

## Vorsorgender Sozialstaat

Der Sozialstaat ist an seine Grenzen gestoßen. Die Auswirkungen, die von der Globalisierung, dem demographischen Wandel und den Veränderungen in der Arbeitswelt ausgehen, stellen ihn vor neuartige Herausforderungen. Der traditionelle Sozialstaat verfolgte insbesondere nachsorgende Ziele und kümmerte sich weniger darum, Arbeitslosigkeit, Bildungsmangel, Krankheiten und Armut von vornherein zu verhindern. Mit seinen auf Erwerbsarbeit ausgerichteten Versicherungssystemen droht er zudem unfinanzierbar zu werden.

Ist der „vorsorgende Sozialstaat“, der zum Ziel hat, stärker als bislang die Menschen zu fördern und zu aktivieren, der Ausweg aus der Krise? Können die neuen sozialen Fragen, insbesondere die Bekämpfung aller Formen von Armut und Exklusion, mittels des vorsorgenden Sozialstaates besser gelöst werden? Auf welche Veränderungen müssen wir uns einstellen, was bedeutet dieses Konzept in der Praxis? Und wie ist es um die Finanzierungsbasis dieses Sozialstaatsmodells bestellt?



## INHALT

### Olaf Scholz

Geboren 1958 in Osnabrück. Studium der Rechtswissenschaften in Hamburg und seit 1985 Rechtsanwalt. Mit 17 Jahren Eintritt in die SPD, von 1982 bis 1988 stellvertretender Bundesvorsitzender der Jungsozialisten und von 2000 bis 2004 Landesvorsitzender der Hamburger SPD. Mitglied des Deutschen Bundestages ist Olaf Scholz seit 1998 – mit einer kurzen Unterbrechung als Innensenator der Freien und Hansestadt Hamburg. In den Jahren 2002 bis 2004 war er Generalsekretär der SPD, seit Oktober 2005 ist er Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion.



### Wolfgang Schroeder

Geboren 1960 in Mayen/Eifel. Studium der Politikwissenschaft an den Universitäten Marburg, Wien, Tübingen und Frankfurt. Promotion 1991, anschließend Referent bei der IG Metall in Frankfurt. 2000–2003 Ressortleiter für europäische Tarifkoordination, von 2003 bis 2006 Leiter der Abteilung Sozialpolitik beim Vorstand der IG Metall. 2000 Habilitation am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Frankfurt. Seit Mai 2006 Professur an der Universität Kassel, Fachgebiet Politisches System der BRD und Innovation.

*Diese Publikation wird gefördert durch Mittel der DKLB-Stiftung.*

## Dezember 2006

ISSN 1861-8014

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung  
Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog  
Hiroshimastraße 17  
10785 Berlin

Telefon: 030 26935-863  
Fax: 030 26935-952

Redaktion: Prof. Dr. Thomas Meyer, Dr. Tobias Mörschel

Fotos: Reiner Zensen

Gestaltung: Pellens Kommunikationsdesign  
Druck: Printservice von Wirth

© Friedrich-Ebert-Stiftung



# Olaf Scholz

Die sozialstaatlichen Traditionen in Deutschland reichen lange zurück. Der moderne Sozialstaat in Deutschland begann bereits im vorletzten Jahrhundert. Es ist nicht leicht, seine Wirkungsmechanismen zu verstehen und die vielen Schichten sozialstaatlicher Institutionen zu begreifen. Aber jede Diskussion über die Perspektiven des Sozialstaates in unserem Land muss von einer verständigen Betrachtung des Entstandenen ausgehen.

Die erste Schicht sozialstaatlicher Absicherung besteht in der klassischen, auf die eine oder andere Weise in allen Sozialstaaten bestehenden, öffentlich gewährleisteten und aus Steuermitteln finanzierten Basisabsicherung (Grundsicherung, Arbeitslosengeld II etc.). Allein diese Basisabsicherung bietet ein im europäischen Vergleich sehr hohes Absicherungs niveau.

