüche sicherstellen. Dabei wollen wir Tarifpartner und Betriebe einbeziehen."
(Hamburger Programm 2007: 66)

Vergleich mit den USA und Finnland

Deutschland im internationalen Vergleich

Der PISA-Schock hat die Öffentlichkeit für eine international vergleichende Perspektive sensibilisiert. Daher soll im Folgenden das deutsche Bildungssystem anhand einiger wichtiger Kenndaten mit zwei anderen Bildungssystemen, die in den Reformdebatten häufig als Vorbilder gehandelt werden, verglichen werden: den USA und dem PISA-Sieger Finnland.

Starke frühkindliche Bildung

Das Bildungssystem in Finnland

Der frühkindliche Bildungsbereich ist in Finnland stark ausgebaut. Jedes noch nicht schulpflichtige Kind hat das Recht auf Tagesbetreuung. In Finnland nehmen 28,6 % der unter Dreijährigen an vorschulischen Betreuungsangeboten teil (2008). In Deutschland beträgt der Anteil lediglich 17,8 %. Andere skandinavische Länder schneiden allerdings noch besser als Finnland ab. In Dänemark z. B. beträgt der entsprechende Anteil 65,7 % (OECD 2011e: 3).

Neun Jahre gemeinsames Lernen

Im Alter von sieben Jahren beginnt eine gemeinsame neunjährige Gesamtschulzeit. Nach ihrem Abschluss endet die Schulpflicht. Im Anschluss gibt es die Möglichkeit, einen auf drei Jahre angelegten weiterführenden entweder allgemeinbildenden oder berufsbildenden Schulzweig zu besuchen. Beide Abschlüsse berechtigen zum Hochschulstudium (Eurydice 2011: 3 f.).

Integration von Schule und Berufsbildung

Die berufliche Bildung ist in Finnland stärker in das allgemeine Schulwesen integriert. Schülerinnen und Schüler können aus einer Vielzahl von Ausbildungsberufen wählen und die Schulen kooperieren bei der Durchführung der Ausbildung eng mit den Unternehmen. Auch die Durchlässigkeit zwischen Hochschule und beruflicher Bildung einerseits und Primar- und Sekundarschulwesen andererseits ist sehr viel stärker ausgeprägt als in Deutschland.

Weiterbildung: Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Schließlich ist berufliche Weiterbildung in Finnland, wie in anderen skandinavischen Ländern auch, ein wichtiger Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Obwohl Berufsschulinstitutionen hier eine wichtige Rolle spielen, wird in Finnland die Anbindung an den Lernort Betrieb durch ein duales Ausbildungsprogramm in der Erwachsenenbildung gewährleistet. In Finnland sind, wie in Deutschland, die Hochschulen öffentliche Institutionen und werden daher auch mit Staatsgeldern finanziert.

Das Bildungssystem der USA

Bildungssystem: stark privatisiert und dezentralisiert

Das Bildungssystem der USA ist stark dezentralisiert und zeichnet sich zusätzlich durch einen hohen Anteil privater Bildungsträger aus. Dies führt insgesamt zu einem Nebeneinander von sehr unterschiedlichen Bildungsmöglichkeiten. Im frühkindlichen Bereich werden in den verschiedenen Angeboten insgesamt 56 % der Drei- bis Fünfjährigen, rund die Hälfte von ihnen ganztags, betreut. Im Alter von fünf Jahren besucht die Mehrzahl der Kinder freie öffentliche Kindergärten.

Schulzeit umfasst in der Regel zwölf Jahre

Die Schulzeit umfasst in den USA in der Regel eine Spanne von zwölf Jahren. Je nach Bundesstaat und Schuldistrikt bemisst die Grundschulzeit dabei sechs bis acht Jahre, die Zeit an weiterführenden Schulen vier bis sechs Jahre. Die letzten vier Jahre im weiterführenden Schulbereich werden in der Regel als „high school" bezeichnet.

Hoher Anteil an Privatschulen

Die „high school" wird in der Regel im Alter von 17 oder 18 Jahren abgeschlossen. In den meisten Staaten endet in diesem Alter die Schulpflicht. Weiterführend gibt es verschiedene praktisch orientierte Ausbildungsmöglichkeiten, die Möglichkeit eines zweijährigen „community" oder „junior college" und schließlich das vierjährige Studium an einem College oder einer Universität (U.S. Department of Education 2005: 13). Privatschulen machen etwa 24 % aller Grund- und weiterführenden Schulen aus, an ihnen werden 10 % aller Schüler unterrichtet und sie beschäftigen 12 % aller Lehrenden (U.S. Department of Education 2005: 18).

Die US-amerikanischen „high schools" kennen zwar unterschiedliche „tracks" (Bildungswege) für allgemeine und berufliche Bildung. Am Ende der Schulzeit erhält jeder erfolgreiche Absolvent aber denselben Bildungsabschluss.

US-Hochschulen als Vorbild? – Vergleich oft problematisch

Die US-amerikanischen Hochschulen werden in Reformdiskussionen gerne als Modell gehandelt. Dabei muss allerdings bedacht werden, dass es große Unterschiede in Qualität und Ausstattung zwischen den amerikanischen Hochschulen gibt. Die so genannten „community colleges" beispielsweise sind eigentlich

Institutionen der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Nur eine geringe Zahl der Studierenden schafft es an die teuren Privatuniversitäten.

Weiterbildung über den freien Markt

Eine ähnliche Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Hand findet sich in der Weiterbildung. Diese folgt in den USA dem Modell des freien Bildungsmarktes, das heißt, es gibt kein umfassendes, integriertes, gesetzlich geregeltes Weiterbildungswesen, sondern „training on the job" und selektive, häufig von den Arbeitnehmern selbst zu finanzierende Weiterbildung an Colleges.

Bildung und Gerechtigkeitsprinzipien

Arbeiterbewegung: Bildung ist Schlüssel für Demokratie und Emanzipation

Es stellt sich nun die Frage, nach welchen Gerechtigkeitsprinzipen sich diese drei Bildungssysteme vergleichen lassen. Dazu lohnt sich ein Blick in die Geschichte. Aus Perspektive der Sozialen Demokratie hat Bildung immer eine wichtige Bedeutung eingenommen. Die Arbeiterbewegung des 19. und 20. Jahrhunderts hat Bildung als entscheidend für die Emanzipation Einzelner und die Demokratisierung der Gesellschaft insgesamt verstanden. „Volksbildung ist Volksbefreiung" war eine wichtige aufklärerische Losung. Bildung sollte nicht mehr nur das Privileg einzelner Schichten sein.

Dieser Anspruch ist heute nach wie vor aktuell. Der Zugang zu Bildung darf nicht von Herkunft oder Einkommen bestimmt werden.

