

Dokumentation der Hauptreferate der Fachtagung

Chancengleichheit, Sicherheit und Eigenverantwortung – Dialogforum zur Zukunft des Sozialstaats

3. Oktober 2003
Fachhochschule des BFI Wien, 1020 Wien

Redaktion:
Dr. Barbara Rosenberg
rosenberg@renner-institut.at

CHANGENGLEICHHEIT, SICHERHEIT UND EIGENVERANTWORTUNG – DIALOGFORUM ZUR ZUKUNFT DES SOZIALSTAATS

**Am Freitag, 3. Oktober 2003, 9:30 Uhr bis 17:00 Uhr
In der Fachhochschule des BFI, 1020 Wien, Wohlmutstrasse 22**

ReferentInnen:

Mag. Renate Brauner, Stadträtin für Integration, Frauenfragen, Konsumentenschutz und Personal in Wien

Mag. Karl A. Duffek, Direktor des Dr.-Karl-Renner-Instituts

Prof. Gösta Esping-Andersen, Pompeu-Fabra-Universität Barcelona, Institut für Politikwissenschaft

Dr. Michael F. Förster, OECD, Paris

Dkfm. Lorenz Fritz, Generalsekretär der Industriellenvereinigung

Dr. Alfred Gusenbauer, Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Österreichs

Dr. Helmut Holzinger, Geschäftsführer der Fachhochschule des BFI Wien

Mag. Getraud Knoll, Geschäftsführerin der Zukunftswerkstätte der SPÖ

Dr. Sabine Groner-Weber, Leiterin des Bereichs Politik & Planung der Vereinten Dienstleistungsgesellschaft ver.di, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Merkel, Universität Heidelberg, Institut für Politikwissenschaft

Dr. Imma Palme, Geschäftsführerin des Instituts für empirische Sozialforschung (IFES)

Dr. Werner A. Perger, Journalist, DIE ZEIT

Doz. Dr. Peter Rosner, Universität Wien, Institut für Wirtschaftswissenschaften

Mag. Gabriele Schmid, stv. Leiterin der Abteilung Sozialpolitik der Arbeiterkammer Wien

Dr. Heide Schmidt, Vorstandsvorsitzende des Instituts für eine offene Gesellschaft

Prof. Dr. Georg Vobruba, Universität Leipzig, Institut für Soziologie

Programm:

9:30

Begrüßung: *Karl A. Duffek, Helmut Holzinger*

Präsentation der Studie „Welchen Sozialstaat wollen wir?“
Imma Palme

Den Sozialstaat zukunftsfähig gestalten
Alfred Gusenbauer

Diskussionsleitung: *Karl A. Duffek*

10:45 Pause

11:00

Soziale Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert

Vorsitz: *Renate Brauner*

Referat: *Gösta Esping-Andersen* (in englischer Sprache, Simultanübersetzung)

Diskutanten:
Michael Chalupka
Peter Rosner

Diskussion

12:30 Buffet

13:30

Konflikte und Ungleichheiten in modernen Gesellschaften - neue Herausforderungen für die europäischen Sozialstaaten

Vorsitz: *Getraud Knoll*

Referat: *Georg Vobruba*

DiskutantInnen:
Michael F. Förster
Gabriele Schmid

Diskussion

15:00 Pause

15:30

Staatliche Steuerung - private Eigenverantwortung: Welchen Sozialstaat wollen wir?

Vorsitz: *Werner A. Perger*

Referat: *Wolfgang Merkel*

Podium:
Lorenz Fritz
Sabine Groner-Weber
Alfred Gusenbauer
Wolfgang Merkel
Heide Schmidt

Diskussion

17:00

Abschluss der Veranstaltung und Gelegenheit zum Gespräch mit den ReferentInnen bei einem Cocktail

ALFRED GUSENBAUER

DEN SOZIALSTAAT ZUKUNFTSFÄHIG GESTALTEN (*)

Meine Damen und Herren,
die von Imma Palme präsentierte Studie zum österreichischen Sozialstaat hat bemerkenswerte Ergebnisse erbracht. Die vom Renner-Institut in Auftrag gegebene Befragung hatte das Ziel, die Meinung der österreichischen Bevölkerung zu verschiedensten Bereichen des Sozialstaats näher zu untersuchen, und ich möchte jetzt die für unsere Diskussion besonders wichtigen Punkte kurz zusammenfassen:

Erstens zeigt die Studie, wie hoch die Bedeutung des Sozialstaates für die Menschen in Österreich ist. Sie dokumentiert zweitens einen beachtlichen Stolz der Österreicherinnen und Österreicher auf „ihren“ Sozialstaat. Drittens ist aber auch festzustellen, dass eine beträchtliche Sorge um die Zukunft des Sozialstaats in Österreich herrscht. Ein viertes Ergebnis ist, dass die Bereitschaft zu Reformen, auch die Bereitschaft zu höheren Eigenleistungen hoch ist – aber nur unter der Bedingung, dass es sich um nachhaltige und gerechte Reformen handelt. Und ein wesentlicher fünfter Punkt ist, dass Sachleistungen von den Befragten als bedeutend wichtiger eingeschätzt werden als Geldleistungen. Die Studie dokumentiert damit einen Grundkonsens darüber, dass es in Österreich eine garantierte soziale Infrastruktur und soziale Dienstleistungen geben soll, die allen zugänglich sind. Die Mehrheit der Menschen in Österreich ist der Meinung, dass diese Garantie sozialer Dienstleistungen bedeutend sozialer ist als finanzielle Transfers oder Prämien. Und als letzten Punkt meiner Zusammenfassung möchte ich darauf hinweisen, was die Befragten im Kern unter Sozialstaat verstehen. Klar herausgekommen ist, dass Gesundheit, Bildung und Alterssicherung jene drei Bereiche sind, die eine ganz besondere Priorität für die Bevölkerung haben.

Eine grundlegende Schlussfolgerung, die ich aus dieser Studie ziehe, ist, dass alle politischen Kräfte in Österreich eine sehr hohe Verantwortung für die Zukunft des Sozialstaates tragen, insbesondere natürlich die Sozialdemokratie, die diesen Sozialstaat wesentlich mitgestaltet hat und auch mit ihm identifiziert wird. Zu Recht erwarten sich die Menschen von uns ein besonderes Engagement für einen modernen Sozialstaat und eine besondere Kompetenz, die soziale Sicherung zu gewährleisten. Und unser Anspruch muss es sein, dieser Verantwortung auch gerecht zu werden.

Bei allen unseren Bemühungen, den Sozialstaat zukunftsfähig zu gestalten, müssen wir allerdings davon ausgehen, dass derzeit mit dem Begriff „Reform“ Schindluder getrieben wird. In der Studie des Renner-Instituts kommt dies auch zum Ausdruck; dort nämlich, wo die einzelnen Maßnahmen der derzeitigen Bundesregierung bewertet werden. Die Ablehnung der konkreten „Reformen“ der jüngsten Zeit und damit die negative Besetzung des Begriffs Reform beruht wohl darauf, dass uns ja seit mehreren Jahren einzureden versucht wird: Was gut für das Land ist, muss schlecht für jeden Einzelnen sein. In gewissem Sinne sind die Österreicherinnen und Österreicher in den letzten Jahren auf eine Art Opferbereitschaft eingestellt worden – ganz nach dem Motto „Reformen sind nur solche, die weh tun“. Und sie haben – bei aller Reformbereitschaft – zu Recht den Eindruck bekommen, dass die so genannten Reformen immer die Falschen treffen: Diejenigen, die den sozialen Schutz der Gesellschaft am allernotwendigsten hätten, werden am härtesten von Sparmaßnahmen und Kürzungen getroffen. Dagegen sind diejenigen, die am allerwenigsten des sozialen Schutzes bedürfen, meistens von den „Schmerzen“ – um im Bild zu bleiben, dass Reformen unbedingt „weh tun“ müssen – nicht betroffen.

Eine Schlussfolgerung muss daher sein: Die Sozialdemokratie steht für die Modernisierung und Reform des österreichischen Sozialstaats, aber sie gibt auch klare Ziele und Kriterien für dafür an. Reformen, für die die Sozialdemokratie steht, müssen den sozialen Zusammenhalt stärken, neue Wege zu mehr sozialer Gerechtigkeit aufzeigen und die Systeme der sozialen

Sicherung zukunftsfähig machen. Als drei Grundanforderungen an alle Reformmaßnahmen möchte ich daher formulieren: Sind sie geeignet, den sozialen Zusammenhalt in unserer Gesellschaft zu fördern? Sind sie geeignet, die Qualität der sozialstaatlichen Leistungen sicherzustellen? Und sind sie gerecht und nachhaltig finanzierbar? Ausgehend von diesen drei Grundanforderungen an die Zukunft des Sozialstaates werde ich im folgenden ein paar Elemente präzisieren.

Als ersten Aspekt möchte ich einbringen, dass unser Sozialstaat ein aktivierender und vorbeugender sein soll. Die Menschen sollen die Chance haben, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen. Von der Garantie gleicher und fairer Chancen für alle sind wir in Österreich aber noch weit entfernt.

Gösta Esping-Andersen wird heute darüber berichten, dass unser Bildungssystem trotz vieler Veränderungen und Weiterentwicklungen noch immer nicht in der Lage ist, soziale Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten auszugleichen. Ich verweise in dem Zusammenhang auf eine Studie des österreichischen Instituts für Familienforschung aus dem vergangenen Jahr, wo die These vertreten wurde, dass das österreichische Bildungssystem die sozialen Unterschiede nicht nur nicht ausgleicht, sondern sie noch verschärft. Das heißt, dass das Bildungssystem seinem Anspruch, ungleiche Ausgangsvoraussetzungen auszugleichen, bisher nicht entspricht. Das wäre allerdings, so meine ich, eine Grundvoraussetzung dafür, dass wir einerseits das gesamte Potenzial an Kompetenz und Kreativität in unserer Gesellschaft entwickeln können und dass andererseits jede Österreicherin und jeder Österreicher eine faire Chance hat, den wachsenden Anforderungen auf dem anspruchsvollen Arbeitsmarkt auch gewachsen zu sein.

