Frank Nullmeier

AUF DEM WEG ZUM VORSORGENDEN SOZIALSTAAT? NEUE GERECHTIGKEITSDEBATTE UND DIE PERSPEKTIVEN DER SOZIALPOLITIK

Die letzten Jahre sind nicht nur von zahlreichen sozialpolitischen Reformen gekennzeichnet, sondern auch von einer neuen politischen Sprache, von einer neuen sozialpolitischen Rhetorik (vgl. Kildal/Kuhnle 2005; Lessenich 2003; Möhle 2001; Taylor-Gooby 2005). An erster Stelle wäre hier sicherlich der Aufstieg des Wortes „Eigenverantwortung" zu nennen. An Eigenverantwortung wird sehr häufig appelliert, Eigenverantwortung wird von Bürgern und Bürgerinnen eingefordert. Daneben ist seit Mitte der 1990er-Jahre ein anderer, völlig neuer Begriff aufgetaucht: die Generationengerechtigkeit. Dieser Begriff steht im Kontext einer noch weiter gehenden Veränderung im Bereich der Gerechtigkeitsterminologie. Zu der altbekannten sozialen oder Verteilungsgerechtigkeit sind in den letzten Jahren mit Teilhabegerechtigkeit, Chancen-, Bildungs-, Teilnahme-, Geschlechter-, Familien- und Befähigungsgerechtigkeit neue Gerechtigkeitsbegriffe hinzugetreten (vgl. Leisering 2004; Butterwegge 2005). So ergeben sich auch überraschende Entgegensetzungen. Generationengerechtigkeit steht auf einmal gegen Verteilungsgerechtigkeit, und auch Solidarität und Gerechtigkeit scheinen keineswegs mehr zwingend zusammen zu gehören. Neu ist auch die Konzentration auf Inklusion und Exklusion, Teilhabe und Teilhabegerechtigkeit, auf Pflicht, Verantwortung und Verpflichtung, etwa im Kontext des Mottos „Fördern und Fordern". Auch der Sozialstaat selbst erhält immer neue Attribute. Nachdem der „aktivierende Sozialstaat" lange Zeit als Innovation galt, wird heute von „investiver Sozialpolitik" und „vorsorgendem Sozialstaat" gesprochen. Diese sprachlichen Veränderungstendenzen sind in Deutschland stärker ausgeprägt als in Österreich, aber die politische Semantik weist in beiden Ländern in die gleiche Richtung.

Der Beitrag stellt im ersten Teil die neue Gerechtigkeitsdebatte vor, befragt die Begriffe auf ihren normativen Gehalt und die mit ihnen assoziierten sozialpolitischen Maßnahmen, um zu einer Beurteilung ihres politischen Stellenwertes zu gelangen. Warum gewinnt diese neue Rhetorik an Boden und was bedeuten die einzelnen Begriffe? So wird gezeigt, dass Eigenverantwortung ein in sich nicht schlüssiges Konzept ist, dass Aktivierung dort, wo sie sich bemüht, Befähigungen und Bereitschaften zu erhöhen, zur Selbst-Überforderung der Politik führt und die Betroffenen doch allein lässt, und dass die Rede von Teilhabe und Teilhabegerechtigkeit Lebensstandardsicherung zugunsten von Grundsicherung und privater Vorsorge abwertet. Der vorsorgende Sozialstaat zielt darauf, durch Bildungspolitik Sozialpolitik überwinden zu können bzw. durch Verbesserung der kognitiven Ausgangsbedingungen aller Jugendlichen in Zukunft sozialpolitische Kosten zu reduzieren. Der Boom der Themen Bildung, Kinder und Familie kündigt dabei einen sozialpolitischen Durchbruch an, da das traditionell unterbewertete Feld der Bildung nun endlich zur Sozialpolitik und zur Sozialstaatlichkeit gerechnet wird. Die Konzeptionen des investiven und des vorsorgenden Sozialstaates verleiten aber auch dazu, nachsorgende Sozialpolitik, vor allem Alterssicherung, Pflege und Sozialarbeit weniger wichtig zu nehmen. Und schließlich ist Generationengerechtigkeit ein schillernder Begriff, der höchst unterschiedliche Bedeutung erhält, wenn Altersklassen oder aber Alterskohorten oder zukünftige Generationen gemeint sind.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

1. GENERATIONENGERECHTIGKEIT

Generationengerechtigkeit ist eine Begriffserfindung. Zwar gibt es die Formel „Gerechtigkeit für zukünftige Generationen“ schon seit Zeiten der Ökologiebewegung, doch das Wort „Generationengerechtigkeit“ taucht im politischen Sprachraum in Deutschland erst 1997 auf und wird dort im Kontext der Rentendebatte wirksam (vgl. Nullmeier 2004; Nullmeier/Wrobel 2005). Inzwischen hat es sich zu einem der meistgebrauchten politischen Begriffe entwickelt und wird in vielfältigen Kontexten von der Sozialpolitik bis zur Wirtschafts-, Haushalts- und Familienpolitik benutzt. Dabei ist jedoch die Vielschichtigkeit dieses Begriffs zu beachten: Wir können Generationen zunächst als Altersklassen verstehen, Gruppen gleichen Alters, die heute parallel nebeneinander leben, die Gruppe der Alten, der Mittleren und der Jungen. Und insofern bedeutet ein Generationskonflikt oder ein Konflikt um die generationelle Gerechtigkeit eine Auseinandersetzung zwischen den heute Alten und den heute Jungen. Der Begriff Generationengerechtigkeit bezeichnet aber oft auch etwas ganz anderes. Unter Generationengerechtigkeit kann ebenso verstanden werden, dass alle heute lebenden Personen allen zukünftig Lebenden gegenübergestellt werden, wie es in der Formel von „Vorsorge für zukünftige Generationen“ der Fall ist. Eine dritte Variante ist aber politisch von noch größerer Bedeutung. Dort wird nicht auf Altersklassen, sondern auf Alterskohorten abgestellt. Unter Alterskohorten versteht man Personen, die in denselben Jahren geboren sind, also beispielsweise die Alterskohorte der zwischen 1950 und 1960 Geborenen. Eine Kohortenbetrachtung analysiert, wie sich diese Geburtsjahrgänge im Laufe der Zeit entwickeln. Und folglich vergleicht man unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit den gesamten Lebenslauf der zwischen 1950 und 1960 Geborenen mit dem Lebenslauf der 1930 bis 1940 Geborenen und versucht auf diese Art und Weise Ungleichheiten oder Gleichheiten festzustellen. Entsprechend kommt es dann zu Fragen, ob die Kriegsgeneration nicht doch zugleich eine privilegierte Generation ist, weil sie vom Wirtschaftswunder weit stärker profitiert hat als das für die Generation der in den 1980er-Jahren Geborenen der Fall ist und sein wird. Die politische ebenso wie die fachwissenschaftliche Diskussion zeigen jedoch, dass es höchst schwierig ist, für Alterskohortenvergleiche angemessene Maßstäbe zu finden. Man fällt im Grunde genommen zurück auf die Vorstellung, dass es keine Ungleichheiten zwischen Alterskohorten geben sollte oder dass die jeweils folgende Alterskohorte besser gestellt sein sollte – ganz im Sinne des Mottos „damit es unsere Kinder einmal besser haben“. Da jedoch besondere Privilegierungen in der Vergangenheit nicht aufzuheben sind, ist eine allgemein wirtschaftlich verschlechterte Situation in der Generationenbetrachtung immer eine „Ungerechtigkeit“. Generationengerechtigkeit zu definieren, ist schon sehr schwer, sie herzustellen – aufgrund der Nicht-Veränderbarkeit der Vergangenheit – eine unlösbare Aufgabe. In der Rentenpolitik ist man angesichts der Schwierigkeiten, einen klaren Maßstab zu gewinnen, von dem Begriff Generationengerechtigkeit inzwischen wieder abgewichen und hat sich auf den wesentlich weniger anspruchsvollen Begriff der „Nachhaltigkeit“ als Zielsetzung der Alterssicherungspolitik eingelassen, denn dieser lässt sich ganz einfach als finanzielle Sicherheit des Rentensystems (um)definieren.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