Drei Prinzipien: Chancengleichheit, Leistung und Bedarf

Zur Bewertung verschiedener Bildungssysteme müssen aus Sicht der Sozialen Demokratie drei Gerechtigkeitsprinzipien zum Maßstab genommen werden: das Prinzip der Chancengleichheit, das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit und das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit.

Chancengleichheit

Chancengleichheit ist aus Sicht der Sozialen Demokratie eine zentrale Kategorie zur Beurteilung eines Bildungssystems. Im Unterschied zur klassischen Sozialpolitik, die erst nachträglich zur Kompensation bereits bestehender Einkommensungleichheiten eingesetzt wird, kommt der Bildung bei der Sicherung der Chancengleichheit eine besondere Rolle zu. Eine offene Frage bleibt, ob ein ideales Bildungssystem in der Lage wäre, alle Unterschiede in den Startbedingungen, die z. B. durch die ungleiche Verteilung von Talenten entstehen, vollständig auszugleichen. Gute Bildungspolitik sollte aber stets versuchen, sich diesem Ideal anzunähern.

Zur Diskussion

Soziale Demokratie erfordert gleiche Bildungschancen. Unser bestehendes Bildungssystem hat aber vielen Menschen überhaupt niemals Chancen geboten. Sie verbinden Bildung daher nicht mit der Erfahrung von Aufstieg und Emanzipation, sondern mit persönlichen Niederlagen und dem eigenen Scheitern. Wo es Chancen gibt, besteht ohnehin auch immer die Gefahr, dass einige Menschen diese Chancen nicht nutzen können – eine These, die vor allem der Göttinger Politikwissenschaftler Franz Walter prominent vertritt. Es stellt sich die Frage, wie diese Menschen in eine stärker auf Bildung konzentrierte Gesellschaft integriert werden können. Welche Ideen würden Sie formulieren?

Leistungsgerechtigkeit

In Bezug auf die *Leistungsgerechtigkeit* muss im Bildungssystem sichergestellt sein, dass gleiche Bildungsleistungen zu vergleichbaren Noten und Abschlüssen führen. Das scheint auf den ersten Blick selbstverständlich zu sein, ist aber oft nicht gegeben.

Bedarfsgerechtigkeit

Schließlich muss in der Bildungspolitik das Prinzip der *Bedarfsgerechtigkeit* Beachtung finden. Gute Bildungspolitik muss eine angemessene Grundversorgung mit dem Gut Bildung für alle Bürgerinnen und Bürger sichern. Das kann etwa bedeuten, Jugendliche mit schwachen Qualifikationen besonders zu fördern. Die Devise „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen!" gilt auch in der Bildungspolitik.

Das deutsche Bildungssystem: schlecht und ungerecht

Wie gut und wie gerecht ist das deutsche Bildungssystem?

Der internationale Vergleich bescheinigt dem deutschen Bildungssystem ein unzureichendes Zeugnis. Sowohl in Bezug auf die Bildungsleistungen als auch in Bezug auf die Gerechtigkeitsdimensionen schneidet Deutschland wesentlich schlechter als andere Länder ab.

Kenndaten zu Bildungsleistungen im internationalen Vergleich

	Deutschland	Finnland	USA
PISA-Score Lesen, 2009	497	536	500
Streuung PISA-Score Lesen, 2009	95	86	97
PISA-Score Mathematik, 2009	513	541	487
Streuung PISA-Score Mathematik, 2009	98	82	91

Quelle: OECD (2010b)

Bildungsleistungen: OECD-Durchschnitt

Bildungsleistungen

Was die *Bildungsleistungen* betrifft, liegt Deutschland in etwa auf einem Niveau mit den USA nah bei dem OECD-Durchschnitt (500 Punkte). Schülerinnen und Schüler im Bildungsland Finnland zeigen deutlich bessere Leistungen in Lesen und Rechnen. Der eigentlich bemerkenswerte Befund betrifft jedoch die *Streuung*, das heißt das Ausmaß der Unterschiede der Bildungsleistungen von Schülerinnen und Schülern. Diese kann als erstes Indiz dafür gelten, inwiefern das Bildungssystem Bildungsunterschiede ausgleicht bzw. zulässt. Auch hier liegt Deutschland mit 95 (Lesen) bzw. 98 Punkten (Mathematik) deutlich über dem Wert von Finnland (86 bzw. 82 Punkte).

Streuung der Leistungen hoch

Bemerkenswert ist außerdem, dass die Streuung der Bildungsleistungen, also die Bandbreite der verschiedenen Ergebnisse, sogar noch ausgeprägter ist als in den USA, obwohl dort das stark dezentralisierte Bildungssystem große Ungleichheiten in Qualität und Ausstattung zwischen einzelnen Schuldistrikten hervorbringt und somit mit einer besonders hohen Heterogenität der Bildungsleistungen zu rechnen ist.

Bildungsungleichheit stark ausgeprägt

Chancengleichheit im Bildungssystem

Die OECD hat einen Indikator entwickelt, mit dem Bildungsungleichheiten genauer gemessen werden können als mit einem einfachen Streuungsmaß. Dieser Indikator misst die Stärke des Zusammenhangs zwischen den Bildungsleistungen einer Schülerin bzw. eines Schülers und dem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Hintergrund dieser Person. Er zeigt also an, inwiefern das Bildungssystem

in der Lage ist, individuelle Bildungsbenachteiligungen auszugleichen. Je höher der Wert, desto stärker der Zusammenhang und desto stärker die Bildungsungleichheit. Der Indikator gibt Hinweise darauf, wie viel Chancengleichheit ein Bildungssystem bietet. Deutschland liegt hier mit einem Wert von 44 Punkten etwa auf dem Niveau der USA (42 Punkte), schneidet aber deutlich schlechter als Finnland ab (31 Punkte).

Kenndaten zu Bildungsungleichheit im internationalen Vergleich

	Deutschland	Finnland	USA
OECD-Indikator für Bildungsungleichheit, 2009	44	31	42

Quelle: OECD (2011d: 96)

Ursache: mehrgliedriges Schulsystem

Frühe Aufteilung schadet

Eine wesentliche Ursache dieses Ergebnisses liegt in der institutionellen Struktur des Bildungssystems. Die Forschung hat mehrfach nachgewiesen, dass die frühe Aufteilung der Schülerinnen und Schüler auf unterschiedliche Bildungswege (Haupt-, Realschule und Gymnasium) Bildungsungleichheiten verstärkt (Solga 2008). Während in früheren Zeiten Hauptschulabsolventen noch gute Chancen auf eine Ausbildung in Handwerk und Industrie hatten, so ist die Hauptschule heute zur Bildungssackgasse geworden (so auch der Tenor des Bildungsberichts, Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008). Im Ergebnis verstärken sich die Bildungsungleichheiten und haben auch eine Verschärfung der sozialen Ungleichheit zur Folge.