Für uns als Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ist Bildung so wichtig, weil es letztendlich keine bessere Voraussetzung dafür gibt, das eigene Leben selbstbestimmt zu gestalten. Und dass in Österreich erheblicher Handlungsbedarf in der Bildungspolitik besteht, das hat nicht zuletzt die PISA-Studie aufgezeigt. An der Spitze der Rankings liegt nicht zufällig Finnland, das ein flächendeckendes System einer Ganztagschule (5 Tage die Woche) mit einem flächendeckenden System einer Gesamtschule und mit einer starken Ausrichtung auf individuelle Begabungsförderung verbindet.

Ganz offensichtlich stehen die Prinzipien des finnischen Bildungssystems in einem eklatanten Widerspruch zu den bildungspolitischen Prinzipien in Österreich. Denn in Österreich steht nicht die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Schüler und Schülerinnen im Vordergrund, sondern die Selektion über das Kriterium der so genannten Unfähigkeit. Nicht das, was die Schüler und Schülerinnen können oder wofür sie besonders talentiert sind, ist die Grundlage für den schulischen Fortschritt. Wir selektieren nicht nach „sehr gut“, sondern wir selektieren nach „nicht genügend“. Ich erachte das für eine im Kern perverse Situation, weil es völlig konträr zu den Bedingungen ist, die für das Arbeitsleben und den Arbeitsmarkt gelten. Am Arbeitsmarkt gehen die Menschen schließlich mehrheitlich solchen Beschäftigungen nach, für die sie sich selbst geeignet fühlen. Genau diese Fähigkeiten wollen und müssen sie weiterentwickeln.

Meine Schlussfolgerung ist: Wenn wir Bildung im Sinne einer aktivierenden und vorbeugenden Sozialstaatsperspektive sehen, dann bedarf es bei uns in Österreich einer sehr grundsätzlichen Reform des Bildungssystems.

Unter dem Blickwinkel einer aktivierenden, vorbeugenden, faire Chancen schaffenden Sozialstaatsperspektive spielt auch die vorschulische Förderung der Kinder eine wichtige Rolle. Für meinen Geschmack nimmt dieses Thema in der öffentlichen Diskussion einen immer noch viel zu geringen Stellenwert ein. Bedenkt man, dass ein sehr großer Teil der Kinder und Jugendlichen in unseren heutigen Zuwanderungsgesellschaften Kinder der so genannten „Zweiten Generation“ sind, wird besonders deutlich, wie wichtig beispielsweise die Förderung sprachlicher Fähigkeiten im vorschulischen Bereich für die Chancen der Kinder ist. Aber nicht nur vor dem Hintergrund der Integration, sondern auch vor dem

Hintergrund vieler anderer sozialer Kriterien ist die vorschulische Förderung ein ganz entscheidendes Element für die Zukunft unseres Bildungssystems.

Ich habe mich mit Blick auf die aktivierende, vorbeugende Funktion des Sozialstaats jetzt bewusst auf das Bildungssystem konzentriert, wohl wissend, dass hier auch viele andere Fragen, beispielsweise das lebensbegleitende Lernen und natürlich besonders auch die Arbeitsmarktpolitik, zu betrachten wären.

Aus Zeitgründen möchte ich jetzt aber einen zweiten wesentlichen Aspekt des Sozialstaates einbringen, nämlich seine sichernde Funktion. Denn wir dürfen uns nicht täuschen lassen: Der aktivierende Sozialstaat hat auch seine Grenzen. Es wird immer wieder die Aufgabe der sozialen Sicherung sein, Menschen, die in Notlagen und in Schwierigkeiten geraten sind, zu unterstützen. Und gerade wenn das Tempo der technologischen Entwicklung, der sozialen und ökonomischen Veränderungen zunimmt, ist es umso wichtiger, ein stark geknüpft soziales Netz zu haben. In unserer heutigen Hochrisikogesellschaft kann es sein, dass Menschen plötzlich auf Unterstützung angewiesen sind, sei es, weil ihre Qualifikation völlig entwertet wurde, oder sei es aufgrund persönlicher oder auch gesundheitlicher Notlagen. Unser Sozialstaat hat, gerade auch was seine sichernde Funktion betrifft, Lücken, die wir schließen müssen. Ich bin daher der Auffassung, dass wir dem Bereich der Armutsbekämpfung einen zentraleren Stellenwert zumessen und eine bedarfsorientierte Mindestsicherung in Österreich umsetzen müssen. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass Menschen auch bereit und in der Lage sind, Risiken einzugehen, Innovationen zu wagen und Verantwortung zu übernehmen.

Als drittem Aspekt komme ich jetzt zur Frage der sicheren und gerechten Finanzierung unserer sozialen Sicherung. Dabei stellt sich natürlich immer die Frage: Was ist fair, was ist gerecht? Jenseits aller politischen Diskussionen mache ich die Erfahrung, dass die Menschen ein sehr gutes Gefühl für die Relation zwischen dem eigenen Beitrag zu den sozialen Systemen und den erhaltenen Leistungen haben – freilich nach den jeweils individuellen Möglichkeiten. Und die heute präsentierte Studie bestätigt mich in dieser Erfahrung:

Allgemeiner Konsens in unserem Land ist, dass unser Pensionssystem für gleiche Beiträge gleiche Leistungen vorsehen soll. Dies steht allerdings in einem lebhaften Widerspruch zu dem, wie unser Pensionssystem tatsächlich aussieht und – nach den derzeitigen Regierungsplänen – auch in Zukunft aussehen wird.

Ein weiterer Konsens betreffend Finanzierung des Sozialstaats ist, dass unser Gesundheitssystem solidarisch finanziert werden soll, das heißt, dass Gesunde und Kranke gemeinschaftlich für die Finanzierung aufkommen sollen. Auch aus der präsentierten Studie ist ja ersichtlich, dass die Befragten eher die Erhöhung von Krankenversicherungsbeiträgen bevorzugen als zum Beispiel die Einführung von generellen Selbsthalten beim Arztbesuch.

Zunehmend ist auch ein Bewusstsein dafür zu verspüren, dass sozialstaatliche Leistungen, die allen Österreicherinnen und Österreichern zugute kommen, nicht ausschließlich auf der Ebene ArbeitgeberInnen/ArbeitnehmerInnen finanziert werden sollen, sondern dass auch alle, die die sozialstaatlichen Leistungen in Anspruch nehmen können, unabhängig von der Einkommensart nach ihren Möglichkeiten zur Finanzierung der sozialer Systeme beitragen sollen.

Mit Blick auf die Familienpolitik halte ich die Orientierung hin auf Sachleistungen, hin auf die Garantie einer allen zugänglichen sozialen Infrastruktur für entscheidend. Es ist nicht zu übersehen, dass die Familienpolitik in Österreich ein Kampffeld unterschiedlicher Ideologien ist, auf dem pragmatische oder empirische Einsichten oft völlig ausgeklammert werden. Die Einsicht, dass jene Staaten in Europa die höchsten Geburtenraten haben, die über die besten Kinderversorgungseinrichtungen verfügen, nämlich die skandinavischen Staaten und

Frankreich, ist nicht neu. Es ist auch empirisch nachgewiesen, dass ein flächendeckendes Angebot an Ganztagschulen eine entscheidende Voraussetzung dafür ist, dass die Verbindung von Kind und Beruf für Frauen und Männer gelingen kann. Unter völliger Ausblendung aller dieser empirischen Daten wird in Österreich aber eine konservative Familienpolitik umgesetzt, die auf einer rückschrittlichen, realitätsfernen Vorstellung von Familie beruht. Ihr Ideal ist es, dass die Kinder am Vormittag in der Schule sind und am Nachmittag von ihren Müttern betreut werden. Eine Folge dieser Politik ist, dass auf dem Sektor der Kinderbetreuungseinrichtungen in den vergangenen Jahren nicht nur kein Fortschritt zu verzeichnen ist, sondern sogar Rückschritte eingetreten sind.

Ein letzter Punkt zur Frage der Finanzierung unseres Sozialstaats: Alle sozialstaatlichen Reformbestrebungen müssen sich natürlich auch die Frage stellen, ob wir angesichts des gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels nicht auch ganz grundsätzlich unsere Finanzierungsprioritäten zu überdenken haben.

Wenn wir davon ausgehen, dass die Lebenserwartung weiter steigen wird – worüber wir uns zunächst einmal freuen sollten –, so ist dies in einer individualisierten Gesellschaft natürlich eine große gesellschaftspolitische Herausforderung.

Wenn wir uns zweitens darüber einig sind, dass es entscheidend ist, in die Bildung und Ausbildung unserer Kinder zu investieren, und wir uns drittens auch darüber einig sind, dass das Netz einer bedarfsorientierten Mindestsicherung in einer Risikogesellschaft unverzichtbar ist, dann müssen wir uns natürlich die Frage der Finanzierung stellen. Denn mit den zu erwartenden Steigerungen des wirtschaftlichen Wachstums allein werden sie nicht zu finanzieren sein.

Ein zukunftsfähiger Sozialstaat wird also auch einer sein, der klare Prioritäten, auch neue Prioritäten setzt. Ich gehe davon aus, dass sich die sozialstaatlichen Ausgaben prioritär auf die ersten und die letzten Lebensphasen zu konzentrieren haben. In der Lebensmitte muss ein sicheres soziales Netz dafür sorgen, dass Menschen nicht ins Bodenlose fallen. In der Phase des aktiven Erwerbsleben müssen alle jene Ressourcen aufgebracht werden, die notwendig sind, um die genannten Prioritäten zu finanzieren. Wie jede andere Politik ist auch Sozialpolitik letztendlich eine Frage der Prioritätensetzung. Ich denke, wir sollten diese Prioritätensetzung in der Form wahrnehmen, wie ich sie gerade präsentiert habe. Zur Sicherung fairer Chancen für alle und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in Österreich.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

() Referat im Rahmen der Tagung „Chancengleichheit, Sicherheit und Eigenverantwortung – Dialogforum zur Zukunft des Sozialstaats“ des Renner-Instituts am 3. Oktober 2003
(redaktionelle Bearbeitung: B. Rosenberg)*

GÖSTA ESPING-ANDERSEN

NEUE WEGE ZU MEHR SOZIALER GERECHTIGKEIT (*)

Ich möchte mich ganz ausdrücklich für die Gelegenheit bedanken, hier in Wien über Dinge sprechen zu können, die mir sehr am Herzen liegen – nämlich über das, was in politischen Diskussionen gerne etwas präntiös als die „Suche nach einer neuen Architektur des Wohlfahrtsstaats“ bezeichnet wird. Ich werde Ihnen allerdings sicher nichts vorstellen, was auch nur im Entferntesten in die Kategorie „neue Architektur“ fällt. Ich werde Ihnen kein Haus und ganz sicher keine Kathedrale präsentieren. Aber ich bin schon der Auffassung, dass wir auf dem besten Weg sind, zumindest einige Grundpfeiler des Hauses zu erkennen, das wir bauen müssen, wenn wir etwas für die Gesellschaft der nächsten zwanzig, dreißig Jahre tun wollen. Lassen Sie mich eingangs den Zusammenhang skizzieren, um den es geht. Die Sozialdemokratien Europas – und das gilt mehr oder weniger von Schweden bis Südeuropa – sind von der Sorge gelähmt, dass die Kräfte der Veränderung sich ihrem Zugriff entziehen und dass es im Großen und Ganzen die Globalisierung ist, die dem sozialdemokratischen Projekt – einer gerechten Welt, einer Gesellschaft der fairen Chancen, einem leistungsfähigen Wohlfahrtsstaat – Schaden zufügt.