Die zweite Schicht sozialstaatlicher Absicherung wird geprägt von dem spezifisch deutschen Weg, soziale Sicherheit über Sozialversicherungen zu garantieren. Kranken-, Renten-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung gewährleisten für die meisten Menschen eine Sicherheit oberhalb des steuerfinanzierten Basisabsicherungsniveaus. Trotz aller Anpassungsnotwendigkeiten ist unverkennbar, dass gerade dieser spezifische Weg dafür ursächlich ist, dass das Niveau der sozialen Absicherung in Deutschland höher ist als in den meisten anderen Staaten. Einen Wechsel von einer über Sozialversicherungsbeiträge gewährleisteten sozialen Sicherheit zu einem vollständig steuerfinanzierten Sozialstaat halte ich nicht für wünschenswert. Über höhere Anteile steuerlicher Mittel bei der Finanzierung des Sozialstaates jedoch muss und darf man reden. Ein Ersetzen sämtlicher Sozialversicherungsbeiträge durch Steuermittel ist aber angesichts eines Beitragsaufkommens von meh-



reren 100 Milliarden Euro politisch undurchsetzbar und in keiner Weise ratsam.

Natürlich müssen die Sozialversicherungen stets an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. Bei der Rente war es notwendig, Rücksicht darauf zu nehmen, dass wir heute später in das Berufsleben eintreten als früher und länger leben. Die Reformen der letzten Jahre haben aber die notwendigen Anpassungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zustande gebracht, jetzt werden die letzten der geplanten Reformschritte umgesetzt. Die Reform der Krankenversicherung ist komplizierter, funktioniert sie doch nach ganz anderen Prinzipien als die Rentenversicherung. Für unterschiedlich hohe Beiträge gewährt die gesetzliche Krankenversicherung gleichwertige Leistung.

Aber anders, als es wohlfeile Kritik gerne schreibt, hat es die deutsche Politik trotz aller Unübersichtlichkeit, trotz allen Hin und Hers, am Ende doch geschafft, die ihr gestellte Aufgabe zu lösen. Auch in Zukunft bleiben Einnahmen und Ausgaben der für den deutschen Sozialstaat so bedeutenden Sozialversicherungen ausgeglichen, ohne dass die dafür aufzubringenden Beiträge von Arbeitneh-

mern und Arbeitgebern eine Größenordnung erreichen, die von den Zahlenden nicht mehr akzeptiert wird und damit die Legitimation des ganzen Systems sozialer Sicherheit in Frage stellt. Das ist nicht wenig. Wer andere europäische Sozialstaaten anschaut, stellt schnell fest, dass in vielen dieser Länder keines der dort ähnlich gelagerten Probleme bisher auch nur annähernd einer Lösung entgegengebracht wurde.

Für die langfristige Entwicklung unseres Staates sind Antworten wichtig auf Fragen wie: Nehmen alle Menschen am gesellschaftlichen Leben teil? Gibt es Bürgerinnen und Bürger, die mitten unter uns leben, aber doch außen vor bleiben, weil ihnen keine Chancen gegeben werden oder weil sie die Chancen nicht nutzen? Bleiben Menschen am Wegesrand zurück? Die Auseinandersetzung mit den vielfältigen Exklusionsprozessen ist für die Diskussion über die Zukunft moderner Gesellschaften unverzichtbar. Die Antworten auf diese Fragen lassen das Konzept eines vorsorgenden Sozialstaates nötig erscheinen. Eine neue Dimension des Sozialstaates in unserem Land. Drei insoweit bedeutsame Themen will ich ansprechen.

**1. Arbeit.** Es ist eine Katastrophe, dass seit fast drei Jahrzehnten viele Millionen Menschen in Deutschland ohne Arbeit sind. Trotz der langen Gewöhnung an diese schlechte Wirklichkeit ist es wichtig, dass unsere Gesellschaft die Hoffnung, das ändern zu können, nicht aufgibt. Vollbeschäftigung bleibt ein zentrales Versprechen, dem sich insbesondere sozialdemokratische Politik verpflichtet wissen muss.