2. EIGENVERANTWORTUNG

Eigenverantwortung ist ein seit langem in sozialpolitischen Zusammenhängen eingeführtes Wort, es hat jedoch einen Wiederaufstieg in den letzten Jahren erlebt. Was meint Eigenverantwortung? Die Problematik liegt darin zu bestimmen, was unter den Bedingungen einer modernen hochgradig vernetzten Gesellschaft noch eigenständig oder selbständig verantwortet werden kann. Machen wir das am Beispiel der Alterssicherung klar. Was kann es heißen, eigenständig für sein Alter vorzusorgen? Es setzt voraus, dass man in der Lage ist, über einen sehr langen Zeitraum relativ hohe Summen zurückzulegen und einen Mechanismus zu finden, der es ermöglicht, diese Summen zu einem bestimmten Zeitpunkt, sagen wir mit 65 oder 67, möglichst als monatliche Dauerzahlung wieder zugänglich zu machen. Kann man das wirklich eigenständig bewerkstelligen und verantworten? Zunächst ist verlangt, dass man über eine ständige Einkommensquelle verfügt, dass der Arbeitsplatz und Beruf erhalten bleibt, dass die Branchenentwicklung so aussieht, dass dieser Beruf überhaupt noch gebraucht wird, dass er nicht durch technologische Veränderungen vollkommen „überflüssig“ und dass die Qualifikation, auf die sich die Berufstätigkeit stützt, durch Veränderungen organisatorischer Art nicht hinfällig wird. Erforderlich ist auch, dass es keine derart großen Nachfrageschwankungen gibt, dass das Unternehmen, die Branche, die Berufsorientierung aus dem Markt ausscheiden oder eine derart schlechte Situation erzeugen, dass mit Einkommensverlusten oder gar Arbeitslosigkeit zu rechnen ist. Der/die Einzelne ist also abhängig von der Berufsentwicklung, von der Branchenentwicklung, von der Marktentwicklung, von Preisdifferenzen am Markt, vieles hängt von situativen, sagen wir ruhig: glücklichen Umständen am Markt ab. Wenn man noch hinzurechnet, dass die Möglichkeit, monatlich Geld zurückzulegen, auch von familiären Umständen und der persönlichen Gesundheit abhängt, ist eine Menge an Einflussfaktoren auf die Fähigkeit zur ständigen Spartätigkeit gegeben, die nicht in der Verantwortung des/der Einzelnen liegen. Auf der anderen Seite ist zudem noch ein Mechanismus erforderlich, um das Geld aus der aktiven Erwerbsphase in die Zeit des Rentenalters zu transferieren. Sicherlich kann Eigenverantwortung nicht heißen, das Geld in einen Sparstrumpf zu stecken, es verlangt jenseits des Umlageverfahrens der gesetzlichen Rentenversicherung eine Form der privaten Geldanlage. Was dann aber nach der Wahl einer geeigneten Finanzeinrichtung nicht mehr eigen verantwortet werden kann, ist die Finanzmarktentwicklung und die Fähigkeit des Unternehmens, Erträge zu erwirtschaften und sich im Markt zu halten. Man hängt von Banken, Investmentfonds, Finanzdienstleistern aller Art ab und den Entwicklungen auf Finanzmärkten über einen Zeitraum von 30 bis 45 Jahren. Die vermeintlich eigenverantwortliche, eigenständige Altersvorsorge hängt ab von einer Vielzahl von Marktentwicklungen – sowohl auf Seiten der Märkte, die die Berufstätigkeit betreffen, als auch auf Seiten der Finanzmärkte. Eigenverantwortung ist daher in hohem Maße Fremdverantwortung. Und es ist eine Fremdverantwortung, die nicht durch kollektiv politisches Handeln gesteuert werden kann. Vieles wird hier der Marktsituation überlassen und nicht der politischen Gestaltung. Angesichts dieses hohen Maßes an Fremdverantwortung über einen sehr langen Zeitraum ist es sicherlich eine Überforderung zu sagen: Sorge für dich selbst, übernehme eigenständig Verantwortung. Aber auch die erhoffte Staatsentlastung durch mehr Eigenverantwortung seitens der BürgerInnen tritt nicht unbedingt ein. Denn der Staat muss die Eigenverantwortung bei der/dem BürgerIn zunächst erzeugen, er muss ihn/sie befähigen, für sein/ihr eigenes Alter, um bei diesem Beispiel zu bleiben, vorzusorgen. Dies erfolgt durchaus so z.B. bei der in Deutschland 2001 eingeführten staatlichen Förderung privater Altersvorsorge, der nach dem damaligen Bundesarbeitsminister benannten „Riester-Rente“. Die Orientierung auf den

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

unübersichtlichen Märkten für Finanzprodukte verlangt jedoch zusätzlich ein verstärktes und unabhängiges Beratungsangebot. Auf Seiten der BürgerInnen setzt es eine gestärkte Bereitschaft zur langfristigen Vorsorge voraus. Wie wir durch die zunächst sehr geringe, inzwischen zwar verstärkte, aber immer noch begrenzte Nachfrage nach der „Riester-Rente“ und durch ähnliche Erfahrungen in Österreich wissen, erreicht diese Befähigung zur Eigenverantwortung nur einen bestimmten Teil der Bevölkerung. Die Veränderungen der gesetzlichen Rentenversicherung setzten aber voraus, dass letztlich die gesamte Bevölkerung Eigenvorsorge fürs Alter leisten muss. Eine Befähigung dazu müsste ein viel größeres Maß erreichen, ohne gleich in eine Pflichtveranstaltung, ein Obligatorium überzugehen. Angesichts eines enormen Verschuldungstandes, bei über zehn Prozent der bundesdeutschen Haushalte liegt Überschuldung vor, ist nicht vorstellbar, wie diese Befähigung aussehen soll. Denn politisch müssten Schritte eingeleitet werden, die auch überschuldeten Haushalten den Weg zur eigenständigen Altersvorsorge eröffnen. Noch ist nicht abzusehen, wie das gelingen soll. Der wahrscheinlichere Weg ist, dass diese Haushalte in den Bereich der bedarfsorientierten Grundsicherung geraten werden und damit einem steuerfinanzierten System unterliegen. Dann ist aber im Bereich der Altersvorsorge gerade der Eigenvorsorgemechanismus einer gesetzlichen Rentenversicherung, der Beitragsleistungen voraussetzt, um eine Rentenleistung zu erhalten, zerstört. Wer weiß, dass er/sie höchstwahrscheinlich in die Grundsicherung fällt, hat keinerlei Anreiz mehr, im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung zu verbleiben. Statt mehr Eigenvorsorge erreicht man dann am Ende weniger Eigenvorsorge.

3. TEILHABE

Der Begriff „Teilhabe“ und „Teilhabegerechtigkeit“ bildet zusammen mit „Exklusion“ und „Inklusion“ ein begriffliches Aufsteigerpaar (vgl. Bartelheimer 2005). In der Europäischen Union sind Fragen der Armut in den letzten Jahren aufgrund der Einflüsse aus dem französischen Sprachraum und der Armutsforschung als Situation der Exklusion definiert worden. Um nicht nur die Ressourcenarmut zu erfassen, sondern die Gesamtheit der Armut ausmachenden Lebenslagen, wird der Begriff Exklusion zudem benutzt um anzudeuten, dass eine Integration, eine Inklusion in zentrale gesellschaftliche Bereiche wie Arbeitsmarkt, Bildung, Kultur, Politik und Konsum nicht gelingt und dass darin der Kern des Armutsphänomens besteht (vgl. Böhnke 2005). Der positive Gegenbegriff zur Exklusion ist im wissenschaftlichen Feld Inklusion, in der öffentlichen Diskussion Teilhabe. Bei Teilhabe handelt es sich um einen sehr alten Begriff, der jedoch erst in den frühen 1950er-Jahren in die sozialpolitische Debatte im Sinne von „Teilhaberechten“ eingeführt worden ist. In einem berühmten Vortrag auf der Staatsrechtslehrertagung 1953 „Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates“ hat Ernst Forsthoff das Konzept der Teilhaberechte eingeführt (vgl. Forsthoff 1976), das in der Folge entgegen der durchaus eher konservativen Zielsetzung bei Forsthoff (vgl. Kersten 2005) fortentwickelt worden ist als Grundbegriff sozialstaatlich orientierter Grundrechtsinterpretation (vgl. u.a. Häberle 1972; Badura 1991). Grundrechte werden dann als Teilhaberechte verstanden, wenn nicht nur der Schutzanspruch des Bürgers/der Bürgerin gegenüber dem Staat gesehen wird, sondern auch der Anspruch, dass der Staat die Nutzung der Grundrechte sichert durch institutionelle Vorkehrungen, die eine Inanspruchnahme des Rechts für alle BürgerInnen ermöglichen (vgl. Murswieck 1992). Teilhaberechte stärkten also die Positionen des Bürgers/der Bürgerin gegenüber dem Staat. Die neuerliche Diskussion über Teilhabe und Teil-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

habegerechtigkeit ist demgegenüber eine weitaus weniger starke Formel zur Unterstützung des Bürgers/der Bürgerin. Teilhabegerechtigkeit wird in einem dichotomen Sinne: Teilhabe oder Nichtteilhabe, In oder Out, Inklusion oder Exklusion. Während der Begriff der Verteilungsgerechtigkeit graduell gefasst war und die gesamte Verteilungsskala von Arm bis Reich umfasste, konzentriert sich der Teilhabebegriff auf die Mindestteilhabe und die Anbindung an ein gesellschaftliches Funktionssystem, aber nicht auf das Ausmaß der Teilhabe an diesem System. Die ganze Verteilungssphäre jenseits der Schlechtgestellten wird durch den Begriff der Teilhabegerechtigkeit nicht mehr erfasst. Teilhabe meint zudem oft nur: Teilhabechancen erhalten oder zur Teilhabe befähigt werden. Teilhabesicherung bedeutete dem gegenüber, dass nicht nur Chancen und Befähigungssituationen geschaffen werden, sondern dass Teilhabe dauerhaft durch politisch-öffentliche Maßnahmen gesichert werden muss. Diese weitgehende Interpretation von Teilhabe als Teilhabesicherung entspricht aber nicht dem öffentlichen Sprachgebrauch, der vorrangig auf (Teilhabe-)Chancengleichheit gerichtet ist (vgl. die Kritik von Forst 2005). Folglich meint Teilhabegerechtigkeit in der Regel die Chance auf Mindestteilhabe am Arbeitsmarkt, am Bildungsprozess, an kulturellen Veranstaltungen, an den politischen Entscheidungsprozessen. Das ist weitaus weniger als vormals mit sozialen Rechten impliziert war.

4. VORSORGENDER SOZIALSTAAT

Unter dem Titel „Vorsorgender Sozialstaat“ wird heute die Fortsetzung der Linie vom aktivierenden über den investiven Sozialstaat bezeichnet. Der vorsorgende Sozialstaat stellt eine Art Themenwechsel dar. Sozialstaatlichkeit wird nicht mehr in erster Linie in den transferbasierten Nachsorgesystemen gesehen, wie der Alterssicherung, der Pflegeversicherung oder auch der Krankenversicherung. Die Aufmerksamkeit richtet sich auf präventive Maßnahmen im Bereich Bildung und Familie. Die Förderung der frühkindlichen Bildung, des gesamten Bildungsprozesses von Kindern, des Aufwachsens in Familien und die Investition in die zukünftige Generation stehen nunmehr im Vordergrund. Das ist zu begrüßen, als der immer sehr eingeschränkte deutsche Sozialstaatsbegriff hier im Sinne des angelsächsischen Welfare State erweitert wird und Bildung nunmehr zu einem zentralen sozialstaatlichen Thema wird. Das Problem an dieser Begriffsänderung scheint nur darin zu liegen, dass nicht immer gesichert ist, dass der nachsorgende Sozialstaat, den es weiterhin geben muss, weil Präventionsmaßnahmen niemals so erfolgreich sein können, dass keinerlei Nachsorge mehr nötig ist, nunmehr in den Hintergrund gerät und Sparpolitiken sich auf die nachsorgende Sozialstaatlichkeit beziehen, während im Bereich der vorsorgenden Sozialpolitik etwas politisch neu in den Vordergrund gerückt wird, das potentiell zusätzliche Finanzen erfordert. Die Interpretation des vorsorgenden Sozialstaates hat zudem eine besondere Wendung genommen, wie man an der Verwendung dieses Begriffs in der aktuellen Grundsatzprogrammdiskussion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands sehen kann. Im Leitsätzepapier vom April 2006 wird wie folgt formuliert: „Nun aber stößt der Sozialstaat, wie wir ihn bislang kennen, an seine Grenzen. Er verfolgt noch zu sehr nachsorgende Ziele. Er kümmert sich zuwenig darum, Krankheiten, Arbeitslosigkeit, Bildungsmangel und Armut von vornherein zu verhindern. Er fördert und aktiviert die Menschen zu wenig.“ Soweit man dem ersten Satz zustimmen kann, so weit sollte man beim zweiten aufhorchen. Denn wieder, wie beim Begriff Eigenverantwortung, wird die Leistung der Vorsorge auf das Individuum verschoben. Der Staat übernimmt die Befähigung

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

zu und die Förderung von individuellen Anstrengungen zur Prävention. Es wird aber zu wenig darauf geachtet, wie die Angebotsbedingungen, die institutionellen Umstände gestaltet sind, die erst Eigenverantwortung im Sinne präventiver Selbstvorsorge möglich machen. Das ist bei dem Thema Arbeitslosigkeit völlig klar. Eine präventive Sozialpolitik im Bereich Arbeitslosigkeit hieße all durch Bildungsmaßnahmen so zu qualifizieren, dass auch alle einen Arbeitsplatz erhalten. Jedoch selbst bei der besten Bildung mag das Angebot an Arbeitsplätzen fehlen. Der vorsorgende Sozialstaat sorgt vor, indem er das Individuum unterstützt, er schafft aber nicht die institutionellen Bedingungen, die es dem Individuum ermöglichen, erfolgreich präventiv wirksam zu werden. Gleiches ließe sich sicher für die Themen Gesundheit, Pflege und Armut anführen. Aber sieht man von dieser Eigenverantwortungsproblematik ab, so bleibt die Themenverschiebung hin zu Bildung und Förderung der Kinder und Jugendlichen eine sicherlich zu begrüßende Entwicklung. Jedoch findet sich gerade diese Entwicklung vorläufig nur auf der Ebene der Semantik. Denn in dem Moment, in dem die Bildung in Deutschland zum bundesweiten programmatischen Kernpunkt aufstieg, wurde durch eine Verfassungsreform die Gesetzgebungskompetenz für diesen Sektor, die Bildungspolitik, auf die Länder verlagert. Der vorsorgende Sozialstaat auf Bundesebene ist ein Sozialstaat, der keine Kompetenzen besitzt. Der vorsorgende Sozialstaat muss folglich ein Sozialstaat auf Länderebene werden, und damit verschieben sich die Gewichte innerhalb der föderalen Struktur noch mehr. Nunmehr ist es die Länderebene, die für Sozialstaatlichkeit sorgen muss.

5. DER BÖSE BLICK DER ELITEN AUF DIE EIGENE BEVÖLKERUNG

Der Nationalstaat ist unter den Bedingungen eines weltweiten Wettbewerbs um Anlage- und Investitionsmöglichkeiten nur noch ein „Territoriumsunternehmer“. Er wird Anbieter einer räumlich bestimmten Einheit mit all dem, was sich in diesem Raum befindet. Als Territoriumsunternehmer muss er diesen Raum nach außen lockend präsentieren für all jene raum-ungebundenen Akteure, die sich vorrangig an sektoral (z.B. ökonomisch) bestimmten Motiven entscheiden. Begreift sich die politische Elite als Anbieter eines Territoriums – zunächst durchaus zum Wohle aller BewohnerInnen desselben – wird sie in der Konsequenz dieses Verständnisses ihrer Politik zu einer Abkehr von traditioneller Sozialpolitik neigen müssen. Denn nunmehr muss der wettbewerbsgeschulte Blick auf alle Faktoren fallen, die die Standortattraktivität erhöhen oder senken können. Das betrifft auch die Bevölkerung: In welchem Umfange ist sie produktiv? Ein wie großer Teil muss aus dem Steuer- und Beitragsaufkommen per Sozialtransfer „subventioniert“ werden? Ist sie hoch qualifiziert und damit tauglich für den internationalen Arbeitsmarkt? Ein Territorialunternehmer wird Politik auch als Personalpolitik verstehen und die eigene Bevölkerung nach dem Grad der Wettbewerbsfähigkeit einstufen. Daraus resultiert die aktuell beobachtbare Politik der Familienförderung, der Schaffung kinderfreundlicherer Bedingungen, daraus folgt eine neue Betonung der Bildungspolitik als Arbeitsmarkt- und vorbeugende Sozialpolitik. Das führt aber auch zu starken Einschnitten bei den Alterseinkünften aus der gesetzlichen Rentenversicherung und zu einer speziell auf Hochqualifizierte ausgerichteten Zuwanderungspolitik. Fragen der sozialen Gerechtigkeit geraten hier sehr leicht in den Hintergrund. Was zählt, ist die Anpassungsfähigkeit auf Weltmärkten und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes, seiner Institutionen und auch der Wettbewerbsfähigkeit eines jeden Bürgers/einer jeden Bürgerin in diesem Land. Dieser böse Blick auf die Wettbewerbsqualifikation der StaatsbürgerInnen ist keineswegs eine reine Elitensicht

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

– er ergreift auch die Bevölkerung. Die sich als wettbewerbstauglich ansehenden BürgerInnen erhoffen sich als Mitglieder neuer globaler Ober- und Mittelschichten überleben zu können und sehen nicht ein, dass sie auf nationalstaatlicher Ebene (finanziell) mitverantwortlich sein sollen für jene, die keinerlei Chance haben, im Globalisierungsprozess mitzuspielen. Sie missbilligen, dass sie jene staatlichen Apparate stützen sollen, die dieses Ausscheiden abfedern und verwalten. Verachtung und Empörung bestimmen ihre Sicht auf jene, die vermeintlich zu langsam, zu unbeweglich, zu wenig eigen bestimmt, zu wenig bemüht sind, um in diesem täglichen Kampf zu bestehen und Anschluss zu gewinnen. Sie bestimmt die Vorstellung, dass alle sich wie sie selbst den Anforderungen zu unterwerfen hätten. Alles wird zu einer Frage eigener Anstrengung und individuellen Geschicks. Leistungsgerechtigkeit in Anlehnung an die Erfordernisse globalisierter Funktionssysteme bildet entsprechend das gerechtigkeitstheoretische Fundament. Dass die Bedingungen erfolgreichen Bemühens auf keinen Fall für alle gegeben sind, wird dabei geflissentlich übersehen. Die global Integrierten entfernen sich zunehmend von den stark national gebunden sozialen Gruppen und jenen, die schon jetzt aus allen Märkten herausfallen. So werden auch jene zunehmend ängstlich, die noch in den lokalen Feldern funktionierender nationaler, regionaler oder lokaler Märkte, in halbwegs integrierten Wohn-, Arbeits- und Beziehungsverhältnissen leben. Doch die Gruppe dieser Traditionalisten schrumpft, und ist gerade dort in Gefahr, wo sie von einer gut situierten Industriefacharbeiterschaft getragen wurde. Denn diese traditionalistischen Milieus mit Vorstellungen von der Kontinuität ihres Lebensstils sehen sich von den neuen Anforderungen, der neuen Wettbewerbssituation, den veränderten Unternehmenskulturen und den neuen Arbeitsmarktgesetzen bedroht. Kommt der Arbeitsplatzverlust im Lebensjahrzehnt nach dem fünfzigsten Geburtstag, erfolgt der schnelle Abstieg Richtung Arbeitslosengeld II samt Bedürfnis- und Vermögensprüfung. „Hartz IV“ ist Symbol des jederzeit möglichen Abstiegs ohne soziale, berufs- und einkommensbezogene Auffanglinie. Es wird für jedermann vorstellbar, innerhalb kurzer Zeit „durchgereicht“ zu werden von einer auskömmlichen Mittelschichtsposition zu einer sozialhilfeanalogen Transferabhängigkeit mit der Verpflichtung, jegliche Arbeit annehmen zu müssen. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hat gerade in den Mittelschichten die Frage auftauchen lassen, wie lange – gemessen an Lebensjahren – sie es schaffen können, im intensiver und globaler werdenden Wettbewerb „mitzuhalten“.

6. POLITISCHE ALTERNATIVEN

6.1. Das bedingungslose Grundeinkommen

Die gesamte neue Rhetorik des Sozialstaates steht unter dem Eindruck des internationalen Wettbewerbs. Die Veränderung des Verhaltens und der Einstellungen der BürgerInnen in Richtung Globalisierungsbefähigung gilt als vorrangiges Politikziel. Es regiert der traurige oder auch böse Blick auf die eigene Bevölkerung: Sie scheint nicht fit genug für den Weltmarkt und die Standortauseinandersetzung zu sein. Sozialpolitik bezeichnet heute alles, was Abhilfe verspricht und die Integration in den Arbeitsmarkt ermöglicht. Gibt es Alternativen zu dieser sozialpolitischen Programmatik und Rhetorik? Ein zentrales Konzept, das einen deutlich anderen Weg vorschlägt, soll deshalb hier vorgestellt und kritisch erörtert werden: das bedingungslose Grundeinkommen. Es wird in der Bundesrepublik Deutschland zwar auch von Seiten wirtschaftsliberaler Ökonomen propagiert in der Tradition Milton Friedmans. Jedoch findet es

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

weit größere Sympathien auf der politischen Linken. Seit Anfang der 1980er-Jahre wird es in verschiedenen Versionen mit ökologischer, arbeitsmarktpolitischer, sozial- und armutspolitischer, sozialistischer und demokratischer Argumentation vertreten (vgl. Vanderborght/van Parijs 2005). Bietet das Konzept eines bedingungslosen Grundeinkommens aber wirklich eine anstrebenswerte Alternative zum wettbewerbspolitisch motivierten Sozialstaatsabbau und auch zur traditionellen Sozialpolitik?

Das Konzept eines garantierten oder bedingungslosen Grundeinkommens stellt den denkbar größten Bruch mit einem Bismarckschen System der Sozialversicherung dar, verzichtet es doch auf die Bindung der Sozialleistungen an Erwerbsarbeit. Es setzt sich aus sieben Elementen zusammen. Das garantierte Grundeinkommen ist erstens ein monatlicher Einkommenstransfer. Grundlage des Transferbezugs ist zweitens die Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen. Das Grundeinkommen kommt drittens allen Personen dieses Gemeinwesens zu, es hat mithin universalistischen Charakter, wird viertens individuell und nicht haushaltsbezogen zugewiesen und erfolgt fünftens ohne Bedürftigkeitsprüfung. Die wichtigsten und Namens gebenden Elemente sind sechstens der Transferbezug ohne jede Gegenleistung und siebtens eine Bestimmung der Höhe des Transfers: als Grundeinkommen muss es mindestens das soziokulturelle Existenzminimum erreichen. In den meisten Grundeinkommensmodellen ist die Verknüpfung mit einem Abgabensystem, das die Finanzierung des Transfers sichert, kein genuines Element der Konzeption. Meist wird eine Steuerfinanzierung (Einkommen- und/oder Mehrwertsteuer) empfohlen. Das garantierte Grundeinkommen ist mithin ein bedingungslos und ohne Bedürftigkeitsprüfung monatlich gezahlter individueller Einkommenstransfer in der Mindesthöhe des soziokulturellen Existenzminimums für alle Personen, die über die Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen gekennzeichnet sind. Im Folgenden sollen allein die möglichen Begründungen und Rechtfertigungen des garantierten Grundeinkommens erörtert werden.

Häufig wird das garantierte Grundeinkommen in Kategorien eines „Rechtes auf“ diskutiert. Ein Grundeinkommen kann verstanden, ausgestaltet und gerechtfertigt werden als „Recht auf Einkommen“, „Recht auf gesellschaftliche Teilhabe“, „Recht auf Konsum“, „Recht auf Mindestbedürfniserfüllung“ oder als „Recht auf Existenzminimum“. Eine weitere Variante stellt das „Recht auf Teilhabe am natürlichen oder gesellschaftlichen Reichtum eines Landes“ dar. Diese Formulierung beinhaltet auch, dass das garantierte Grundeinkommen keineswegs nur ein Basiseinkommen auf der Höhe des Existenzminimums sein muss, sondern darüber hinaus ein Teilhabeeinkommen beinhaltet. Derartige Konstruktionen von „Rechten“ bilden einen Zwischenschritt in prinzipienbezogenen Rechtfertigungen eines garantierten Grundeinkommens. Grundlage dieser prinzipienbezogenen Begründungen sind jedoch Gerechtigkeitsmaßstäbe. Insbesondere wird Verteilungsgerechtigkeit und deren Bestimmung durch entweder Egalität oder Bedarf oder Leistung herangezogen. Aber auch Teilhabe- und Chancengerechtigkeit werden angeführt. Schließlich kann im Sinne politischer Gerechtigkeit das Prinzip demokratischer Teilhabe genannt werden.

Ebenso häufig dominiert jedoch eine gänzlich andere Argumentationsweise zur Begründung des Grundeinkommens. Es wird von seinen Konsequenzen, seinen zielbezogenen Folgen her beurteilt. Dann stehen vor allem die Möglichkeit zur Armutsvermeidung, zur sozialen Sicherung im Falle von Arbeitslosigkeit, zur Subvention eines Niedriglohnsektors, zur Vermeidung von Exklusion, zur Verschlankung und Entbürokratisierung des Sozialstaates, zur Schaffung von Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der Individuen und zur Sicherung einer demokra-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

tischen Bürgerschaft im Vordergrund. Bei dieser konsequentialistischen Sicht ist die Frage ausschlaggebend, ob das Instrument garantiertes Grundeinkommen geeignet ist, bestimmte Probleme im Sinne bestimmter Ziele zu lösen. Dies zieht meist die Folgefragestellung nach sich, ob das Instrument Nebenfolgen auslöst, die vielleicht die zielbezogene Folge in ihren Wirkungen übersteigen und von daher ein negatives Saldo ergeben. Insbesondere werden in diesem Zusammenhang Verwaltungskosten, Einführungs- und Umbaukosten einer Reform in Richtung garantiertes Grundeinkommen erörtert. Wie Kosten-Nutzen eines garantierten Grundeinkommens miteinander verrechnet werden können, ist noch einmal auf zwei verschiedene Arten und Weisen denkbar: entweder als direkte Kosten-Nutzen-Bilanz des isoliert betrachteten Grundeinkommens oder im Rahmen einer Alternativbewertung im Vergleich des Grundeinkommens mit anderen sozialpolitischen Reformoptionen. Bei dieser zweiten Variante wird das Grundeinkommen insbesondere gegen eine Grundsicherung im Rahmen von Sozialversicherungsmaßnahmen abgewogen, mit Kombilohnmodellen oder mit dem bisherigen System verglichen.

Eine der Schwierigkeiten der Grundeinkommensdiskussion liegt darin, dass diese verschiedenen Möglichkeiten prinzipienorientierter und konsequentialistischer Beurteilung sehr häufig sehr unsystematisch miteinander verbunden oder vermischt werden. Durch Wechsel der Argumentationsart kann man konsequentialistischen Einwürfen durch Verweis auf Prinzipien ausweichen oder mit dem Hinweis auf Folgen Gerechtigkeitsbegründungen zu widerlegen versuchen. Beides ist nicht zulässig. Die Argumentationsweisen müssen getrennt voneinander durchgeführt werden. Zwar kommt auch die prinzipienorientierte Diskussion nicht ohne Annahmen über Wirkungsweisen eines Grundeinkommens aus, nur muss sie mit möglichst sparsamen und abstrahierenden Annahmen über die Folgen arbeiten. Erst danach kann eine Zusammenschau und Bilanz möglicher Begründungen des garantierten Grundeinkommens vorgenommen werden. Hier sei kurz ein derartiger Test der Begründungsvarianten durchgeführt.

Den Anfang soll die prinzipienorientierte Beurteilung anhand von Gerechtigkeitsmaßstäben machen. Als Erstes wäre zu überprüfen, ob das garantierte Grundeinkommen den Verteilungsgerechtigkeitsmaßstab Egalität/Gleichheit erfüllen könnte. Dies ist sicherlich nicht der Fall, da das Grundeinkommen immer nur die ökonomische Basis gleich gestalten kann, aber die Entwicklung der Reichtums-Armutsverhältnisse jenseits dieser Basis vollkommen unberührt lässt. Selbst ein stark umverteilendes Steuersystem zur Finanzierung des Grundeinkommens würde an dieser Grundaussage nichts ändern. Das Grundeinkommen schafft mithin nur eine Basisegalität, gibt aber keinen Hinweis auf eine Verringerung gesellschaftlicher Ungleichheit oder eine ausgewogene, eine verdichtete oder eine gestauchte Verteilung, die näher am Gleichheitspol liegt. Auch der zweite Maßstab für Verteilungsgerechtigkeit, der Bedarf, taugt nicht in umfassender Weise als Begründung für ein Grundeinkommen. Weder werden im Grundeinkommen individuelle Bedarfe berücksichtigt noch gruppenspezifische standardisierte Bedarfe, da über die gesamte Bevölkerung ein einheitlicher Betrag des Grundeinkommens verteilt wird. Spezifische Bedarfslagen bleiben also gerade ausgespart. Berücksichtigt wird allein ein Grundbedarf im Sinne eines soziokulturellen Existenzminimums, das aber auch bei den Einzelnen bereits über andere Einkommensformen gesichert sein kann. Betrachtet man den dritten möglichen Maßstab von Verteilungsgerechtigkeit, Leistung, so ist von Anbeginn der Diskussion um das garantierte Grundeinkommen als größter Vorzug oder als größter Skandal dieses Konzeptes angesehen worden, dass es überhaupt keinen Leistungsbezug aufweist. Von daher ist der Verstoß gegen das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit definitorisches Merkmal des Grundeinkommens. Weit eher taugt der Maßstab der Chancengerechtig-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

keit, um das garantierte Grundeinkommen zu rechtfertigen. Mit dem Grundeinkommen werden jedem/r Chancen eröffnet, sich nach persönlichen Überzeugung und Wahl auf der Basis eines gesicherten Existenzminimums die ihm/ihr gemäße Lebensform zu suchen – mag sie in der intensiven Beteiligung am Arbeitsmarkt oder in der Konzentration auf die Familie oder zivilgesellschaftliche Aktivitäten bestehen.

In den letzten Jahren ist ein weiterer Gerechtigkeitsmaßstab in den Vordergrund gerückt worden: die Teilhabegerechtigkeit zur Sicherstellung von Inklusion. Sehr genau ist hier zu fragen, worin die Teilhabe besteht und in welches gesellschaftliche Teilsystem inkludiert werden soll. Die hier zu vertretende Grundthese lautet, dass dieses garantierte Grundeinkommen eine Inklusion in das gesellschaftliche Teilsystem Wirtschaft allein über eine Konsuminklusion sichert, nicht jedoch im Sinne einer Beteiligung am Arbeitsmarkt. Das Grundkonzept des garantierten Grundeinkommens besteht in einem bedingungslosen Transfereinkommensbezug. Dieses Einkommen kann frei verwendet werden: Es kann natürlich für investive Zwecke verwendet werden, der Hauptverwendungszweck wird aber in jedem Fall die Nutzung als individueller Konsum darstellen. Somit sichert das garantierte Grundeinkommen eine Konsuminklusion. Es bietet aber gerade die Möglichkeit der Exklusion aus der Produktion und aus der Beteiligung am Arbeitsmarkt. Denn es ermöglicht ja gerade eine erwerbsarbeitslose Existenzsicherung. Es stellt zudem in doppelter Hinsicht eine Exklusionsermöglichung dar: einerseits für die GrundeinkommensbezieherInnen, die mit dem garantierten Einkommen ihren Unterhalt auch ohne Erwerbsarbeit sichern können, zum anderen aber auch für die Arbeitgeber als Hauptakteure am Arbeitsmarkt. Ihnen ist endgültig die Last genommen, für ein hinreichend hohes Niveau an Beschäftigungsmöglichkeiten zu sorgen. Arbeitslosigkeit kein Skandal mehr, wenn die individuelle Existenzsicherung dauerhaft auch bei Arbeitslosigkeit möglich wird. Ein Zwang zur gesellschaftlichen Diskussion von Arbeitslosigkeit ist nicht mehr vorhanden. Dies kann seitens der Arbeitsmarktakteure genutzt werden, gezielt bestimmte gesellschaftliche Gruppen oder – auch in einem rein quantitativen Sinne – größere Teile der Bevölkerung vom Arbeitsmarkt dauerhaft fernzuhalten, ohne sich um die Folgen dieser Exklusion kümmern zu müssen. Die Option der Nichtinklusion besteht also beidseitig. Jedoch entscheidet die eine Seite allein über die Inklusionsmöglichkeit. Wenn seitens des/der Einzelnen aber eine Arbeitsmarktinklusion gewünscht wird, um das garantierte Grundeinkommen durch Erwerbseinkommen aufzustocken, ist keineswegs gesichert, dass der Arbeitsmarkt auch entsprechende Arbeitsmöglichkeiten anbietet. Das garantierte Grundeinkommen kann als Absicherung der Exklusion der BezieherInnen desselben als „Überflüssige“ aus dem Arbeitsmarktprozess wirken und damit der Teilhabegerechtigkeit diametral entgegenstehen.

Mit der Aufgabe eines wirtschafts- und produktionsbezogenen Reziprozitätsverhältnisses zwischen Individuum und Gesellschaft im Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens wird auch der nächste Gerechtigkeitsmaßstab, die demokratische Teilhabegerechtigkeit, als Rechtfertigungsprinzip problematisch. Ein in den Arbeitsmarkt nicht integriertes Mitglied mit Bezug von garantiertem Grundeinkommen ist reiner gesellschaftlicher Transferempfänger, eventuell auf sehr lange Dauer. Die Gesellschaft schuldet ihm qua politische Einheit, nicht aber als sozialökonomische Einheit, ein Grundeinkommen. Dieses Grundeinkommen sichert ihm eine politische Teilhabemöglichkeit, schafft mithin die materiellen Grundbedingungen politischer Chancengerechtigkeit. Der gesellschaftliche Zusammenhang wird damit aber ausschließlich auf den politischen Integrationsweg verwiesen. Es ist zumindest fraglich, ob sich eine derartige Entkopplung zwischen ökonomischen und politischen Prozessen der Integration aufrechterhalten lässt.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

Wirft man nun einen Blick auf die konsequentialistische Begründung des Grundeinkommens, werden die zentralen problematischen Befunde der Gerechtigkeitsdebatte bestärkt. Zwar sichert das garantierte Grundeinkommen in einer zielbezogenen Direktbewertung dieses Politikinstruments Armutsvermeidung schon per Definition. Nach den vorliegenden Untersuchungen zum garantierten Grundeinkommen darf man aber ebenso sicher sagen, dass es als Niedriglohnsubvention oder als Kombilohnmodell wirken kann und keineswegs ein Instrument zur Arbeitslosigkeitsbekämpfung sein muss. Ob es die Produktivität einer Gesellschaft und Ökonomie erhöht, ist ebenfalls nicht gesichert, und auch die Vermeidung von Exklusion kann diesem Instrument nicht ohne die Unterstellung begünstigender Rahmenbedingungen zugeordnet werden.

Das Grundeinkommen gewährleistet eine Steigerung der individuellen Autonomie, wenn nicht gesellschaftliche Diskriminierungsprozesse eines bloßen Grundeinkommensbezugs diese erhöhten Autonomiespielräume einschränken oder gar aufheben. Es befähigt aber nicht unbedingt zur Autonomie, sondern bietet nur eine rein ökonomische Grundlage zur Beförderung der Selbstbestimmung. Das Grundeinkommen sichert auch nicht, selbst wenn das eine der frühesten dieses Konzept begleitenden Hoffnungen war, eine besondere Förderung des zivilgesellschaftlichen Sektors oder der demokratischen Beteiligung. Was nach allen bisherigen Überlegungen als möglich erscheint, ist allerdings eine Verschlankung und Entbürokratisierung des Sozialstaates durch Bündelung vieler Sozialleistungen im Grundeinkommen und durch den Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfungen. Zu fragen ist hier lediglich, ob sich auf der Ebene der Abgaben und des Steuerwesens zwangsläufig Erhöhungen der bürokratischen Eingriffsdichte ergeben müssen. Betrachtet man zudem weitere Nebenfolgen, dann ist zu vermuten, dass sich sehr hohe Einführungs- und Umstellungskosten ergeben werden. Die steuerpolitischen Auseinandersetzungen werden sich verschärfen, und die Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Sozialstruktur sind höchst unsicher. Zudem sind die Fragen der Integration von Grundeinkommenssystemen in eine auch im sozialpolitischen Bereich stärker integrierte EU ungeklärt, da man bei den unterschiedlichen Lohnhöhen- und Lebenshaltungskosten in den einzelnen EU-Ländern mit einer differenzierten Höhe des Grundeinkommens je nach Nationalstaat wird rechnen müssen. Fügt man nun noch eine Alternativbewertung zum bisherigen System hinzu, können die BefürworterInnen einer vorrangig auf die Armutsvermeidung konzentrierten Politik einwenden, dass die bisherige Sozialhilfe und die bisher existierenden oder projektierten Grundsicherungssysteme weitaus weniger aufwändig sind und ein geringeres Umverteilungsvolumen aufweisen als das garantierte Grundeinkommen – und daher politisch wie bürokratisch vermutlich besser zu handhaben sein werden.

Resümiert man prinzipienbezogene und konsequentialistische Beurteilungen des Grundeinkommens, überwiegen aus meiner Sicht die Begründungsprobleme. Das Grundeinkommen stellt in prinzipienbezogener Sicht immer nur in dem Basisbereich Gerechtigkeit sicher, ist aber kein Instrument für die Beförderung gesamtgesellschaftlicher Gerechtigkeit. Insbesondere kann die Norm der Teilhabegerechtigkeit nur sehr eingeschränkt, als aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Konsum, sichergestellt werden. In konsequentialistischer Sicht stellt das garantierte Grundeinkommen ein aufwändiges System der Armutsvermeidung dar. Die Möglichkeit der dauerhaften Exklusion aus dem Arbeitsmarkt und damit der Abfindung einer Klasse der „Überflüssigen“ mit einem speziellen sozialen Sicherungssystem stellt ein derart problematisches Szenario dar, dass gerade in Zeiten extrem hoher Arbeitslosigkeit von der politischen Forderung nach einem garantierten Grundeinkommen abgesehen werden sollte.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

6.2. Vermögensteilhabe

Ein zweites sozialpolitisches Instrument der universellen Teilhabe ist in den USA erdacht und inzwischen in der Bundesrepublik Deutschland interessiert aufgenommen worden: eine Vermögensteilhaberschaft für jeden Bürger und jede Bürgerin, realisiert als Übereignung eines einheitlichen Startkapitals in jungen Jahren. Die Grundidee stammt von Bruce Ackerman und Anne Alstott aus dem Jahre 1999 und firmierte dort unter dem Begriff der „stakeholder society“ (vgl. Ackerman/Alstott 2001; Ackerman/Alstott/van Parijs 2006). Nach diesem Vorschlag sollen alle BürgerInnen im Alter zwischen 18 und 21 Jahren in vier Tranchen 80.000 Dollar erhalten. Ziel dieses Einmaltransfers ist es, ein höheres Maß an Chancengleichheit am Anfang des Ausbildungs- und Berufsweges herzustellen und Teilhabe am gesellschaftlichen Vermögen als Element wirtschaftlicher Staatsbürgerschaft sicherzustellen. Stellt das Prinzip des „one man one vote“ den Kern politischer Staatsbürgerschaft dar, so sind „stakeholder grants“ das Pendant auf dem Gebiet der Ökonomie, so die Argumentation. Finanziert werden die Teilhaberschaften über eine zweiprozentige Vermögensteuer als präventive Erbschaftssteuer. Die Vor- und Nachteile des Basiskapitals im Unterschied zum Basiseinkommen werden inzwischen intensiv erörtert, wobei auch Mischkonzeptionen aus monatlichem Einkommenszufluss und einer Kapitalgrundausstattung zur Geltung kommen.

In Deutschland ist das Konzept des Basiskapitals von Gerd Grözinger, Michael Maschke und Claus Offe unter dem Titel „Teilhabegesellschaft“ aufgegriffen, leicht modifiziert und in seinen finanziellen Konsequenzen berechnet worden (vgl. Grözinger/Maschke/Offe 2006). Ihr Vorschlag sieht ein Startkapital in Höhe von 60.000 Euro vor, eine Summe, die entsprechend der Inflationsrate angepasst wird. Voraussetzungen für den Bezug des Startkapitals sind die deutsche Staatsbürgerschaft und der Aufenthalt in den letzten acht Jahren in der Bundesrepublik Deutschland. Finanziert wird das jährliche Volumen von 55,5 Mrd. € (später absinkend auf 41,9 Mrd. €) über Einsparungen aus dem teilweisen Fortfall von Ausbildungsförderung, Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Sozialhilfe (ca. 22 bis 29 Mrd. €) und durch eine Kombination aus Erbschafts- und Vermögensteuer. Ebenso wie im amerikanischen Ursprungskonzept werden Gefahren des Missbrauchs und fehlenden Fähigkeit des Umgangs mit einer solch großen Kapitalsumme aufgefangen durch Beratungsinstrumente und einen Auszahlungszeitpunkt in Abhängigkeit vom Abitur und der Aufnahme einer Berufsausbildung. Damit ist aber gerade für die am stärksten von Arbeitsmarktproblemen betroffenen Jugendlichen mit geringer Schulqualifikation kein Lösungskonzept vorhanden. Die Konditionierung der Vergabe des Teilhabekapitals kann zudem als linker Paternalismus interpretiert werden. Ob auch ähnlich paradoxe Effekte auftreten können wie beim Grundeinkommen, das mit der Konsumteilhabe die Arbeitsmarktexklusion erleichtern hilft, ist schwer zu beurteilen. Jedenfalls verlangt das Basiskapital zur effektiven Teilhabe am gesellschaftlichen Geschehen ein gelingendes Management des eigenen Kapitals. Da im Konzept der Teilhabegesellschaft allein Ausgangsbedingungen angenähert werden, hängt die weitere Entwicklung von der Fähigkeit zum überlegten Kapitaleinsatz ab, während das Grundeinkommen als permanenter Einkommenszufluss hier deutlich geringere Kompetenzen auf Seiten des Beziehers/der Bezieherin des Transfers voraussetzt. Ein Sozialstaat wird aber nicht umhin kommen, auch bei selbstverschuldetem Chancenverspielen nachsorgende sozialstaatliche Sicherungsformen bereitzustellen. Die Umstellung auf eine vorsorgende, Chancen annähernde Sozialpolitik kann daher immer nur partiell bleiben. Die Beurteilung der Qualität des Vorschlages hängt folglich in starkem Maße von der Verknüpfung des Teilhabekonzepts mit tradierten Formen der Sozialpolitik ab.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 6/2007: Seiten 9–22