Ursache: fehlendes Ganztagsangebot

Halbtagsunterricht verschenkt Möglichkeiten

Verstärkt wird dieser Effekt durch den in Deutschland üblichen Halbtagsunterricht. Es fehlt an Schulzeit, die Gestaltung der Freizeit fällt jedoch je nach familiärem Hintergrund sehr unterschiedlich aus.

> *„Die Anfertigung von Hausaufgaben und das Lernen für Arbeiten sind den Familien überlassen; die Gestaltung der Freizeit am Nachmittag wird vom Familienumfeld beeinflusst. Kinder können sich allerdings ihre Eltern nicht aussuchen, und Eltern haben nicht immer Zeit, Geld oder die notwendigen Kompetenzen, um ihre Kinder optimal zu unterstützen."* (Solga 2008: 3)

Kenndaten zur Bildungsbeteiligung im internationalen Vergleich

	Deutschland	Finnland	USA
Betreuungskapazitäten in der frühkindlichen Bildung (0–3 Jahre), in Prozent der Altersgruppe, 2008	17,8*	28,6**	31,4
Studierendenquote, Studienanfänger, 2009	40	69	70

Quellen: OECD (2011e: 3), OECD (2011d: 316)

* In den alten Bundesländern beträgt der Wert 2,8 %, in den neuen 37 %

** Der Wert bezieht sich auf die Altersgruppe 2–3 Jahre, für 1–2 Jahre liegt er bei 27,5 %.

Öffentliche Bildungsangebote nicht ausreichend finanziert

Ursache: Unterversorgung des öffentlichen Bildungswesens

Schließlich verschärft sich die Situation durch die Unterversorgung des öffentlichen Bildungswesens in den verschiedenen Bildungsbereichen: In der frühkindlichen Erziehung und der Grundschulbildung fehlen Ganztagsangebote. Die Potenziale der vollzeitschulischen Berufsbildung bleiben ungenutzt, weil Berufsschulen als Teil des expandierenden Übergangssystems (Baethge u. a. 2007) immer mehr zur Reparaturwerkstatt für Bildungsdefizite werden. Hochschulen leiden unter Überlastung und mangelnder Ausstattung.

Die Folge dieser Unterversorgung ist, dass wohlhabende Eltern immer stärker auf private Alternativen zurückgreifen, z. B. in Form privater Kinderbetreuung, Privatschulen oder eines teuren Studiums im Ausland.

> *„Im Schuljahr 2007/08 gab es 4.946 allgemeinbildende und berufliche Privatschulen in Deutschland, das sind 53 % mehr als im Schuljahr 1992/93. Während im früheren Bundesgebiet ein Zuwachs um 21,7 % zu verzeichnen war, hat sich die Zahl der Privatschulen in den neuen Ländern verfünffacht."*
> (Statistisches Bundesamt 2009: 12)

Privatisierung verschärft Problem

Dies verschärft die Bildungsungleichheiten, denn nur wenige können sich die privaten Alternativen leisten. Die Teilprivatisierung der Bildung trägt langfristig dazu bei, dass die Bereitschaft, das öffentliche Bildungssystem mit Steuergeldern zu unterstützen, weiter zurückgehen wird.

Leistungsgerechtigkeit

Auch Leistungsgerechtigkeit ist im deutschen Bildungssystem nicht realisiert, das heißt, selbst bei gleichen Bildungsleistungen haben es Kinder aus unteren Einkommensschichten schwerer, nach der Grundschule eine Empfehlung für den Besuch des Gymnasiums zu bekommen. Die Bildungsforschung hat gezeigt, dass bei Entscheidungen des Lehrpersonals zum weiterführenden Besuch des Gymnasiums selbst bei gleichen Bildungsleistungen Kinder mit schwachem sozioökonomischem Familienhintergrund benachteiligt werden und häufiger in der Hauptschule oder gar der Sonderschule landen.

Trotz gleicher Bildungsleistungen: schlechtere Chancen

> *„Kinder aus höheren Schichten werden fünfmal so oft fürs Gymnasium empfohlen wie Kinder aus sozial schwächeren Familien – auch bei gleichen Leistungen."* (Solga 2008: 1)

Zum Weiterlesen: *Heike Solga (2008), Wie das deutsche Schulsystem Bildungsungleichheiten verursacht, WZBrief Bildung 01, Berlin.*

Kenndaten zum Bildungsstand im internationalen Vergleich

	Deutschland	Finnland	USA
Anteil der Bevölkerung im Alter von 25–64 Jahren mit mindestens oberem Sekundarabschluss, 2009	85	82	89

Quelle: OECD (2011d: 39)

Bedarfsgerechtigkeit

Das allgemeine Bildungsniveau – gemessen am Bevölkerungsanteil derjenigen, die mindestens über einen Sekundarabschluss (Abitur oder Berufsabschluss) verfügen – ist in Deutschland, den USA und Finnland mit über 80 % sehr hoch. Im Vergleich zu südeuropäischen oder gar Entwicklungs- oder Schwellenländern zeichnen sich die betrachteten Länder somit durch eine solide Versorgung mit dem Gut Bildung aus.

Hohes allgemeines Bildungsniveau

Dennoch sind weitere auffällige Unterschiede zu beobachten. So gelingt es etwa Finnland sehr gut, durch eine individuelle Förderung von Jugendlichen auch die Bildungschancen derjenigen mit schwachen Qualifikationen erheblich zu steigern. Das deutsche Bildungssystem zeigt hier hingegen besondere Schwächen. Dies wird besonders bei der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund deutlich (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 11).

Schwächen bei der Förderung schwacher Schüler

Kenndaten zur Bildungsfinanzierung im internationalen Vergleich

	Deutschland	Finnland	USA
Öffentliche Ausgaben für Bildung, 2008, in Prozent des BIP	4,1	5,7	5,1
Private Ausgaben für Bildung, 2008, in Prozent des BIP	0,7	0,1	2,1
Öffentliche Ausgaben für Hochschulbildung, 2008, in Prozent des BIP	1,0	1,6	1,0

Quelle: OECD (2011d: 231)

Öffentliche Bildungsausgaben: Deutschland 4,1 % des BIP, USA 5,1 %, Finnland 5,7 %

Zu geringe Bildungsausgaben

Deutschland zeichnet sich auch durch vergleichsweise niedrige Bildungsinvestitionen aus. Die öffentlichen Bildungsausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) betragen hierzulande lediglich 4,1 %, während es in den USA 5,1 % und in Finnland sogar 5,7 % sind. Die Ausgabendifferenz von 1,6 Prozentpunkten, die Deutschland zu Finnland aufweist, beträgt mehr als die Gesamtausgaben für alle Hochschulen in Deutschland. Zum Teil werden die niedrigen öffentlichen Bildungsausgaben zwar durch überdurchschnittlich hohe private Bildungsausgaben – das sind vor allem die Aufwendungen der Betriebe im Rahmen der dualen Ausbildung – kompensiert (0,7 % des BIP). Aber auch bei diesem Indikator liegen die USA mit 2,1 % des BIP klar vorne. Die magere Finanzierung von Bildung wird besonders im Hochschulbereich deutlich. Hier liegt Deutschland (1,0 % des BIP) hinter Finnland deutlich zurück (1,6 %).