Den Rahmen für unser politisches Projekt bilden Marktwirtschaft und globalisierte Ökonomie. Anders, als es sich manche vorstellen, stehen Kündigungsschutz, Betriebsverfassung und Mitbestimmung oder gar der ganze Sozialstaat deswegen nicht zur Disposition. Sie beeinträchtigen Beschäftigungschancen nicht. Trotz des internationalen Wettbewerbs wird es auch immer ein vernünftiges Maß an Besteuerung geben. Wir können gute

Bedingungen für Beschäftigungen in unserem Land durch eine hervorragende Infrastruktur und durch wachsende Investitionen in Forschung und Entwicklung schaffen. Auch Ressourceneffizienz und die Beachtung ökologischer Belange sind geeignet, die Beschäftigungslage zu verbessern.

Was wir noch tun können, ist, die Menschen nicht alleine zu lassen, die ihre Arbeit verlieren oder gar nicht erst im Erwerbsleben ankommen. Da ist etwas nachzuholen. Die frühere Bundesanstalt für Arbeit mit ihren unzähligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hatte sich weitgehend auf die soziale Absicherung der Arbeitslosigkeit konzentriert und die Vermittlung in Arbeit nicht als Kernaufgabe begriffen. Das ist durch die Arbeitsvermittlungsreform der letzten Legislaturperiode geändert worden. Die Arbeitsvermittlung müsste die am besten organisierte Institution des Landes sein. Davon sind wir noch weit entfernt. Aber immerhin ist die Aufgabe begriffen und sind die richtigen Grundentscheidungen getroffen worden.

Das Problem des deutschen Arbeitsmarktes ist die Langzeitarbeitslosigkeit, die weit über dem Niveau vergleichbarer Länder liegt. Deshalb bleibt entgegen manchem wirtschaftsliberalen Vorurteil aktive Arbeitsmarktpolitik unverzichtbar als Instrument der Aktivierung. Sie ist notwendig zur Unterstützung derjenigen, die trotz allen eigenen Engagements nur auf solche Weise wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen können. Sie ist auch notwendig, weil gerade dort, wo nur wenig verdient wird, der Unterschied zwischen der sozialstaatlich gewährleisteten Mindestabsicherung und den gezahlten Nettolöhnen oft gering ist. Zwar ziehen die meisten Menschen eine schlecht bezahlte Arbeit der Arbeitslosigkeit vor, aber wir wollen, dass ausnahmslos alle auf die Priorität Arbeit setzen. Da das Sicherungsniveau aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit nicht gesenkt werden soll und kann, brauchen wir die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Die Durchsetzung höherer Mobilität auf dem Arbeitsmarkt ist für die meisten Bürgerinnen und

Bürger akzeptabel, wenn der Staat das Versprechen gibt, dass er die Menschen, die arbeiten, vor unsittlichen Löhnen schützt. Deshalb hat die Debatte über einen gesetzlichen Mindestlohn eine so zentrale Bedeutung für die sozialdemokratische Partei.

**2. Bildung.** Wir müssen lernen, dass viele Kinder von ihren Eltern nicht so unterstützt und gefördert werden, dass sie die Bildungschancen unserer Gesellschaft wahrnehmen. Mancher Lebenslauf scheint endgültig entschieden, bevor ein Kind überhaupt die Schule das erste Mal betritt. Und deshalb muss Deutschland sich ändern und dafür Sorge tragen, dass lange vor der Schule Institutionen bereitstehen, die auch Kindern aus bildungsfernen Familien alle Chancen öffnen. Ähnlich wie in anderen Ländern muss in Deutschland ein flächendeckendes, möglichst alle Kinder erreichendes Angebot an Kindergärten und Vorschulen etabliert werden, damit die Entwicklung der Kinder und ihr Interesse an Bildung, Kommunikation und Sprache gefördert werden. Auch Kinder mit Migrationshintergrund sollen die deutsche Sprache beherrschen. Wir brauchen bessere Schulen. Dass es in Deutschland zu wenig Ganztagschulen gibt, hat sich längst herumgesprochen.