Die beiden aufgeführten Konzepte mögen die Zugangschancen erhöhen und verbessern. Doch sowohl Änderungen der Rechte als auch der individuellen Fähigkeiten, diese zu nutzen, werden nicht das Ergebnis vermeiden können, dass erhebliche Ungleichheiten in der Mitwirkung fortbestehen oder sich durch die Konzentration auf Grundsicherung sogar verstärken.

7. SCHLUSS

Diese letztlich negative Einschätzung eines durchaus radikalen Reformvorschlages verweist noch einmal darauf, dass der normative Maßstab sozialpolitischer Reformen genau beachtet und bedacht sein muss. Das Schlüsselwort, das ich anbieten kann, heißt Gestaltung und Gestaltungsfähigkeit. Die Politik muss die Fähigkeit zurückgewinnen, die Lebensbedingungen ihrer BürgerInnen in bestimmtem Maße überhaupt noch zu gestalten und zu prägen und die muss diese Gestaltungsfähigkeit nutzen, um den BürgerInnen individuelle Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen. Dass die Gewinnung politischer Gestaltungsmacht auf nationaler Ebene allein nicht mehr möglich ist, sei hier unterstellt. Von daher ist die Europäisierung der Sozialpolitik und die erst auf dieser Ebene mögliche Reregulierung der Märkte eine fundamentale Forderung und Voraussetzung einer veränderten Sozialstaatspolitik. Politische Gestaltungsfähigkeit heißt aber auch, dass die Teilnahme der BürgerInnen und die Demokratisierung des Sozialstaates einen hohen Stellenwert erhalten. Statt Mindestteilhabe ist die Teilnahme aller als Gleiche, als politisch Gleiche zu fordern. Erst ein über politische Teilnahme verknüpftes Gebilde aus kollektiver politischer Gestaltungsfähigkeit und individueller Autonomie kann den Ansprüchen an einen zukünftigen Sozialstaat genügen. Das setzt aber voraus, dass Märkte so beeinflusst werden, dass die sozialen Folgen für die Beteiligten wieder beeinflussbar und zumindest in einem bestimmten Umfang gestaltbar und damit akzeptierbar gemacht werden. Es muss daher speziell nach Möglichkeiten der sozialpolitischen Ausrichtung von Märkten gesucht werden. Solche auch sozialpolitisch ausgerichtete Märkte setzen aber durchaus ein bestimmtes soziales Sicherungssystem voraus. Sie sind besser vereinbar mit universellen sozialen Sicherungssystemen als mit berufsständischen. Sie sind besser zu vereinbaren mit rein individuellen als mit familien- oder haushaltsbezogenen Maßnahmen, und sie sind sicherlich auch besser mit einer zentralen Regelung als mit einer sehr dezentralen Regelung zu verbinden. Ein vorsorgender Sozialstaat dürfte erst dann wirksam werden, wenn er auf einem gestaltungsfähigen Sozialstaat aufruht. An Letzterem aber fehlt es.

LITERATUR

Ackerman, Bruce A. und Anne *Alstott* (2001), Die Stakeholder-Gesellschaft. Ein Modell für mehr Chancengleichheit, Frankfurt am Main/New York.

Ackerman, Bruce and Anne *Alstott* and Philippe *van Parijs* (eds., 2006), Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Alternative Cornerstones for a More Egalitarian Capitalism, London/New York.

Badura, Peter (1991), Staatsaufgaben und Teilhaberechte als Gegenstand der Verfassungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 41, 20-28.

Bartelheimer, Peter (2005), Teilhabe, Gefährdung, Ausgrenzung, in: SOFI, IAB, ISF, INIFES (Hg.), Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht, Wiesbaden, 85-124.

Böhnke, Petra (2005), Teilhabechancen und Ausgrenzungsrisiken in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37, 31-37.

Butterwegge, Christoph (2005), Krise und Zukunft des Sozialstaates. 2., durchgesehene Aufl., Wiesbaden.

Forst, Rainer (2005), Die erste Frage der Gerechtigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37, 24-31.

Forsthoff, Ernst (1976), Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954-1973. 2. Aufl., München.

Grözinger, Gerd und Michael *Maschke* und Claus *Offe* (2006), Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main/New York.

Häberle, Peter (1972), Das Bundesverfassungsgericht im Leistungsstaat – Die Numerus-clausus-Entscheidung vom 18.7.1972, in: Die öffentliche Verwaltung, 729-740.

Kersten, Jens (2005), Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff, in: Der Staat, 543-569.

Kildal, Nanna and Stein *Kuhnle* (eds., 2005), Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic Experience, New York.

Leisering, Lutz (2004), Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Stefan *Liebig* und Holger *Lengfeld* und Steffen *Mau* (Hg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt am Main/New York, 29-68.

Lessenich, Stephan (Hg., 2003), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt am Main/New York.

Möhle, Marion (2001), Vom Wert der Wohlfahrt. Normative Grundlagen des deutschen Sozialstaats, Wiesbaden.

Murswieck, Dietrich (1992), Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, § 112, in: Josef *Isensee* und Paul *Kirchhof* (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V: Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg, 243-289.

Nullmeier, Frank (2004), Der Diskurs der Generationengerechtigkeit in Wissenschaft und Politik, in: Kai *Burmeister* und Björn *Böhning* (Hg.), Generationen und Gerechtigkeit, Hamburg, 62-75.

Nullmeier, Frank und Sonja *Wrobel* (2005), Gerechtigkeit und Demographie, in: Judith *Kerschbaumer* und Wolfgang *Schroeder* (Hg.), Sozialstaat und demographischer Wandel. Herausforderungen für Arbeitsmarkt und Sozialversicherung, Wiesbaden, 21-41.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2006), Leitsätzepapier zum neuen Grundsatzprogramm, Berlin.

Taylor-Gooby, Peter (ed., 2005), Ideas and Welfare State Reform in Western Europe, New York.

Vanderborght, Yannick und Philippe *van Parijs* (2005), Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Mit einem Nachwort von Claus *Offe,* Frankfurt am Main/New York.