Mehr Koordinierung für mehr Gerechtigkeit

Eine Steigerung der Bildungsausgaben ist zwar kein Allheilmittel, aber der notwendige Ausbau von Bildungsinstitutionen im Bereich der frühkindlichen Erziehung, der vollzeitschulischen Berufsbildung und der Hochschulen wird nicht ohne eine Ausweitung der Bildungsinvestitionen möglich sein.

Perspektiven

Bildung: demokratische Notwendigkeit

Die Bilanz ist ernüchternd. Das deutsche Bildungssystem schneidet bei den Bildungsleistungen bestenfalls mittelmäßig ab und gewährleistet weder Chancen-, noch Leistungs-, noch umfassende Bedarfsgerechtigkeit. Ein Befund, der nicht nur für das Bildungssystem, sondern für die Demokratie insgesamt alarmierend ist.

Bildung bietet die Chance zu gesellschaftlicher, kultureller und wirtschaftlicher Teilhabe. Wem ein politisches System diese Chance auf Dauer verwehrt, der wird sich dauerhaft von ihm abwenden. Nur wer durch Bildung dazu in die Lage versetzt wird, wird Demokratie mitleben und -gestalten. Ein gerechtes Bildungssystem ist also kein Selbstzweck, sondern demokratische Notwendigkeit und Schlüssel zu wirtschaftlicher Dynamik.

„Bildung entscheidet unsere Zukunft, sie ist die große soziale Frage unserer Zeit. Sie erst ermöglicht dem Menschen, sich selbstbestimmt Ziele zu setzen und Träume zu verwirklichen. Sie erschließt ihm den Zugang zu einer Welt im Wandel. Sie befähigt ihn zu Demokratie und sozialer Verantwortung. Sie eröffnet ihm die Chance auf Arbeit, sorgt immer neu für Teilhabe und soziale Aufstiegsperspektiven. Sie ist eine wirtschaftliche Produktivkraft von schnell wachsender Bedeutung." (Hamburger Programm 2007: 60)

Zum Weiterlesen:
Serge Embacher (2009), Demokratie! Nein danke? Demokratieverdruss in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Bildungsreformen lassen sich in Deutschland nicht in Form einer großen Systemreform umsetzen, auch wenn zunehmend die Notwendigkeit besteht. Der stark ausgeprägte Bildungsföderalismus beschränkt den Spielraum für zentralistische Lösungen, wobei zumindest in der Berufsbildung und zum Teil bei den Hochschulen dem Bund wichtige Kompetenzen verbleiben. Ein koordiniertes Vorgehen bei dem Ausbau von Ganztagsangeboten und bei der Einführung längerer gemeinsamer Schulphasen sowie Maßnahmen zum Ausbau der landespolitischen Bildungsbudgets wären wichtige Schritte zu mehr Gerechtigkeit in der Bildungspolitik.

Für die Soziale Demokratie bedeutet das:

- Aufwertung der frühkindlichen Bildung
- längere gemeinsame Schulphasen und bessere individuelle Förderung
- mehr Ganztagsangebote im frühkindlichen und schulischen Bereich
- bessere Übergänge in und aus Ausbildung
- Verbesserung der Durchlässigkeit zwischen den Bildungsstufen
- Stärkung der Weiterbildung
- insgesamt bessere Finanzierung des Bildungssystems

8. WEITERDENKEN

„Was wir brauchen, ist die Synthese von praktischem Denken und idealistischem Streben“ (Willy Brandt 1960: 378)

Die Lesebücher der Sozialen Demokratie bieten einen Kompass zu den Grundfragen der Sozialen Demokratie und Orientierungspunkte in verschiedenen Politikbereichen. Aber sie können und wollen keine für immer gültigen Antworten vorgeben. Der Weg der Sozialen Demokratie – als Idee und als politisches Handeln – muss immer wieder geprüft, angepasst und neu gedacht werden, wenn er erfolgreich beschritten werden soll.

Dieses Fazit schließt daran an und will vor allem zum Weiterdenken einladen. Zum Nachdenken darüber, wie eine Sozialpolitik der Sozialen Demokratie jeweils auf der Höhe der Zeit gestaltet werden kann und muss. Dieses Lesebuch hat deutlich gemacht, dass der deutsche Sozialstaat vor großen Herausforderungen steht. Es ist aber auch deutlich geworden, dass diese Herausforderungen gemeistert werden können.

Die größte Herausforderung besteht vielleicht darin, den Sozialstaat vor Feinden und falschen Freunden zu schützen. Den einen, die den Sozialstaat abbauen und schwächen wollen, und den anderen, die ihn schwächen, indem sie ein einfaches „Weiter so“ fordern.

Der deutsche Sozialstaat ist in seiner Grundstruktur über 120 Jahre alt. Es gilt, seine Architektur an unsere Zeit anzupassen. Der Weg dorthin mag nicht immer einfach sein, aber dieses Lesebuch hat gezeigt, dass das sozialdemokratische Modell des skandinavischen Sozialstaats ein lohnendes Ziel darstellt.

Die Verknüpfung der sozialen und politischen Frage – von Sozialem und Demokratie – war eine der frühesten Errungenschaften der Arbeiterbewegung. Die Verbindung von Sozialstaat und Demokratie ist ein Identitätskern der Sozialen Demokratie.

Nur wenn Grundwerte und Grundrechte nicht nur in der Theorie, sondern auch praktisch zur Geltung kommen, ist Demokratie tatsächlich verwirklicht, kann Teilhabe, kann gleiche Freiheit nicht nur für wenige, sondern für alle Menschen gewährleistet werden. Konkrete Politik muss sich diesem Anspruch immer wieder stellen und mit dem klaren Kompass Politikinstrumente und -ergebnisse immer wieder neu überprüfen.