Die gute Nachricht ist, dass es sich dabei meiner Meinung nach um ein völliges Missverständnis handelt. Die wichtigen Herausforderungen, denen wir uns und implizit vielleicht die Sozialdemokratie mehr als andere gegenübersehen, haben damit zu tun, dass wir diese Kräfte der Veränderung im Schoß unserer Gesellschaften dulden.

Man kann diese Kräfte der Veränderung auf zwei Variable, auf zwei Faktoren reduzieren: Einer dieser beiden Faktoren ist die Technologie, der andere ist die sich verändernde Rolle der Frauen. Die sich verändernde Rolle der Frau ist vermutlich der revolutionärste Impuls in der Gesellschaft unserer Zeit. Die langfristigen strukturellen Veränderungen liegen auf der Hand. Es gibt eine Welle der Ungleichheit, der nicht leicht Einhalt zu gebieten ist. Wir sehen das an der Verteilung der Haushaltseinkommen und der zunehmend größeren Zahl von unter Armut leidenden Menschen – und das vor allem in manchen Gruppen wie Familien mit Kindern, was ich äußerst besorgniserregend finde. Wir erleben, dass Haushalte und Familien zusehends instabiler werden, dass es mehr Scheidungen und Trennungen gibt, dass mehr und mehr Menschen aufwachsen, ohne ihre gesamte Kindheit bei derselben Mutter und demselben Vater zu verbringen. Für ein dänisches Kind ist es heute tatsächlich ziemlich üblich, acht oder gar zwölf Großeltern zu haben. Auch auf Haushaltsebene sind wir Zeugen eines verhängnisvollen Trends zur Polarisierung, der im Wesentlichen mit ehelicher Homogenität bzw. Selektion zu tun hat. Es gibt eine starke Tendenz zur Selektion: Starke heiraten Starke, Schwache heiraten Schwache. Personen, die gut verdienen, heiraten Personen, die gut verdienen, und entfernen sich dadurch noch weiter vom anderen Teil des Spektrums, wo Menschen Ehen eingehen, in denen sich Erfahrungen eines unsicheren Arbeitsmarkts akkumulieren. Eine weitere Ursache zunehmender Polarisierung hat mit der ungleichmäßigen Entwicklung der Beschäftigung von Frauen zu tun; am unteren Ende der sozialen Stufenleiter ist die Wahrscheinlichkeit, als Frau Arbeit zu finden, am geringsten. Insofern geht es um ein ganzes Bündel von Kräften, die im Bereich der Verteilung des Wohlstands, der Ressourcen und der Möglichkeiten unter den Haushalten äußerst polarisierend wirken. Schließlich gibt es, wie ja gemeinhin bekannt, eine große Zahl von Arbeitsmarktverlierern – oder, um es anders zu sagen (Pokerspieler kennen den Unterschied): Der Einsatz derer, die am Arbeitsmarkt teilnehmen wollen, wird höher und höher. Die Anforderungen an das menschliche Kapital, das notwendig ist, um es in der Gesellschaft von heute und morgen zu schaffen und sich eine gute Karriere zu

sichern, steigen ständig, und alle, die mit geringerem menschlichem Kapital ausgestattet sind, fallen zusehends zurück.

Dabei handelt es sich, wie eingangs unterstrichen, um im Wesentlichen endogene Entwicklungen struktureller Art, die aus unseren Gesellschaften nicht so bald verschwinden werden. Wir müssen damit leben, wir müssen etwas dagegen tun. Glücklicherweise sind es in der Hauptsache endogene Entwicklungen, und wir können uns deshalb eine Politik zur Korrektur dieser Entwicklungen überlegen. Meiner Ansicht nach liegt darin eine große Herausforderung nicht nur für die Sozialdemokratie, sondern für die Rekonstruktion des Wohlfahrtsstaats überhaupt. Der Angelpunkt ist, wie man diesen Neuentwicklungen, diesen heute wirksamen strukturellen Kräften gegenübertritt und ihnen positive Momente abgewinnt, statt zuzulassen, dass sie mehr und mehr Zerstörung anrichten.

Kurz gesagt kann ich mir für die Zukunft zwei Szenarien vorstellen, wenn wir den Wohlfahrtsstaat nicht zu reformieren beginnen – und das sehr bald. Ein Szenario könnte man als „kinderlose Gesellschaft“ bezeichnen. Dieses Szenario ist ein sehr reales, dem sich besonders das südliche Kontinentaleuropa, aber zusehends auch Südostasien und Osteuropa gegenübersehen. Die Geburtenraten in diesen Regionen sind stark zurückgegangen und liegen bei 1, 1,1, ja in manchen Gebieten bei 0,8. Viele Länder weisen konstant sehr niedrige Geburtenraten auf. Allen, die sich über die Nachhaltigkeit der Staatshaushalte der nächsten dreißig, vierzig Jahre den Kopf zerbrechen, soll gesagt sein, dass ein plötzlicher Anstieg der Fruchtbarkeit in unmittelbarer Zukunft nicht viel helfen würde. Wir müssen uns mit den langfristigen Auswirkungen konstant niedriger Geburtenraten auseinandersetzen. Demografische Hochrechnungen zeigen uns, dass beispielsweise die Bevölkerung Spaniens bis zum Ende des 21. Jahrhunderts auf 10 Millionen zurückgehen wird; das würde einem Bevölkerungsrückgang um nicht weniger als 400 Prozent entsprechen. Für Italien gilt mehr oder weniger das Gleiche, und im Fall Österreichs dürfte der Rückgang zwischen 300 und 400 Prozent liegen. Die Bevölkerung Österreichs wird also der Bevölkerung des heutigen Norwegen, die Spaniens der des heutigen Schweden entsprechen. Man braucht keine großen makroökonomischen Kenntnisse, um sich darüber klar zu werden, dass ein derartiger Bevölkerungsrückgang bei gleichzeitigem Anstieg des Durchschnittsalters langfristig tief greifende Auswirkungen auf die Nachfrage im Agrarsektor sowie die Dynamik und Produktivität der Volkswirtschaften insgesamt haben wird. Es liegt also sowohl im Interesse der Allgemeinheit als auch des Einzelnen, dass wir uns mit dem Szenario einer kinderlosen Gesellschaft befassen und Lösungen entwickeln.

Das andere mögliche Szenario ist mit dem Phänomen der „Wissensgesellschaft“ verknüpft. Kurz gesagt könnte man von hochqualitativen Inseln in einem Meer der Unwissenheit sprechen: von einer Gesellschaft, in der es eine kleine Gruppe von Menschen gibt, die in intellektueller und kognitiver Hinsicht eine Elite darstellen; und in der sich gleichzeitig eine große Gruppe von Personen entwickelt, die im Hinblick auf ihre kognitiven Fähigkeiten und damit auch auf ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt große Probleme haben. Ich befürchte, dass sich die USA in diese Richtung entwickeln: Mehr als 20 Prozent der amerikanischen Erwachsenen sind betroffen. Es ist äußerst schwierig, diese Menschen in die Art von Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu integrieren, die wir im Entstehen begriffen sehen. Das ist eine Entwicklung, die Sozialdemokratinnen und Sozialdemokratien nicht wollen können!

Ich werde nun in aller Kürze die Grundpfeiler zu skizzieren versuchen, die meiner bescheidenen Phantasie zufolge notwendig sind, um sich in beiden Punkten in eine positive Richtung zu bewegen. Kehren wir zu der überhand nehmenden Ungleichheit und der zunehmenden Instabilität von Familien und Haushalten zurück und betrachten die neuen Verhältnisse, fällt auf, dass das Problem der Armut im Unterschied zu den

1950er und 1960er Jahren nicht nur Ältere, sondern auch junge Familien betrifft. Die am meisten unter den riesigen Einkommensungleichheiten in unserer Gesellschaft leidende Gruppe sind junge Paare und Familien, und zwar vor allem solche mit Kindern. Ihr relatives Einkommen geht zurück, und die Zahl der Armen in dieser Gruppe steigt zusehends, was bedeutet, dass immer mehr Kinder in Armut aufwachsen. Diese Entwicklung stellt nicht nur eine individuelle Bedrohung der betroffenen Personen, sondern auch eine kollektive Gefahr dar, weil die mit Kinderarmut einhergehenden Folgen zweiter Ordnung äußerst schwerwiegend sein können.

