

10. Soziale Sicherung

10.1 Theorie

Institutionen der sozialen Sicherung sind defensiv definiert; sie sollen die Aufrechterhaltung der materiellen Existenz in dem Fall garantieren, dass ein ausreichendes Einkommen aus Erwerbstätigkeit oder Vermögen nicht gegeben ist. Das ist etwas anderes als die „Sicherung des sozialen Status“ oder des materiellen Lebensstandards, die manche in die Obhut des Staates gelegt sehen wollen. Im Unterschied zwischen beiden Definitionen spiegeln sich zwei grundsätzlich verschiedene Orientierungen: das Prinzip der Grundversorgung auf der einen, das Prinzip der Risikosicherung auf der anderen Seite:

Grundversorgung bedeutet idealtypisch, dass ein Grundeinkommen, das mindestens zur Existenzsicherung ausreicht, garantiert wird, unabhängig davon, was und wie viel und ob überhaupt jemand Erwerbseinkommen erzielt. Der Staat wird damit aufgefordert, strukturelle Veränderungen, die einige weit mehr belasten als andere, auszugleichen. Nach dieser Logik soll es nicht sein, dass z.B. die Folgen technologischer Innovationen, die letztlich viele Verursacher haben, positiv als höhere Renditen nur den Kapitaleignern nützen, negativ als Arbeitslosigkeit nur den Beschäftigten angelastet werden. Da die kausale Verursachung im konkreten Einzelfall kaum nachzuweisen ist, soll sichergestellt werden, dass niemandem ein würdevolles Leben verwehrt wird. Hier wird akzeptiert, dass die Zeit der Vollbeschäftigung zu einem familiensichernden Arbeitseinkommen vorüber ist. Den Menschen wird selbst die Entscheidung darüber überlassen, ob, wo, wie lange und unter welchen Bedingungen sie eine entgeltliche Beschäftigung annehmen wollen (→ Kap. 1.4.3). Grundversorgung ist danach aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren.

Risikosicherung meint idealtypisch, dass kaum vorhersehbare Wechselfälle des Lebens wie Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit in einem *besitzstandswahrenden* Rahmen abgesichert werden. In dieser Logik soll der Versicherer dafür sorgen, dass jemand, der von solchen Schicksalsschlägen getroffen wird, im Wesentlichen seinen bisherigen Lebensstandard beibehalten kann. Zur Finanzierung solcher Leistungen werden in erster Linie Versicherungsbeiträge herangezogen. Der Staat übernimmt nach diesem Modell eine organisatorische Rolle, die aber grundsätzlich auch von anderen übernommen werden könnte, und allenfalls eine Defizitgarantie. Als Normalfall wird weiterhin die Vollbeschäftigung gegen Arbeitslohn angenommen.

Reale Systeme stehen *zwischen* diesen beiden Idealtypen. Deutschland etwa handelt nach den Prinzipien der Risikosicherung, kennt aber auch Elemente der Grundversorgung. Theoretisch ist das mit der Sozialhilfe der Fall – nur zeigt die empirische Wirklichkeit, dass hier Theorie und Praxis besonders weit auseinanderklaffen. Die *Solidarleistung*, nach der Wohlhabende relativ mehr zum

Sicherungssystem beitragen sollen als Arme, in der also bewusst ein gewisses Maß an Umverteilung beabsichtigt ist, tritt genau genommen nur im Modell der Grundversorgung ein: Wenn dagegen Wohlhabende für höhere Versicherungsbeiträge auch höhere Leistungen (und die in der Regel auch noch über längere Zeit wegen höherer Lebenserwartung) beziehen, dann spielt der Gesichtspunkt der Umverteilung keine Rolle.

Die *Rolle des Staates* ist nicht von vornherein festgelegt, vielmehr muss ihm diese Aufgabe nach Art und Umfang ausdrücklich zugewiesen werden. Historisch ist dieses Verfahren relativ neu – im deutschen Mittelalter waren Aufgaben der sozialen Sicherung insbesondere den Zünften und Nachbarschaften übertragen – und auch im interkulturellen Vergleich ist es keineswegs die Regel. Für die soziale Sicherung als Staatsaufgabe spricht die Erfahrung der Frühindustrialisierung und die Einsicht, dass das kapitalistische Wirtschaftssystem nicht von sich aus proletarische Verelendung verhindert und menschenwürdige Lebensbedingungen für alle herstellt. Dafür spricht auch, dass Verelendung den sozialen Frieden, die Rechts- und Gesellschaftsordnung gefährdet. Und dafür spricht schließlich auch der Gesichtspunkt des gerechten Ausgleichs, da die Ungleichverteilung der Einkommen nicht nur (wenn überhaupt) durch den ungleichen Beitrag zum gemeinsamen Produkt zu begründen ist. Der Staat soll daher in dem bei uns vorherrschenden Verständnis als Reparaturbetrieb die sozialen Schäden mildern, die das kapitalistische System anrichtet. Diese „sozialdemokratische“ Auffassung stellt sich den *Staat als neutralen Mittler* zwischen den Interessen vor, der willens und in der Lage ist, den angestrebten Ausgleich herzustellen. Und sie unterstellt, dass in einem tatsächlich für Zwecke der Umverteilung gestalteten Steuer- und Beitragssystem die notwendigen Mittel für diesen Zweck bereitgestellt werden.

Gegen diese Staatsaufgabe spricht vor allem, dass durch staatliche Absicherung die eigenverantwortliche Vorsorge und Initiative behindert und dem Staat der Ausbau von Herrschaftsfunktionen und Bürokratie ermöglicht wird. Diese „neo-liberale“ Auffassung unterstellt, dass alle Menschen grundsätzlich in gleicher Weise in der Lage seien, solche Vorsorge eigenverantwortlich zu treffen. Diese Vorstellung ist ebenso fiktiv und geht ebenso an der Wirklichkeit vorbei wie die von der Neutralität des Staates.

Die einfache Lösung, nach der staatliche Leistungen die Grundversorgung sichern, die besitzstandswahrende Risikovorsorge aber der Versicherung durch die privaten Haushalte überlassen bleiben sollte, ist derzeit besonders umstritten. Aber damit sind die möglichen Alternativen noch nicht zu Ende gedacht.¹

Die Definition von Zukunftsfähigkeit schließt ausdrücklich *die soziale neben der ökonomischen und ökologischen Dimension* ein. Es ist auch leicht einzusehen, dass soziale Notlagen wie Armut oder lang andauernde Arbeitslosigkeit die Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung gegenwärtiger und künftiger Generationen beeinträchtigen. Wenn ein Kind in Armut aufwächst, dann wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit schlecht ernährt, gesundheitlich anfällig, ungenügend ausgebildet und mit weniger Erfahrung eigenbestimmter Lebensgestaltung aus-

1 – vgl. auch die Diskussion bei Hamm/Neumann, 1996, 341 ff.

gestattet – denkbar ungünstige Bedingungen für ein selbst bestimmtes Leben in eigener Verantwortung. Ein Jugendlicher, der weder Ausbildung noch ausreichende Lebensperspektive hat, wird eher zur Gewalt oder zum Drogenkonsum neigen als einer, der einigermaßen behütet mit dem Aufbau einer beruflichen und familiären Karriere beschäftigt ist.

Obwohl nach wie vor ein theoretisch fundierter Ansatz zur sozialen Nachhaltigkeit fehlt und die *Konkretisierung der sozialen Dimension* deutlich hinter den anderen Dimensionen zurückbleibt, besteht über einige wesentliche Merkmale Konsens. Im Mittelpunkt steht die Befriedigung der Grundbedürfnisse wie Ernährung, Wohnung, Sicherheit, Gesundheit, Bildung und gesellschaftliche Teilhabe. Daneben gilt soziale Gerechtigkeit als Leitprinzip, d.h. die gerechte Verteilung der Einkommen und des Zugangs zu den grundlegenden gesellschaftlichen Ressourcen. Diese Kriterien sozialer Nachhaltigkeit gelten für alle Gesellschaften, ob Industrie- oder Entwicklungsland, ihre konkrete Ausgestaltung ist jedoch abhängig von den vorherrschenden kulturellen, politischen und normativen Kontexten.

„Die Herstellung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Gleichheit gelten als wesentliche Legitimationsgrundlagen des Sozialstaats. Ergänzt durch das Prinzip der sozialen Sicherheit handelt es sich um jenes Dreigestirn, in dem alle historischen Wurzeln (des *bonum commune*, des Wohlfahrtsstaats), alle sozial-ethischen Imperative und alle staats- und verfassungsrechtlichen Grundlagen (und Probleme) des Sozialstaats beschlossen liegen“². „Sozialstaatlichkeit verstößt *aus Prinzip* gegen die Marktgesetze. Dies ist nicht etwa ein zu korrigierendes Defizit, sondern explizite Grundlage und Inhalt von Sozialstaatlichkeit. Insofern beruht die Forderung nach Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien in die Sozialpolitik auf einem grundsätzlichen Missverständnis ihrer Existenzbedingung. Das gleiche gilt von der Klage über das ‚Anspruchsdenken‘, das im Sozialstaat zum Ausdruck komme: In der Tat erhebt das Sozialstaatsprinzip den Anspruch, dass die Früchte der Arbeit in hohem Maße den von Arbeit Abhängigen zugute kommen – und dass sie nicht allein nach konkurrenzbedingter Leistung, sondern auch nach individueller Bedürftigkeit verteilt werden“³.