Wir möchten Sie einladen, an der Diskussion der Sozialen Demokratie teilzuhaben. Die Akademie für Soziale Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung bietet dafür einen Raum. Acht Seminarmodule setzen sich mit Grundwerten und Praxisfeldern der Sozialen Demokratie auseinander:

- **Grundlagen der Sozialen Demokratie**
- **Wirtschaft und Soziale Demokratie**
- **Sozialstaat und Soziale Demokratie**
- **Globalisierung und Soziale Demokratie**
- **Europa und Soziale Demokratie**
- **Integration, Zuwanderung und Soziale Demokratie**
- **Staat, Bürgergesellschaft und Soziale Demokratie**
- **Frieden, Sicherheit und Soziale Demokratie**

www.fes-soziale-demokratie.de

BIBLIOGRAFIE

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008), Bildung in Deutschland 2008: ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I, Bielefeld.

Martin Baethge, Heike Solga, Markus Wieck (2007), Berufsbildung im Umbruch: Signale eines überfälligen Aufbruchs, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Berlin.

19. BAföG-Bericht (2012), Neunzehnter Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Abs. 2, BT-Drucksache 17/8498, Berlin.

Ulrich Beck und Elisabeth Beck-Gernsheim (Hg.) (1994), Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften, Frankfurt am Main.

Irene Becker und Richard Hauser (2004), Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung, Berlin.

Peter Bofinger (2009), Gerechtigkeit für Generationen. Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Björn Böhning und Kai Burmeister (Hg.) (2004), Generation & Gerechtigkeit, Hamburg.

Friedhelm Boll und Anja Kruke (Hg.) (2008), Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.

Sean Boyle (2011), Health Systems in Transition. United Kingdom. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/135148/e94836.pdf (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

Willy Brandt (1960), Mein Weg nach Berlin, aufgezeichnet von Leo Lania, München.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2011), Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit (2012), Gesetzliche Krankenversicherung, Kennzahlen und Faustformeln, Berlin.

Bündnis 90/Die Grünen (2002), Die Zukunft ist Grün, Grundsatzprogramm von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, beschlossen auf der Bundesdelegiertenkonferenz am 15.–17. März 2002 in Berlin.

Marius R. Busemeyer (2006), Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich. Politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze, Wiesbaden.

Marius R. Busemeyer (2007), Bildungspolitik in den USA: eine historisch-institutionalistische Perspektive auf das Verhältnis von öffentlichen und privaten Bildungsinstitutionen, in: Zeitschrift für Sozialreform 53 (1), S. 57–78.

Marius R. Busemeyer (2009), From Myth to Reality: Globalization and Public Spending in OECD Countries Revisited, in: European Journal of Political Research 48 (4), S. 455–482.

Marius R. Busemeyer, Christian Kellermann, Alexander Petring, Andrej Stuchlik (2006), Politische Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell – eine Landkarte der Interessen, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Reinhard Busse und Anette Riesberg (2005), Gesundheitssysteme im Wandel: Deutschland, WHO Regionalbüro für Europa im Auftrag des Europäischen Observatoriums für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik, Kopenhagen.

Christoph Butterwegge (2005), Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden.

David Carey und Josette Rabesona (2002), Tax Ratios on Labour and Capital Income and on Consumption, in: OECD Economic Studies 35 (2), S. 129–174.

CDU (2007), Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland, Grundsatzprogramm der CDU, beschlossen auf dem 21. Parteitag am 3.–4. Dezember 2007 in Hannover.

Duanjie Chen und Jack Mintz (2008), Still a Wallflower: The 2008 Report on Canada's International Tax Competitiveness, C. D. Howe Institute, http://www.cdhowe.org/pdf/ebrief_63.pdf (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

Deutsche Rentenversicherung (2009), Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung Bund, Nr. 107, 1/2009, Berlin.

DIE LINKE (2011), Programm der Partei DIE LINKE, beschlossen auf dem Parteitag der Partei DIE LINKE vom 21.–23. Oktober 2011, Erfurt.

DIW (Markus M. Grabka) (2004), Einkommen, Sparen und intrafamiliale Transfers von älteren Menschen, DIW Wochenbericht Nr. 6/2004, Berlin.

Diether Döring (1998), Leitvorstellungen der Politik der sozialen Sicherung unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Rentenversicherung, in: Siegfried Blasche und Diether Döring (Hg.), Sozialpolitik und Gerechtigkeit, Frankfurt am Main/New York, S. 214–257.

Dieter Dowe und Kurt Klotzbach (Hg.) (2004), Programmatische Dokumente der deutschen Sozialdemokratie. Mit den aktuellen Programmentwürfen im Anhang, 4., überarb. u. aktualisierte Aufl., Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.

Ronald Dworkin (1981), What is Equality? Part 2: Equality of Resources, in: Philosophy and Public Affairs, vol. 10, no. 4 (Autumn), S. 283–345.

Serge Embacher (2009), Demokratie! Nein danke? Demokratieverdruss in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Erhard Eppler (2009), Der Politik aufs Maul geschaut, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.

Gøsta Esping-Andersen (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.

Gøsta Esping-Andersen (1998), Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford.

Gøsta Esping-Andersen (2002), Why We Need a New Welfare State, Oxford.

Eurostat, Statistische Datenbank der Europäischen Kommission, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

Eurydice (2011), National system overview on education systems in Europe, Finnland November 2011, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/national_summary_sheets/047_FI_EN.pdf (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

Christine Färber, Ulrike Spangenberg, Barbara Stiegler (2008), Umsteuern: gute Gründe für ein Ende des Ehegattensplittings, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

FDP (2012), Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft. Beschluss des 63. Ordentlichen Bundesparteitages der FDP am 22. April 2012, Karlsruhe.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2006), Generationengerechtigkeit, Themenmodul der OnlineAkademie der FES, www.fes-online-akademie.de.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2009a), Themenportal Frauen-Männer-Gender, www.fes.de/gender.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2009b), Alter, Arbeit, Armut? Altersarmut von Frauen verhindern!, Berlin.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2009c), Zukunft des Gesundheitssystems. Solidarisch finanzierte Versorgungssysteme für eine alternde Gesellschaft, Bonn.

Sigmar Gabriel (2008), Links neu denken. Politik für die Mehrheit, München.

Steffen Ganghof (2004), Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten, Frankfurt am Main.

Philipp Genschel (2003), Globalisierung als Problem, als Lösung und als Staffage, in: Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf, Michael Zürn (Hg.), Die neuen internationalen Beziehungen – Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, S. 429–464.

Stefan Gosepath (2004), Gleiche Gerechtigkeit, Frankfurt am Main.

Stefan Greß (2009), Mit gleichen Rahmenbedingungen zu einem fairen Wettbewerb im Gesundheitssystem: zur Notwendigkeit einer einheitlichen Wettbewerbsordnung auf dem deutschen Krankenversicherungsmarkt, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Stefan Greß und Jürgen Wasem (2008), Auswirkungen des Gesundheitsfonds und Optionen zur Weiterentwicklung, Policy Paper für die Hans-Böckler-Stiftung, Fulda/Essen.