In der modernen Welt nimmt die Zahl der Arbeitsplätze für Menschen ohne vernünftige Schul- und Berufsausbildung ab. Schon mit einem Hauptschulabschluss können viele die Berufe, die mit dieser Qualifikation ihren Eltern offenstanden, nicht mehr erreichen. Was wird aus ihnen, wenn wir weiter zulassen, dass begabte Menschen mit weniger Bildung, als für sie möglich wäre, die Schule verlassen und trotz größeren Potenzials lediglich einen Hauptschulabschluss erwerben? Was wird aus denen, die überhaupt keinen Hauptschulabschluss erreichen? Über zehn Prozent der jungen Leute eines Jahrgangs gehören dazu. Wir wollen, dass jeder junge Mensch, der gesundheitlich dazu in der Lage ist, einen Schulabschluss erreicht. Vorsorgender Sozialstaat heißt, alle Kraft



in die Bildung und persönliche Entwicklung der jungen Menschen zu stecken.

**3. Behinderung.** Der moderne Sozialstaat, der Teilhabe zu gewährleisten als zentrale Aufgabe begreift, muss einen neuen Blick für die Menschen mit Behinderungen entwickeln. Auch da gibt es viel Unwissen über die Realität. Mehr als acht Millionen Menschen sind in Deutschland behindert. Die meisten von ihnen sind nicht mit einer Behinderung geboren. Das ist ein Schicksal, das fast jeden ereilen kann. Das Engagement für die Menschen mit Behinderungen, die Schaffung von Barrierefreiheit ist leider noch lange kein Allgemeinut in den Köpfen der Bürgerinnen und Bürger und der Institutionen.

Trotzdem ist viel erreicht worden in den Jahren einer sozialdemokratisch geführten Regierung. Der Teilhabegedanke hat das Rehabilitationsrecht erreicht, Barrierefreiheit wurde vielen Institutionen vorgeschrieben. Die Integration auch der Menschen mit Behinderungen in das Arbeitsleben, ihre Unabhängigkeit auch von traditionellen Einrichtungen durch die Bereitstellung eines persönlichen Budgets zur Ausgestaltung von Hilfeleistungen sind die Aufgaben, die sich uns heute stellen.

An der Art, wie wir mit den Menschen mit Behinderungen umgehen, zeigt sich auch, wie wir als Gesellschaft eingestellt sind. Sie ist ein wichtiger Gradmesser für die Art und Weise unseres Zusammenlebens. Wir sollten uns also Mühe geben.

## Wolfgang Schroeder



Der deutsche Sozialstaat ist besser als sein Ruf. Gleichwohl befindet er sich nicht auf der Höhe der Zeit, da er zu teuer ist für das, was er leistet, und zu wenig leistet angesichts bestehender und zukünftiger Probleme. Auch wenn es in Einzelfällen dramatisch sein kann, ist das Niveau der Transferleistungen nicht das Problem. Insgesamt liegen die geldlichen Leistungen in den meisten sozialen Sicherungsfeldern im internationalen Vergleich in der Spitzengruppe, während die Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Sozialsystem nur mittelmäßig ausfällt. Das primäre Ziel besteht deshalb nicht darin, die Einnahmen oder Ausgaben zu erhöhen, sondern verstärkt über bessere Wirkungen nachzudenken. Das Konzept eines vorsorgenden Sozialstaates versucht dies, indem es Leistungen möglichst früh ansetzt, den öffentlichen Gütern einen höheren Stellenwert beimisst und wohlfahrtspluralistisch argumentiert. Das Konzept des vorsorgenden Sozialstaates versteht sich als eine politische Antwort auf die Leistungs- und Legitimationskrise des nachsorgenden Sozialstaates.