Das Konzept der *Grundversorgung* nimmt an, der Staat sei grundsätzlich für alle da. Die Mittel, die ihm von den Bürgern zur Verfügung gestellt werden, sollen auch zur Abdeckung struktureller Risiken verwendet werden, um damit soziale Gerechtigkeit und sozialen Frieden zu sichern. Es handelt sich nicht etwa um Wohltaten, die der Staat jemandem nach Gutdünken erweisen oder verwehren kann, sondern um eine Aufgabe, die ihm von allen übertragen worden ist. Die Leistungen sind kein Almosen, sondern beruhen auf einem Rechtsanspruch. Die logische Voraussetzung dafür ist die Annahme, dass wir Opfer von Entwicklungen werden können, für die wir nicht verantwortlich sind. Der Staat besorgt dann gemäß dem politischen Willen aller den sozialen Ausgleich. Das Moment der Solidarität tritt hinzu mit einem progressiven Steuersystem.

2 – Schäfers, 1990, 215

3 – Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 1995, 631

Ganz anders die Logik der *Risikosicherung*: Hier sind wir grundsätzlich selbst verantwortlich, für unvorhersehbare Fälle vorzusorgen. Ebenso wie beim Abschluss einer Haftpflicht- oder Unfallversicherung versichern wir uns aus individuellem Entschluss gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit oder altersbedingte Erwerbsunfähigkeit, vereinbaren eine lebensstandardsichernde Versicherungssumme und zahlen dafür eine Prämie, einen Beitrag. Das geht den Staat zunächst einmal gar nichts an. Er mag bestimmte Bedingungen definieren, unter denen eine solche Versicherung vorgeschrieben ist („Beitragsbemessungsgrenze“), aber selbst das ist eher systemfremd. Die logische Voraussetzung hier ist, dass wir selbst für unser Schicksal verantwortlich sind, auf alle Fälle aber für unerwartete Missgeschicke selber vorsorgen können.

Selbstverständlich handelt es sich dabei nicht um Alternativen, von denen die eine „naturgesetzlich“ besser ist als die andere. Es ist einzig eine Frage der politischen Entscheidung, welches Modell eine Gesellschaft vorzieht. Und tatsächlich gibt und gab es in der empirischen Wirklichkeit jede denkbare Variante zwischen beiden, ohne dass sich sagen ließe, welche die erfolgreichere sei.

Die *Risiken* freilich, das kann man an dieser Stelle festhalten, sind zu einem erheblichen Teil systemisch bedingt und *durch die Individuen wenig beeinflussbar*. Die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Arbeitslosigkeit ist nur in geringem Maß durch individuelles Wollen oder individuelle Anstrengung beeinflussbar, sie trifft die Kinder von Armen und von Reichen, von weniger und besser Qualifizierten, wenngleich mit gewissen statistischen Unterschieden. Für die Ursachen und Risiken (z.B. „Globalisierung“) sind wir nicht individuell verantwortlich. Die Unterschiede liegen also ausschließlich bei der Frage, wie wir auf solche Risiken reagieren. Zudem ist die Fähigkeit, die eigene Vorsorge zu sichern, abhängig von zahlreichen Merkmalen, die jenseits der individuellen Verantwortung liegen: Geschlecht, soziale und örtliche Herkunft, Bildung und andere mehr. Historisch gesehen tendiert der „europäische Weg“ eher hin zum Modell der Grundversorgung, der „amerikanische Weg“ eher hin zum Modell der individuellen Risikosicherung.

10.2 Zusammenhang der drei Gesellschaften

10.2.1 Weltgesellschaft

Seit Beginn der neunziger Jahre hat sich der Druck auf die Sozialpolitik verstärkt, und zwar in mehrfacher Weise: Einerseits wächst die Vermutung, dass die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse auch veränderte sozialpolitische Antworten fordern: technologische Innovationen, demographische Verschiebungen, Veränderungen von Familienstrukturen, Staatsverschuldung, Erosion des Normalarbeitsverhältnisses usw. Diese Probleme treten in allen Industriestaaten in ähnlicher Weise auf, sie verlangen aber doch zunächst nach Lösungsvorschlägen, die auf die jeweiligen nationalen Systeme und Handlungsbedingungen reagieren. Trotz des kräftigen Wirtschaftswachstums um rund fünf Prozent hat sich 2004 die Lage auf dem Arbeitsmarkt weltweit nur minimal verbessert. Dem

Bericht *Global Employment Trends 2005*⁴ zufolge sank die durchschnittliche Arbeitslosenquote im globalen Durchschnitt von 6,3 auf 6,1%. Damit sind 380 Mio. Menschen auf der Welt ohne Arbeit. Aber das sagt wenig in einer Welt, in der wahrscheinlich mehr als die Hälfte aller Menschen gar keinen Zugang zu formellen Arbeitsverhältnissen haben, sondern vielmehr unter informellen oder subsistenzwirtschaftlichen Bedingungen arbeiten. Insofern führt die Perspektive der Industrieländer zu einem verzerrten Bild.

Eine Sozialpolitik im expliziten Sinn, eine auf sozialen Ausgleich und soziale Sicherung bedachte Politik globaler Institutionen, gibt es auf der Ebene der Weltgesellschaft kaum. Lediglich die ILO, die Internationale Arbeitsorganisation (gegründet 1919, seit 1946 eine Sonderorganisation der VN), hat ihrer Verfassung nach einen sozialpolitischen Auftrag: Sie bemüht sich, Arbeits- und Lebensbedingungen durch den Abschluss *internationaler Konventionen* und Empfehlungen zu verbessern, in denen Minimalstandards für Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit formuliert werden. Solche Konventionen werden von der Internationalen Arbeitskonferenz beschlossen und bedürfen der Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedsstaaten. Bis Ende 2004 hat die ILO 185 solcher Konventionen beschlossen. Für die ratifizierenden Staaten stellen sie bindendes Recht dar. Die Kontrolle darüber, ob die damit eingegangenen Verpflichtungen auch eingehalten werden, erfolgt über nationale Berichtspflichten. Eine Verletzung kann förmlich festgestellt werden – weitergehende *Sanktionsmöglichkeiten hat die ILO nicht*. Von allen ILO-Konventionen hat, um wenige Beispiele zu nennen, Spanien 124, Frankreich 115, Italien 102, Norwegen 99, Uruguay 97, Niederlande 94, Kuba und Finnland 86, Schweden 84, Deutschland 75 – die USA aber nur 11 ratifiziert⁵.

Immerhin hat der *Weltsozialgipfel (Weltgipfel der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung, 6. bis 13. März 1995 in Kopenhagen)*⁶ gezeigt, dass mehr denn je die Existenzsicherung von Menschen, auch in den Industrieländern, von Entwicklungen auf der globalen Ebene abhängt. Der Gipfel hat den inzwischen üblichen „Doppelpack“ von Abschlusserklärung und Aktionsprogramm verabschiedet. Im Mittelpunkt der Erklärung standen die *Zehn Verpflichtungen von Kopenhagen*, die in ihrer Zielsetzung nicht umstritten, jedoch an Allgemeinheit der Formulierung kaum zu überbieten waren und faktisch zu nichts verpflichten (siehe Abb. 10.1 im Anhang).

Das *Aktionsprogramm*, mit dessen Hilfe diese allgemeinen Verpflichtungen praktisch umgesetzt werden sollen, bleibt ebenfalls überwiegend unpräzise und enthält keine Zeitangaben, Verantwortlichen, Überwachungsmechanismen oder Sanktionsmöglichkeiten. Gänzlich unbeeinflusst von der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung und der dort verabschiedeten Agenda 21 wird undifferenziert ein *anhaltendes Wirtschaftswachstum* („sustained economic growth“) als Voraussetzung für die Reduzierung von Armut und die Schaffung von Arbeitsplätzen gefordert. Sozialklauseln in Vereinbarungen über den

4 – Global Employment Trends 2005; <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/strat-prod.htm>

5 – ILO, 1995

6 – www.un.org/Depts/german/wirtsozentw/socsum/socsum2.htm

internationalen Handel, die soziale Verantwortung transnationaler Unternehmen, die Reform des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank – diese Themen sind im Verlauf der Verhandlungen an den Interessengegensätzen *gescheitert* oder wurden als *Tabuthemen* gar nicht behandelt. Andere Gegenstände wurden bis zur *Unkenntlichkeit verwässert*: die Friedensdividende, die Tobin-Steuer auf spekulative Währungstransaktionen, das Ziel, 0,7% des BSP für öffentliche Entwicklungshilfe aufzuwenden, die „20/20-Initiative“, angeregt vom Entwicklungsprogramm der VN (UNDP) (die Entwicklungsländer sollten mindestens 20% ihrer nationalen Haushalte und die Geberländer 20% ihrer Entwicklungshilfeetats für die Belange menschlicher Entwicklung einsetzen). Dagegen wurden im Aktionsprogramm u. a. verabschiedet: Die Konsum- und Produktionsweisen der Industrieländer seien zu ändern, weil sie eine Hauptursache für globale Umweltzerstörung darstellen; es seien nationale Pläne zur Armutsbekämpfung aufzustellen und es sei darüber zu berichten; Strukturpassungsprogramme sollten künftig soziale Entwicklungsziele enthalten und die grundlegenden Sozialausgaben sollten von Kürzungen verschont werden; es seien zusätzliche und innovative Maßnahmen zur Entschuldung zu entwickeln.

„Für viele Beobachter stand schon vor Kopenhagen fest, dass das Parallelforum der sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gegenüber dem offiziellen Gipfel das wichtigere Ereignis sein würde. Über 5.000 Vertreter solcher Gruppen versammelten sich in der dänischen Hauptstadt. Mehr als 600 Organisationen – von kleinen Basisgruppen bis zu mitgliederstarken globalen Netzwerken – unterzeichneten die *Alternative Deklaration von Kopenhagen*. In scharfer Abgrenzung zu den offiziellen Konferenzdokumenten formuliert diese Erklärung eine gemeinsame Vision sozialer Entwicklung von unten. Sie markiert zugleich einen Konsens, der sich der alltäglichen Gipfel- und Konferenzdiplomatie mit ihren Vereinnahmungsmechanismen und ihrer Fixierung auf das unmittelbar ‚Machbare‘ verweigert und auf die eigene Kraft zur gesellschaftlichen Mobilisierung setzt“⁷.

Fünf Jahre nach Kopenhagen kamen Politiker und NGOs erneut auf einer *Sondertagung der VN-Generalversammlung* über die Umsetzung der Ergebnisse des Weltgipfels für soziale Entwicklung in Genf zusammen. Das Ergebnis war ernüchternd: Die bisherigen Bemühungen um eine Umsetzung der Kopenhagener Erklärung und des Aktionsprogramms haben die Situation von Millionen von Menschen auf der Welt weder umgekehrt noch wesentlich verbessert. Trotz der weltweiten großen Zunahme des Reichtums hat sich die Realität für viele dramatisch verschlechtert. In den letzten fünf Jahren haben die Wenigen weiterhin übermäßigen Reichtum angehäuft, während viele ihre Grundbedürfnisse immer noch nicht befriedigen können und ständig um ein Überleben in Würde und Hoffnung kämpfen müssen.

Von „Kopenhagen plus fünf“ sind keine nennenswerten neuen Impulse zur Armutsbekämpfung ausgegangen. Allein das bereits vorher von der OECD formulierte Ziel, die Anzahl derer, die in absoluter Armut leben, von 1,3 Mrd.

7 – Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung SD, 4/95; dort ist auch diese Alternative Deklaration abgedruckt

Menschen auf rund 650 Mio. zu halbieren, ist als neues Ziel in das dreiteilige Abschlusspapier eingegangen. *Wie* dieses Ziel erreicht werden soll, bleibt im Dokument weitgehend offen. Weder sind verbindliche Zwischenziele formuliert, noch haben sich die Vereinten Nationen auf einen weiteren Folgepfeil geeinigt: Kopenhagen plus 10 wird es nicht geben.

Für die sozialen Schäden, die weiterhin durch die *Weltökonomie* angerichtet werden, sind nach wie vor *nationale Reparaturbetriebe* zuständig. Aber auch die sind gefährdet: Die sozialen Sicherungssysteme befinden sich weltweit in einer Krise. Die neoliberale Globalisierung führt zu einer zunehmenden Verletzung sozio-ökonomischer Grundrechte.

Bis zum Ende der achtziger Jahre gehörten z.B. die Renten und Pensionen in *Argentinien* zu den besten der Welt: ein staatliches Rentensystem, in dem fast drei Viertel der Arbeiter versichert waren und das durch Beiträge der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und durch das Finanzministerium finanziert wurde. Es war typisch für die meisten Rentensysteme in Lateinamerika und für viele andere Länder des Südens bis zum Ende der achtziger Jahre. 1989 wurde von der Regierung unter dem *Druck von Weltbank, IWF und internationalen Gläubigern* ein strenges *Strukturanpassungsprogramm* durchgesetzt und Anfang 1992 die Zahlungen für die Mehrheit der drei Mio. Rentner auf 150 Dollar im Monat gekürzt – das ist weniger als die Hälfte des für Nahrung und Wohnung benötigten Mindestbetrages. Etwa zwei Millionen der 3,2 Millionen Rentner in Argentinien bekamen diesen Mindestsatz. Die meisten anderen erhielten nur wenig mehr. Die Alten aus der Mittelschicht – ehemalige Lehrer, Regierungsangestellte, Beschäftigte bei Großunternehmen – befanden sich plötzlich als „Neue Arme“ am Rande des Existenzminimums. Nominal 80% der Gehälter lagen die Renten in Argentinien in den frühen achtziger Jahren bei 60% der Löhne – ein noch ausreichendes Niveau. 1989 wurden sie auf 40% der Reallöhne abgesenkt und 1992 war die Quote auf weniger als 10% gefallen⁸.

Die VN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik gab eine vergleichende Studie über die Sozialversicherungssysteme in den lateinamerikanischen Ländern in Auftrag. Darauf ließ die *Weltbank* eigene Studien anfertigen, um die Möglichkeit von Kürzungen zu untersuchen. Die Sozialversicherungseinrichtungen wurden gezwungen, vertrauliche Daten herauszugeben und die Weltbank drohte, dringend benötigte Kredite nicht zu bewilligen, wenn die Renten nicht drastisch gekürzt würden. Zuerst geschah dies im *Chile* des Augusto Pinochet⁹. Am Beispiel Chile unterziehen Paul und Paul die Argumentation der Weltbank einer eingehenden Kritik und weisen nach, dass ihre Argumentation im Kern falsch und irreführend ist. „Die Weltbank weiß sehr wohl um die Probleme, die durch die Reformen entstanden sind, vor allem die Härten für die derzeitigen Rentenbezieher. Behauptungen, dass die ‚Armutsbekämpfung‘ höchste Priorität habe, erscheinen in diesem Licht geradezu grotesk. Trotz zahlreicher Nachweise in ihren eigenen Veröffentlichungen, dass die neuen Systeme für die Ärmsten und Schwächsten ein Schlag ins Genick sind, hat die Weltbank

8 – Nash, 1992; Golbert/Fanfani, 1993

9 – McGreevy, 1991

sie durchgepeitscht. Private Aneignung finanzieller Mittel statt mehr soziale Gerechtigkeit und das Allgemeinwohl scheint das einzige Leitmotiv dieser Politik gewesen zu sein. Die Umstrukturierung der Rentensysteme insgesamt muss als groß angelegte Enteignung zugunsten ausländischer Gläubiger gesehen werden. Unseres Wissens hat niemand die Summen, um die es dabei geht, ausgerechnet, aber vorsichtig geschätzt müsste es sich mit Verzinsung um mindestens 56 Mrd. US\$ handeln¹⁰.

Dramatisch sind die Ausfälle der sozialen Sicherungssysteme in den Ländern des früheren RGW. Wo vor der „Samtrevolution“ Sozialsysteme nach dem Grundsicherungsmodell nicht nur intakt, sondern wesentliches Organisationsprinzip für sozialistische Gesellschaften waren, da zerbrachen sie mit der Transformation zum Kapitalismus, nicht selten unter massivem Druck von IWF und Weltbank und unter dem Einfluss amerikanischer Berater und der von ihnen propagierten *Schocktherapie*. Die Folge sind bedrückende Arbeitslosigkeit, rapide und massenhafte *Verarmungs- und Verelendungsprozesse*. Innerhalb weniger Jahre wurden im wesentlichen egalitäre Gesellschaften – mit Arbeitsplatzsicherheit, subventioniertem Grundbedarf, billigen und faktisch nicht kündbaren Wohnungen, Sozial- und Kultureinrichtungen in den Betrieben usw. – zwangsweise umgebaut und in *extreme Einkommensunterschiede* getrieben. Die Nachteile solcher Transformation vermischen sich mit den noch bestehenden Erblasten aus sozialistischer Zeit und nun überwiegend extern, meist aus dem westlichen Ausland kontrollierten Betrieben. Wissenschaftler werden zu „businessmen“, Ingenieure stehen am Grill bei McDonalds, Kulturschaffende werden zu Straßenverkäufern. Die Gesundheitssysteme brechen zusammen, die Importflut aus dem Westen verhindert die wirtschaftliche Reform und die Entwicklung eines lebensfähigen privatwirtschaftlichen Sektors. Die Ausplünderung durch den Westen wird begleitet vom Eindringen der *organisierten Kriminalität* in den Staatsapparat, die Kommunalverwaltungen, die Parlamente, die Unternehmen¹¹ (→ Kap. 6.2.2).