Stefan Greß, Maral Manouguian, Jürgen Wasem (2006), Krankenversicherungsreform in den Niederlanden: Vorbild für einen Kompromiss zwischen Bürgerversicherung und Pauschalprämie in Deutschland?, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Gerd Grözinger (2007), Hochsteuerland Deutschland? Langlebiger Mythos, problematische Folgen, in: Intervention 4 (1), S. 28–39.

Kornelia Hagen und Axel Kleinlein (2011), Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern, DIW Wochenbericht Nr. 47/2011, Berlin.

Hamburger Programm (2007), Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschland, beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2009.

Health Consumer Powerhouse (2012), Euro Health Consumer Index, 2012 Report, http://www.healthpowerhouse.com/files/Report-EHCI-2012.pdf (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

Christoph Heine, Heiko Quast, Heike Spangenberg (2008), Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten. Finanzierung und Auswirkungen auf Studienpläne und -strategien, HIS: Forum Hochschule 15/2008, Hannover.

Martin Höpner, Alexander Petring, Daniel Seikel, Benjamin Werner (2011), Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 63 (1), S. 1–32.

Stephen Holmes und Cass R. Sunstein (1999), The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes, New York.

Stefan Homburg (2000), Allgemeine Steuerlehre, München.

Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, Isabelle Schulze (Hg.) (2007), The Handbook of West European Pension Politics, Oxford.

Joachim Jaudas, Hans Gerhard Mendius, Petra Schütt, Manfred Deiß, Judit Miklos (2004), Handwerk – nicht mehr Ausbilder der Nation? Übergangsprobleme von der handwerklichen Ausbildung ins Beschäftigungssystem, München.

Sven Jochem (2012), Der „vorsorgende Sozialstaat" in der Praxis, Beispiele aus der Arbeits- und Sozialpolitik der skandinavischen Länder, Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Franz-Xaver Kaufmann (2003), Sozialpolitisches Denken, Frankfurt am Main.

Wolfgang Kersting (2000), Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerswist.

Wolfgang Kersting (2001), Suffizienz, Ermöglichung, Kompensation. Ziele der Verteilungsgerechtigkeit, in: Peter Koller (Hg.), Gerechtigkeit im politischen Diskurs, Wien, S. 89–122.

Martina Klein und Klaus Schubert (2011), Das Politiklexikon, 5., aktualisierte Aufl., Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.

KMK (2011), Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2005 bis 2009, Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Bundesrepublik, Berlin.

Sascha Kneip (2003), Die sozialphilosophischen Grundlagen des demokratischen Wohlfahrtsstaats, in: Welttrends 39, S. 11–29.

Klaus Koch, Antje Miksch, Christoph Schürmann, Stefanie Joos, Peter T. Sawicki (2011), The German Health Care System in international comparison: the primary care physicians' perspective, in: Deutsches Ärzteblatt International 108 (15), S. 255–61 DOI: 10.3238/arztebl.2011.0255

Hagen Kühn und Sebastian Klinke (2006), Perspektiven einer solidarischen Krankenversicherung, in: Jürgen Kocka (Hg.), Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays, WZB-Jahrbuch 2006, Berlin, S. 179–202.

Lesebuch: Geschichte der Sozialen Demokratie, Michael Reschke, Christian Krell, Jochen Dahm u. a. (2012), Lesebücher der Sozialen Demokratie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Lesebuch 1: Grundlagen der Sozialen Demokratie, Tobias Gombert u. a. (2009), 3. Aufl., Lesebücher der Sozialen Demokratie, Band 1, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Lesebuch 2: Wirtschaft und Soziale Demokratie, Simon Vaut u. a. (2009), 3. Aufl., Lesebücher der Sozialen Demokratie, Band 2, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Lesebuch 3: Sozialstaat und Soziale Demokratie, Alexander Petring u. a. (2009), Lesebücher der Sozialen Demokratie, Band 3, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Lesebuch 4: Europa und Soziale Demokratie, Cäcilie Schildberg u. a. (2010), Lesebücher der Sozialen Demokratie, Band 4, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Lesebuch 5: Integration, Zuwanderung und Soziale Demokratie, Christin Henkes u. a. (2011), Lesebücher der Sozialen Demokratie, Band 5, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Lesebuch 6: Staat, Bürgergesellschaft und Soziale Demokratie, Tobias Gombert u. a. (2012), Lesebücher der Sozialen Demokratie, Band 6, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Stephan Lessenich (Hg.) (2003), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Frankfurt am Main/New York.

Stephan Lessenich (2009), Das Grundeinkommen in der gesellschaftspolitischen Debatte, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Burkart Lutz (1989), Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt am Main/New York.

Gerhard Mackenroth (1952), Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik NF, Band 4, Berlin, S. 39–48.

Thomas Meyer [Siegen] (1992), Modernisierung der Privatheit: Differenzierungs- und Individualisierungsprozesse des Famillienzusammenlebens, Opladen.

Thomas Meyer [Siegen] (2006), Private Lebensformen im Wandel, in: Rainer Geißler (Hg.), Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung, Wiesbaden, S. 331–357.

Thomas Meyer [Dortmund] (2005), Theorie der Sozialen Demokratie, 1. Aufl., Wiesbaden.
Thomas Meyer [Dortmund] (2006), Praxis der Sozialen Demokratie, 1. Aufl., Wiesbaden.

Thomas Meyer [Dortmund] (2009), Soziale Demokratie: eine Einführung, Wiesbaden.

Thomas Meyer [Dortmund] und Nicole Breyer (Mitarbeit) (2005), Die Zukunft der Sozialen Demokratie, Bonn.

David Miller (2008), Soziale Gerechtigkeit, Frankfurt am Main/New York.

Liam Murphy und Thomas Nagel (2002), The Myth of Ownership: Taxes and Justice, Oxford.

National Health Service (2009): About the NHS, http://www.nhs.uk/nhsengland/aboutnhs/pages/About.aspx (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

Gerd Nollmann (2004), Leben wir in einer Leistungsgesellschaft?, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 3/2004, S. 24–48.

Herbert Obinger und Peter Starke (2007), Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980–2001: Konvergenz, Divergenz und Persistenz, in: Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 38), S. 470–495.

OECD (2010a), Average effective age of retirement versus the official age, 2004–2009, www.oecd.org/dataoecd/3/2/39371902.xls (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

OECD (2010b), PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do, Volume I, http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en.

OECD (2011a), Revenue Statistics 1965–2010, Paris.

OECD (2011b), Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising, Paris.

OECD (2011c), Pension at a Glance. Public Policies across OECD Countries, Paris.

OECD (2011d), Education at a Glance 2011: OECD Indicators, Paris.

