

Armut und soziale Ausgrenzung –

Die neuere Sozialgesetzgebung als Garant oder Bedrohung der Menschenwürde

Vortrag beim Evangelischen Klosterforum am 3. November 2005 in Braunschweig

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

seit Jahren wird gefordert und nach Wegen gesucht, die Arbeitslosigkeit in unserer Gesellschaft nicht länger nur *passiv* durch Geldleistungen zu kompensieren, sondern *aktiv* durch Beratung, Betreuung, Bildung und das Schaffen neuer Arbeitsplätze zu überwinden. Von daher war es richtig, nach Wegen einer Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik zu suchen. Auch macht es Sinn, die bisherige Aufteilung zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe neu zu schneiden und zwischen denen zu trennen, die auf Dauer oder zumindest mittelfristig der Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, und denen, die mittels der aktivierenden und fördernden Instrumente der Arbeitsmarktpolitik ins Erwerbsleben wieder eingegliedert werden sollen und können.

Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik

Wenn eine Politik diesen Gedankengang verfolgt und nicht vorrangig nur danach trachtet, fiskalische Interessen durchzusetzen, hat sie ein Anrecht auf faire Bewertung und Begleitung durch die Kirchen und die Freie Wohlfahrtspflege. Dass jeder Politikwechsel auch bisherige Sicherheiten in Frage stellt, ist ebenso selbstverständlich, wie sich umgekehrt jede Politik fragen lassen muss, ob sie die von ihr herbeigeführte Wende der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik auch auf deren Risiken und Gefahren hin befragt hat. Ist der der Gesellschaft auferlegte „Ruck“ wirklich der Schritt in ein neues tragfähiges sozialstaatliches Modell, oder ‚rückt‘ er bloß davon ab, was unsere Gesellschaft in Deutschland zum ersten Mal in ihrer Geschichte demokratiefähig gemacht hat, nämlich deren soziale Fundierung? Leistet diese Politik einen Einstieg in eine stärkere soziale Integration oder befördert sie letztlich soziale Ausgrenzungsprozesse?

Am 1. Januar 2005 ist die gesamte von Bundestag und Bundesrat – und damit letztlich von allen in Bund und Ländern regierenden Parteien – verabschiedete Arbeitsmarktreform einschließlich einer neuen Aufteilung zwischen Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe in Kraft getreten. Damit wird - und dieses bewerte ich unumwunden als Fortschritt - erreicht, dass Personen, die bislang Sozialhilfe bezogen haben, aber sehr wohl dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, in die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einschließlich der daran gekoppelten finanziellen Leistungen eingebunden werden. Umgekehrt werden die Leistungen für Bezieherinnen und Bezieher der bisherigen Arbeitslosenhilfe in Stufen auf eben dieses Sozialhilfeniveau mit dem Ergebnis abgesenkt, dass in Deutschland die Zahl und Quote derjenigen, die auf dem Sozialhilfeniveau leben müssen, steigen wird.

Ab Januar 2005 leben in Deutschland circa fünf Millionen Menschen auf dem amtlich festgelegten Niveau staatlicher Mindestsicherung, sei es im ALG II-Bezug, sei es in der Sozialhilfe nach SGB XII. Die Zunahme der Menschen an der Armutsgrenze ist nicht in erster Linie ein Ergebnis der wirtschaftlichen Entwicklung. Sie beruht vor allem auf politischen Entscheidungen, Leistungen der Arbeitslosenhilfe abzusenken und den Kreis der Leistungsberechtigten – etwa durch die stärkere Einbeziehung von Einkommens- und Vermögensbestandteilen innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft – einzuschränken. Dem stehen beträchtliche Zuwächse der oberen Einkommensgruppen als Folge der Steuerreform gegenüber. Der Gießener Politikwissenschaftler Dieter Eißel hat errechnet: Würden die Unternehmensgewinne und Vermögen heute im gleichen Umfange zur Finanzierung des Staates herangezogen wie 1990 – zum Zeitpunkt der Regierung Helmut Kohl betrug der Anteil dieser Steuern am Gesamtsteueraufkommen noch 20,5 v. H., heute dagegen nur noch 11 v. H. – , dann hätte der Staat Mehreinnahmen von über 40 Milliarden Euro! – Sozialethische Anfragen sind da sicher angezeigt, so im Rekurs etwa auf das Alte Testament, das Armut als Rechtsverletzung begreift, oder im Rekurs auf Martin Luther, der nicht zur Überwindung von Armut gebrauchtes Gut als „gestolen vor got“ ansah.