Die *Weltbank* fördert derzeit etwa einhundert Vorhaben, die sie dem Arbeitsfeld Soziale Sicherung zuordnet, davon dreißig in Afrika, neun in Südost- und Ostasien, 25 in osteuropäischen und zentralasiatischen Ländern sowie 17 in Lateinamerika und der Karibik. Privatwirtschaftliche *Pensionskassen und Investitionsfonds* spielen dabei eine prominente Rolle. Soziale Sicherungsnetze aus Krediten zu finanzieren – auch solchen der Weltbanktochter International Development Agency (IDA) – trägt allerdings zur weiter zunehmenden Außenverschuldung der Empfängerländer bei¹² (→ Kap. 3.2.4).

Eine Staatenorganisation wie die VN kann freilich alleine gar nichts erreichen, was die Regierungen der Mitgliedstaaten nicht wollen. Sie kann aber die Aufgabe des Weltgewissens wahrnehmen – das machen die VN durchaus mit einigem Erfolg. An der Sondergeneralversammlung im September 2000 haben

10 – Paul/Paul, 1994

11 – für Russland z.B. Fischer-Ruge, 1995

12 – vgl.: www.globalaging.org

sie das mit der Verabschiedung der *Milleniums-Entwicklungsziele* wieder einmal bewiesen (siehe Abb. 10.2 im Anhang).

Die Fortschritte sollen im September 2005, fünf Jahre nach der Verabschiedung, evaluiert werden.

10.2.2 Europa

Die Sozialpolitik war im vereinten Europa lange Zeit *kein Thema*. Anders als in der Wirtschafts- und Währungsunion kommt die Angleichung der Sozialsysteme zwischen den Mitgliedsländern erst langsam in Gang. Das liegt einmal daran, dass Sozialpolitik von den Mitgliedstaaten als nationale Angelegenheit¹³ betrachtet wird, zum anderen aber auch an den *unterschiedlichen Traditionen* der europäischen Länder: Einem eher liberalen angelsächsischen Modell steht das eher sozialistische Modell der skandinavischen Länder gegenüber, mehr korporatistisch bestimmt ist das kontinentaleuropäische, wobei vor allem im Süden eine traditionsgebunden-familienorientierte Variante beobachtet wird. Noch ist unklar, was die neuen Mitgliedsländer als neues Element einbringen werden. Allen gemeinsam ist die Absicht, bestimmte Aufgaben der kapitalistischen Regulierung zu entziehen. Das geschieht durch die Sozialversicherung, die staatliche Sozialpolitik und die Steuerpolitik. Dieser normative Konsens ist auch in die Verträge der EU eingegangen¹⁴, wenn auch nur in allgemeiner Form (→ Kap. 8.2.2). Witte kommt zu der Schlussfolgerung, dass „die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen auf der EU-Ebene gesetzt werden, während die in engerem Sinn sozialen Aspekte der nationalen Ebene vorbehalten bleiben“.¹⁵

Nachdem das sozialpolitische Aktionsprogramm von 1974 ebenso wie die Sozialpolitik der „kleinen Schritte“ bis 1993 weit hinter den geweckten Erwartungen zurückgeblieben waren¹⁶, sind auch die mageren Kompetenzerweiterungen des Amsterdamer Vertrages nicht über die Koordinierung nationaler Politiken hinausgegangen – eine Kompetenz, die bisher kaum in Anspruch genommen wurde. Es bleibt dabei, dass „mindestens 95% aller Fragen des Arbeits- und Sozialrechtes weiter auf rein nationaler Grundlage entschieden“ werden¹⁷. Hier ist freilich zu bedenken, dass die Geld- und Währungspolitik inzwischen auf die Europäische Zentralbank übergegangen ist und die Maastricht-Kriterien und der Stabilitäts- und Wachstumspakt den Bewegungsspielraum nationaler Politiken deutlich einschränken. Daran hat bisher der dem *Sozialen Dialog* eingeräumte vereinfachte Rechtsweg wenig geändert.

Die *soziale Dimension des Binnenmarktes* ist damit noch immer mehr Schlagwort, vielleicht ein Projekt auf lange Frist, als Wirklichkeit. Da die Unternehmen die „vier Freiheiten“ auch dazu nutzen, hohen Sozialstandards auszuweichen, besteht die Gefahr, dass eine Harmonisierung schließlich auf unterem Niveau zustande kommt. Das soll wohl mit der Verzögerung auch angestrebt werden.

13 – Einen Überblick über die Systeme Deutschlands, Dänemarks, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande, Schweden und Spaniens gibt Schmid, 2002.

14 – z.B. Amsterdamer Vertrag, Art. 2 bzw. Art. 3.3 des Verfassungsvertrages

15 – Witte, 2004, 5

16 – Däubler, 2004, 275

17 – ebd., 280

Die Bremser sitzen vor allem im Ministerrat, während bislang die Kommission und noch mehr das Parlament den Prozess weiter vorantreiben wollten.

Der *europäische Sozialfonds* (1960) geht zurück auf den EWG-Vertrag (Art. 123 bis 127) und die Ergänzung durch die Einheitliche Europäische Akte (Art. 130b, d und e). Zunächst war die Mittelzuteilung für den ersten Fonds mit nicht ganz 400 Mio. € *gänzlich unzureichend* und zudem die Zuweisung so geregelt, dass die BRD bis 1972 mit rund 44% die Hauptnutznießerin war. Gefördert wurden vor allem Maßnahmen zur Umsiedlung und Umschulung von Arbeitnehmern. Das *Europäische Parlament* hat denn auch seit 1963 die unzulängliche Arbeitsweise des Fonds kritisiert. Erst 1971 hat der Rat den Tätigkeitsbereich des Sozialfonds erweitert und die Arbeitsweise reformiert. Die Mittelvergabe orientierte sich dann an *nationalen Quoten*. Hauptnutznießer wurde Italien, der Katalog der zu unterstützenden Maßnahmen wurde erweitert um die berufliche Bildung von Frauen, die Eingliederung von Behinderten usw. Der neue Fonds wird seither aus Eigenmitteln der Gemeinschaft und nicht mehr aus speziellen Beiträgen der Mitgliedsländer finanziert. 1992 waren es mit rund fünf Mrd. € knapp über acht Prozent des Gesamthaushalts der EG. Mit der letzten Revision 1993 ist die *regionalpolitische Orientierung* des Sozialfonds noch deutlicher geworden. Er ist jetzt, zusammen mit dem Regionalfonds und dem „Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“, Teil der Strukturpolitik der Gemeinschaft, für die Mittel nach regionalen Kriterien vergeben werden. Die Mittel aller Strukturfonds zusammen sollen auf 25% des EG-Haushaltes angehoben werden.

10.2.3 Deutschland

10.2.3.1 Grundlagen und Entwicklungstendenzen

Nach deutschem Sozialstaatsverständnis¹⁸ soll *jedem Menschen ein sozio-kulturelles Existenzminimum sicher* sein. Das Versicherungssystem wird über Beiträge finanziert, aber vom Staat reguliert und überwacht und durch die Sozialhilfe einem System der Grundversorgung angenähert. Mit dem Arbeitsvertrag erfolgt die Pflichtmitgliedschaft in den Sozialversicherungssystemen. Die Beiträge werden anteilig von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen, die auch die Selbstverwaltungsorgane paritätisch besetzen. Die Versicherungen sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisiert und erfüllen ihre Aufgaben eigenverantwortlich. Die Leistungen richten sich nach der Höhe der Beiträge, die wiederum von der Höhe des Einkommens abhängen und sollen den Lebensstandard sichern („Äquivalenzprinzip“).

Die Basis des Systems ist die lebenslange, vollzeitbeschäftigte, vertraglich garantierte und den Unterhalt einer Familie sichernde *Lohnarbeit*. Damit bleiben eigene weibliche Lebenssituationen, auf denen die männliche Erwerbsarbeit in der Regel beruht, weitgehend ausgeschlossen.¹⁹ Die „Normalarbeitsbiographie“ und die „Normalfamilie“ sind theoretische Voraussetzung des Systems.

18 – die überaus magere verfassungsrechtliche Grundlage findet sich in Art. 20 Abs. 1 GG: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ und einer Erwähnung des „sozialen Rechtsstaates“ in Art. 28 Abs. 1 GG

19 – Ziegelmayer, 2001, 72

Grundsätzlich werden Arbeitseinkommen und Lohnersatzeinkommen als sich wechselseitig ausschließend angesehen. Das System unterstellt, dass in einem für Zwecke der Umverteilung gestalteten Steuer- und Beitragssystem die *notwendigen Mittel* bereitgestellt werden. Das *Sozialstaatsprinzip* und die soziale Marktwirtschaft waren eingeführt worden, um sozialistischen Anwendungen der Nachkriegsparteien Wind aus den Segeln zu nehmen und die neue Gesellschaftsordnung gleichzeitig für die Siegermächte akzeptabel zu machen. Es war auch bis zu Beginn der Wirtschaftskrise unbestritten. Erst die konservative Regierung unter Helmut Kohl hat sich entschlossen an seinen Umbau gemacht. Paradoxiereise setzt die rot-grüne Bundesregierung ihn mit noch größerer Entschiedenheit fort – ein Prozess, gegen den sie sich in der Opposition ohne Zweifel mit aller Kraft gewehrt hätte.

Die Grundzüge der deutschen Sozialversicherung stammen aus der Bismarckschen Gesetzgebung zur Kranken-, Unfall- und Altersversicherung (1883, 1884 bzw. 1889). Die Reichsversicherungsordnung von 1911 fasste den damaligen Stand zusammen. 1924 wurde die Sozialfürsorge eingeführt und 1927 trat das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung hinzu. Im Deutschen Sozialgesetzbuch wird seit 1975 schrittweise das gesamte Sozialrecht zusammengefasst und dabei revidiert. Merkel²⁰ beobachtet einen Bruch der Entwicklung der Sozialpolitik in der Ära der sozial-liberalen Regierung (1969–1982): War die Zeit vor 1974 in Deutschland wie in Europa noch durch sozialstaatliche Expansion gekennzeichnet, brachen die optimistischen Zukunftserwartungen mit der beginnenden *Wirtschaftskrise* rasch in sich zusammen. Dort, wo am wenigstens mit politischem Widerstand zu rechnen war, setzten die Kürzungen ein: bei Sozial- und Arbeitslosenhilfe, Kindergeld, Wohngeld und BAföG. Eine eindeutig *neoliberale Ausrichtung* erhielten sie allerdings erst nach 1982. Mit der „konservativen Transformation“²¹ wurden soziale Verpflichtungen des Staates zunehmend auf Markt und Familie verlagert²². Hinzu kommt, dass ein erheblicher Teil der Kosten der deutschen Einheit nicht aus Steuern, sondern aus den Haushalten der Sozialversicherung finanziert oder in Sonderhaushalten versteckt wurde. Die *rot-grüne Koalition* nahm zwar einige dieser Maßnahmen wieder zurück; aber unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung begannen drastische Ausgabenkürzungen. Gleichzeitig allerdings wurde die Steuerreform in Angriff genommen: Der Spitzensteuersatz der Einkommenssteuer wurde um sieben, der Eingangssatz um 10% gesenkt, der Grundfreibetrag erhöht und vor allem die Körperschaftsteuer gesenkt (→ Kap. 8.2.3). Die Steuerausfälle sind also teilweise durch Kürzungen im Sozialbereich finanziert worden. Dazu sind die Arbeitnehmereinkommen gesunken.²³

Wenn bei den Sozialversicherungen bis in die beginnenden siebziger Jahre hinein von einer weitgehend ungebrochenen *Inklusionstendenz* gesprochen wird, ist damit die Ausweitung des Leistungsspektrums auf weitere Personengruppen und soziale Risiken gemeint. Die Wirtschafts- und insbesondere

20 – Merkel, 2001, 292

21 – Borchert, 1995

22 – Dem widerspricht Merkel, a.a.O. S. 295

23 – Schuhler, 2003

Arbeitsmarktkrise in der Mitte der siebziger Jahre hat jedoch die sozialpolitische Weichenstellung verändert. Aus der Inklusion von Gruppen und Risiken in die Sozialversicherungen wurde vielfach eine Strategie der *Exklusion*. Zwar versuchte die sozialliberale Bundesregierung zunächst noch, die Krise mittels keynesianischer Instrumente zu halten, „doch schwenkte sie in der Sozialpolitik schon bald auf einen Kurs finanzieller Konsolidierung ein – was im Kern zunächst nichts anderes als eine mehr oder weniger konsequente ‚Sparpolitik‘ bedeutete. Denn die aufgrund der anhaltenden Arbeitslosigkeit schnell auseinanderklaffende Schere von *sinkenden Beitragseinnahmen* einerseits und *steigenden Ausgaben* für die Arbeitslosen andererseits ließ bald den Eindruck unkontrollierbarer Finanzierungsrisiken aufkommen, derer sich auch die sozialliberale Bundesregierung nicht verschließen konnte oder wollte“²⁴.

Sozialpolitisch problematisch sind nicht nur die abnehmende Beschäftigung und die Senkung der Löhne, sondern zudem die Verschiebung von Lohnneinkommen hin zu *Kapitaleinkünften und Transfers* (von denen ja keine Beiträge gezahlt werden). Die *Polarisierung der Lohnneinkommen* hat ähnlich problematische Effekte: Die oberen Einkommen fallen wegen der Bemessungsgrenze aus der Finanzierung heraus, die unteren Einkommen sind so niedrig, dass sie zu Beiträgen kaum herangezogen werden können. Aus den Beiträgen der unteren Einkommensgruppen können auch keine Lebensstandard sichernden Leistungen mehr begründet werden. Die Lösung, dafür private Vorsorge zu treffen, ist den unteren Einkommensgruppen und denen mit Transfereinkommen kaum zugänglich.

10.2.3.2 Das heutige System der Sozialversicherung

Die *Rentenversicherung* finanziert sich seit der Rentenreform von 1957 nach dem so genannten *Umlageverfahren*. Das bedeutet, dass die Arbeitnehmer von heute im Rahmen des „Generationenvertrages“ die Renten der Rentner von heute, d.h. die der Elterngeneration zahlen. Es gibt kein Vermögen, aus dem die Renten finanziert werden. Die Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (über 19% des Bruttolohnes) machen rund drei Viertel aller Einnahmen aus, der Bund zahlt etwa 20%. Der Beitrag wird als Prozentsatz vom Bruttolohneinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Die liegt im Jahr 2003 bei 5.100 € monatlich in den alten und 4.250 € in den neuen Bundesländern. Bei dieser Grenze endet die Versicherungspflicht.

Daraus wird deutlich, dass dieses Finanzierungssystem nur dann befriedigend funktionieren kann, wenn *das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Beitragsempfängern* ungefähr konstant bleibt. Dieses Verhältnis hängt u. a. von der demographischen Entwicklung ab (→ Kap. 4.3). Das Problem liegt freilich nur zum kleineren Teil dort: Die zunehmende Kapitalintensität der Produktion und die abnehmende Bedeutung menschlicher Arbeit, also die *steigende Arbeitslosigkeit* bei gleichzeitig *wachsendem Sozialprodukt* zeigen, dass die Logik des Systems den sich vollziehenden Wandel nicht ohne Änderungen überstehen

24 – Bleses/Vobruba, o. J., 11 ff.

kann. Die Prämisse „Vollbeschäftigung“, auf der das System aufgebaut wurde, gilt nicht länger.

Deshalb hat die Bundesregierung im Frühjahr 2001 eine *Strukturreform* beschlossen, nach der Arbeitnehmer einen privaten Vorsorgebeitrag zu einer kapitalgedeckten Rente („Riester-Rente“) leisten sollen. Damit wurde ein erster Einstieg in ein Pensionskassensystem angelsächsischer Prägung erreicht („Kapitaldeckungssystem“ statt „Umlagesystem“). Für die Arbeitgeber ist dies der Beginn des Ausstiegs aus der paritätischen Finanzierung; belastet werden *einseitig die Arbeitnehmer*.

In der gesetzlichen *Krankenversicherung* sind rund neunzig Prozent der Bevölkerung erfasst. Sie folgt dem Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit. Die mehr als 250 Kassen sind regional, berufsständisch oder branchenspezifisch ausgerichtet und verwalten sich selbst unter staatlicher Aufsicht. Auch hier sind die Beiträge einkommensabhängig; sie liegen gegenwärtig bei 13,5%. Pflichtversichert sind abhängig Beschäftigte (außer Beamte) mit einem Monatseinkommen unter 3.900 €. Die Kostenexplosion im Gesundheitswesen hat zu ständigen Reformversuchen geführt²⁵, die unterm Strich für die Versicherten deutliche Leistungskürzungen zur Folge hatten.

Die *Arbeitslosenversicherung* soll strukturelle und konjunkturelle Beschäftigungsrisiken abfangen. Ihre Aufgaben werden von der Bundesagentur für Arbeit – einer drittelparitätisch von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und dem Staat verwalteten Agentur – wahrgenommen. Das Arbeitslosengeld (maximal 67% des vorherigen Nettoehalts für höchstens zwölf Monate) ist abhängig von der Länge der Beitragszahlung. Vorausgesetzt wird die Bereitschaft, sich in eine zumutbare Beschäftigung vermitteln zu lassen. Im Anschluss daran konnte je nach Bedürftigkeit Arbeitslosenhilfe bis zu höchstens 57% des Nettoehalts zeitlich unbegrenzt gezahlt werden (neu: Arbeitslosengeld II, siehe unten). Der Beitragssatz liegt bei 6,5%.

Die *Sozialhilfe* tritt dann ein, wenn alle anderen Versicherungsleistungen aus irgendeinem Grund ganz oder teilweise nicht greifen. Sie wird aus Steuern finanziert und an den Nachweis der Bedürftigkeit gebunden. Träger der Sozialhilfe sind die Kommunen. Die unzureichende Absicherung von Arbeitslosen, Alleinerziehenden, Kinderreichen und Älteren trägt deshalb erheblich mit zur Finanzkrise der Städte und Gemeinden bei.

Die Sozialausgaben sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten stark angestiegen. Während 1960 noch 32,6 Mrd. € für soziale Belange ausgegeben wurden, beliefen sich die Sozialausgaben 1980 bereits auf 230 Mrd. €. Nach der Wiedervereinigung erreichten die Sozialausgaben 1991 gut 427 Mrd. €, bis 2002 stieg diese Summe auf rund 685 Mrd. € an²⁶. Aber nicht nur absolut, sondern auch pro Kopf sind die Sozialleistungen in der Vergangenheit stark angestiegen. Preisbereinigt wurden 2002 mit 8.306 € je Einwohner 26% mehr Sozialleistungen verteilt als noch 1991 – das entspricht einer realen Steigerung von 2,1%

25 – Gesundheitsreformgesetz 1989, Gesundheitsstrukturgesetz 1992, nach 1997 dritte Stufe der Gesundheitsreform in mehreren Schritten

26 – Sozialbudget 2002, BMGS

pro Jahr. Sie werden finanziert zu etwa 27% durch Unternehmen (Arbeitgeberbeiträge, Lohnfortzahlung bei Krankheit), zu rund 46% durch die öffentlichen Haushalte (Bund, Länder und Gemeinden) und zu weiteren etwa 27% durch die privaten Haushalte (Beitragszahlungen)²⁷. Der Ausbau des Systems stammt im Wesentlichen aus den Jahren *der Großen, später der sozialliberalen Koalition*, erfolgte also überwiegend noch in Zeiten voller Kassen.

Vor allem die Lobbies der Arbeitgeber und Unternehmer verlangen eine Senkung der Lohnnebenkosten. Faktisch handelt es sich dabei vor allem um die Beiträge zur Sozialversicherung – verlangt wird also, die soziale Sicherung gerade derer abzubauen, die sich eine private Vorsorge nicht leisten können. Genau genommen (und wie in der amtlichen Statistik als „Arbeitnehmerentgelt“ definiert) handelt es sich um Einkommen – verlangt wird also, die Arbeitnehmerereinkommen zu senken. Das gilt übrigens ähnlich bei den Beamten, deren „Vorrechte“ – Beihilfe im Krankheitsfall, Pension, Arbeitsplatzsicherheit, Weihnachtsgeld etc. – nichts anderes sind als anders deklarierte Lohnbestandteile. Auch sie sind seit Jahren kontinuierlich gekürzt worden. Die Leistungen gehen aus Tabelle 10.1 (siehe Anhang) hervor.

Die Sozialversicherungen haben zwischen 1991 und 1995 mit rund 113 Mrd. DM zu den *Transfers in die neuen Bundesländer* beigetragen, zusätzlich zu den steigenden Lasten der Beschäftigungskrise im Westen. Die Gesamtsumme der „versicherungsfremden Leistungen“, die den Sozialsystemen aufgebürdet worden sind, wird auf etwa 58 Mrd. DM jährlich geschätzt. Argumente wie: Die Zeit der Transformation und der Ausnahmezustände sei vorbei, Ostdeutschland müsse sich nun an die Normalität der Marktwirtschaft gewöhnen, die dann die verbleibenden Probleme schon lösen werde, „sind falsch, ihre Verbreitung ist reine politische Propaganda“²⁸. „In Ostdeutschland beträgt die Zahl der fehlenden Arbeitsplätze 2,5 Mio. Das entspricht einem knappen Drittel der Erwerbspersonen. Von der dramatischen Arbeitsplatzvernichtung seit 1990 sind in ganz besonderer Weise Frauen betroffen. ... Von einer sich selbst tragenden, wenn auch bescheidenen, wirtschaftlichen Entwicklung kann in Ostdeutschland nicht die Rede sein.“ Auch künftig wird im Osten Deutschlands die Produktion weit hinter den Einkommen und dem Verbrauch zurück bleiben. Geschlossen wird diese „Produktionslücke“ von gegenwärtig etwa 100 Mrd. € mittels Transfers in Gestalt von Gütern und Leistungen vornehmlich westdeutscher Herkunft und den entsprechenden Finanzmitteln, um diese zu kaufen. Knapp die Hälfte der Finanztransfers aus öffentlichen Kassen sind Sozialausgaben, etwa ein Drittel Aufwendungen für Einrichtungen des Bundes, der Länder und Kommunen. Für die Infrastruktur wurden im vergangenen Jahr 13% und für die Wirtschaftsförderung neun Prozent der Transfers ausgegeben. Insgesamt decken die Transferzahlungen rund ein Viertel der ostdeutschen Nachfrage, ihr Anteil am westdeutschen Bruttoinlandsprodukt liegt bei vier Prozent²⁹.

27 – www.sozialservice.de

28 – Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 1995, 628

29 – <http://www.freitag.de/2004/17/04170301.php>

In den 1960er und 1970er Jahren waren alte Menschen – insbesondere die älteren Frauen – besonders hohen Armutsrisiken ausgesetzt. Die Altersarmut wurde jedoch durch die Verbesserung der Alterssicherung, vor allem durch die Dynamisierung der Renten, eingedämmt. Heute sind insbesondere Kinder und Jugendliche von Armut bedroht. 16% der jungen Menschen unter zwanzig Jahren leben in relativer Armut. Unter den Sozialhilfeempfängern sind sie fast doppelt so häufig vertreten wie unter der Gesamtbevölkerung. Als Folge der Massenarbeitslosigkeit hat sich auch die Risikogruppe der Arbeitslosen seit den 1980er Jahren enorm ausgedehnt. Immer häufiger reicht die Arbeitslosenunterstützung nicht aus, um das soziokulturelle Existenzminimum sicherzustellen. 1980 gab es erst 80.000 arbeitslose Sozialhilfeempfänger, 2000 waren es 493.000 in den alten und 151.000 in den neuen Ländern und 2003 in Gesamtdeutschland bereits 836.000. Arbeitslose rutschen auch besonders häufig unter die relative Armutsgrenze; 2000 mussten sich 27% von ihnen mit weniger als fünfzig Prozent des Durchschnittseinkommens begnügen. Auch unter Ausländern ist Armut weit verbreitet. 2000 lebte ein gutes Fünftel der Familien von Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern unter der 50-Prozent-Grenze. Zu erwähnen sind auch die 266.000 Asylbewerber, deren Überleben 2003 durch Unterstützung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gesichert wurde; diese liegt deutlich unter dem Sozialhilfeniveau³⁰ (→ Kap. 5.2.3).

Wichtiger noch ist jedoch die große Zahl der Menschen, die in materieller Not leben und gleichwohl ihren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe nicht geltend machen. Etwa die Hälfte derer, die Anspruch auf Sozialhilfe hätten, darunter die Mehrheit Frauen, also noch einmal zwischen rund drei und vier Mio., *erhalten diese nicht*. Das hängt u. a. damit zusammen, dass der Gang zur Behörde bereits beschämend und diskriminierend ist. Sozialhilfe muss monatlich beantragt werden, dazu gehört ein Nachweis der Bedürftigkeit, es wird „wirtschaftliches Verhalten“ verlangt und überprüft und der Bedürftige muss sog. „zumutbare Arbeit“ leisten, z.B. Straßen und Parks reinigen für einen nur symbolischen Stundenlohn (heute „Ein Euro-Jobs“). Dazu kommt, dass die Kommunen, die für die Sozialhilfeleistungen aufkommen müssen, weder dazu in der Lage sind noch eigene Anstrengungen unternehmen werden, um Sozialhilfeberechtigte über ihre Rechte aufzuklären und sie bei der Wahrnehmung dieser Rechte aktiv zu unterstützen.

Arme Menschen vermeiden die Praxisgebühren, sind schlecht versorgt und sterben früher als die Wohlhabenden. Viele Rentner verdienen sich ein Zubrot zum Altersruhegeld, viele sind sogar darauf angewiesen. Allein 1,2 Mio. Mini-Jobber ab 60 Jahren sind offiziell gemeldet. Die Zahl der Deutschen ohne Krankenversicherung steigt (300.000) – durch sinkende Einkommen, aber auch durch Hartz IV. Betroffen sind ehemals privat Versicherte und Selbstständige. Bei fast jedem fünften Heimbewohner war die Versorgung „unzureichend“. In Deutschland steigt die Kinderarmut stärker als anderswo. Die Unterschiede in der Lebenserwartung des unteren Einkommensviertels und des oberen betragen für Männer zehn Jahre, für Frauen sieben Jahre (→ Kap. 5.2.3).

30 – http://www.bpb.de/popup/popup_druckversion.html?guid=5EKME5

10.2.3.3 Einschnitte

Das System sozialer Sicherung steht unter dem ethischen und dem politischen Postulat, jedem Menschen ein sozio-kulturelles Existenzminimum zu garantieren. Aber seine Konstruktion beruht auf Grundlagen, die heute und auf absehbare Zukunft hinaus nicht mehr erfüllt sind. Das eröffnet sofort den Verteilungskampf, in dem die mächtigere Seite der Arbeitgeber/Unternehmer nicht zögert, selbst das Existenzminimum zur Disposition zu stellen, während die Einkommen der Großverdiener und vor allem die Einkünfte aus Kapital und Vermögen nicht angesprochen werden. Das ist gleichermaßen der Fall auf globaler, europäischer und deutscher Ebene. Der Verteilungskampf bricht sofort los, noch bevor das mögliche Einverständnis über die Grundfrage, dass nämlich das gesamte System der sozialen Sicherung reformbedürftig ist, hergestellt ist und die möglichen Optionen für eine solche Reform auf dem Tisch liegen.

Nach dem Regierungswechsel 1982 sind in allen Sozialgesetzen z. T. drastische Einschnitte vorgenommen worden: im Arbeits- und Rentenrecht, in Krankenversicherung und Sozialhilfe. Die rot-grüne Bundesregierung hat diesen Kurs nach 1998 verstärkt fortgeführt. Kernpunkte ihres Programms waren die Agenda 2010 und die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Gesetze“, so genannt nach dem früheren VW-Personalvorstand Peter Hartz, der im Auftrag von Bundeskanzler Schröder eine Kommission leitete und die zu Grunde liegenden Vorschläge erarbeitete³¹). Dazu kommen Gesundheits- und Sozialhilfereform. Schuhler sieht darin einen „groß angelegten Versuch, die wachsende Zahl derer, die für die Verwertungsmaschine des Kapitalismus ‚überflüssig‘ sind, aus dem sozialen und wirtschaftlichen Betrieb auszusondern und gleichzeitig ihre marginalisierte Position zu institutionalisieren und zu legitimieren“³² (siehe auch Abb. 10.3 im Anhang).

Und so viel Geld gibt es ab 2005, wenn die zwölfmonatige Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (Neu: Arbeitslosengeld I) abgelaufen ist: Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erhalten alle arbeitsfähigen Bedürftigen zwischen 15 und 65 Jahren das neue Arbeitslosengeld II. Wer nicht arbeitsfähig ist, bekommt Sozialgeld. Höhe: 345 (Ost: 331) €/Monat. Das sind zwar 15% mehr als die alte Sozialhilfe; mit der Pauschale sind aber alle Leistungen zum Lebensunterhalt abgegolten. Nur in Ausnahmefällen (Schwangerschaft, mehrtägige Schulausflüge) gibt es noch Einmalzahlungen.

Rund 500.000 der knapp 2,2 Mio. Anspruchsberechtigten von ALG II werden ab 2005 überhaupt keine Unterstützung erhalten, weil Vermögen oder Einkommen von Ehegatten oder anderen Haushaltsangehörigen angerechnet wird. Bei 23% der Betroffenen im Westen und bei 31% im Osten liegt das Haushaltseinkommen wegen des Einkommens weiterer Angehöriger über der ALG II Grenze. Damit werden 1,2 Mio. Menschen Kürzungen in unterschiedlicher Höhe hinnehmen müssen. Zusätzlich kommen auf die ALG II-Bezieher eine Vielzahl von Sanktionen zu. Wird so eine „zumutbare“ Arbeit abgelehnt, kann

31 – Die komplette Fassung des Abschlussberichtes der Hartz-Kommission (334 Seiten) finden sich unter: http://www.f-r.de/_img/_cnt/_online/hartz_gesamtbericht.pdf

32 – Schuhler, 2003, 9

das ALG II in einer ersten Stufe um 30% gekürzt werden. Weitere Kürzungen sind vorgesehen. So schreibt Hartz IV beispielsweise vor, dass den ALG II- Beziehern nur noch ein „angemessener“ Wohnraum zur Verfügung steht – wobei das „angemessen“ vorerst, d.h. bis sich dazu eine Verwaltungs- und Gerichtspraxis ausgebildet hat, von der Willkür der verantwortlichen Behörden abhängt. So hat der brandenburgische Landkreis Uckermark, einer der ärmsten in Deutschland, jeden dritten ALG II Bezieher aufgefordert, sich eine neue Wohnung zu suchen. Arbeitslose werden verpflichtet, Arbeit anzunehmen, die mit ein bis zwei Euro pro Stunde zusätzlich zu ihrem Arbeitslosengeld vergütet wird. Die Jobs sollen in gemeinnützigen Bereichen eingesetzt werden, doch es mehren sich die Stimmen, die diese Jobs auch in den Bereich der privaten Wirtschaft ausdehnen wollen.

Hartz IV betrifft zunehmend auch Minderjährige. Die Zahl der Kinder, die von Sozialhilfe leben, hat sich nach Angaben des Kinderschutzbundes seither von einer auf zwei Mio. verdoppelt. 1,6 Mio. dieser Kinder seien jünger als fünfzehn Jahre, sagte der Präsident des Kinderschutzbundes dem „Hamburger Abendblatt“. Die Zahl liege weit über der Annahme der Regierung, die von 1,2 Mio. Kindern ausgegangen sei. „Dazu brauchen wir mehr Kinderhäuser, in denen sie essen bekommen, betreut und unterrichtet werden“³³.

Nach Angaben des Deutschen Mieterbundes waren Mitte 1996 rund zwölf Mio. Haushalte berechtigt, Antrag auf Zuteilung einer *Sozialwohnung* zu stellen. Insgesamt gab es aber in Deutschland nur 2,4 Mio. Sozialwohnungen, von denen 40% fehl belegt waren, d.h. von Haushalten bewohnt werden, deren Einkommen höher liegt als das, welches zu einer Sozialwohnung berechtigt. Zwar gibt es eine Fehlbelegungsabgabe – aber nur etwa 60% der Pflichtigen zahlen sie, vor allem wegen lascher Kontrollen. Faktisch handelt es sich wiederum um eine Subvention an Besserverdienende. Etwa 100.000 Wohnungen verlieren Jahr für Jahr ihren Status als Sozialwohnung. Bei vielen Sozialwohnungen laufen die Preis- und Belegungsbindungen aus. Sie verschwinden damit als preiswerte Alternative vom Markt. Der Rückgang des Bestandes wird durch den Neubau nicht ausgeglichen. Dazu kommt, dass es den klassischen Sozialwohnungsbau mit langen Belegungs- und Mietpreisbindungen nicht mehr gibt.

Wir sollten über Systeme sozialer Sicherung nicht sprechen, ohne neben den staatlichen Leistungen auch die Rolle der freien *Wohlfahrtsverbände* und der *Kirchen* wenigstens zu erwähnen. Diese handeln insofern in öffentlichem Auftrag, als die kreisfreien Städte und Landkreise, die im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben das BSHG nicht nur vollziehen, sondern auch finanzieren, ihnen Aufgaben übertragen und ihre Einrichtungen in Anspruch nehmen können – selbstverständlich gegen Kostenerstattung. Es gibt in Deutschland sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, drei konfessionelle und drei nichtkonfessionelle:

1. den Deutschen Caritasverband, in dem sich die katholischen Einrichtungen und Vereine zusammengeschlossen haben,
2. das Diakonische Werk auf der Evangelischen Seite,

33 – www.spiegel.de/21.April.2005

3. die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland,
4. den Hauptausschuss für Arbeiterwohlfahrt,
5. das Deutsche Rote Kreuz und
6. den Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, in dem sich die Vereine und Einrichtungen zusammengeschlossen haben, die weder einer Partei noch einer Kirche nahe stehen.

Mit über 90.000 Einrichtungen und Diensten in den Arbeitsgebieten Krankenhäuser, Jugendhilfe, Familienhilfe, Altenhilfe, Behindertenhilfe und den Aus-, Fort- und Weiterbildungsstätten für soziale und pflegerische Berufe stellen die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in vielen Bereichen den größten Anbieter an sozialen Dienstleistungen dar. Darüber hinaus koordinieren und unterstützen sie Selbsthilfe- und Helfergruppen. Sie erschließen freiwillige private Hilfeleistungen, Spenden und ehrenamtliche Tätigkeit. Die Wohlfahrtsverbände arbeiten in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammen. Sie erhalten aus öffentlichen Kassen Mittel für bestimmte Wohlfahrtsausgaben zur Verteilung an ihre fast 70.000 Mitgliedseinrichtungen. Sie sind an die Regeln der Gemeinnützigkeit gebunden, werden steuerbegünstigt und vom Bundesrechnungshof geprüft.

Allerdings gibt es ein breites *Dunkelfeld* von vermeintlich wohltätigen, tatsächlich sehr lukrativen Unternehmen, die alles zu Geld machen, was das Herz rührt. Die private Spendenfreudigkeit, die wohl auch mit der Möglichkeit des Steuerabzugs zu tun hat, ist bereits so in den Strudel der Profitschinderei (Kinderpatenschaften, Behinderte, Kleidersammlungen, Projekte in der Dritten Welt und vieles andere) verquickt, dass man einfach nicht wissen kann, wem man guten Gewissens spenden darf. Also besser, man spendet nichts? Besonders eklatant war der Fall der privaten Spenden für die Opfer des Tsunami im Dezember 2004: Nicht nur wurden die von den Regierungen der betroffenen Länder als nötig berechneten Hilfen um das Dreifache überzeichnet; es ist auch berichtet worden, dass von den rund 3.000 Nichtregierungsorganisationen, die in der Katastrophenregion tätig seien, mindestens ein Drittel nur ein einziges Ziel verfolge, nämlich möglichst viel von den Spenden für eigene Zwecke abzugreifen.