OECD (2011e), Family Database, PF 3.2: Enrolment in childcare and pre-schools, http://www.oecd.org/dataoecd/46/13/37864698.pdf (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

OECD (2011–12), Factbook. Economic, Environmental and Social Statistics, Paris.

OECD (2012a), Tax-Benefit Models, http://www.oecd.org/els/social/workincentives (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

OECD (2012b), OECD-Gesundheitsdaten 2012, Deutschland im Vergleich, http://www.oecd.org/germany/BriefingNoteDEUTSCHLAND2012inGerman.pdf (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

Robert Paquet und Wolfgang Schroeder (2009), Im Haifischbecken. Die Zukunft des „experimentellen Regierens": das Beispiel der Gesundheitsreform 2007, in: Berliner Republik 2/2009, S. 56–63.

Alexander Petring und Christian Henkes (2007), Die Zukunftsfähigkeit des deutschen Sozialstaats, in: Jürgen Kocka (Hg.), Die Zukunftsfähigkeit Deutschlands, WZB-Jahrbuch 2006, Berlin, S. 47–70.

Matthias Platzeck (2007), Das Leitbild des Vorsorgenden Sozialstaats, in: Kurt Beck und Hubertus Heil (Hg.), Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert, Lesebuch zur Programmdebatte der SPD, Berlin, S. 228–232.

Ulrich K. Preuß (1990), Verfassungstheoretische Überlegungen zur normativen Begründung des Wohlfahrtsstaates, in: Christoph Sachße und H. Tristram Engelhardt (Hg.), Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main, S. 106–132.

Gerhard Ritter (1991), Der Sozialstaat, München.

Thomas Rixen (2008), The Political Economy of International Tax Governance, Basingstoke.

Thomas Rixen und Susanne Uhl (2011), Unternehmensbesteuerung europäisch harmonisieren! Was zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs in der EU nötig ist, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Robert Koch-Institut (Hg.) (2005), Gesundheit im Alter, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 10, Berlin.

Dani Rodrik (1998), Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, in: Journal of Political Economy 106, S. 997–1032.

Thomas M. Scanlon (2005), Political Equality/Politische Gleichheit, Essen.

Willemijn Schäfer u. a. (2010), Health systems in Transition. The Netherlands. http://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/HIT-rapport-Netherland.pdf (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

[HÖRBUCH]

Neu: Die Lesebücher jetzt hören. Die ersten Bände der Lesebücher gibt es nun auch als Hörbuch: digital oder als CD-Edition. Alle Infos unter:

▶ *www.fes-soziale-demokratie.de*

Fritz W. Scharpf (1999), Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main.

Fritz W. Scharpf (2000), The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy, in: Journal of European Public Policy 7, S. 190–228.

Günther Schmid (2008), Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance von individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Erika Schulz und Anke Hannemann (2007), Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2050: Nur leichter Rückgang der Einwohnerzahl?, DIW Wochenbericht Nr. 47/2007, Berlin.

Joel Slemrod und Jon Bakija (2004), Taxing Ourselves. A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform, Cambridge.

Adam Smith (1978 [1776]), Der Wohlstand der Nationen, München.

Heike Solga (2008), Wie das deutsche Schulsystem Bildungsungleichheiten verursacht, WZBrief Bildung 01, http://www.wzb.eu/sites/default/files/publikationen/wzbrief/wzbriefbildung200801_solga.pdf (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

Rudolf Speth (2004), Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Statistisches Bundesamt (2009), Private Schulen – Schuljahr 2007/2008, Fachserie 11, Reihe 1.1, 2007/2008, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010a), Alleinerziehende in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010b), Pressemitteilung Nr. 102 vom 15.03.2010, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011a), Pressemitteilung Nr. 378 vom 12.10.2011, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011b), Pressemitteilung Nr. 433 vom 23.11.2011, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012a), Erwerbstätige im Inland nach Sektoren, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/lrerw013.html (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

Statistisches Bundesamt (2012b), GENESIS-Online-Datenbank, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online

Statistisches Bundesamt (2012c), Eheschließungen und Ehescheidungen in Deutschland, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Bevoelkerung/lrbev06.html (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

Statistisches Bundesamt (2012d), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung, Lange Reihen, Wiesbaden.

Franz-Josef Stegmann und Peter Langhorst (2005), Geschichte der sozialen Ideen im deutschen Katholizismus, in: Helga Grebing (Hg.), Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus – Katholische Soziallehre – Protestantische Sozialethik. Ein Handbuch, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 599–862.

Joseph Stiglitz (2006), Die Chancen der Globalisierung, München.

Harald Stöger (2011), Rentensysteme und Altersarmut im internationalen Vergleich, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.

Duane Swank (2002), Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States, Cambridge.

Wolfgang Thierse (2005), Zur Begrüßung: Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, in: Thomas M. Scanlon (Hg.), Politische Gleichheit, Essen, S. 11–16.

U.S. Department of Education (Hg.) (2005), Education in the United States. A Brief Overview, http://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/edus/overview.doc (zuletzt abgerufen am 5. November 2012).

Björn Wagner (2009), Das Grundeinkommen in der deutschen Debatte. Leitbilder, Motive und Interessen, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Uwe Wagschal (2001), Deutschlands Steuerstaat und die vier Welten der Besteuerung, in: Manfred G. Schmidt (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen, S. 124–160.

Anke Walendzik (2009), Finanzierungsalternativen im Gesundheitswesen. Kurzgutachten, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Michael Walzer (2006), Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt am Main/New York.

Oliver Wendell Holmes Jr (1927), Compañia General de Tabacos de Filipinas v. Collector of Internal Revenue, 275 U.S. 87, 100 (1927), (Holmes, J., dissenting), opinion published November 21, 1927.

WHO (2006), Gesundheit im Schlaglicht, Deutschland 2004, Kopenhagen.

Zum Weiterlesen:

Aktuelle Studien und Analysen zu sozialpolitischen Fragestellungen behandeln die Publikationen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (WISO) der FES

▶ *www.fes.de/wiso*

und der Internationalen Politikanalyse (IPA) der FES

▶ *www.fes.de/ipa*

Ausgewählte Angebote der Akademie für Soziale Demokratie

Teilnehmen und Mitmachen!
Die Akademie für Soziale Demokratie bietet Ihnen verschiedene Angebote, um zu Grundlagen und in ausgewählten Themenfeldern Ihren politischen Kompass zu finden. Unsere Wochenendseminare ermöglichen es im Austausch mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Politikerinnen und Politikern und anderen Engagierten die großen politischen Fragen in den Blick zu nehmen.

Nachlesen und Mitreden!
Die Lesebücher der Sozialen Demokratie bieten die Möglichkeit, sich den Themenfeldern selbständig anzunähern. Sie sind klar in der Sprache, fundiert in der Analyse und bieten Zugänge aus Theorie und Praxis. In knapper und verständlicher Form finden Sie hier eine solide Einführung zu den großen Linien und Kontroversen der einzelnen Seminarthemen.