Arbeitsmarktpolitik zwischen Erwerbsarbeitszentrierung und „Ende der Arbeitsgesellschaft“

Das deutsche Sozialsystem ist erwerbsarbeitszentriert. Dabei verweisen nicht wenige Experten auf ein „Ende der Arbeitsgesellschaft“: Auf Grund der erreichten Produktivität gebe es, so diese Experten, nicht mehr genügend Erwerbsarbeit für alle. Ich erinnere, wie man diesen Gedanken gerade in kirchlichen Kreisen aufgegriffen hat, um den Wert von Arbeit von dem der Erwerbsarbeit abzuheben! Die Politik tut aber weiter so, als müsse jeder in diese Erwerbsarbeit integriert werden. Dieses ist so lange richtig, als Erwerbsarbeit zu Bedingungen erreichbar ist, die nicht nur den aktuellen, sondern auch den daran gekoppelten zukünftigen sozialen Lebensunterhalt (über Sozialversicherungen) decken. Doch dieses ist immer weniger der Fall. Diesem Dilemma will sich die Politik durch ein wechselseitiges System des Förderns und des Forderns entziehen. Fördern aber mit welchem Ziel, Fordern mit welchem Ergebnis? Geht es letztlich doch um den ersten Arbeitsmarkt? Oder geht es um einen weiteren öffentlich veranstalteten zweiten, dritten etc. Arbeitsmarkt, nunmehr in erweiterten Formen der Hilfen zur Arbeit? Letztere hat es immer im BSHG gegeben, und diese machten durchaus Sinn, auch wenn zumindest so die Arbeitslosigkeit nicht wirklich gesenkt worden ist. Wie wirken diese neuen Beschäftigungsformen – Stichwort: Ein-Euro-Job bzw. fachlich genauer: ALG II und ein Mehrbedarfzuschlag – auf den ersten Arbeitsmarkt dann zurück, wenn sie hunderttausendfach eingesetzt werden? Was heißt dieses etwa im Bereich Pflege für die zukünftige Pflegegesetzgestaltung, den Einsatz von Fachkräften etc.? Bieten sie für den Einzelnen wenigstens eine mittelfristige Perspektive, verbunden mit Qualifizierungsanteilen, oder treten an die Stelle der bisherigen ABM-Karrieren nunmehr solche der Ein-Euro-Jobs? Immer mal wieder für ein paar Monate in eine erneut befristete Beschäftigung? Die aktivierenden und fördernden Maßnahmen können sehr wohl zum Selektionsinstrument zwischen jenen werden, die man kurz- und mittelfristig noch auf dem ersten Arbeitsmarkt einsetzen könnte, und jenen, die jetzt und in absehbarer Zeit als unvermittelbar gelten, und zwar deshalb, weil sie selbst sog. „per-

sönliche' Eigenschaften haben, die einer Vermittlung entgegenstehen. Auch die neuen Förderinstrumente für Jugendliche und junge Erwachsene können, wenn nicht langfristig angelegt, zwischen denen scheiden, die man gebrauchen kann, und denen, die sich in ihr selbst zu verantwortendes Schicksal schicken mögen.

Der Präsident des Diakonischen Werkes der EKD, Jürgen Gohde, hat dankenswerter und in deutlicher Weise diesen Widerspruch in seinem Rechenschaftsbericht auf der diesjährigen Diakonischen Konferenz in Rummelsberg herausgestrichen. Laut Statistik des von der Bundesregierung im Kontext der Hartz-Gesetzgebung eingesetzten Ombudsrat seien, so der Präsident, ca. 2,7 Millionen Menschen, die derzeit in der Arbeitslosenstatistik geführt werden, nicht in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Als der Verwaltungsratsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit schon vor einigen Monaten darauf verwies, dass es angesichts der derzeitigen Lage auf dem Arbeitsmarkt eigentlich keinen Sinn mache, sich noch um die Integration älterer Arbeitnehmer zu kümmern, löst er einen Proteststurm aus. Der mitunter für ein unpassendes Wort zur Lage auf dem Arbeitsmarkt gute Arbeitsminister Clement meinte dieses Dilemma erneut mit einem Blaming-the-victim an den Kreis der Betroffenen zurückzuspiegeln. Dabei könnte er doch guten Gewissens auch für sich geltend machen: Derzeit können weder die positiven noch die negativen Wirkungen von Hartz IV seriös bilanziert werden!

Deshalb soll hier noch einmal ganz klar herausgestellt werden: Eine Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik von der mehr *passiven* Ausrichtung hin zur *aktiven* war und ist richtig, aber es sollen und dürfen keine Perspektiven vorgetäuscht werden, die dann nicht eingelöst werden, und es dürfen die Verunsicherungen nicht einseitig einzelnen sozialen Gruppen zugemutet werden!

Nachdem die gesetzlichen Änderungen zur Arbeitsmarkt- und Mindestsicherungspolitik beschlossen sind, werden sich die Wohlfahrtsverbände auf diese neue sozialpolitische Lage einstellen müssen. Sie dürfen in ihrer anwaltschaftlichen Funktion nicht müde werden, mögliche und erst recht tatsächliche Fehlentwicklungen anzuprangern, die die Solidarität in der Gesellschaft gefährden. Hierzu gehört eine solide Evaluation der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen insbesondere unter dem Gesichtspunkt, inwieweit dadurch tatsächlich das finale Denken stärker zum Tragen kommt als unter den zuvor gültigen Regelungen. Und sie muss auch auf Änderungen drängen, die notwendig werden. Sie kann und sollte auch weiterhin Grundsatzfragen der Gesellschaftspolitik auf der Tagesordnung halten.

Umdenken: Von der Kausalität zur Finalität

Und gerade hier fangen die Probleme an: Ich-AGs und Mini-Jobs, Neuregelungen für Langfristarbeitslose, Kindergeldzuschläge und vieles andere mehr: Neue Initiativen auf dem Arbeitsmarkt sollen und dürfen nicht per se abqualifiziert werden, auch nicht, dass eine neue Philosophie in die staatliche *Arbeitsmarktpolitik* implementiert werden soll. Doch schon zeichnet sich als Sollbruchstelle ab, dass es schwer ist, in Deutschland eben diese neue Philosophie wirksam werden zu lassen. Denn es gälte in jedem Einzelfalle danach zu fragen, welche materiellen und immateriellen Mittel – vom Ergebnis her, also final betrachtet – es braucht, um tatsächlich die Arbeitslosigkeit im Einzelfall zu überwinden und die Gesamtarbeitslosigkeit zu senken. Stattdessen werden erneut sanktionsbeschwerte Fangstricke ausge-

legt, damit der Staat, wenn der Einzelne diese oder jene gesetzlich festgelegte Voraussetzung nicht erfüllt – von der Ursache her, also kausal betrachtet – , weniger als Lohnersatzleistung zahlen muss.

Das deutsche soziale Sicherungssystem ist im Wesentlichen kausal ausgerichtet. Ist jemand auf einer Bananenschale ausgerutscht und hat sich das Bein gebrochen, braucht er einen Krankenwagen, Blaulicht, eine Klinik, Gips und ein Krankbett. Aber dann geht es los: Geschah das Malheur auf dem Weg von der Arbeitstätte eines Angestellten bzw. Arbeiters oder eines Beamten nach Hause, ereignete sich der Fall bei Freizeit und Sport, ist jemand privat haftbar zu machen für die weggeworfene Bananenschale, ist jemand privat-, gesetzlich oder gar nicht versichert? Kurzum: Den Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin interessiert vieles, am wenigsten aber das Ergebnis, nämlich wie das kranke Bein wieder heil wird. So war es auch bei der Arbeitsmarktpolitik: Kam jemand aus der Erwerbsarbeit, hatte er lange genug Erwerbsarbeit geleistet, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld und früher auch auf originäre Arbeitslosenhilfe, seit geraumer Zeit allerdings nur noch auf Arbeitslosengeld und nach deren Auslaufen auf Anschluss-Arbeitslosenhilfe zu haben, dann konnte er bzw. sie entsprechend dem AFG mit passiven und aktiven Leistungen bedacht werden. Erfüllte er diese Voraussetzungen nicht, dann war das Sozialamt zuständig. Und dieses besaß vielleicht vieles, aber keine arbeitsmarktpolitische Kompetenzen. Viele befragte ehemalige Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger geben laut 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung an, bei der Arbeitssuche keinerlei Unterstützung seitens des Sozialamtes erfahren zu haben. Das Sozialamt war und ist zwar eher final ausgerichtet, allerdings wird auch hier immer noch dem Prinzip der Nachrangigkeit folgend erst mal abgeklopft, ob man überhaupt zuständig ist. Und dann die vielen Spezialdienste, sei es in kommunaler Trägerschaft, sei es in der freigemeinnützigen. Das Zusammenziehen dieser Akteure und Logiken in eine „Arbeitsgemeinschaft“ ist nun wahrlich kein Zuckerschlecken. Ich bin ein nachhaltiger Befürworter dieser neuen Logik und Philosophie, so dass ich sicherlich eine größere Toleranz gegenüber nicht übersehbaren Schwächen bei der Umsetzung habe als andere. Im Kern wird hier ein zentraler Bestandteil unseres Sozialstaates, der Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der Fürsorge, neu justiert. Dieses ist ein Werk von mindestens 10 Jahren, wobei zu bedenken ist, dass an diesem Prozess Menschen mitwirken, die von ihrer Ausbildung an Fachhochschulen im Sozialwesen, an Universitäten als Juristen, von ihren bisherigen Tätigkeiten in kausal ausgerichteten Sozialen Sicherungssystemen und Behörden und auch in den Strukturen der Wohlfahrtsverbände letztlich auf Kausalität hin ausgerichtet waren. Die können nicht von heute auf morgen umdenken. Auch müssen die Verantwortlichen in der Politik dieses erkennen. Doch zeigt gerade die peinliche Entgleisung des scheidenden Wirtschaftsministers, dass die Politik offensichtlich weit davon entfernt ist, diesen Paradigmenwechsel wirklich erkannt zu haben. Desgleichen hat die Bundesagentur für Arbeit eine Flut von Erlassen und Rechtsauslegungen produziert, die eines nicht bringen wird, autonome Entscheidungsprozesse zwischen den so genannten Kunden und den Fallmanagern für die Ko-Produktion von dringend notwendigen sozialen Dienstleistungen: Reintegration in das Erwerbsarbeitsleben. Und schließlich: Es rollt die Prozesslawine gegen als negativ empfundene Entscheidungen der Agenturen für Arbeit, der Arbeitsgemeinschaften, umgekehrt ergehen Bescheide, die Einzelheiten ablehnen. Skurrilitäten der bisherigen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kontext von Sozialhilfeleistungen werden in Kürze dutzendfach von den zuständigen Verwaltungs-, Arbeits- und Sozialgerichten ergänzt

werden. Hartz IV ist eine Job-Maschine – für das deutsche Rechtssystem, aber konkrete Jobs entstehen dadurch nicht.

Erhalten und Eröffnen von Handlungsoptionen

Damit kommen drei Gesichtspunkte zusammen. Erstens ist wissenschaftlich empirisch nachgewiesen: Die **neoliberale Vorstellung**, man müsse die **sozialen Leistungen nur weit genug absenken**, um die „Arbeitsbereitschaft“ zu steigern und wieder Vollbeschäftigung zu schaffen, endete im Regelfall dort, wo versucht wurde, entsprechend praktisch zu verfahren, mit mehr und nicht mit weniger Arbeitslosigkeit, in jedem Falle aber mit mehr Armut und sozialer Ausgrenzung! Dessen ungeachtet besteht ein wesentlicher Effekt der Arbeitsmarktreformen bislang vor allem in einer Ausweitung des Niedriglohnbereiches und einem Rückzug der Betroffenen vom Arbeitsmarkt. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Wechsel von Armut in Arbeit zu Arbeit in Armut (working poor) führt und nicht mit wenigstens mittelfristigen mit Aufstiegsperspektiven verbunden ist. Gerade aber Letzteres bestreitet das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit in einer Studie zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in Vollzeitstellen bezogen auf die 1990er Jahre: „Nur eine Minderheit der Geringverdiener schaffte im Zeitraum 1996 bis 2001 den Aufstieg in eine besser bezahlte Position. (...) Die Aufstiegschancen von westdeutschen Niedriglohnbeschäftigten waren zwar besser als im gesamtdeutschen Durchschnitt, aber wesentlich schlechter als in einem weiter zurückliegenden Vergleichszeitraum (1986 bis 1991).“ Somit zeigt sich im Vergleich beider Zeiträume „eine deutliche Abnahme der Lohnmobilität und eine Tendenz zur Verfestigung der Niedriglohnbeschäftigung“, wodurch Deutschland im EU-Vergleich von einer mittleren Position auf den letzten Platz zurückgefallen sei, obwohl der deutsche Niedriglohnsektor vom Umfang her nur leicht über dem EU-Durchschnitt liegt. Dabei hat die Dunkelziffer-Studie von Wolfgang Strengmann-Kuhn belegt, dass schon heute auf einen Sozialhilfe-Empfänger trotz Vollerwerbsarbeit noch einmal mehr als zwei Personen kommen, die ihre Ansprüche beim Sozialamt nicht einlösen, obwohl sie es könnten. Der Forderung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gerade schlecht vermittelbarer Personen einen Niedriglohnsektor zuzulassen und auszuweiten, ist entgegenzuhalten, dass dieser längst Realität ist! Es stellt sich hier vielmehr die Frage, wie mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden können, wodurch sicher der Staat in all seinen Gliederungen und über die Refinanzierung der Freien Wohlfahrtspflege einen größeren Anteil übernehmen müsste. Ein sich sukzessive selbst verarmender Staat allerdings kann dieses nicht nur nicht leisten, er baut vielmehr kontinuierlich Beschäftigung direkt oder indirekt ab.

Zweitens müssen die vorhandenen **Instrumente des SGB II konsequent genutzt werden**. Im Bereich der Diakonie ist hier eine umfassende Zusammenstellung von Ansatzmöglichkeiten vorgenommen. Es macht also wenig Sinn, Ihnen diese nun hier en detail vorzutragen. Lassen Sie mich deshalb drei Strukturprinzipien herausgreifen. Einmal geht es um das Einklagen des integrierten Hilfeansatzes. Einklagen meint nur als Ultima Ratio wirklich den Klageweg, es meint vielmehr die argumentative Auseinandersetzung im Zusammenhang der Arbeitsgemeinschaften bzw. bei den Optionskommunen, wie diese Integration monetärer Leistungen, qualifikatorischer Angebote und sozialer Dienste tatsächlich erfolgen kann und soll. Zentral steht für mich des Weiteren der Fallmanager. Ihn gilt es so zu installieren, wie es das Gesetz

vorsieht, nämlich zuständig für eine begrenzte Zahl von so genannten Kunden; ihn gilt es zu qualifizieren, zu beraten und argumentativ zu stärken. Die Eingliederungsvereinbarung – also gleichsam ein Contract-management – stellt dann, aber nur dann eine Chance dar, wenn das Fördern und Fordern fair aufeinander bezogen werden, wie ich es häufig in den Niederlanden erlebt habe. Es dürfte der Tradition keinesfalls nur deutscher Armutsbekämpfung entsprechen, durch ein Creaming-the-poor die Risiken mit stärkeren Beeinträchtigungen nach hinten zu schieben. Und schließlich: Ich knüpfe noch einmal an die Überschrift des Rechenschaftsberichtes von Präsident Gohde auf der Diakonischen Konferenz 2005: „Aufbrechen - Keiner darf verloren gehen“. Es war doch gerade das Desaster des alten AFG, dass gierig nach Vermittlungserfolgen gesucht wurde, dass dabei sogar die Vermittlungs-Statistiken geschönt wurden, ohne dass wirklich genug für die Menschen herauskam. Es muss geklärt werden, wer noch vermittelbar ist, was es heißt, drei Stunden pro Tag dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, was aber dann mit denen geschieht, die dieses jetzt und in absehbarer Zeit nicht erreichen werden. Wenn aber Agentur für Arbeit und Sozialamt eine Arbeitsgemeinschaft bilden, wenn die Kommunen gar beide Aufgaben in sich vereinbaren, dann wechseln die Menschen eben nicht mehr aus einem System in das andere – dies gilt nur für die Zahlungsmodalitäten: Bund oder Kommune – , sie bleiben Kunden, sie bleiben Menschen auf der Sinnsuche für ihr Leben, einem Anspruch auf sozialer Teilhabe.

Drittens schließlich bleibt die Sicherung von sozialer Teilhabe immer an ***konkrete Umverteilungsprozesse in einer Gesellschaft*** gebunden. Folgt man den neoliberalen Traueransprachen, die das Weinen des Volkes Israel in der Babylonischen Gefangenschaft weit in den Schatten stellen, dann scheint die Sahel-Zone zwischen Maas und Memel, Etsch und Belt zu liegen. Dabei gibt es eine simple Überlegung. In der Bundesrepublik Deutschland leben derzeit ca. 82 Mio. Menschen und erwirtschaften ein Bruttoinlandsprodukt in Höhe von ca. 2.000 Milliarden Euro. Dieses Land ist reich: Folge von Fleiß und Kreativität aller im Wirtschaftsprozess Stehenden und derjenigen, die diesen durch ihre privaten Dienste – wie etwa Kindererziehung – erst möglich machen! Bei einer zu erwartenden weiteren Steigerung dieses BIP und einer ebenfalls plausibel erscheinenden Abnahme der Bevölkerung, nimmt die Verteilungsmasse pro Kopf und Nase in Zukunft zu und nicht ab. Die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt erhöht den Verteilungsspielraum ebenfalls.

Wo liegen denn nun die Ursachen für die heutige Verteilungsproblematik? Öffentlich organisierte Sozialeinkommen kommen – so die Logik des „Steuerstaates“ – aus den Taschen der Beitrags- und Steuerzahler! Wenn in der öffentlichen Debatte darüber gestritten wird, wie wettbewerbsfähig die deutsche Wirtschaft ist, dann werden meist die – im weltweiten Maßstab – recht hohen Lohnkosten angeführt. Tatsächlich aber fällt als Folge der hohen Arbeitsproduktivität die Entwicklung der Lohnstückkosten im weltweiten Maßstab eher moderat aus. Doch daraus entsteht durchaus auch ein strukturelles Problem für den Sozialstaat. Steigende Arbeitsproduktivität bedeutet eben auch: Immer weniger Menschen produzieren immer mehr; immer weniger Menschen haben ein Erwerbseinkommen, von dem Sozial- und Steuerabgaben abgeführt werden. Daneben entwickeln sich „billige“ Dienstleistungen häufig auf der Grundlage ungesicherter Beschäftigungsverhältnisse, für die stets von neuem niedrigere Löhne etc. eingeklagt werden, mit der Folge: weniger Steuern, weniger Sozialabgaben!

Daneben ist das System der sozialen Sicherung in den letzten Jahren von allen Parteien genutzt worden, diesen betriebs- und volkswirtschaftlichen „Anpassungsprozess“ sozial aufzufangen, durch Frühverrentung, durch eine stärkere Belastung der Familienversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung bei Arbeitslosigkeit etc. Bei gleichzeitigem Anstieg der Kosten im System der sozialen Sicherung müssen folglich immer weniger Personen immer höhere Beiträge leisten, verbunden mit der nun wahrlich nicht entzückenden Perspektive, dass – sic rebus stantibus – sie später auch noch ungünstigere Leistungen hinzunehmen haben, etwa im Bereich Renten. Die deutsche Einheit ist in einem ganz hohen Masse durch die Beitragszahler in der Gesetzlichen Sozialversicherung finanziert worden. Ähnliches gilt für die Finanzierung der Integration der deutschstämmigen Migrantinnen und Migranten aus Osteuropa. Die aktuellen Probleme in den Zweigen der Sozialversicherung haben nichts, aber auch wirklich nichts mit der Verschiebung der Relation von Jung und Alt zu tun, sondern sind das Ergebnis dieser soeben beschriebenen Prozesse: der sozialpolitischen Flankierung des wirtschaftlichen Strukturwandels seit Beginn der 1970er Jahre, der Herstellung der deutschen Einheit und der Eingliederung deutschstämmiger Migrantinnen und Migranten!

Dabei hat der Ökonom Gerhard Mackenroth schon 1952 kurz und bündig formuliert: *“Das Versicherungsprinzip ist geeignet, den einzelnen zu sichern gegen die Abweichung seines Falles von der sozialen Norm, es kann aber nicht die Volkswirtschaft sichern gegen eine Änderung der sozialen Norm, gegen eine soziale Katastrophe.”* Nimmt man die registrierten Arbeitslosen, der Stille Reserve auf dem Arbeitsmarkt, die Unterbeschäftigten und die in Warteschleifen des Ausbildungs- und Bildungssystem Versteckten zusammen, dann zeigt sich, dass die soziale Norm, die unseren Sozialversicherungen seit Bismarck inhärent ist, nämlich sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit für größte Teile der Bevölkerung, nicht mehr gegeben ist: Tatsächlich fehlen sicher mehr als 7 Millionen Arbeitsplätze, bei just dieser Zahl kippte die Demokratie der Republik von Weimar. Doch im Unterschied zum Ende der Weimarer Republik haben wir gleichwohl eine enorme Wirtschaftskraft und Wohlstandposition. Verteilungsmasse ist da, aber deren Verteilung im Sozialen vor allem über Sozialabgaben ist angesichts dieser massiven Infragestellung der den Sozialversicherungen zu Grunde liegenden Norm, nämlich dem Vorhandensein von genügend sozialversicherungspflichtiger Erwerbsarbeit, an Grenzen gestoßen. Bislang finanzieren wir den größten Teil des Sozialen aus Sozialversicherungsbeiträgen und nur einen kleineren aus Steuern. Dieses hat zu einer steten Verteuerung von Arbeit geführt. Die andere Seite, der Konsum, auch der individuelle, dagegen nahm zu. Wenn aber die Arbeit entlastet werden muss, dann muss die Kehrseite im wirtschaftlichen Kreislauf, der Konsum, stärker belastet werden, wobei das Steuerrecht durchaus die Möglichkeit zulässt und schon jetzt vorsieht, verschiedene Konsumformen mehr oder weniger stark zu belasten. Die Ökosteuer ist – allen Unkenrufen zum Trotz – ein Schritt in die richtige Richtung, ihr müssen andere folgen: Steuern sollten nicht bestrafen, aber etwa gehobenen Konsum anders belasten als Alltagsnotwendigkeiten. Im übrigen liegt der Mehrwertsteuersatz in Deutschland im europaweiten Vergleich am unteren Ende der Skala! Bestimmte soziale Gruppen, wie etwa Sozialhilfeempfänger, deren Einnahmen fast zu 100 Prozent mehrwertsteuerpflichtig sind (keine Sparmöglichkeit!) müssen dabei eine Entlastung erhalten, insgesamt aber ist die Mehrwertsteuer anzuhoben und analog Erwerbseinkommen steuerlich und bei den Sozialabgaben zu entlasten! ***Meine These also lautet: Demographische Veränderungen erzwingen Korrekturen bei den gesamten Verteilungsstrukturen in***

unserer Gesellschaft, weil sie eben nicht in jeweils einem System aufgefangen werden können.

Boden und Dach für unsere Gesellschaft

Ich komme zum Schluss: Eine Gesellschaft braucht einen stabilen Boden und ein schützendes Dach, so Ralf Dahrendorf schon in den 1960er Jahren. Eine Gesellschaft braucht soziale Differenzierung, auch soziale Hierarchien, aber dieses ist nur vertretbar auf der Grundlage eines bedarfsorientierten Mindestsicherungssystems und der Heranziehung der gesellschaftlichen Mitglieder entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit. Doch dieses kann nicht mehr isoliert von den Kommunen, den Ländern, dem Bund aus betrachtet werden, es bedarf vielmehr einer bewussten Perspektive hin auf Europa, schon alleine deshalb, weil entgegen der allgemeinen These von einer Globalisierung der Wirtschaft zumindest die westeuropäische Wirtschaft vor allem westeuropäisch ausgerichtet ist: Im Schnitt sind 60 Prozent des jeweiligen nationalen Außenhandels der Mitgliedsländer der EU Handel innerhalb der EU. Man könnte die Analogie zur Phase nach 1871 in Deutschland ziehen: Die Entstehung des Sozialstaates in Deutschland folgte der wirtschaftlichen und währungspolitischen Einigung des zuvor zersplitterten (klein-) deutschen Wirtschaftsraumes. Doch diese politische Option muss über die Gewährleistung wirtschaftlicher und politischer Rechte hinaus auch die von sozialen Rechten als Beitrag zur Verwirklichung von Bürgerrechten zum Inhalt haben. Denn der Staatsbürgerstatus muss, wie Jürgen Habermas es formulierte, „einen Gebrauchswert haben und sich in einer Münze sozialer, ökologischer und kultureller Rechte auszahlen (...)“. Es wäre zu klären, wie weit derartige soziale Rechte gewährleistet werden können, aber auch wieweit sie gewährleistet werden müssen. Dies knüpft an Überlegungen innerhalb der EU an die Gewährung von Mindeststandards im System der sozialen Sicherung an. Soziale Differenzierung und Hierarchisierung innerhalb einer Gesellschaft und im Verhältnis zu Nachbarstaaten wird – so meine These - dann stärker sozial akzeptiert werden können, wenn diese auf der Grundlage von Mindeststandards erfolgen, die auch sozial stärker Ausgegrenzten einen menschenwürdigen Lebensstandard sichern und die sich nicht per se gegen Zuwanderer von außen abschotten. Gefordert ist eine ordnende Politik, zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union.

Literatur: Jürgen Boeckh, Ernst-Ulrich Huster, Benjamin Benz: Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, Wiesbaden 2004