### **1. These: Der konservative deutsche Sozialstaat gibt weder hinreichende Antworten auf die Unterschichtenproblematik noch auf die Anforderungen der verunsicherten Mittelschichten.**

Zwei parallel stattfindende Prozesse zeigen die nur mittelmäßige Wirkung wohlfahrtsstaatlicher Politik auf. Erstens unterschiedliche soziale Desintegrationsprozesse, die sich in folgenden Phänomenen niederschlagen: Bildungs- und Ausbildungsdefizite, Anstieg von Zivilisationskrankheiten, geringe soziale Durchlässigkeit und abnehmender Aufstiegs-wille in bestimmten gesellschaftlichen Milieus, Abschottung einzelner Migrantengruppen. Damit verbunden ist eine Zunahme von Armut und Teilhabedefiziten. Betroffen sind davon besonders Alleinerziehende, Kinder und junge Erwachsene. Hinzu kommt die verfestigte Massenarbeitslosigkeit, mit einer international beispiellosen Zahl von Langzeitarbeitslosen und Niedrigqualifizierten. Zweitens beklagen auch die Mittelschichten eine unzureichende Leistungsfähigkeit des Sozialstaates, vor allem in den Bereichen Bildung und Ausbildung sowie bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Seit fast 30 Jahren wird darüber debattiert, dass der bestehende Sozialstaat den neuen Herausforderungen nicht gewachsen ist. Der „neuen sozialen Frage“ in den 70er Jahren folgte in den 80er Jahren die Debatte über die „neue Armut“ und in den 90er Jahren die Exklusionsdebatte. Was fehlt, sind Konsequenzen. Damit der 2006 geführten „Unterschichtendebatte“ nicht das gleiche Schicksal widerfährt, muss als Erstes deutlich werden, dass die neuen Herausforderungen des Sozialstaates damit nur partiell abgedeckt werden. Hinzu kommt eine hohe Unzufriedenheit der Mittelschichten über das Missverhältnis zwischen ihren finanziellen Belastungen und den dafür an-

gebotenen sozialstaatlichen Leistungen. Abgehängte Unterschichten und verunsicherte Mittelschichten sind zwei Seiten derselben sozialstaatlichen Debatte.

**2. These: Weil vorsorgender und nachsorgender Sozialstaat untrennbar zusammengehören, ist ein neues sozialstaatliches Mischungsverhältnis anzustreben.**

Der nachsorgende, beitragsfinanzierte Sozialstaat war eine adäquate Antwort auf eine Industriegesellschaft, die auf der vollbeschäftigten, männlichen Ernährerrolle mit stabilen Familienmilieus basierte. Damit ist er aber auch für grundlegende Defizite des gegenwärtigen Sozialstaates verantwortlich. Um diesen entgegenzuwirken, ist es notwendig, den Sozialstaat stärker in Richtung eines vorsorgenden Sozialstaates auszubauen, der mehr steuer- und weniger beitragsorientiert ist, mehr und bessere soziale Einrichtungen und Dienste anbietet sowie mehr dynamisch-aktivierend als segmentierend und statusorientiert ist.

Nachsorgender und vorsorgender Sozialstaat lassen sich nicht gegeneinander ausspielen. Dem nachsorgenden Sozialstaat kommt auch in einer durch sozialen und ökonomischen Wandel stark veränderten Gesellschaft eine zentrale Bedeutung zu. Diese Ergänzung ist jedoch nicht einfach additiv zu verstehen, sondern strukturell. Gemeint ist damit, dass ein neues Mischungsverhältnis herzustellen ist, bei dem der Schwerpunkt von der nachsorgenden zur vorsorgenden Dimension verschoben wird.

**3. These: Zentrales Ziel des vorsorgenden Sozialstaates ist die Integration in die neue Arbeitsgesellschaft: Nicht Alimentierung von Nichtarbeit als Selbstzweck, sondern Aktivierung!**

Der Arbeitsgesellschaft ist trotz enormer Produktivität und eines stark geschrumpften industriellen Arbeitsmarktes nicht die Arbeit ausgegangen. Im Gegenteil, immer mehr Menschen arbeiten oder suchen eine Arbeit. Entscheidend sind die Trans-