Zuhören und Mitdenken!
Die Hörbücher der Sozialen Demokratie bauen auf den Lesebüchern auf. Das Format Hörbuch bietet Gelegenheit zum Nachhören und Nachdenken – zu Hause, unterwegs und wo immer Sie mögen.

▶ **www.fes-soziale-demokratie.de**

ZU DEN AUTORINNEN UND AUTOREN

Prof. Dr. Marius Busemeyer (*1978) ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft, insbesondere Policy-Analyse und Politische Theorie, an der Universität Konstanz. Er studierte Politik-, Wirtschafts-, Rechts- und Verwaltungswissenschaften an den Universitäten Harvard und Heidelberg und war von 2006 bis 2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Jochen Dahm (*1981) ist Referent in der Akademie für Soziale Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Er studierte in Münster und Málaga Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaft und Öffentliches Recht.

Eva Flecken (*1983) ist Referentin für Digitalen Zugang in der Gemeinsamen Geschäftsstelle der Medienanstalten in Berlin. Während ihrer Promotion arbeitete sie beim SPD-Bundestagsabgeordneten Siegmund Ehrmann. Mit ihrer Dissertation verfasste sie eine kommunikationstheoretische Kritik der feministischen Theorie.

Tobias Gombert (*1975) arbeitet als Referent für politische Bildung im SPD-Bezirk Hannover/Landesverband Niedersachsen und als Trainer, Berater und Mediator. Er hat Erziehungswissenschaft, Deutsche Philologie und Philosophie studiert.

Dr. Christian Krell (*1977) leitet die Akademie für Soziale Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Er studierte Politikwissenschaft, Geschichte, Wirtschaftswissenschaften und Soziologie an der Universität Siegen und der University of York. 2007 promovierte er in Politikwissenschaft zur Europapolitik der SPD, der Labour Party und der Parti Socialiste und hat vielfach zu anderen Fragen der Theorie und Praxis Sozialer Demokratie veröffentlicht, zuletzt 2012 gemeinsam mit Tobias Mörschel „Demokratie in Deutschland – Zustand, Herausforderungen, Perspektiven“.

Dipl.-Pol. Knut Lambertin (*1970) ist Politischer Sekretär beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Er studierte Politikwissenschaft, Vergleichende Religionswissenschaft, Erziehungswissenschaften sowie Öffentliches Recht an der Universität Bonn und der FU Berlin.

Diana Ognyanova (*1981) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Fachgebiets Management im Gesundheitswesen der Technischen Universität Berlin. Sie hat Public Policy an der Hertie School of Governance in Berlin und Sprachen, Wirtschafts- und Kulturraumstudien an der Universität Passau studiert.

Dr. Alexander Petring (*1976) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Er hat in Heidelberg Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Philosophie studiert. 2009 promovierte er an der Humboldt-Universität zu Berlin mit einer Arbeit über die Reformtätigkeit in Wohlfahrtsstaaten.

Prof. Dr. Thomas Rixen (*1974) ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere international vergleichende Politikfeldanalyse an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Von 2007 bis 2012 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Er hat in Bonn, Hamburg, Paris und Ann Arbor Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre studiert und am Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel" an der Jacobs University Bremen promoviert. 2006 bis 2007 war er Referent bei einer Bundestagsabgeordneten. Sein Forschungsschwerpunkt ist die internationale und vergleichende politische Ökonomie.

20 wichtige Stichworte:

1. **Beschäftigungsversicherung** *(S. 70, S. 104 ff.)*
2. **Bürgerversicherung** *(S. 70, S. 125)*
3. **Chancengleichheit** *(S. 14 ff., S. 25 ff., S.144)*
4. **Demografischer Wandel** *(S. 55 ff., S. 107 ff.)*
5. **Freiheit(srechte)** *(S. 4 ff., S. 11 ff., S. 15)*
6. **Generationengerechtigkeit** *(S. 17)*
7. **Gerechtigkeit** *(S. 14 ff., S. 28 ff., S. 79 ff., S. 98 ff., S. 112 ff., S. 131 ff., S. 144 ff.)*
8. **Geschlechtergerechtigkeit** *(S. 16, S. 18, S. 22)*
9. **Globalisierung** *(S. 47 ff.)*
10. **Lebenslagenansatz (Gerhard Weisser)** *(S. 19)*
11. **Solidarität** *(S. 6, S. 69)*
12. **Soziale Demokratie** *(S. 8 ff., S. 27, S. 42, S. 60, S. 67, S. 93, S. 106, S. 121, S. 137, S. 151)*
13. **Sozialer Wandel** *(S. 57 ff.)*
14. **Sozialstaatsformen** *(S. 31 ff.)*
15. **Sozialstaatsprinzip** *(S. 8, S. 24)*
16. **Strukturwandel in Wirtschaft und Arbeit** *(S. 51 ff.)*
17. **Teilhabe** *(S. 7, S. 10 ff., S. 18 ff., S. 42, S. 67 ff., S. 71 ff., S. 136, S. 151)*
18. **Umlageprinzip** *(S. 56, S. 107 f., S. 126)*
19. **Umverteilung** *(S. 11 ff., S. 32, S. 61, S. 78 f., S. 90 ff., S. 97 ff. S. 113 ff., S. 133)*
20. **Vorsorgender Sozialstaat** *(S. 10, S. 43, S. 69, S. 133)*

Politik braucht klare Orientierung. Nur wer die Ziele seines Handelns eindeutig benennen kann, wird sie auch erreichen und andere dafür begeistern. Daher fragt dieses Lesebuch „Sozialstaat und Soziale Demokratie“: Welcher Zusammenhang besteht zwischen Sozialstaat und Demokratie? Was bedeutet Gerechtigkeit in der Sozialpolitik? Welche Rolle spielen Grundwerte und Grundrechte in konkreten Politikbereichen?

Die Themen der Lesebücher der Sozialen Demokratie orientieren sich an den Seminaren der Akademie für Soziale Demokratie. Die Akademie für Soziale Demokratie ist ein Beratungs- und Qualifizierungsangebot der Friedrich-Ebert-Stiftung für politisch Engagierte und Interessierte.

Weitere Informationen zur Akademie: www.fes-soziale-demokratie.de

„Über Sozialpolitik wird leidenschaftlich gestritten.
Kaum irgendwo prallen die Weltanschauungen der Parteien heftiger aufeinander. Mit dem Lesebuch 3 Sozialstaat und Soziale Demokratie
kann man sich für diese Debatte rüsten.“
Sascha Vogt, Juso-Bundesvorsitzender

ISBN 978-3-86498-348-1