10.2.3.4 Perspektiven

Die hohe Fluktuation am Arbeitsmarkt deutet darauf hin, dass das ursprünglich auf lebenslange, kontinuierliche Vollzeitwerbsarbeit ausgerichtete Normalarbeitsverhältnis die Arbeitsmarktrealität längst nicht mehr abbilden kann. Im Vormarsch sind die ‚atypischen‘ oder ‚flexiblen‘ Beschäftigungsverhältnisse, die nicht nur eine oft niedrige, vor allem aber ungewisse kurz- und mittelfristige Einkommensversorgung mit sich bringen, sondern auch die zukünftige Lebenssicherung der betroffenen Gruppen stark beeinträchtigen können.

Abweichende Beschäftigungsverhältnisse können zeitlich befristet, geringfügige Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Leiharbeit, abhängige Selbständigkeit sowie Tele-Heimarbeit sein. Betrug der Anteil der in Normalarbeitsverhältnissen Tätigen in Westdeutschland 1970 noch knapp 84%, so sank er bis 1995 beinahe kon-

tinuierlich auf ca. 68% ab. Zugenommen haben vor allem die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die 1995 immerhin ca. 13% ausmachten, sowie die sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten, die im gleichen Jahr auf einen Anteil von ca. zehn Prozent kamen. In beiden Teilen Deutschlands zeigt der Anteil der *Normarbeitsverhältnisse* gegenwärtig jedenfalls abnehmende Tendenz³⁴. Betrug das Verhältnis von Normarbeitsverhältnissen zu Nicht-Normarbeitsverhältnissen Anfang der siebziger Jahre noch 5:1, sank es Anfang der achtziger Jahre auf 4:1, Mitte der achtziger Jahre auf 3:1 und Mitte der neunziger Jahre auf 2:1. Verläuft der Trend weiter in diese Richtung, wird das Verhältnis von Normarbeitsverhältnissen zu Nicht-Normarbeitsverhältnissen in ca. fünfzehn Jahren bei 1:1 angekommen sein. Wesentlich *mehr Frauen als Männer* sind in atypischen Beschäftigungen zu finden. Das gilt im Besonderen für die geringfügigen Beschäftigungen; das trifft aber auch für Teilzeitbeschäftigten, befristete Beschäftigungen und Scheinselbständigkeit zu. Nur bei der Leiharbeit liegt die männliche Quote (weit) über jener der Frauen. Es kann deshalb – und weil Frauen nach wie vor den größten Anteil der Alleinerziehenden stellen – kaum verwundern, dass die Sozialhilfezahlen nicht nur einen hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen ausweisen, sondern dass gerade auch die Sozialhilfebedürftigkeit von Frauen höher ist als jene von Männern. Damit ist die über den Arbeitsmarkt und daran gekoppelte soziale Sicherungen vermittelte Einkommensversorgung zumindest nach dem herkömmlichen Modell immer weniger funktionstüchtig.

Bleses und Vobruba beobachten einen Wandel der gesellschaftlichen Einkommensversorgung, der mit dem Begriff der „mixed incomes“ belegt wird. Dabei handelt es sich um eine zeitgleiche Mischung verschiedener Geldeinkommen. Sie erwarten keine (gar sozial-romantisch motivierte) Rückkehr zur – noch bis in die Vorkriegszeit verbreiteten – Mixtur von Naturaleinkommen aus Subsistenzwirtschaft und *Geldeinkommen* aus Erwerbsarbeit (wir sehen das etwas anders, → Kap. 11.4.3). Der Begriff beschreibt vielmehr eine neue Phase in der gesellschaftlichen Einkommensversorgung, in der beispielsweise Mischungen aus Erwerbseinkommen, staatlichen Transfers, Kapital- und Gewinneinkommen, Einkommen aus privatem Unterhalt an Bedeutung gewinnen.

Die *income mixes* weisen wenigstens in dreierlei Hinsicht interessante Aspekte auf: *Erstens* scheinen sie ein größeres Maß an Eigenverantwortlichkeit, aber auch mehr Unsicherheit bei der Gestaltung und längerfristigen Planung der individuellen Einkommenssicherung zu erfordern. *Zweitens* werden sie wahrscheinlich zu einem sehr uneinheitlichen Bild gesellschaftlicher Einkommensversorgung führen. *Drittens* scheint der Wohlfahrtsstaat in seiner Rolle als Sozialleistungsstaat weiterhin eine zentrale Funktion zu besitzen. Man könnte daran sogar die These anschließen, dass die *Bedeutung von staatlichen Sozialleistungen zunehmen* wird, welche die sonstigen Einkommen angesichts wachsender Pluralität und damit wahrscheinlich auch wachsender Ungleichheiten, zumindest aber Verschiedenartigkeiten nach unten hin absichern³⁵.

34 – Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1996, 64, 70

35 – Bleses/Vobruba, 39 f.

Income mixes können, wenn sie auf einer staatlichen Basisabsicherung gründen, den Staatsanteil vielleicht tatsächlich absenken helfen; sie sind aber kein funktionales Äquivalent zum Wohlfahrtsstaat, sondern nur zu seiner spezifischen Form des Sozialversicherungsstaates. Denn die Rolle des Wohlfahrtsstaates verschwindet nicht, sondern wandelt sich „nur“: Sie geht weg von der Aufgabe der lohnarbeitszentrierten Lebensstandardsicherung durch eine Leistung allein und hin zu jener der Basisabsicherung, auf der weitere Einkommenselemente aufbauen können, also weg vom Versicherungsprinzip und *hin zum Prinzip der Grundsicherung*. Allerdings scheint diese Entwicklung noch am Anfang zu stehen. Sie könnte aber zum Beispiel in Form der wohlfahrtsstaatlichen Garantie einer hinlänglichen, allgemein zugänglichen Einkommensuntergrenze zukunftsfähig sein³⁶.

10.3 Zusammenfassung

Die Überzeugung ist weit verbreitet, dass *das gesamte System der sozialen Sicherung in der Krise ist* und grundlegend reformiert werden muss. Strittig ist weniger die Diagnose als die Therapie, die Art der notwendigen Reformen, vor allem: die Richtung, in der das System reformiert werden muss. Es sind verschiedene Elemente, die die Tauglichkeit des Systems beeinträchtigen:

- (1) Der *demographische Wandel* führt nach heutigem Recht dazu, dass die Rente für immer mehr Alte von immer weniger Beschäftigten finanziert werden muss. Das ist im Grundsatz, wenn auch nicht immer in den verwendeten Zahlen, richtig. Der Trend ist langfristig stabil, also nützen Symptomkorrekturen nur momentan.
- (2) Die *Arbeitslosigkeit* verringert die Zahl der Beitragszahler, erhöht aber die Zahl der Leistungsempfänger. Rationalisierung und Automatisierung der Produktion von Gütern und Dienstleistungen werden zusammen mit dem Kostendruck aus dem internationalen Wettbewerb die Zahl der Arbeitslosen und insbesondere die der Langzeitarbeitslosen, weiter erhöhen. Die Gewinne aus Rationalisierung und Automatisierung werden bisher für die soziale Sicherung nicht herangezogen.
- (3) Die *Verwaltungsverfahren im gesamten Sozialbereich* sind zu kompliziert, teilweise diskriminierend für die Leistungsempfänger und zu personal- und kostenintensiv für das gesamte System. Dazu gehört auch, dass dem System der sozialen Sicherung versicherungsfremde Leistungen abverlangt werden. Das Kindergeld z.B. wird durch die Arbeitgeber bzw. die Bundesagentur für Arbeit ausbezahlt, statt einfach mit der Lohn- und Einkommenssteuer verrechnet zu werden. Einsparungen ließen sich durch organisatorische Reformen und Rationalisierungen in allen Bereichen des Sozialsystems erzielen.
- (4) Schließlich sind zwar die Einkommen aus unselbständiger Arbeit real gesunken, aber gleichzeitig die *Einkünfte aus Kapital und Vermögen kräftig ange-*

36 – ebd., 40 f.

stiegen. Die aber werden für die Finanzierung der sozialen Sicherung nicht herangezogen.

- (5) Die Prämissen, auf denen das System aufbaut, nämlich Normalarbeitsbiographie mit familiensicherndem Einkommen und Normalfamilie sind immer weniger erfüllt.

Das alles macht deutlich, dass die theoretischen Grundlagen, auf denen unser System der sozialen Sicherung aufgebaut worden ist, nicht mehr erfüllt sind und es so nicht in die Zukunft erhalten werden kann.