formationsprozesse hin zu einem anderen Arbeitsmarkt, der sich durch Flexibilität, Mobilität, neue Lernanforderungen und veränderte Unsicherheitsmuster auszeichnet. Seit Jahren wird die primäre Finanzierung des Sozialstaates über die Erwerbsarbeit schwächer, während die Probleme (Arbeitslosigkeit, diskontinuierliche Erwerbsbiographien), die aus dem Wandel entstehen, wachsen. Die Antwort auf diese Phänomene sollte jedoch nicht eine passive Alimentierung, wie die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens, sein, sondern Aktivitäten, die die Integration in die Arbeitsgesellschaft fördern. Neben längerfristigen Aktivitäten bedarf es jedoch weiterhin kurzfristiger Maßnahmen auf den Feldern des dualen Systems, der Weiterbildung und der aktivierenden, öffentlichen Arbeitsmarktpolitik. Entscheidend ist: Gegenwärtig kann keine andere Institution vergleichbare gesellschaftliche Binde-, Sinn- und Anerkennungsbezüge herstellen und zugleich Einkommensquelle sein wie auch eigenverantwortliche Sicherheit ermöglichen. Diese These ist sich der Schattenseiten der Arbeitsgesellschaft bewusst. Politik sollte davor jedoch nicht kapitulieren, sondern versuchen, deren Bedingungen zu verbessern.

**4. These: Die Definition der deutschen Sozialpolitik muss verändert werden. Bildungs- und Familienpolitik, eine stärker präventive Gesundheitspolitik sowie die Integration von Einwanderern gehören ins Zentrum des vorsorgenden Sozialstaates.**

In der deutschen Sozialpolitik werden Bildungs-, Familien- und Migrationspolitik nur am Rande berücksichtigt. Dabei sind gerade diese von hoher Bedeutung für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt, insbesondere für bildungsferne Schichten. Wichtig ist zum einen eine Bildungspolitik, die jeden Menschen so früh wie möglich fördert und damit Chancengleichheit herstellt, zum anderen aber auch für die Gruppe der älteren Arbeitnehmer vorsorgende Anstrengungen unter-

nimmt, damit diese nicht immer häufiger und früher vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Die neue Familienpolitik könnte durch eine enge Verknüpfung mit anderen Politikfeldern gestärkt werden. Dafür müssen bessere Betreuungsmöglichkeiten vor und nach der Schule geschaffen werden, um Familie und Beruf leichter miteinander zu vereinbaren. Die dritte Säule bildet die Gesundheitspolitik, die viel stärker präventiv angegangen werden muss. Dabei muss die Gesundheitspolitik unmittelbar bei den individuellen Arbeits- und Lebensbedingungen ansetzen. Eine gute Gesundheit ist auch zentral für eine langfristige Integration in den Arbeitsmarkt. Das vierte Politikfeld zielt auf Einwanderer, die hier leben und arbeiten. Das Fehlen einer fördernden Politik ist für einen Teil der sozialen Probleme, die gegenwärtig unter dem Label der neuen sozialen Fragen diskutiert werden, verantwortlich.

**5. These: Die geringe Wirkung ist das zentrale Problem des deutschen Sozialstaates. Deshalb ist ein qualitativer Aus- und Umbau hin zu einer aktivierenden gesellschaftlichen Infrastruktur nötig.**

Das Zentrum des vorsorgenden Sozialstaates sind qualitativ verbesserte Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Konkret geht es vor allem um den Ausbau der frühkindlichen Erziehung in Kindergärten, Schulen mit effektiven Betreuungs- und Fördermöglichkeiten und um verbesserte betriebliche Aus- und Weiterbildung. Bei den Ausgaben in der Bildungspolitik zeigt sich eine Schieflage zu Lasten der Grund- und Hauptschulen. Projekte, wie die „soziale Stadt“, könnten zentrale Voraussetzungen für eine neue vorsorgende Sozialstaatspolitik schaffen. Eine qualitativ verbesserte Infrastruktur sollte nicht nur die Startchancen gerechter verteilen, sondern auch nach dem Scheitern zweite und dritte Chancen anbieten, die Eigenvorsorge für ein selbstbestimmtes Leben fördern und bessere Verwirklichungschancen bieten. Im Kontext einer positiven Verantwortungsteilung kann es sinnvoll sein, dass Vereine, Verbände und in einzelnen

Fällen auch Unternehmen oder Privatpersonen Träger einer erneuerten sozialen Infrastruktur sind. Letztlich bedarf es vor allem einer anspruchsvollen politischen Steuerung, die knappe Ressourcen wirkungsvoller einsetzt.