Bevor ich darauf zu sprechen komme, warum es sich um ein Problem der Gemeinschaft handelt, will ich ein paar Grunddaten nennen. Was wissen wir? Uns ist einmal bekannt, dass das Ausmaß von Kinderarmut sich von Land zu Land dramatisch unterscheidet, dass es in den USA über 20 Prozent und in Skandinavien bei höchstens 3, 4 oder 5 Prozent liegt. Wir wissen weiters, dass es überraschend billig kommen würde, das Problem armer Familien mit Kindern mittels des klassischen sozialen Transfermechanismus zu lösen. Ginge es bloß darum, dafür zu sorgen, dass keine Familien mit Kindern mehr unter der Armutsgrenze zu liegen kommen, würde das volkswirtschaftlich gesehen nicht mehr kosten als täglich eine zusätzliche Tasse Kaffee pro Einwohner. Wir haben errechnet, dass es ein durchschnittliches EU-Land etwa 0,2, 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts kosten würde, Kinderarbeit abzuschaffen. Das ist für einen öffentlichen Haushalt kein Betrag. Das Problem liegt darin, dass die Kosten jedes Jahr anfallen würden. Die Länder, in denen es am billigsten wäre, Kinderarmut abzuschaffen, sind natürlich Dänemark und Schweden, wo es so gut wie keine Kinderarmut gibt. Warum ist das so? Mütter, die arbeiten, sind die wirkungsvollste Strategie gegen Kinderarmut. Wenn Mütter arbeiten, gibt es fast keine Kinderarmut mehr. Oder, quantitativ gesprochen: Die Wahrscheinlichkeit von Kinderarmut in Haushalten, in denen die Mutter arbeitet, ist viermal niedriger als in Haushalten, in denen das nicht der Fall ist – und das unabhängig davon, ob es sich um allein erziehende Mütter oder Haushalte mit beiden Elternteilen handelt. Die Belastung der öffentlichen Hand zur Abschaffung der Armut durch Transferleistungen würde also drastisch sinken, wenn dafür Sorge getragen wird, dass so gut wie alle Mütter in Beschäftigung stehen. Das bringt freilich eine Reihe neuer politischer Herausforderungen mit sich: die Frage der Geburtenraten, das Problem der Kompatibilität von Arbeit und Familie sowie, drittens, die Frage der Chancen der Kinder selbst.

Ich möchte mich zuerst dem Problem der Kompatibilität von Arbeit und Familie widmen, das uns wahrscheinlich am vertrautesten ist. Ich würde sagen, dass uns das Problem zu sehr vertraut ist und dass es in diesem Bereich versteckte Fallen gibt, deren sich bisher nur wenige politische Entscheidungsträger bewusst sind. In den üblichen EU-Diskussionen zum Thema kinder- bzw. familien- oder mütterfreundliche Politik bezieht man sich im Allgemeinen auf ein Bündel von Standardstrategien, die es zu implementieren gilt. Dazu zählen meist ein großzügiges Mutterschaftsbeihilfesystem mit einer auch für Väter attraktiven Karenzlösung sowie erstklassige der Allgemeinheit offen stehende oder erschwingliche Kinderbetreuungseinrichtungen. Vielleicht umfasst das Paket auch flexiblere Arbeitsbedingungen für Frauen, flexiblere Arbeitszeiten oder Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten. Der erste Punkt, der mir in diesem Zusammenhang auffällt, ist, dass, wie sich zeigen lässt, die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen eine unabdingbare Voraussetzung darstellt – und das nicht nur im Sinn einer Unterstützungsmaßnahme für Frauen. Ich bin der Auffassung, dass wir uns von dem Gedanken befreien müssen, dass Kinderbetreuungseinrichtungen etwas sind, was Frauen zugestanden wird, um sie glücklich zu machen, oder als eine Art Konzession an die Frauenbewegung anzusehen sind. Erst einmal gilt es zu verstehen, dass die Kosten für Kinderbetreuungseinrichtungen, wenn diese nicht subventioniert werden, eine

rückwirkende Steuer auf die Versorgung des Arbeitsmarkts mit weiblichen Arbeitskräften darstellen. Wenn sich Frauen nach privaten Betreuungseinrichtungen umsehen müssen, dann sind die Kosten für alle Frauen gleich. Frauen mit hohem Einkommen können sich den notwendigen Betrag leicht leisten, Frauen mit niedrigem Einkommen und Frauen, die weniger gut ausgebildet sind, können sich keine Betreuungseinrichtungen leisten und werden über den Preis vom Markt der Kinderbetreuungseinrichtungen ausgeschlossen. Wir wissen, dass es bei hoch qualifizierten Frauen keine Probleme gibt, die Versorgung des Arbeitsmarkts mit weiblichen Arbeitskräften zu maximieren; diese Frauen sind bereits am Arbeitsmarkt. Die große Reserve bilden die weniger gut qualifizierten Frauen. Wenn die Kosten für Kinderbetreuung also rückwirkend sind und die schlechter qualifizierten Frauen über den Preis aus dem Arbeitsmarkt drängen, kommt es in zweiter Instanz zu zwei negativen Folgen: Erstens wird so Kinderarmut reproduziert, weil es genau diese, wahrscheinlich mit schlecht verdienenden Männern verheirateten Mütter von Familien mit niedrigem Einkommen sind, die von allen am ehesten arbeiten müssten, um ihre Familien aus der Armut zu befreien. Zweitens müssen wir, wenn wir die Versorgung mit weiblichen Arbeitskräften maximieren wollen – was wir tun, weil uns daran liegt, die Pensionsfinanzierung für die dreißiger und vierziger Jahre des 21. Jahrhunderts sicherzustellen –, vor allem die Nachfrage nach schlechter qualifizierten weiblichen Arbeitskräften erhöhen. Mit anderen Worten: Eine rückwirkende Steuer auf die Versorgung des Arbeitsmarkts mit weiblichen Arbeitskräften aufgrund der für Kinderbetreuungseinrichtungen anfallenden Kosten zieht für die Gesellschaft äußerst negative Folgen zweiter Ordnung nach sich.

Es steht außer Frage, dass ein solches familienfreundliches Paket notwendig ist. Das Problem ist nur, dass das für eine politische Strategie nicht genügt – was zum zweiten Punkt überleitet: der Frage der niedrigen Geburtenraten in Europa. Beschäftigen wir uns damit, können wir das meiner Auffassung nach aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln tun. Ein Standpunkt ist die traditionelle Sorge um jene Gesellschaften, die nicht genug Kinder hervorbringen – und Generäle müssen sich tatsächlich große Sorgen um die Zukunft des Heers machen (in Frankreich werden sie sich um die Größe der Nation den Kopf zerbrechen, usw.). Aber wir können uns dem Problem auch mit anderen Augen nähern – und ich möchte alle Anwesenden ersuchen, sich der Frage einmal unter dem Aspekt des Wohlfahrtsstaats zuzuwenden. Ich finde das Argument sehr überzeugend, dass die niedrige Geburtenrate, mit der wir es zu tun haben, wahrscheinlich das beste Einzelindiz für ein Wohlfahrtsungleichgewicht in den Gesellschaften von heute darstellt. Durch verschiedene Untersuchungen wissen wir, dass der durchschnittliche erwachsene europäische Mann bzw. die durchschnittliche erwachsene europäische Frau sich ausdrücklich einen Durchschnitt von 2,2 bzw. 2,3 Kindern wünscht. Da gibt es kaum Abweichungen zwischen Finnen und Portugiesen, Griechen und Briten. Ein tatsächlicher Schnitt von 1,1 Kindern in Spanien oder Italien bedeutet also, dass die Bürger dort nur halb so viele Kinder haben, wie sie wollen. Wenn der Schnitt bei 0,8 liegt wie in Galizien, im Veneto oder in Ligurien, haben die Menschen nur ein Drittel der gewünschten Kinder. Meiner Einschätzung nach gilt es zudem zu begreifen, dass die Gründung von Familien in erster Linie ein Wesensprinzip unserer Gesellschaft, der Kern unseres gesellschaftlichen Wesens ist. Die Unfähigkeit bzw. der Unwille von Staatsbürgern, Familien zu gründen, ist ein eindeutiger Hinweis auf eine ernsthafte Wohlfahrtskrise der Bürger Europas. Insofern finde ich, dass wir das Problem der niedrigen Geburtenraten als Indiz für ein fundamentales Ungleichgewicht in den Gesellschaften von heute betrachten müssen.

Die entscheidende Frage betrifft nicht so sehr das erste Kind. Wir wissen, dass Frauen heute überall auf der Welt ihr erstes Kind später bekommen. Was Wille und Fähigkeit der Frau, ein erstes Kind zur Welt zu bringen, angeht, dürfte es kaum Unterschiede geben. Die niedrige Geburtenrate hat darin ihren Grund, dass es nur mehr sehr wenige Frauen – und in Spanien und Italien fast gar keine Frauen mehr – gibt, die mehr als

zwei Kinder haben. Hier liegt die wirkliche Ursache für das Problem. Der Punkt kann nicht einfach der sein, dass Frauen keine Zeit mehr haben, weil sie ihr erstes Kind spät bekommen. In Dänemark bekommen Frauen ihr erstes Kind spät, und sie scheinen dennoch Zeit zu haben: Es gibt in Dänemark wie in Schweden viele Frauen, die mehr als zwei Kinder haben. Welche Bedingungen sind also dafür verantwortlich, dass in manchen Ländern der gewünschte Durchschnitt von 2,2 erreicht wird und in anderen nicht? Kinderbetreuungseinrichtungen sind sicher eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Betrachtet man die dänischen und schwedischen Frauen mit mehr als zwei Kindern, fallen einige Dinge auf. Erstens sind diese Frauen vor allem im Soft-Economy-Bereich beschäftigt, haben also Jobs, die sich leicht mit einer Familie vereinbaren lassen. Zweitens fällt auf, dass Frauen und deren Partner, die einen unsicheren Job oder provisorische Arbeitsverträge haben oder überhaupt beschäftigungslos sind, keine Kinder haben. Die große Konzentration niedriger Fruchtbarkeit im Fall dieser Gruppe hat viel mit der Ungewissheit des Karrieremusters im frühen Erwachsenenalter zu tun. Hier liegt ein zentraler Punkt. Ich bin der Meinung, dass wir uns viel ernsthafter mit dem Arbeitsmarktaspekt des Phänomens befassen müssen, um den Kontext wirklich zu durchschauen. Auch wenn in Spanien überall öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen geschaffen werden, weiß ich nicht, ob man dadurch wieder die gewünschte Geburtenrate von 2,3 herstellen würde.

Insgesamt liegt das Problem meiner Meinung nach darin, dass sich die Kosten für Kinder geändert haben und weiter dramatisch ändern. Hier gilt es anzusetzen. Die Kosten für Kleidung und Ernährung sind eher gleich geblieben, ja vielleicht sogar gefallen. Entscheidend sind die impliziten Kosten und die Möglichkeiten, die Kinder Eltern kosten. Hierher gehören einmal die möglichen Lebenszeiteinkommen der Väter und – vor allem – der Mütter. Unterbrechungen der beruflichen Laufbahn haben für Frauen schwerwiegende langfristige Konsequenzen im Hinblick auf das Lebenszeitgesamteinkommen und ihre berufliche Entwicklung. Da die Kosten so hoch sind, legen sich mehr und mehr Frauen darauf fest, lebenslang zu arbeiten. Frauen verzichten umso eher auf Kinder, je klarer ihnen ist, dass sie dafür ihr ganzes Leben lang bestraft werden. Das ist der eine Kostenfaktor. Der andere ist ein gesamtgesellschaftlicher: Der Wert von Kindern ist nämlich nicht nur ein privates Gut, sondern auch ein gesellschaftliches – und das in zunehmendem Maß. Ich möchte daran erinnern, dass die meisten von uns in etwa zwanzig Jahren nicht mehr arbeiten werden und der Anteil derer, die unsere Pensionen zahlen werden, äußerst klein sein wird. Und weil es so wenige sind, werden diese wenigen sehr, sehr produktiv sein müssen, wenn die Rechnung aufgehen soll. Daher gilt es in Kinder „zu investieren“. Wenn uns an einer gesunden, dynamischen Wirtschaft liegt, braucht unsere Gesellschaft langfristig mehr Kinder.

Das bringt mich zum dritten Punkt: der Wissensökonomie. Wie bereits angedeutet, dürfte auf der Hand liegen, dass der Einsatz der Mittel steigt, wenn wir gut leben wollen. Anders gesagt: Die Einstufung als unzureichendes menschliches Kapital lässt mehr und mehr Menschen zu Bürgern zweiter Klasse werden, marginalisiert sie oder schließt sie überhaupt aus der Gesellschaft aus. Was wissen wir über die Entwicklung menschlicher Ressourcen? Erst einmal steht fest, dass die herkömmliche Definition menschlichen Kapitals über Ausbildung, Bewährung an der einen oder anderen Aufgabe und Qualifikation immer weniger genügt. Von allen Dimensionen menschlichen Kapitals, die im Gespräch sind (soziale Kompetenzen, kulturelle Fähigkeiten, persönliche Eigenschaften usw.), gibt es eine Kernkompetenz, und diese liegt in den kognitiven Fähigkeiten. Die Wissensökonomie setzt darauf, dass die Menschen in der Lage sind, ihre kognitiven Fähigkeiten dazu einzusetzen, Informationen zu verarbeiten und produktiv zu verwenden. Beim Studium von Schätzungen aus jüngster Zeit fällt auf, dass Einkommen und Karriereverlauf unabhängig von der formalen Ausbildung sehr von den kognitiven Fähigkeiten abhängen, und das immer mehr. Interessant ist auch, dass kaum Zusammenhänge

zwischen kognitiven Fähigkeiten und formaler Ausbildung – den beiden Hauptdimensionen menschlichen Kapitals – bestehen.

Das ist für die Einschätzung der Lage aufschlussreich. Was wissen wir über die Entwicklung kognitiver Fähigkeiten und anderer Qualitäten menschlichen Kapitals? Außer Zweifel steht, dass Kinderarmut für die Entwicklung von Fertigkeiten eine äußerst schlechte Bedingung darstellt. Amerikanische Studien zeigen, dass die Ausbildung von armen Kindern zwei Jahre weniger lang dauert als die nicht armer Kinder. Das hat Folgen für das Einkommen der betreffenden Personen: Arme Kinder verdienen einmal 20, ja 30 Prozent weniger, als sie verdienen könnten, wenn sie nicht in Armut aufgewachsen wären. Am schlimmsten ist, dass die Wahrscheinlichkeit, ein armer Vater oder eine arme Mutter zu werden, für arme Kinder viel größer ist als für nicht arme. Armut ist also etwas, was sich von Generation zu Generation wiederholt – was sicherlich als großes Problem für unsere Gesellschaft anzusehen ist.

Es geht freilich nicht nur um Einkommen, sondern auch um die Arbeitslosigkeit der Eltern, um Alkoholismus, um soziale Probleme, um verschiedene pathologische Phänomene. Will man die Problematik aber auf den Punkt bringen, entscheidet Armut bzw. Nichtarmut in der Kindheit eines Menschen in hohem Maß über dessen Chancen in seinem weiteren Leben mit. Persönlich problematisch ist Armut in der Kindheit, weil man ganz leicht zu einem Menschen zweiter Klasse werden und von der Gesellschaft ausgeschlossen werden kann. Gesellschaftlich problematisch ist Armut, weil, wie gesagt, ein ganz kleiner Teil der Bevölkerung in Zukunft äußerst produktiv sein muss und man nicht hinnehmen kann, dass in Spanien 20 oder gar 25 Prozent und in England 30 Prozent der Jugendlichen es nicht schaffen, eine allgemein bildende höhere Schule abzuschließen. Wer heute keine allgemein bildende höhere Schule abschließt, wird morgen ein Mensch zweiter Klasse sein, sein ganzes Leben lang schlecht verdienen und höchstwahrscheinlich immer wieder schlechte Jobs annehmen müssen. Wir können es uns aus makroökonomischer Sicht nicht leisten, dass 30 Prozent der heutigen Kinder morgen eine Beschäftigung zweiter Klasse verrichten werden.

Wie Alfred Gusenbauer bereits bemerkt hat, gibt es also eindeutige Hinweise, dass sich der Stellenwert des sozialen Erbes auf die Lebenschancen von Kindern in den letzten 50, 60, 70 Jahren nicht verändert hat: Trotz der massiven Demokratisierung der Bildungssysteme, trotz der Umverteilung sowie des beachtlichen Ausbaus des Wohlfahrtsstaates und gesellschaftlichen Schutzes gibt es nach wie vor einen engen Zusammenhang zwischen Status der Eltern und Status der Kinder. An der Abhängigkeit des Einkommens der Kinder vom ehemaligen Einkommen der Eltern hat sich ebenso wenig geändert wie an der Zusammenhang zwischen dem Bildungsgrad und der Beschäftigungsart von Eltern und Kindern. In der Sozialwissenschaft spricht man hier von „constant flux“. Natürlich gibt es auch Abweichungen: Nicht alle Kinder armer Eltern enden arm. Doch die Chancen bzw. deren Verhältnisse haben sich nicht geändert. Darin liegt meines Erachtens auch ein Versagen der Sozialdemokratie im 20. Jahrhundert. Obwohl es eines ihrer zentralen Ziele war, hat sie es kaum geschafft, diesem sozialen Erbe gegenzusteuern und mehr Chancengleichheit zu schaffen.

Auch ich bin der Auffassung, dass wir dieses Versagen nicht nur dem Schulsystem zuschreiben können. Das hat einen wesentlichen Grund: Ungleichheiten beginnen bereits, lange bevor Kinder zum ersten Mal eine Schule betreten – und zwar irgendwann im Alter zwischen eins und sechs, weil das die Zeit ist, in der die Grundlagen für die kognitive Entwicklung eines Menschen geschaffen werden. Wenn die Wurzeln für die Motivation und Lernfähigkeit von Kindern im Wesentlichen im Bereich der Familie zu suchen sind, liegt auch auf der Hand, warum das soziale Erbe so schwerwiegend und nachhaltig ist. Am sozialen Erbe hat sich nichts geändert, weil

man in vielen Ländern nichts an der Förderung von Kindern zwischen null und sechs Jahren im Sinn vorschulischer Erziehung und Entwicklung geändert hat. Jüngsten Studien zufolge dürfte man nun allerdings in manchen Ländern diesen „constant flux“ gebrochen haben. Auf einmal scheint es dort mehr Chancengleichheit zu geben. Nicht ganz zufällig handelt es sich dabei um Dänemark, Schweden und Norwegen. Der Hauptgrund für diesen Wandel liegt wahrscheinlich darin, dass in diesen Ländern – eine Entwicklung, die in den 1960er Jahren begann, sich in den siebziger Jahren verstärkte und in den achtziger Jahren ihren Höhepunkt fand – so gut wie alle Kinder zwischen eins und sechs allgemein zugängliche erstklassige Kinderbetreuungsstätten und vorschulische Einrichtungen mit gleichen Standards besucht haben. Dadurch wurde praktisch vom ersten Tag an eine ungemeine Angleichung kognitiver Anreize und Motivationsstimuli erreicht. Man neutralisiert auf diese Weise die sich aus dem elterlichen Milieu ergebenden unterschiedlichen Fähigkeiten und kulturellen Normen, was zwar unter Umständen die Kinder der Elite benachteiligt – ein Kind, dessen Mutter Astrophysikerin ist und dessen Vater zu den leitenden Chirurgen des Landes zählt, wird vielleicht mit den intensiven Anregungen seines Zuhauses besser dran sein –, andererseits der großen Masse der Kinder und vor allem jenen am unteren Ende der sozialen Stufenleiter große Vorteile einräumt, weil sie die gleiche Förderung bekommen wie die Kinder der Mittel- und Oberschicht. So kommen Kinder in die Schule, deren Voraussetzungen im Hinblick auf den Aufstieg von der ersten Klasse zu höheren Bildungseinrichtungen einander viel mehr gleichen. Meiner Meinung nach steht außer Zweifel, dass das der auslösende Mechanismus ist, um den es geht. Warum? Das Gewicht des sozialen Erbes in diesen Ländern lässt genau bei den Altersgruppen nach, die in den Genuss des Systems allgemein zugänglicher Kinderbetreuungseinrichtungen gekommen sind. Die Daten lassen daran keinen Zweifel.

Die dänischen, schwedischen und norwegischen Sozialdemokraten sind natürlich nicht auf erstklassige allgemein zugängliche Kinderbetreuungseinrichtungen verfallen, weil sie etwas gegen das soziale Erbe unternahmen wollten. Es ging ihnen vielmehr darum, die Frauenbewegung zu besänftigen und es Frauen zu ermöglichen, Kinder und Beruf zu vereinbaren. Sie waren wie alle anderen Sozialdemokraten überzeugt, dass ein demokratisches Erziehungssystem die Lösung sei. Zufällig kamen sie auf eine für andere Zwecke gedachte Strategie, die das Grundversprechen der Sozialdemokratie einzulösen half: mehr Chancengleichheit. Zusammengefasst kann man also sagen, dass sich mit allgemein zugänglichen erstklassigen, pädagogisch guten Kinderbetreuungseinrichtungen sozusagen drei Fliegen mit einer Klappe schlagen lassen. Sie helfen das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf lösen, vor das sich Frauen gestellt sehen. Sie sind indirekt ein äußerst wirksames Mittel, das Ausmaß von Armut in Familien mit Kindern zu reduzieren. Und sie stellen bei Kindern auch gleiche Voraussetzungen im Hinblick auf ihre Entwicklung her. Diese drei Punkte sind ebenso wie die Geburtenrate wichtige Faktoren des gesellschaftlichen wie des persönlichen Wohls. Es liegt also auf der Hand, dass dieses für manche Staaten neue Verständnis von Einrichtungen zur Förderung und -betreuung unserer Kinder ein Grundpfeiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur sein muss.

() Gösta Esping-Andersen lehrt Politikwissenschaft an der Pompeu-Fabra-Universität in Barcelona. Jüngste Buchpublikation: Why We Need A New Welfare State, Oxford 2002. Der Beitrag basiert auf dem am 3.10.2003 in Wien gehaltenen Referat. Übersetzung und Kurzfassung: Wolfgang Astelbauer*

GEORG VOBRUBA

KONFLIKTE UND UNGLEICHHEITEN IN MODERNEN GESELLSCHAFTEN – NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN SOZIALSTAATEN (*)

Ich möchte mich herzlich für die Einladung bedanken und Ihnen vorweg gleich sagen, dass ich mir erlaubt habe, das Thema ein wenig umzuformulieren. Mir geht es heute bei den Herausforderungen nicht sofort um die europäischen Sozialstaaten, sondern zunächst eher um die Sozialdemokratie als Sozialstaatspartei. Dieses zusätzliche Vermittlungsglied scheint mir gerade im politischen Kontext doch sehr wichtig zu sein.

Und darum lautet meine erste Frage: In welcher Weise ist Parteipolitik im Allgemeinen und sozialdemokratische Parteipolitik im Besonderen auf stabile Interessenprofile und damit auch Konfliktlinien in der Gesellschaft angewiesen? Die ganz allgemeine Antwort darauf lautet: Politik braucht Interessenprofile, erstens, um ihre Anliegen überhaupt formulieren zu können und zweitens, um für die Anliegen, die sie zu verfolgen beabsichtigt, Unterstützung zu finden.

Welche Interessenprofile braucht nun speziell die Sozialdemokratie? Dazu hole ich ein wenig aus: Das historisch faszinierende, soweit ich es sehe, an der Sozialdemokratie ist oder war, dass sie für ein Projekt der Gesellschaftsveränderung steht bzw. stand, das die unmittelbare Verbesserung der Lebensbedingungen großer Mehrheiten in sich einschloss. Dieser Fokus auf die Verbesserung der unmittelbaren Lebensbedingungen unterscheidet alle Spielarten von Sozialdemokratie von allen Spielarten des revolutionären Sozialismus. Denn in allen Spielarten des revolutionären Sozialismus ging es immer darum, dass eine Avantgarde, ausgestattet mit besserem Wissen, eine Gesellschaftsveränderung inszeniert oder zu inszenieren versuchte, die sich dann hinterher – angeblich oder real, das ist schwer zu unterscheiden – als zum Vorteil aller herausstellte oder jedenfalls herausstellen sollte. Und um dies zu erreichen, durfte man sich in diesem Weltbild über die unmittelbaren Interessen von Mehrheiten hinwegsetzen. Das ist, wenn ich es recht sehe, genau das, was Politik in demokratischen Gesellschaften nicht darf und nicht kann. Daher: Das sozialdemokratische Projekt von Gesellschaftsveränderung und Gesellschaftsgestaltung war von Anfang an ein genuin mehrheitsdemokratisches Projekt. Und insofern es ein mehrheitsdemokratisches Projekt war und ist, ist es auch immer schon ein Sozialstaatsprojekt gewesen. Ein Projekt, das auf die Sicherheitsbedürfnisse großer Mehrheiten in der Bevölkerung Rücksicht nimmt.

Diese Rücksichtnahme auf die Sicherheitsbedürfnisse großer Bevölkerungsmehrheiten hat mehrere Aspekte, ich nenne hier nur drei.

Erstens: Ohne Zweifel hat Sozialpolitik etwas mit Gerechtigkeit zu tun. Man sollte diesen Aspekt allerdings nicht überschätzen, denn auch die These, dass Sozialpolitik dazu da ist, damit die Menschen sich über Ungerechtigkeiten weniger aufregen, hat vieles für sich. Zweitens: Sozialpolitik soll den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die Kohäsion der Gesellschaft fördern. Drittens: Sozialpolitik – und das wird selten diskutiert – hat einen Rückbezug auf Politik. Wenn sie eine Gesellschaft wenigstens mit einem Mindestmaß an sozialer Sicherheit ausstatten, wenn sie ein sozialpolitisches Institutionssystem schaffen und erhalten, das den Menschen die sichere Erwartung vermittelt, dass sie, wenn sie abstürzen, nicht ins Bodenlose stürzen, dann ermöglichen sie damit Politik selbst. Politik ist sehr grundlegend darauf angewiesen, dass die Gesellschaft derer, die die Politik betrifft, nicht in panischer Angst stecken bleibt. Die Handlungsspielräume, die man durch Sozialpolitik den Menschen vermittelt, sind zugleich Handlungsspielräume, die ein sozialpolitisches Reformprojekt selbst bitter nötig hat, um längerfristige Ziele zu erzielen.

Die gegenwärtige Situation in den meisten europäischen Ländern dagegen läuft, wenn ich es recht sehe, auf eine gewissermaßen perverse Revolutionssituation hinaus. Eine kleine Gruppe meint, im Besitz besseren Wissens zu sein und sich über die Bedürfnisse, Interessen, Wünsche erheblicher Minderheiten, wenn nicht sogar Mehrheiten hinwegsetzen

zu können. In vielen Ländern Europas hat man zur Zeit das weit verbreitete Gefühl einer Verschwörung der politischen Eliten gegen den Rest der Gesellschaft. Es äußert sich dies in politischer Orientierungslosigkeit, es äußert sich dies im Verlust von politischer Heimat, so es das überhaupt noch gegeben hat, und es äußert sich dies in stark zunehmenden Zahlen von Nichtwählern.

Was folgt daraus für die Sozialdemokratie? Die Sozialdemokratie muss auf Ungleichheitsgefühlen, auf dem Bewusstsein von Benachteiligungen aufbauen, um für ihr Anliegen den politischen Anstoß zu finden. Und sie muss Ungleichheitstatbestände in der Gesellschaft sozial-strukturell erklären. Das bedeutet, sozialdemokratische Politik muss Interpretationen von Ungleichheit anbieten, die die Ursachen der Ungleichheit nicht bei den Leuten suchen. Das ist ein methodisches Postulat, kein moralisches. Sie können im Einzelfall mit Schuldzuweisungen an die Armen – ihr seid arm, weil ihr selbst dran schuld seid – möglicherweise den Nagel auf den Kopf treffen, aber Sie können damit keine sozialdemokratische Politik machen.

Was waren nun die entscheidenden Konfliktlinien, an denen sich die Sozialdemokratie im Grunde über 100 Jahre lang orientiert hat? Ich denke, es waren im Wesentlichen die folgenden:

Erstens: Die Sozialdemokratie hat in der längsten Zeit ihrer Geschichte einen Zusammenhang zwischen Kapitalverhältnis und Ungleichheit hergestellt. Das bedeutet nicht unbedingt irgendeine Klassentheorie im engeren Sinn, das bedeutet bloß, dass der Unterschied zwischen Eigentum an Produktionsmitteln haben oder Eigentum an Produktionsmitteln nicht haben und daher Arbeitskraft sein im wesentlichen gleichgesetzt wurde mit den Unterscheidungen oben/unten, arm/reich, privilegiert oder nichtprivilegiert. Insgesamt führte dies in der Sozialdemokratie zu einer traditionell sehr starken Konzentration der politischen Aufmerksamkeit auf den Arbeitnehmer-Status. Traditionell dagegen ist die Sozialdemokratie eher schwach in der systematischen Berücksichtigung von Anliegen, Problemen, Defiziten, die vom Klassenverhältnis nicht abgedeckt werden und die, in einer modernen Sprache, vom Arbeitsmarkt gewissermaßen sehr weit weg liegen. Erste Probleme bekam die Sozialdemokratie mit ihrer Fokussierung auf die Arbeitnehmerschaft mit dem zunehmenden Wohlstand derselben. Man könnte also sagen, dass sie Probleme aufgrund ihres eigenen Erfolgs bekam. Mitte/Ende der 60er Jahre wurden diese Probleme allerdings noch dadurch überdeckt, dass der Keynesianismus zur dominanten Ideologie der Sozialdemokratie wurde und diese Probleme zudeckte. Man konnte in der kurzen Phase der Dominanz keynesianischen Gedankenguts im allgemeinen Interesse höhere Löhne fordern. Heute ist es sehr, sehr schwer, sich für höhere Lohnforderungen nicht gleich entschuldigen zu müssen. Das liegt schlicht und ergreifend an der Art und Weise, wie heute in der Gesellschaft Löhne und wie das Gemeinwohl definiert werden. Im übrigen liegt hier im Kern auch der Grund für die zwiespältige Lage der Gewerkschaften in allen westlichen Demokratien.

Zweitens: Alle sozialpolitischen Umverteilungskonzepte wurden im Wesentlichen in einem nationalstaatlichen Rahmen gedacht. Das ist das zweite, wie ich meine entscheidende, konfliktstrukturierende Element. Meiner Ansicht nach sind also zwei entscheidende – wenn nicht sogar die entscheidenden – traditionellen Konfliktlinien erstens die Linie Arbeitnehmer/ Nicht-Arbeitnehmer und zweitens die Linie Inländer/Ausländer.

In diesem Zusammenhang ist es m.E. sinnvoll, das Augenmerk auf drei Entwicklungen zu richten:

Erstens: Wir erleben seit 15, 20 Jahren eine zunehmende Ausdifferenzierung von unterschiedlichen Arbeitsformen. Das bedeutet zunächst einmal die Entwicklung von Arbeitsformen, die mit Standardarbeit, also mit dem berühmten Normalarbeitsverhältnis, in abnehmendem Maße deckungsgleich sind.

Wir erleben zweitens, weniger deutlich aber in Ansätzen, eine merkwürdige Verwischung der Grenze zwischen dem Arbeitnehmer- und dem Arbeitgeberstatus. Einerseits dadurch, dass es in zunehmendem Maße der Fall ist, dass Menschen ihr Einkommen aus mehr als einer Quelle beziehen. Dies ist hier bei uns in der Tat relativ schwach ausgeprägt, wenn Sie aber nach Großbritannien oder erst recht in die USA gehen, finden Sie das viel häufiger. Ich denke, dass man die Effekte dieses Trends auf die Ausbildung von Interessen gar nicht überschätzen kann. Aus mehr als einer Einkommensquelle leben heißt im schlimmsten Fall mehrere Jobs nebeneinander zu haben, im etwas besseren Fall irgendwie Sozialleistungen und Arbeitseinkommen zu kombinieren, und in einem sehr ambivalenten Fall Kapitaleinkünfte und Arbeitseinkünfte zu kombinieren.

Wir erleben drittens einen zunehmend schnelleren Wandel von Lebenslagen. Es stimmt, dass es irreversible Abstürze gibt in der Gesellschaft. Es stimmt, dass es Gruppen gibt, die irreversibel exkludiert sind. Aber, meine Damen und Herren, ich kann nur davor warnen, dies als den Normalfall zu betrachten. Wir haben erst in den letzten 10, 15 Jahren aufgrund neuer Möglichkeiten der Datenerhebung gelernt, dass die Gesellschaft sehr viel flüssiger ist als wir uns das bisher vorgestellt haben. In der Regel kommen Menschen, die in irgendwelche Problemlagen hineingeraten, aus diesen Problemlagen auch wieder heraus. Unter Umständen kommen sie dann wieder mal rein, und wieder raus. Das mögen unterm Strich immer noch unterprivilegierte, unangenehme Lebenslagen sein, hier kommt es nur darauf an: die Lagen ändern sich für die Leute schnell, und die Menschen identifizieren sich mit einer Problemlage, in die sie geraten, in abnehmendem Maße, und zwar realistischerweise. Weil sie die sehr berechtigte Erwartung hegen können, dass sie aus dieser Lage auch mal wieder herauskommen.

All dies, meine Damen und Herren, läuft auf die fundamentale Erschütterung der traditionellen stabilen Interessenprofile hinaus, auf denen sozialdemokratische Politik ein Jahrhundert lang und etwas länger beruhte. Diese Entwicklung untergräbt die Grundlage sozialdemokratischer Politik, nämlich das Ziel, sozial-strukturell bedingte und sozial-strukturell interpretierte soziale Ungleichheit mit Umverteilungsprojekten in nationalstaatlichem Rahmen zu bekämpfen.

Das nationalstaatliche Politikprojekt ist ja schlicht durch Grenzöffnungen bedroht. Es kann gut sein, dass es dieser Aspekt ist, der der Sozialdemokratie und insbesondere den Gewerkschaften am allermeisten zu schaffen macht. Soweit ich es beobachten kann, haben Gewerkschaften und Sozialdemokraten noch nirgendwo ein vernünftiges, kohärentes Konzept gefunden, wie mit der Osterweiterung der EU umzugehen ist. Ein Punkt ist die Auflösung der nationalstaatlichen Verfasstheit sozialdemokratischer Politik in Richtung Transnationalisierung, ein weiterer die Zunahme von regionalen Egoismen. Also sozusagen das Schrumpfen der Räume, in denen man noch bereit ist, „wir“ zu sagen und für dieses „wir“ wenn es sein muss auch finanziell einzustehen. Denken Sie einerseits an das Aufkommen regionaler Egoismen im Sinne der schüchternen Versuche einzelner reicher deutscher Bundesländer, den Länderfinanzausgleich zu kündigen. Denken Sie an die sehr viel weniger schüchternen Versuche in einigen europäischen Staaten, wo die reichen Regionen schlicht und einfach immer wieder den Versuch machen, sich vom ärmeren Rest abzukoppeln. Und denken Sie nicht zuletzt auch daran, dass im Zuge der Osterweiterung Regionen in die EU kommen, die nachhaltig und bis auf weiteres bettelarm sind. Eine Ungleichverteilung, die nichts mehr damit zu tun hat, ob jemand Arbeiter ist oder nicht, sondern einfach damit, dass einer in der Region XY lebt. Eine solche Neudefinition von kollektiver Identität und von Benachteiligungsbewusstsein entzieht der Politik der Sozialdemokratie eines ihrer Standbeine.

Und nun zur Frage, was zu tun ist. Die längste Zeit habe ich persönlich mich mit der Kunstfigur einer optionenfreundlichen Politik beholfen, also mit der Formulierung: Die Gemeinsamkeit der Menschen wird zunehmend darin bestehen, dass jeder etwas anderes

will. Von der Metaebene her betrachtet ist diese Diagnose sicher stimmig. Die Frage, ob und wie man mit dieser Diagnose Politik machen kann oder nicht, das möchte ich der Diskussion überlassen.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

() Georg Vobruba lehrt Soziologie an der Universität Leipzig.*

WOLFGANG MERKEL

SOZIALE GERECHTIGKEIT UND SOZIALSTAATLICHE REFORMNOTWENDIGKEITEN (*)

Ich bedanke mich für die Einladung und freue mich, einige Gedanken zum Thema "Staatliche Steuerung – private Eigenverantwortung. Welchen Sozialstaat wollen wir?" in diesem Rahmen vorstellen zu dürfen. Und ich hoffe, dass mein Beitrag auch Stoff für Kontroversen gibt. Wenn wir uns die Frage, welchen Sozialstaat wir in der Zukunft wollen, beantworten wollen, müssen wir, so meine ich, mindestens drei weitere Fragen beantworten:

Die erste Frage ist eine, die SozialwissenschaftlerInnen eine normative Frage nennen, nämlich: Welchen Werten oder welchen Wertorientierungen soll sozialstaatliches Handeln folgen?

Die zweite Frage ist gewissermaßen eine empirische: Welche Nachteile und welche Vorteile sollten wir bei den unterschiedlichen Sozialstaatsmodellen beachten; wie können wir die Nachteile, die wir mittlerweile längst erkannt haben, überwinden; und welche Vorteile sollten wir zu erhalten suchen?

Die dritte zu beantwortende Frage wird eine handlungsorientierte, pragmatische sein, nämlich: Welchen Logiken sollte eine Reform des Sozialstaates folgen, wenn sie zukunftsfest für die nächsten Jahrzehnte sein will?

Zur ersten Frage, der nach den Wertorientierungen sozialstaatlichen Handelns: Wir haben es mit der geradezu paradoxen Situation zu tun, dass die Sozialdemokratie, die das Adjektiv „sozial“ in ihrem Namen führt, im Grunde keine Gerechtigkeitstheorie von Rang hervorgebracht hat. In der internationalen Diskussion dominieren einerseits liberale, andererseits kommunitaristische Gerechtigkeitstheorien. Aber ich meine, das muss Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten nicht verzagt machen. Es gibt mindestens zwei Theoretiker, von denen wir uns sehr gut Rat holen können: John Rawls, der vielleicht nicht ganz zutreffend als Liberaler bezeichnet wird, und der Ökonom und Nebelpreisträger Amartya Sen.

Keine Sorge, ich will hier keine akademische Debatte lostreten, aber ich will bestimmte Punkte herausgreifen, von denen ich meine, dass sie uns durchaus bei unseren Wertorientierungen inspirieren können.

Fünf Punkte sprechen dafür, dass wir uns an diesen beiden Wissenschaftlern orientieren könnten:

- Sie beziehen sich, und das wird von der Sozialdemokratie manchmal mit Scheu betrachtet, auf das Individuum als den letztendlichen Adressaten ihrer Überlegungen. Ihre gerechtigkeitstheoretischen Überlegungen sind auf die Frage fokussiert, ob Sachverhalte, Maßnahmen usw. aus Sicht des Individuums gerecht sind. Ich meine, dass das deshalb eine sehr triftige und für unsere pluralistische, heterogener werdende Gesellschaft passende Argumentation ist.
- Sie rücken beide in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen, dass es aus gerechtigkeitstheoretischer Sicht darum geht, die individuellen Wahlmöglichkeiten zu steigern und die individuellen Lebenschancen zu fördern.
- Der Liberale John Rawls bietet in einem seiner Gerechtigkeitssätze ein Argument an, das zu weitreichenden Umverteilungen jenseits des Marktes durch den Staat führen könnte. Er sagt nämlich, dass wir alle Politiken auch daran prüfen müssen, ob sie zum Nutzen der am wenigsten Privilegierten in einer Gesellschaft sind oder nicht.
- Insbesondere mit Amartya Sen lassen sich Politiken begründen, die, wie Bildung, Arbeitsmarktinklusivität und aktivierende Sozialstaatsangebote, die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften sichern und der Sozialdemokratie besondere Profilierungschancen gegenüber konservativen und neoliberalen Parteien bieten. Die Betonung der Bildungspolitik im heutigen Referat von Gösta Esping-Andersen geht

genau in diese Richtung. Bildung erhöht Lebenschancen; Bildung erhöht Wahlchancen; Bildung erhöht die Chance auf Einbindung in den Arbeitsmarkt.

- Wenn wir das Individuum in seinen Möglichkeiten, Lebenschancen zu entwickeln, stärken wollen, dann müssen wir in Teilen – ich sage sehr bewusst in Teilen – die kontinentalen Sozialstaaten von der Nachsorge hin zur Vorsorge umorientieren. Die a priori fair verteilten Lebenschancen stärken mehr die soziale Mobilität der weniger Privilegierten und versprechen eher die generationell vererbten Armutsfallen aufzubrechen als der nachsorgende Sozialstaat a la Bismarck. Das heißt natürlich nicht, dass die Renten abgeschafft werden sollen. Es heißt nicht einmal, dass sie notwendigerweise reduziert werden sollen. Wir müssen aber das Verhältnis von sozial kompensierenden und sozial investierenden Aufgaben überdenken.

Ich möchte im Folgenden auch auf fünf Ziele eingehen, die eine gerechtigkeitsorientierte Politik verfolgen muss.

- Das erste Ziel heißt Zugangsgerechtigkeit. Dabei geht es darum, einen gleichen Zugang zu gesellschaftlichen Grundgütern zu ermöglichen. Solche sind politische Teilhabe, aber auch Pflege und Schutz der Gesundheit, Bildung, Ausbildung und Arbeit.
- Das zweite Ziel ist eine unbedingte Vermeidung von Armut. Armut verletzt die individuelle Würde und verhindert die Ausbildung von Lebenschancen. Armutsquoten wie etwa in den USA, aber auch in Blairs Großbritannien sind aus einer gerechtigkeits-theoretischen Sicht nicht akzeptierbar.
- Eine gerechtigkeitsorientierte Politik hat drittens auch die Pflicht, die „soziale Vererbung“ von Armut zu verhindern. Das Bildungssystem muss unbedingt schon im Vorschulalter erste, dann aber immer wieder zweite und dritte Chancen zulassen und fest institutionalisieren.
- Viertens: Die Gleichheit der Lebenschancen verlangt zentral die Inklusion in den Arbeitsmarkt, die Möglichkeit aller zur Teilhabe an der gesellschaftlichen Erwerbsarbeit. Denn hier wird nicht nur über Einkommen, sondern auch über Status, Prestige und Integration des Einzelnen in die Gesellschaft entschieden. Die Teilhabe an der Erwerbsarbeit ist daher nicht nur eine Frage der Einkommenssicherung, sondern sie ist auch entscheidend für den Schutz der Würde des Einzelnen und die Chancen für ein selbstbestimmtes Leben. Plakativ formuliert heißt das: Passive Elemente des Sozialstaats müssen da, wo sie Beschäftigungswachstum verhindern, zurückgedrängt werden.
- Zum fünften Gerechtigkeitsziel, der Reduzierung von Einkommensunterschieden, möchte ich provozierend hinzufügen: Dieses fünfte Ziel ist dann nicht so wichtig, wenn die ersten vier Punkte weitgehend erfüllt sind. Wenn tatsächlich gleiche Chancen bestehen würden, dann könnten wir sogar davon sprechen, dass Ungleichheiten gerechtfertigt sind. Dann könnte akzeptabel sein, dass Eigenverantwortung, Eigeninitiative, Leistung – wie auch immer wir es nennen wollen – tatsächlich zu Ungleichheiten führen. Ich füge aber sofort hinzu: Ob immer der Markt der Schiedsrichter darüber sein kann, was Leistung ist, ist noch eine zu diskutierende Frage.

Kommen wir nun zur empirischen Frage: Wie gerecht ist das so genannte kontinentale Sozialstaatsmodell wie es etwa in Österreich, Deutschland, Frankreich oder Belgien existiert und das ich – vielleicht auch etwas überzogen – als „bismarckianischen Sozialversicherungsstaat“ bezeichne? Mein Argument ist: Dieser Sozialstaat bewirkt gerade weil er ein Sozialversicherungsstaat ist eine vergleichsweise geringe Inklusion in den Arbeitsmarkt. Nicht zuletzt deswegen, weil im Vergleich zu den skandinavischen Sozialstaaten die Frauenerwerbsquoten relativ gering sind. Und es ist ein gerechtigkeits-theoretischer Skandal ersten Ranges, dass die Arbeitslosigkeit, anders als in den angelsächsischen Ländern und vor allen Dingen auch anders als in den skandinavischen Ländern, geprägt ist durch Langzeitarbeitslosigkeit. Die meisten kontinentalen Sozialstaaten haben einen hohen Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit. In der Bundesrepublik etwa ist fast jeder/jede zweite Arbeitslose langzeitarbeitslos. Mein Argument ist hier: Das Sozialversicherungsprinzip verhindert Beschäftigungswachstum in den weniger

qualifizierten Dienstleistungsbereichen – da, wo uns alle ArbeitsmarktforscherInnen sagen, dass ein großes Potenzial an Arbeitsmöglichkeiten vorhanden ist.

Ich möchte noch etwas hinzufügen: Wenn ich sage, dass die Inklusion in den Arbeitsmarkt extrem wichtig ist, dann meine ich damit nicht Inklusion um jeden Preis. Einbindung in den Arbeitsmarkt verhindert nicht automatisch Armut. Das wissen wir von den angelsächsischen Ländern, die uns das Phänomen der „working poor“ vor Augen führen. Meine Schlussfolgerung ist: Wir müssen nicht nur von den sozialkonsumtiven Ausgaben zu den sozialinvestiven Ausgaben umschichten, sondern wir müssen aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit massiv vorantreiben.

Wie setzen wir nun einen Sozialstaat, wie ich ihn aus gerechtigkeits-theoretischer Sicht skizziert habe, um? Wie kommen wir zu einem Sozialstaat, der stärker steuerfinanziert ist, der stärker soziale Dienstleistungen bereitstellt und der drittens das bricht, was als Verfestigung der sozialen Herkunft mittlerweile empirisch relativ gesichert festgestellt worden ist? Meine übergreifende These ist, dass ein solches politisches Programm folgenden drei Logiken folgen muss: einer normativen Logik, die ich nach Rawls als „Logik der Fairness“ bezeichnen möchte; einer ökonomischen Logik, die sichert, dass dieses Programm nicht wirtschaftlichen Effizienzen widerspricht; und nicht zuletzt einer politischen Logik, die die breite Unterstützung des Sozialstaates durch die Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt, die in gewissem Sinne auch die Mehrheitsfähigkeit des Programms sichert. Sonst wird die Sozialdemokratie zu einer Partei, die wunderbare Konzepte ausarbeitet, aber realpolitisch irrelevant ist.

Eine Anmerkung zur Fairness-Logik: Sie muss absichern, dass die Bevölkerung wahrnehmen kann, dass ein politisches Programm fair ist. Das heißt, dass die Möglichkeiten zu so genanntem „Trittbrettfahren“ gering gehalten werden und dass die Bürgerinnen und Bürger davon ausgehen können, dass alle anderen in solidarischer Weise denselben Regeln folgen. Es heißt aber auch, dass die sozialstaatlichen Maßnahmen nicht diskriminierend sein dürfen, dass also Bedürftigkeitsprüfungen, die zwangsläufig Diskriminierungscharakter haben und Bürokratisierung befördern, möglichst gering gehalten werden sollen.

Zur ökonomischen Logik: Sozialstaatliche Reformen müssen sich auch daran orientieren, dass sie die wirtschaftliche Logik nicht beschädigen. Sie dürfen wirtschaftliche Innovation nicht behindern, sie dürfen Beschäftigungswachstum nicht behindern, sie dürfen nicht die Prosperität hemmen. Und hier noch einmal mein Argument: Ein Sozialstaat, der wesentlich über Lohnnebenkosten finanziert wird, hemmt und beschädigt diese ökonomische Logik, und zwar mehr als jener Wohlfahrtsstaat, der die skandinavischen Länder prägt, und auch mehr als jener marginale Wohlfahrtsstaat, den wir in der angelsächsischen Welt beobachten können. Die ökonomische Logik spricht also ganz stark gegen unsere gegenwärtige Konstruktion des Sozialstaats.

Die politische Logik muss vor allen Dingen eine breite Unterstützung des Sozialstaats durch die Bevölkerung bringen. Dies bedeutet insbesondere, die Mittelschichten zu gewinnen. Sie sind die kritische WählerInnenmasse jeder Sozialstaatsunterstützung. Unter den Mittelschichten dominiert häufig das Kalkül, dass sie mehr „einzahlen“ als sie „herausbekommen“. Gleichwohl können sie gemäß dem Rationalitätskalkül unter folgenden drei Bedingungen für die Unterstützung des Sozialstaats gewonnen werden:

- Die sozialstaatlichen Leistungen müssen leicht zugänglich sein.
- Sie müssen eine gute Qualität haben und zukunftsfest sein.
- Und sie müssen einen glaubhaften Versicherungsschutz für dramatische Veränderungen oder Wechselfälle des Lebens auch für Besserverdienende bieten. Die Frage der Krankenversicherung spielt in diesem Zusammenhang eine besonders wichtige Rolle.

Zusammenfassend gesagt:

Auch unter den Bedingungen einer forcierten Globalisierung und Individualisierung können marktwirtschaftliche Gesellschaften sozial gestaltet werden. Der viel zu häufig strapazierte Verweis auf die globalen Rahmenbedingungen darf nicht als Alibi für ausbleibende Reformen des Sozialstaats dienen, denn die Handlungsspielräume sind erheblich. Erwähnen möchte ich in diesem Zusammenhang aber schon, dass neben den von Gösta Esping-Andersen erwähnten endogenen Herausforderungen an den Sozialstaat auch ein von außen kommendes, exogenes Problem zu lösen ist. Nämlich dass die Steuerbasis, dort wo es um Kapitalbesteuerung oder um Einkommenssteuer geht, erodiert.

Grundsätzlich kann man aber auch sagen, dass die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten durchaus (auch endogen bedingten) Reformbedarf aufweisen. Aus ökonomischer und gerechtigkeits-theoretischer Sicht sind m.E. die Konzeptionen der skandinavischen Sozialstaaten, insbesondere Schweden und Dänemark, beachtenswerte Reformmodelle. Sie sind stärker steuerfinanziert, belasten den Faktor Arbeit weniger, als wir das in Deutschland und Österreich tun, und sind mehr auf die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen hin orientiert. Und schließlich ist ein „ermöglichender“ Sozialstaat, der Bildungschancen bereitstellt, Armut verhindert, Erwerbsarbeit garantiert und soziale Aufstiegschancen öffnet, gerechter und zukunftsfester als die konservative Orientierung an bismarckianischen Strukturen.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

() Wolfgang Merkel lehrt Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg.*