**6. These: Die verantwortlichen Akteure der neuen Infrastrukturpolitik brauchen eine bessere Ausbildung, mehr gesellschaftliche Anerkennung und Unterstützung.**

Dreh- und Angelpunkt einer qualitativ hochwertigen und leistungsfähigen Infrastruktur sind die Entscheidungsträger in den fördernden Einrichtungen. Deshalb geht es auch darum, wie die Erzieher, Sozialarbeiter, Lehrer, Fallmanager, Pfleger etc. ausgebildet, bezahlt, unterstützt und anerkannt werden und ob sie selbst durch ein ausgeprägtes Berufsethos dazu beitragen, ihre Handlungsfähigkeit zu erweitern. Dafür ist eine gesellschaftliche Aufwertung der Beschäftigten in den sozialstaatlichen Einrichtungen notwendig. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist eine veränderte Rekrutierungs- und Professionalisierungspolitik. Dazu zählt sowohl eine qualitativ gehaltvollere Ausbildung und Bezahlung, als auch ein stärker praxisbezogenes Studium und eine stärker an der pädagogischen Eignung ausgerichtete Auswahl der Studierenden.

**7. These: Der vorsorgende Sozialstaat muss stärker steuerfinanziert werden und am Bürgerstatus ansetzen. Das beitragsfinanzierte System kann deshalb allerdings nicht abgelöst, sondern muss ergänzt werden.**

Das zentrale Problem des deutschen Sozialstaates sind keineswegs seine Kosten. Aber auch wenn in den meisten Bereichen im internationalen Vergleich genügend Geld zur Verfügung steht, sind gerechtere, ergiebiger und nachhaltiger Formen der Finanzierung möglich und notwendig. Dabei sollte auch in Zukunft der deutsche Sozialstaat primär über Beiträge finanziert werden. Für einen vorsorgenden Sozialstaat werden jedoch weitere Einnahme-



quellen und eine stärkere Finanzierung über Steuern nötig sein. Durch den Ausbau frühzeitiger Vorsorge, Investitionen in Erziehung, Bildung und Gesundheit und verbesserte soziale Einrichtungen sollen die Nachsorgeaktivitäten reduziert werden. Da sich diese Ausgaben weder gleich in positiven Ergebnissen niederschlagen noch direkt Ausgaben im nachsorgenden Bereich reduzieren helfen, ist der vorsorgende Sozialstaat also zunächst keine billige Lösung, sondern erst mittelfristig. Die durchaus kostspieligen Investitionen müssen solidarisch auf allen Schultern der Gesellschaft verteilt werden. Wenn der vorsorgende Sozialstaat erfolgreich ist, könnte sich das qualitative Angebot des nachsorgenden Sozialstaates verbessern, weil sich dieser, von bestimmten Kosten befreit, besser auf die wirklichen Problemfälle konzentrieren könnte. Auf jeden Fall müssten die Beiträge reduziert und die Steueranteile erhöht werden.

**8. These: Notwendig ist ein neues Bündnis zwischen Mittel- und Unterschichten, um die institutionelle Solidarität des Sozialstaates durch eine aktive Solidarität zu ergänzen.**

Eine Konzentration allein auf die Unterschichten ist weder sinnvoll noch machbar. Erstens muss auch der vorsorgende Sozialstaat primär über Beiträge finanziert werden. Damit ist er auf das Einverständnis der Mittelschichten angewiesen, die die notwendigen Veränderungen tragen müssen. Zweitens kommt hinzu, dass der Sozialstaat auch für ihre Lebenssituationen unzureichende Leistungen erbringt, um sich im gesellschaftlichen Wandel als dynamischer und stabiler Akteur zu empfinden. So macht sich ein Verunsicherungsgefühl breit, das längst weite Teile der Mittelschicht erfasst hat. Insofern bietet der vorsorgende Sozialstaat auch die Chance, das Verunsicherungsgefühl größer werdender Bevölkerungsteile abzubauen. Dabei sind sowohl die Bedürfnisse der Mittel- als auch der Unterschichten zu berücksichtigen. Integration und Aufstiegschancen der



Unterschichten liegen im Interesse der Mittelschichten, denn mehr gesellschaftliche Dynamik, weniger Arbeitslosigkeit, abnehmende Kriminalität und kostengünstigere sozialstaatliche Leistungen fördern auch die Lebensbedingungen der Mittelschichten. Offen bleibt die Frage, welchen Beitrag die Oberschichten leisten und welche Rolle sie hinsichtlich des Sozialstaates einnehmen.

**9. Der vorsorgende Sozialstaat ist kein Allheilmittel im Kampf gegen alle Defizite und gesellschaftlichen Desintegrationsprozesse. Mit dieser Konzeption kann aber eine integrative Politik verbessert und der Sozialstaat auf die Höhe der Zeit gebracht werden.**

Die Grenzen des vorsorgenden Sozialstaates sind offensichtlich, dafür bedarf es nur eines kritischen Blickes auf die Debatten über Staats- und Marktversagen. Gleichwohl kann ein kohärentes Konzept sozialstaatlicher Vorsorgepolitik, auf der Basis einer qualitativen Infrastrukturpolitik, organisiert durch feinjustierte und reflexive Steuerungsmittel, dazu beitragen, vor allem die Startchancen junger Menschen zu erhöhen. Aber auch die schon Gescheiterten, Abgehängten oder aufgrund von Behinderung nicht in die Erwerbsarbeit Integrierbaren sollten Adressaten für spezifische Formen einer aktivierenden und vorsorgenden Politik sein. Eine besondere Herausforderung kann auch ent-

stehen, wenn das Strukturprinzip der Vorsorge mit dem Prinzip der Freiheit konkurriert. Dann stellt sich die Frage: Wie viel Verpflichtung, gar Zwang, verträgt der vorsorgende Sozialstaat, wenn er sich einer emanzipativen Perspektive verpflichtet?

**10. These: Der vorsorgende Sozialstaat lässt sich nicht aus einem Guss herstellen. Das Konzept kann jedoch der Alltagspolitik von Versuch und Irrtum eine verbindliche Richtung zeigen.**

Reformen aus einem Guss sind derart voraussetzungsvoll, dass ihr Gelingen äußerst selten ist. Neben den vielen beteiligten Akteuren mit ihren widerstreitenden Interessen gestaltet es sich schwierig, auf Anhieb die richtigen Antworten auf

den sozialen Wandel geben zu können. So verwundert es nicht, dass der Ruf nach grundlegenden Reformen genauso laut ist wie die Angst davor. Umzusetzen ist vermutlich nur eine nachbessernde, Stop-and-go-Politik. Reflektiertes Scheitern kann die Voraussetzungen für bessere Reformen schaffen und ist nicht per se Ausdruck handwerklicher Schwäche. Vielmehr sollte die Politik stückweiser Anpassungen als seriöse Art der politischen Steuerung anerkannt werden. Notwendig ist aber eine klare konzeptionelle Richtung, die als Kompass im Labyrinth des politischen Stückwerkes dienen kann. Genau dieser Notwendigkeit trägt das übergreifende Konzept des vorsorgenden Sozialstaates Rechnung.





**Bisher erschienen:**



Globale Demokratisierung und die Rolle Europas



Lokaljournalismus und Kommunalpolitik: Ganz nah am Wandel der Gesellschaft



Religion und Politik  
Wandlungsprozesse im transatlantischen Vergleich



Braucht Deutschland Religion?



Die Zukunft des Sozialstaats



Das neue Grundsatzprogramm der SPD  
Herausforderungen und Perspektiven



Ländervergleich von Modellen Sozialer Demokratie



Fundamentalismus



Gerechtigkeit in der kulturell pluralistischen Gesellschaft



Vollbeschäftigung und Globalisierung – ein Widerspruch?



Weltethos und Weltfriede



Werte und Verantwortung von Eliten in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik