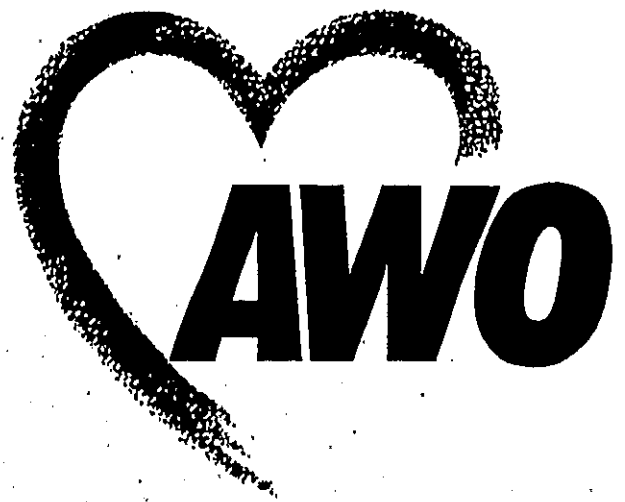


FACHTAGUNG

**SOLIDARITÄT
ERNEUERN -**

**DIE ZUKUNFT
DES SOZIALEN!**



AWO II-88-584/6

Gliederung

	Seite
Vorwort	4
Begrüßung und Eröffnung Dr. Manfred Ragati, AWO-Bundesvorsitzender	5
Grüßwort der Stadt Halle/Saale Dagmar Szabados, Bürgermeisterin Halle/Saale	6
Grüßwort der Landesregierung von Sachsen-Anhalt Dr. Gerlinde Kuppe, Ministerin für Arbeit, Soziales und Gesundheit	7
Grüßwort des AWO-Landesverbandes Sachsen-Anhalt Rosemarie Hajek, AWO-Landesvorsitzende	9
Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit Dieter Schulte, DGB-Bundesvorsitzender	11
Sozialstaat zwischen Solidarität und Selbstzerstörung Dr. Jürgen Borchert, Heesisches Sozialgericht	16
Bildung und Soziale Sicherung – Ist ein deutscher Weg gangbar? Prof. Dr. Gert Wagner, DIW	24
Diskussionszusammenfassung	37
Arbeitslosigkeit spaltet die Gesellschaft – Sozialstaat braucht Arbeit Dr. Gisela Notz, FES	39
Sozialstaat braucht Arbeit Dr. Ute Klammer, WSI	41
Diskussionszusammenfassung	56
Die Ökonomisierung sozialer Arbeit und die Zukunft Freier Wohlfahrtspflege Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt, Ruhr-Universität Bochum	58
Das Soziale im Umbruch Hartmut Brocke, SPI	65
Diskussionszusammenfassung	75
Zusammenfassung der Podiumsdiskussion	76

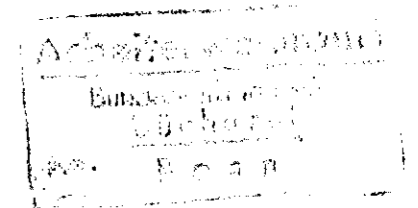
Anhang

Literatur zum Beitrag von Prof. Dr. Gert Wagner	78
Literatur zum Beitrag von Dr. Ute Klammer	79
Tagungsablauf	81
Endnoten zum Beitrag von Dr. Ute Klammer	82

© Dezember 1997

Herausgeber: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.
Oppelner Str. 130
53119 Bonn

Verantwortlich: Rainer Brückers
Redaktionelle Bearbeitung: Ilse Diller-Murschall und Apostolos Tsalastras
Layout und Technische Redaktion: Apostolos Tsalastras
Photos: Bildarchiv des AWO-Bundesverband e.V.



Vorwort

Solidarität der wirtschaftlich Stärkeren mit den wirtschaftlich Schwächeren war die tragende Säule des Industriellen Zeitalters, das sich dem Ende zuneigt. Ausprägungen fand dieses Prinzip in den entwickelten Systemen der sozialen Sicherungssysteme des Sozialstaates. Gravierende Umwälzungen und Veränderungen wie z.B. die digitale Revolution sowie alle anderen technischen Errungenschaften und mit ihr einher gehende weitere Globalisierung verdeutlichen den Abschied vom Industriezeitalter.

Unsere bisherigen sozialen Sicherungen erscheinen vielen in diesem neuen Licht zunehmend unattraktiv bis unmodern. Der Neoliberalismus redet dem ungebremsen Markt das Wort, das Kapital soll ungehindert um den ganzen Globus wandern können, keine Reglementierungen sollen stören.

Alles - was mit dem Begriff sozial zusammenhängt, ist unangenehm. Solidarität und Subsidiarität sind in Frage gestellt.

Und was passiert mit den Menschen? Sie sind verunsichert. Sie wissen, daß nicht mehr Arbeit für alle da sein wird. Prognosen für das 21. Jahrhundert gehen davon aus, daß nur 20% der heute benötigten Arbeitskraft aufgewendet werden muß, um dieselbe Wertschöpfung zu erzielen. Die Menschen suchen Orientierung; Orientierung, die auch etwas mit Werten zu tun hat.

Die AWO ist der festen Überzeugung, daß gerade in diesen Zeiten neuerlichen gravierenden Umbruchs Solidarität das leitende Prinzip sein muß - natürlich nicht im Gewand der letzten 150 Jahre, sondern in einem neuen, zeitgemäßen. Der Umbruch kann nicht erfolgreich gemeistert werden, wenn er nur einigen Wenigen dient, und das Gros der Menschen auf der Strecke bleibt.

In dieser Situation massiven gesellschaftlichen Umbruchs leistet die AWO mit ihrer Fachtagung in Halle/Saale und mit dieser Veröffentlichung einen Beitrag zur Bewältigung der drängenden Zukunftsfragen.

Daß nicht alles bleiben kann, wie es war, ist uns klar. Die AWO fordert alle interessierten Menschen und Institutionen auf, gemeinsam nach neuen Wegen zu suchen.

Dr. Manfred Ragati
- Bundesvorsitzender -

Rainer Brückers
- Bundesgeschäftsführer -

Solidarität erneuern - Die Zukunft des Sozialen

Begrüßung und Einführung

Dr. Manfred Ragati

AWO-Bundesvorsitzender

Seit fast 50 Jahren ist der Sozialstaat Garant des politischen und sozialen Friedens in der Bundesrepublik Deutschland. Ohne diesen, sogar in der Verfassung verankerten Grundsatz sind Gerechtigkeit und Solidarität in Staat und Gesellschaft nicht zu verwirklichen. Zu diesen Grundwerten hat sich die Arbeiterwohlfahrt in ihrer 75jährigen Geschichte immer bekannt.

Veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen machen eine Überprüfung bestehender Institutionen des Sozialstaats notwendig und erfordern neue Ideen und Konzepte. Wir müssen Antworten finden auf die Gefährdung der sozialen Sicherheit durch die Herausforderung der demographischen Entwicklung, der sich rapide verändernden Erwerbsarbeitswelt und der sich immer stärker

globalisierenden Wirtschaft. Der Weg ins nächste Jahrtausend darf nicht begonnen werden mit dem Tausch sozialer Sicherheit gegen privates Risiko. Deshalb ist für die AWO die Solidarität der wirtschaftlich Starken gegenüber den Schwächeren nicht verhandelbar. Sie ist nie notwendiger als in wirtschaftlich schwierigen Zeiten - gerade dann muß sie sich bewähren.

Auf diesem Hintergrund hat die Bundeskonferenz der Arbeiterwohlfahrt im November 1996 die Mainzer Erklärung "Solidarität erneuern - Sozialstaat bewahrt sozialen Frieden" verabschiedet. Sie ist eine erste Antwort auf die vor uns liegenden Zukunftsfragen, an deren Klärung der Verband im Interesse derer, die er politisch vertritt, mitwirken muß. Realistischerweise muß festgestellt werden, daß ohne

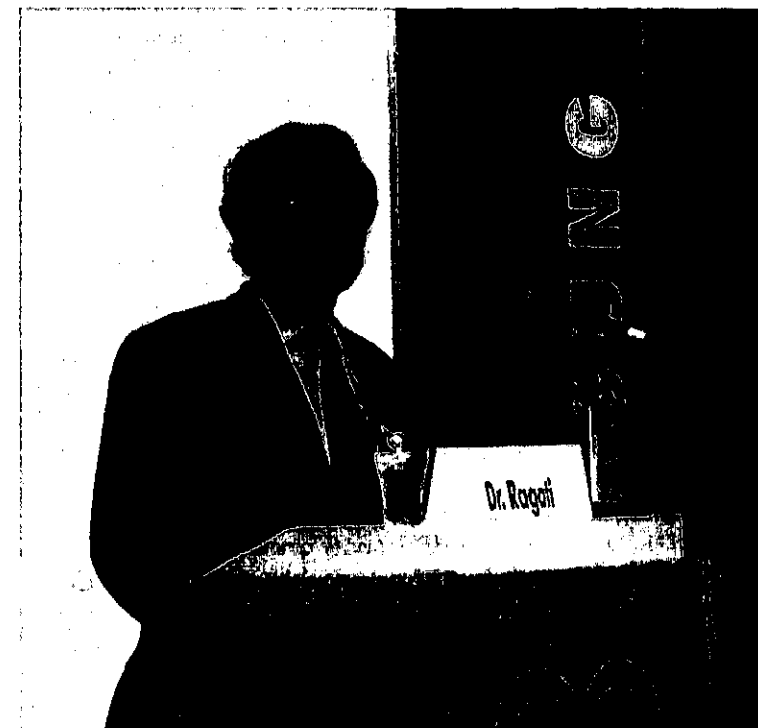
mächtige Bündnispartner die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse nicht maßgeblich beeinflusst werden können. Deshalb hat die Arbeiterwohlfahrt im Mai 1996 mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund und anderen gesellschaftlichen Gruppen die Sozialstaatscharta unterzeichnet und sich damit unmißverständlich für den Erhalt des Sozialstaates ausgesprochen. Der Beschäftigungsgipfel des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1997 war ein weiterer Mosaikstein in der Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften.

Wir freuen uns daher besonders, daß wir an diesem Tage bei unserer Veranstaltung als Gastredner den Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Dieter Schulte, begrüßen können und danken ihm schon jetzt für sein engagiertes Mitwirken.

Im Gegensatz zu vielen anderen Veranstaltungen haben wir uns bewußt dazu entschlossen, diese Fachtagung als Plenumsveranstaltung durchzuführen.

Wir wollen uns alle mit dem Gesamtkomplex Sozialpolitik befassen und nicht wie in der täglichen Arbeit eher „nur mit den uns jeweils betreffenden Fragestellungen“. Soll der Verband sich insgesamt sozialpolitisch weiterentwickeln und ein gemeinsames Selbstverständnis jenseits der allgemeinen Formulierungen der Mainzer Erklärung entwickeln, ist eine sozialpolitische Gesamtschau notwendig zur Positionierung des Verbandes und als Ausgangspunkt für politisches Wirken nach draußen.

Nach dem Gastvortrag von Dieter Schulte haben wir drei große Themenblöcke:



Dr. Manfred Ragati

1. „Sozialstandort Deutschland“, wir begrüßen hier Herrn Prof. Dr. Gert Wagner vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und Dr. Jürgen Borchert, Richter am hessischen Sozialgericht in Darmstadt.

Der 2. Themenblock „Sozialstaat braucht Arbeit“ wird inhaltlich bestritten von Frau Dr. Gisela Notz von der Friedrich-Ebert-Stiftung sowie Frau Dr. Ute Klammer vom

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung.

Im 3. Block „Das Soziale im Umbruch“ werden Herr Prof. Dr. Wohlfahrt von der Fachhochschule Bochum und Herr Hartmut Brocke vom Sozialpädagogischen Institut in Berlin mit uns diskutieren.

Wir danken an dieser Stelle allen Akteuren der Fachtagung für ihr

engagiertes Mitmachen im Vorfeld und während dieser Veranstaltung – besonders dem Landesverband Sachsen-Anhalt, ohne dessen Mit Hilfe diese Veranstaltung nicht möglich gewesen wäre – und hoffen, daß wir gemeinsam nicht nur interessante, sondern für uns alle weitergehende Diskussionen führen werden, die uns und den Verband fit machen für den Weg ins 21ste Jahrhundert.

Grußwort der Stadt Halle

Dagmar Szabados

Bürgermeisterin und Sozialdezernentin der Stadt Halle/Saale

Sehr geehrte Damen und Herren, wir alle wissen, daß wir uns in einem Zeitraum bewegen, in dem unser Land und auch diese Stadt erhebliche soziale Probleme zu bewältigen haben. Dies hat zu manchen Veränderungen des seit langem bewährten Sozialsystems der Bundesrepublik geführt, die in vielen Fällen schmerzlich waren und sind.

Man kann diese Situation beklagen, nur ist damit niemandem geholfen. Deshalb ist es für mich sinnvoll und folgerichtig, wenn sich gerade die Wohlfahrtsverbände, die sich die soziale Gerechtigkeit und Hilfe auf die Fahnen geschrieben haben, auf die sachliche Suche nach Möglichkeiten begeben, wie die soziale Gerechtigkeit unter den gegebenen Umständen erhalten oder verbessert werden kann. Ohne Zweifel leistet die Arbeiterwohlfahrt mit ihrer gesamten Tätigkeit dabei einen wesentlichen Beitrag, was nicht nur diese Fachtagung beweist.

Als Vertreterin einer großen und von Arbeitslosigkeit betroffenen Kommune weiß ich um die vielfältigen Probleme der Menschen. Es ist schon bedrückend, wenn man registrieren muß, daß mancher gut gemeinte Ansatz und manches sinnvolle Projekt im Augenblick einfach nicht machbar sind. Um so erfreulicher ist es für mich, immer wieder festzustellen, mit welcher Lebendigkeit die Freie Wohl-

fahrtspflege im gesamten sozialen Bereich tatkräftig arbeitet. Die Stadt Halle ist für jeden freien Träger dankbar, der seiner sozialen Aufgabe zugunsten der Menschen nachkommt. Stadt und freie Träger können nicht ohne einander, sondern nur miteinander.

Auch und besonders mit der Arbeiterwohlfahrt gestaltet sich die Zusammenarbeit in unserer Stadt gut, speziell in der Jugendhilfe, offene Alienarbeit und im Pflegebereich. Dafür ein herzliches Dankeschön!

Allerdings muß dabei beachtet werden, daß gerade in Zeiten leerer Haushaltskassen auch die soziale Arbeit in ihrer vielfältigen Form sich an Qualitäts- und Effizienzkriterien messen lassen muß. Dieses gilt ausdrücklich auch für die Freie Wohlfahrtspflege. Es ist ohne Zweifel unbestritten, daß die rein wirtschaftlich orientierte Hilfeleistung, die vielfach privat gewerblich organisiert ist, manches billiger erledigen kann. Mich bewegt aber die Frage, ob die rein wirtschaftliche Orientierung nicht an manchen Stellen zu weit geht und dadurch der ganzheitliche Ansatz der Wohlfahrtspflege mehr oder minder auf der Strecke bleibt.

Dies ist kein Plädoyer gegen einen gesunden Wettbewerb, aber durchaus der warnende Hinweis, daß wir es uns nicht leisten können, die Freie Wohlfahrtspflege an den Rand

zu drängen. Auf sie zu verzichten hieße, auch das große ehrenamtliche Potential verloren gehen zu lassen. Im Gegenteil, wir müssen alles dafür tun, die ehrenamtliche Arbeit auch und besonders von offizieller Seite zu fördern und zu stärken. Sonst werden Nächstenliebe und Solidarität brach liegen. Die Kommerzialisierung der sozialen Arbeit wird an der Tagesordnung sein. Ich meine, daß in Zukunft sehr sorgfältig überlegt werden muß, ob und inwieweit ein weiterer Bruch des früher traditionellen Vorranges der Freien Wohlfahrtspflege bei der Zusammenarbeit mit den Sozialleistungsträgern noch vertretbar ist.

Thema Ihrer Fachtagung ist die Solidarität, die es zu erneuern gilt. Diese Themensetzung ist folgerichtig, denn wir leben immer mehr in einer Mediengesellschaft. Darin kommt – abgesehen von spektakulären, grausigen Ereignissen – die soziale Misere in unserem Land zunehmend nicht mehr vor. Dies ist eine schlimme Fehlentwicklung.

Dennoch hoffe ich, daß der eine oder andere Ansatz Ihrer Diskussion weiterhilft. Gerade vor diesem Hintergrund heiße ich Sie als Teilnehmer dieser Konferenz in den Mauern der Stadt Halle herzlich willkommen. Ich wünsche der Veranstaltung einen positiven und erfolgreichen Verlauf.

Grußwort

Dr. Gerlinde Kuppe

Ministerin für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Sachsen-Anhalt

Sehr geehrter Herr Bundesvorsitzender Manfred Ragati, sehr geehrter Herr Schulte, sehr geehrte Landesvorsitzende, liebe Rosemarie Hajek, meine sehr geehrten Damen und Herren,

im Namen der Landesregierung heiße ich Sie sehr herzlich in Sachsen-Anhalt und ganz speziell in meiner Heimatstadt Halle willkommen.

Beim Nachdenken über das Thema der heutigen Fachtagung „Solidarität erneuern- Die Zukunft des Sozialen“ habe ich mir unwillkürlich Fragen gestellt: „Hat der Sozialstaat eigentlich eine Zukunft?“ und „Welchen Stellenwert hat Solidarität noch in unserer Gesellschaft?“ Diese Fragen drängen sich auf, wenn man die Politik der Bundesregierung in den letzten Jahren verfolgt, die ein sozialstaatliches Element nach dem anderen zunächst in Frage stellt, Betroffene diffamiert und dann über eine sogenannte Gesetzesreform einschränkt oder abschafft.

Die künstlich herbeigeredete Standortdebatte veränderte das gesellschaftliche Klima nachhaltig. Den vermeintlich modernen Ansatz hat Ulrich Beck folgendermaßen charakterisiert: „Die Unternehmen haben den Stein der Reichen entdeckt. Die neue Zauberformel lautet: Kapitalismus ohne Arbeit plus Kapitalismus ohne Steuern.“

Die Sozialpolitik ist in die Defensive geraten. Ein Festhalten an sozialstaatlichen Grundprinzipien wird als antiquiertes Denken gebrandmarkt. Sozialpolitikerinnen und Sozialpolitiker werden als Fortschrittsverhinderer abqualifiziert und gelten als politische Dinosaurier. Dies hat zur Folge, daß die aktuelle Debatte nicht mehr durch die Frage be-

stimmt wird, wie die wachsenden sozialen Probleme und Herausforderungen gelöst werden können. Vielmehr steht im Vordergrund, daß der Sozialstaat und die Sozialpolitik die ökonomischen und finanziellen Grenzen erreicht und überschritten hätten.

Ich halte unser Sozialsystem für

Ausgrenzungen der Sozialstaat kuriert werden könnte. Was ist aber tatsächlich das Ergebnis dieser Politik? Ein Sozialabbau in einem Ausmaß, das die soziale Marktwirtschaft in ihren Grundfesten erschüttert. Eine Verschiebung der Lasten von einem Sicherungssystem auf andere Sicherungssysteme, Finanzverschiebungen vom Bund



Dr. Gerlinde Kuppe

wert, reformiert und modernisiert zu werden. Ich halte den Zeitpunkt für überfällig und ich halte die fortschrittlichen Kräfte in unserem Land für fähig, die notwendigen Reform- und Modernisierungsschritte anzupacken.

Die Bundesregierung suggeriert, daß mit Leistungskürzungen und

auf Länder und Kommunen, Privatisierung der Lebensrisiken und Entsolidarisierung sind die Konsequenzen. Drei Beispiele dazu:

Die Verdrehung von Ursache und Wirkung zeigt sich im besonderen Maße bei der Behauptung, Arbeitslosigkeit sowie Wettbewerbs-

und Wachstumsschwäche der Wirtschaft seien direkte Folge einer ausufernden Sozialpolitik. Mit dem Argument, daß durch die Arbeitslosenversicherung für arbeitslose Menschen der materielle Druck für die Aufnahme einer neuen Tätigkeit fehle, hat die Bundesregierung den Zeitraum für den Bezug von Arbeitslosengeld reduziert und Abstriche bei der Arbeitslosenhilfe vorgenommen. Damit ist der schnellere Weg in die Sozialhilfe vorgezeichnet.

Denn die Vermittlungschancen in den ersten Arbeitsmarkt sind dadurch natürlich nicht verbessert worden, weil dort nicht genügend Arbeitsplätze entstanden sind. Die Nachfrage übersteigt bei weitem das Angebot.

Auch weitere Regelungen des sogenannten Arbeitsförderungs-Reformgesetzes (AFRG) und die massive Kürzung der Haushaltsmittel bei der Bundesanstalt für Arbeit haben eine Verschlechterung der sozialen Situation zur Folge. Seit Mai 1997 können wir Monat für Monat den Anstieg der Arbeitslosenquote verfolgen. Verursacht vor allem dadurch, daß seit dem Wirksamwerden des AFRG monatlich nur etwa ein Drittel der auslaufenden ABM-Stellen durch Neubewilligungen ersetzt worden sind. Die Arbeitsmarktzahlen vom September 1997 für Sachsen-Anhalt unterstreichen diese Entwicklung. Wir müssen einen Zuwachs an arbeitslosen Menschen um 2300 registrieren bei einem gleichzeitigen Nettorückgang bei arbeitsmarktentlastenden Maßnahmen (ABM, Fortbildung und Umschulung, § 249 h - Maßnahmen, Kurzarbeit) um ca. 3700 Plätze. Es hat also real eine Zunahme an Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt gegeben. Hätte die aktive Arbeitsmarktpolitik auf gleichem Niveau wie im Vormonat fortgeführt werden können, wäre die Arbeitslosigkeit abgebaut worden!

Die Landesregierung hat auf allen ihr zur Verfügung stehenden Wegen versucht, diese Entwicklung zu verhindern und Alternativen präsen-

tiert; aber die SPD-geführten Bundesländer haben nur in wenigen Fällen die Möglichkeit, über den Bundesrat oder die Selbstverwaltungsorgane der BA das Schlimmste zu verhindern.

Weil durch die falschen Entscheidungen der Bonner Regierung und der Koalitionsfraktionen unsere Kofinanzierungsmittel für ABM drohen, nicht abzufließen, haben wir ein Sonderprogramm für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger konzipiert, das den nun endgültig aus dem AFRG ausgegrenzten Menschen für ein Jahr eine ABM-ähnliche Beschäftigung geben soll, finanziert aus Mitteln des Landes und der Kommunen.

Als weiteres Beispiel nenne ich die aktuelle Rentendiskussion. Die Bundesregierung fordert eine Senkung des Rentenniveaus, um die Finanzprobleme der Rentenversicherungsträger in den Griff zu bekommen. Ganz besonders dramatisch schätze ich die Vorschläge zur Privatisierung des Invaliditätsrisikos ein.

Ich meine, daß die gesetzliche Rentenversicherung weniger ein Ausgabenproblem auf der Rentnerseite hat, sondern vielmehr ein Einnahmeproblem und eine Belastung durch Überfrachtung mit nicht beitragsgedeckten Leistungen.

Versicherungsfremde Leistungen müssen steuerfinanziert werden. Die Versicherungspflichtgrenze kann heraufgesetzt und auch Beamte und Selbständige, geringfügig Beschäftigte und Scheinselbständige können in die Rentenversicherung mit einbezogen werden. Breite Solidarität und gerechte Lastenverteilung bringt Stabilität.

Als drittes Beispiel: Das Gesundheitssystem.

Mit dem Beitragsentlastungsgesetz und dem 1. und 2. GKV-Neuordnungsgesetz ist der soziale Ausgleich zwischen jungen und alten, gesunden und kranken Menschen, Geringverdienenden und

Wohlhabenden zur Disposition gestellt worden. Lasten, die bislang von der solidarischen Krankenversicherung getragen wurden, sind auf den einzelnen Patienten verlagert worden.

Das bedeutet für mich die Aufkündigung der Solidarität: Krankheit wird bestraft, Gesundheit wird belohnt.

Für die Versicherten bedeutet dies, daß sie bei steigenden Selbstbeteiligungen geringere Leistungen erhalten. Die Auswirkungen dieser Gesetze manövrieren vor allem die regionalen Krankenkassen in eine schwierige Situation. Die hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Tarifabschlüsse schlagen in Ostdeutschland voll auf die Finanzlage der GKV durch. Da wirkliche strukturelle Reformen derzeit nicht zu haben sind, werden wir eine vorgezogene Ausdehnung des kassenartenübergreifenden Risikostrukturausgleiches auf das gesamte Bundesgebiet zu diskutieren haben, also die zeitnahe Abschaffung der bestehenden Sozialmauer Ost/West in der gesetzlichen Krankenversicherung.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, die Spaltung in Arme und Reiche vertieft sich in Deutschland. Der sozialstaatliche Konsens, der auf der Solidarität der Stärkeren gegenüber den Schwächeren beruht, wird zunehmend ausgehöhlt. Der Magdeburger Bischof Leo Nowak sagte heute vormittag sinngemäß in einer Veranstaltung: Gesetze, Rechtsnormen sind dazu da, für mehr Gerechtigkeit zu sorgen, einen gerechten Ausgleich zwischen Gemeinwohl und Einzelinteressen zu fördern. Diesem Anspruch wird die Bundesgesetzgebung derzeit nicht gerecht.

Zum Dreh- und Angelpunkt wird die Frage, ob die Gesellschaft bereit und in der Lage ist, dem Abbau der Arbeitslosigkeit einen Vorrang in der wirtschafts-, arbeitsmarkt- und arbeitszeitpolitischen Prioritätenliste zu geben. Wenn es nicht gelingt, die Probleme auf dem Arbeitsmarkt

zu reduzieren, einschließlich der Sicherung der beruflichen Erstausbildung als Zeichen der Solidarität mit der jungen Generation, ist das soziale System in Deutschland tatsächlich ernsthaft in Gefahr. An einer Lösung mitzuwirken, ist Aufgabe von Politik und Tarifpartnern, von Sozialverbänden, Kirchen und öffentlicher Verwaltung.

Ich höre nahezu täglich die Frage: Gibt es überhaupt einen Weg aus der gegenwärtigen Beschäftigungskrise? Den einen Weg gibt es nicht, aber es gibt viele Schritte, die auf dem Weg - mehr Beschäftigung zu sichern - gegangen werden können. Gerade die SPD-geführten Ländern haben hier in letzter Zeit Vorschläge unterbreitet. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an das Arbeits- und Strukturfördergesetz mit dem

Grundsatz „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“, an die Initiativen zur Teilzeiterhöhung, an die Vorschläge, die sozialen Sicherungssysteme von sachfremden Leistungen zu entlasten sowie zur Vereinfachung und Schaffung eines gerechteren Steuerrechts.

Ich habe an den Schluß meines Grußwortes ein Zitat gestellt: „Solidarität ist zugleich Waffe der Schwachen im Kampf um ihr Recht und Konsequenz aus der Einsicht, daß der Mensch der Mitmenschen bedarf. Wir können als Freie und Gleiche nur dann menschlich miteinander leben, wenn wir füreinander einstehen und die Freiheit des anderen wollen. Wer in Not gerät, muß sich auf die Solidarität der Gesellschaft verlassen können.“

Diese Sätze stammen nicht aus der „Mainzer Erklärung“, auch nicht aus dem „Gemeinsamen Wort der Kirchen, sie sind dem SPD Grundsatzprogramm von 1989 entnommen.

Dieses Zitat hat für mich an Aktualität nichts eingebüßt.

Die heutige Fachtagung bietet ein Forum, diese Sachzusammenhänge aufzudecken und Impulse für eine Erneuerung der Solidarität in unserer Gesellschaft zu entwickeln. In diesem Sinne wünsche ich uns allen viele interessante Diskussionen und einen erfolgreichen Verlauf der Tagung!

Grußworte des AWO-Landesverbandes Sachsen-Anhalt

Rosemarie Hajek

AWO-Landesvorsitzende Sachsen-Anhalt

Lieber Manfred Ragati, liebe Frau Ministerin, werter Herr Schulte, liebe Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmer,

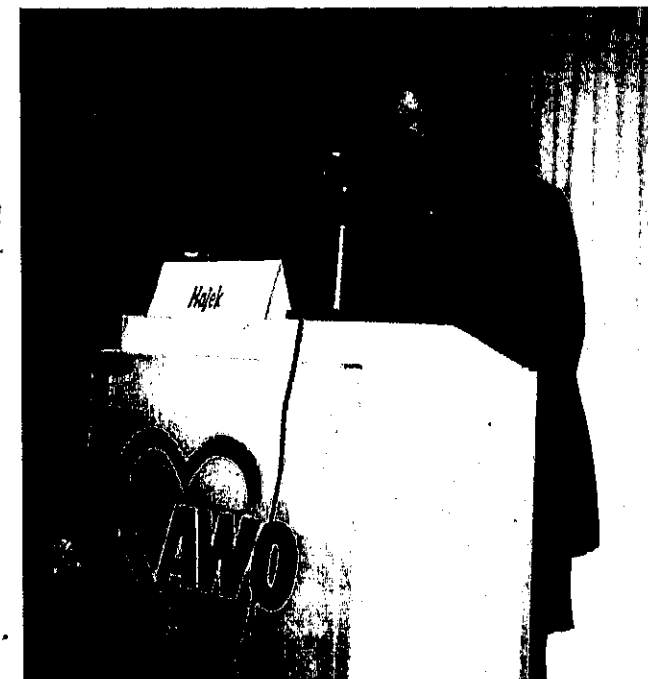
im Namen unseres Landesverbandes heiße ich Sie recht herzlich hier in unserem Land willkommen. Ich freue mich, daß der Bundesverband eine so anspruchsvolle Tagung unter dem Motto "Solidarität erneuern - Die Zukunft des Sozialen" in Sachsen-Anhalt durchführt - und das sage ich aber jetzt nur als Landtagsabgeordnete in der heimlichen Hauptstadt Sachsen-Anhalts.

Solidarität ist einer der Leitgedanken der AWO, ein Grundwert, dessen Inhalt sich in den Jahren seit der Gründung der AWO 1919 gewandelt hat. Es ist nicht

mehr die klassengebundene Solidarität der Arbeiterbewegung, die Traditionslinien sind uns verloren gegangen, die Worte haben ihre

Sprengkraft und ihren aufrüttelnden Charakter verloren. In der aktuellen Diskussion benutzt jeder den Begriff und fordert Solidarität für alles

mögliche - bis hin zu den Besserverdienenden, wenn man an die Steuerdiskussion denkt. Gerade deshalb ist es notwendig, daß Solidarität erneut diskutiert wird, mit Leben gefüllt und im Sinne der Grundwerte der AWO eingefordert wird. Zum Profil der Arbeiterwohlfahrt gehört unverändert die Stärkung der Solidarität, die gegenseitige Hilfe und Verantwortung von Menschen, die Erfüllung von Pflichten gegenüber Menschen und Gesellschaft, durch Taten und Politik Nachdruck zu verleihen.



Rosemarie Hajek

Niemand darf in einer solidarischen Gesellschaft immer nur die Solidarität der anderen in Anspruch nehmen und die Pflichten den anderen überlassen. Solidarität freilich kommt nicht von selbst. Schon gar nicht in einer Gesellschaft, die den Ellenbogen, mit dem man den anderen wegstößt, mehr belohnt, als die Hand mit der man hilft. Der Abbau von Sozialhilfeleistungen allein führt nicht weiter sondern nur zur stärkeren Entsolidarisierung.

Die neue Arbeitslosenstatistik von Anfang dieser Woche schreibt Sachsen-Anhalt mit 20,7 % die höchste Arbeitslosenquote in Deutschland zu und alle wissen, daß dabei nicht mitgerechnet sind diejenigen, die man schon in den Vorruhestand geschickt hat oder die in den vielfältigen Maßnahmen der Arbeitsverwaltung untergekommen sind. Dabei muß man einfach verstehen, daß Sachsen-Anhalt nicht nur die größten DDR Betriebe beheimatet hatte, sondern auch monostrukturiert war. Ich nenne nur die Chemie, die metallverarbeitende Industrie und den Bergbau. Angesichts der internationalen Konkurrenz braucht man diesen Bergbau nicht mehr, die metallverarbeitende Industrie ist bis auf Rudimente wegrationalisiert, hat der

Konkurrenz nicht standgehalten oder ist aufgekauft worden.

Die Chemie ist mit Millionenbeträgen - auch von Sachsen-Anhalt - gefördert worden, ohne daß diese Förderung zu einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt hätte führen können, sie hat vielleicht schlimmeres verhindert. Der aktuelle Anstieg der Arbeitslosigkeit steht in direktem Zusammenhang mit dem Zurückfahren der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

Neben den vielen Solidaritäten, die denkbar sind, die Solidarität der Reichen mit den Armen, der Alten mit den Jungen, brauchen die neuen Bundesländer nach wie vor die Solidarität der alten Bundesländer und nicht zuletzt braucht es eine Solidarität der Arbeitsplatzbesitzer mit den Arbeitslosen unter dem Leitgedanken "Arbeit teilen - Beschäftigung sichern". Die Entlassung von Mitarbeitern muß nicht unbedingt ein Beweis von Managementkompetenz sein.

Ich hoffe, daß dieser Tag und diese Tagung Visionen, also Strategien des Handelns für die praktische Ausgestaltung einer solidarischen Gesellschaft entwickelt und damit einen Kontrapunkt setzt gegen die entsolidarisierende Politik, die der-

zeit in Deutschland regiert. Abschließend ein Gedanke zum Verständnis der Solidarität von unserem Ministerpräsidenten von Dr. Reiner Höppner, er sagt: Entscheidend für die Zukunft wird sein, wie weit wir noch zur Solidarität fähig sind, innerhalb Deutschlands, innerhalb Europas aber auch insgesamt in der Welt. Manchmal scheint es, als sei das Wort Solidarität aus der Mode gekommen. Es ist jedoch ein fataler Irrglaube zu meinen, eine Gesellschaft könne ohne Solidarität mit denen, die darauf angewiesen sind, existieren. Im diesem Sinne und auch im Namen unseres Landesverbandes wünsche ich diesem Tag heute, daß er ein guter Erfolg wird und daß die Tagung viele gute kluge Gedanken fixiert.

Danke schön!



v.l.n.r. Rosemarie Hajek, Dieter Schulte, Dr. Manfred Ragati

Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit Dieter Schulte Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Freundinnen, liebe Freunde und - ich hoffe für viele unter Ihnen - sage ich auch liebe Kolleginnen, liebe Kollegen,

"Der Sozialstaat ist reformbedürftig, aber er ist auch reformwürdig".

Dies ist unsere Botschaft, die Botschaft der Sozial- und Wohlfahrtsverbände und des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

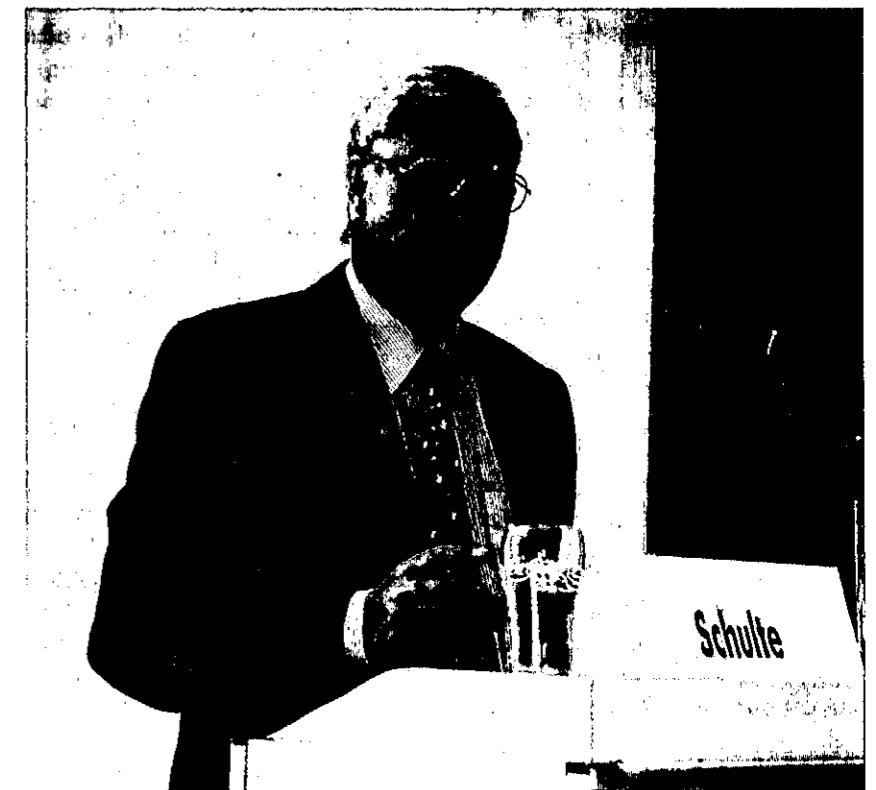
Wir haben sie, gemeinsam mit den großen Kirchen auf unserem Sozialgipfel in Köln im Mai 1996 formuliert und in einer Sozialstaatscharta beschrieben, welche Reformen wir für notwendig halten und durchsetzen wollen. Wir haben in vielem gemeinsame Auffassungen und darum bin ich gerne der Einladung von Herrn Ragati zu dieser Tagung gefolgt.

Der Sozialstaat muß reformiert werden. In dieser Aussage sind sich in diesem Lande alle politischen Lager, selbst Arbeitgeber und Gewerkschaften einig.

Aber was Reformen bedeuten, welche Ziele sie haben und vor allem, wem sie dienen - darüber gibt es nicht erst in diesem oder im letzten Jahr heftigen Streit. Und dies ist nicht nur ein Streit der Meinungen, der auf Kongressen ausgetragen wird.

Um den Sozialstaat, um seine Strukturen und mittlerweile auch um seine Fundamente tobt ein erbitterter Kampf, dessen Opfer meist die sind, die den Schutz und die Förderung des Sozialstaates am meisten bedürfen: Die Schwachen dieser Gesellschaft.

Niemand braucht in diesem Lande zu verhungern - sagt die Bundesregierung und unsere sozialen Si-



Dieter Schulte

cherungssysteme sind so konstruiert, daß eigentlich auch niemand in unserem Staat hungern müßte.

Aber wenn für hunderttausende Kinder der Weg ins Leben vom Sozialamt begleitet werden muß, wenn alleinerziehende Mütter, nur das Notwendigste zum Leben haben, wenn Menschen, die keine Arbeit finden, sich auf dem fast unaufhaltsamen Weg in die Armut befinden, wenn Kranke bestraft und Renten unsicher werden, dann sagt dies mehr über den reformbedürftigen Zustand unseres Sozialstaates aus, als noch so stolze Zahlenwerke über die Höhe des Sozialbudgets.

Wir leben in einem reichen Lande, aber die Risse und Spaltungen werden tiefer, der innere Zusammenhalt ist gefährdet und die Verunsicherung um den Arbeitsplatz, um

die soziale Sicherheit reicht bis in die Mitte dieser Gesellschaft.

Fast 130 Einschnitte in das soziale Netz seit 1982 - diese bittere Bilanz hat Ihr Bundesverband vor Kurzem der Öffentlichkeit vorgestellt. Und diese Einschnitte wurden nicht von anonymen Marktkräften oder vom globalen Kapital vorgenommen.

Für diese Einschnitte, für diese Politik tragen Arbeitgeberverbände und die Bonner Koalition die politische Verantwortung und aus dieser Verantwortung wollen und können wir sie nicht entlassen.

Kürzlich wurde ich gefragt, wie reformbereit denn der DGB sei, wenn es um unseren Sozialstaat gehe. Ich habe geantwortet: Die Menschen erwarten von Reformen Verbesserungen, mehr Qualität,

bessere Leistungen des Sozialstaates.

Aber was ihnen seit mehreren Jahren als Reform verkauft wird, ist oft nichts anderes als nackter und schlichter Sozialabbau meist noch unter dem Vorwand, dies diene der Sicherheit der Arbeitsplätze.

Daher sind Sie und sind auch wir Gewerkschaften mehr als zögerlich, wenn jetzt wieder von Reformen des Sozialstaates die Rede ist.

Der Bundespräsident hat sich in einer vielbeachteten Rede im Hotel Adlon in Berlin über den Reformstau in diesem Lande beklagt und einen Ruck, der durch die Gesellschaft gehen müsse, angemahnt.

Ich habe ihm öffentlich und auch bei einem persönlichen Gespräch gesagt:

Der Reformstau muß aufgelöst werden, aber ich will auch wissen, wohin die Reise geht. Ich kann nicht nur Bewegung anmahnen - sie braucht auch eine Richtung und ein Ziel.

Und ich füge hinzu. Das, was nun als Reformkonzept zur Rentensicherung und Steuerentlastung von dieser Koalition vorgelegt wurde, dem kann und dem will ich nicht zustimmen.

Viele dieser Reformen wurden und werden uns ja unter dem Vorzeichen dargeboten, damit Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen. Wenn dem so wäre, so müßten wir angesichts des Reformstaus dieser Regierung ja noch Arbeitskräfte importieren.

Aber das Gegenteil ist der Fall: Als der Kündigungsschutz für immerhin 8 Millionen Beschäftigten in Kleinbetrieben aufgehoben wurde, versprach der damalige Handwerkspräsident Späth 500 000 neue Arbeitsplätze. Das Gegenteil ist eingetreten.

Hohle Versprechen auch bei den Eingriffen in die Lohnfortzahlung, die Einschnitte in die Arbeitsförderung, die einseitige Kündigung des

Rentenkompromisses von 1992 - nichts von dem, was diese Regierung versprochen hat, wurde verwirklicht. Ja - noch schlimmer: Die Einschnitte in das soziale Netz kosten Arbeitsplätze.

Die flinken Sozialabbauer in den Bonner Ministerien übersehen allzu leichtfertig, daß soziale Leistungen keine Arbeitsplätze vernichten, sondern Arbeitsplätze schaffen - im Gesundheitswesen, in der Pflege, der Jugendarbeit, in den Kurorten. Wenn ich richtig informiert bin, so beschäftigen die Träger der Freien Wohlfahrtspflege heute mehr Menschen als manch stolzer Industriezweig.

Es gibt ja Politiker in der Union und der FDP, die sagen, alles, was Beschäftigung schafft, ist sozial. Und damit rechtfertigen sie ihre Politik. Ich halte ihnen entgegen: Wer unsozial handelt und den Sozialstaat demontiert, vernichtet Arbeitsplätze. Und ich füge hinzu: Darum brauchen wir eine andere Politik in diesem Lande - eine Politik für Arbeit und soziale Gerechtigkeit, eine Politik, die den Begriff der Reform zu Recht verdient.

Über die Politik dieser Regierung haben die Wählerinnen und Wähler zu entscheiden. Dies ist das eine.

Viel wichtiger aber ist es mir, daß wir in dieser Gesellschaft eine Mehrheit für Arbeit und soziale Gerechtigkeit mobilisieren. Es geht ja nicht nur um Protest und Widerstand gegen soziale Ungerechtigkeit, so notwendig und wichtig dies auch ist. Wir brauchen vor allem tragfähige und überzeugende Konzepte und Antworten für die Reform des Sozialstaates, für die Begründung und Verankerung der Solidarität in dieser Gesellschaft.

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Freundinnen, liebe Freunde, „Globale, internationale und nationale Entwicklungen machen ohne Zweifel ein Umdenken erforderlich. Dabei ist zu entscheiden, ob der Sozialstaat ein neues Gesicht erhält,

das ihn für die zukünftigen Herausforderungen handlungsfähig macht oder ob es zu einem bloßen Abbau sozialstaatlicher Leistungen kommt.“ Diese Leitfrage haben Sie Ihrer Tagung vorangestellt.

Endgültige Antworten kann ich Ihnen auch aus der Sicht der Gewerkschaften nicht geben. Was wir nicht wollen, dies denke ich, habe ich deutlich gemacht.

Aber welche Lösungen wir im einzelnen vorschlagen, wie eine alternative Sozialstaatspolitik aussehen muß, darüber müssen und werden wir in den Gewerkschaften und mit unseren Gesprächspartnern in Gesellschaft und Politik weiter diskutieren.

Dazu acht Thesen:

Erstens:

Der moderne Sozialstaat hat gerade unter den Bedingungen einer globalen Wirtschaft die Aufgabe, den Strukturwandel zu begleiten, dort, wo die Marktkräfte versagen, einzugreifen und zu gestalten.

Auch wenn in den Zentralen multinationaler Konzerne, an den Börsenplätzen oder auf Welthandelskonferenzen Entscheidungen getroffen werden, die für Arbeitsplätze, Wirtschaftsstandorte, das Schicksal ganzer Regionen in einer globalen Wirtschaft wichtig sind, so bedeutet das doch nicht das Ende des Sozialstaates.

Die Politik hat nach wie vor Handlungsspielräume, und sie kann sie nutzen. Angesichts brennender sozialer Fragen und globaler ökologischer Risiken muß der Sozialstaat gestalten, dafür sorgen, daß Chancen genutzt und Risiken begrenzt werden.

Es ist ein fundamentaler Irrtum der gegenwärtigen Politik zu glauben, die Globalisierung verlange die Befreiung der Marktkräfte vom Sozialstaat, der Sozialstaat sei ein Mehltau, der wirtschaftlichen und damit auch sozialen Fortschritt hemme.

Das Gegenteil ist der Fall. Was wäre denn aus den neuen Bundesländern geworden, wenn wir nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus alles den Marktkräften überlassen hätten?

Wie notwendig sozialstaatliches Handeln gerade bei der Entwicklung einer Marktwirtschaft ist, ist doch tagtäglich hier zu spüren, und darum darf sich auch der Bund nicht aus der Verantwortung für die neuen Länder verabschieden. Und was in Ostdeutschland notwendig ist, gilt auch für den Westen und selbst das bald vereinte Europa wird nur als europäischer Sozialstaat eine Zukunft haben.

Sozialstaat und Marktwirtschaft sind auf das vielfältigste miteinander verflochten und wenn der Markt es nicht schafft die Beschäftigungskrise zu überwinden, dann ist es die erste Aufgabe des Sozialstaates, die notwendigen politischen Voraussetzungen zu schaffen, um die Arbeitslosigkeit zu überwinden.

Zweitens:

Wir wollen eine Modernisierung der Wirtschaft und der Gesellschaft, um Arbeitsplätze zu schaffen. Neue Produkte und Dienstleistungen, die Weiterentwicklung der Infrastruktur, der ökologische Umbau der Industriegesellschaft schafft Arbeitsplätze und stärkt internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Deutschland ist zudem nicht nur Wirtschaftsstandort, es ist vor allem Lebensstandort. Es gibt nach wie vor große Bedarfe in den Kommunen, in den Regionen, beim Umweltschutz, dem Verkehr, in Familien, Freizeiteinrichtungen, im Bildungswesen nach qualifizierter und bezahlbarer Arbeit. Um neue Arbeitsplätze zu schaffen, brauchen wir gemeinsame Anstrengungen und Verabredungen. Positive Antworten auf die Globalisierung lassen sich besser im Konsens als im Konflikt erarbeiten.

Genau dies war der Sinn des Bündnisses für Arbeit und Standortsi-

cherung, das Wirtschaft, Politik und Gewerkschaften im Januar 1996 verabredet hatten. Und darum war der Bruch dieses Bündnisses durch die Wirtschaftsverbände und die Bundesregierung eben mehr als nur ein Konflikt um die Lohnfortzahlung oder eine Kränkung der Gewerkschaften durch Helmut Kohl.

Mit dem Bruch des Bündnisses für Arbeit hat sich die Bundesregierung von ihrer sozialstaatlichen Verantwortung verabschiedet.

Wenn wir, die Gewerkschaften, weiterhin an der Grundidee dieses Bündnisses festhalten und nun auch gegen die Bundesregierung und gegen die Arbeitgeberverbände für die Halbierung der Arbeitslosigkeit streiten, so ist dies keine Augenwischerei, sondern zeigt, daß wir uns unserer Verantwortung für die Menschen in diesem Lande und für unser demokratisches Gemeinwesen stellen. Darum haben die Gewerkschaften auch nach dem Bruch des Bündnisses durch die Bundesregierung an einer moderaten Tarifpolitik festgehalten. In zahlreichen Bündnissen für Arbeit in Betrieben, Branchen und Regionen haben wir die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß das derzeitige Wachstum in Arbeitsplätze umgesetzt werden kann. Jetzt aber müssen Wirtschaft und Politik die notwendigen Weichen stellen.

Drittens:

Weil Arbeit nach wie vor und selbst bei Einsatz aller beschäftigungspolitischen Instrumente ein knappes Gut bleiben wird, setzen wir auch in Zukunft darauf, Arbeit gerecht zu verteilen.

In den letzten Jahren haben wir eine Vielfalt von Instrumenten der individuellen und kollektiven Arbeitszeitverkürzung geschaffen:

Flexible Wochen - und Jahresarbeitszeiten, Arbeitszeitkonten, mehr Teilzeitarbeit und die Altersteilzeit, die es älteren Menschen ermöglichen soll, schrittweise aus dem Arbeitsleben auszusteigen und jün-

geren in das Berufsleben einzusteigen. Wir verstehen Arbeitszeitverkürzung nicht als Verwaltung eines Mangels, sondern auch als Möglichkeit für einen souveränen Umgang mit der eigenen Zeit, als Rahmenbedingung für neue selbstbestimmte Lebensformen.

Die Entwicklung vor allem der unteren und mittleren Einkommen setzt Arbeitszeitverkürzungen, die ja auch immer bezahlt werden müssen, Grenzen. Aber wir halten an diesem Kurs der Solidarität fest, wenn Leistung und Gegenleistung übereinstimmen.

Viertens:

Wir brauchen mehr sozialen Schutz für Menschen, die geringfügig beschäftigt oder scheinselfständig sind - kurz auf dem grauen Arbeitsmarkt ihren Lebensunterhalt verdienen müssen.

Ich weiß, daß Sie wertvolle Dienstleistungen erbringen, ohne dafür einen entsprechenden Gegenwert zu erhalten. Ich sehe auf der anderen Seite aber auch viele Menschen, die heute auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe angewiesen sind, aber auch Erwerbsarbeit leisten könnten, wenn sie ausreichend verdienen würden. Ich will keinen Niedriglohnsektor und vor allem keine Entqualifizierung, die ja damit verbunden wäre. Darum setze ich mich dafür ein, daß wir eine neue Verbindung von Einkommen aus eigener Tätigkeit und sozialen Leistungen vor allem der Arbeitsförderung finden, die ein menschenwürdiges Arbeitsentgelt ermöglicht und die Menschen die Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt eröffnet, ohne daß damit viele Dienstleistungen unbezahlbar würden. Dies ist eine schwierige Gratwanderung, gerade für die Gewerkschaften.

Aber wenn wir keine positiven Lösungen finden, so bricht gegen unseren Willen ein weiteres Stück unseres Systems kollektiv gesicherter Erwerbsarbeit und damit eine der Grundlagen des Sozialstaates weg.

Fünftens:

Unsere sozialen Sicherungssysteme beruhen auf Erwerbsarbeit und ich denke, dies sollte auch so bleiben. Denn durch ihre Beiträge erwerben die Menschen Rechte und keine Almosen.

Wir sollten aber auch nicht übersehen, daß immer mehr Menschen von der Erwerbsarbeit ausgeschlossen bleiben oder aber keine ausreichenden Beitragsleistungen erbringen können.

Arbeitslosigkeit, auch Arbeitszeitverkürzung und Teilzeitarbeit haben ihren Preis. Wenn Beitragsleistungen immer geringer und Leistungen weiter gekürzt werden, dann öffnen sich Löcher, die auf Dauer dem widersprechen, was von der Sozialversicherung zu Recht erwartet wird: Der Schutz vor Armut und Not.

Darum müssen ergänzende Mindestsicherungen in die sozialen Systeme eingebaut werden.

Ich bin nicht für eine Entkoppelung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherheit. Dies würde der Leistungsbereitschaft und dem Gerechtigkeitsgefühl widersprechen. Aber der Strukturwandel der Arbeitswelt verlangt Ergänzungen der sozialen Sicherung für die, die sich aus eigener Kraft nicht mehr helfen können.

Sechstens:

Wir wollen die sozialen Sicherungssysteme wieder funktionsfähig machen. Dies ist ein Akt sozialer Gerechtigkeit gegenüber denen, die sie finanzieren und das ist solidarisch gegenüber denen, die ihre Leistungen benötigen.

Sozialabbau war deshalb manchmal so leicht durchzusetzen, weil es immer wieder Beispiele für Geldverschwendung, Leistungsmissbrauch und Bürokratismus gab. Auch wenn diese Beispiele aufgebauscht und oftmals das Kind mit dem Bade ausgeschüttet wurde, so ist doch der permanente Reformbedarf der Sozialversicherung selbst unabweisbar. Ich denke, es steht allen, die Verantwortung für die sozialen Sicherungssysteme tragen gut an, auf

eine effiziente Verwendung der vorhandenen Mittel, auf den Abbau bürokratischer Verkrustungen und auf mehr Bürgernähe zu achten. Gerade dadurch können die sozialen Sicherungssysteme ihre Leistungsfähigkeit verbessern.

Es geht nicht um Kostensenkung um ihrer selbst willen, sondern um Effizienz und das heißt vor allem: Menschenwürde.

Die Pflegeversicherung ist ein großer sozialer Fortschritt. Älteren Menschen, die sich nicht mehr selbst helfen können, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, ist ein Akt gesellschaftlicher Solidarität. Qualifizierte Pflege kostet Geld und vor allem: Dazu werden qualifizierte und damit auch ordentlich bezahlte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigt. Dies weiß ich aus meinem persönlichen Umfeld sehr genau.

Und darum darf die Pflegekasse nicht zum Sparstrumpf werden, müssen die Zuschüsse so gefaßt werden, daß Zeit für Zuwendung, Hilfe, für Mitmenschlichkeit bleibt.

Siebtens:

Soziale Sicherung ist weit mehr als ein Almosen. Sie ist organisierte und gefestigte Solidarität. Und wir Gewerkschaften halten daran fest, daß die Starken für die Schwachen eintreten.

Gerade darum müssen wir sie vor Überforderungen schützen. Wir dürfen nicht übersehen, daß vor allem die Renten - und die Arbeitslosenversicherung Aufgaben übertragen bekommen haben, die zwar gesellschaftlich notwendig, aber im bisherigen Beitragssystem kaum noch finanzierbar sind. Der Aufbau in den neuen Bundesländern bleibt eine Aufgabe für uns alle, und darum müssen diese Leistungen aus Steuermitteln finanziert werden. Auch andere Leistungen sind gesellschaftlich gewollt und werden aus den Sozialkassen bezahlt. Dies soll auch so bleiben.

Aber dabei darf nicht vergessen werden, daß Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht nur Leistungsempfänger sondern auch Beitragszahler sind. Und von daher haben auch sie ein Interesse an einer Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten.

Unsere sozialen Sicherungssysteme sind nach wie vor finanzierbar. Auch in einer globalen Wirtschaft ist unsere Wirtschaft hochproduktiv. Aber wachsende Lasten allein durch die Sozialbeiträge der Versicherten zu stützen, ist kaum noch zu begründen und wird von den Betroffenen immer weniger akzeptiert. In den kommenden Jahren wird kein Weg daran vorbeiführen, die soziale Sicherung zu einem wachsenden Teil aus Steuermitteln zu finanzieren. Die gegenseitige Solidarität der Versicherten muß heute in einem stärkeren Maße ergänzt und damit gesüßt werden durch die Solidarität der Allgemeinheit.

Achtens:

Wenn wir heute in einer freiheitlichen Gesellschaft leben, wenn neben dem wachsenden Schatten auch noch viel Licht zu sehen ist, dann nicht trotz, sondern wegen des Sozialstaates.

Wir dürfen uns nicht in die falsche Alternative Freiheit oder Sozialstaat, Eigenverantwortung oder Solidarität treiben lassen.

Solidarität ist die Voraussetzung für Selbstbestimmung. Solidarität läßt sich institutionell sichern. Aber sie läßt sich nicht verfügen oder von oben herab verordnen.

Unser Gemeinwesen, die Vielfalt sozialer Einrichtungen, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände sind auf Menschen angewiesen, die für Solidarität streiten und sich in ihrer Arbeit am Leitbild der Solidarität orientieren - sei es in ihrem Beruf, sei es in einem Ehrenamt. Dies ist nicht überholt - dies wird wieder modern.

In den letzten Jahren wurde der Wert der Freiheit, der Individualität betont. Marktwirtschaft beruht auf Konkurrenz, auf individueller Leistungsfähigkeit, auf Konsum.

Dies ermöglicht vielen, die in diesem Kampf mithalten können, ein Leben nach ihren Vorstellungen. Die anderen brauchen unsere Solidarität.

Aber selbst die, die sich dieses selbstbestimmte Leben aus eigener Kraft leisten können, merken mehr und mehr, daß sie auf eine solidarische Gesellschaft angewiesen sind. Nicht nur als Versicherung in der Not, wollen Menschen Solidarität, sondern weil sie erfahren, daß es für ihr Leben wichtig sein kann.

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Freundinnen und Freunde,

der Kampf um die Zukunft des Sozialstaates ist eine Auseinandersetzung um die Köpfe und die Herzen der Bürgerinnen und Bürger.

Solidarität mußte sich immer gegen Egoismus, Besitz und Ständedenken, gegen die Logik einer ungehemmten Profitmehrung durchsetzen.

Der Sozialstaat ist ja nicht vom Himmel gefallen oder uns von Bismarck geschenkt worden. nein: Der Sozialstaat wurde hart genug erkämpft.

Gewerkschaften, soziale und christliche Demokraten und an führender Stelle auch die Wohlfahrts- und Sozialverbände haben sozialen Fortschritt errungen und den Sozialstaat weiter entwickelt.

Gerade die Arbeiterwohlfahrt gibt der Sozialpolitik viele Anstöße. Sie haben sich an herausragender Stelle für ein menschenwürdiges Leben im Alter, für die Pflegeversicherung eingesetzt.

Ich bin ein positiv denkender

Mensch. Und ich bin davon überzeugt, daß die Zeit derjenigen zu Ende geht, die die soziale Kälte, den ungehemmten Egoismus, das Prinzip: „Bereichert Euch“ zur Leitschnur ihres Handelns gemacht und unseren Sozialstaat den Gesetzen globaler Konkurrenz unterwerfen wollen.

Jetzt ist die Zeit gekommen für die, die mit Kompetenz und Konsequenz an der Erneuerung dieses Sozialstaates, an der Wiedergewinnung gesellschaftlicher Solidarität arbeiten.

Noch ist die Auseinandersetzung nicht entschieden - aber wir haben gute Chancen.



Dr. Manfred Ragati und Dieter Schulte

Sozialstaat zwischen Solidarität und Selbstzerstörung

25 Thesen von

Dr. Jürgen Borchert

Richter am hessischen Sozialgericht, Darmstadt

1. Die zurückliegenden Jahrzehnte bundesrepublikanischer Sozialpolitik waren geprägt von einer personellen und finanziellen Ausweitung der Sozialversicherungssysteme. Insbesondere von Seiten der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie verband man damit die Erwartung, die Asymmetrie der primären Einkommensverteilung durch zunehmende Abschöpfung der Reichtumszuwächse und ihre Umverteilung vor allem über beitragsfinanzierte Transfers allmählich auszugleichen. Dieser Versuch ist nun gescheitert. Das Sozialstaatsziel „Gleichheit durch Brüderlichkeit/Schwesterlichkeit“ wird immer weiter verfehlt: Trotz schwindelerregender Beitragssätze wächst nichts hierzulande so schnell wie die Kluft zwischen Arm und Reich. Unglaubliche Reichtumskonzentrationen auf der einen und die Explosion der Sozialhilfeempfängerzahlen auf der anderen Seite kennzeichnen die heutige Situation.

Während gleichzeitig im Inland die Sozialhilfeempfängerzahlen boomen (1985: 1,987 Millionen; 1990: 2,781 Mio.; 1993: 3,330 Millionen; 1995: ca. 4 Millionen - laufende Hilfe zum Lebensunterhalt/außerhalb von Einrichtungen/ganzjährig), lesen wir im FORBES Magazin (1993), daß der Anteil der Deutschen unter den hundert Reichsten der Welt von 16 im Jahre 1992 sprunghaft auf 25 im Jahre 1993 gestiegen ist.

2. Als unmittelbare Ursachen dieser Entwicklung lassen sich vor allem die epochalen Veränderungen der Arbeitswelt und der Weltwirtschaft identifizieren, die nicht zuletzt die Kräfteverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit fundamental verändern und in verfestigter Massenarbeitslosigkeit sowie in der abnehmenden Lohnquote ihren sichtbaren Ausdruck finden.

Es häufen sich z.B. die Fälle, in denen Dienstleistungsnehmer zugleich ihre eigenen Leistungserbringer sind. Das immer mehr in Mode kommende „Homebanking“ deutet die Richtung der Entwicklung überdeutlich an: Selbst Senioren können mit Hilfe ihres PC heute ausgerechnet die Bankangestellten arbeitslos machen, die ihnen eigentlich ihre Rente erarbeiten sollen. Die totale Durchsetzung derartiger neuer Arbeitsstrukturen ist bei genügender Vernetzung und entsprechenden Gebührenregelungen innerhalb kürzester Zeit denkbar.

Daß die dynamisch fortschreitende EDV-Entwicklung und die diversen Formen PC-gestützter Kommunikation ohnehin noch riesige Rationalisierungspotentiale bergen - Stichwort „Internet“ -, ist offensichtlich. Immer mehr Faxgeräte ersetzen immer mehr Briefträger und hochmoderne Diktierprogramme bald schon hunderttausende Sekretärinnen. Gleichzeitig machen die globalen Rechnetze gerade hochqualifizierte Arbeit nahezu unbegrenzt mobil, wie der Erfolg der indischen Software-Industrie beweist. Schreibkräfte, Bank-, Reisebüro-, Einzelhandelsangestellte usw., ausgerechnet also die Dienstleister, auf die sich so viele Hoffnungen stützen, müssen um ihre Jobs bangen. Verschiedene Untersuchungen aus den letzten Jahren schätzen das kurz- bis mittelfristige Rationalisierungspotential im Dienstleistungssektor auf bis zu 6,7 Millionen Arbeitsplätze.

Auch der Euro, so er denn kommt, dürfte für viele Branchen zu Strukturereinigungen mit entsprechendem Arbeitsplatzabbau führen. So planen derzeit bereits viele Regionalbanken, wie z.B. Sparkassen und Volksbanken, Fusionen oder andere synergische Maßnahmen. Die Globalisierung schließlich zwingt die Unternehmen zum Kostenmanagement und immer öfter heißt das:

Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland. Die Kranken, Rentner und Arbeitslosen aber bleiben hier und verstärken das Heer der Arbeitslosen; derzeit sind es rund 4,3 Millionen, einschließlich der sog. verdeckten Arbeitslosen wohl sogar an die sieben bis acht Millionen. Die Belastung der Lohnquote steigt so ins Unermeßliche und damit steigt zugleich erneut der Rationalisierungsdruck.

3. Mit dem Sinken der Lohnquote zerbrechen aber nicht nur die Fundamente der lohnbasierten sozialen Sicherung, sondern verschärfen sich zugleich die immanenten Verteilungsfehler der beitragsfinanzierten sozialen Sicherung: Während die (Einkommens-) Steuerfinanzierung durch Freibeträge, progressiven Tarifverlauf und Erfassung bis in die Einkommensspitzen dem obersten abgabenrechtlichen Grundsatz der Belastungsgerechtigkeit wenigstens von der Konzeption her Rechnung trägt, kennt die Beitragsfinanzierung weder eine Freistellung des Existenzminimums noch einen progressiven Tarifverlauf, der der wachsenden Leistungsfähigkeit Rechnung trägt. Statt dessen werden durch die Beitragsbemessungsgrenzen ausgerechnet die leistungsfähigsten Einkommensanteile von der Solidaritätspflicht vollkommen freigestellt.

Der Grundfreibetrag bei der Einkommenssteuer liegt zur Zeit bei 12.095,- DM. Der Eingangssteuersatz bei der Einkommenssteuer beträgt derzeit 25,9 und der Spitzensteuersatz ab DM 120.042,- 53% (32a EStG). Demgegenüber werden Beiträge für die Sozialversicherungen nach linearen Beitragssätzen erhoben (GRV: 20,3, GKV ca.14; PflV: 1,7 und ALV: 6,5% = gesamt 42,5, - d.h. 21,25 AN-Anteil). Die Beitragsbemessungsgrenzen liegen bei 6.200,- DM/Monat (= 74.400,- DM p.A.) für die GKV, PflV und ALV sowie bei

8.200,- DM (= 98.400,-) für die GRV.

4. Aus diesem Unterschied zwischen einheitlichem Beitragssatz und progressivem Steuersatz folgt, daß eine Beitragsfinanzierung sozialer Lasten vor allem die begünstigt, die hohe Einkommen haben und die daher bei einer Steuerfinanzierung mit einer höheren Belastung zu rechnen hätten. Doppelt begünstigt sind die, deren Einkommen oder dessen Spitzenbetrag überhaupt nicht beitragspflichtig ist.

Der angestellte Einkommensmillionär zahlt so exakt denselben Betrag von 18.246,- DM an Arbeitnehmerbeiträgen wie der Normalverdiener bis zur Bemessungsgrenze

schalten. Es bedarf dringend der Überprüfung Unsere Beitragsstaffelung ist im Vergleich zur Lohn- und Einkommensteuer sehr ungerecht. Die Beiträge sind nur prozentgerecht. Den 500-Märker trifft ein z.B. 10-prozentiger Beitragsabzug weit stärker als den 900-Märker. Die Lohn- und Einkommenssteuer ist wenigstens etwas sozial gerechter gestaffelt. Man muß überlegen, ob nicht auch Beiträge künftig sozial gestaffelt erhoben werden können.“

6. Jede Erhöhung der Beitragssätze verschärft diesen Effekt.

Tatsächlich sind die Sozialbeiträge allein in den letzten fünf Jahren um mehr als 7 Prozent gestiegen:

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rentenversicherung	17,5	19,2	18,6	19,2	20,3	20,8 ?
Krankenversicherung (TK)	11,0	12,1	12,1	12,8	13,6	>13,6 ?
Arbeitslosenversicherung	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5 ?
Pflegeversicherung	-	-	1,0	1,35	1,7	1,7 ?
Sozialbeiträge gesamt	35,0	37,8	38,2	39,85	42,1	> 1997

von DM 98.400,-. Für ersteren sind das rund 1,8 %, für letzteren aber 18,54 %. Bei Einkommen bis zu 74.400,- DM beträgt die Belastung sogar 21,25 % (= 15180,- DM). Franz Ruland: „Daher ist die immer wieder anzutreffende Feststellung, daß Besserverdienende infolge eines sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung stärker herangezogen würden, unzutreffend“.

5. Unausweichlich führt die Beitragsfinanzierung in ihrer heutigen Form damit prinzipiell zu einer Umverteilung von unten nach oben.

Weitsichtige Sozialpolitiker wie der ehemalige Staatssekretär im niedersächsischen Sozialministerium Walter Auerbach (SPD) wiesen auf diesen Pferdefuß des Ausbaus sozialer Sicherung schon früh (z.B. am 27.4.1968 auf einer Konferenz des Bezirks Nordrhein der IG Metall) hin: „Hier muß ich eine Bemerkung über unser Beitragssystem ein-

finanzverfassungsrechtlich zwingend einer Steuerfinanzierung bedurft.

8. So betrachtet ist die Tatsache, daß das gigantische Sozialbudget von rund 1,2 Billionen DM fast vollständig im Verhältnis von ein Drittel Steuern zu zwei Drittel Beiträgen finanziert wird, ein sozialstaatliches Fiasko sondergleichen, denn im gleichen Maße beinhaltet dies einen Verstoß gegen den elementaren Grundsatz der Belastungsgerechtigkeit. Ungerechter und asozialer kann der Sozialstaat kaum finanziert werden.

Würde man zum Beispiel die Beitragsbemessungsgrenzen bei der GKV aufheben, ließe sich der Bei-

tragsatz aufkommensneutral für die Arbeitgeber um rund 3,7 v.H. (d.h. ca. 25 %) senken. Entsprechendes würde auch für die Pflegeversicherung und die Arbeitslosenversicherung gelten. Bei der GRV dürfte die Reduktion nach grober Schätzung bei ca. 2 % liegen. Zusammen mit gedeckelten Leistungen würde so wenigstens ansatzweise eine solidarische Struktur entstehen. Eine Finanzierung nach Leistungsfähigkeit und eine echte Umverteilung von oben nach unten würde jedoch erst dann einsetzen, wenn wir die Beiträge als Zuschlag zur Einkommenssteuer ausgestalteten, - nach Art des Solidaritätszuschlags also. Voraussetzung dafür wäre jedoch eine Gestaltung des Einkommenssteuerrechts, welche die gegenwärtigen Ausweichmöglichkeiten beseitigt und ernst macht mit der Belastungsgerechtigkeit als dem obersten Grundsatz des Steuerrechts. Denn:

9. Tatsache ist aber, daß auch das Steuerrecht die niedrigen Einkommen sehr viel härter belastet.

Zwar sollen die Grundfreibeträge und der progressive Tarifverlauf die Belastungsgerechtigkeit für unser System der Einkommenssteuer gewährleisten, jedoch ist inzwischen sowohl empirisch wie theoretisch nachgewiesen worden, daß die tatsächlichen Belastungseffekte invers verlaufen: Mit steigendem Einkommen sinkt die Steuerlast relativ immer stärker. Dies beruht vor allem darauf, daß sich mit steigender Einkommenshöhe immer weitere Spielräume zur völlig legalen Vermeidung direkter Steuern öffnen. Infolge der steuerlichen Privilegierung von Kapitalbildung sowie der unvollkommenen Erfassung von Kapitalerträgen und dem Zinseszinsseffekt klafft dann die Einkommensschere zwischen Arm und Reich unweigerlich immer weiter auseinander.

Für alle Verbrauchssteuern wiederum gilt, daß sie relativ um so härter belasten, je höher die Anteile des Verbrauchs an der Einkommensverwendung sind. Die Konsumquote und die Einkommenshöhe verhalten sich jedoch gegenläufig. d.h. erstere steigt bei sinkendem Einkommen immer höher an; es entsteht somit ein "regressiver" Belastungsverlauf.

Wie die steuerlichen Realitäten beschaffen sind, unterstreicht die Aussage des Nestors des Steuerrechts Klaus Tipke, die Einkommensbesteuerung sei zu einer Art „Dummensteuer“ verkommen. Welches Ausmaß die Ungerechtigkeit des Steuerrechts inzwischen angenommen hat, unterstreicht auch die harte Kritik der Deutschen Bundesbank in ihrem letzten Monatsbericht - Zitat: "...kam es durch die starke Nutzung spezieller steuerlicher Vergünstigungen und Gestaltungsmög-

lichkeiten zu einer Erosion der Steuerbasis." Danach ist der Anteil der Lohnsteuern, d. h. der Steuern der „kleinen Leute, am Steueraufkommen weit überproportional gestiegen, der Anteil der Steuerzahlungen von Beziehern hoher Einkommen, insbesondere der „oberen Zehntausend“, drastisch zurückgegangen. Zugleich ist der Anteil der indirekten Steuern gestiegen.

10. Zwischenfazit: Im Ergebnis sind die Wohlhabenden damit aus ihrer sozialstaatlichen Verantwortung entlassen. Vor dem Hintergrund dieser seit anderthalb Jahrzehnten politisch gewollten Entlastung der Besserverdienenden wirkt das heutige Lamentieren über das fehlende Geld zur Finanzierung des Sozialstaats wie die Klage des Elternmörders, er sei jetzt Vollwaise.

Mit diesem Revenuesystem ist die Finanzierung des Sozialstaates wie das Rennen zwischen Hase und Igel. In welche Richtung der Sozialstaatshase auch läuft: Der Ungerechtigkeitsigel ist schon da.

11. Die prinzipielle Ungerechtigkeit der Beitragsrevenue wird auf der Leistungsseite der Sozialversicherungssysteme nicht durch einen effektiven sozialen Ausgleich kompensiert. Insbesondere für die Gesetzliche Rentenversicherung ist festzustellen, daß verschiedene Mechanismen die Kluft zwischen Unten und Oben noch verschärfen.

Bei den Geldleistungen der Sozialversicherung findet sich zumeist eine unmittelbare Verknüpfung zwischen Erwerbseinkommen und Sozialeinkommen. Bei der nach herrschender Meinung explizit dem Prinzip der „Beitragsäquivalenz“ verpflichteten GRV ist dies erst recht der Fall.

Dabei tritt eine zusätzliche Spreizung zwischen (relativ) Besserverdienenden zu Schlechtereinkommenden noch dadurch ein, daß ausgerechnet einige „soziale“ Ausgleichsmechanismen zugunsten der höheren Einkommen wirken. Das System beitragsloser Zeiten bei der

Rentenversicherung verstärkt beispielsweise die Anrechnungseffekte komplementär zur Beitragsdichte und Beitragshöhe. Im Ergebnis wird durch unsere Rentenformel so die Lohnspreizung zwischen Geringverdienenden und Besserverdienenden bei den Renten noch weiter verschärft. „Die Rentenschichtung spiegelt also keineswegs die Schichtung der Arbeitsverdienste wider, sondern bewirkt eine größere Ungleichheit, nämlich fast um die Hälfte größer. Die individuelle Gerechtigkeit des Spargedankens, über deren prinzipielle Berechtigung sich trefflich streiten läßt, führt also zu einer Ungleichheit im Kollektiv“ Andere Umverteilungen von unten nach oben laufen noch subtiler wie insbesondere die, welche durch die Dauer der Lebenserwartung beeinflußt werden. So sind, wie vor allem GKV-Vertreter hinter vorgehaltener Hand bestätigen, vor allem die „kleinen Malocher“ die besten Risiken, weil sie - nicht zuletzt wegen der oftmals gesundheitlich schweren Arbeit - früher als Angehörige anderer Berufe sterben und der Solidargemeinschaft die hohen Alterskosten ersparen.

Von massivem Gewicht, jedoch für den Laien so gut wie unsichtbar, ist schließlich die Einkommensspreizung, die Jahr für Jahr bei den dynamischen Rentenanpassungen erfolgt. Der Anpassungssatz bei den Nettoanpassungen bildet nämlich die durchschnittliche Belastung aller Arbeitnehmereinkommen mit Abgaben ab, nicht jedoch die Belastung des individuellen Einkommens, auf dem jeweils die Rente beruht (vgl. 68 SGB 6); Renten spiegeln die Relationen der Bruttoeinkommen, nicht der Nettoeinkommen wider. Bezieher kleinerer Renten werden dadurch krass benachteiligt, Empfänger hoher Renten bevorzugt. Naturgemäß trifft dieser Effekt vor allem Frauen.

Berücksichtigt man im übrigen, daß diese rentenrechtliche Privilegierung hoher Einkommen nicht selten zusammentrifft mit entsprechend höheren Betriebsrentenansprüchen

und höheren Kapitalrenten, die sich aus den Steuervermeidungsmöglichkeiten höherer Einkommen leichter ansparen lassen, so gewinnt man vielleicht eine Ahnung davon, daß das bundesdeutsche System der Alterssicherung nicht „kohäsiv“ wirkt, sondern die Spreizungen sogar kumulativ wirken und gesellschaftliche Kohäsion zerstören.

12. Die bitterböse Wahrheit ist also, daß ausgerechnet unser „Sozialstaat“ infolge seiner krassen Verteilungsasymmetrien zu Lasten der ökonomisch Schwächeren auf der Finanzierungs- wie der Leistungsseite des Sozialbudgets die Ungleichheiten der primären Einkommensverteilung teilweise noch erheblich verschärft.

Nur dies vermag auch unmittelbar das Sozialstaatsrätsel zu erklären, daß trotz jahrzehntelangen Ausbaus der gehobenen Sicherungssysteme dennoch die Zahlen der Sozialhilfeempfänger auch in jenen Perioden ohne jede Abschwächung weiterstiegen, in denen die Arbeitslosenzahlen signifikant zurückgingen

Der gegenwärtige „Sozialstaat“ ist also nicht nur „Opfer“, sondern genauso als „Täter“ der galoppierenden Sozialzerstörung zu identifizieren.

13. Darüber hinaus ist festzustellen, daß vor allem das Rentensystem einer sozialverträglichen Lösung der Arbeitsmarktprobleme im Wege steht.

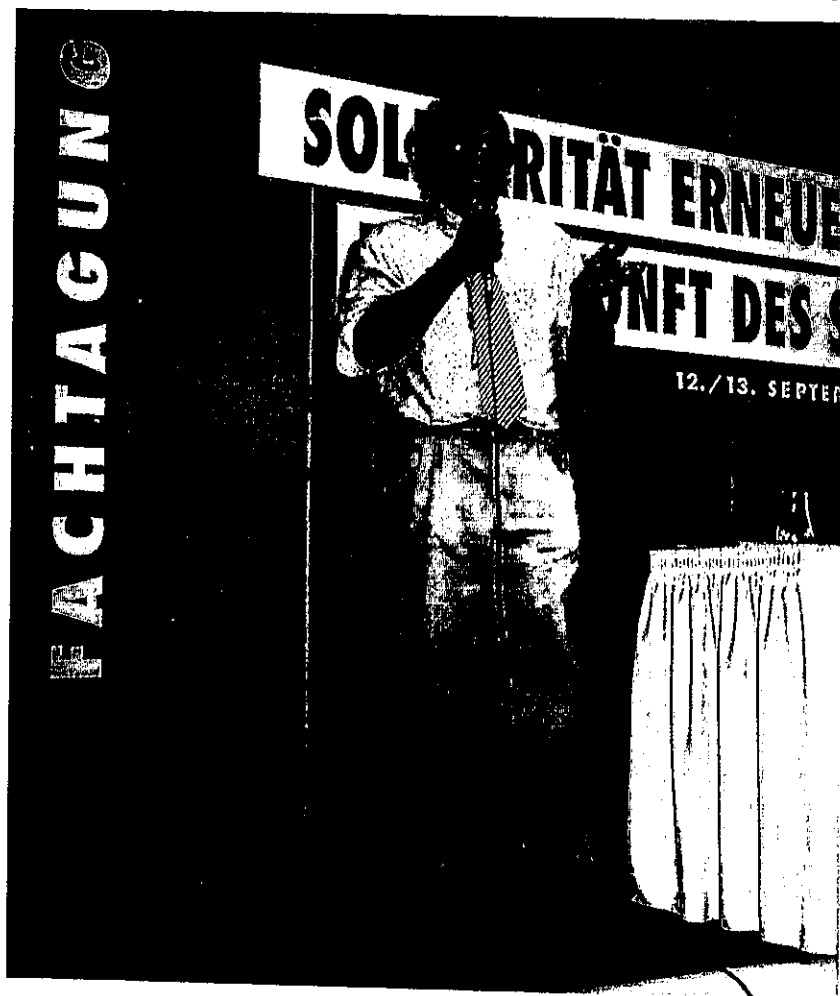
Erstens verhindert es nämlich die notwendige massive Ausweitung von Teilzeitarbeit bzw. der Arbeitszeitverkürzung. Der Blick auf unsere bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erfolgreicheren Nachbarn - Holland, die Schweiz, Dänemark und Schweden, aber auch die USA - zeigt nämlich klar, daß dies die beste Option für die Sanierung des Arbeitsmarkts wäre. Genau diese Möglichkeit verhindert aber das deutsche Rentensystem, weil die einer Sparformel ähnliche deutsche Rentenformel längere Teilzeitperi-

oden unweigerlich und drastisch mit Altersarmut bestraft. Da zugleich das Durchschnittseinkommen sinkt, werden insbesondere die Teilzeitkräfte vom Absinken des Rentenniveaus noch einmal härter getroffen. Umgekehrt werden diejenigen, welche ihre Arbeit und den Lohn nicht teilen, für ihr wenig solidarisches Verhalten noch mit besonders überproportionalen Rentenansprüchen belohnt.

Zweitens ist es eine Tatsache, daß die heutige Massenarbeitslosigkeit die Lösung der künftigen Rentenprobleme außerordentlich erleichtert. Denn wer Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit erhält, ist bei den Rententrägern nicht etwa auf der Basis des früheren Gehalts versichert, sondern wie beim Krankengeld nur noch mit 80 Prozent. Je mehr Menschen heute arbeitslos sind, desto geringer ist deshalb die Summe der künftigen Anwartschaften. Mit Blick auf die geburtenstarken „baby-boomer“-Jahrgänge, die etwa ab 2015 das Ruhestandsalter erreichen, sprechen die Rentenverantwortlichen in diesem Zusammenhang deshalb schon von einer „Untertunnelung“ des Rentnerbergs.

14. In kumulierter und zugleich potenziert Wirkung treffen diese Ungerechtigkeiten unserer Transfersysteme schließlich die Familien.

Weil nämlich die Belastungswirkung von Abgaben immer nur an dem jenseits des Existenzminimums frei verfügbaren Einkommen gemessen werden kann, trifft Familienhaushalte jedes Prozent Abgabenerhöhung entsprechend der Zahl der zum Haushalt gehörenden Mitglieder um so härter. Verglichen mit einem Ledigen beinhaltet - schematisch betrachtet - der einprozentige Beitrag zur ersten Stufe der Pflegeversicherung für eine sechsköpfige Familie so effektiv eine Belastungswirkung in Höhe von 6 Prozent und bei 1,7 Prozent Pflegeabgaben ab 01.07.1996 sogar 10,2 Prozent. Damit erweist sich, daß ausgerechnet der Ausbau des „Sozialstaats“ mittels der exorbitanten Abgaben-



Dr. Jürgen Borchert

steigerungen die Familien erdrückt, - zumal die Kinderfreibeträge, verglichen mit dem Jahr 1960, nicht etwa angehoben, sondern im Ergebnis drastisch abgesenkt wurden: Hätten wir die Kinderfreibeträge des Jahres 1960 fortgeschrieben, lägen diese zur Zeit bei etwa 11.000 Mark pro Kind und Jahr!

Wie Familien hierzulande behandelt werden, zeigt der Vergleich mit einem Paar ohne Kinder: Dieses hat zwei Einkommen, zwei vergleichsweise hohe Renten und dazu die Kumulation im Hinterbliebenenfall, obwohl der Bedarf wegen der fehlenden Unterhaltspflichten weit geringer ist. Die Eltern mit ihrem höheren Bedarf dagegen müssen längere Zeit meist mit nur einem Einkommen und oft dann auch nur mit einer Rente auskommen, was endlich sogar noch dazu führt, daß bei ihnen besonders häufig keine Kumulation im Hinterbliebenenfall eintritt. Im Durchschnitt stehen Eltern nach der Erziehung von zwei Kindern in Deutschland so um fast eine Million DM schlechter da als ein kinderloses Paar, nicht gerechnet die Zinseszinsseffekte, die die „Humankapitalbildung“ gegenüber der „Geldvermögensbildung“ noch viel weiter zurückwerfen.

15. Diese Verteilungsverhältnisse haben inzwischen dazu geführt, daß Kinder zum Armutsrisiko Nr. 1 in Deutschland geworden sind.

Tatsächlich bleibt so selbst der „Durchschnittsfamilie“ mit zwei Kindern und einem Durchschnittseinkommen von 60.000 DM je Elternteil trotz Kindergeld am Ende nur ein Pro-Kopf-Einkommen von rund 13.500 DM - Sozialhilfeniveau! Ein Single hingegen behält für sich allein fast 35.000 DM. Jeder dritte Sozialhilfeempfänger ist heute ein Kind und jedes siebte, im Saarland und Bremen sogar schon jedes fünfte Kind unter 7 Jahren stand 1996 zeitweilig oder auf Dauer im Sozialhilfebezug; 1965,

zum Vergleich, war es nur jedes 75te, 1990 jedes zwölfte.

In einer Marktwirtschaft haben solche Einkommensüberhänge dann wiederum durchschlagende Konsequenzen, weil auf Märkten mit nicht-elastischem Angebot die Preise explodieren, - erneut mit verheerenden Konsequenzen vor allem für Familien: Paradebeispiel ist dafür der Wohnungsmarkt. Daß sich der Anteil der Kinderlosen mit knapp 25 Prozent im Geburtsjahrgang 1958 gegenüber knapp 10 Prozent im Jahre 1938 mehr als verdoppelt hat, hat nach inzwischen herrschender Überzeugung in der Fachliteratur eine wesentliche Ursache in diesen sozialstaatlichen Verteilungsmechanismen. Die Schiefelage, die sich seit drei Jahrzehnten allmählich entwickelt, wird durch die zunehmende Kinderlosigkeit und die wachsende Lebenserwartung dann wie eine unkontrollierbar gewordene Kettenreaktion fortlaufend verschärft. So führen beispielsweise die familiären Strukturbrüche zur Veröffentlichung des Pflegerisikos mit der Konsequenz weiterer Abgabenerhöhungen, die dann Familien wiederum ungleich härter treffen.

16. Die massenhafte Familienarmut beschädigt das „Humanvermögen“ und damit die wichtigste Zukunftsressource für den rohstoffarmen „Standort D“ und den Sozialstaat überhaupt.

Mehr denn je wird es in Zukunft auf Innovations-, Bildungs-, Umstellungs- und Leistungsfähigkeit ankommen. Diese Eigenschaften aber sind mehr als andere Eigenschaften der Jugend. Nichts zerstört ihre Ausprägung schon im Kern so massiv wie Perspektivlosigkeit und Stigmatisierung schon in früher Jugend, das Erlebnis schlechter Wohnverhältnisse, eine schlechte Gesundheitsversorgung oder schlechte Ernährung.

17. Die immanenten Verteilungsfehler der fiskalischen und parafiskalischen Systeme potenzieren sich mit den zunehmenden äußeren Belastungen durch Überalterung, Staatsverschuldung, Globalisierung und die Veränderung der Arbeitswelt.

18. Mit diesen Transfermechanismen „produziert“ der Sozialstaat also in zunehmendem Maße die Ungleichheiten, Armutslagen und Risiken, vor denen er eigentlich gerade in Zeiten des Umbruchs und der Unsicherheit schützen soll, und mündet unweigerlich in einen Prozeß sich wechselwirkend verstärkender Selbsterstörung.

19. Eine Sozialstaatsdebatte, die, statt um Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen zu streiten, um „Kosten“ und Finanzierungsfragen kreist, verfehlt schon vom Ausgangspunkt her die Richtung „notwendiger“ Reformen.

Die Sozialstaatsdebatte, die gegenwärtig mit wachsender Aggressivität geführt wird, kreist um die Kostenbelastung der Wirtschaft. Als Gegner stehen sich dabei ausgerechnet jene gesellschaftlichen Kräfte gegenüber, die diese Entwicklung eigentlich gemeinsam zu verantworten haben. Weil sie die früheren Sozialpartner jetzt unweigerlich und permanent in die Schlacht um Besitzstände mit den Konfliktrollen von Angriffs- und Abwehrkartellen zwingt, kann diese Kostendebatte aber nur verheerend wirken, denn dabei kann es nur Verlierer oder Gewinner geben. Eine Synthese jedoch in dem Sinne, daß man die Maßnahmen ergreift, die aus gesamtwirtschaftlicher und - gesellschaftlicher Sicht die knappen Ressourcen am besten verteilen und unsere Wirtschaftsaggregate wie Konsum, Investitionen und Staatsverbrauch am intelligentesten steuern, wird so verhindert. Zudem bleibt die grundlegende Einsicht auf der Strecke, daß mit dem Sozialstaat die Legitimität des ganzen politischen Systems auf dem Spiel

steht. Endlich stellt sich die Frage, ob hier nicht die Schlachten der Vergangenheit geschlagen werden, denn offenkundig folgt diese Diskussion in ihrem Frontverlauf noch den anachronistischen Konfliktlinien, die für den nationalstaatlichen Gegensatz von Kapital und Arbeit prägend waren; im Zeitalter der Globalisierung erscheint dies wenig plausibel.

Solange der Streit um die Achse zwischen Kosten und Besitzstandswahrung kreist, wird man die Probleme stets und zwangsläufig auch nur als quantitativ begreifen können. Das verführt dann dazu, die Lösung in einem „stärkeren Motor für den Wirtschaftstanker D“ sehen. Genau das kann sich aber als fatal erweisen, wenn das Problem nämlich in der Kursbestimmung liegt. Führt der Tanker in die falsche Richtung, dann wird man den Eisberg mit einem stärkeren Motor nur um so schneller und um so härter rammen. Viel wichtiger als die Motorstärke ist also die Navigation. Wer so an die Probleme herangeht, wird schnell feststellen, daß ein nüchternes Plädoyer für den Sozialstaat zunächst eine scharfe Kritik an der gegenwärtigen Sozialstaatsdebatte voraussetzt.

Die Kritik an der herrschenden Sozialstaatsdebatte läßt sich kurz machen: Man stelle sich vor, eine Automarke würde mit der astronomischen Höhe ihrer Reparaturkosten werben: Absurd! Aber ähnliches kann man täglich in der Sozialstaatsdiskussion erleben, wenn seitens der Besitzstandswahrer das schiere Sozialbudget von 1,2 Billionen Mark, rund ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts, oder die statistische Umverteilungssumme von 15.000,- DM je Einwohner als Triumph der Sozialstaatlichkeit gefeiert und „mit Klauen und Zähnen verteidigt“ wird (Blüm). Man feiert, genau betrachtet, also ein Armutszeugnis! Wer diesem quantitativen Blickwinkel huldigt, dem bleibt zwangsläufig auch die Einsicht in die einfache Grundregel verborgen, daß Umverteilung um

so wirksamer ist, je kleiner der Adressatenkreis ist. Wenn nämlich das gewaltige Sozialbudget möglicherweise dadurch zustandekommt, daß „einer die Hand in der Tasche des anderen hat“ (Liefmann-Keil), kann von sozialstaatlicher Umverteilung jedenfalls keine Rede sein.

Den letztlich identischen Denkfehler findet man aber auch auf der anderen Seite der Debatte, wo man die hohen Kosten des Sozialstaats als Ballast im globalen Wettbewerb beklagt. Mißt man nämlich diese Kritik an ihren eigenen Maßstäben volks- oder betriebswirtschaftlicher Rationalität, so wird schnell deutlich, daß sie diesen schon deshalb nicht standhält, weil in dieser Bilanz nur die Spalte „Aufwand“, nicht aber die für eine vollständige Kosten-/Nutzenrechnung gleichfalls notwendige Spalte „Ertrag“ geführt wird. Bei der Frage des „Nutzen“ des Sozialstaates versagt diese Rechnung jedoch zwangsläufig, weil sich dieser nicht derart quantifizieren läßt. Wenn der Satz, daß die Wirtschaft dazu da ist, um den Menschen zu dienen und nicht umgekehrt, keine bloße Leerformel sein soll, dann erfüllen diese „Kosten“ genau den Sinn der Wirtschaft.

20. Notwendig: Rückbesinnung auf das, was Sozialstaatlichkeit eigentlich beinhaltet!

Die Verwandlung des bürgerlichen Rechtsstaats in den bürgerlich-sozialen Rechtsstaat wird allgemein als die große Leistung des 19. Jahrhunderts anerkannt. Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit (Schwesterlichkeit) waren dabei die Fixsterne, die dieser Moderne den Kurs wiesen. Ohne Brüderlichkeit (Schwesterlichkeit) keine Gleichheit und ohne Gleichheit keine Freiheit. Daß Gleichheit der Zentralstern auch für den modernen Sozialstaat ist und ohne sie auch Marktwirtschaft und Demokratie nicht einmal denkbar sind, sondern nur Kartelle, Monopole, Oligarchien, hatten insbesondere die Gründerväter der sozialen Marktwirtschaft in den

50er-Jahren klar erkannt; keine Gegensätze seien auch Gleichheit und ökonomische Effizienz, sie bedingten einander vielmehr. Folgerichtig begriffen sie das Sozialrecht als Instrument der Sozialpolitik, als so etwas wie das Kartellrecht der Gesellschaft. Für die Analyse des Sozialstaats und seiner Probleme wie für die notwendigen Reformen muß die Ausgangsfrage deshalb immer lauten: Funktioniert der Sozialstaat eigentlich „brüderlich“ und dient er dem Ziel der Gleichheit?

21. Gleichheit durch Brüderlichkeit auch das Gebot der Verfassung

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. So steht es in Art. 20 des Grundgesetzes. Und in Art. 28 GG findet man dann noch die Ergänzung um den „sozialen Rechtsstaat“. Diese beiden Grundgesetzsätze konstituieren den Sozialstaatsgrundsatz.

Befragt man das Bundesverfassungsgericht als authentischen Interpreten des Verfassungsrechts, was dieses nun genau beinhaltet, stößt man in der Tat auf einige interessante Ansätze zur Beantwortung. So hat das Bundesverfassungsgericht dem Sozialstaatsprinzip schon in einer seiner ersten Entscheidungen die verfassungsrechtliche Aufgabe des Staates entnommen, einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und erträgliche Lebensbedingungen für Notleidende herbeizuführen.

Das Sozialstaatsprinzip gebietet ferner nicht nur die annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten, sondern beinhaltet zugleich das Gebot an den Gesetzgeber, öffentliche Mittel so zu verteilen, daß sie nicht dorthin geleistet werden, wo der Bedarf gering ist, wenn dadurch dort, wo der Bedarf größer ist, dieser ungedeckt bleibt; es soll grundsätzlich nach dem Grad der sozialen Schutzbedürftigkeit differenziert werden.

Schließlich verlangt das Sozialstaatsprinzip staatliche Vor- und Fürsorge für einzelne oder Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligungen in ihrer persönlichen Entfaltung behindert sind. Und der heutige Bundespräsident Roman Herzog hat dem in seiner früheren Zeit als Kommentator des Standardwerkes Maunz-Dürig-Herzog noch hinzugefügt, diese Forderung bedinge Aktivitäten des Gesetzgebers und gehe über das Verbot einer eindeutig unsozialen Politik hinaus.

Auf einen Nenner gebracht, laufen die Grundaussagen dieser Rechtsprechung also letztlich auf die Betonung der neuzeitlichen Ideale der „Brüderlichkeit/ Schwesterlichkeit“ und der Gleichheit hinaus - insbesondere auch in materieller Hinsicht.

Die Sozialstaatsarchitektur muß den Baugesetzen der Gesellschaft entsprechen: Solidarität und Subsidiarität.

Für Oswald von Nell-Breuning, der in seiner wissenschaftlichen Lebensspanne von rund achtzig Jahren wahrscheinlich länger über diese Zusammenhänge nachgedacht hat als wir alle und alle Richter des Bundesverfassungsgerichts zusammen, ist vor allem ein anderer Aspekt entscheidend, nämlich der der „Baugesetze der Gesellschaft“: Solidarität und Subsidiarität.

An erster Stelle steht dabei für ihn das Solidaritätsprinzip oder - verdeutsch - das Grundgesetz der gegenseitigen Verantwortung; diese gegenseitige Verantwortung bestimme das ganze Baugerüst (die „Struktur“) der menschlichen Gesellschaft und trage damit die Gesellschaft, wie die Pfeiler und Strebpfeiler den Bau des gotischen Domes oder das Stahlskelett den modernen Wolkenkratzer. Dieses Gesetz werde durch das Prinzip des „hilfreichen Beistands“ (Subsidiaritätsprinzip) ergänzt, welches Auskunft gebe, wer jeweils Träger dieser Verantwortung sei. Diesem Prin-

zip komme insbesondere mit Rücksicht auf den beständigen Wandel der Verhältnisse große Bedeutung zu, der fortlaufend zur Überprüfung der Lastenverteilung zwingt. Implizit gehört zu dem Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip damit als entscheidende Grundvoraussetzung zugleich die Transparenz der Gesellschaftsordnung und der Lasten und Leistungsverteilung. Verantwortung muß nämlich, die Sprache ist hier präzise, wahrgenommen werden. Vor dem Teilen kommt das Ur-Teilen.

23. Im Spannungsverhältnis von qualitativem Sozialstaat und quantitativer Demokratie wird das Bundesverfassungsgericht zur entscheidenden Instanz.

Halten wir die wesentlichen Zwischenergebnisse also noch einmal fest:

Die Frage der Sozialstaatlichkeit ist keine Frage von Quantitäten, sondern von Wertentscheidungen. Zu den Wertentscheidungen gehört zum Beispiel die Grundüberzeugung, daß die Wirtschaft dem Menschen zu dienen hat und nicht umgekehrt.

Zweitens ist das Sozialstaatsziel die Gleichheit durch Brüderlichkeit/Schwesterlichkeit; daß nämlich die Lasten gerecht verteilt werden und bei der Verteilung der erwirtschafteten Güter nicht etwa die Gleichbehandlung, sondern unter gleichen und freien Bürgern zunächst die Ungleichbehandlung prinzipiell rechtfertigungsbedürftig ist.

Dabei ist drittens zugleich der andauernden Dynamik gesellschaftlicher Veränderungen Rechnung zu tragen. Viertens setzt Sozialstaatlichkeit das Prinzip gegenseitiger Verantwortlichkeit voraus, die fünftens endlich ohne Transparenz überhaupt nicht wahrgenommen werden kann.

Betrachtet man den Sozialstaat nun aus dem Blickwinkel dieser hier relativ grob skizzierten konzeptionellen Kriterien, so wird unmittelbar eine Reihe von Grundproblemen deutlich:

Erstens steht die Notwendigkeit zu politischen Wertentscheidungen in dem unlösbaren Dilemma, daß die partikularistisch organisierte Demokratie grundsätzlich nach Mehrheiten und deren Interessen und damit quantitativ und nach Machtinteressen entscheidet. So geraten ausge-rechnet die Bedürfnisse der unorganisierten Minderheiten und der Schwächeren systematisch ins Hintertreffen: Familien, Kinder, Behinderte, Frauen. Die einmal eingetretenen sozialen Asymmetrien verstärken sich dann fortlaufend zwangsläufig selbst.

Zweitens bedingt die Rücksichtnahme auf Mehrheiten notwendigerweise einen Konservatismus, der die Anpassung der Systeme an veränderte gesellschaftliche Bedingungen erschwert, wenn nicht gar verhindert.

Drittens steht das Erfordernis der Transparenz als Voraussetzung konkreter Verantwortlichkeit in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zu der Abstraktion, die angesichts der unendlichen Vielfalt gesellschaftlicher Sachverhalte für die staatliche Gesetzgebung unumgänglich ist. Die Tatsache, daß die Sozialgesetzgebung in den vergangenen fast fünf Jahrzehnten zu einem auch für die Fachleute undurchdringlichen Dschungel wucherte, ist so der deutlichste Beleg für den Verlust an Solidarität.

Viertens wirkt schon die Tatsache staatlicher Regulierung und Beteiligung als solche verhüllend, weil sie dem Irrtum staatlicher Verantwortung Vorschub leistet. Es wird so vollkommen übersehen, daß die Allgemeinheit kein Subjekt ist, welches Verantwortung tragen kann, daß es vielmehr immer nur auf den einzelnen ankommt. So wird schließlich das Ziel der „Gleichheit durch Brüderlichkeit“ zwangsläufig immer mehr verfehlt.

24. Zum Beispiel die Reform der Alterssicherung. Keine Lösungsansätze: Grundrentenkonzept à la Biedenkopf oder Kapitaldeckung

Der grundlegende Fehler steuerfinanzierter Grundrentenkonzepte ist

für Nell-Breuning gewesen, daß den Bürgern damit unbedingte (Alterssicherungs-) Ansprüche gegen die Allgemeinheit gewährt werden, ohne zugleich die korrespondierenden Pflichten festzulegen. So züchte man aber nur Anspruchsdenken und Individualismus. „Damit kommen wir zu einem extremen Individualismus. Zu einer extremen Abstraktion, die das Leben unerträglich macht“. Im übrigen sei die Allgemeinheit, die hier für die Alterssicherung verantwortlich gemacht werde, kein Subjekt, welches Verantwortung tragen könnte. Verantwortung könnten vielmehr nur die Bürger selbst tragen. Diese im wahrsten Wortsinne staatstragende Verantwortlichkeit kann aber nur dort entstehen, wo die Bürger erkennen, daß es auf sie ganz persönlich ankommt. In diesem Sinne ist einer Beitragsfinanzierung also prinzipiell der Vorzug zu geben.

Auch das Konzept der kapitalgedeckten Eigenvorsorge, mit dem Biedenkopf-Modell besonders eng verbunden, wirft mehr Fragen auf als es Lösungsansätze enthielte. Oft wissen die Verfechter der Kapitaldeckung nicht einmal, daß ihre scheinbar so sichere Anlageform zu schätzungsweise 70 bis 80 Prozent aus Anleihen der öffentlichen Hände besteht. Statt aus Beiträgen würde die Alterssicherung hier also letztlich aus Steuermitteln erfolgen. Da die Steuern, die für die Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden aufzubringen sind, genauso wie die Rentenbeiträge vom Volkseinkommen der jeweils laufenden Periode abgezweigt werden müssen, sind somit Kapitaldeckung und Umlageverfahren hier identisch (d.h. zu rund 80%). Tatsächlich könnte wohl auch nur durch einen weiteren steilen Anstieg der öffentlichen Kreditaufnahme auf den Finanzmärkten überhaupt die Nachfrage für die gewaltigen, neu zu bildenden Kapitalsummen geschaffen werden. Immerhin geht es um Billionen. Mehr Staatsverschuldung ist aber das Gegenteil von mehr Sicherheit. Blieben also nur die Kapitalmärkte des Auslands;

dort jedoch sind die politischen und die Währungsrisiken unübersehbar.

Risiken und Nebenwirkungen der Kapitaldeckung

Selbst wenn man unterstellt, der heimische Kapitalmarkt böte ausreichende Anlagemöglichkeiten, so stößt man auf andere und kaum geringere Probleme. Denn angesichts der riesigen Summen, die anzulegen wären, kämen wohl nur Anlagen in Aktien von Großunternehmen in Frage. Eine derartige Bevorzugung der „ersten Adressen“ würde aber zwangsläufig mittelstandsfeindlich wirken.

Schließlich müßte sichergestellt sein, daß tatsächlich auch mehr „echte“ Kapitalbildung in Form von Sachinvestitionen erfolgt. Wechseln die Bürger lediglich von einer Anlage zur anderen, vom Sparbuch zur Lebensversicherung beispielsweise, dann beinhaltet das lediglich einen Wechsel der Kapitalbindung von den Banken zu den Versicherungen. Und hier stellt sich dann die Frage, welchen volkswirtschaftlichen Sinn es eigentlich macht, derart gewaltige Beträge exklusiv für Zwecke der Alterssicherung einzusperren. Denn offensichtlich würde das der kardinalen Aufgabe des Marktes, für die beste Allokation der Mittel zu sorgen, geradewegs zuwider laufen.

Explosion der Arbeitslosenzahlen

Die vermehrte Kapitalbildung, die wir also benötigen, setzt aber zwingend auch mehr Konsumverzicht voraus. Das aber würde der bereits auf allen Vieren kriechenden Binnenachfrage und damit der Konjunktur noch die Arme und Beine amputieren. Und die dann unvermeidliche Explosion der Arbeitslosenzahlen könnte das ganze staatliche System in Trümmer legen. Soziale Sicherheit, so das Fazit bis hierher, ist keine Frage, die sich nur finanztechnisch lösen ließe. Viel entscheidender als die Finanzierungsfrage ist die Verteilungsfrage.

Im Prinzip Überzeugend: Das Schweizer Modell

Wer nach Modellen sucht, wie man den Herausforderungen der postindustriellen Epoche nun wirksam begegnen könnte, dem liefert die Schweiz das wohl überzeugendste Konzept. Dort ist die gesamte Bevölkerung in die Alters- und Hinterbliebenversicherung (AHV) integriert; technisch würde man das System also als „Volksversicherung“ bezeichnen. Genau das hatte übrigens auch der Erfinder der Dynamischen Rente Wilfrid Schreiber gewollt, der eine „Rentenkasse des deutschen Volkes“ vorgeschlagen hatte. Der überzeugende Gedanke dabei ist die Transparenz, ohne die Solidarität sich nicht entwickeln kann.

Für die Finanzierung werden sämtliche personengebundenen Einkommen und alle Vermögen, also auch Dividenden, Zins- oder Mieteinkünfte herangezogen; Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen bei einem Beitragssatz von rund zehn Prozent jeweils die Hälfte. So unterschiedlich auf der Revenueseite die Beiträge individuell dann auch sein mögen, so eng liegen andererseits die Rentenleistungen beieinander. Denn diese werden nur in einem Korridor von Mindest- und Maximalrenten gewährt. Die Mindestrente liegt derzeit bei knapp 1000,- die Maximalrente bei rund 2000,- Franken; die Sozialhilfe ist in die Mindestrente integriert. Mit Durchschnittsbeträgen von SF 1.625,-/Frauen bzw. 1.655,-/Männer (Januar 1995) lagen insbesondere die schweizerischen AHV-Renten von Männern und Frauen nicht nur dichter beieinander, sondern sogar weit über dem deutschen Niveau (Männer: DM 1707,-, Frauen: DM 1086,-/ Dezember 1994). Damit zeigt sich zugleich, daß das Schweizer System auch den „Problemfall Frau“ gelöst hat, der in unserem System nicht widerspruchsfrei lösbar ist. Für die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und die Folgen der Globalisierung ist diese Konstruktion im

übrigen schon deshalb weitaus weniger empfindlich, weil die Einnahmehasis viel breiter ist. Sinken nämlich die Beitragseinnahmen aus der Lohnquote, dann kann das auf der anderen Seite durch die w-möglichen steigenden Dividenden („shareholder-values“) kompensiert werden. Und wenn auch die Bankenbilanzen soziale Verantwortung signalisieren, wird nicht zuletzt das Gemeinschaftsgefühl nachhaltig verstärkt. Damit sorgt das soziale Sicherungssystem in seinem Radius

sowohl auf der Beitrags- wie auf der Leistungsseite für eine ungleich fairere Verteilung und ein deutliches Mehr an sozialer Kohäsion, - was wohl auch der entscheidende Grund dafür ist, daß man in der Schweiz die sich dort ebenfalls abzeichnenden Zukunftsprobleme viel ruhiger und sachlicher miteinander diskutiert. Das Modell ist also im Prinzip sehr überzeugend. Das heißt nicht, daß man es nicht noch besser machen könnte. Für mich erschiene es vor allem wünschenswert, die

Revenue noch belastungsgerechter zu machen: Nämlich die sozialstaatlichen Systeme nach Art des Solidaritätszuschlags zu finanzieren, - als Zuschlag zur Einkommenssteuer. Natürlich nur nach einer grundlegenden Reform des Steuerrechts. Es gibt also viel zu tun, - packen wir es an. Oder frei nach Friedrich Engels: The proof of the pudding is in the eating.

Bildung und soziale Sicherung Ist ein deutscher Weg gangbar?

Gert Wagner

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

1. Problemaufriß

Ich will mit einer Frage beginnen, die im Rahmen der traditionellen Sozialpolitikdebatten nicht üblich ist: Wie können die Ziele von Bildungs- und Sozialpolitik, nämlich Risikoversicherung und Chancengleichheit, mit marktwirtschaftlichen Instrumenten erreicht werden? Ich konzentriere mich auf monetäre und reale Transfers, lasse also die ebenso wichtigen Regulierungen der Arbeitsbeziehungen bis hin zu Fragen von Tarifverträgen außen vor.

In meinem Beitrag wende ich mich zuerst der „ökonomischen Theorie der Risikoversicherung“ zu (Abschnitt 2), um dann kurz zu definieren, um welche Risiken und Probleme es geht, die durch „Bildungspolitik“ und „soziale Sicherung“ abgesichert werden können oder sollten (Abschnitt 3). In Abschnitt 4 diskutiere ich die Grenzen der Bildungs- und Sozialpolitik, die sich durch die „Globalisierung“ der Märkte ergeben könnten. Abschnitt 5 greift zwei aktuelle Diskussionsstränge auf: Zum ersten die Frage, ob der demographische Wandel - jenseits aller Theorie - die sozialen Siche-

rungssysteme zusammenbrechen lassen wird. Zum zweiten die Frage, ob Kapitaldeckung einen superioren Weg zur Lösung der vom demographischen Wandel verursachten Probleme darstellt. Bei der Diskussion realistischer Perspektiven (Abschnitt 6) konzentriere ich mich auf die in der öffentlichen Diskussion eher vernachlässigten „Realtransfers“, wobei ich als Beispiel einen bislang nahezu völlig ausgeblendeten Bereich auswähle, nämlich die außerhäusliche Betreuung von Kindern.

2. Bildungs- und Sozialpolitik als Teil der Gefahrenvorsorge

Wenn man über die Reform der Bildungs- und Sozialpolitik nachdenkt, kann man von der Standardannahme der Volkswirtschaftslehre ausgehen, daß der „repräsentative Mensch“ bezüglich größerer Risiken risikoscheu ist und nur wenige Menschen sich durch Risikofreude auszeichnen. Grundsätzlich suchen risikoaverse Menschen für vielerlei Risiken planmäßigen Vorsorgeschutz; nämlich für diejenigen, die so groß sind und so selten auftreten, daß privates Ansparen nicht genügend kalkulierbar ist. Die

Grenzen für Versicherungen sind nicht grundsätzlicher Natur [vergleiche LUCIUS (1979)], sondern sie werden von unseren Möglichkeiten bestimmt, moral hazard zu erkennen und einzudämmen.

Neben der allgemeinen Risikoscheu muß noch bedacht werden, daß sich Menschen für ihre Kinder gute Startchancen wünschen; Maßnahmen zur Herstellung gleicher Startchancen kann man ex ante übrigens auch als (gesellschaftliche) Vorsorge für künftige Generationen begreifen. John Rawls liefert uns für eine derartige Interpretation die philosophischen Grundlagen [vergleiche RAWLS (1993)].

Selbst ein Teil der „reinen Umverteilung“ (zur Verhinderung unerwünschter Verteilungsergebnisse) stellt ex ante einen Risikoausgleich dar: Zum Beispiel kann eine staatliche Ausbildungsförderung notwendig werden, weil Kreditmärkte unvollkommen sind und man seine „Zukunftseinkommen“ deswegen nicht voll beleihen kann. Das heißt, es spielt eine Rolle, ob Eltern über ausreichende Mittel verfügen, um für ihre Kinder eine private Ausbildungsversicherung abzuschließen;

falls nicht, ist es sinnvoll, daß der Staat durch Ausbildungsförderung hilft; auch wenn diese als „willkürliche Umverteilung“ erscheinen mag. Gleiches gilt bei der Gesundheitsversorgung: Ein Teil der „Umverteilung“ in den gesetzlichen Krankenkassen beruht darauf, daß es Menschen gibt, denen die finanziellen Mittel für einen optimalen privaten Krankheitsversicherungsschutz fehlen. Ex post, also wenn sie wissen, ob sie diese Vorsorge nicht mehr nötig haben, werden sie diese Risikoversicherung aber fälschlich als „Umverteilung“ einstufen [vergleiche SINN (1988)].

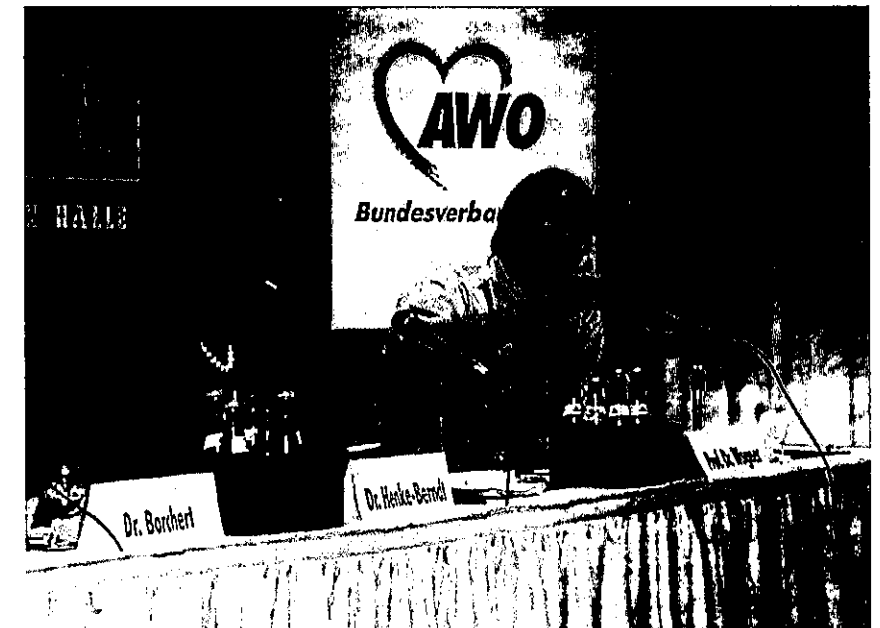
Es ist keine Frage, daß man in einer perfekten „Arrow-Debreu-Welt“ der theoretischen Ökonomie keine staatlich verordnete und organisierte soziale Sicherung bräuchte [vergleiche ROLF et al. (1988b)]. Perfekte Versicherungs- und Zukunftsmärkte würden in dieser statischen Welt, die keine Probleme mit ungleichen Startchancen kennt (oder diese ignoriert), für perfekte Vorsorge sorgen. Aber die wirkliche Welt, die insbesondere auch Unsicherheit kennt, ist nicht so geschaffen. Deswegen gibt es soziale Sicherung, die deswegen nicht mit den einfachen neoklassischen Instrumenten sinnvoll analysierbar ist. Wenn Transaktionskosten und Marktversagen berücksichtigt werden, gibt es - wie wir in der Umweltökonomie bereitwillig zugestehen - keine einfachen und eindeutigen Lösungen mehr. Warum soll es dann einfache Lösungen bei der Risikoversicherung geben?

Ein privates Vorsorgesystem würde auf der Individualebene für viele Menschen also gar nicht so viel ändern. Darüber hinaus ist der Privatisierung der Vorsorge eine Untergrenze gesetzt, da man sich keinen modernen Staat vorstellen kann, der nicht zumindest ein Sozialhilfesystem (oder ein funktionales Äquivalent) kennt. Denn es bedarf der Fürsorge, wenn jemand sich freiwillig nicht ausreichend versichert und von einem großen Risiko

getroffen wird. Man kann unterversicherte Menschen schließlich nicht in der Gosse sterben lassen, wenn sie ein ihre Existenz gefährdendes Risiko trifft.

Gibt es aber staatliche „Armenfürsorge“, ist ein weiterer Staatseingriff nahezu unvermeidlich. Denn für

schen Literatur nahezu unstrittig, daß Marktversagen dazu führen kann, daß eine staatlich regulierte Vorsorge einer rein privatwirtschaftlichen überlegen ist [vergleiche zum Beispiel BERTHOLD (1988)]; wobei ich ausdrücklich „kann“ und „staatlich reguliert“ statt „vom Staat angeboten“ sage. Darüber hinaus



v.l.n.r. Dr. Helge Henke-Berndt, Prof. Dr. Gert Wagner

viele Menschen könnte die Existenz der Fürsorge Anlaß sein, auf Versicherungsschutz ganz zu verzichten, da dieser Geld kostet, während die Leistungen der Fürsorge zu Grenzkosten von Null zu erhalten sind. Will der Staat also mangelnde Vorsorge vermeiden, muß er eine Versicherungspflicht erlassen, die jeden Leistungsfähigen dazu zwingt, zumindest für ein Mindestniveau privaten Vorsorgeschutz zu kaufen [vergleiche BUCHHOLZ und WIEGARD (1992)]. Es ist offensichtlich, daß dann die Unterschiede zu einem sozialen Sicherungssystem der herkömmlichen Art gar nicht so groß sind wie sie in der einfachen neoklassischen Lehrbuchwelt erscheinen.

Warum aber - so kann man zu Recht fragen - soll der Staat Vorsorge über das Mindestsicherungsniveau hinaus erzwingen? Dafür gibt es im Grundsatz einen einfachen Grund. Es ist in der ökonomi-

werden zur Herstellung von Chancengleichheit in der Regel relativ starke Staatseingriffe notwendig sein, da viele glückliche Menschen, die sich auf der „Sonnenseite“ der Gesellschaft finden, freiwillig nicht mehr zur Chancengleichheit beitragen werden, von der sie selbst profitiert haben.

Die „Theorie des Marktversagens“ sagt allerdings wenig darüber, welches Ausmaß an Staatseingriffen ganz konkret sinnvoll ist. Aus dieser Lücke resultiert der rationale Kern des Streites, den wir heute führen. Auf der anderen Seite wäre der Neoliberalismus, wie er zum Beispiel von BERTHOLD vertreten wird, nur dann wirklich konstruktiv, wenn er neben Kategorien für optimale Staatseingriffe, die sich in Lehrbüchern gut lesen, auch praktikable Abstimmungsverfahren formulieren würde, die die Entscheidungsnotwendigkeiten der Politik bei der Regulierung der Wirtschaft auf nahe

Null reduzieren würden. Ansonsten ist Staatsversagen selbst in einem Minimalstaat unvermeidbar.

Wenn BERTHOLD (1996, 1997) zum Beispiel die klare Trennung allokativer und umverteiler Funktionen in der Gesellschaft fordert, dann läßt er zwei Fragen offen: zum einen, wo diese Grenze (ex ante und unter Berücksichtigung von Transaktionskosten) genau zu ziehen ist. Zum zweiten nennt er keine Mechanismen, die die umverteilenden Staatsfunktionen unabhängiger von der Politik machen als dies jetzt der Fall ist. Die konsequente Schlußfolgerung, dann vorsichtshalber auf jeden Staatseingriff zu verzichten, ist aber offenkundig auch suboptimal (deswegen stellt BERTHOLD auch nicht diese radikale Forderung).

3. Relevante Gefahren

Um welche Gefahren geht es eigentlich? Es müssen Gefahren sein, die relativ selten und/oder auf individueller und/oder gesamtwirtschaftlicher Ebene schwer berechenbar sind. Denn kleine Risiken, die mit einer bekannten Häufigkeit auftreten, kann (nahezu) jeder durch Sparen „selbstversichern“.

Im folgenden sollen die in Frage kommenden Gefahren kurz aufgelistet werden. Auf eine ausführliche Begründung für diese Liste wird verzichtet, da es hier vor allem darum geht, deutlich zu machen, daß im „deutschen Wohlfahrtsstaat“ keineswegs alle relevanten Risiken privat oder staatlich hinreichend abgesichert sind.

Ich hoffe, daß mir nach kurzem Nachdenken die meisten Leser zustimmen werden, daß in Deutschland mangelnde private und öffentliche Vorsorge bezüglich folgender Gefahren herrscht: aktive Unterstützung bei Behinderung und Zuwanderung, Unsicherheit bezüglich der Erträge von Bildung und Ausbildung, Freizeit-/ Haushaltsunfälle, Opfer von Elementarschäden (das heißt Schäden durch Na-

turgewalten), Umweltverschmutzung, Produktschäden, Kriminalität und private Überschuldung. Außerdem werden die Kosten der positiven externen Effekte, die durch das Aufziehen von Kindern entstehen, nicht systematisch kompensiert.

Ich will mit dieser Liste weder sagen, daß es sich hierbei um leicht versicherbare Risiken handelt, noch will ich unterstellen, daß sie alle einer „Sozialen Sicherung“ bedürften. Diese Liste soll vielmehr nur deutlich machen, daß der deutsche Sozialstaat keineswegs flächendeckend einen „Vollkasko-Schutz“ anbietet.

Die Lücken in der Liste der systematisch abgesicherten Gefahren legen die Schlußfolgerung nahe, daß die „Grundversorgung“ durch die Sozialhilfe (Fürsorge) zu verhindern scheint, daß einige Risiken, die im Grundsatz durch Vorsorge abgesichert werden könnten, weder staatlich noch privat abgesichert werden. Dadurch wird eine optimale, nämlich planmäßige Absicherung verhindert. Deswegen ist eine neue Form der staatlichen Regulierung notwendig.

4. Ökonomische Möglichkeiten und Grenzen eines deutschen Weges

In der jüngeren Diskussion um den deutschen Sozialstaat, zu dem ich - wie oben ausgeführt wurde - auch das Bildungswesen zähle, wird letztendlich behauptet, daß die deutsche Volkswirtschaft aufgrund des zugenommenen internationalen Wettbewerbsdrucks (Globalisierung) sich das relativ hohe Maß an öffentlich finanziert Bildung und sozialer Sicherheit „nicht mehr leisten könne“, da durch die dadurch verursachten Kosten die deutsche Wettbewerbsfähigkeit kurzfristig leidet und mittel- und langfristig Deutschland kein guter „Investitionsstandort“ mehr sei.

Im folgenden soll - mit Hilfe so gegensätzlicher Autoren wie BERTHOLD und FLASSBECK - gezeigt werden, daß die Globalisierungs-

these weder kurz- noch langfristig richtig ist. Mit anderen Worten: Es soll gezeigt werden, daß es keinen ökonomischen Grund gibt, warum ein „deutscher Weg“ in der Bildungs- und Sozialpolitik nicht mehr möglich sein sollte.

Zum ersten soll der Frage nachgegangen werden, ob es stimmt, daß aufgrund der hohen Lohnkosten, die in Form von Lohnnebenkosten auch durch die soziale Sicherung unmittelbar beeinflußt werden, Deutschland nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Es ist unstrittig, daß zu diesem Zweck ein Vergleich von Lohnkosten nicht sinnvoll ist, da sehr niedrige Löhne international gar nichts bedeuten müssen, wenn ihnen eine niedrige Produktivität gegenübersteht. Sinnvoll ist nur ein Vergleich der Entwicklung von Lohnstückkosten - also dem Verhältnis der Kosten des Arbeits-Inputs zum Wert des Outputs (operationalisiert als Verhältnis des Einkommens aus unselbständiger Arbeit zum Bruttoinlandsprodukt). Ich kann in diesem Vortrag nicht auf die theoretischen und statistischen Detail-Probleme eingehen, die mit der Messung der Lohnstückkosten verbunden sind [vergleiche dazu HOFMANN (1996)], sondern zitiere der Einfachheit halber einen unverdächtigen Zeugen: Manfred E. Streit vom Jenaer Max-Planck-Institut für Wirtschaftssystemforschung: „Niedrige Reallöhne an den neuen Standorten sind in der Regel mit geringerer Produktivität verbunden, so daß der Unterschied in den Lohnstückkosten wesentlich geringer ist oder gar verschwindet. Vor allem aber gibt es beeindruckende Belege dafür, wie schnell der Produktivitätsanstieg an diesen Standorten auch zu kräftigen Reallohnsteigerungen führt. Die Reallöhne nähern sich also nicht in einer Abwärtsspirale an, sondern von unten nach oben in dem Maße, wie der Produktivitätsfortschritt an den neuen Standorten ein Aufholen erlaubt.“ (STREIT (1996)).

Für West-Deutschland zeigt nicht nur das DIW [vergleiche dazu zum

Beispiel FLASSBECK (1995, S. 70 ff.), sondern jüngst auch Hofmann (1996), daß die Lohnerhöhungen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten fast durchweg von der Produktivitätsentwicklung abgedeckt waren. Die „deutsche Wettbewerbsfähigkeit“ wurde - wahrscheinlich aufgrund des zentralisierten, relativ disziplinierten Lohnverhandlungsprozesses - von der Lohnseite her nicht gefährdet [vergleiche dazu und für das folgende auch FRANZMEYER et al. (1996); TRABOLD (1997)].

Durch das Auftreten neuer Wettbewerber sind freilich nicht- und schlechtqualifizierte Arbeitnehmer in alten Industriestaaten unter Druck geraten, da niedrig Qualifizierte in den jungen Industriestaaten reichlich zur Verfügung stehen und diese Arbeitskräfte noch nicht die hohen Löhne verdienen, wie dies in alten Industrieländern größtenteils der Fall ist. Aber die viel kritisierten Flächentarifverträge und die relativ große Gleichheit der Arbeitseinkommen in Deutschland haben nicht dazu geführt, daß die Arbeitslosenquote niedrig qualifizierter Erwerbspersonen höher wäre als beispielsweise in den USA. Und die Flächentarifverträge sorgen dafür, daß diejenigen niedrig Qualifizierten, die noch einen Arbeitsplatz haben, deutlich besser verdienen als in den USA, wodurch das Phänomen der „Working Poor“ in Deutschland weitgehend unbekannt ist [vergleiche FRANZMEYER et al. (1996, S. 22 ff.)].

Das Arbeitslosigkeitsproblem ist kein spezifisches deutsches Problem - im Gegenteil. Wenn man aber die Arbeitslosenquote international vergleichen will, darf man nicht die von den nationalen statistischen Ämtern ausgewiesenen Arbeitslosenquoten benutzen, da diese aufgrund unterschiedlicher Messkonzepte berechnet werden. Man muß sich international standardisierter Arbeitslosenquoten bedienen, wie sie beispielsweise die OECD berechnet [Vergleiche zum Beispiel LINDLAR (1995)].

Die OECD-Quoten zeigen, daß die Arbeitslosenquote in Deutschland in den letzten 25 Jahren meist unter der in den USA lag; die letzten Jahre zeigen ein anderes Bild, aber dabei muß berücksichtigt werden, daß die Konjunkturverläufe in Deutschland und den USA aufgrund des deutschen Vereinigungsbooms nicht mehr synchronisiert sind. Es macht keinen Sinn, die Arbeitslosenquote in der Hochkonjunktur in den USA mit der Quote im Konjunkturtal in Deutschland zu vergleichen. Deutschland schneidet in bezug auf die Arbeitslosenquote auch deutlich besser ab als die restlichen EU-Mitgliedsstaaten!

Die deutsche Arbeitslosenquote wird von der OECD unter anderem deswegen niedriger ausgewiesen als dies die Bundesanstalt für Arbeit tut, weil von der OECD unter anderem alle geringfügig Beschäftigten - so gut es geht - mitgezählt werden. Diese machen inzwischen 10 vH aller Beschäftigten in Deutschland aus [vergleiche HAIKEN-DENEW et al. (1996)]. Aus sozialpolitischen Gründen werden geringfügig Beschäftigte nicht gerne gesehen [vergleiche zuletzt KOLB und TRABERT (1996)]; diese - isoliert betrachtet durchaus verständliche - Sichtweise verstellt jedoch den Blick dafür, daß der deutsche Arbeitsmarkt am „unteren Rand“ deutlich flexibler ist als es die amtliche Statistik und die populäre öffentliche Diskussion ausweist.

Bezieht man die geringfügig Beschäftigten ein, die weit überwiegend Dienstleistungstätigkeiten ausüben, kann man auch keinen globalen Dienstleistungsrückstand für Deutschland mehr ausmachen [beispielsweise im Vergleich mit den USA; vergleiche dazu HAIKEN-DENEW et al. (1996)]. Sowohl in den USA als auch in Deutschland üben etwa 70 vH aller Erwerbstätigen Dienstleistungstätigkeiten aus; wiederum führt die Statistik leicht in die Irre, wenn man nur Branchen betrachtet: In Deutschland sind weit weniger Dienstleistungen aus dem

Verarbeitenden Gewerbe ausgeliefert als in den USA; und dadurch wird auch nicht der relativ hohe Dienstleistungsanteil in komplexen Exportgütern statistisch unmittelbar deutlich.

Die in jüngster Zeit gestiegenen Beitragssätze zu den Sozialversicherungen sind noch kein Beleg für eine dauerhafte Instabilität der Sozialversicherungen, sondern es ist ganz normal - und konjunkturpolitisch gewollt -, daß die Ausgaben der Arbeitslosen- und Rentenversicherung im wirtschaftlichen Tief überdurchschnittlich steigen.

Wenn die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf über 20 vH steigen, so ruiniert dies - wie die jüngste „Renten-Diskussion“ unterstellt - auch keineswegs den Wirtschaftsstandort Deutschland, da diese Beitragssatzsteigerungen bei den nächsten Tarifverhandlungen durch weniger steigende Direktlöhne berücksichtigt werden; die Lohnstückkosten werden dadurch nicht in die Höhe getrieben. Aber ebenso wie die Spitzensteuersätze psychologisch ungünstig sind (obwohl aufgrund schmaler Bemessungsgrundlagen in Deutschland die durchschnittliche Steuerbelastung alles andere als dramatisch ist), ist auch die traditionelle Berechnung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen irreführend und psychologisch verwirrend. Denn die volle Beitragszahlung wird nur auf den Direktlohn bezogen, nicht jedoch auf die unsichtbaren Bestandteile, die berühmten Lohnnebenkosten. Bezieht man jedoch die Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen auf den vollen Lohn (wie ihn zum Beispiel die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ausweist), kommt man nicht auf über 40 vH Beitragsbelastung, sondern nur auf etwa 30 vH. Daß die tatsächliche Belastung weit niedriger ist als die üblicherweise ausgewiesenen Beitragssätze, ist wahrscheinlich auch der Grund, warum der Sozialstaat weit stärker akzeptiert wird, als sich dies in öffentlichen Diskussionen darstellt.

Lassen Sie mich zur „Globalisierung“ und zur „Wettbewerbsfähigkeit“ zurückkommen. Die theoretischen Zusammenhänge zwischen diesen Begriffen und der „sozialen Sicherung“ sind eigentlich ganz einfach und gelten im übrigen auch für „Alleingänge“ beim Umweltschutz (Vergleiche dazu FLASSBECK und HORN (1996)). Insofern Bildung und Risikoversicherung konsumptive Ausgaben sind oder Investitionen, die erst in weiter Zukunft ungewisse Erträge versprechen, kann jede Volkswirtschaft ein beliebiges Niveau an Bildung und sozialer Sicherung verkraften, wenn dieses Niveau durch die Produktivität der Volkswirtschaft gedeckt, also verdient wird. Insofern soziale Sicherung kurzfristig die Produktivität erhöht (zum Beispiel aufgrund eines höheren sozialen Friedens, höherer Risikobereitschaft), kann sich eine Volkswirtschaft *ceteris paribus* mehr soziale Sicherheit leisten als Volkswirtschaften mit einem suboptimalen Niveau an sozialer Sicherung. Langfristig kann Bildungspolitik - und dies scheint heute in der Alltags-Politik vergessen zu werden - die Produktivität einer Volkswirtschaft entscheidend steigern.

Freilich sagt die makroökonomische Ex-post-Betrachtung nicht viel darüber, ob und inwieweit die volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital bereit sind, einen Teil des Volkseinkommens für Zwecke der Bildungspolitik und der sozialen Sicherung abzugeben. Auch wenn die Ex-post-Rechnung, zum Beispiel mit Bezug auf die Lohnstückkosten, stimmt, kann es mittel- und langfristig zu einem Abwandern von Kapital und - obwohl dies unwahrscheinlicher ist - Arbeit kommen. Bei der Abwanderung von Arbeit ist mit selektiver Auswanderung zu rechnen, das heißt, daß die Bestqualifizierten und Hochmotivierten am ehesten gehen werden.

Die eigentlich spannende Frage ist also, ob ein Bildungssystem und ein soziales Sicherungssystem den Präferenzen der Menschen entspricht? Dies ist keine triviale Frage, da

aufgrund der Notwendigkeit einer Versicherungspflicht, zumindest auf dem Niveau der Fürsorge und eventuell aufgrund von Marktstörungen und Marktversagen auch darüber hinaus, Staatseingriffe notwendig sind, und dadurch die Situation eintreten kann, daß das Bildungs- und das soziale Sicherungssystem für wesentliche Teile der Bevölkerung nicht deren Präferenzen entsprechen. Dies kann sowohl im untersten Einkommensbereich, wo die Versicherungspflicht schmerzt, als auch im oberen Einkommensbereich der Fall sein, wo leistungsfähige Bürger nicht einsehen wollen, warum sie einen - wenn auch nur unwesentlichen - Teil ihres Einkommens für eine Pflichtvorsorge „opfern“ sollen.

BERTHOLD (1993, S. 415) formuliert dies wie folgt: „Wenn wir ... das Gut ‚Sicherheit‘ betrachten, dann stellen wir fest, daß es sich hierbei nicht um ein öffentliches Gut, sondern vielmehr um ein originär privates Gut handelt. Es kann im allgemeinen ohne staatlich organisierte Systeme der sozialen Sicherung und umfassende regulierende staatliche Eingriffe in die Arbeits- und Versicherungsmärkte privat produziert werden... Etwas anders sieht möglicherweise die Situation bei der Produktion des Gutes ‚Gerechtigkeit‘ aus. Es ist sicherlich richtig, daß jede Form der interpersonellen Umverteilung den Charakter eines öffentlichen Guts hat. Wenn man in Nationen vor allem Gruppen von Menschen mit ähnlichen Präferenzen für öffentliche Güter sieht, dann haben offensichtlich die einzelnen Volkswirtschaften (Regionen) in Europa auch ganz unterschiedliche Präferenzen für das Gut ‚Gerechtigkeit‘. Damit scheint aber das ‚Binnenmarktprojekt 1992‘ die Existenz der Umverteilungsabteilung des nationalen Wohlfahrtsstaates in der Tat zu bedrohen, weil mobile Produktionsfaktoren dem Land, das mehr von dem Gut ‚Gerechtigkeit‘ produzieren will, die finanziellen Grundlagen entziehen. Der umverteilungspolitische Handlungsspiel-

raum nationaler Regierungen ist nun aber einfach deshalb größer als vielfach befürchtet, weil vor allem der Produktionsfaktor Arbeit nicht nur sehr träge, selbst auf relativ große regionale Einkommensunterschiede, sondern auch kaum auf regionale Unterschiede in der Höhe der finanziellen staatlichen Transfers und auf Differenzen in der steuerlichen Belastung reagiert. Wie wenig mobil der Faktor Arbeit in der EU ist, kann man auch daran erkennen, daß die regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit wesentlich stärker streuen als etwa in den Vereinigten Staaten oder Kanada.“ [BERTHOLD (1993, S. 416); für eine formale Analyse dieses Problems vergleiche auch MERAN und PRINZ (1996)].

Gleichwohl: Weil alle historischen und modernen ökonomischen Analysen zeigen, daß Wanderungen selektiv stattfinden, in dem Sinne, daß Hochqualifizierte und Hochmotivierte eher wandern als Niedrig-Qualifizierte, müssen nationale Sozialstaaten ein Interesse daran haben, den Präferenzen ihrer Bürger, insbesondere ihrer „Leistungsträger“ möglichst nahe zu kommen. Wobei allerdings nicht die Präferenzen, die zu irgend einem Zeitpunkt gemessen werden, ungeprüft als Maßstab genommen werden dürfen. Denn dann haben Viele vergessen, daß sie Glück gehabt haben und nur deswegen den „Sozialstaat“ nicht in Anspruch nehmen müssen [vergleiche SINN (1988)]. Zudem sollten vorsichtige Eltern ihre persönliche Leistungsfähigkeit und ihr Glück nicht naiv auch für ihre Kinder und Kindeskindestellen; für diese kann öffentliche Bildungspolitik und soziale Sicherung wieder wichtig werden.

Das heißt der Staat muß im Zweifel als allererste Aufgabe Informationspolitik betreiben, um seinen Bürgern langfristige Gefahren und Vorsorgestrategien deutlicher zu machen als sie sich die meisten Bürger im Alltag vor Augen führen. Dies gilt insbesondere für die scheinbare „Umverteilungskomponente“ des „Sozialstaates“. Wenn

aufgrund von Umverteilung langfristig die Kohäsion und die Produktivität einer Volkswirtschaft gesteigert wird, so hat der Staat die Aufgabe, durch Informationen seine Bürger davon zu überzeugen, daß derartige Umverteilungen in ihrem eigenen Interesse liegen!

Vieles spricht also dafür, daß nicht die Lohnstückkosten die internationale Wettbewerbsfähigkeit von deutschen Unternehmen gefährden, sondern das eigentliche Problem des Sozialstaates darin besteht, daß die langfristige Funktion des Bildungswesens und der sozialen Sicherung nicht mehr richtig klar sind und daß durch eine falsche Konstruktion im Detail (Ineffizienzen) sowohl „Leistungsträger“ wie „normale Arbeitnehmer“ zunehmend die „Abzüge“ vom Lohn nicht mehr akzeptieren wollen (dazu gehört auch das Problem, daß eine hohe Arbeitslosenquote auch dann bedenklich ist, wenn es im Ausland auch nicht besser aussieht; siehe Kasten).

Freilich gilt auch: Nach wie vor ist die Akzeptanz des sozialen Sicherungssystems in Deutschland, auch bei den Jungen hoch [vergleiche zum Beispiel RINNE und WAGNER (1995)]. Und man darf die Folgen für die abnehmende Akzeptanz nicht überbewerten, da das vielbeschworene „Abtauchen“ in die Schattenwirtschaft für die meisten

Arbeitnehmer keineswegs eine lukrative Alternative zu einem regulären Arbeitsplatz darstellt. Allenfalls als Ersatz für Überstunden ist Schwarzarbeit interessant. Empirische Analysen zeigen auch [vergleiche dazu SCHWARZE (1997)], daß Nebenerwerbstätigkeit, von der ein großer Teil Schwarzarbeit darstellen dürfte, in weit stärkerem Ausmaß von Erwerbstätigen ausgeübt wird als von Nicht-Erwerbstätigen. Nicht-Erwerbstätigen fehlt für Schwarzarbeit nämlich die materielle und informationelle Infrastruktur, die für viele Schwarzarbeitstätigkeiten notwendig ist.

Aber: Auch wenn der Sozialstaat seine ökonomischen Grundlagen makroökonomisch nicht selbst aushöhlt, so können Akzeptanzprobleme, die durch die Abgabenlast entstehen, gleichwohl ein großes politisches und gesellschaftliches Problem werden. Insofern ist es lohnend, zu prüfen, ob das deutsche Bildungs- und soziale Sicherungssystem umgestaltet werden sollte, damit es den Präferenzen der Bürger besser entspricht. Zudem sollte geprüft werden, ob es Effizienzverluste gibt, die beseitigt werden sollten, da es auch für eine reiche Volkswirtschaft nicht einzusehen ist, daß volkswirtschaftliche Ressourcen verschwendet werden oder Einkommen in nicht dafür vorgesehene Taschen fließen.

5. Zwei Spezialprobleme

5.1 Demographischer Wandel: Ein nicht überwindbarer Rentnerberg?

Jenseits aller Theorie kann man ganz schlicht argumentieren: Weil unsere sozialen Sicherungssysteme umlagefinanziert sind, werden sie in Finanzierungsprobleme kommen, falls das Verhältnis von Beitragszahlern zu (älteren) Leistungsempfängern aufgrund einer „Alterung der Gesellschaft“ immer ungünstiger werden sollte. Dies ist inzwischen eine Alltagsweisheit und Ausgangspunkt vieler Überlegungen zum „Umbau des Sozialstaates“. Sogar eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum „Demographischen Wandel“ wurde deswegen eingesetzt. Da ich dieser Kommission angehöre, fühle ich mich besonders frei, deutlich zu sagen, daß wir keineswegs wissen, in welchem Ausmaß die Wohnbevölkerung in Deutschland altern wird!

In den siebziger Jahren entdeckten die Bevölkerungswissenschaftler, daß sie mit „Horrorprognosen“ über die Bevölkerungsstruktur und -zahl großes Interesse in der Öffentlichkeit wecken konnten [vergleiche KRUPP (1995)]. Es wurden nahezu unvorstellbare Alterslastquotienten, wie man damals noch sagte, für die Zukunft errechnet, die dringenden

Handlungsbedarf in der Rentenversicherung und darüber hinaus signalisieren sollten.

Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre sehen die Prognosen der Altersquotienten, die vorsichtigerweise als „Modellrechnungen“ bezeichnet werden, bereits deutlich freundlicher aus. Durch die Vielzahl dieser Rechnungen, die inzwischen vorliegen, wird deutlich, wie groß die Spanne der Ergebnisse sein kann, wenn man die Annahmen in plausiblen Größenordnungen ändert [vergleiche zum Beispiel PROGNOS AG (1995); KIRNER und MEINHARDT (1997)]. Insbesondere die Annahmen

Der Aufbau eines immer größer werdenden Sockels an Langzeitarbeitslosen wird auch dadurch verschärft, daß eine geldmengenorientierte Geldpolitik ein Ausmaß an Flexibilität der Wirtschaftssubjekte einfordert, wie es weder den Sicherheitsbedürfnissen von Menschen entspricht und noch am Arbeitsmarkt aufgrund von Transaktionskosten allokativ sinnvoll wäre. Gemeint ist folgendes: Wenn die verstaatlichte potentialorientierte Geldmengensteuerung davon ausgeht, daß für den Abbau von Arbeitslosigkeit ebensoviel Zeit ist, wie der Aufbau von Arbeitslosen benötigt hat, dann führt eine Geldmengensteuerung nahezu zwangsläufig zu dem Hysterisis-Problem, wie wir es seit zwanzig Jahren beobachten können [vergleiche FLASSBECK (1995)]. Ein einmal abgebauter Arbeitsplatz wird aufgrund der entstehenden Investitionskosten nicht so schnell wieder aufgebaut, wie die Abbauentcheidung getroffen wurde. Darüber hinaus verschlechtern sich die Arbeitsmarktchancen einer arbeitslos gewordenen Erwerbsperson mit zunehmender Zeit überproportional, da ihr Humankapital zunehmend entwertet wird. In einer Welt, in der Rigiditäten unvermeidbar sind, ist eine naive Geldmengensteuerung fatal; vielmehr müßte die Geldpolitik dafür sorgen, daß Aufschwungphasen weit rascher vorstatten gehen als ein Abschwung dauert.

über das Rentenzugangsalter (die Altersgrenze), die Erwerbsbeteiligung von Frauen und - politisch hoch kontrovers - über die Zuwanderung, beeinflussen die Ergebnisse wesentlich.

Zur Zuwanderung seien einige weitere Ausführungen angefügt. Zuwanderung kann ganz gewiß den „Alterungsprozeß“ der Wohnbevölkerung in Deutschland nicht vollständig aufhalten (allenfalls um den Preis gewaltiger und noch nie gesehener Zuwächse der Bevölkerungszahl), aber es ist nicht unwahrscheinlich - wie BÖRSCH-SUPAN (1994) gezeigt hat -, daß die ökonomische Last der Alterung durch Zuwanderung wesentlich gemindert werden kann. Die positiven Effekte der Zuwanderung liegen nicht nur im relativ niedrigen Durchschnittsalter von Zuwanderern, sondern sie sind auch in ihrer hohen Erwerbsbeteiligung begründet, die sogar das überdurchschnittliche Arbeitslosigkeitsrisiko von Zuwanderern überkompensiert.

Es sei auch noch angefügt, daß es keine theoretischen oder empirischen Belege dafür gibt, daß Zuwanderer bereits ansässige Erwerbspersonen vom Arbeitsmarkt verdrängen [vergleiche zum Beispiel HAIKEN-DENEW (1996)]. Dies liegt daran, daß Zuwanderung zum einen durch die Stärkung der Endnachfrage selbst Arbeitsplätze schafft, zum anderen die Zuwanderung nachläßt, wenn die konjunkturelle Lage im Inland schlecht ist, das heißt Arbeitsplätze schwer zu finden sind.

Die Defizite des Wohnungsmarktes werden durch Zuwanderung allerdings noch verstärkt. Freilich gilt: Auch ohne Zuwanderer hätten wir schwere Probleme aufgrund der bestehenden und wenig klugen Regulierung des Wohnungsmarktes.

Die hohen Sozialhilferisiken von Asylbewerbern und Flüchtlingen darf man nicht als Beleg für eine ökonomische Last der Zuwanderung anführen, da die Arbeitslosigkeit von Asylbewerbern zum

großen Teil „hausgemacht“ ist. Wenn man Asylbewerbern und Flüchtlingen jede Arbeiterlaubnis verweigert oder - wie seit einigen Jahren - nur nachrangig gewährt, muß man sich nicht wundern, daß praktisch alle Asylbewerber Sozialhilfeempfänger sind.

5.2 Wundermittel Kapitaldeckung?

Befürworter einer „Kapitaldeckung“ der sozialen Sicherung argumentieren, daß durch eine Kapitaldeckung der diversen Versicherungen diese unabhängig vom demographischen Wandel würden, und darüber hinaus würde ein größerer Kapitalstock der Flexibilität und dem Wachstum unserer Volkswirtschaft dienen; das heißt, dasselbe Ausmaß an Sicherung wäre effizienter (billiger) zu haben [vergleiche zum Beispiel BERTHOLD (1996, 1997)].

Klopft man diese theoretischen Argumente auf ihre Tragfähigkeit ab, so sollte zu denken geben, daß die meisten privaten Versicherungsgesellschaften nicht mit Kapitaldeckung arbeiten. Auch in der theoretischen, optimalen Arrow-Debreu-Welt sind die perfekten Zukunftsmärkte nicht explizit kapitalgedeckt. Die „contingent commodities“ sind nichts anderes als eine „Versicherung auf Gegenseitigkeit“ wie sie schon die alten Römer kannten. Hinter den Zukunftsleistungen dieser commodities steht natürlich der gesamte Kapitalstock der Volkswirtschaft; dieser ist aber nicht an Versicherungsgesellschaften gebunden.

Kapitaldeckung spielt nur in der Kapitallebensversicherung definitionsgemäß eine überragende Rolle. Schadensversicherer verlassen sich hingegen nicht auf einen angehäuften Kapitalstock, sondern sie setzen auf flexible Rückversicherungsarrangements und gegebenenfalls werden die Prämien „dynamisiert“; wobei der Begriff „Prämienanpassung“ nichts anderes ist als ein vornehmer Ausdruck für Umlagefinanzierung. Im übrigen werden die Probleme einer unsicheren Zukunft bei der Kapitallebensversi-

cherung bei genauerem Hinsehen besonders deutlich. Denn die garantierte Nominalverzinsung mit 3,5 vH ist sehr niedrig; der reale Wert der darüber hinausgehenden Gewinnbeteiligung ist ex ante aber unsicher.

Daß auch ein kapitalgedecktes Versicherungssystem nicht gänzlich unabhängig von demographischen Risiken ist, hat die jüngste Vergangenheit gezeigt. Aufgrund falscher Prognosen über die Lebenserwartung mußten die deutschen Lebensversicherungsgesellschaften ihre Prämien spürbar erhöhen.

Im Bereich der Gesundheitsvorsorge würden kapitalgedeckte Krankenversicherungen große - bislang wenig thematisierte - Risiken aufweisen: Wenn private Krankenversicherungen das gesamte Altersrisiko per Kapitaldeckung abdecken würden, müßten sie sehr große Kapitalstöcke anhäufen, nicht zuletzt, um nicht wie die Lebensversicherer irgendwann die Prämien erhöhen zu müssen. Im Gesundheitswesen würden diese „vollen Kassen“ sicherlich zu - wie man in der politischen Ökonomie sagt - „Rent-Seeking“-Prozessen führen (der alte Begriff „Volle Kassen machen sinnlich“ sagt leicht verständlich, um was es dabei geht). Die Anbieter im Gesundheitswesen würden versuchen, den Kapitalstock vollständig aufzuzehren und ihn als Einkommen in ihre Taschen fließen lassen. Dies bedeutet: Die Kapitaldeckung der Krankenversicherungen würde die ohnehin schwierige Kostenkontrolle im Gesundheitswesen erheblich erschweren.

Die bestehenden privaten Krankenversicherungsgesellschaften stehen ohnehin nicht im Ruf, in besonderer Weise zur Kostenkontrolle beizutragen. Der naheliegende Einwand, daß diese Gesellschaften mit Kapitaldeckung arbeiten, stimmt übrigens nur zum Teil. Die Altersrückstellungen in den privaten Krankenversicherungen decken nur einen geringen Teil der tatsächlichen Kostenentwicklung ab. Ein - vermutlich größerer - Teil der anfal-

lenden Kosten wird durch Umlagefinanzierung in Form der „Prämien-dynamisierung“ - finanziert.

Zu diesen bislang in der Diskussion eher weniger beachteten Problemen einer Kapitaldeckung kommen die klassischen Argumente gegen diese Finanzierungsform. Kapitaldeckung ist in der Realität extrem inflationsanfällig, solange ein großer Teil des Portfolios von Versicherungsgesellschaften in Form von Staatsanleihen gehalten wird. Mit anderen Worten (Bombach): Was „mündelsicher“ angelegt ist, ist ebenfalls extrem inflationsgefährdet.

Wenn mehr Kapital liquidiert als neu aufgebaut wird, würden die Zinsen sinken und das Kapital an Wert verlieren. Niemand weiß, was das Kapital noch wert wäre, wenn der Alterungsprozeß der Wohnbevölkerung in Deutschland wirklich so drastisch ausfallen würde, wie ihn manche prognostizieren. Eine deutlich kleinere Bevölkerungszahl würde insbesondere viele Immobilien in ihrem Wert verlieren lassen.

Die internationale Kapitalanlage trifft in allen leistungsfähigen Volkswirtschaften auf die gleichen „Alterungsprobleme“ wie in Deutschland. Besonders kraß ist der „Zukunftsmarkt“ China von Alterung betroffen, die unausweichliche Folge der „Ein-Kind-Politik“ in China ist. Hinzu kommen in einer Welt, die (noch) keinen perfekten „Währungsraum“ darstellt, die mit schwankenden Wechselkursen verbundenen Risiken [vergleiche dazu DIW (1997, S 27)].

Wie auch immer man diese Chancen und Risiken einschätzt: Ein letztes klassisches Argument gilt es anzufügen, da es nach wie vor richtig und entscheidend ist. Wenn wir heute eine kapitalgedeckte Altersvorsorge aufbauen würden, müßten die Alt-Rentenansprüche nach wie vor im Umlagesystem finanziert werden. Die Aufbaugeneration der Kapitaldeckung hätte eine doppelte Last zu tragen. Dadurch ist auch theoretisch unklar,

ob der Aufbau einer Kapitaldeckung wirklich eine Pareto-Verbesserung wäre („niemandem wird es schlechter gehen“). Denn ob das Argument der Befürworter einer Kapitaldeckung stimmt, daß ein größerer Kapitalstock zu mehr Wirtschaftswachstum führen würde, aus dem die Aufbaugeneration gewissermaßen entschädigt werden kann (wodurch- Pareto-Optimalität hergestellt werden könnte), ist eine empirisch völlig offene Frage; zudem sind bei Einführung einer Kapitaldeckung volkswirtschaftliche Kreislaufprobleme zu beachten [vergleiche dazu KRUPP (1997)]. Jeder Leser kann sich selbst fragen, ob Kapitalmangel gegenwärtig in Deutschland eine entscheidende Wachstumsbremse darstellt.

In den theoretischen Diskussionen wird zudem meist systematisch an den Tatsachen vorbeigeschaut, daß wir es in Deutschland bereits mit einer profunden Mischung aus Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung zu tun haben. Neben den umlagefinanzierten Pflicht-Vorsorgesystemen gibt es die betriebliche Altersversorgung, die zum Teil auf Kapitaldeckung basiert, und die private Vorsorge, die vollständig auf Kapitaldeckung beruht.

6. Was ist realistisch?

Dieser Abschnitt geht von folgenden Prämissen aus: Es gibt keinen demographisch bedingten Untergang der sozialen Sicherung; es gibt allerdings „demographische Risiken“. Auf der anderen Seite gibt es aber auch keine bislang unentdeckten oder ignorierten Wundermittel zur Finanzierung der Risikoversorge und der Herstellung von Chancengleichheit - also für das, was wir meist als soziale Sicherung bezeichnen. Selbst eine - jenseits des Sozialhilfeniveaus - rein privat organisierte Vorsorge würde an den Kosten der „sozialen“ Sicherung wenig ändern, da Menschen risikoscheu sind und ein hohes Sicherungsvolumen wollen.

Deswegen gehe ich im folgenden nur kurz auf die ansonsten beliebte Diskussion über die Finanzierung der sozialen Sicherung und über die Gestaltung der monetären Transfers ein und konzentriere mich vielmehr auf die eher im Schatten wachsenden „Realtransfers“ der „sozialen Dienste“ (einschließlich des Bildungswesens). Die Untersuchung sozialer Dienste ist deswegen besonders interessant, weil für das Angebot sozialer Dienste nicht nur mehr Effizienz möglich ist, sondern vor allem auch eine bessere Qualität durch Innovationen erreicht werden kann. Deswegen ist Wettbewerb, der Innovationen fördert, hier grundsätzlich sinnvoll. Weit weniger Innovationen wären auf einem „Markt“ für langfristige monetäre Zukunftsvorsorge zu erwarten. Deswegen sind traditionelle „Staatslösungen“ im Bereich monetärer Transfers grundsätzlich sinnvoll.

6.1 Rahmenbedingungen

Ich hatte die wesentlichen Determinanten der Minderung der Umlagefinanzierungs-Last in Abschnitt 5.1 bereits genannt: Neben der Lebenserwartung und der Geburtenhäufigkeit sind es das Ausmaß der Arbeitslosigkeit, die Erwerbsneigung in der Gesellschaft, die Altersgrenze und das faktische Rentenzugangsalter sowie die Zuwanderung.

Bis auf die rein demographischen Prozesse Lebenserwartung und Geburtenhäufigkeiten sind die anderen Determinanten von der Politik beeinflussbar, und Einflüsse sind rechtfertigbar. Und selbst für die Geburtenhäufigkeiten ist nicht eindeutig vorgezeichnet, daß sie immer kleiner werden oder auf dem jetzigen niedrigen Niveau verharren (der Einbruch der Geburtenhäufigkeiten in den Neuen Bundesländern ist ganz gewiß nur ein Übergangsphänomen). Verbesserte Möglichkeiten der Verbindung von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung könnten auch zu einem gewissen Anstieg der Geburtenhäufigkeiten führen. Auf dieses eher selten be-

nutzte Argument soll hier etwas ausführlicher eingegangen werden, da im abschließenden Beispiel für die Re-Organisation von Realtransfers auf die Kinderbetreuung vertieft eingegangen wird.

Würde die Verbesserung der Kinderbetreuung die Frauenerwerbstätigkeit steigen lassen, würden kurzfristig wirksame Finanzierungsgewinne für die soziale Sicherung erzielt werden. Bereits grobe Nutzen-Kosten-Rechnungen zeigen, daß eine kindererziehende Person pro Vormittag/Tag - selbst bei niedriger Qualifikation - eine höhere Wertschöpfung erwirtschaften kann, als die Betreuung ihrer Kinder kostet, wenn diese in Gruppengrößen von 15 Kindern und mehr betreut werden, da dann ein Betreuungsplatz nur etwa 500 DM pro Monat kostet [vergleiche FLEHMIG et al. (1995), vergleiche auch Abschnitt 6.3 unten].

Im folgenden können weitere Detailreformen zur Verbesserung des sozialen Sicherungssystems im Interesse der Kürze dieses Beitrags nur noch mit wenigen Stichworten skizziert werden:

Eine verbesserte Prävention in der Arbeitswelt könnte zusätzlich zu den Arbeitsmarktanreizen, die bei knapper werdenden Erwerbspersonen für Arbeitnehmer existieren, eine von vielen Determinanten eines höheren Rentenzugangsalters sein. Bessere Gesundheit ist zudem auch ein verteilungspolitisches Instrument erster Güte. Zur Verwirklichung von Prävention sollten anreizkompatible Finanzierungsinstrumente der Vorsorge weit stärker geprüft werden als dies in der Sozialpolitik bislang der Fall ist. Hier kann die Sozialpolitik von der Umweltökonomie lernen.

Die Unterstützung einer arbeitsmarktabhängigen Zuwanderung und die Forderung der Integration von Zuwanderern könnte ein weiteres Instrument zur Verbesserung der Finanzierung der sozialen Sicherung sein. Ein Einwanderungs-

und Integrationsgesetz sollte insbesondere auch durch die Einwanderung in Teilbereichen der Gesellschaft entstehenden Lasten, zum Beispiel am Wohnungsmarkt, gerecht verteilen beziehungsweise vermeiden helfen. Und ich wage zu behaupten: Die Integration von Zuwanderern wird im Zweifel die künftige Sozialpolitik mehr beschäftigen als die befürchtete „Überalterung der Gesellschaft“.

Das wichtigste Instrument für die Finanzierung der sozialen Sicherung ist deren Akzeptanz. Die Akzeptanz des sozialen Sicherungssystems hat sehr viel mit seinen Verteilungswirkungen zu tun. Es ist hier nicht die Stelle, die Vielzahl der verteilungspolitischen Ungereimtheiten und Reformmöglichkeiten der sozialen Sicherung aufzuzählen [vergleiche auch HAUSER (1992)].

Deutlich sei hier aber auch gesagt: Für die Beseitigung der bestehenden Langzeitarbeitslosigkeit kommen alle Reformkonzepte zu spät. Aufgrund der bereits erfolgten Dequalifikation der Langzeitarbeitslosen sind gezielte - teilweise pädagogische - Hilfen und ein „zweiter Arbeitsmarkt“ nicht mehr zu umgehen. Derartige Ad-hoc-Maßnahmen können allerdings nicht die Richtschnur für künftige Reformen sein.

6.2 Monetäre Transfers und ihre Finanzierung

Ich möchte einige ausgewählte Reformoptionen nur kurz aufzählen, da es sich ohnehin an den entscheidenden Stellen um keine fix und fertigen Rezepte handelt, sondern um Reformvorschläge, die noch einer gründlichen Forschungsarbeit bedürfen, bevor sie „ausführungsreife“ wären. Das mag angesichts der jahrelangen Diskussion über die Reform des Sozialstaates überraschen; aber es haben sich erst in jüngster Zeit neue Vorschläge - wie sie zum Beispiel der SVR (1996) jüngst formuliert hat - ergeben, deren Grundideen von der Diskussion über Sozialpolitik

bislang weitgehend ignoriert wurden.

Die Bedeutung der Umgestaltung der „Mindestsicherung“ wird überschätzt. Die vieldiskutierte „Sozialhilfefalle“ (ein „mangelhafter Arbeitsanreiz“) kann unschwer im Rahmen einer unspektakulären Reform der Sozialhilfe verkleinert werden; mit den „Wiedereingliederungshilfen zur Arbeit“, die seit dem 1. August 1996 in Kraft getreten sind, wurde auch ein erster Schritt getan. Es ist keineswegs der Totalumbau des Sozialstaates mit Hilfe einer „Negativen Einkommenssteuer“ notwendig. Aufgrund der hohen Steuerausfälle, die mit einem derartigen „integrierten Steuertransfer-System“ verbunden wären, hat diese akademische Idee auch bereits viel an Glanz verloren [vergleiche MEINHARDT et al. (1994)]. Auch wurde inzwischen deutlich, daß ein „Bürgergeld“ als ein weiteres Synonym für die negative Einkommenssteuer nicht unbedingt hohe Verwaltungskosten einsparen würde, da die Einzelfallhilfe der Sozialämter nicht abgeschafft werden sollte [vergleiche HACKENBERG und WAGNER (1996)]. Auf die Bürgergeld-Debatte gehe ich deswegen nicht weiter ein [vergleiche auch KRAUSE-JUNK (1996)]. Allerdings sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß eine wirksame „Entschuldung“ von Privatpersonen („privater Bankrott“) zumindest diskutiert werden sollte.

Es bedarf auch keiner negativen Einkommensteuer, um das noch verbliebene, quantitativ relativ kleine, aber gesellschaftspolitisch sehr ärgerliche Problem der „Altersarmut“ zu beseitigen. Eine minimale Reform der Sozialhilfe genügt, indem den Rentenversicherungsträgern erlaubt wird, daß sie im Namen ihrer Leistungsbezieher Anträge auf Sozialhilfe stellen können.

Die wichtigste Reform in den Sozialversicherungen wäre die Umstellung der Pflichtversicherungen von abhängigen Beschäftigungsverhältnissen auf eine „Personenbezogene

Versicherungspflicht“. Dadurch würden viele Vorsorgelücken geschlossen (auch Unfälle in privaten Haushalten, in der Freizeit und Opfer von Kriminalität könnten erfaßt werden) und automatisch die vielgeforderte „eigenständige Sicherung von Frauen“ herbeigeführt [vergleiche dazu und für das folgende ROLF und WAGNER (1996)]. Probleme von „Scheinselbstständigkeit“ und „geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen“ gäbe es definitionsgemäß nicht mehr. Darüber hinaus sollten auch absehbare Risiken - wie Ausbildungsförderung - nicht mehr über den Staatshaushalt - letztlich als Fürsorge - finanziert werden, sondern es sollte eine planmäßige Vorsorge im Rahmen von Versicherungen erfolgen. Ob eine Versicherungspflicht auch automatisch zur Zwangsversicherung in einer staatlich organisierten Sozialversicherung erfolgen soll, ist eine darüber hinausgehende Frage, die hier nicht weiter diskutiert werden kann.

Durch eine Versicherungspflicht für alle „großen sozialen Risiken“ für „alle leistungsfähigen Bürger“ würde nicht nur die Eigenvorsorge, sondern es könnte auch die Selbstverwaltung gestärkt werden - und damit könnte die Bedeutung des Finanzministers für die Vorsorge reduziert werden. Diese Überlegung verweist auf eine bislang kaum diskutierte Organisationsprobleme der „sozialen Sicherung“: sollte die „Umverteilung“ wirklich aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden, oder sollte im Interesse einer langfristigen Verlässlichkeit der Umverteilung, zum Beispiel zugunsten von Kindererziehenden, nicht eine parafiskalische Lösung gesucht werden? Wenn alle leistungsfähigen Bürger pflichtversichert sind und in eine solche „Umverteilungskasse“ einzahlen, sind auch die üblichen verteilungspolitischen Bedenken gegen eine „Umverteilung innerhalb der Beitragszahler“ entscheidend verkleinert [vergleiche dazu ROLF und WAGNER (1996) sowie Abschnitt 6.3.1 unten für ein Beispiel].

Um die Prävention zu stärken sollte systematisch über risikodifferenzierte Beitragssätze nachgedacht werden - derartige anreizkompatible monetäre Anreize werden in der Umweltpolitik als Königsweg angesehen. Freilich sind Fragen des „experience ratings“ in den Sozialversicherungen weder politisch in der Diskussion noch wissenschaftlich gründlich untersucht. Ich kann hier aufgrund der Forschungslage nicht viel dazu sagen, will aber ganz deutlich machen, daß eine zielgerichtete Risikodifferenzierung zu den noch ungenutzten Optionen des „Sozialstaates“ gehört. Wobei es wichtig ist, daß eine Risikodifferenzierung nur für verhaltensgesteuerte Risiken sinnvoll ist; nicht beeinflussbare Risiken - wie zum Beispiel das Geschlecht - sollten nicht nur aus verteilungspolitischen, sondern auch allokativen Gründen nicht für eine Beitragsdifferenzierung herangezogen werden.

Darüber hinaus sollte zumindest „für das Protokoll“ vermerkt werden, daß es nach wie vor zwei nur unzureichend durch Vorsorge abgedeckte größere Risiken gibt (vergleiche auch Abschnitt 3 oben). Private Versicherungsmärkte versagen hier - und sei es nur aufgrund der nicht abschaffbaren Sozialhilfe und anderer staatlicher Ad-hoc-Hilfen. Eine bessere Absicherung muß im übrigen nicht notwendigerweise mit Hilfe traditioneller Sozialversicherungssysteme realisiert werden, sondern sie könnte auch durch private Anbieter, denen der Staat bestimmte Regulierungen auferlegt, realisiert werden.

Das erste Risiko ist die Absicherung der Folgen von „Umweltkatastrophen“ wie zum Beispiel Hochwasser und Erdbeben (Elementarschäden). Die übliche staatliche Ad-hoc-Versorgung ist zumindest prüfenswert.

Das zweite Risiko trifft auf den ersten Blick nur die Unternehmen: Die Gefährdungs-Haftpflicht für Umweltschäden. Um dieses schwer

kalkulierbare Risiko nicht zur vollständigen Wachstumsbremse werden zu lassen, ist es von Gesetz wegen pro Schadensfall begrenzt. Dadurch sind die präventiven Wirkungen der Umwelt-Haftpflicht, das heißt die positiven Effekte für die Bürger, kleiner als sie optimal wären. Es sollte zumindest geprüft werden, ob eine Pflicht-Umweltversicherung (als Versicherung auf Gegenseitigkeit) die Basis für eine nach oben unbegrenzte Umwelthaftpflicht mit größeren präventiven Wirkungen und planmäßigen Entschädigungszahlungen sein könnte.

6.3 Realtransfers

Wie bereits zu Beginn von Abschnitt 6 ausgeführt wurde, bieten soziale Dienste nicht nur Raum für mehr Effizienz, sondern im Gegensatz zu den monetären Transfers ist hier auch mehr Qualität durch Innovationen zu erwarten (vergleiche zum Beispiel SPIESS und WAGNER (1994, 1996); WAGNER (1996)). Deswegen ist Wettbewerb bei sozialen Diensten im Grundsatz erstrebenswert; dies gilt auch für das Bildungswesen [vergleiche zum Beispiel EWERS (1996); SIEBKE (1993)].

Freilich muß der Staat sowohl aus allokativen Gründen (Marktversagen) als auch aus verteilungspolitischen Gründen in der Regel in derartige Märkte eingreifen.

6.3.1 Ein Beispiel: Außerhäusliche Kinderbetreuung

Als Beispiel, das Möglichkeiten und Probleme einer besseren Organisation von Realtransfers deutlich machen soll, greife ich die außerhäusliche Kinderbetreuung heraus. Zum einen, weil diese ein meist vergessenes Element der Bildungspolitik wie der sozialen Sicherung ist und zum zweiten, weil die Kinderbetreuung für die Entwicklung der Beschäftigung in Deutschland eine große Rolle spielen dürfte [für die Beispiele Krankenversicherungen und Altenpflege vergleiche WAG-

NER (1997); SPIESS und WAGNER (1994)].

Kinderbetreuung ist in Deutschland nicht „nachfragegerecht“. Im Jahr 1994 lag die Versorgungsquote (also die Anzahl von Kindergartenplätzen im Verhältnis zur Anzahl der Kinder im Alter zwischen 3,5 und 6,5 Jahren) für den Kindergartenbereich in den westlichen Bundesländern zwar bei 73 vH. Jedoch waren 78 vH der Kindergartenplätze entweder Halbtagsplätze ohne Mittagessen oder Ganztagsplätze, die von einer Mittagspause ohne Betreuung unterbrochen waren. Eine derartig eingeschränkte Betreuungszeit ermöglicht es der Betreuungsperson (in der Regel ist dies die Mutter) kaum, einer geregelten Erwerbstätigkeit nachzugehen. Vollzeit-erwerbstätigkeit ist kaum möglich; aber auch bei einer Teilzeiterwerbstätigkeit müssen aufwendige Betreuungsarrangements organisiert werden, um die „Fehlzeiten“ zu überbrücken. So wird häufig auf die Großeltern zurückgegriffen.

Der neu eingeführte Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hat negative Auswirkungen auf die Betreuung von Kindern unter drei Jahren und Schulkindern im Schulalter. Da viele Kommunen sich auf die Erfüllung des Rechtsanspruchs für die Kinder im Kindergartenalter konzentrieren, werden Ressourcen im Bereich der Jugendhilfe in diesem Bereich investiert. Angebote in den übrigen Bereichen (zum Beispiel im Bereich der Krippen- und Hortbetreuung) werden entweder eingefroren oder sogar abgebaut.

Für Kinder im Krippenalter (Null- bis Zweijährige) liegt die Versorgungsquote in den westlichen Bundesländern zur Zeit ohnehin nur bei 2 vH. Außerdem wird vom Bundesgesetzgeber keine Notwendigkeit für die Ausweitung des Betreuungsangebotes für Kinder im Krippenalter gesehen. Mit der Erweiterung des Erziehungsurlaubs- bis zum dritten Lebensjahr des Kindes und Verlängerung des Erziehungsgeldes auf zwei Jahre, wird die Betreu-

ungsarbeit der Eltern unterstützt und damit auch ein klares Zeichen gegen eine Angebotserweiterung im Bereich der außerhäuslichen Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahre gesetzt.

Im Hortbereich, das heißt im Bereich der Betreuung von Grundschulkindern, liegt die Versorgungsquote in den alten Bundesländern bei 7 vH. Sowohl die Hortbetreuung als auch die Unterbringung in einer Kinderkrippe ist immer noch eine Ausnahme und insbesondere für Kinder aus „besonderen Lebensverhältnissen“ gedacht. Wer bestimmte Lebensverhältnisse aufweist, zum Beispiel alleinerziehend ist, wird bei der Zuteilung von Hort- und Krippenplätzen entschieden bevorzugt. Gerade das Defizit der Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder stellt sich jedoch als Problem für die meisten erwerbstätigen Eltern dar, die nicht auf informelle Betreuungsarrangements zurückgreifen können (oder wollen).

Ist eine konstante morgendliche Betreuung des Kindes im Kindergartenalter durchaus die Regel, beginnen die Schwierigkeiten mit dem Schuleintritt des Kindes. Nur wenige Grundschulen bieten eine gesicherte Betreuung des Kindes bis 13.00 Uhr an. In den meisten Schulen endet und beginnt der Unterricht zu unregelmäßigen Zeiten (das heißt der Unterrichtsbeginn ist nicht an jedem Werktag gleich). Außerdem können durch unvorhergesehenen Unterrichtsausfall, zum Beispiel durch Erkrankung des Lehrpersonals, Schulstunden ausfallen, so daß die Kinder früher nach Hause geschickt werden. Zudem bedeutet die Ferienzeit für die erwerbstätige Mutter ein weiteres Betreuungsproblem.

Insgesamt hat der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz in den alten Ländern für den Ausbau von Betreuungsangeboten und damit für die Vereinbarkeit von Kind und Beruf wenig geleistet; es ist sogar zu vermuten, daß sich aufgrund des

Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz die Betreuungslage in den Bereichen der Hort- und Krippenbetreuung verschlechtern wird.

Etwas positiver ist die Lage in den neuen Bundesländern zu bewerten, weil dort auf Kindertageseinrichtungen zurückgegriffen werden kann, die noch aus Zeiten der DDR stammen (auf eventuelle pädagogische Probleme, die dadurch entstehen, kann in diesem Rahmen nicht eingegangen werden). Aber auch in den fünf neuen Ländern ist die Angebotslage nicht nur positiv zu bewerten. Seit der Vereinigung ist bereits das Angebot an Kindertagesstätten massiv abgebaut worden; weitere Angebotskürzungen sind zu erwarten. Die Gründe sind vielschichtig; so ist die Nachfrage nach Plätzen in Kindertagesstätten zurückgegangen, da die Geburtenrate in den fünf neuen Ländern seit der Vereinigung gesunken ist. Im weiteren wird durch eine hohe Frauenarbeitslosigkeit die Betreuungsarbeit wieder vermehrt privat geleistet. Wichtiger aber als das Absinken der Nachfrage ist die Umstellung der Finanzierung im Zuge der deutsch-deutschen Vereinigung.

Finanzierung außerhäuslicher Kinderbetreuung

Kinderbetreuung in der Bundesrepublik Deutschland eine kommunale Aufgabe und damit ist Kinderbetreuung von der jeweiligen kommunalen Haushaltspolitik abhängig. Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe haben, so will es das „Subsidiaritätsprinzip“, die „freien“ Träger bei der Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuung zu unterstützen. Freie Träger, das sind vor allem die Wohlfahrtsverbände (Caritas, Arbeiterwohlfahrt etc.) und Kirchen. Öffentliche Träger, das sind vor allem die Kommunen.

Privat-gewerbliche Anbieter von Kindertageseinrichtungen gibt es kaum; 1988 lag ihr Anteil bei nur 2 vH (1994 wird er von der amtlichen Statistik nicht mehr separat ausge-

wiesen). Der Grund, warum privat-gewerbliche Anbieter nicht auf dem deutschen Markt präsent sind, auf dem doch prinzipiell eine Überschufnachfrage herrscht, liegt daran, daß im Gegensatz zu den freien und öffentlichen Träger privat-gewerbliche Kindertageseinrichtungen keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung durch den Staat haben. Damit wird das Unternehmensrisiko für einen privatwirtschaftlichen Anbieter zu groß, da er jederzeit damit rechnen muß, daß eine Kindertageseinrichtung in freier oder öffentlicher Trägerschaft entsteht, die durch Subventionierung günstigere Plätze anbietet und ihn damit vom Markt verdrängen kann. Zum anderen ist fraglich, ob Eltern, angesichts der Hoffnung auf einen subventionierten Platz bereit oder ökonomisch in der Lage sind, die unsubventionierten, damit weniger günstigen Preise für die Betreuung ihrer Kinder in einer privat-gewerblichen Tageseinrichtung zu zahlen. Kinderbetreuung, soll sie gewisse Qualitätsstandards erfüllen, ist keinesfalls ein „billiges“ Gut. Da die Zahl der Betreuer pro Kind gesetzlich begrenzt ist und die Qualität der Betreuung mit wachsender Kinderzahl sinkt, ist davon auszugehen, daß nur begrenzt Skaleneffekte (Größenvorteile) erzielt werden können.

Die Objekt-Subventionierung der Anbieter hat zwei wesentliche Konsequenzen. Zum einen können die Eltern als Nachfrager des Gutes Kinderbetreuung nur begrenzt auf das Angebot einwirken. Zum anderen wird das Ziel der Chancengleichheit für Kinder aus unteren Einkommensschichten nicht zwangsläufig effizient, das heißt mit sparsamem Mitteleinsatz erreicht. Lediglich positive externe Effekte werden abgegolten.

Die Eltern, als Nachfrager von Kinderbetreuung haben kaum Möglichkeiten, steuernd auf das Angebot institutioneller Kinderbetreuung einzuwirken. Das Angebot wird politisch festgesetzt durch das Zusammenspiel von Kommunen und

den Vertretern der Wohlfahrtsverbände und Kirchen. Zwar werden Bedarfsanalysen erstellt; das Angebot an institutioneller Kinderbetreuung ist schließlich jedoch das Ergebnis eines politischen Prozesses, der, begrenzt durch die gegebenen Mittel, das Angebot festlegt. Angesichts der restriktiven Angebotslage an institutioneller Kinderbetreuung haben Eltern, bis auf die Möglichkeit der Gründung einer Elterninitiative, kaum Möglichkeiten, die Anbieter durch „Abwanderung“ zu sanktionieren. Zudem erhalten die Anbieter nicht von den Eltern, sondern von den Kommunen finanzielle Mittel; damit würde auch „Abwanderung“ kein Signal sein, sich an den Bedürfnissen der Eltern zu orientieren. Eltern haben entsprechend kaum Sanktionsmacht hinsichtlich der Gestaltung des Angebots an institutioneller Kinderbetreuung. So besteht zwar die gesetzliche Auflage, das Leistungsangebot solle sich pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren (KJHG 22), die praktische Ausgestaltung dagegen ist nicht systematisch an den Bedürfnissen der Eltern orientiert. Dies ist ein typisches Problem von Objektsubventionierung.

Ein Alternativmodell: Kinderkasse und Gutscheinsystem

Das Angebot für Kinderbetreuung könnte sich eher an die Bedürfnisse der Eltern anpassen, wenn von der gängigen Praxis der Objektsubventionierung auf das Prinzip der Subjektsubventionierung umgestellt wird. Indem die Subventionen anstelle der Objekte (Tageseinrichtungen) den Subjekten (Eltern) zukämen, wären den Eltern die finanziellen Mittel gegeben, um unmittelbar sanktionierend auf das Angebot an Kinderbetreuung einzuwirken. Den Eltern wäre damit Sanktionsgewalt gegeben, jene Betreuung zu finanzieren, von der sie glauben, daß diese ihren Vorstellungen am besten entspricht.

Bevor auf die Ausgestaltung der Subjektsubventionen eingegangen

wird, muß geklärt werden, wie die dafür notwendigen finanziellen Mitteln aufgebracht werden sollten?

Während für die kurzfristige Einkommensumverteilung vieles dafür spricht, daß sie im Steuer-Transfersystem am besten aufgehoben ist (zum Beispiel die Sozialhilfe einerseits und die Abschöpfung von besonders Leistungsfähigen durch die Einkommenssteuer andererseits), spielt bei der Kinderbetreuung (beziehungsweise dem Familienleistungs-Ausgleich im allgemeinen) und der dafür stattfindenden Umverteilung das Ziel der Verlässlichkeit eine große Rolle.

Verlässlichkeit ist für kinderbezogene Umverteilung besonders wichtig, da Menschen, die sich für Kinder entscheiden, sich damit auf Jahrzehnte hinaus finanziell festlegen. Vieles spricht deswegen dafür eine „echte Kinderkasse“ zu schaffen, die die kinderbezogene Umverteilung und Vorsorge zusammenfaßt und geschlossen verlässlich finanziert.

Eine „echte Kinderkasse“ darf keinesfalls steuerfinanziert sein, wie dies in der Regierungskommission zur Altersvorsorge (1997) in Form einer „Familienkasse“ diskutiert wurde, sondern eine Kinderkasse (die natürlich auch unvollständigen Familien und nichtehelichen Partnerschaften einbezieht), die diesen Namen verdient, muß beitragsfinanziert sein, um größtmögliche Verlässlichkeit durch eigentumsähnliche Ansprüche zu schaffen. Wobei auch hier - wie in Abschnitt 6.2 oben kurz diskutiert wurde, daß die Beitragsbasis alle erwachsenen Personen der Bevölkerung umfassen muß, die - bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze - mit allen ihren Einkunftsarten beitragspflichtig sind.

Ein naheliegender Vorschlag, der die Grundzüge des Prinzips der Subjektsubventionierung „am Markt“ umsetzen würde, wäre ein „Gutscheinsystem“, dessen Detailprobleme allerdings auch nicht zu unterschätzen wären.

Zweckgebundene „Betreuungsgutscheine“ würden an Eltern ausgegeben, für die sie „Kinderbetreuung“ kaufen können. Dabei aber wäre zu fragen, ob alle Eltern Betreuungsgutscheine in gleicher Weise erhalten sollen oder ob der Wert von Betreuungsgutscheinen vom Einkommen der Eltern abhängen soll?

Da mit der Subventionierung außerhäuslicher Kinderbetreuung Chancengleichheit von Kindern aus unteren Einkommensschichten erreicht werden soll, sollten die Kosten der Gutscheine so gestaffelt werden, daß sich auch untere Einkommensschichten qualitativ hochwertige Kinderbetreuung leisten können. Gutscheine, die an untere Einkommensschichten abgegeben werden, müßten entsprechend einen höheren Gegenwert haben als Gutscheine, die an obere Einkommensschichten ausgegeben werden. Jedoch auch für höhere Einkommen wäre noch eine Subventionierung notwendig, wenn positive externe Effekte, die grundsätzlich von Kindererziehung auf die Gesellschaft ausgehen können, entgolten werden sollen.

Qualitätskontrollen

Betreuungsgutscheine, die über eine Kinderkasse subventioniert werden, würden sehr wahrscheinlich mehr Flexibilität in den Markt für Kinderbetreuung bringen, da sie dafür sorgen würden, daß das Angebot eher den Bedürfnissen der Eltern angepaßt wird. Allerdings dürfte der Qualitätsaspekt nicht vernachlässigt werden. Bei einer Flexibilisierung des Marktes für Kinderbetreuung durch Einführung des Gutscheinsystems müßten entsprechende Qualitätsstandards sichergestellt werden, um Eltern das Vertrauen zu geben, ihre Kinder außerhäuslich betreuen zu lassen. Zudem sind Mindeststandards aus einem weiteren Grund von Bedeutung. Mit außerhäuslicher Betreuung sollen Bildungsfunktionen erfüllt werden; dies kann nur ge-

währleistet werden, wenn gewisse pädagogische Mindeststandards eingehalten werden. Qualitätsstandards könnten beispielsweise in „Qualitätskommissionen“ gesetzt werden, die aus Experten (Pädagogen, Kinderärzten etc.), Eltern, Unternehmensvertretern und Interessenvertretern der Beschäftigten der Kindertageseinrichtungen zusammengesetzt sind. Die Einhaltung der Qualitätsstandards könnte durch Qualitätskommissionen einerseits und unabhängige Institutionen andererseits durchgeführt werden, ähnlich den US-amerikanischen „Resource and Referral Agencies“, die über die Qualität von Kinderbetreuung in den USA wachen.

Durch die Einlösung der Betreuungsgutscheine bei den zuständigen Jugendämtern ließe sich mehr Transparenz in das System der Kinderbetreuung bringen. Alle Anbieter, die Betreuungsgutscheine entgegennehmen, würden so dem Jugendamt bekannt und könnten dann auch auf ihre qualitative Ausgestaltung überprüft werden (beispielsweise würden damit private Tagespflegestellen erfaßt).

6.3.2 Zusammenfassung

In diesem Abschnitt konnte eine Reform der Organisation sozialer Dienste, zu denen aus ökonomischer Sicht auch das Bildungswesen zu zählen ist, nur skizziert werden. Das Beispiel der Kinderbetreuung hat Innovationspotential deutlich gemacht, das sich allerdings auch nur in einem vom Staat gesetzten Regulierungsrahmen entfalten könnte. Zur Entwicklung eines derartigen Regulierungsrahmens ist noch viel Forschungsarbeit im Detail zu leisten.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Ich habe versucht zu zeigen, daß die soziale Sicherung in Deutschland in vielfältiger Weise reformbedürftig ist. Aber für die „monetären Transfers“ ist kein Paradigmen-

wechsel angezeigt; freilich sind alle sozialen Dienstleistungen - und damit auch das Bildungswesen - grundsätzlich reformbedürftig, da in diesen Feldern durch „kontrollierten Wettbewerb“ nicht nur ein hohes Maß an Effizienz, sondern vor allem auch mehr Qualität zu erwarten ist. Insbesondere der Ausbau eines bedarfsgerechten sozialen Dienstes „Kinderbetreuung“ würde die Finanzierung der sozialen Sicherung erleichtern und der jungen Generation helfen, die von ihr verlangte „Solidarlast“ williger zu tragen als bislang.

Wer aber hofft, daß Reformen der sozialen Sicherung, die das System den Wünschen der Bürger stärker anpassen, dazu führen, daß dadurch die „Lohnnebenkosten“ sinken und der Wirtschaftsstandort Deutschland dadurch noch bessere internationale Konkurrenzfähigkeit gewinnen würde, der irrt sich. Man könnte natürlich die volle soziale Sicherung stark reduzieren, dadurch würden aber private Vorsorgewünsche ebenfalls die Löhne nach oben treiben. Ob ein privatwirtschaftlich organisiertes Vorsorgesystem effizienter wäre als ein staatlich reguliertes System, ist aufgrund von Marktversagen eine offene empirische Frage.

Will man den Menschen ein hohes Maß an Vorsorge ermöglichen, gibt es zum bestehenden Sicherungsvolumen weder auf der Leistungs- noch Finanzierungsseite ernsthaft Alternativen; das Ausmaß an pflichtgemäßer Versicherungsvorsorge sollte sogar erweitert werden und zum Beispiel Kinderbetreuung und Ausbildung mit einbeziehen. Verbessert man die Verteilungswirkungen der monetären Transfers und erhöht das Ausmaß an Effizienz und Qualität der sozialen Dienste werden die Finanzierungsprobleme des sozialen Sicherungssystem weit kleiner sein als meist erwartet wird.

Für eine grundlegende Reform des Bildungswesens und der sozialen Sicherung, wie sie oben konzipiert wurde (und wie sie im übrigen der

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 1996/97 auch skizziert hat), sind noch sehr viele Detailfragen zu klären. Eine übereilte Reform würde einem Blindflug ohne Instrumente gleichen. Eine derartige Reformhektik ist jedoch gar nicht notwendig, da weder die Wettbewerbsfä-

higkeit der deutschen Wirtschaft gefährdet noch die Akzeptanz des „Sozialstaates“ gegenwärtig wirklich

Dieser Beitrag wurde uns von Prof. Dr. Gert Wagner zur Verfügung gestellt. Es stimmt nicht völlig mit dem Vortrag auf der Fachtagung überein, gibt aber im wesentlichen die dort vorgetragenen Inhalte wider.

in Gefahr ist. Die praktische (Sozial-)Politik und die Wissenschaft könnten sich Zeit nehmen, gemeinsame neue Konzepte zur Anwendungsreife zu entwickeln, wenn der aktuelle Verteilungskampf schnell überwunden würde [vergleiche auch HOFFMANN und WAGNER (1997)].

Diskussionszusammenfassung: „Sozialstandort Deutschland“

Moderation:

- Frau Dr. Helga Henke-Berndt

Teilnehmer:

- Prof. Dr. Gert Wagner, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin,
- Dr. Jürgen Borchert, Richter am Hessischen Sozialgericht Darmstadt

Frau Dr. Henke-Berndt wies in ihrer Einführung auf die grundgesetzliche Verankerung des sozialen Rechtsstaates hin und betonte, daß in breiten Teilen der Bevölkerung der Begriff „Sozialstaat“ unmodern sei und mit Stillstand identifiziert würde. Ziel der Fachtagung müsse es sein, die Diskussion durch provokante Thesen voranzubringen.

Frau Dr. Henke-Berndt führte in die nachfolgende Plenumsdiskussion ein, in dem sie unter Bezugnahme auf die Ausführungen von Prof. Dr. Wagner, die Frage nach der Marktfähigkeit von Klienten, wie z.B. geistig behinderten Menschen, in den Raum stellte.

Die von Herrn Prof. Dr. Wagner vertretene These, daß die Angebote der sozialen Dienste nicht der Nachfragesituation entsprächen, weil es an Wettbewerb mangle und daher eine unmittelbare Subjektförderung sinnvoll sei, war Kern der nachfolgenden Diskussion.

Neben der Eingangsfrage von Frau Dr. Henke-Berndt wurde u.a. die Gefahr von „Rosinenpickerei“ durch gewerbliche Anbieter angesprochen (Saatkamp), wie auf die Gefahr eines entstehenden Mehrklassensystems sowohl im Kindertagesstättenbereich als auch im Bereich der Grundschule hingewiesen (Saatkamp). Dem wurde von Herrn Prof. Dr. Wagner entgegengehalten, daß die Subjektsubventionen solche „Rosinenpickerei“ verhindere, da die heutigen Leistungsempfänger eine entsprechende Nachfrage gemacht erhalten. Darüber hinaus wäre eine Lizenzierung wie z.B. im Telekommunikationsbereich denkbar.

Die Fragen der Kundensouveränität wurde in diesem Zusammenhang verschiedentlich angesprochen. Insbesondere für bestimmte Klientengruppen wurde diese in Frage gestellt. Prof. Dr. Wagner vertrat hierbei die Auffassung, daß die Fähigkeit, ihre eigenen Interessen zu vertreten, häufig unterschätzt würde. In Fällen, in denen dies nicht möglich sei, könne dies durch Vertreter z.B. Betreuer geschehen. Er wies ausdrücklich darauf hin, daß er für Berater hier ein großes Aufgabenfeld sehe.

Die von verschiedenen Diskutanten befürchteten Qualitätseinbußen durch den Wettbewerb werden lt.

Prof. Dr. Wagner dadurch vermieden, daß konkrete Qualitätssicherungsverfahren in den gesetzlichen Regelungen vorzusehen seien.

Es wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, daß die Einführung von Wettbewerb sehr häufig mit Kürzungen verbunden wird. Von Herrn Prof. Dr. Wagner wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß ein verstärkter Wettbewerb nicht zu Einsparungen führt, sondern zu mehr Verteilungsgerechtigkeit. Herr Dr. Borchert wies darauf hin, daß die Begründung, daß bestimmte Sozialleistungen nicht finanzierbar seien, letztendlich verschleiern solle, daß bestimmte Leistungen politisch nicht gewollt sind. Nach seiner Auffassung soll das nicht finanzierbar sein, was nicht gewollt ist. Unter Hinweis auf Prof. Nell-Breuning vertrat er die Auffassung, daß Sozialpolitik sich nicht mit der Begründung, es gäbe keine Finanzierungsmöglichkeiten, abspeisen lassen solle. Derzeit besteht kein Finanzierungs- sondern ein Verteilungsproblem. Er wies ausdrücklich noch einmal auf den in Deutschland vorhandenen „Reichtum“ hin.

Dr. Borchert vertrat in Abgrenzung zu Prof. Dr. Wagner die Auffassung, daß es Grenzen der Subjektsubvention gäbe. Dem trat Prof. Dr. Wagner nochmals mit der Forderung nach Qualitätskontrollen entgegen.

Es wurden von Plenumsteilnehmern auch Befürchtungen geäußert, daß durch die Subjektförderung soziale Unterscheidungen drohen verloren zu gehen. Trägervielfalt würde nicht mehr gewährleistet. Hierzu bedarf es grundsätzlich zunächst einmal des politischen Willens diese Trägervielfalt zu erhalten. Nach Prof. Dr. Wagner kann es grundsätzlich politisch gewollt sein, eine Trägervielfalt zu erhalten. Dies müsse jedoch auf anderen Wegen als über Einflußnahme auf Markt und Wettbewerb geschehen.

Die Aussage von Prof. Dr. Wagner, daß das ehrenamtliche Engagement in der Zeit von 1985 bis 1994 zugenommen habe, wurde in Zweifel gezogen. Ein unterschiedli-

ches Verständnis des Begriffes „Ehrenamt“ wurde deutlich. Prof. Dr. Wagner verstand hierunter wohl jegliche unbezahlte auf die Gemeinschaft bezogene Tätigkeit, wobei die Diskutanten offensichtlich im wesentlichen das „soziale Ehrenamt“ hierunter verstanden und das Engagement in diesem Bereich als zurückgehend beschrieben.

Zusammenfassung:

Die Diskussion kreiste schwerpunktmäßig um die von Prof. Dr. Wagner vertretenen Thesen. Hierbei standen Fragen des geforderten Wettbewerbes, der Subjektförderung und der Kundensouveränität (Marktfähigkeit von Klienten) sowie Qualitätsfragen im Vordergrund. Die Referenten waren sich in der

Einschätzung, daß keine Finanzierungs- sondern eine Verteilungskrise bestehe, einig. Diese Einschätzung wurde durch das Plenum auch nicht widersprochen.



Anregende Diskussionen im Plenum

Sozialstaat braucht Arbeit - Arbeitslosigkeit spaltet die Gesellschaft Thesen von Dr. Gisela Notz Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

„Was uns bevorsteht, ist die Aussicht auf eine Gesellschaft, der die Arbeit ausgegangen ist, also die einzige Tätigkeit, auf die sie sich noch versteht. Was könnte verhängnisvoller sein?“ hat Hannah Ahrendt bereits 1958 geschrieben. Sie meinte sicher die existenzsichernde bezahlte Arbeit, orientiert an spezifisch männlichen Lebensmustern und Wertvorstellungen.

Schließlich sind Arbeit und Arbeitsgesellschaft nicht deshalb in der „Krise“, weil es nicht genügend zu tun gäbe, sondern weil unter Arbeit vorwiegend industrielle Arbeit, die der Herstellung und Umgestaltung von Waren dient, verstanden wird und weil die Verteilung dieser Arbeit und der Einfluß an der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen wesentlich auf ein Geschlecht begrenzt bleibt. Die entscheidende Frage lautet also nicht, ob es genug Erwerbsarbeit gibt, sondern ob es genügend existenzsichernde Arbeit gibt und wie sie verteilt und bewertet wird.

Welche Arbeit braucht also der Sozialstaat?

Der größere Teil der gesellschaftlich notwendigen Arbeit tritt gar nicht als Arbeit in Erscheinung. Es sind die unbezahlten Arbeiten in der Familie und in anderen (Zusammen)lebensformen, bei der Erziehung der Kinder, der Pflege der Alten, Behinderten und Hilfsbedürftigen, die Arbeiten in der Nachbarschaftshilfe, im sozialen Ehrenamt, die Subsistenzarbeiten. Diese Arbeiten gehen der Gesellschaft ganz bestimmt nicht aus.

Für das kommende Jahr 1998 werden 4,66 Millionen Erwerbslose erwartet,

das sind 280.000 mehr als im Vorjahr. In den neuen Bundesländern wird 1998 jede/-r fünfte Erwerbstätige ohne Job sein. Die Verknüpfung der existenzsichernden Arbeitsplätze u.a. durch lean-management-Konzepte in Betrieben, Verwaltungen, Krankenhäusern und anderswo und die Tatsache, daß Arbeitsmarkt-, Familien- und Sozialpolitik an einem Familienmodell orientiert sind, das nur Männer die „Hauptnährerrolle“ und für Frauen die Rolle der „Zuverdienerin“ vorsieht, führt zu gnadenloser Konkurrenz um verbleibende Arbeitsplätze und verdrängt besonders Frauen aus dem regulären Arbeitsmarkt in prekäre Beschäftigungsverhältnisse oder in den Haushalt. Durch den Beschäftigungsabbau in Ostdeutschland aber auch in den Industrieregionen der Alt-BRD waren 1994 fast 900.000 Menschen vorzeitig im

„Ruhestand“. 320.000 Jugendliche, unter ihnen überproportional viele junge Frauen, waren Ende Mai 1997 ohne Ausbildungsplatz. Die Hälfte aller jungen Leute in der BRD haben Angst vor der Zukunft. Ihnen fehlt das Vertrauen in die Demokratie. Wenn so weitergewirtschaftet wird, werden die noch bestehenden Perspektiven zerstört werden.

Wieviel Arbeit braucht der Mensch?

Eine eigenständige Existenzsicherung ist für die meisten Menschen - Ausnahmen bilden lediglich einige Vermögende - ausschließlich durch den Zugang zum bezahlten Arbeitsmarkt möglich. Trotz des viel zitierten „Wertewandels“ hat die Teilhabe an gesellschaftlich organisierter Arbeit zudem noch andere Aspekte als Geldverdienen. Sie verschafft den Menschen Einfluß im Sinne von Mitbestimmungs- und

Beteiligungsmöglichkeiten, wenn auch oft in beschränktem Umfang. Sie gibt dem Leben Sinn, strukturiert den Tag, ermöglicht umfassende soziale Erfahrungen durch die Beteiligung an kollektiven Zielen und erweitert den menschlichen Horizont. Sie schafft Gemeinsamkeiten und damit zugleich eine Form von Identität, denn sie weißt den Menschen den sozialen Status zu, ist also platzanweisend für das Individuum (Jahoda). Auch wenn die Industriegesellschaft mit weitgehend entfremdeter Arbeit diese Bedürfnisse allzu oft unbefriedigt läßt, kann es nicht angehen, daß ein Teil der Menschheit zu Erwerbslosen, Langzeit- oder Permanen-



Dr. Gisela Notz

terwerbslosen wird.

Das Erwerbslosenproblem ist das dringendste Problem unserer Zeit. Mit ihren gravierenden ökonomischen und sozialen Folgewirkungen verschärft sie die Spaltung der Gesellschaft in Erwerbslose und „Arbeitsplatzbesitzer/-innen“, in Arm und Reich und in Benachteiligte und Bessergestellte. Der gnadenlose Konkurrenzkampf um die knappe Ressource Erwerbsarbeit führt dazu, daß Junge gegen Alte, Frauen gegen Männer, Deutsche gegen Migranten/-innen... ausgespielt werden. Ganze Bevölkerungsgruppen werden zu sozialen Problemgruppen gestempelt. Letztlich wird das gesamte Problem individualisiert: Die Arbeitnehmer/-innen sind schlecht oder falsch qualifiziert, zu wenig flexibel und zur Anpassung an wechselnde Marktbedingungen scheinbar nicht bereit. Aus dem Blick gerät die Tatsache, daß es das unzureichende Angebot an bezahlter Arbeit und deren ungleiche Verteilung ist, die die skandalöse Situation produziert.

Wirtschafts- und Arbeitsmarkt-, Sozial- und Familienpolitik sind an einem Gesellschaftsmodell orientiert, das die Entwicklung der Strukturen sozialer Ungleichheit zwischen verschiedenen Bevölkerungsschichten und zwischen Frauen und Männern als unabänderlich hinnimmt. Durch den fortschreitenden Sozialabbau und die Forderung, die Handhabung der sozialen Sicherung von Erwerbslosigkeit restriktiver zu gestalten, Zumutbarkeitsregeln und Mißbrauchskontrollen zu verschärfen, wird sie sogar befördert.

Die permanente Forderung nach der „Rettung des Standort Deutschland“ und die Argumentation, daß die Globalisierung der Wirtschaft Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsverhältnisse erfordere, weil die Bundesrepublik sonst nicht wettbewerbsfähig sei, rechtfertigt (scheinbar) weitere Entlassungen und Deregulierungsstrategien und lenkt davon ab, daß das Erwerbslo-

senproblem das dringendste Problem unserer Zeit ist.

Die Exclusion aus gesellschaftlich organisierter Arbeit und damit aus demokratischen Partizipationsprozessen bewirkt mit zunehmender Dauer einen Verlust an Berufspraxis und damit verbundene Dequalifizierung sowohl was fachliche, als auch soziale Kompetenzen betrifft. Hier beginnt ein Teufelskreis. Qualifikationsentwertung führt dann zur Abspaltung vom regulären Arbeitsmarkt und zusätzlich zu Entmutigungseffekten durch erfolglose Arbeitsuche. Der mit der Erwerbslosigkeit verbundene Ausschluß aus gesellschaftlichen Strukturen und Partizipationsmöglichkeiten verstärkt das Gefühl der Nutzlosigkeit. Erwerbslose fühlen sich ihres Wirkungsfeldes beraubt. Zu den ökonomischen Schwierigkeiten treten psycho-soziale Kosten der Erwerbslosigkeit sowie der Verlust sozialer Kontakte. Durch die Ausgrenzung aus gesellschaftlichen Zusammenhängen werden normative Grundsätze, die gleichzeitig zum Bestand unserer Demokratie, unserer Verfassung und der Tradition des Sozialstaates notwendig sind, außer Kraft gesetzt. Erwerbslose verlieren den Ort, an dem sie ihre gesellschaftlich gebildeten Arbeitsvermögen auch anwenden können, und sie verlieren allzuoft die Bindung an gesellschaftliche Realität. Wenn diese Bindung verloren geht, verlieren die Menschen an Selbstvertrauen und es besteht die Gefahr - so zeigt es die Geschichte - daß sie bereit sind, den fanatischen Versprechungen von Demagogen Glauben zu schenken. Das wissen wir aus den Katastrophen der Vergangenheit.

Was ist zu tun?

Eine Bekämpfung der Erwerbslosigkeit wird nur möglich sein, wenn der Blick auf die Arbeit als Ganzes gerichtet wird. Eine bloße Erweiterung des Arbeitsbegriffes um Reproduktionsarbeiten wird nicht ausreichen. Menschen aus großen und kleinen Fabriken, aus Verwaltun-

gen, „neue Selbständige“, Menschen aus Schatten- und Alternativwirtschaft und lokaler Ökonomie, wie auch Hauswirtschaft und Ehrenamt müssen in Konzeptentwicklungen und Handlungsstrategien einbezogen werden. Und die Handlungskonzepte werden sich nicht ausschließlich auf Arbeitsbeschaffung und Arbeitszeit, sondern auch auf Humanisierung, Demokratisierung, inhaltlich und organisatorische Gestaltung der Arbeit und Nützlichkeit der Produkte und Dienstleistungen richten müssen. Wir brauchen gesellschaftlich notwendige und sinnvolle Arbeit in allen Bereichen von Produktion, Dienstleistung und Reproduktion. Wir werden auch über Alternativen nachdenken müssen, wie wir Teile der Hausarbeit anders gestalten können, damit die Emanzipationsbemühungen von besser verdienenden Frauen nicht auf Kosten von solchen Frauen gehen, die als Putzhilfen oder Dienstboten in prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung wird durch solche „Umverteilung“ nicht aufgehoben, sondern es entstehen zusätzlich Unterschichtungen.

Arbeit sollte wieder als Ort der Kommunikation und Kooperation, der gesellschaftlichen Partizipation und der Möglichkeit zum solidarischem Handeln reaktiviert werden. Problematisch erscheint es, Arbeitszeitverkürzung nur noch mit der Perspektive des Lohnverzichts zu diskutieren, ohne nach der Höhe der Löhne zu differenzieren.

Notwendige Voraussetzung für die Umverteilung der Arbeit und der Verantwortung auf beide Geschlechter ist eine radikale Arbeitszeitverkürzung im Bereich der Vollzeit-Erwerbsarbeit mit dem Ziel, sinnvoller existenzsichernder Arbeit für alle, die das wollen und die erwerbsarbeitsfreie Zeit für Haus- und Sorgearbeiten, kulturelle, politische und gemeinwesenorientierte Arbeiten zu nutzen, darf nicht aus den Augen verloren werden.

Sozialstaat braucht Arbeit

Dr. Ute Klammer

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf

1. Einleitung

Ende August mußten wir alle - nicht unerwartet - neue Schreckensmeldungen vom Arbeitsmarkt zur Kenntnis nehmen: Die Arbeitsämter zählten bundesweit 4,3721 Millionen Arbeitslose und damit die höchste August-Zahl seit Bestehen der Bundesrepublik. Vor allem in den neuen Ländern ist die Konjunkturlage anhaltend schlecht und ein Umschwung noch nicht einmal andeutungsweise zu erkennen.¹

Immer mehr wird Arbeitslosigkeit in Deutschland zum beherrschenden Thema: Sie dringt quer durch alle Schichten und Bevölkerungsgruppen, verändert unsere individuelle Lebensplanung, prägt das soziale Leben.

Nachdem alle verfügbaren Daten über mehrere Jahrzehnte eine erstaunliche Stabilität in der Einkommensverteilung belegten, ist seit einigen Jahren wieder ein deutlicher Trend zu einer größeren Ungleichverteilung der Einkommen und mehr Armut zu konstatieren. Besonders deutlich ist diese Entwicklung in den neuen Bundesländern ausgeprägt, wo zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung die Ungleichheit noch wesentlich schwächer ausgeprägt war als in der ehemaligen BRD.

Neuere Analysen zeigen, daß die „Angst vor dem Absturz“ inzwischen bis weit in die Mittelschicht hineinreicht. Betroffen ist jetzt vor allem die Einkommensgruppe des „prekären Wohlstandes“: d.h. Familien, die sich immer in einem bescheidenen Wohlstand befanden, sind plötzlich von Verarmung bedroht.²

Arbeitslosigkeit bedeutet jedoch nicht nur materielle Not. Das Problem ist erheblich vielschichtiger: unser starker Bezug zur Erwerbsar-

beit bedeutet, daß mit dem Verlust des Arbeitsplatzes häufig auch ein Verlust persönlicher und sozialer Identität verbunden ist, ein Stück Lebenssinn verloren geht. Zu allem Überflus schafft eine Sozialstaatsdebatte, die immer wieder den Mißbrauch von Sozialleistungen anprangert, für den einzelnen Schuldgefühle, das Gefühl, unnützer Kostgänger auf dem Rücken anderer zu sein.

Ein Staat, der diesen Entwicklungen tatenlos zusieht, der nicht einmal Mittel findet, Massenentlassungen bei guter Gewinnsituation (im Namen des „shareholder value“) zu verhindern, eine Politik, die der steigenden Armut und der zunehmenden Einkommensungleichverteilung nur mit weiteren Kürzungen

im Sozialleistungsbereich begegnet, hat das Attribut „sozial“ wahrlich nicht verdient.

Insofern ist der Zusammenhang zwischen einem „sozialen Staat“ und der „Verfügbarkeit existenzsichernder Arbeit“ evident.

Ich möchte mich aber im folgenden auf einen konkreteren Aspekt des genannten Zusammenhangs konzentrieren. Es geht mir darum, zu verdeutlichen, wieso gerade der deutsche Sozialstaat in seiner spezifischen Ausprägung auf Arbeit angewiesen ist und welche besonderen Probleme auf dem Arbeitsmarkt unser Sozialleistungssystem zur Zeit in die Knie zwingen.

Natürlich ist daran auch die Frage geknüpft, welche Perspektiven und Umsteuerungsmöglichkeiten ange-



Dr. Ute Klammer

sichts der aktuellen Situation überhaupt zu erkennen sind.

2. Systemaufbau und Problemanalyse

2.1 Arbeitslosigkeit und „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“

Das deutsche Sozialleistungssystem knüpft bei den Leistungen gleich in mehrfacher Weise direkt an der Erwerbsarbeit an: Sozialleistungsbezug hängt 1) von vorheriger Erwerbstätigkeit ab, bestimmt sich 2) in der Höhe der Leistungen nach der Höhe des erzielten Erwerbseinkommens und der Dauer der Erwerbstätigkeit und setzt zudem 3) (im Bereich der Mindestsicherung und der Sicherung bei Arbeitslosigkeit) die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit voraus (Nullmeier/Vobruba 1994, 12). Entsprechend setzt auch die Finanzierungsseite direkt am Einkommen aus Erwerbstätigkeit an: Mehr als zwei Drittel des Sozialbudgets werden zur Zeit aus den erwerbseinkommensbezogenen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanziert, weniger als ein Drittel über die öffentlichen Haushalte.

Diese vieldimensionale Erwerbsarbeitszentrierung der Versicherungssysteme hat in der Vergangenheit - zumindest für den männlichen Teil der Bevölkerung - zu einer im internationalen Vergleich gut funktionierenden und großzügigen Absicherung geführt. Mit der Veränderung des Arbeitsmarktes ist jedoch die zentrale Grundvoraussetzung unterhöhlt worden. Ausschlaggebend ist dafür vor allem die Arbeitslosigkeit, aber auch die vielbeschworene „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“.

Was die Arbeitslosenquote betrifft, so ist zu konstatieren, daß sie sich seit der letzten Periode der Vollbeschäftigung zu Beginn der 70er Jahre nach jeder Rezessionsphase auf einem höheren Sockel wieder „eingependelt“ hat, bis sie Mitte der 90er Jahre schließlich in den zweistelligen Bereich „vorstieß“. Seit 1977 kommt zudem - mit steigender Bedeutung - das Problem der

Langzeitarbeitslosigkeit hinzu. Bei aller aktuellen Dramatik und der verschärften Dynamik, die die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren im Zeichen von Konjunkturschwäche, Wiedervereinigung, Globalisierung etc. bekommen hat, darf also die historische Dimension des Problems nicht verkannt werden.

Der einseitige Blick auf die Arbeitslosigkeit verkennt jedoch das Ausmaß der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Unter den bestehenden Arbeitsverhältnissen wird der Anteil der befristeten Tätigkeiten, der Teilzeittätigkeiten, der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und neuerdings auch der sogenannten „Scheinselbständigen“ oder abhängigen Selbständigen immer größer - all diese Beschäftigungsformen entsprechen nicht dem ursprünglichen Konzept sozialversicherungspflichtiger Vollzeiterwerbstätigkeit.

1970 belief sich in der damaligen Bundesrepublik Deutschland der Anteil der abhängig Beschäftigten mit einem sogenannten „Norm-“ bzw. „Normalarbeitsverhältnis“³ - d.h. einer unbefristeten, abhängigen, sozialversicherungspflichtigen Vollzeiterwerbstätigkeit - nach Ermittlungen der „Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen“ noch auf fast 84% (vgl. Anhang, Abb.1).⁴ Der Anteil sank bis auf ca. 78% im Jahr 1975, stieg bis 1980 noch einmal auf ca. 80% an, um dann stetig abzusinken, bis er schließlich 1995, am Ende des Untersuchungszeitraums, seinen bisherigen Tiefpunkt mit ca. 68% erreichte. Etwa ein Drittel der von der Tätigkeit her abhängig Beschäftigten hatten somit Mitte der 90er Jahre Arbeitsverhältnisse, die nach bisherigem Verständnis nicht der „Norm“ entsprachen.

Eine deutliche Zunahme erfuhr der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitnehmer. Er stieg zwischen 1970 und 1995 den vorliegenden Zahlen zufolge von ca. 5% auf etwa 10%. (Allerdings ist festzuhalten, daß die deutsche Teilzeitquote im europäischen Ver-

gleich bis heute nicht besonders hoch liegt.)

Ein besonderes Problem stellen in Deutschland die vieldiskutierten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse dar. Die Schätzungen zur Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse gehen weit auseinander. Folgt man der empirischen Untersuchung, die das Kölner Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführt hat (ISG 1993), so waren Anfang 1992 rund 4,5 Millionen Menschen sozialversicherungsfrei beschäftigt oder geringfügig nebstätig. Allein zwischen 1987 und 1992 soll der Untersuchung zufolge die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse um ca. 36% gestiegen sein (ISG 1993).⁵ Verbreitet ist die sozialversicherungsfreie Beschäftigung vor allem in Klein- und Mittelbetrieben, im Mediensektor, im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie in Organisationen ohne Erwerbszweck (DGB 1997, 11). Aus Sicht der sozialen Absicherung sind vor allem die ausschließlich geringfügig Beschäftigten gefährdet; ihr Anteil an den Erwerbstätigen ist jedoch in den alten Ländern bis 1995 schon auf 13% angewachsen.

Eine weitere kritische Gruppe stellen schließlich die in letzter Zeit stark in die Diskussion geratenen, wenn auch - wie eine kürzlich erschienene IAB-Studie erneut deutlich machte⁶ - schwer abzugrenzenden „Scheinselbständigen“ bzw. „abhängigen Selbständigen“ dar, deren Anteil für 1995 bereits auf 2% (teilweise auch 3%) beziffert wird. Insgesamt standen Anfang der 70er Jahre in der ehemaligen BRD einem „Nicht-Normalarbeitsverhältnis“ noch fünf „Normalarbeitsverhältnisse“ gegenüber; Mitte der 90er Jahre waren es nur noch zwei.

In den neuen Bundesländern ist der Arbeitsmarkt insgesamt noch zu stark im Umbruch, um langfristige Aussagen machen zu können. Sieht man sich die nach der Wende in Ostdeutschland verbliebenen Ar-

beitsplätze an, so war die Entwicklung dadurch gekennzeichnet, daß sich nach einem enormen Einbruch vor allem in den Jahren 1990 und 1991 der Anteil der „Normalarbeitsverhältnisse“ an den verbliebenen Arbeitsplätzen (allerdings bei insgesamt steigender Arbeitslosigkeit!) wieder bis auf 71% im Jahr 1995 steigerte (vgl. Anhang, Abb.2). Etwa 7% der zu diesem Zeitpunkt Erwerbstätigen waren befristet Beschäftigte, 8% sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigte, 1% Kurzarbeiter. Die Förderung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik bzw. den zweiten Arbeitsmarkt schlug sich in ca. 3% ABM-Kräften und 2% nach § 249h AFG geförderten Arbeitnehmern nieder. Der Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten lag mit 7% Mitte der 90er Jahre noch erheblich unter den im Westen zu konstatierenden Werten.⁷ Dennoch deuten sich bereits ähnliche Entwicklungen wie in den alten Bundesländern an (DIW-Wochenbericht 28/1996, 462): So verdoppelte sich allein zwischen 1991 und 1995 der Anteil der Erwerbstätigen, der einer geringfügigen Beschäftigung nachging. Ein ähnlicher Trend ist für die Gruppe der „abhängigen Selbständigen“ (1995: ca. 1%) festzustellen.⁸

2.2 Mikroökonomische Folgen

Bei mikroökonomischer Betrachtung, d.h. aus der Sicht des einzelnen, ist mit der steigenden Arbeitslosigkeit und der zunehmenden „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ unmittelbar auch eine „Erosion des Normalversicherungsverhältnisses“ verknüpft. Hierzu einige Aspekte:

- Arbeitslosigkeit:

Einbußen im Lebensstandard treten im Falle von Arbeitslosigkeit nicht nur durch die (inzwischen weiter reduzierten) Zahlungen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe selbst auf, sondern später bei der Rente dadurch, daß sich die Beitragszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit an die Rentenversiche-

rungsträger auch nur auf die Höhe der Lohnersatzleistungen beziehen. Größere Versicherungslücken werden zukünftig vor allem bei Personen (statistisch überwiegend Frauen!) entstehen, die aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung im Haushaltszusammenhang keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben, da in diesem Fall neuerdings keinerlei Beiträge durch die Bundesanstalt für Arbeit mehr entrichtet werden.⁹ Lücken im sozialen Schutz entstehen durch Arbeitslosigkeit aber zunehmend auch da, wo Personen im erwerbsfähigen Alter, vor allem Jugendliche, erst gar nicht mehr in die Versicherungssysteme hineinkommen. Da sie nicht über die nötigen Vorversicherungszeiten verfügen, haben sie auch keinen Anspruch auf Leistungen aus den Versicherungssystemen, z.B. der Arbeitslosenversicherung. Später fehlen ihnen diese Zeiten in der Rentenversicherung.

- Teilzeitarbeit:

Teilzeitarbeit wird häufig, gerade von Frauen, selbst gewünscht, da sie in den meisten Fällen mangels ausreichender Kinderbetreuungseinrichtungen die einzige Möglichkeit darstellt, Berufstätigkeit und Familie überhaupt zu verbinden. Vor diesem Hintergrund wird sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit in Deutschland, vor allem in den alten Bundesländern, in der Regel positiv bewertet.¹⁰ Diesem Vorteil steht auf der anderen Seite eine verschlechterte soziale Sicherung (vor allem in Bezug auf die später zu erzielende Rentenhöhe, nicht dagegen in der Krankenversicherung) entgegen.

- Geringfügige Beschäftigung und (Schein-)Selbständigkeit:

Bei Erwerbstätigen ist fehlende Versicherungspflicht in aller Regel mit einem niedrigen Niveau der sozialstaatlichen Absicherung verknüpft; dies betrifft vor allem geringfügig Beschäftigte und (Schein-) Selbständige. So sind geringfügig Beschäftigte über ihre Erwerbstätigkeit zwar in der gesetzlichen Unfallversicherung abgesichert, nicht jedoch

gegen Arbeitslosigkeit und für das Alter. Für sie gibt es auch keine Versicherungspflicht in der Krankenkasse. Das gleiche gilt im wesentlichen für Schein- und andere Selbständige.

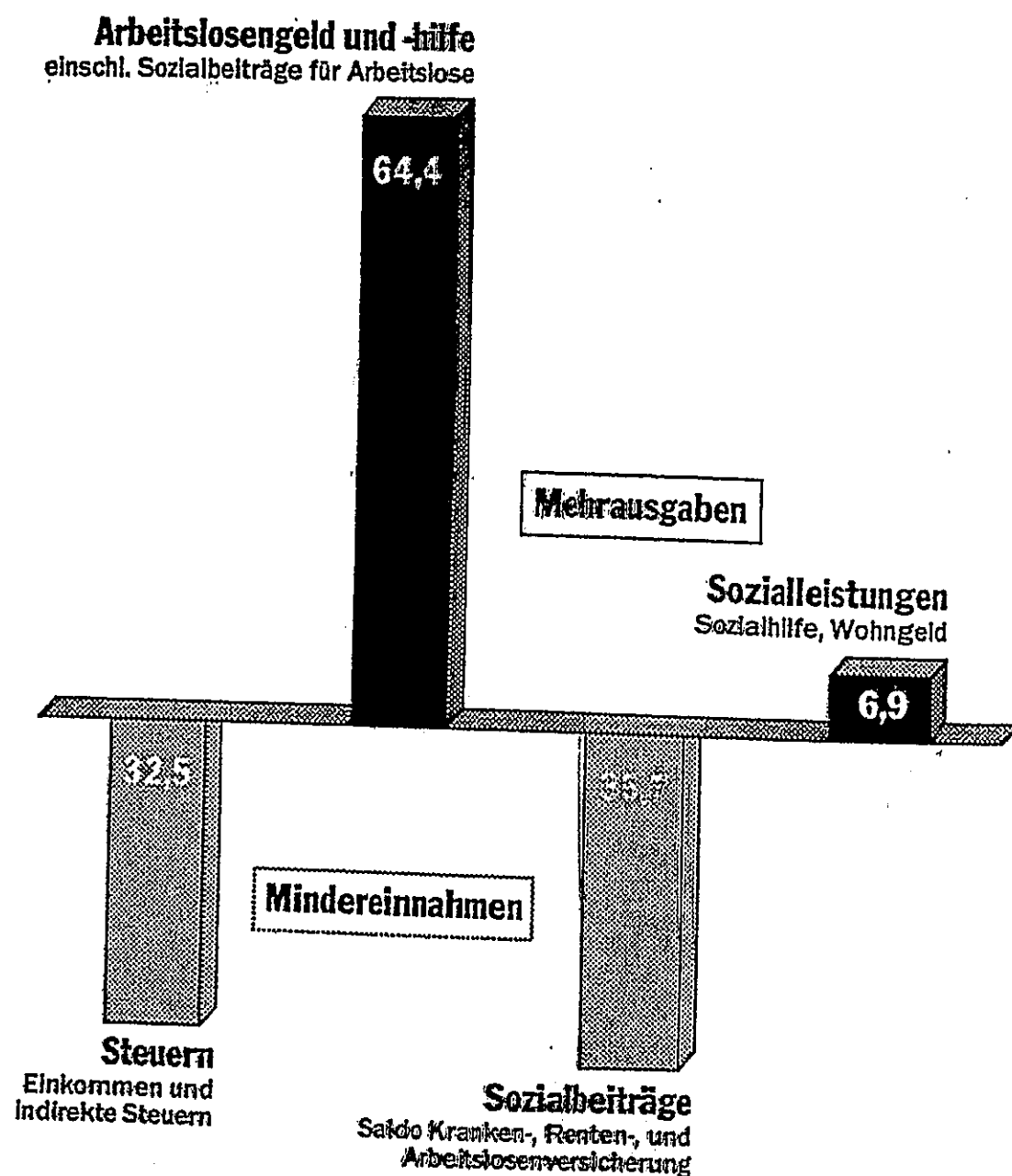
Wenn Männer eine geringfügige Beschäftigung ausüben, so handelt es sich für sie häufig um eine Nebentätigkeit. Da in diesen Fällen zumeist über das erste Arbeitsverhältnis eine soziale Absicherung gegeben ist, ist diese Form der geringfügigen Beschäftigung im allgemeinen weniger kritisch. Problematisch ist der fehlende Schutz dagegen für die ausschließlich geringfügig Beschäftigten. Hier war der Frauenanteil 1992 bundesweit auf 68%, in den alten Bundesländern sogar auf 70,5% zu beziffern (ISG 1993). De facto sind diese Frauen zum Zeitpunkt ihrer geringfügigen Erwerbstätigkeit zwar häufig über ihre Ehemänner gesichert, eigene Sicherungsansprüche erwerben sie jedoch nicht. Es wird deutlich, daß sich hinter dem Stichwort „geringfügige Beschäftigungsverhältnisse“ vor allem ein Frauenproblem verbirgt.

- Schon heute liegt die durchschnittliche Versicherungszeit in der Rentenversicherung weit unter den 45 für den „Eckrentner“ angesetzten Jahren. So hatten Ende 1995 männliche Rentenbezieher aus den alten Ländern durchschnittlich 39,47 Versicherungsjahre (Beitrags- und beitragsfreie Zeiten!) zu verzeichnen, Rentnerinnen 25,1 Jahre.¹¹ In den neuen Ländern erreichten die Männer durch die andersartigen Erwerbsbiographien mit 46,37 Jahren zwar den für den Eckrentner zugrundegelegten Wert, die Frauen blieben mit 32,88 Jahren aber auch hier weit zurück (alle Zahlen nach VDR 1996). Weitere Verkürzungen der Versicherungszeit werden auch unabhängig von den politischen Plänen, die Ersatzraten abzusenken, zu einem deutlichen Rückgang des faktisch erreichbaren Sicherungsniveaus führen und eine Lebensstandardsicherung im Alter zunehmend erschweren.

Abbildung 3:

So teuer ist Arbeitslosigkeit 1994

139,7 Milliarden DM Gesamtkosten, davon



- Arbeitslosigkeit, Prekärisierung der Beschäftigungsverhältnisse und veränderte Lebensformen haben in den letzten Jahren bereits zu einer kontinuierlichen Zunahme von Armut und Sozialhilfebezug geführt. Ende 1995 erhielten nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes in Deutschland 2,52 Millionen Personen in fast 1,3 Millionen Haushalten "laufende Hilfe zum Lebensunterhalt". Damit hat sich die Empfängerzahl allein gegenüber dem Jahresende 1994, d.h. innerhalb eines einzigen Jahres, um 9,1% erhöht (Sozialpolitische Umschau 1997b, 28). Festzustellen ist, daß sich das Verarmungs- und Sozialhilferisiko statistisch von der Altersbevölkerung auf kinderreiche Familien (vor allem in Kombination mit Arbeitslosigkeit) und ausländische Mitbürger und Mitbürgerinnen verschoben hat. Bei einer weiteren Zunahme von Versicherungslücken wird eine Verstärkung dieses Trends kaum zu verhindern sein.

2.3 Makroökonomische Folgen

Eine nüchterne Analyse der Sozialleistungsquote und ihrer Entwicklung macht deutlich, daß es hier keineswegs zu einer unkontrollierten und historisch einmaligen „Explosion“ gekommen ist. Nachdem die Sozialleistungsquote in (West-) Deutschland von über 33,9% im Jahr 1974 auf 29,5%, d.h. unter 30% Ende der 80er Jahre (1989) reduziert werden konnte, ist sie in den 90er Jahren zwar erneut stark angestiegen: 1992 lag sie für Gesamtdeutschland bei 32,7%, 1994 schließlich bei 33,5% und 1995 bei 34,1% (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1995, 736). Für den erneuten Anstieg sind allerdings keineswegs besonders „großzügige“ Leistungen verantwortlich, sondern im wesentlichen zwei Entwicklungen: zum einen, wie schon dargestellt, die konjunkturell gestiegene Arbeitslosigkeit, andererseits - allerdings hiervon kaum zu trennen - die besonderen Lasten der Wiedervereinigung.

Die stetig steigende Arbeitslosigkeit belastet die Sozialkassen auf dop-

pelte Weise, indem hier einerseits die Beitragsbasis schrumpft, während gleichzeitig die Leistungsverpflichtungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, aber auch - über eine Tendenz zur früheren Verrentung - in der Rentenversicherung sowie schließlich auch in der Sozialhilfe steigen. Für das Jahr 1995 wurden die Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit auf 142,5 Mrd. DM beziffert. Den größten Kostenanteil stellten dabei mit 69,7 Mrd. DM Arbeitslosengeld und -hilfe (inklusive der von der Bundesanstalt für Arbeit entrichteten Sozialbeiträge). Die Mehrausgaben bei sonstigen Sozialleistungen (Sozialhilfe, Wohngeld) beliefen sich auf ca. 7,8 Mrd. DM. Hinzu kamen Mindereinnahmen im Bereich der direkten und indirekten Steuern (geschätzt 33,4 Mrd. DM) sowie bei den Sozialbeiträgen (31,6 Mrd. DM).¹²

Wie groß die durch die Umstrukturierungsprobleme in den neuen Bundesländern verursachten Belastungen für den Sozialhaushalt sind, wird bei einer getrennten Betrachtung der Sozialleistungsquote deutlich: Während die Sozialleistungsquote in den alten Ländern seit dem Ende der 80er Jahre nur mäßig anstieg und mit 30,3% im Jahr 1994 noch deutlich unter den Mitte der 70er Jahre erreichten Werten lag, waren in den letzten Jahren in den neuen Ländern regelmäßig Sozialleistungsquoten von über 60% bezogen auf das dortige BIP zu verzeichnen (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1995, 736). Nur etwa die Hälfte der Gesamtausgaben des Sozialbudgets kann derzeit in den neuen Ländern aus eigenen Beitragseinnahmen gedeckt werden. Der andere Teil der Finanzierung erfolgt aus Zuweisungen, und zwar zum großen Teil aus Zuweisungen der westdeutschen Renten- und Arbeitslosenversicherung an die ostdeutschen "Schwestersysteme".¹³ Während die hohe Arbeitslosigkeit auch in der Mehrzahl der anderen europäischen Länder für die steigenden Finanzierungsprobleme innerhalb der Sozialleistungssysteme mitverantwortlich ist, liegt somit

in den einigungsbedingten Lasten eine deutsche Sondersituation begründet.¹⁴ In diesem Kontext ist es eher erstaunlich, daß die deutsche Sozialleistungsquote im europäischen Vergleich keineswegs an der Spitze, sondern durchaus im Bereich der anderen entwickelten Wohlfahrtsstaaten (Schweden, Finnland, Dänemark, Niederlande, Frankreich) liegt.

Bedeutsam ist allerdings die Feststellung, daß die Beitragssätze in den Sozialversicherungen erheblich stärker stiegen, als allein aus der Entwicklung der Sozialleistungsquote zu vermuten gewesen wäre (vgl. Anhang, Tabelle 1). Mittlerweile wurde die Grenze von 20% für die Rentenversicherung (z.Zt. 20,3%) und 40% für die Summe der Beitragssätze (z.Zt.: etwa 42%) überschritten. Diese Entwicklung ist unmittelbar dem engen Zusammenhang von Sozialstaat und Erwerbsarbeit geschuldet, wobei mehrere Faktoren eine Rolle spielen:

1) Heute wird ein größerer Anteil der Sozialausgaben aus erwerbsarbeitszentrierten Beiträgen, weniger dagegen aus allgemeinen Haushaltsmitteln (d.h. über Steuern) finanziert. Während z.B. im Jahr 1970 noch annähernd 40% des Sozialbudgets steuerfinanziert war, belief sich der Anteil 1994 nur noch auf knapp 32%.¹⁵

2) Gleichzeitig ist jedoch die Lohnquote - als Anteil der Löhne aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen - zurückgegangen: Lag die Bruttolohnquote 1982 in der damaligen BRD noch bei 76,9%, so wurde für 1994 nur noch ein Wert von 70,1% verzeichnet; für Gesamtdeutschland lag die Quote Anfang 1996 sogar nur bei 69% (Schäfer 1996, 597).¹⁶

3) Hinzu kommt als weiterer Faktor der dargestellte Trend zu nicht sozialversicherungspflichtigen Arbeitsformen, d.h. vor allem geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und (Schein-) Selbständigkeit. Hierdurch konzentriert sich die Beitragslast auf immer weniger Schültern; im Bereich dieser sozialversi-

cherungspflichtigen Arbeitsplätze wird die Beitragsbelastung sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber immer höher.

Berechnungen zufolge wird der Anteil der Personen im Rentenalter (65 und älter) an der Gesamtbevölkerung von 15,1% im Jahr 1992 bis zum Jahr 2040 auf einen Wert zwischen ca. 25,7% und ca. 27,7% ansteigen (Eckerle/ Schlesinger/ Blaha 1995). Weitere Beitragssatzsteigerungen sind angesichts dieser demographischen Entwicklung bei unveränderter Systemausgestaltung vor allem im Alterssicherungsbe- reich, aber auch im Gesundheitsbereich abzusehen.

3. Sozialabbau als politische Strategie

Das bisher allen einschlägigen politischen Maßnahmen offiziell vorangestellte Credo lautet: "das System hat sich im Grunde bewährt, muß aber den gewandelten Gegebenheiten angepaßt werden". Anzeichen eines systematischen, konzeptionellen Umbaus, der auf die aufgezeigten neuen Sicherungslücken ausgerichtet wäre, lassen sich jedoch nicht entdecken.¹⁷ Die "Krise des Sozialstaats" wird fast ausschließlich unter finanziellen Aspekten wahrgenommen; hinter der postulierten "Anpassungsstrategie" verbirgt sich daher im wesentlichen eine "Kürzungsstrategie", die sich schon lange zurückverfolgen läßt. Im Zentrum der repolitisierten Sozialstaatsdebatte steht der fiskalische Schlagabtausch und die öffentliche Diskussion um die Streichung oder Reduktion immer neuer, akribisch ausgesuchter und als "überflüssig" deklarerter Einzelleistungen. Kürzungen waren inzwischen auf allen Gebieten zu konstatieren, so z.B. im Niveau von Arbeitslosengeld/-hilfe (inzwischen auch im Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe), bei der Sozialhilfe, wo weitere Kürzungen im Gespräch sind, im Gesundheitssystem z.B. in Form erhöhter privater Zuzahlungen und einer Deckelung von Leistungen, im Rentensystem durch die Beschränkung von umverteilen-

den Maßnahmen, der Erhöhung von Altersgrenzen etc. Besonders einfach scheint dabei die Kürzung von Leistungen zu sein, die nicht auf einem Beitrags- bzw. Versicherungsverhältnis beruhen; relativ bestandssicher sind dagegen offenbar Leistungen, denen nicht nur ein Versicherungsverhältnis zugrunde liegt, sondern die darüber hinaus an das Proportionalitätsprinzip anknüpfen (Blanke/ von Bandemer 1996, 403f.). Diese Vorgehensweise wurde u.a. im Rahmen des "Sparpakets" vom Herbst '96 deutlich, das einen Höhepunkt der bisherigen Kürzungsbeschlüsse darstellte: Hier wurden nicht nur die Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall beschlossen und der Kündigungsschutz erheblich aufgeweicht, sondern vor allem auch beträchtliche Verschlechterungen im Rentenrecht eingeführt, die im wesentlichen auf eine Beschränkung umverteilender Maßnahmen und eine Stärkung der "Beitragsäquivalenz der Leistungen", d.h. des Versicherungsprinzips, abzielten.

Die Exklusion, der Ausschluß von sozialstaatlichen Leistungen, verläuft somit zweigleisig: Zum einen wird immer mehr Menschen - z.B. geringfügig Beschäftigten, Arbeitnehmern, die in die Selbständigkeit gedrängt werden, bestimmten Gruppen von Ausländern, jugendlichen Arbeitslosen - dauerhaft oder vorübergehend der Zugang zu den Sozialversicherungssystemen gänzlich versperrt. Parallel sind die (noch) Abgesicherten durch einen direkten Abbau von Leistungen betroffen. Da es sich vorwiegend um einen Abbau von Leistungen mit umverteilendem Charakter (d.h. um angeblich "versicherungsfremde" Leistungen) handelt, trifft auch dies vor allem die Schwächeren und Schutzbedürftigeren der Gesellschaft.¹⁸

Gerade die Streichung umverteiler Leistungen in einer Periode, in der sich durch Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (sowie auch in den privaten Lebensverhältnissen) neue Sicherungslücken auftun, verstärkt folglich die Problematik.

Die Folge - vermehrter Sozialhilfebezug - bedeutet zugleich eine Verschiebung der Verantwortung (und der Finanzierungslasten) auf die Länder und Kommunen. Diese wiederum haben in den letzten Jahren, zunehmend in Finanznot geratend, mit einer schleichenden Privatisierung (von Sozial- und anderen Dienstleistungen) reagiert¹⁹ und auf diese Weise schließlich einen Teil der Kosten auf ihre Bürger übergewälzt.

Die drei großen aktuellen Reformprojekte - Rentenreform, Gesundheitsreform und Steuerreform - schließen nahtlos an diese Entwicklung an. So greift der Gesetzentwurf der Regierungskoalition zur Rentenreform (Bundestagsdrucksache 13/8011 vom 24.6.1997) mit der Einführung eines demographischen Faktors in die Rentenformel zwar zurecht die Frage der intergenerationalen Gerechtigkeit des bestehenden Rentensystems auf; die angestrebte proportionale Absenkung der Renten (für den "Eckrentner" von 70% auf 64% seines Durchschnittseinkommens) mißachtet aber die Tatsache, daß dies vor allem für die Niedrigrentenbezieher zu gravierenden Problemen führen würde und der Anteil der Renten unter Sozialhilfeniveau beträchtlich ansteigen würde. Die im Sommer 1997 verabschiedete "dritte Stufe der Gesundheitsreform" bringt vor allem durch eine drastische Anhebung von Zuzahlungen erhebliche Mehrbelastungen für die kranken Versicherten mit sich. Zwar wurden hier Härtefallregelungen für die besonders Bedürftigen sowie chronisch Kranke vorgesehen; dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die paritätische Beitragsfinanzierung weiter zugunsten einer Entlastung der Arbeitgeber unterhöhlt wurde und gleichzeitig die Solidarität zwischen gesunden und kranken Versicherten zunehmend aufgeweicht wird.²⁰ In ähnlicher Weise soll es im Rahmen der geplanten Steuerreform nach den Vorstellungen der Steuerkommission Waigel zwar gewisse Entlastungen im Niedrigeinkommensbereich geben, jedoch wird der überwälti-

gende Anteil der Steuerentlastungen im Bereich der Besserverdienenden und der Unternehmensbesteuerung angesiedelt sein. Diese Maßnahmen sind nicht geeignet, der zunehmenden sozialen Ungleichheit durch verstärkte Umverteilung entgegenzuwirken.

4. Welche Wege sollten beschränkt werden?

Der Frage, welche Maßnahmen eher geeignet wären, die konstatierten Defizite zu beheben oder zumindest abzumildern, sollte zunächst die grundsätzliche Frage vorangehen, ob die Lasten des deutschen Sozialleistungssystems tatsächlich so unerträglich hoch sind, wie gerne in der Debatte behauptet.

Hier ist noch einmal daran zu erinnern, daß die deutsche Sozialleistungsquote im europäischen Vergleich durchaus im (oberen) „Rahmen“ liegt. Die rein westdeutsche Sozialleistungsquote liegt sogar deutlich unter den in einigen anderen Ländern zu verzeichnenden Werten.²¹ Bezogen auf die Wirtschaftskraft und den gesellschaftlichen Reichtum, so läßt sich daraus schließen, leistet sich Deutschland durchaus keinen überdimensionierten Sozialstaat.

Unser eigentliches Problem ist kein Standort-, sondern ein Verteilungsproblem. Dies betrifft nicht nur die personelle, sondern auch die funktionale Einkommensverteilung: Der Produktivitätszuwachs ist in den letzten Jahren - bei allen branchenspezifischen Differenzen - fast ausschließlich dem Faktor Kapital zuge Gute gekommen, nicht jedoch dem Faktor Arbeit und damit den versicherten Erwerbstätigen. Dieser Trend setzt sich in der Sekundärverteilung fort: Die enorm gewachsene internationale Mobilität des Faktors Kapital und die damit verbundenen Wege, sich - legal oder illegal - der Besteuerung in Deutschland zu entziehen, führen dazu, daß auch die staatlichen Umverteilungsmöglichkeiten weiter begrenzt werden. Nach Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes und

Berechnungen des WSI ist die durchschnittliche Steuerbelastung der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit zwischen 1980 und 1995 von 33,6% auf 16,9% zurückgegangen; für das Jahr 1994 wird sogar ein Wert von unter 15% ausgewiesen. Im gleichen Zeitraum stieg die durchschnittliche Lohnsteuerquote von 15,8% auf 20,6%. Vergleicht man die Entwicklung der Unternehmensgewinne zwischen 1980 und 1995 mit der Entwicklung von Nettolohn und Gehalt, so sind die ersteren um 325%, die letzteren dagegen nur um 63% angestiegen.²²

Es muß mit aller Deutlichkeit gesagt werden, daß diese - politisch gedeutete, wenn nicht sogar gewollte - Ungleichgewichtigkeit der Einkommensverteilung einen maßgeblichen Teil zum Entstehen der momentanen Finanzierungsprobleme des Sozialleistungssystems beigetragen hat, insofern es nicht gelungen ist, den gewachsenen gesellschaftlichen Reichtum zur Verhinderung sozialer Exklusion einzusetzen und allen Mitgliedern dieser Gesellschaft eine menschenwürdige und armutsfreie Existenz zu sichern. Wer nicht nur der Steuerflucht tatenlos zusieht, sondern auch noch die Vermögenssteuer abschafft u.ä. zeigt, daß er Grundgedanken der Sozialen Marktwirtschaft wie die "Sozialpflichtigkeit von Einkommen und Vermögen" mißachtet.

Obwohl hier die grundsätzlichen Schwächen eines auf Erwerbsarbeit zentrierten Sozialleistungssystems deutlich werden, wird in der Zukunft eine Lösung nur möglich sein, wenn es gelingt, Arbeit zu schaffen bzw. auf breiter Basis umzuverteilen. Bleibt man grundsätzlich bei der bisherigen Konstruktion der Sozialversicherungen, so muß es aus der Sicht des/der Einzelnen vor allem darum gehen, Versicherungslücken zu schließen bzw. zu vermeiden. Von zentraler Bedeutung wäre hier eine erhebliche Verbreiterung der Versicherungspflicht und damit eine Ausweitung des bisher im internationalen Vergleich engen Kreises der Pflichtversicherten. Einen wichti-

gen Punkt stellt dabei die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf Formen selbständiger Arbeit dar. Dies würde den wachsenden Anreiz, durch Schaffung neuer Formen scheinbar selbständiger Tätigkeiten die Sozialbeiträge zu umgehen und die Arbeitskosten zu senken, beseitigen. Eine solche Ausdehnung des Deckungsgrades der Sozialversicherungen dient einerseits der Schaffung einer breiteren Finanzierungsbasis für die Sozialversicherungen, wobei den steigenden Einnahmen langfristig natürlich auch steigende Verpflichtungen gegenüberstehen. Vor allem dient sie aber der Sicherstellung eines besseren Schutzes für bestimmte Gruppen von Erwerbstätigen mit erhöhtem Sozialhilferisiko (und damit langfristig auch einer Entlastung der Sozialhilfe). Während allerdings für die Gruppe der "Scheinselbständigen" - bei allen Schwierigkeiten in der definitorischen Abgrenzung - eine durchgängige Versicherungspflicht analog zur Versicherungspflicht der abhängig Beschäftigten naheliegen würde, ist die Einbeziehung der „richtigen“ Selbständigen²³ problematischer: Zu lösen ist hier vor allem die Frage nach dem fehlenden Arbeitgeberbeitrag sowie generell die Frage nach Ermittlung und Einzug des korrekten Beitrags (Bäcker/Ebert 1996, 257 - 262). Angesichts der quantitativen Verbreitung noch entscheidender ist die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf geringfügig Beschäftigte. Zu fordern ist daher eine Abschaffung bzw. drastische Reduzierung der Geringverdiengrenze, und zwar nicht nur für geringfügig Nebentätige, sondern vor allem auch für ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Kein anderes Land in Europa kennt eine solche hohe Grenze für versicherungsfreie abhängige Beschäftigung. Die von Befürwortern der bestehenden Geringfügigkeitsgrenzen hartnäckig geäußerten Argumente, die entsprechend Beschäftigten wünschten selbst diese Art von Beschäftigungsform, da sie anderweitig (vor allem in abgeleiteter Form, d.h. über ihre Ehepartner) gesichert

seien, und zudem würden schließlich auch bei Versicherungspflicht selbst bei lebenslanger Tätigkeit in geringfügiger Beschäftigung nur Rentenansprüche weit unter Sozialhilfeniveau erworben,²⁴ zielen am eigentlichen Kern des Problem vorbei. Wie aufgezeigt, geht es darum, daß immer größere Teile des Beschäftigungsvolumens der Sozialversicherungspflicht entzogen werden. Bei steigenden Ausgaben wird den Sozialversicherungen damit die Finanzierungsgrundlage sukzessive entzogen, bzw. es findet eine ungerechtfertigte Mehrbelastung der verbliebenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze und damit eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung des Faktors Arbeit statt. Hiermit treibt man nicht nur die Sozialversicherungssysteme in den Ruin, sondern es werden auch völlig falsche Anreize für Arbeitsangebot und -nachfrage gesetzt. Das Argument, daß viele Arbeitsplätze im Bereich geringfügiger Beschäftigung bei einer "Verteuerung" durch Sozialbeiträge gar nicht zu halten wären und die Beschäftigten - oft ohnehin Personen mit multiplen Arbeitsmarktproblemen, z.B. geringqualifizierte Frauen

- dann kaum noch Beschäftigungschancen hätten, darf hier nicht abschrecken. Für das Problem mangelnder Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte müssen andere Lösungen gefunden werden; hier ist z.B. an weitergehende Qualifikationsmaßnahmen, an den zweiten Arbeitsmarkt, an Dienstleistungspools, aber auch an öffentliche Lohnsubventionen im Niedrigeinkommensbereich zu denken. Arbeitgeber (und die freiwillig oder unfreiwillig betroffenen Arbeitnehmer) wälzen durch die heutige Regelung Kosten auf die Allgemeinheit bzw. die Gemeinschaft der Steuerzahler über, insofern sich der fehlende Schutz, gerade auch angesichts brüchiger werdender Familienbande, langfristig in einem Anstieg des Sozialhilfebezugs niederschlägt. Der DGB, die Einzelgewerkschaften und eine Reihe anderer gesellschaftlicher Gruppen fordern vor diesem Hintergrund zu recht die drastische Absenkung der Geringverdienergrenze (auf eine „Bagatellgrenze“) und haben hierzu im Frühjahr 1997 die Kampagne „Mittendrin - und trotzdem draußen. Geringfügig Beschäftigte sozialversichern!“ gestartet.²⁵

Insofern muß die Forderung „Sozialstaat braucht Arbeit“ erweitert werden zu „Sozialstaat braucht versicherungspflichtige Erwerbsarbeit“.

Will man den Faktor Arbeit von Lohnnebenkosten entlasten, um hierdurch, wie zumindest vielfach gehofft wird, die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen im globalen Wettbewerb zu verbessern, so muß es bei einem Umbau des Sozialstaates vor allem auch um die Suche nach anderen, neuen Finanzierungsquellen gehen. Fast wie ein Allheilmittel erscheint hier zur Zeit die von allen Seiten angepöbelte „Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen“.²⁶ Der weitgehende Konsens in dieser Frage sollte Mißtrauen wecken. Tatsächlich ist es völlig richtig, daß die deutschen Sozialversicherungen - allen voran die Rentenversicherung und die Krankenversicherung - heute aus den Beiträgen der Versicherten zahlreiche Leistungen finanzieren, die als gesamtgesellschaftliche Aufgaben (z.B. im Zusammenhang mit dem Aufbau der neuen Bundesländer)



Vordere Reihe v.l.n.r.: Dr. Manfred Ragati, Dr. Gerlinde Kuppe, Rainer Brückers, Ilsa Diller-Murschall
2. Reihe, v.l.n.r.: Dr. Wolfgang Bodenbender, Dr. Helga Henke-Berndt, Prof. Dr. Geir Wagner, Apostolos Tsalas

betrachtet und daher eher aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden sollten. Der Teufel steckt jedoch im Detail. Zum einen gibt es keine Einigkeit darüber, was überhaupt alles unter die „versicherungsfremden Leistungen“ fällt. Besonders häufig genannte Leistungen (Fremdrenten, Kriegsfolgelasten etc.) sind z.T. bereits gekürzt worden oder laufen in absehbarer Zeit aus. Zudem müssen Regelungen des „externen“ Ausgleichs (zwischen Versicherten und Nicht-Versicherten) und des „internen“ Ausgleichs innerhalb der Versicherungsgemeinschaft unterschieden werden; letzterer ist durchaus Wesensmerkmal einer Sozialversicherung. Nach Berechnungen des WSI verbleiben dann z.B. in der gesetzlichen Rentenversicherung als dauerhafter Anteil an externen „versicherungsfremden Leistungen“ nur etwa 3% (statt über 30%) der Ausgaben (Bäcker/Ebert 1996, 484). Damit soll weder bestritten werden, daß es sich bei einem Teil der über die Versicherungsbeiträge finanzierten Ausgaben um gesamtgesellschaftliche Aufgaben handelt, noch, daß eine Anhebung der Bundeszuschüsse, d.h. eine stärkere Steuerfinanzierung sinnvoll und wünschenswert wäre. Es muß aber davor gewarnt werden, hier die Lösung aller Probleme zu sehen, zumal bei einer Steuerfinanzierung des „internen“ Ausgleichs die verbliebenen Leistungen mit interpersonell umverteilendem Charakter sicher stärker von völliger Streichung bedroht wären als bisher (vgl. z.B. Blanke/von Bandemer 1996, 405; Bäcker/Ebert 1996, 455f.).²⁷ Dies gilt vor allem, wenn es nicht gelingt, den Faktor Kapital wieder stärker der Besteuerung zu unterwerfen und die Besteuerung sich stattdessen immer mehr auf den Faktor Arbeit beschränkt.

Im Rahmen der „Umfinanzierungsdebatten“ wird vor allem bezüglich der Alterssicherung vielfach auch eine stärkere Verlagerung von der gesetzlichen Rentenversicherung auf die zweite und dritte Säule, d.h. die betriebliche und private Vorsorge

gefordert.²⁸ Hier zeigt sich jedoch ein Dilemma: Was den Bereich der betrieblichen Alterssicherung und damit der „zweiten Säule“ betrifft, so ist z.B. darauf hinzuweisen, daß ihr Deckungsgrad in Deutschland allen empirischen Daten zufolge rückläufig und nicht etwa in Ausdehnung begriffen ist. Eine Arbeitsgesellschaft, die zunehmend mehr Flexibilität von den Arbeitnehmern auch im Hinblick auf Arbeitsplatzwechsel erfordert, wird - wenn die Unverfallbarkeitsfristen betrieblicher Rentenansprüche nicht weiter drastisch abgesenkt werden - das ihrige dazu beitragen, daß der Anteil derer, die nach Beendigung des Arbeitslebens eine Betriebsrente erwarten können, weiter abnimmt. Herauszustreichen ist auch, daß in aller Regel gerade die Personen, die aus der „zweiten Säule“ passable Leistungen erhalten, gleichzeitig diejenigen sind, die auch aus dem gesetzlichen System der „ersten Säule“ schon gut versorgt sind, nicht dagegen die problematischen Fälle.

Ähnliches ist in bezug auf die „dritte Säule“ der privaten Vorsorge zu sagen, die aus einsichtigen Gründen vor allem von der Versicherungswirtschaft favorisiert wird.²⁹ Angesichts steigender Armut und Einkommensungleichheit ist für die wirklich Bedürftigen, d.h. für die Personen mit den größten Sicherungsdefiziten, diese Sicherungsform gar nicht zugänglich. Davon abgesehen ist es ein Irrglaube, daß mit einer Umstellung der Alterssicherung auf ein Kapitaldeckungsverfahren eine völlige Abkopplung von der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung möglich wäre.

An der grundlegenden Tatsache, daß Sozialleistungen aus dem laufenden Sozialprodukt zu finanzieren sind (Mackenroth-These), kommt auch ein Kapitaldeckungsverfahren nicht vorbei; heute angespartes Kapital kann nur angemessen bedient werden, wenn auch später ein ausreichend großer wettbewerbsfähiger Kapitalstock zur Verfügung steht. Es muß also festgehalten werden, daß die Möglichkeiten, auf

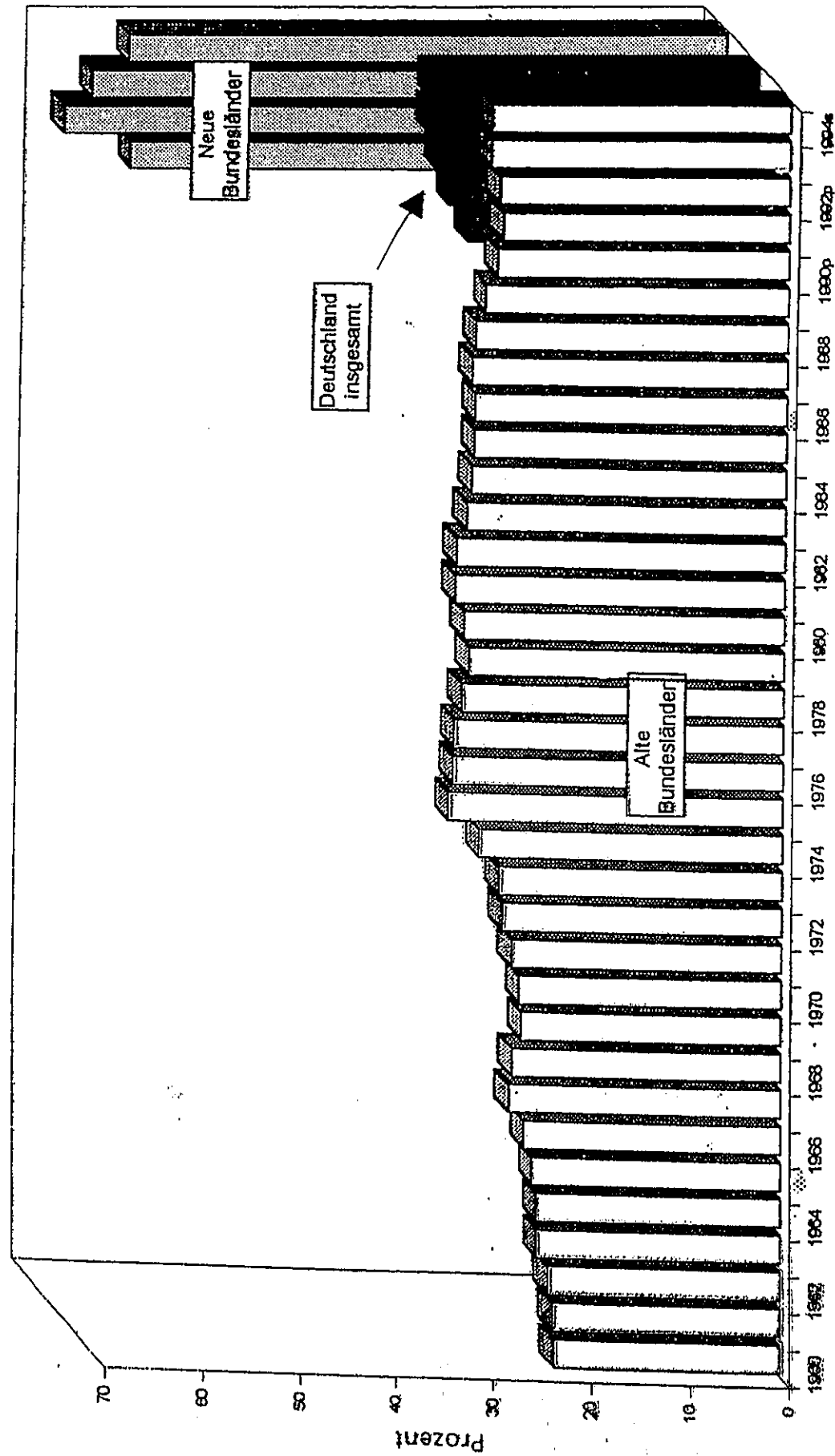
diese Weise Sicherungslücken zu beheben, begrenzt sind.

Kernpunkt aller Bemühungen zur Behebung bzw. Vermeidung von Sicherungslücken ist und bleibt jedoch der Arbeitsmarkt. Alles wird darauf ankommen, wie es gelingt, Arbeit neu zu schaffen bzw. die vorhandene Arbeit besser zu verteilen.

„Arbeit neu zu schaffen“ muß dabei heißen, Innovationsbereitschaft zu fördern und in Hochtechnologiebranchen zu investieren, d.h. komparative Vorteile zu nutzen. Auf Märkten (wieder) konkurrieren zu wollen, auf denen Anbieter aus Ländern mit wesentlich geringeren Umweltstandards, Lohn- und Sozialkosten dominieren und sich hier auf eine ruinöse Abwärtsspirale von Löhnen und Sozialstandards einzulassen, kann dagegen weder wünschenswert, noch erfolgversprechend sein.

Unverzichtbar werden weiterhin der zweite Arbeitsmarkt und verstärkte Bemühungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sein, z.B. im Bereich der Weiterqualifikation, die heute wichtiger ist denn je. In diesem Sinne gilt es, die heute noch stark auf passive Lohnersatzleistungen ausgerichtete Arbeitslosenversicherung zu einer „Beschäftigungsfähigkeitsversicherung“ umzugestalten. Das Ziel der Wiedereingliederung von Arbeitslosen und anderen Nichterwerbstätigen in den Arbeitsprozeß muß oberste Priorität haben. Wenn heute gerne, zumeist unberechtigt, ein „Mißbrauch von Sozialleistungen“ beklagt wird und auf mehr Eigenverantwortung und Subsidiarität gepocht wird, so muß auch daran erinnert werden, daß diese Eigenverantwortung (auch Eigenvorsorge) überhaupt erst ermöglicht werden muß. Auch dies ist unter „Subsidiarität“ zu verstehen.³⁰

„Arbeit neu zu verteilen“ wird aller Voraussicht nach bis weit ins nächste Jahrtausend, wenn die demographische Entwicklung den Druck auf den Arbeitsmarkt abmildert, ein beherrschendes Thema bleiben. Andere Länder, z.B. die skandinavischen,

Langfristige Entwicklung der Sozialleistungsquote ¹⁾

1) Leistungsumfang des Sozialbudgets ausgedrückt in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts im jeweiligen Gebiet.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1995): Übersicht über das Sozialrecht, 2. Aufl., Bonn, S. 277.

schen Länder und die Niederlande, sind uns hier z.T. voraus und zeigen, daß generelle Arbeitszeitverkürzung, ein Ausbau und eine bessere Absicherung von Teilzeitarbeit etc. sinnvolle Wege sein können.³¹ Bezüglich des Ausbaus von Teilzeitarbeit ist die Anfang Juni 1997 von den Sozialpartnern unterzeichnete europäische Rahmenrichtlinie zur Nichtdiskriminierung von Teilzeitarbeit sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung (vgl. z.B. European Industrial Relations Observatory 1997, 2-3). Wichtig wäre es vor allem, Teilzeitarbeit auch für besserqualifizierte und auch für Männer möglich und attraktiv zu machen. Für bestimmte soziale Situationen (z.B. Kindererziehung, Pflege, aber auch Weiterqualifikation) sollte ein Recht auf Teilzeit inklusive eines Rückkehrrechts auf Vollzeit eingeführt werden.

Eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung wird nur dann einen arbeitsplatzschaffenden (d.h.: über die Beschäftigungssicherung hinausgehenden) Effekt haben, wenn sie das Ausmaß des Produktivitätsfortschrittes übersteigt. Nach wie vor ist die Gretchenfrage hier der Lohnausgleich bzw. die Frage, wer (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Bundesanstalt für Arbeit) hier welchen Anteil trägt. Sicher ist, daß zumindest die Arbeitnehmer/innen der untersten Lohngruppen kaum weitere Einkommenseinbußen verschmerzen könnten.

Zur Umverteilung von Arbeit gehört in Deutschland auch ein Abbau des Berges von rund zwei Millionen Überstunden: 1995 leistete jeder Arbeitnehmer durchschnittlich 62 Überstunden (Sozialpolitische Umschau 1997a, 26); allein ein Abbau von 10% dieser Überstunden entspräche rechnerisch mehr als 100.000 Arbeitsplätze.

Die Umverteilung von Arbeit betrifft schließlich auch den Ausgleich zwischen den Bedürfnissen älterer und jüngerer Arbeitnehmer/-innen. Die momentane Situation ist durch einen Konflikt gekennzeichnet: Die hohe Jugendarbeitslosigkeit würde es nahelegen, die frühe Verrentung zu fördern (damit Arbeitsplätze

zugunsten junger Menschen „geräumt“ werden); dem stehen jedoch Finanzierungsschwierigkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber, die ihrerseits gerade eine Heraufsetzung des Rentenalters als notwendig erscheinen lassen. Sinnvoll wäre hier eine weitergehende Flexibilisierung des Altersübergangs, die ältere Arbeitnehmer nicht aus dem Erwerbsprozeß verdrängt, wohl aber unterschiedlichen Präferenzen, Lebenssituationen, Bedürfnissen und Sicherungsansprüchen der Betroffenen Rechnung trägt.³²

Schließlich muß es im Rahmen einer „Umverteilung von Arbeit“ auch darum gehen, zu einer Neubewertung von bezahlter Erwerbsarbeit und (bisher) nicht bezahlter, gesellschaftlich nützlicher Arbeit zu kommen. Dies betrifft z.B. die Bewertung und soziale Absicherung des Ehrenamtes,³³ vor allem aber auch der Familienarbeit.

Strategien zur „Umverteilung von Arbeit“ setzen insofern neben gesetzlichen Regelungen auch ein langfristiges Umdenken in der Gesellschaft voraus, das Aspekte wie Solidarität zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen, eine neue Rollenverteilung zwischen Frauen und Männern sowie zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit, eine Verschiebung der Präferenzen zwischen Arbeits- und Freizeit etc. berührt.

Bezüglich der unbezahlten Familienarbeit ist es ein nicht aufgelöster Widerspruch, daß immer wieder und von allen Seiten die Bedeutung des Generationenvertrages herausgestrichen wird und Besorgnis angesichts der stark zurückgegangenen Geburtenraten geäußert wird, andererseits aber Kinder in Deutschland allen Erhebungen zufolge einen wesentlichen Risikofaktor in bezug auf Verarmung darstellen. Innerhalb der Logik des bestehenden Sicherungssystems kann eine Verbesserung hier nur erreicht werden, wenn - im Unterschied zu dem Trend, umverteilende Regelungen zu eliminieren und die „Beitragsäquivalenz der Leistungen“ zu steigern - der Weg einer Anrech-

nung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten in der Rentenversicherung weitergegangen und auf andere Sicherungssysteme ausgedehnt wird. Um nicht damit wieder die Nichterwerbstätigkeit von Frauen zu fördern, muß es sich dabei grundsätzlich um eine additive Anrechnung handeln, die nicht durch Berufstätigkeit „an Wert verliert“.³⁴ Auch weitergehende Konzepte einer eigenständigen Alterssicherung für Frauen, z.B. in Form einer Versicherungspflicht für Nichterwerbstätige (VES u.a.), des Anwartschaftsplittings für Eheleute etc. liegen auf dem Tisch. Sie könnten einen Beitrag zu einer Individualisierung von Sozialleistungsansprüchen bieten, die angesichts der veränderten Lebensformen geboten scheint. Da ökonomische Probleme im Zusammenhang mit Familienarbeit zumeist in der Familienphase selbst (und nicht erst im Alter) anfangen, ersetzen die geforderten Maßnahmen keineswegs einen verbesserten Familienlastenausgleich. Eine (partielle) Gegenfinanzierung der unvermeidlichen Mehrausgaben könnte durch die Abschaffung des Ehegattensplitting gesichert werden.

Im Hinblick auf die alten und neuen Sicherungslücken bei gleichzeitig enger werdenden Verteilungsspielräumen wird es insgesamt in Zukunft unvermeidlich sein, die Prioritäten neu zu überdenken und einer armutsvermeidenden Grundversicherung ein größeres Gewicht zukommen zu lassen. Wenn eine gleichzeitige Verfolgung der beiden Ziele „Lebensstandardsicherung“ und „Armutsvermeidung“ nicht mehr möglich ist, so sollte ein reicher Staat wie die Bundesrepublik Deutschland zumindest in der Lage sein, allen Bürgerinnen und Bürgern ausreichende Mittel zum Leben bereitzustellen. Dies kann jedoch nicht erreicht werden, indem man die Sozialversicherungen durch Streichung immer weiterer Leistungen mit umverteilendem Charakter zunehmend an eine Privatversicherung mit risikoabhängigen Beiträgen und beitragsäquivalenten Lei-

stungen angleicht. Eine maßgebliche Forderung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, so der Gewerkschaften, der SPD, aber auch der Kirchen, richtet sich statt dessen darauf, die der Sozialhilfe vorgelagerten Versicherungssysteme durch den Einbau einer Sockelsicherung armutsfest zu machen und einen steuerfinanzierten Ausgleich für die Sozialversicherungen zu gewähren.³⁵ Dies würde auch die Sozialhilfeausgaben reduzieren und damit Länder und Kommunen erheblich entlasten.

5. Ist die Sozialpolitik hilflos angesichts der Globalisierung und Europäisierung?

Ein abschließendes Wort zu der immer wieder aufgeworfenen Frage, ob angesichts von Globalisierung und Europäisierung überhaupt noch nationale Handlungsmöglichkeiten im sozialstaatlichen Bereich verbleiben.

Allen abweichenden Befürchtungen zum Trotz hat es in der Vergangenheit in der Europäischen Gemeinschaft/Union in Bezug auf die Sozialleistungsquoten einen "Aufholprozeß nach oben" gegeben, bei dem die sozialstaatlich schwächer entwickelten Länder der sogenannten "Südschiene" (besonders deutlich Italien, aber auch Spanien, Griechenland und Portugal) zunehmend zu den Ländern mit "ausgereifter" sozialer Sicherung aufgeschlossen haben.

Offensichtlich fällt niedrige Wirtschaftskraft in der Regel mit einem unterdurchschnittlichen Niveau der Sozialleistungsquote zusammen; wirtschaftliche Entwicklung dagegen ist häufig mit einem Ausbau der sozialen Sicherung und einem Wachstum nicht nur der absoluten Sozialausgaben, sondern auch der Sozialleistungsquote verbunden.

Die mit dem zunehmenden Zusammenschluß der europäischen Länder befürchtete Gefahr eines „Sozialdumpings“, d.h. einer Anpassung der sozialstaatlichen Leistungen nach unten, hat sich zu-

mindest in der Vergangenheit somit nicht bewahrheitet.³⁶

Auch unsere europäischen Nachbarländer haben allerdings in Bezug auf ihre soziale Sicherung zur Zeit mehrheitlich mit ähnlichen Problemen wie Deutschland zu kämpfen, namentlich mit hoher Arbeitslosigkeit und veränderten Lebensformen, mit Zuwanderungsdruck und demographischem Wandel. Auch in anderen Ländern haben diese Probleme die bestehenden Lücken in den Sicherungssystemen erst richtig deutlich werden lassen. Die Diskussion um eine Umgestaltung des sozialen Schutzes wird daher in zahlreichen europäischen Ländern unter ähnlichen Vorzeichen geführt.

So lassen sich auch länderübergreifende Tendenzen bei dem Versuch, den veränderten Anforderungen gerecht zu werden, konstatieren.³⁷ Es ist nicht zu übersehen, daß sich einige Maßnahmen auch in anderen europäischen Ländern auf Leistungskürzungen bzw. die Erschwerung des Zugangs zu Leistungen bezogen. Darüberhinaus gab es jedoch auch vielfältige Versuche, die finanziellen Probleme durch eine Veränderung der Finanzierungszusammensetzung zu entschärfen. So ist in vielen europäischen Ländern das Bestreben zu erkennen, die Finanzierung der Sozialleistungssysteme stärker von Beiträgen auf Steuern zu verlagern.³⁸ Wie in der deutschen Diskussion steht dabei die Hoffnung im Vordergrund, daß die hiermit verbundene Senkung der Lohnnebenkosten einen Anreiz zur Einrichtung neuer Arbeitsplätze bieten werde. Mehrere Länder haben bereits Maßnahmen ergriffen, die Bemessungsgrundlagen durch Hinzuziehung neuer Finanzierungsquellen zu verbreitern; dieser Weg wurde vor allem in Frankreich in den letzten Jahren mit Entschiedenheit verfolgt.³⁹

Die Erkenntnis, daß die Finanzierungsprobleme des Sozialstaates in mehrfacher Hinsicht unmittelbar mit den Problemen des Arbeitsmarktes in Zusammenhang stehen, hat in zahlreichen Ländern zu verstärkten

Bemühungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik geführt. Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit waren z.B. Lohnzuschüsse für Niedrigverdiener, Langzeitarbeitslose, Jugendliche etc. Vor allem in den skandinavischen Ländern wurden innovative Strategien zur besseren Verteilung von Arbeit erprobt (z.B. Ausbildungsurlaub, Elternurlaub, mehr Freizeit). In den Niederlanden - einem Land, das zur Zeit wegen seiner vergleichsweise günstigen Wirtschaftsdaten in Deutschland häufig als "Vorbild" zitiert wird - gingen schon im Jahr 1991 15,7% der männlichen und 59,8% der weiblichen Erwerbstätigen einer Teilzeitbeschäftigung nach - mit weiter steigender Tendenz (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1995, 346).

Kurzum: Ein Vergleich der Situation in den anderen EU-Ländern macht vor allem eins deutlich: Im Zeichen der vielbeschworenen Globalisierung eint die europäischen Länder bedeutend mehr, als sie trennt. Obwohl man sich in der Europäischen Union früh darauf geeinigt hatte, im Bereich der Sozialschutzsysteme das Prinzip der Subsidiarität beizubehalten und Gestaltung und Finanzierung der Sicherungssysteme in der Eigenverantwortung der Mitgliedsländer zu belassen,⁴⁰ und obwohl es bisher zu keiner durchgreifenden Angleichung der nationalen Sozialschutzsysteme gekommen ist, lassen sich doch zunehmend Anzeichen einer „De-facto-Annäherung“ ausmachen. Einen wesentlichen Anteil hieran hat die internationale, aber auch die nationale Rechtsprechung (Schulte 1997). Zwar ist nicht zu leugnen, daß der wesentliche Einflußfaktor der letzten Jahre in Bezug auf parallele Entwicklungen im Sozialleistungsbereich der durch die Maastricht-Kriterien (d.h. den Primat der Wirtschaftspolitik) induzierte Sparzwang war. Inzwischen scheint sich bei den verantwortlichen Akteuren aber auch die Erkenntnis durchzusetzen, daß es angesichts ähnlicher Probleme sinnvoll ist, nach gemeinsamen Lösungen im Bereich des

Sozialschutzes zu suchen. Dies dokumentiert sich z.B. in der Herausgabe eines „Grünbuchs“ und eines „Weißbuchs“ zum Sozialschutz, in einer im Frühjahr 1997 verabschiedeten Mitteilung der Kommission zur Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union, in der Einigung auf Mindeststandards und Aufnahme des Sozialprotokolls in den revidierten Maastrichter Vertrag im Rahmen der Regierungskonferenz in Amsterdam sowie in kürzlich zu

bestimmten sozialpolitischen Themen eingerichteten internationalen Expertengruppen.⁴¹ Gerade vor dem Hintergrund der Tatsache, daß sich die internationale Verflechtung der Europäischen Volkswirtschaften bzw. Unternehmen bei näherem Hinsehen ganz überwiegend als „intraregionale Globalisierung“ innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums entpuppt,⁴² gilt es, in diesem Rahmen auch von politischer und gewerkschaftlicher Seite „mitzuglobalisieren“. Wenn es ge-

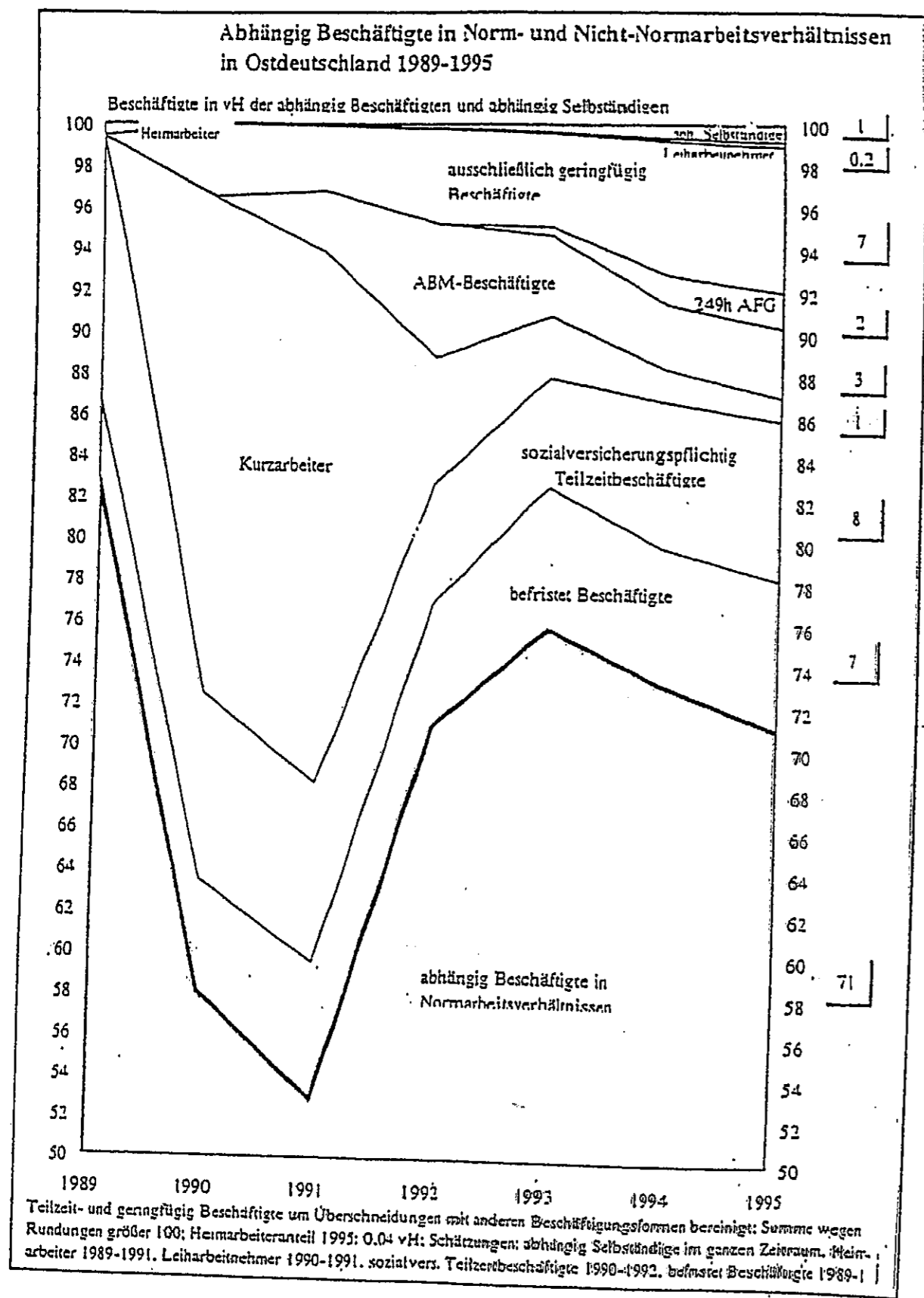
lingt, die noch schwach entwickelte soziale Dimension auszubauen, aber auch das Wettbewerbs- und Steuerrecht auf europäischer Ebene besser zu koordinieren, kann die zunehmende europäische Integration durchaus eine Chance darstellen, den Globalisierungsdruck abzuschwächen und konkurrenzfähig zu bleiben, ohne von Sozialstaat und Erwerbsarbeit sukzessive Abschied nehmen zu müssen.

Anhang

Tabelle 1: Beitragssatzentwicklung 1977 - 1997 (West) in vH ^{a)}

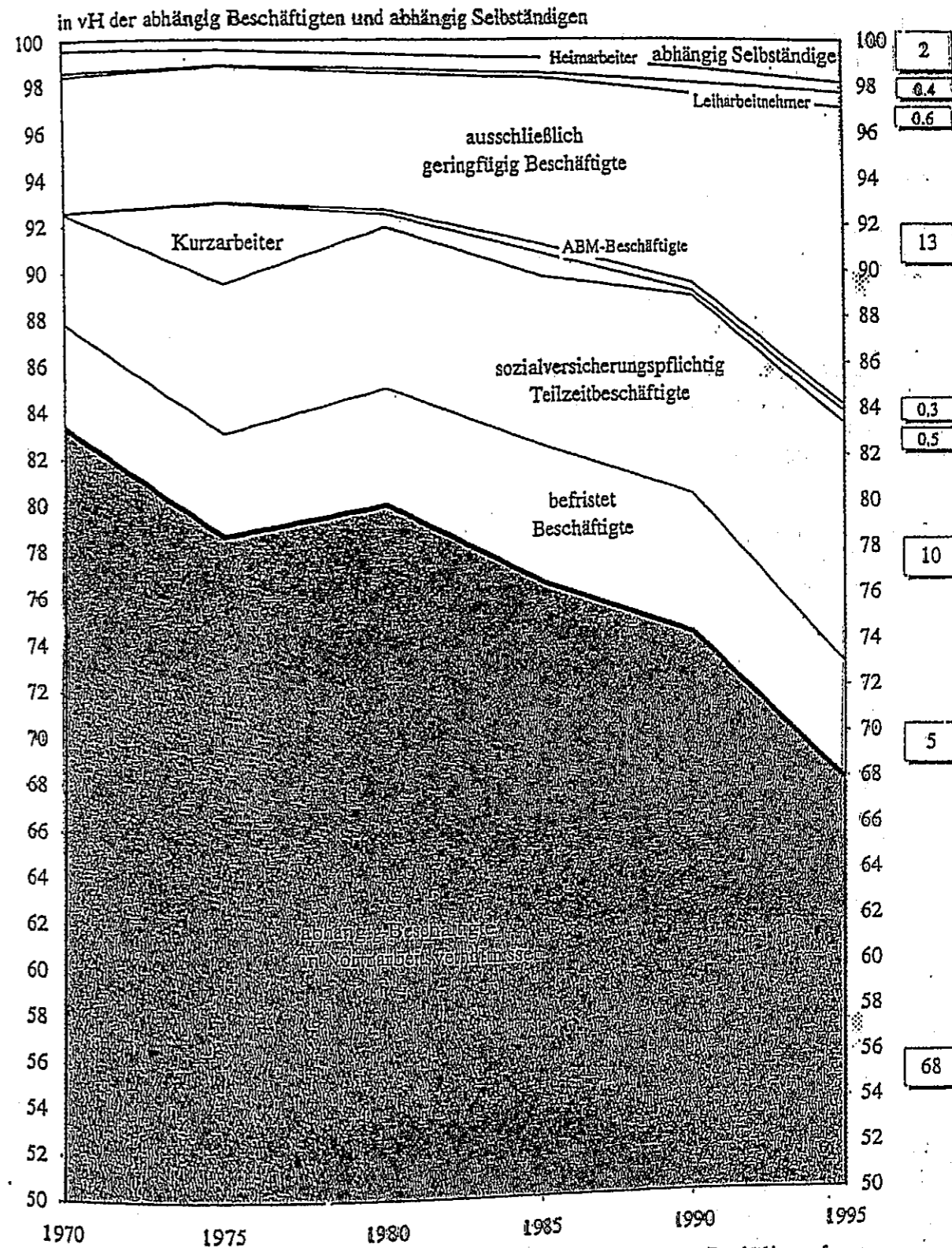
	Renten-Versicherung ^{b)}	Kranken-Versicherung ^{c)}	Arbeitslosen-versicherung	Pflege-Versicherung	insgesamt
1977	18,0	11,4	3,0	-	32,4
1982	18,0	12,0	4,0	-	34,0
1987	18,7	12,6	4,3	-	35,6
1990	18,7	12,6	4,3	-	35,8
1991	18,7	12,2	4,3	-	35,2
1992	17,7	12,5	6,3	-	36,5
1993	17,5	13,4	6,5	-	37,4
1994	19,2	13,4	6,5	-	39,1
1995	18,6	13,2	6,5	1,0	39,3
1996	19,2	13,4	6,5	1,0	40,1
1997	20,3	13,4 ^{d)}	6,5	1,7	41,9 ^{d)}

- a) Jeweils Jahresanfang
 b) Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten
 c) Durchschnittlicher Beitragssatz
 d) Vorläufige Werte



Quelle : Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996) Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Teil 1, Bonn.

Abhängig Beschäftigte in Norm- und Nicht-Normarbeitsverhältnissen in Westdeutschland 1970-1995 (schematische Darstellung)



Teilzeit- und ausschließlich geringfügig Beschäftigte um Überschneidungen mit anderen Beschäftigungsformen, bereinigt; Summe wegen Rundungen kleiner 100; Schätzungen: abhängig Selbstständige im ganzen Zeitraum, ausschließlich geringfügig Beschäftigte 1970-1985, befristet Beschäftigte 1970-1980, sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte 1970

Quellen: Rühmann/Buch (1996), BA, BMA, StBA, eigene Berechnungen und Schätzungen
 Quelle : Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996) Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Teil 1, Bonn.

Diskussionszusammenfassung: Sozialstaat braucht Arbeit - Arbeitslosigkeit spaltet die Gesellschaft

Moderation:

- Dr. Wolfgang Bodenbender, Staatssekretär a.D., Königswinter

Teilnehmer/-innen:

- Dr. Gisela Notz, Sozialwissenschaftlerin, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Dr. Ute Klammer, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Dr. Wolfgang Bodenbender nennt als Einstieg ins Thema die neuesten Arbeitslosenzahlen der Bundesanstalt für Arbeit. Hiernach ist mit 4,4 Mio. Arbeitslosen eine halbe Million Menschen mehr arbeitslos als im August des vorigen Jahres. Die Familienangehörigen hinzugerechnet sind 11 bis 12 Mio. Menschen direkt von der Arbeitslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosenquote beträgt im Westen 11 %, davon im Ruhrgebiet 16 bis 17 % und im

Osten 19 %. Die gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit haben eine Höhe von 180 Milliarden erreicht, davon sind 40 Milliarden DM Verlust an Sozialversicherungsbeiträgen.

Dr. Wolfgang Bodenbender schlägt vor, das Problem Arbeitslosigkeit vor allem unter drei Aspekten zu diskutieren:

Was bedeuten Arbeit und Arbeitslosigkeit für den Sozialstaat? Was muß beschäftigungspolitisch getan werden, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren? Was bedeutet die Arbeitslosigkeit für die betroffenen Menschen?

Angesichts der Themenbreite konzentriert sich die Diskussion auf die Fragen, was beschäftigungspolitisch geschehen muß und welche Rolle die Arbeiterwohlfahrt spielt.

In der Diskussion weist Dr. Roland Märker, Saarland, auf das von Gerontologen propagierte System

einer verstärkten gleichmäßigen Teilhabe aller Generationen an Arbeit, Freizeit und Bildung hin. Michael Scherschel, Sachsen-Anhalt, sieht die Notwendigkeit, das gesellschaftliche Ziel der Vollbeschäftigung neu zu definieren; nach wie vor bestehe ein Verteilungsproblem an Arbeitskraft, da die Nachfrage nach Arbeitskraft sinkt. Gerhard Nowak, Schleswig-Holstein, sieht einen politischen Kardinalfehler darin, daß die Bundesregierung die Steuer- und Rentenkommission getrennt eingesetzt hat. Ein Teilnehmer weist darauf hin, daß das Ziel „Arbeit für alle“ nicht mehr erreichbar ist. Erst wenn dies breiter von allen verstanden wird, kann das Problem angegangen werden. Bernhard Hobrack, Rheinland-Pfalz, berichtete, wie ihm bei einer Diskussion um den Abbau von Überstunden der Wind um die Ohren wehte, weil die anwesenden Beschäftigten aufzeigten, wie sehr sie auf die Überstundenbezahlung

angewiesen sind, um sich die wichtige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben leisten zu können.

Hansjörg Seeh, Baden, erklärte sich einverstanden mit der Forderung für eine Arbeitszeitverkürzung. Das Ziel der Vollbeschäftigung sei nicht mehr allgemein erreichbar. Gegen vorhandene Widerstände - auch in den eigenen Reihen - müsse z.B. die Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten in die Sozialversicherung betrieben werden. Auch in den eigenen Gestaltungsbereichen der AWO-Unternehmen muß gefragt werden, ob wir flexibel genug sind für neue Arbeitszeitmodelle. Hansjörg Seeh schlug vor, im AWO-Fachausschuß für diese Fragen und für die Fragen der Verteilungsproblematik und der Neubewertung bezahlter Erwerbsarbeit weitere konkrete AWO-Vorstellungen zu entwickeln.

Dr. Wolfgang Bodenbender schlägt zur weiteren verbandsinternen Vorgehensweise vor, im AWO-Fachausschuß ein Gesamtpapier mit der Analyse und den Forderungen insgesamt zu entwerfen und in einem zweiten Teil darzulegen, was die Arbeiterwohlfahrt nach innen umsetzen müßte. Dies könnte auch tarifpolitische Auswirkungen haben.

Frau Dr. Ute Klammer greift in ihrer Antwort den Punkt Arbeitszeitverkürzung/ Umverteilung von Arbeit auf. Zur Zeit finde eine massive Arbeitszeitverkürzung durch Arbeitslosigkeit in ganz unsozialer Form real bereits statt. Trotz der Argumentation der dadurch verursachten Verringerung des Lebensstandards und trotz der Warnungen vor mehr Schwarzarbeit und mehr Doppelarbeitsverhältnis-

sen gibt es keinen anderen Weg gegen die jetzige unsoziale Form der Arbeitszeitverkürzung.

Dieser Wandel der Arbeitsgesellschaft hat durchaus Chancen. Die Vielfältigkeit von Arbeitsverhältnissen, wie sie heute besteht, schafft viele neue Möglichkeiten. Es gibt keine Alternative zur notwendigen Umverteilung von Arbeit. Nicht bezahlte Arbeit muß sicherlich aufgewertet werden, das Hauptziel der Finanzierung der Sozialsysteme darf hierbei allerdings nicht aus dem Blick geraten. Auch die grundsätzliche Umgestaltung der Steuern führt allein nicht weiter, weil auch die Steuern heute hauptsächlich aus Erwerbseinkommen resultieren. Es geht kein Weg daran vorbei, auch andere Formen von Einkommen stärker zu besteuern, sonst nützt auch eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialleistung und eine Abkoppelung von der Erwerbstätigkeit nichts. Wir müssen an die anderen Formen des gesellschaftlichen Einkommens herankommen, um mehr Volumen für die steuerliche Umverteilung zu haben. Wenn Kapitalflucht sich verstärkt und Kapital nur noch dort versteuert wird, wo es am günstigsten ist, dann nützt uns auch keine Umstellung des Sozialleistungssystems etwas, weil die finanziellen Ressourcen dafür fehlen.

Frau Dr. Gisela Notz sieht, daß Vollbeschäftigung im bisherigen Sinne nicht mehr für alle möglich sein wird. Die Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit zeigen, daß mehr Menschen um Arbeit nachsuchen, als Plätze real vorhanden sind. Daher ist es zwangsläufig, daß über neue Modelle nachgedacht werden

muß. Wir befinden uns in einer epochalen Umbruchsituation. Das Modell der Musterfamilie, bei der der Mann eine Erwerbsarbeit hat, die einem Familienlohn entspricht, und die Frau bestenfalls dazuverdient, liegt unserem System generell noch immer zugrunde, auch wenn dieses Modell kaum noch auf Dauer so gelebt wird.

Wir müssen außerdem darüber nachdenken, ob die Arbeit weiterhin allein als sinnstiftende Tätigkeit behandelt werden kann oder ehrenamtliche Arbeit hier nicht eher geeignet sein kann.

Bedauerlich ist es, daß heute sehr viele Menschen Angst vor dem Altwerden haben und nach der Shell-Studie auch junge Leute Angst vor der Zukunft haben.

Christoph Eigenwillig, Brandenburg, weist darauf hin, daß die Landesregierung in Brandenburg bereits eine Menge von dem erreicht oder angepackt hat, was hier als mögliche Ziele angesprochen wurden. Beispielsweise wurde für alle Lehrer in Brandenburg vor einigen Jahren eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung erfolgreich umgesetzt. Auch die Arbeiterwohlfahrt in Brandenburg hat ähnliche Bemühungen gestartet. Die Bemühungen der Landesregierung um Lehrstellen sei durchaus erfolgreich, jedoch fehle es an Arbeitsplätzen danach. Arbeitszeitverkürzung darf in den Einrichtungen jedoch nicht zu einer Verringerung von Personalschlüsseln und zur Verringerung der Pflegequalität führen.



v.l.n.r.: Dr. Ute Klammer, Dr. Wolfgang Bodenbender, Dr. Gisela Notz

Die Ökonomisierung sozialer Arbeit und die Zukunft Freier Wohlfahrtspflege

Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt

Evangelische Fachhochschule Ruhr-Universität Bochum

1. Die Veränderungen staatlicher Rahmenbedingungen: vom Sozialstaat zum Wettbewerbsstaat

In allen europäischen Staaten befindet sich gegenwärtig der Nationalstaat und damit das traditionelle Verhältnis von Politik und Ökonomie in einem radikalen Umbau. Wolfgang Streeck sieht darin die Ablösung des Sozialstaats der Nachkriegszeit durch eine Konfiguration, die er als Wettbewerbsstaat kennzeichnet: „einen Staat, der seine Hauptaufgabe darin sieht, seine nationale ‚Volkswirtschaft‘ dem internationalen Wettbewerb zu öffnen und sie für diesen ‚wettbewerbsfähig‘ zu machen.“ (Streeck, 1996, FR, 6.1.1996).

Kennzeichnend für den Wettbewerbsstaat ist eine Politik der Selbsterhaltung durch Entlastung von wirtschaftlichen Funktionen, eine konsequente Deregulierung und in deren Folge ein nach unten gerichteter Systemwettbewerb um soziale Standards, die als Hindernis von Investitionen und Kapitalwachstum gelten. Der Zeitpunkt, so Streeck, zu dem der europäische Integrationsprozess noch in einer Neuauflage des nationalen Wohlfahrtsstaats auf supranationaler Ebene enden konnte ist verpaßt - der europäische Sozialstaat der Nachkriegszeit ist endgültig passé.

Ein wesentliches Charakteristikum des Wohlfahrtsstaats war dabei sein Bezug zu Organisationsformen und Akteuren des non-profit-Bereichs:

Gerade das bundesdeutsche Modell mit seiner im europäischen Vergleich einzigartigen Einbindung

bewerbsstaat verzichtet dagegen auf diese Formen organisationspolitischer Verflechtungen und dringt



v.l.n.r.: Rainer Brückers, Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt

und besonderen Privilegierung freigemeinnütziger Organisationsformen war dabei von der Annahme gekennzeichnet, daß die formelle Anerkennung und Integration organisierter gesellschaftlicher Interessen und die Pluralität von Wertorientierungen berücksichtigende Planungs- und Finanzierungsformen einen wohlfahrtsstaatlichen Gewinn erzeugen, der eine soziale Desintegration und Polarisierung innerhalb der Gesellschaft weitgehend verhindert. Der Wett-

auf eine konsequente Ökonomisierung auch des gemeinnützigen Bereichs, indem er die dort erbrachten Dienstleistungen auf ökonomische Rationalitätskriterien umstellt: Soziale Arbeit hat sich in Folge dieser Entwicklung „messen“ zu lassen, sie hat sich Effizianzforderungen zu stellen, sie muß, um im Wettbewerb von Anbietern bestehen zu können, Qualitätsnachweise liefern und die Wirksamkeit ihres bislang normativ unterstellten Effekts (Fürsorglichkeit) ökonomisch

plausibel nachweisen. Der Wettbewerbsstaat führt damit von der wertrational begründeten Pluralität sozialer Arbeit und individueller Hilfe zur Zweckrationalität des Wettbewerbs und der ökonomisch bestimmten Leistungsfähigkeit.

Was bedeutet Ökonomisierung und Wettbewerb für die Einrichtungen und Träger der Freien Wohlfahrtspflege und den gemeinnützigen Sektor insgesamt?

Die bisherige Einbindung der Freien Wohlfahrtspflege in die sozialstaatlichen Interventionsformen wurde bislang vorrangig aus der Perspektive des Korporatismus-Ansatzes diskutiert, der das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern der Wohlfahrtspflege als einen komplexen Kooperationszusammenhang diskutiert, der durch wechselseitige Abhängigkeiten und Verflechtungen zusammengehalten wird.

Der Einfluß der Wohlfahrtsverbände wird dabei in ihrer Funktion als Bestandteil der Willensbildungsstruktur des Sozialstaats gesehen, der weit über Lobbyfunktionen hinausgeht (Thranhardt u.a. 1986). Dabei wird den Wohlfahrtsverbänden als intermediären Organisationen die Aufgabe zugewiesen, „nach unten“ Akzeptanz, Legitimität und Loyalitätsbindungen zu vermitteln und „nach oben“ Abstimmung mit anderen Formalorganisationen zu organisieren, um den Zugang zu bestimmten Ressourcen und Einflußchancen zu sichern.

Wenn diese These stimmt dann sollte es stützig machen, in welcher kurzer Zeit auf verschiedenen Ebenen eine grundsätzliche Infragestellung dieser „korporatistischen Einbindung“ durchgesetzt worden ist und die Wohlfahrtsverbände mit Entwicklungen konfrontiert werden, die ihren bislang weitgehend unumstrittenen privilegierten Zugang zum politischen Willensbildungsprozeß sowie zum öffentlich regulierten Dienstleistungssektor aufheben.

Dabei handelt es sich keineswegs um die Einführung von Marktver-

hältnissen im Bereich sozialer Träger und Angebote, sondern um die Herbeiführung wettbewerbsähnlicher Pluralisierung von Trägerstrukturen bei gleichzeitiger Durchregulierung der Beziehungen von Staat und Freier Wohlfahrtspflege. Abgelöst werden damit tendenziell bislang politisch bestimmte Zuwendungs- und Förderverfahren durch über Preise und Qualitäten miteinander in Konkurrenz gesetzte Angebotsformen (Kulbach/Wohlfahrt 1996).

So sind auf Bundesebene verschiedene Initiativen erfolgt, die die bislang gültige bedingte Vorrangigkeit der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege zugunsten einer Gleichrangigkeit von gemeinnützigen und privaten Anbietern verändern: Die Pflegeversicherung, die keine gesonderte Regelung des Verhältnisses von Staat und Freier Wohlfahrtspflege enthält, da diesen gegenüber anderen freien Trägern kein prioritärer Status eingeräumt wird. Die Änderung des § 93 BSHG, die auf die Herbeiführung einer Gleichrangigkeit zwischen privaten und gemeinnützigen Träger zielt, die Absicht einer ähnlichen Korrektur des § 77 SGB VIII und die Überlegungen zu neuen Förderstrukturen für die Freie Wohlfahrtspflege des Deutschen Städtetages, die die bislang schwache Ausprägung des Wettbewerbsgedankens im Zuwendungsbereich kritisieren, sind nur einige der Bausteine der gegenwärtig stattfindenden Veränderungen.

Als Folge dieser Umdefinition des Verhältnisses von Staat und Freier Wohlfahrtspflege auf den inszenierten Wettbewerb werden Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Qualitätsstandards zum entscheidenden Instrument der Binnensteuerung sozialer Arbeit. Dies ist nicht mit einer „Marktstruktur“ zu verwechseln, bei der es um Rentabilität eines Kosten-Überschuß-Verhältnisses geht. Der Wettbewerb erfolgt um zunehmend knapper werdende Budgets, deren Grundlage immer noch ein politisch gewollter Finanztransfer (Umverteilung) ist.

Ein Blick auf die Pflegeversicherung zeigt deutlich die Besonderheiten eines staatlich regulierten Teilbereichs sozialer Dienstleistungen durch die Koppelung staatlicher Ausgabenbegrenzung und Wettbewerbssteuerung: die Dienste und Einrichtungen des Pflegesektors konkurrieren um knappe Mittel, deren Allokation grundsätzlich von staatlichen Entscheidungen abhängig ist. Bei wachsender Ausgabendynamik wird der Druck auf Beitragssteigerungen oder auf wachsende Budgetzuschüsse konsequent mit einer Budgetbeschränkung beantwortet, die unterschiedliche Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit der Pflegeanbieter hat. Die Entwicklung vom Bedarfs- zum Budgetprinzip („Alle Leistungen der Pflegeversicherung sind in der Höhe begrenzt und daher nicht in jedem Einzelfall bedarfsdeckend. Aus diesem Grund kann das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht das Gebot ausreichender Leistungsgewährung umfassen (Amtliche Begründung des Regierungsentwurfs, Bundestagsdrucksache 12/5262, S. 108)), die im übrigen auch für die GKV zunehmend bestimmend ist, deutet darauf hin, daß die Rolle des Staates bei der Regulierung des Sozialsektors zunehmend ökonomischen Kriterien folgt: Die Einnahmen - und nicht der Bedarf - bestimmen die Höhe der Leistungsausgaben. Vorrang hat die Frage was finanziert werden kann - danach bemißt sich die Leistungshöhe.

2. Neue wettbewerbliche Rahmenbedingungen auf kommunaler Ebene

Schon seit einigen Jahren ist zu beobachten, daß sich die Rahmenbedingungen für die kommunalen Daseinsicherungsfunktionen erheblich verändern, insbesondere durch die immer weiter auseinanderklaffende Schere von Einnahmen und Ausgaben. Das explosionsartige Wachsen der kommunalen Sozialhilfeleistungen (von 3,5 Milliarden DM im Jahre 1970 auf 54,1 Mrd. DM im Jahre 1994, also eine Ver-

sechzehnfachung), die Übertragung von Rechtsansprüchen ohne fiskalischen Ausgleich und die Transferzahlungen an die östlichen Bundesländer haben auf kommunaler Ebene zu einer Haushalts- und Finanzkrise geführt, die den Fortbestand der kommunalen Selbstverwaltung in Frage stellt und die Finanzierungsbedingungen sozialer Dienste aktuell gefährdet. So gelten die Finanzierung der Aufgaben der Jugendhilfe als „mittelfristig nicht mehr gesichert“ (Articus 1996, 434) und die insbesondere in den Hilfen in besonderen Lebenslagen zusammengefaßten Sozialhilfeleistungen sollen erhebliche Einschränkungen erfahren.

Die „Politikverflechtungsfalle“, gekennzeichnet durch das Abwälzen sozialer Kosten auf die kommunale Ebene, führt so unmittelbar zu einer Bedrohung des lokalen Sozialstaats: Die von der Bundesregierung geplanten Einschränkungen etwa beim Arbeitsförderungsgesetz führen zu einer geschätzten Mehrbelastung von 800 Millionen DM in den kommunalen Sozialhaushalten. Dies hat Rückwirkungen auf die originären freiwilligen Leistungen präventiver und rehabilitativer Art. Die im Gemeindefinanzbericht von 1996 veröffentlichte Liste von Einsparungen der Kommunen allein im Einzelplan 4 gibt hierfür viele Belege: Schließen von Einrichtungen der Altenhilfe, Erhöhung der Gruppenstärke in Kindertageseinrichtungen, Schließen von Einrichtungen der offenen Jugendhilfe, Kürzungen von Zuschüssen für Erziehungs-, Schuldner- und Verbraucherberatung, für betreutes Wohnen usw.

In dieser Situation ist auf kommunaler Ebene die Forderung nach neuen wettbewerblichen Rahmenbedingungen für die Träger sozialer Dienste und soziale Einrichtungen aufgekommen. Diese unter Stichworten wie „Markt für soziale Dienste“ oder „Leistungsverstärkung durch den Markt“ diskutierten neuen Rahmenbedingungen begründen sich gleichzeitig durch eine Abkehr von dem bislang praktizierten Prinzip, auf veränderte Bedarfslagen mit

dem Ausbau von Dienstleistungen und Programmen zu antworten. Der Leiter der Hamburger Sozialbehörde bezeichnet diesen Weg als „Sackgasse“ und er skizziert die neue - wettbewerbsorientierte - Sichtweise der kommunalen Sozialpolitik. „Das Steuern der Prozesse und Strukturen zur Lösung sozialer Aufgaben konzentriert sich auf die Prävention sozialer Probleme, die Aktivierung der Bürger, die Förderung des Wettbewerbs und der Innovation, die Schaffung von Partnerschaften zwischen dem privaten, ehrenamtlichen, gemeinnützigen und öffentlichen Sektor, die Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten usw.“ (Hartmann 1997, S 134).

Faßt man die wesentlichen Prinzipien der beobachtbaren sozialpolitischen Umsteuerung zusammen, so zeigen sich folgende Bezugspunkte:

- eine marktorientierte Wohlfahrtsökonomie:
Die Erstellung sozialer Dienste folgt danach einem durch Preise und Qualitäten regulierten Einkaufsmodell und einem wettbewerblich organisierten Angebot sozialer Programme
- die Umstellung von Ressourcenorientierung zur Outputorientierung:
Die Kommunen verlagern die Ziele sozialpolitischer Intervention von der Bereitstellung eines allgemeinen Dienstleistungsangebots zur Kontrolle des Outputs, also der Ergebnisse bzw. Produkte der Dienste. Ein Bestandteil der Umstellung auf Outputs ist die Frage nach der Berechtigung des Bezugs von Dienstleistungen (in Amerika offen als Ausschluß der für Wohlfahrt Unwürdigen diskutiert).
- Versorgungsmanagement:
Die soziale Arbeit wird umprogrammiert von der vorherrschenden Einzelfallhilfe auf die Aktivierung von Leistungspaketen für unterschiedliche Bedarfslagen;

- Kontraktmanagement:
Zwischen kommunalen Behörden und sozialen Diensten werden Leistungs-, Vergütungs- und Qualitätssicherungsverträge abgeschlossen;
- Aktivierung von Selbsthilfe:
Informelle Netze stellen einen zunehmend wichtigeren Bestandteil der örtlichen Versorgung dar;
- Konsumentenorientierung:
Dienstleistungsnutzer werden verstärkt als Kunden oder Konsumenten betrachtet, die autonom auf dem Hilfemarkt Entscheidungen treffen. Dies erfordert die Entwicklung, advokatorischer Dienste, die Qualitätsstandards einfordern und i.S. der Konsumenten ein Beschwerdemanagement organisieren.

Finanzmanagement und Leistungscontrolling werden in Folge dieser Entwicklung zum integralen Bestandteil sozialer Arbeit. Soziale Arbeit wird damit perspektivisch zu einem Dienstleistungsangebot, das von Hilfe-Managern oder Pflege-Managern vermittelt und von einzelnen Nutzern sozialer Dienste autonom eingekauft wird. Professionalität hat sich damit an staatlich inszenierten Wettbewerbsstrukturen zu bewahren.

3. Folgen der Ökonomisierung für die Freie Wohlfahrtspflege

Die Aufteilung bei der Erstellung sozialer Dienste und sozialer Arbeit begründete sich aus wohlfahrtsverbandlicher Sicht wesentlich durch eine Kritik sozialstaatlicher Dienstleistungen, die aufgrund ihrer bürokratische Rationalität das Prinzip individueller Fürsorglichkeit und Hilfeorientierung vermissen läßt. Diese der Verbändewohlfahrt eigentümliche weitbezogene Begründung ihrer sozialen Arbeit war bislang gesellschaftlich anerkannt, wenn auch umstritten: die Legitimität der besonderen Stellung freier

Verbände ist dabei wesentlich über den Prozeß der Angleichung zwischen Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Bürokratien in Zweifel gezogen worden und gesellschaftliche Bewegungen wie die Selbsthilfe waren der sichtbare Ausdruck dafür, daß den Verbänden ihr Bezug zu den spezifischen Milieus solidarischen Helfens verlorengegangen ist. Die Ökonomisierung sozialer Arbeit führt unmittelbar zu einer prinzipiellen Infragestellung dieses besonderen Wertebezugs und damit - ausgesprochen oder unausgesprochen - zu einer Ablösung des traditionellen Subsidiaritätsprinzips.

In einer vergleichenden Analyse der Qualitätsdiskussion in Großbritannien und Deutschland hat Eckhard Hansen (Hansen 1997) auf bemerkenswerte Unterschiede im Reformprozeß beider Länder aufmerksam gemacht: Während in Großbritannien bei der Einführung von Konkurrenz und Markt im Bereich sozialer Dienstleistungen die Bedeutung des privatwirtschaftlichen und non-profit Sektors enorm aufgewertet wird (also gleichsam eine Entwicklung nachvollzogen wird, wie sie in Deutschland mit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips in den 20er Jahren eingeschlagen wurde), sind in der BRD die etablierten Wohlfahrtsverbände als non-profit-Organisationen Gegenstand einer Kritik, die sich auf Unwirtschaftlichkeit, organisationsbedingte Eigendynamiken und zu große Abhängigkeit von öffentlichen Kostenträgern konzentriert. Fragt man nach den Ursachen für diese Unterschiedlichkeit, so kommt man um die Feststellung nicht herum, daß es offenbar eine bestimmte weltanschauliche Interpretation des Subsidiaritätsprinzips ist, die aus öffentlicher Sicht eine aufgabenzentrierte Organisation von non-profit-Organisationen einschränkt und damit den Raum für öffentliche Kontrolle bei freigemeinnützigen Aktivitäten einengt.

Damit ist das Problem, mit dem die verbändliche Wohlfahrtspflege in der BRD gegenwärtig konfrontiert ist, auf grundsätzliche Art und Wei-

se formuliert: Als Sozialbetriebe mit aufgabenbezogener Flexibilität sind sie für den öffentlichen Auftraggeber keineswegs uninteressant, sondern u. U. ein in der Bedeutung wachsender Kooperationspartner - als weltanschauliche Interessenorganisationen verlieren sie demgegenüber an Attraktivität und öffentlichem Kredit.

Das - auch aus den Reihen der Verbände - geforderte veränderte Verständnis des Subsidiaritätsprinzips (Manderscheid 1997), das einen Verzicht auf Exklusivität und das konsequente Eintreten für einen welfare-mix von Staat, Markt und freien Trägern fordert, ist deshalb nicht nur der Verzicht auf ein „formales Vorrangprinzip“: Es kennzeichnet die Umpolung von verbändlichen Interessenorganisationen (Wertegemeinschaften) zu Leistungserbringern, deren Identität zunehmend von den zweckrationalen Anliegen und Wettbewerbsinteressen der einzelnen „betrieblichen“ Organisationsformen bestimmt wird.

Die Folge dieser Entwicklung läßt sich an der sich differenzierenden Trägerlandschaft studieren. Große Träger spezialisieren sich mehr und mehr und geben kleine, aber oftmals teure Arbeitsfelder auf. Zugleich empfinden sie regionale Zuschnitte zunehmend als Einschränkungen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten. Die in erster Linie durch wertplurale Orientierungen bestimmte Differenzierung des Sozialbereichs wird damit tendentiell zurückgenommen und durch eine fachliche Spezialisierung ersetzt, die durch die Regionalisierung von Diensten, die die Grundversorgung von Stadtteilen zu kostengünstigen Konditionen sichern sollen, noch verstärkt wird.

Nur ein Teil der bisherigen Träger und Einrichtungen wird absehbar im wettbewerblich organisierten Sozialmarkt als Sozialunternehmen agieren. Diese Betriebe zeichnen sich durch effiziente Verwaltungs-, Abrechnungs- und Marketing-Strukturen aus, und sie beziehen - ent-

gegen der bisherigen verbändlichen Strategie der Verknüpfung von ehrenamtlichen und hauptamtlichen Motivationslagen - ihre Legitimation immer weniger aus den spezifischen Milieus, in denen sie agieren. Damit wird die Frage der Verbundenheit mit ehrenamtlichen und selbstorganisierten Hilfen zwangsläufig einen neuen Stellenwert erlangen: die Vernetzung professioneller mit freiwilligen Hilfeangeboten.

Die Aktivierung solidarischer Milieus und die Orientierung auf mehr Bürgerengagement wird für einen Teil der Träger und Einrichtungen Freier Wohlfahrtspflege zur Überlebensfrage. Die Konkurrenzfähigkeit in einem wettbewerblich organisierten Sozialsektor - kennzeichnet dagegen die Transformation von non-profit-Organisationen zu aufgabenbezogenen Leistungserstellern, die als Sozialbetriebe in den dem eigenen Verband angehörigen Anbietern u.U. eher den Konkurrenten als den zu berücksichtigenden Verbandspartner entdecken.

Es zeichnet sich damit ein neuer Wohlfahrtsmix ab, der das bislang stabile duale System öffentlicher und Freier Wohlfahrtspflege und damit den Gesamtbereich gemeinnütziger Arbeit im non-profit-Sektor nachhaltig verändert. Ich möchte im folgenden an einigen Beispielen zeigen, daß die mit der Ökonomisierung eingeleitete Transformation der Sozialverbände zu Dienstleistern und der sozialen Arbeit zu Dienstleistungsfunktionen grundlegende Fragen für die Sicherung und Mobilisierung von Solidarität und Sozialer Gerechtigkeit in einem zunehmend durch ökonomische Eigeninteressen bestimmten Wohlfahrtssektor aufwirft.

Die Freie Wohlfahrtspflege hat dabei gerade in einem wettbewerblich organisierten Sozialsystem Funktionen wahrzunehmen, die über diejenigen eines Dienstleistungsunternehmens hinausweisen. Einige solcher Funktionen möchte ich beispielhaft benennen.

4. Wertekultur im Wettbewerbsstaat: Bausteine eines Anforderungsprofils für die Freie Wohlfahrtspflege

4.1 Die Freie Wohlfahrtspflege als Anwalt einer öffentlich verantworteten Sozialpolitik

In einem Wettbewerbssystem werden sich für diejenigen sozialen Dienste erhebliche Bestandsprobleme ergeben, die zu ihrer Durchsetzung und Sicherung auf kommunaler Ebene keine gesetzlich fixierte Grundlage haben. Dabei ist eine Alternative zum öffentlichen Engagement in der Finanzierung sozialer Dienste gegenwärtig nicht abzusehen. Weil dieses Engagement - insbesondere auf kommunaler Ebene - aus eigener Kraft kaum erreichbar erscheint, ist m.E. über eine Teilverrechtlichung bestimmter sozialer Dienste zu diskutieren, die für soziale Problembewältigung unabdingbar sind und nicht über die Sozialversicherung abgedeckt werden.

Dieck (1996) schlägt als stark eingegrenzte Pflichtzuweisung an die Kommunen folgende Systematik vor:

- Soziale Dienste auf die Bewältigung des Lebensalltags bezogen (Hauswirtschaftliche Dienste, Dienste der Grundpflege, Mobilitätshilfen),
- Soziale Dienste auf die Verbesserung der Kompetenz zur Problemlösung bezogen (Sozialberatung, Erziehungsberatung, Beratung für Suchtkranke, Beratung zur Wohnraumanpassung),
- soziale Dienste auf den Bedarf spezifischer Bevölkerungsgruppen bezogen (Dienste der Kindererziehung und Kinderbetreuung, Unterstütztes Wohnen für Leistungsgeminderte, Beratungsangebote für in ihrer Geschäfts- und Entscheidungsfreiheit eingeschränkte Menschen; Dienste der sozialpsychiatrischen Versorgung).

Da diese Dienste vorrangig aus Mitteln des BSHG finanziert werden, besteht die Gefahr, daß die Finanzierung, von Hilfe zum Lebensunterhalt, auf die es einen klar formulierten Rechtsanspruch gibt, vor der Finanzierung von Diensten für Menschen in besonderen Lebenslagen fallen. Damit ist angesichts der Bedarfsentwicklung für diese sozialen Dienste eine stabile Finanzierungsquelle nicht (mehr) gegeben.

Nur bei einer umfassenden Reform der Finanzierung der sozialen Dienste (die mit einer grundlegenden Gemeindefinanzreform einhergehen müßte) läßt sich eine Entwicklung vermeiden, die einen bestimmten Teil der sozialen Infrastruktur nur deshalb besonders gefährdet, weil er auf finanzschwache Bevölkerungsgruppen gerichtet ist und nicht in Verbindung mit übergeordneten sozialen Sicherungssystemen steht. Die in jüngster Zeit auch von Vertretern der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege diskutierte Umstellung des Sozialleistungssystems auf ein Geldleistungssystem (Linzbach 1996), würde zu sozialstaatlich inakzeptablen Verteilungseffekten führen, weil (insbesondere ältere)

Menschen mit geringer Kaufkraft, deren Bedarf an sozialen Dienstleistungen jedoch überdurchschnittlich hoch ist, de facto ausgeschlossen waren. Es wäre ein gefährlicher Trugschluß für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, wenn sie im Zuge der Vermarktlichung sozialer Dienste einer Alternative der „Ausgabenbegrenzung durch Stärkung der Konsumentensouveränität“ das Wort reden würden und damit die Maßnahme sozialer Dienste für einkommensschwache Menschen noch weiter erhöhen würden.

4.2 Die Freie Wohlfahrtspflege als Garant nutzerorientierter Qualitätsstandards

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Vielfalt von Einrichtungen, Anbietern und Dienstleistern gewinnt die Entwicklung und Anwendung vergleichbarer Qualitätsstandards an Bedeutung. Eine auch in ökonomischer Perspektive wichtige Eigenschaft der Wohlfahrtsverbände als non-profit-Organisationen ist bislang, daß sie durch ihr gemeinnütziges Profil die Kosten für notwendige Qualitätskontrollen reduzieren, die in einem rein gewinnori-



Aufmerksamer Zuhörer vorne rechts: Jürgen Forster, Süddeutsche Zeitung

entierten Markt weitaus höher wären. Angesichts abnehmender finanzieller Spielräume ist zu befürchten, daß Kostengesichtspunkte auch Qualitätsaspekte dominieren: Das Fehlen umfassender fachlicher Standards und Instrumente zur Qualitätssicherung z.B. bei Pflegebedürftigkeit ist ein sozialpolitisch bedenklicher Tatbestand.

„Kundenorientierung“ ist ein Schlagwort, das helfen soll, die Angebotsgestaltung stärker am Endverbraucher auszurichten. Seit der Einführung der Pflegeversicherung wird der Nutzer der Dienste, Angebote und Einrichtungen der Altenhilfe ebenfalls als „Kunde“ gesehen. Dies begründet sich im wesentlichen aus den Motiven der Wettbewerbsneutralität und Marktöffnung.

Beide Beispiele - Qualitätssicherung und Kundenorientierung - werden in der BRD bislang weitgehend unter rein fiskalischen Gesichtspunkten diskutiert und damit in gewissem Sinne entsozialpolitisiert. Ein Blick auf den entsprechenden Diskurs in anderen europäischen Staaten, z.B. England, zeigt, daß eine Verbindung wettbewerbsorientierter Fragestellungen mit werbezogenen Zielsetzungen möglich ist und zu produktiven Ergebnissen führen kann: so bspw. dann, wenn der „Kundenbegriff“ dazu benutzt wird, Diskriminierungen in der Nutzung sozialer Dienste (z.B. durch die systematische Benachteiligung ethnischer Gruppen) zu thematisieren und damit sozialpolitische Mißstände zu attackieren. Oder wenn die Qualitätsdiskussion um eine konsequente Perspektive erweitert wird und damit das übliche (paternalistische) Verfahren der „Setzung“ von Qualitätsstandards durch die professionellen Anbieter durchbrochen werden kann. In der BRD hat sich als Reaktion auf die Verwettbewerblichung sozialer Dienste die Tendenz entwickelt, formale Qualitätssysteme zu entwickeln, die Mitarbeiter/-innen und Nutzer/-innen von Dienstleistungsorganisationen mehr oder weniger übergestülpt werden (Hansen 1997): Ex-

perten definieren, etablieren und überprüfen die von ihnen selbst gesetzten Standards. Die Folge ist, daß hauptsächlich meßbare und überprüfbare Qualitätsstandards entwickelt werden, wie sich an den nach § 80 SGB XI zwischen Kostenträgern und Einrichtungen abzuschließenden „Gemeinsamen Grundsätzen und Maßstäben zur Qualität und Qualitätssicherung“ studieren läßt. Überprüfbare Standardbeschreibungen werden gegenüber der Ergebnisqualität überbetont, und ähnliches dürfte für die nach § 93 BSHG noch abzuschließenden Qualitätsvereinbarungen zu erwarten sein.

Vor diesem Hintergrund wird der Verbraucherschutz und die Verbraucherververtretung gerade für Menschen, die in stark problematischen und belasteten Lebenslagen in ihrer Konsumentensouveränität gefährdet sind, ein Thema von zunehmender Bedeutung für die Träger der Freien Wohlfahrtspflege, die als Leistungsersteller Interessenvertreter wie auch Dienstleister sind. Die Stärkung individueller Schutzrechte, die Festlegung einklagbarer Mindestnormen und formeller Beschwerdemöglichkeiten ist Aufgabe einer nutzerorientierten Qualitätssicherung.

Auf eine dritte Funktion, die man als „Brückeninstanz für freiwilliges soziales Engagement und bürgerschaftliche Aktivierung“ bezeichnen könnte, möchte ich im folgenden ausführlicher zu sprechen kommen.

4.3 Die Freie Wohlfahrtspflege: als „Brücke“ zwischen professionellen Diensten und bürgerschaftlichem Engagement

Parallel zu der beobachtbaren Ökonomisierung des Sozialsektors wird von Sozialwissenschaftlern auf spektakuläre sozialstrukturelle Trends verwiesen: Individualisierung, Pluralisierung von Lebensformen und Wertedifferenzierung sind die oft genannten Vokabeln. Danach drohen egoistische Interessen zunehmend die traditionellen

Wertorientierungen (Solidarität, Altruismus) zu überlagern, und die damit verbundene Erosion des Sozialengagements wird durch die Installierung marktförmiger Verfahrensweisen noch vorangetrieben.

Die soziale Arbeit gerät durch die Partikularisierung gesellschaftlicher Interessen (analog zum amerikanischen „pursuit of happiness“ - jeder ist seines Glückes Schmied) und die damit verbundene Entsolidarisierung in ein doppeltes Dilemma: sie verliert auf der einen Seite ihre spezifische gesellschaftspolitische Basis, die in der Fähigkeit zur Aktivierung sozialer Solidarität und Selbsthilfe immer wieder als Ideal formuliert wird (und als Leitbild in den Sozialleistungsgesetzen nach wie vor existiert), andererseits wird sie zur Überprüfung ihrer fachlichen und organisationsbezogenen Vorgehensweisen gezwungen, wobei nicht vorhandene oder behauptete Wertorientierungen, sondern Wirtschaftlichkeitsprinzipien den Maßstab der Fachlichkeits- und Wirkungsüberprüfung darstellen.

Es ist m.E. keineswegs zufällig, daß in einer Situation, in der ethische Prinzipien wie die Aufrechterhaltung von Solidarität zunehmend ökonomischen Nützlichkeitsabwägungen unterworfen werden, der ideologische Diskurs um den Zusammenhang von Individualisierung und Solidarität wieder enorme Konjunktur hat. Sowohl der Appell an die Pflichten des Staatsbürgers in der einschlägigen konservativen Rhetorik, etwa in dem Beschwören einer „Schutz- und Schicksalsgemeinschaft der Deutschen“ (Schäuble) als auch die moralischen Plädoyers für Zivilcourage und Gemeinsinn als unverzichtbare Bürgertugenden sind offensichtlich von dem Glauben geprägt, einer entsolidarisierenden Sozialpolitik ließe sich mit „Ethik-Tropfen, heißen Wir-Umschlägen und täglichen Einredungen auf das Gemeinwohl beikommen“ (Beck 1995, S. 10).

Es stellt sich damit die Frage, wie unter den restriktiven Bedingungen

einer entsolidarisierenden Sozialpolitik soziales Engagement und bürgerschaftliche Aktivierung überhaupt noch entfaltet werden können. Hier liegt m.E. zukünftig eine der wichtigsten Funktionen der Freien Wohlfahrtsverbände, die sich ja traditionell nicht als Dienstleistungsunternehmen sondern als Selbsthilfeverbände verstehen. Ich möchte dies im folgenden kurz begründen.

Alle uns vorliegenden empirischen Untersuchungen zu Selbsthilfe und freiwilligem sozialen Engagement (zuletzt Heinze/Bucksteeg 1996/ Wohlfahrt/Breitkopf 1996) zeigen, daß von einem Strukturwandel der Solidarität in der BRD gesprochen werden kann. Dieser zeichnet sich dadurch aus, daß sich Solidaritätspotentiale im Unterschied zu den Zeiten der Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen weit mehr in dezentralen und gering strukturierten Milieus als in politisch artikulationsfähigen oder sozialpolitisch berechenbaren Organisationsformen wiederfinden. Diese strukturelle Offenheit und Wahlfreiheit solidarischer Betätigung macht Prozesse der Selbstorganisation instabil und oftmals reichen die vorhandenen sozialen Ressourcen schon nicht aus, soziale Unterstützung autonom organisieren zu können.

Die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements ist damit stärker als je zuvor auf das Herstellen der Voraussetzungen und die Sicherung der Rahmenbedingungen von solidarischer Interessenbetätigung angewiesen. Soziale Handlungskon-

zepte, die auf mehr Partizipation und die Vitalisierung von Selbstgestaltungskräften setzen, müssen, um ein Beispiel zu nennen, zunächst einmal die Voraussetzungen dafür schaffen, daß in einem Stadtteil freiwilliges soziales Engagement überhaupt entwickelt und mobilisiert werden kann. Der notwendige Perspektivenwechsel hin zu mehr Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement ist damit zuallererst eine Aufgabe öffentlicher und kommunaler Sozialpolitik (einschließlich der Revision überholter fachpolitischer Förderprogramme) und läßt sich nicht durch eine Volkskampagne fürs Ehrenamt mit dem Ziel der Kompensation wegrationalisierter kommunaler Daseinsvorsorge erreichen.

Die Freie Wohlfahrtspflege hat damit ihre spezifische Aufgabe in der Vernetzung von Selbsthilfe, freiwilligem Engagement und professioneller Hilfe. Diese Brückenfunktion, die zukünftig noch an Bedeutung gewinnen wird, richtet sich nicht nur auf die Ausschöpfung der Potentiale der unterschiedlichen Formen bürgerschaftlichen Engagements, sondern auf die Verknüpfung und Integration der verschiedenen Aspekte der Arbeit von Freiwilligen-Zentralen, Seniorenbüros, Kontaktstellen, Wissens- bzw. Hobbybörsen, Patientenstellen/-läden, Nachbarschaftstreffe usw. Der Ausbau von Brückenfunktionen kann dabei einerseits dazu dienen, die Nutzer- und Konsumentenorientierung stärker in das professionelle System hineinzutragen, andererseits müssen die hierzu notwendigen politischen Rahmenbedingungen

gesichert werden. Insofern ist auch das Insistieren auf einer Politik, die sich nicht in symbolischer Rhetorik und wohlmeinender Anerkennung erschöpft, eine nicht zu unterschätzende Aufgabe für eine differenzierte und bedürfnisorientierte Engagementförderung.

Ich möchte es bei diesen wenigen Beispielen, die zeigen, daß auch und gerade in einem wettbewerblich organisierten Sozialsystem wertorientierte Strukturfragen zunehmende Bedeutung erlangen, belassen. Die Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege wird davon bestimmt sein, ob es ihr gelingt, den ökonomischen Transformationsprozeß zum Dienstleister mit einer Modernisierung ihrer Wertekultur zu verbinden, die durch Prinzipien der Offenheit, Transparenz und Partizipation bestimmt ist. Die Beobachtung, daß unter den Bedingungen eines ökonomisierten Sozial- und Gesundheitssystems auch non-profit-Organisationen dazu tendieren, das Wertesystem ihrer kommerziellen Konkurrenten zu übernehmen (Annas 1995), sollte zu denken geben. Demgegenüber formuliert das Motto dieses Kongresses - die Erneuerung der Solidarität - auch für die Träger und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege eine gesellschaftspolitische Alternative, den Zumutungen einer ausgrenzenden und marginalisierenden Sozialpolitik ein an sozialer Gerechtigkeit und bürgerschaftlicher Beteiligung orientiertes Wertesystem entgegenzusetzen.

Das Soziale im Umbruch Thesen von Hartmut Brocke Sozialpädagogisches Institut, Berlin

These 1

Ich befürchte gemeinsam mit anderen, daß mit der begonnenen Reduzierung von sozialstaatlichen Leistungsverpflichtungen eine einseitige und voreilige Demontage der sozialen Sicherungssysteme eingeleitet ist, die eine Entsolidarisierung und den Zerfall eines gesellschaftlichen Grundkonsenses zur Grundlage hat.

Die Zeichen für eine nationale und internationale Solidarität bei den gesellschaftlichen Grundübeln: Armut, Krankheit, Unwissenheit, Verwahrlosung, Wohnungslosigkeit und Arbeitslosigkeit zu einer praktischen Solidarität durch Teilen und Teilhabe am Wohlstand durch die gesellschaftlich Starken und Habenden mit den Schwachen und Armen einer sozialen Gemeinschaft stehen schlecht. Wir können bereits heute eine neue 3-Klassenstruktur beschreiben:

- Existenzgesicherte, die wirtschaftlich ausgesorgt haben, sei es durch einen ungefährdeten Arbeitsplatz, eine hohe Rente oder mit privatem Vermögen ausgestattet sind.
- Existenzgefährdete, die einen Arbeitsplatz haben, der aber nicht sicher oder

nur befristet bzw. untertariflich ist und jene, die allein saisonale Arbeitsverhältnisse finden können.

- Ausgegrenzte, die keinen Zugang zu regulären Arbeitsverhältnissen haben und von Alimentierungen oder Mindestrenten leben.

Alle traditionellen Sicherungssysteme beziehen sich auf das Modell der regelhaften Erwerbsbiographie. Wir haben aber festgestellt, daß immer weniger Beschäftigte das gleiche Volumen des Bruttosozialproduktes erwirtschaften als noch vor einigen Jahren. Dieser Trend scheint anzuhalten und durch die Rasanz bei der Entwicklung neuer Technologien, die Globalisierung

der Märkte und die neuen Kommunikationstechnologien noch verstärkt zu werden. Das gesellschaftliche Leitbild „Arbeit für alle“ ist zu einem Muster von zweifelhaftem Wert geworden. Der Versuch, die sozialen Sicherungssysteme nur zu reparieren oder deren Finanzierung durch Leistungskürzungen zu sichern, wird in überschaubarer Frist zu kurz greifen. Der Trend zur Deregulierung der klassischen Arbeitsgesellschaft und ihrer Sicherungssysteme von Sozial-, Alters- und Krankheitsrisiken schreitet fort. Er wird und hat zum Teil schon den „Mittelstand“ erreicht.

Dies alles wird möglicherweise den nachfolgenden Generationen als Muster ohne Wert erscheinen, an dem die „Alten“ wegen ihrer eige-



v.l.n.r.: Hartmut Brocke, Rainer Brückers

nen Versorgungssicherheit festhalten, grundsätzliche Reformen verhindern und dabei die Zukunftschancen der nachfolgenden Generationen mißachten. Hier bildet sich ein mögliches Konfliktpotential zwischen den Generationen.

Durch den Nachweis, daß das Brutto sozialprodukt der Bundesrepublik Deutschland heute von weniger Beschäftigten erwirtschaftet wird als früher, verliert das gesellschaftliche Leitbild von der Erwerbsgesellschaft und deren Ausrichtung der sozialen Sicherungssysteme auf die Vollbeschäftigung der erwerbsfähigen Bürgerinnen und Bürger eines Nationalstaates seit 1981 zunehmend seine ökonomischen Grundlagen. Dauerarbeitslosigkeit und der wachsende Sockel an Massenarbeitslosigkeit sind mit den traditionellen Instrumenten von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik nicht mehr aufzufangen. Wir müssen davon ausgehen, daß ein sehr grundsätzlicher Strukturwandel in unserer Gesellschaft bereits eingesetzt hat und daß dieser Strukturwandel auf nationalstaatlicher Ebene nicht aufzuhalten ist. Andere europäische Staaten haben auf diese Situation bereits reagiert und mit Erfolg versucht, einen gesellschaftlichen Konsens bei dem Umbau ihrer sozialen Sicherungssysteme in ihrer Gesellschaft herzustellen.

Daß wir heute in einer Gesellschaft des Umbruchs, des tiefgreifenden Strukturwandels leben, kann nicht geleugnet werden. Durch Politikversäumnisse, dem Festhalten an alten Politikritualen und dem furchtsamen Verleugnen notwendiger Reformen wird die Lage verschlimmert. Diagnose - Reformstau in folgenden Bereichen:

- Die Sozialsysteme zerbrechen an den versicherungsfremden Lasten, sie sind gegen die Folgen andauernder Massenarbeitslosigkeit nicht geschützt. Eine solche Korrektur würde auch die Lohnnebenkosten erheblich reduzieren.

- Der öffentliche Dienst muß umgebaut und seine milliardenschweren Pensionslasten abgeschmolzen werden, sonst sind sie nicht mehr bezahlbar.
- Das Steuersystem muß erneuert werden, zumindest muß die Durchforstung des Dschungels der Steuervergünstigungen zusammen mit einer Verringerung der ebenso schädlichen Finanzhilfen mit Subventionscharakter erfolgen, damit die Steuersätze und die Belastungen mit Abgaben insgesamt auf breiter Front gesenkt werden können.
- Unser Bildungssystem, insbesondere die Schule muß die Kinder und Jugendlichen auf die neuen Herausforderungen vorbereiten, die Berufsbildung das Umlernen lehren.
- Die Hilfesysteme brauchen Transparenz und Bürgernähe, mehr Beteiligungsrechte und die Förderung von Eigeninitiative, Selbsthilfe und Subsidiarität.
- Es braucht darüber hinaus eine neue Lohnpolitik, denn es muß dann Geld auf dem Konto sein, wenn große Investitionen anstehen für Familie, für Kinder und Ausbildung und nicht erst, wenn der Arbeitnehmer kurz vor der Rente steht.

Die von Prof. Wohlfahrt und anderen vorgetragenen „Erosionen des Sozialstaates“ hin zu einem „Wettbewerbsstaat“ unter direkter Einbeziehung des Jugend-, Sozial- und Gesundheitsbereiches sind weitreichend und bereits soweit fortgeschritten, so daß der korporative Staat und das Subsidiaritätsprinzip der Wohlfahrtspflege akut gefährdet ist. Es stellt sich nicht die Frage ob wir uns am Umbau des Sozialstaates Bundesrepublik Deutschland beteiligen wollen, sondern ob wir aktiv und gestaltend in den bereits strukturell wirkenden Veränderungsprozeß eingreifen oder ohne uns ablaufen lassen.

These 2

Die Wohlfahrtspflege steht vor einem Scheidepunkt. Entweder will sie an der Subsidiarität und der Verfaßtheit des Gemeinwohls festhalten oder sie gibt ihn in eine sich rasant entwickelnden Dienstleistungsmarkt als Alternative zu unseren Zweckbetrieben.

Die empirischen Studien von Prof. Wohlfahrt und anderen zeigen, wie weit die zweite Alternative sich bereits entwickelt hat. Das weltanschaulich-pluralistische Vorrangsprinzip droht zu reinen Wirtschaftlichkeitsunternehmen zu mutieren und führt zu bloßen Vertragsbeziehungen mit „beliebigen“ Anbietern.

Die Armut der Städte und Gemeinden und deren Bemühungen im Rahmen von Verwaltungsreformen der Finanznot Herr zu werden treiben diesen Prozeß weiter voran.

In dem Bestreben, Verwaltungsreformen durchzuführen und der sich daraus ergebenden Diskussion um die sog. neuen Steuerungsmodelle, wird nicht nur die Verwaltung dazu aufgefordert, sich an betriebswirtschaftlich orientierten Management- und Marketingstrategien auszurichten. So erfrischend und sinnvoll die Fragen nach dem Sinn und Zweck, dem Kosten-Nutzen-Verhältnis, dem „Produkt“ als einer Beschreibung von sozialer Arbeit als Dienstleistung auch ist, konnten sie nicht der Gefahr ausweichen, den Status einer gesellschaftskulturellen Metapher anzunehmen und den Ein- und Druck zu verfestigen, daß diese Strategien in der Gefahr sind, sich zu verselbständigen und nicht als bloße Hilfsmittel für die Ziele der Jugend- und Sozial- und Gesundheitshilfe fungieren.

Neue Steuerungsmodelle sind nicht dazu gedacht, ungelöste Probleme von der politischen oder fachpolitischen Ebene durch Delegation nach unten wegzudrücken. Wenn Einsparzwänge bei der Diskussion um neue Steuerungsmodelle dominieren, ist nicht etwa das bestehen-

de Sozial- und Jugendhilfeinstrumentarium, sondern vielmehr die Politik die entscheidende Schwachstelle in den Modellen der neuen Steuerungen. Die entscheidendere Frage ist, welche Sozial- und Jugendpolitik denn in den nächsten Jahren angezielt wird und welche Instrumente hierfür eher und welche weniger geeignet sind.

Städte und Gemeinden bedürfen deshalb nicht nur der Kritik, sondern auch unserer Hilfe, wenn immer mehr Soziallasten ohne Finanzausgleich auf diese abgeschoben werden.

These 3

Aus meiner Sicht sollte die Wohlfahrtspflege an dem Prinzip der Subsidiarität festhalten und sich aktiv in die Gestaltung dieser Prozesse einmischen.

Interessant ist, daß auf der Ebene der Europäischen Kommission die Diskussion in eine Richtung, „Die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa“ (Federführung Generaldirektion XXIII) führt.

Der Bericht stellt fest:

„Diese Einrichtungen spielen eine wichtige Rolle in fast allen Gebieten sozialer Tätigkeit. Sie leisten einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zu aktiver Staatsbürgerschaft und zur Demokratie; sie stellen ein weites Spektrum von Diensten zur Verfügung, spielen eine wichtige Rolle im Bereich des Sports, vertreten die Interessen der Bürger gegenüber verschiedenen öffentlichen Behörden und haben eine wichtige Funktion bei der Förderung und Wahrung der Menschenrechte sowie eine entscheidende Rolle in der Entwicklungspolitik.“ „Gemeinnützige Vereine fördern ein Solidaritäts- und Bürgerbewußtsein und stärken damit die Grundfesten unserer Demokratie. Angesichts der nunmehr vor der Europäischen Gemeinschaft stehenden Herausforderung, besonders in den verschiedenen Ländern

Ost- und Mitteleuropas, waren diese Funktionen noch nie so lebenswichtig wie heute.“

Die Kommission kommt zu dem Schluß:

„Es ist jetzt dringend erforderlich, daß die staatlichen Stellen ihren vertikalen Ansatz ergänzen und sich ernsthaft horizontalen Fragen zuwenden, die den gesamten Sektor betreffen, um dann geeignete politische Maßnahmen entwickeln zu können.“ Für eine geeignete Maßnahme hält die Kommission u.a. die Prüfung der Frage, in welchem Umfang rechtliche Rahmenbedingungen geklärt und angepaßt werden müssen. Die sollte sich beziehen auf das Vereins- und Stiftungsrecht, die steuerrechtlichen Grundlagen und Wettbewerbsregeln. Darüber hinaus müsse der Staat für die „finanzielle Gesundheit“ des Sektors sorgen. Die Beziehungen zwischen den gemeinnützigen Vereinen und den staatlichen Stellen müssen klarer definiert werden, und es müssen neue Partnerschaften eingegangen werden. (Zitiert nach BBJ-EU-News Nr. 18/1997)

These 4

Das Einlassen auf „Marktbedingungen“ verändert die spezifische Qualität sozialer Angebote und die Stellung der Wohlfahrtsverbände.

Soziale Arbeit orientiert sich an folgenden Standards:

- Prävention
- Dezentralisierung und Regionalisierung
- Alltagsorientierung
- Ganzheitlichkeit
- Integration und Normalisierung
- Partizipation
- Lebensweltorientierung.

Im Rahmen dieser strukturellen Vorgaben soll die Fähigkeit gesichert werden, dem Hilfe- und Ratsuchenden nach BSHG und KJHG an einer Stelle die nötige Auskunft und Hilfe zu geben. Dies erfordert aber eine Integration unterschiedlicher Aufgaben und Funk-

tionen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im unmittelbaren Klientenkontakt. Der Bereich der zwischenmenschlichen Interaktion verträgt nur begrenzt die gewünschte „Produktivitätsverbesserung“ der Jugendhilfe in Form von Spezialisierung, Standardisierung, restriktiven Verhaltensvorschriften, Detailkontrollen usw. Es besteht die Gefahr, daß die analytische Zergliederung der stark subjektiv und situativ geprägten Interaktion des Hilfeprozesses selbst zum Problem wird.

Eine besondere Qualität des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und des Bundessozialhilfegesetzes ist die Bedarfsorientierung der Sozial- und Jugendhilfe im Rahmen der Hilfeplanung und die im Gesetz verankerte partnerschaftliche Zusammenarbeit freier und öffentlicher Träger. Die Propagierung von „marktorientierten Hilfestrategien“, von Ausschreibung und Angebot und Nachfrage verkennt, daß im Sozial- und Jugendbereich kein wirklicher Markt herrscht. Verträge, Zuwendungsbescheide etc. schließt nicht der Endverbraucher, sondern der freie Träger mit dem öffentlichen Träger (wenn nicht der öffentliche Träger Bedarfsermittler und Anbieter in einer Person ist).

Der hilfesuchende Bürger ist kein klassischer Kunde, sondern Klient. Der Klient als mündiger Verbraucher von sozialer Dienstleistung ist eine Fiktion, die einerseits eine Zielprojektion darstellt, andererseits aber auch in den Fällen zukünftig nicht zu erreichen ist, wo Gebrechlichkeit, Entwicklungsstand, soziale Herkunft oder Milieu gerade diese Fähigkeit zu selbstbewußtem Handeln und Entscheiden nicht (oder noch nicht) hat lernen lassen. Ein wesentlicher Teil des Aushandelns von Angebot und Nachfrage wird Bestandteil der Beziehung zwischen öffentlichen und privaten Trägern der Sozial- und Jugendhilfe bleiben. Trotz dieser Einschränkungen kommt der Stärkung der Stellung des „Endverbrauchers“ sozialer Hilfe- und Beratungsangebote aus

der Sicht der Stiftung SPI eine herausragende Bedeutung zu.

Als problematisch empfinde ich den „Trend“ der öffentlichen Träger, unter dem Zwang von Einsparungsvorgaben, dem Gebot der weltanschaulich-pluralistischen Träger- und Angebotsvielfalt, wie der Wahlfreiheit der Hilfe- und Ratsuchenden Modelle der „Grundversorgung“ gegenüberzustellen, bei denen dann jeweils nur ein Angebot, z.B. Erziehungs- und Familienberatungsstelle, für einen relativ großen Einzugsbereich aufrechterhalten wird.

Aus meiner Sicht gibt es hier auf beiden Seiten einen Bedarf an der Entwicklung gemeinsam getragener Steuerungsmodelle im Sinne der Forderungen nach:

- Angebotsvielfalt,
- Auswahlprinzip der Betroffenen,
- Stärkung der Selbsthilfekräfte,
- Bedarfs- und Ergebnisorientierung sozialer Hilfeleistungen,
- Ergebnisorientierte Überprüfung der Hilfeleistungen,
- Sicherstellung von fachlichen Standards und nicht zuletzt der
- Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der Hilfeangebote (Kosten-Nutzen-Verhältnis) wie der betriebswirtschaftlichen Überlebensfähigkeit der freien Trägerstruktur.

Ein reines Wirtschaftsunternehmen ist allein auf Rentabilität ausgelegt. Bei einem Unternehmen, welches ausschließlich gemeinnützige Zwecke verfolgt, kann die Frage nach der Rentabilität keine vordergründige Rolle spielen. Hier steht die Bewertung des gesamten Nutzens, der nicht aus der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung ableitbar ist, im Vordergrund. Wirtschaftliches Handeln kann deshalb nur danach bewertet werden, ob der gemeinnützige Zweck mit dem geringstmöglichen Aufwand erreicht wird.

These 5
Das Einlassen (und Mitmachen) auf die Prinzipien der sich entwickelnden marktorientierten sozialen Dienstleistungen gefährdet die Gemeinnützigkeit.

Der § 65 Nr. 3 AO lautet:
„Ein Zweckbetrieb ist gegeben wenn...

3. der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb zu nicht begünstigten Betrieben derselben oder ähnlicher Art in nicht größerem Umfang in Wettbewerb tritt, als es bei Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke unvermeidbar ist.“

Der Anwendungserlaß zur AO ergänzt zu § 65:

„Der Wettbewerb eines Zweckbetriebes zu nicht begünstigten Betrieben derselben oder ähnlicher Art muß auf das zur Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke unvermeidbare Maß begrenzt sein. Unschädlich ist dagegen der uneingeschränkte Wettbewerb zwischen Zweckbetrieben, die demselben steuerbegünstigten Zweck dienen und ihn in der gleichen oder ähnlicher Form verwirklichen.“

Die unabhängige Sachverständigenkommission zur Prüfung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts formuliert zutreffend den Zweck der Vorschrift folgendermaßen:

„In § 65 AO geht es darum, einen Wertungs- und Zielkonflikt zu lösen: Auf der einen Seite soll das Gemeinwohl möglichst gefördert werden; auf der anderen Seite soll die Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts möglichst nicht geopfert werden, sollen Wettbewerbsverzerrungen möglichst vermieden werden.“

Und weiter:

„Besteht indessen ein Wettbewerb zwischen gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern und tragen die Betriebe beider Bereiche in ähnlicher Weise durch ihre Leistungen

zum Gemeinwohl bei, so fehlt es an einer Legitimation für eine Ungleichbehandlung. Eine solche wäre willkürlich und verstieße ohne Rechtfertigung gegen das Gebot der Wettbewerbsneutralität und damit gegen den Gleichheitssatz. Nach Auffassung der Kommission sind daher wirtschaftliche Geschäftsbetriebe, die zu einer Beeinträchtigung gewerblicher Wettbewerber führen können, von der Steuervergünstigung auszuschließen.

... Die Vergünstigung für wirtschaftliche Geschäftsbetriebe gemeinnütziger Körperschaften hat nur insoweit ihre Berechtigung, als diese Tätigkeit eine zusätzliche Förderung des Gemeinwohls darstellen kann. Das trifft dann zu, wenn die wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe im Verhältnis zu gewerblichen Anbietern ein qualitatives oder quantitatives Mehr an Gemeinwohl produzieren. Das ist namentlich dann der Fall, wenn sich das Angebot von Gütern oder Leistungen wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe wesentlich von demjenigen gewerblicher Anbieter unterscheidet. Je mehr sich aber Art und Weise des Güterangebots und der Leistungserstellung gleichen, desto weniger ist eine steuerliche Vergünstigung im Hinblick auf den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität der Besteuerung zu rechtfertigen.“

These 6
Suche nach neuen Bündnispartnern in der Wirtschaft

Im Bereich der Wirtschaftswissenschaft sind Signale zu vernehmen, daß der wirtschaftliche Erfolg eines Nationalstaates neben den Faktoren wie Kosten der Arbeitskraft, Kapital oder Stand der Technologie, auch der Grad des Vertrauens der Bürger in ihre Gesellschaft ein Kriterium für den wirtschaftlichen Erfolg, für Wohlstand und Wettbewerbskraft als Bestimmungsfaktor wirkt. Aus direkten Gesprächen mit Vertretern der Wirtschaft weiß ich, daß sich innerhalb der Unterneh-

men, ihrer Leitungen und Aufsichtsgremien ein neues Bewußtsein von zunächst ökologischer und jetzt auch verstärkt sozialer Verantwortung in Richtung einer aktiven Beteiligung entwickelt. Das traditionelle Konzept der Beteiligung über mildtätige Spenden und des Sponsorings in traditionell staatsfernere gesellschaftliche Bereiche wie dem Sport oder der Kultur, wird als unbefriedigend und nicht ausreichend betrachtet. Nicht zuletzt deswegen, als sie konstatieren müssen, daß nicht wie bisher einem verarmten Staat (Bund, Land, Kommune) die Beseitigung aller sozialen Folgeerscheinungen von „Marktwirtschaft pur“ allein aufgebürdet werden kann und die so mitverursachte Höhe der Sozialkosten ihre Wettbewerbschancen mindert. Die sinkende Konsumfähigkeit breiter gesellschaftlicher Schichten bereitet der Wirtschaft ebenfalls Sorgen, da der Umsatz von Waren und Dienstleistung bekanntlich an die Kaufkraft des Nachfragers gebunden ist. Hier verändern sich traditionelle Märkte zu ihrem Schaden. Sie äußern allerdings gleichzeitig eine tiefe Skepsis gegenüber den Vertretern von Politik und sozialer Arbeit und deren Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit. Sie fürchten eine neue wirtschaftsfeindliche „Regelungswut“ genauso, wie wir die ersatzlose „Deregulierung“ erreichter sozialer Errungenschaften.

Symptomatisch „gestört“ ist die gesellschaftliche Diskussion um den Mißbrauch von sozialen Leistungen. Während die eine Fraktion den Mißbrauch Einzelner als beispielhaft für den insgesamt „verrotteten Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet, antwortet die andere Fraktion mit dem Hinweis auf den Mißbrauch von z.B. Steuerbetrag der vermögenden Stände und Unternehmen und erklärt den vereinzelt Mißbrauch von Sozialleistungen als läßliches Problem, deren Beseitigung in keinem vernünftigen Aufwand zum möglichen Betrug stünde.

Nicht nur aus meiner Sicht müssen Brücken zur Wirtschaft bzw. zu

Schlüsselunternehmen gebaut werden und deren Unverständnis für soziale Zusammenhänge aufgeklärt werden. Allzu oft erfahre ich von Gesprächspartnern aus der Wirtschaft, daß sie den Vertretern der „Sozialbranche“ zuschreiben, ihr Kriterium für soziale Gerechtigkeit sei eine Karikatur von Sozialstaat, der den Menschen die Verantwortung für ihren alltäglichen Lebensunterhalt, für die Entfaltung ihrer Persönlichkeit und für ihre private Daseinsvorsorge im Normalfall abnimmt.

Selbstkritisch müssen wir Wohlfahrtsmenschen hinzufügen, daß wir selbst es oft versäumt haben, hier für die notwendige Klarheit zu sorgen. Auch unser Ziel in der Gesellschaft ist nicht die Totalversorgung der Bürger, sondern die Gewißheit, daß jedem Menschen in Deutschland ein Leben frei von Armut und Not möglich ist und dieser Grundsatz nicht durch eigene Schuld verwirkt werden kann. Da, wo Eigeninitiative, Eigenverantwortung im Rahmen von sozialen Hilfe- und Beratungsangeboten nicht gefördert, sondern unbeachtet bleibt oder sogar eingeschränkt werden, ist dringend Abhilfe erforderlich. Sprechen wir den jeweiligen Repräsentanten der Wirtschaft und ihren Vertretern im politischen Raum von Parteien und Verbänden von vornherein die Bereitschaft und Fähigkeit ab, dieses soziale Leitbild mit uns zu teilen, kann jeglicher Versuch zur Kooperation gestört eingestellt werden.

Warum gewöhnen wir uns nicht die gemeinsame Haltung an, daß jeglicher Mißbrauch als solcher auch bezeichnet wird und abgeschafft gehört? Erst dann ist die Grundlage geschaffen, gemeinsam darüber zu verhandeln, was wir als Verstoß gegen den Bestand des sozialen Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland betrachten und geändert werden muß. Auch auf die Gefahr hin als naiv und gutgläubig eingeschätzt zu werden, halte ich eine neue Kooperation zwischen Wirtschaft und sozialer Arbeit nicht

nur für sinnvoll und erforderlich, sondern auch für möglich und mangels Alternativen auch für nötig.

These 7
Eine wesentliche Bedingung von neuen Bündnissen und der Glaubwürdigkeit in der politischen Auseinandersetzung ist die selbstkritische Analyse der eigenen Arbeit.

Wer sich auf die Kooperation mit „Kauf- und Geschäftsleuten“ einläßt, wird die Fragen nach dem Aufwand, dem Nutzen und den Kosten sozialer Arbeit nicht ausweichen können. Die Instrumente sozialer Arbeit müssen in ihrem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen neu bewertet werden. Daß soziale Hilfeprozesse ihrem Wesen nach immer Interaktionsprozesse sind, darf dabei ebensowenig unberücksichtigt bleiben, wie das Wissen um die Kraft der Veränderung von nachhaltig veränderten Rahmenbedingungen, als Bestandteil von sozialen Hilfeleistungen.

Aus meiner Sicht ist durch die schleichende staatliche Vergesellschaftung der Bereich der sozialen Arbeit tendenziell der Versuchung erlegen, neue soziale Probleme und Ungerechtigkeiten ohne weitere Umstände dem „öffentlichen Bereich“ zuzumessen und von dort Abhilfe zu verlangen. Dabei haben wir auch mangels anderer Partner, gewollt oder ungewollt, einem Staatsverständnis zugearbeitet, welches tatsächlich für alle Lebensumstände im Sinne des Regelungsbedarfs, wie der Finanzierung der Lösung der Probleme, herangezogen werden darf. Auch wenn es in der Sozialbranche „politisch nicht korrekt ist“ es zuzugeben, kennen wir alle Fälle aus unserer Arbeit, wo die Aufrechterhaltung des Status Quo einer sozialen Notlage durch staatliche Leistung, auch wenn sie über einen freien Trägern angeboten wird, erst möglich (und möglicherweise konserviert) wird. Daß sich daraus auch eine veränderte Anspruchs- und Lebenshaltung der

Betroffenen entwickeln kann und nachweisbar auch entwickelt, liegt auf der Hand.

Öffentliche Hilfe (wie jede private Hilfe auch) wird dann zum Problem, wenn sie neue Abhängigkeiten und Lethargie fördert und eine Anspruchshaltung sich entwickeln läßt, welche den persönlichen Anteil und eigene Verantwortung für die jewei-

lige Lage leugnen oder verdrängen hilft. Wird der Hilfesuchende dabei fast reflexhaft in den Status eines Opfers von herrschenden Verhältnissen definiert und nicht seine eigene Verantwortung eingefordert, kann Hilfe nicht zur Selbsthilfe führen. Diese Klarstellung und Selbstkritik setzt den Grundkonsens: „Jedem Menschen in Deutschland ist ein Leben frei von Armut und Not

möglich und kann diesen Anspruch auch nicht durch eigene Schuld verwirken“ nicht außer Kraft, sondern hilft ihn zu erneuern.

These 8
Es ist (nicht erst seit heute) alles bekannt, jetzt muß gehandelt werden.

Anlage zu den Thesen

1. Die von der AWO-Stiftung SPI entwickelten Leitbilder sozialer Arbeit

- Jeder Mensch ist in seiner Würde verletzt, wenn er sich und seine Angehörigen nicht ernähren, kleiden und behausen kann, sondern dauerhaft auf fremde (öffentliche und private) Hilfe angewiesen ist. Er leidet darunter und strebt danach, diesen würdelosen Zustand zu beenden. Wird ihm diese Selbstständigkeit dauerhaft verwehrt, zerbricht seine Persönlichkeit.
- Wir bestätigen ausdrücklich das subsidiäre Leitbild, daß jeder Mensch für sich und seine Angehörigen selbst verantwortlich ist und bleibt. Alle Hilfsstrategien müssen sowohl darauf ausgerichtet sein, den Hilfe- und Ratsuchenden in der Wahrnehmung dieser Verantwortung zu fördern und zu fordern, wie die nächst größeren Beziehungskreise aktiv in die Hilfeangebote einzubeziehen, sie zu fördern und zu fordern.
- Der Wohnung und dem Wohnort kommt eine herausragende Bedeutung in der Persönlichkeitsfindung in einer Beziehungsnahme zur Umwelt zu. Die Wohnung ist räumlicher Mittelpunkt, Schutz- und Entfaltungsraum zugleich. Im Besonderen ist die Wohnung für die Qualität des Sozialisationsprozesses der Kinder und Jugendlichen, für die Regeneration von Familienmitgliedern, sowie für die Qualität ihres Zusammenlebens maßgeblich. Das regelmäßige Einkommen aus eigener Erwerbsarbeit ist, zusammen mit der bezahlbaren Wohnung, die Grundvoraussetzung für das Anrecht der sozialen Teilhabe an der Gesellschaft.
- Jede Strategie der Hilfe für Selbsthilfe muß aus der Sicht des SPI zwingend einen aktiven Part der Selbsthilfe des Betroffenen beinhalten. Soziale Arbeit muß sich von dem karitativen „Sozialkellnertum“ endgültig verabschieden oder anders ausgedrückt: Nur wer bereit ist, zur Verbesserung seiner eigenen Situation selbst beizutragen, bekommt geholfen. Dieser Beitrag muß in einem Prozeß ausgehandelt und verbindlich vereinbart werden.
- Jedes Hilfeangebot muß ein genau definiertes und mit dem Betroffenen abgestimmtes Ergebnis beschreiben und einen genau definierten und für die Betroffenen erkennbaren Beginn wie ein zeitliches Ende haben. Ungenaue und unbefristete Hilfeangebote verführen zur Versorgungshaltung und Delegation von Verantwortung.
- Menschen fühlen sich für sich und ihre Umgebung verantwortlich, wenn sie auch tatsächlich über sich und ihr Umfeld bestimmen können. Soziale Integrationsmaßnahmen müssen deshalb in ihrem Kern Aneignungs- und Partizipationsmaßnahmen sein. Dabei ist darauf zu achten, daß das direkte Wohnumfeld, welches als das eigene identifiziert wird, sehr viel kleiner ist, als die Planentwürfe und Gliederungen der Stadtplaner ausweisen, nämlich nicht mehr als ca. 300 Meter im Umkreis um die eigene Wohnung.
- Soziale Probleme in Stadtquartieren, etwa Nutzungskonflikte, lassen sich nicht durch soziale Arbeit harmonisieren, sie sind nur durch ein räumlich entzerrtes Angebot für die jeweilige Nutzergruppe zu entschärfen. Es ist darauf zu achten, daß dabei keine Nutzergruppe benachteiligt wird. Das SPI geht nach dem Motto vor: Alle, so wie sie sind, sind herzlich willkommen!
- Keine der beteiligten Fachressorts oder Fachdisziplinen hat bei der Planung von sozialen

Integrationsprozessen Vorrang. Die Vertreter der jeweiligen Disziplinen, verstärkt durch die Vertreter der entsprechenden Fachbehörden, müssen sich daran gewöhnen, in einen Diskurs unter Einbeziehung der Betroffenen einzutreten. Bestehende Beteiligungsverfahren müssen den Charakter der formalen Prozedur oder den des bloßen Bürgerplebiszits verlieren und zu einem gemeinsamen Bildungs- und Aufklärungsprozeß benutzt werden. Partizipation ist kein so-

zialpädagogischer Trick, sondern Zeichen einer aufgeklärten demokratischen Alltagskultur.

- Wir Fachleute müssen uns davor hüten, etwas zu Ende oder gar perfekt zu machen. Das betrifft sowohl das Bild, welches wir uns von den Mietern, Jugendlichen usw. machen, wie die Vorstellung, wie eine Wohnsiedlung beschaffen oder eine Lebenskarriere verlaufen sollte. Wie wir den Menschen zugestehen, daß sie in der Lage und unter be-

2. Paradigmenwechsel:

Beispiele zur Diskussion gestellt

2.1 Arbeitslosigkeit

Es ist mittlerweile Konsens, daß es sinnvoller ist, nicht Arbeitslosigkeit zu finanzieren, sondern die Arbeit selbst. Wir kennen alle das Beispiel aus den Niederlanden, daß dort ein junger Erwachsener maximal 6 Monate einen Geldtransfer erhält. Danach bekommt er, wenn er sich nicht selbst versorgt hat, eine Arbeit, ggf. berufliche Qualifizierung oder eine Lehrstelle angeboten, die er auch annehmen muß. Der Geldtransfer wird zu diesem Zeitpunkt auf jeden Fall eingestellt. Er bekommt nichts mehr, außer Arbeit und das Entgelt dafür. Diese Arbeit wird ihm, wenn sie nicht auf dem Arbeitsmarkt zu finden ist, im Rahmen der staatlichen Hilfssysteme notfalls extra eingerichtet. Arbeitslose in den Niederlanden bekommen zeitlich befristet eine Übergangsförderung. Ist die Frist verstrichen, müssen sie die Arbeit annehmen, die ihnen angeboten wird. Das Kriterium der „Zumutbarkeit“ ist in den Niederlanden unbekannt. In den Niederlanden gibt es eine gesetzliche und steuerfinanzierte Grundsicherung. So können Arbeitsstellen auch im Teilzeitbereich angeboten werden, ohne daß der Betreffende in die Armut abgleitet. Wichtig ist den Niederländern, daß der Arbeitslose nicht beschäfti-

gungslos bleibt und alles anzunehmen hat, wenn er sich nicht selbst kümmert.

Arbeitslosigkeit ist in der Bundesrepublik Deutschland der entscheidende Armutsfaktor geworden. Die Arbeitslosen müssen zunehmend ihre Existenz über Sozialhilfe bestreiten. Die Sicherungssysteme (Arbeitslosenversicherung und Bundessozialhilfegesetz) greifen nicht ineinander. Durch restriktivere Anspruchsregelungen wird das Problem der Arbeitslosigkeit in die Sozialhilfe verschoben. Da kein Arbeitsplatz vermittelt wird, beschränkt sich die Hilfe auf die Auszahlung von Unterhaltsmitteln. Beide Systeme versagen. Das Ergebnis ist für den Einzelnen unwürdig und für die Gesellschaft teuer.

Das gesellschaftliche und soziale Problem liegt bei diesem Verfahren darin, daß Sozialhilfe im Gegensatz zu ihrem ursprünglichen Zweck einer vorübergehenden Hilfe, für die überwiegende Zahl der Sozialhilfeempfänger zur Regelfinanzierung geworden ist und die Allgemeinheit und der arbeitslose Sozialhilfeempfänger dokumentiert bekommen, daß man etwas (wenn auch wenig) bekommt, wofür man nichts tun muß. Die Verantwortung für die eigene Existenz, wie die der

stimmten Umständen auch bereit sind, sich zu verändern, sollte ein Hilfeprozeß aber auch eine Siedlung, ein Wohnort mit den sich veränderten Bedürfnissen wachsen können. Beispiel: Aus einer Kita sollte ein Jugendclub, eine Disco, ein Bürgercafé oder Altentreff werden können; Verkehrsberuhigung braucht kein Beton und der Kinderspielplatz keine Gestaltung, dessen Umbau so teuer wie der Neubau ist.

im Haushalt lebenden Angehörigen, wird bei andauernder Hilfebedürftigkeit delegiert. Hier müssen Hilfsstrukturen geschaffen werden, die eindeutige Erwartungen an die Selbstverantwortung stellen, Beratungs- und Arbeitsangebote vorhalten und positive wie negative Sanktionsmöglichkeiten schaffen, ohne das der verfassungsrechtliche Grundsatz: „Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden“ gebrochen werden müßte.

2.2 Sozialraummanagement

Armut, Arbeitslosigkeit, soziale Probleme, Obdachlosigkeit haben die Eigenschaft, sich an bestimmten Standorten zu konzentrieren. Dort, in den sogenannten „sozialen Brennpunkten“ oder „schlechten Wohngebieten“ verdichten sich soziale Problemlagen, während die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe der Bewohnerinnen und Bewohner in Wirtschaft und Politik wegen hoher Arbeitslosigkeit, relativer Armut, mangelnder Perspektive und materieller Absicherung gering und überproportional häufig anzufinden ist. Es ist deswegen sinnvoll und mittlerweile in der Jugendhilfeplanung Standard, bestimmte Stadtteile oder Gebiete als Sozialräume zu begreifen. Betroffen von

den genannten Defiziten und Tendenzen sind Stadtteile bzw. Sozialräume mit besonderem Erneuerungsbedarf, die durch meist hoch verdichtete, einwohnerstarke Stadtteile, die im Hinblick auf die Einkommensstruktur sowie ihre Milieus und Mentalitäten den baulichen Bestand, die Qualität der Wohnung, des Wohnumfeldes, der Umwelt sowie im Hinblick auf das Arbeitsplatzangebot erhebliche Defizite aufweisen. Die traditionellen Instrumente der städtebaulichen Erneuerung solcher Stadtteile scheitern entweder, weil ein Sicker-effekt durch Nachzug anderer Wohnbevölkerung ausbleibt oder aber führen zur Vertreibung der bisherigen Bewohner und zur neuerlichen Konzentration an einem anderen Ort. Das von Wohnungswirtschaft und Kommunalpolitikern geforderte Ideal der sozialen Durchmischung von Wohnbeständen, ist gemessen an der Realität, eine Fiktion.

Es ist unbestritten, daß der Wohnung als dem räumlichen Mittelpunkt als Schutz und Entfaltungsraum eine herausgehobene Bedeutung zukommt, im besonderen jedoch für die Qualität des Sozialisationsprozesses der Kinder und Jugendlichen für die Möglichkeit der persönlichen Entfaltung und der Regeneration von Familienmitgliedern sowie für die Qualität ihres Zusammenlebens maßgeblich ist. Daraus wird deutlich, daß die Vielschichtigkeit der individuellen, sozialen und materiellen Problemlagen mit der Vielschichtigkeit der wohnungswirtschaftlichen Ausgangslage der sozialen Infrastruktur, der Wirtschaftskraft und der Arbeitsplatzangebote im Gebiet aufeinander bezogen ist. Die Idee des Sozialraummanagements setzt hier an und versucht, einen integrierten, ressortübergreifenden Stadtentwicklungsprozeß in Gang zu setzen. Die Komplexität der Probleme der betreffenden Stadtteile überfordert strukturell die damit befaßten Ressorts. Die neue Qualität des Sozialraummanagements liegt nicht in einem erneuten oder

verfeinerten methodischen Ansatz von ressortübergreifender Planung, sondern in der Mobilisierung der Betroffenen zur Beteiligung an der gemeinschaftlichen Aufgabe. Ohne direkte Kooperation der Handelnden im betreffenden Stadtteil ist keine integrierte Stadtentwicklung zu bewerkstelligen. Die Vorhaben müssen deshalb eine Verknüpfung der Aktivitäten zwischen den einzelnen Ressorts wie den im Stadtteil befindlichen Organisationen befördern. Dabei ist es zwingend erforderlich, die Vorortstrukturen der Bewohnerschaft, der Gewerbetreibenden wahrzunehmen, mit ihnen Formen von Teilnahmeverfahren zu entwickeln und sie in die mit dem Vorhaben verbundenen Entscheidungsprozessen einzubeziehen.

Diese spezifische Qualität des Stadtteilmanagements wird mit der Strategie einer gezielten Gegensteuerung durch einen gebündelten Mitteleinsatz zusammengebracht. Durch den gezielten Mitteleinsatz verschiedener Ressourcen soll ein Kumulations- und Synergieeffekt erzielt werden, der eine breite, schnell wirksame und kontinuierliche Situationsverbesserung, die darüber hinaus noch von den Bewohnern gewollt und mit befördert wird, herbeiführen.

Die zur Umsetzung dieser bewohnergetragenen Sozialraumstrategien erforderlichen organisatorischen Strukturen, die sowohl eine lokale wie überörtliche Anbindung aufweisen müssen, können nicht vorab festgelegt werden. Voraussetzungen eines solchen Handlungsmodells können gleichwohl vorab definiert werden.

- Es bedarf eines erklärten politischen Willens, ein solches Sozialraummanagement zur Lösung gebietsbezogener Probleme durchzuführen (und die Mittel dafür bereitzustellen bzw. die administrativen Voraussetzungen zu schaffen, bestehende Programme und Förderstrukturen gebietsbezogen zu bündeln).

Dieser politische Wille muß dabei antizipieren, daß im Rahmen der verschiedenen Teilnahmeverfahren (Teil-)Lösungen erst erarbeitet werden müssen (offene Verfahrensweisen) und keine im Gebiet lebende oder arbeitende Gruppierung ausgeschlossen ist (alle die da sind, sind herzlich willkommen).

- Der prozeßorientierte stadt-räumliche Prozeß bedarf einer professionellen (intermediären) Begleitung und Moderation des Gesamtverfahrens, wie der professionellen Organisation der erforderlichen Teilnahmeverfahren (meist in Form von Informations- und Kontaktbüros vor Ort, die auch die erforderliche Infrastruktur für die Bürgergruppen zur Nutzung anbieten).
- Die Einrichtung einer Steuerungs-/Lenkungsgruppe in der als Kern Vertreter der lokalen Behörden, der Wohnungswirtschaft mit wesentlichem Bestand im Gebiet, Vertreter von fördernden Ämtern (z.B. Wohnumfeld/Stadtentwicklung), deren Mitteleinsatz die Funktion einer Initialzündung zu einer Qualitätsverbesserung des Sozialraumes zukommen kann, wie die Vertreter der mit der Begleitung und Bürgerbeteiligung beauftragten Institution. Hier werden alle Bedarfslagen und Interessen gesichtet, die Umsetzung von Teilmaßnahmen begleitet und kontrolliert, Fragestellungen entwickelt und Entscheidungsbedarf festgestellt und nach Durchführung von qualifizierten Teilnahmeverfahren entschieden. Erfahrungen aus Berlin haben gezeigt, daß im Rahmen einer Geschäftsordnung in der Steuerungs-/ Lenkungsgruppe das Konsensprinzip herrschen sollte, d.h. keiner kann überstimmt werden.
- Im Verlaufe des Prozesses werden sich erfahrungsgemäß weitere Organisationsstrukturen herausbilden. Beispielsweise: Projektgruppen, Bewohnerinitiativen, themenspezifische Aktionsgruppen/ Arbeitsgruppen,

Mietergruppen, Gewerbetreibende, Vollversammlungen etc.. Obwohl diese Selbstorganisation im Gesamtverfahren des Sozialraummanagements erwünscht ist, müssen diese Initiativen erst selbst entstehen und von den Interessierten selbst getragen werden. Ein „Überstülpen“ einer fertigen (selbstverständlich demokratischen) Teilnahmestruktur wäre ein schwerer Fehler.

2.3 Kriminelle Kinder

In Berlin wurde vor einiger Zeit unter der Begleitung der Presse ein Fall von einem nicht strafmündigen jungen Ausländer bekannt, der mit hoher Energie eine Vielzahl von Straftaten begangen hatte. In der Jugendhilfeszene wurde erbittert gestritten, welche erzieherische Hilfe nun angemessen und wirksam sei, oder ob als „ultima ratio“ dem Ruf nach der geschlossenen Unterbringung nachzugeben sei. Fast zeitgleich gerieten die erlebnispädagogisch ausgerichteten Jugendhilfemaßnahmen (Abenteuerreisen nach Australien und anderswo hin, längerfristiger Aufenthalt in fernen Ländern etc.) in die öffentliche Diskussion und die Jugendhilfe unter Druck. Bei der gesamten Diskussion (die übrigens genau so schnell beendet war, wie sie vehement begonnen hatte) war auffällig, daß der Ratlosigkeit, wie man die Seele der Kinder erreicht und ihnen Mut macht, sich wieder an den Erwachsenen zu orientieren und Vertrauen zu riskieren, nur Konzepte von mehr pädagogischem Aufwand im Rahmen professioneller und tarifvertraglich Rollen einfielen. Daß dem Kind in der Vergangenheit etwas versagt worden ist, was man als das „Prinzip der elterlichen Treue“ beschreiben kann, wurde zwar zugegeben, der Konflikt zwischen dem Erfordernis verbindlicher, d.h. verlässlicher Beziehungnahme und traditionellem beruflichem Handeln nicht gelöst.

Wenn wir konstatieren, daß dieser Anspruch im traditionellen Rahmen nicht einzulösen ist, muß dieser

Rahmen verlassen werden. Das Ergebnis unserer Hilfeüberlegungen muß sein, daß das Kind vor sich selbst und die Gesellschaft vor den Untaten des Kindes geschützt wird. Dies kann erreicht werden, wenn dem Kind eine verbindliche Beziehung zu einem Menschen angeboten wird, der an Eltern statt zu ihm steht und es für eine mit ihm selbst ausgehandelte Zeit nicht verläßt. Dieser Mensch muß vom Jugendamt aus dem Umfeld des Kindes gefunden werden. Es kann möglicherweise das Oberhaupt jener Bande sein, für die das Kind seine Straftaten beging. Der Chef bekommt möglicherweise ein Erfolgshonorar von 30 TDM, wenn das Kind einen Schulabschluß erreicht und noch einmal dasselbe, wenn der Berufsabschluß nachgewiesen wird. Auch für uns ist dies eine provokative Vorstellung. Die Strategie könnte aber aufgehen. Oder?

2.4 Mädchenarbeit

Das Gebot der Gleichstellung von Frauen und Männern, die Frauenbewegung der 70er Jahre, Feminismus und Frauenforschung haben auch in der Jugendhilfe zu neuem Denken und Handeln geführt. Von Frauen wurde die emanzipatorische Mädchenarbeit entwickelt, die wesentliche Akzente in der Durchsetzung frauen- und Mädchenspezifischer Interessen gesetzt und für die Realisierung von einer Vielzahl von Mädchenprojekten in der Jugendhilfelandchaft gesorgt hat. Grundlage dieser Projekte war in den meisten Fällen die Errichtung eines von den Jungen abgegrenzten (Projekt-)Raumes und folgte damit der gesamtgesellschaftlichen Analyse der strukturellen Benachteiligung von Mädchen und jungen Frauen, die es generell auszugleichen gilt. Dieser Diskussionsansatz zur strukturellen Benachteiligung hat mit seiner globalen Sicht dazu beigetragen, daß die gegenwärtige Realität von deutlich unterscheidbaren geschlechtsspezifischen Disparitäten der Lebenslagen von Mädchen nur unzureichend in die Debatte von ökonomischer und sozialer Be-

nachteiligung und den daraus abzuleitenden Gegenstrategien eindringen konnte. Zu der „weiblichen Normalbiographie“ sind zahlreiche „patchworkartige Lebensentwürfe“ getreten, so „daß von einer gleichförmigen globalen 'Unterdrückung' oder Benachteiligung ... nicht mehr ausgegangen werden kann“. (Kurz-Adam/Seidenspinner 1996)

Es ist auffällig, wie wenig die entwickelten Mädchen- und geschlechterspezifischen Ansätze in das bestehende Jugendhilfesystem integriert sind. Wir hegen den Verdacht, daß der gesellschaftlichen Auftrag, der Gleichstellung der Geschlechter und der politischen Kampf der Frauenbewegung, unzulässig sozialpädagogisiert wurde und so aus dem fachlichen Ansatz der lebensweltorientierten und geschlechtsspezifischen Interventions- und Angebotsstruktur der Jugendhilfe insgesamt eine davon isolierte „Spezialpädagogik“ wurde.

Alle jungen Menschen im ländlichen Raum haben das Problem, daß ihre Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben außerhalb ihrer Familie oder dörflichen Gemeinschaft einen enormen Aufwand an Mobilität verlangt, der drastisch über dem der jungen Menschen in städtischen Räumen liegt, und viel Zeit und Geld erfordert. Während das Zeitproblem zumindest am Wochenende zu lösen ist, überfordert der Zwang zum kilometerweiten Ortswechsel das verfügbare Budget, da der öffentliche Nahverkehr wenig ausgebaut oder zeitlich dann eingestellt wird, wenn die jungen Menschen in ihrer Freizeit unterwegs sein wollen. Gerade die jungen Frauen ab 16 Jahren sind auf Fahrgemeinschaften angewiesen und geraten dort in eine Abhängigkeitsposition gegenüber jungen Männern ab 18 Jahre mit Auto. Die Auswahl der Zielorte, die Dauer des Aufenthalts, die nächtliche Heimfahrt mit nicht alkoholisierten Fahrern und nicht zuletzt die sexuelle Selbstbestimmung kann nur mit dem Risiko in Zukunft nicht

mehr mitgenommen zu werden, durchgesetzt werden.

Wir schlagen vor, daß im Rahmen einer Jugendhilfemaßnahme, die zuständigen Behörden eine Ausnahme genehmigung erteilen, daß Mädchen ab 16 Jahren im ländlichen Raum den PKW-Führerschein erwerben dürfen. Speziell qualifizierte Fahrschulen können die Lehrgänge anbieten, die Jugendämter einkommensabhängig die Kosten teilweise übernehmen bzw. dem Geldbeutel der Mädchen angemessene Kreditverträge vergeben. Mit diesem Schritt wäre die Ausgangslage im Grundsatz geändert.

2.5 Soziales Verständnis und persönliche Schuld

oder: Schuld sind immer die anderen

Vielleicht erinnern sie sich an die Vorfälle in Rostock. Dort haben Jugendliche und junge Erwachsene, angehalten von und orientiert an rechtsradikalem Gedankengut, unter dem Beifall von älteren und Nachbarn ein Haus angesteckt, in dem sich Asylanten aufhielten. Sie wollten sie ausräuchern, vertreiben und haben billigend ihren Tod in Kauf genommen. In Statements, die von der Presse veröffentlicht wurden, zeigten sie keine Reue, sondern rechtfertigten ihr kriminelles Tun mit ihrer eigenen Lage, an der die Asylanten Schuld seien. In einer diesem Terrorakt folgenden öffentlichen Diskussion gab es nicht wenige, die zwar die Tat verurteilten, zugleich aber bemüht waren unter Hinweis auf die herrschenden Verhältnisse im Osten und die Lage der jungen Leute im Besonderen zu verstehen vorgaben, warum es zu solchen Ereignissen wenn auch nicht zwangsläufig, so doch folgerichtig kommen könne. Diese Art von Einlassungen zu diesem schrecklichen Ereignis haben uns sehr nachdenklich gemacht. Gibt es, so haben wir uns gefragt, überhaupt eine soziale Lage, die so ein Ereignis erklären darf. Wo blieb bei den Statements der Hinweis auf die persönliche Schuld der Täter und

auf das Leid der Opfer. Für uns war der Unterschied zwischen Täter und Opfer unscharf, wenn mit dem Hinweis auf eine übergeordnete Opferrolle der Täter die persönliche Schuld relativiert wurde. Polemisch zugespitzt gefragt: Wieviel Untaten hat man gesellschaftlich gut, wenn man in was für einer inferioren Lage auch immer ist?

Wir vermögen nicht daran zu glauben, daß die erfolgten Verurteilungen und die verhängten Strafen Wirkungen haben, wenn das Umfeld nur erklärt und nicht Grenzen setzt. Wir denken, daß die jugendlichen Straftäter mehr zu lernen hätten, wenn sie konsequent zur persönlichen Konfrontation mit ihren Opfern und zum Opferausgleich verurteilt worden wären.

Es ist auffällig: Jede Fallstudie eines Gewalttäters, gleich ob sie politisch motiviert wurde oder nicht, trägt das Merkmal, daß sich der Täter selbst entlastet, indem er dem Opfer zuschreibt es wäre selbst dran Schuld gewesen. „Er hätte mich nicht vollabern sollen“, „Wie der schon geguckt hat“, „Seine Klammotten, sein Gang, war eine unerträgliche Provokation“, „Er hat meine Braut so angeguckt“, usw. usw. Wir finden dieses Phänomen aber auch in unserem direkten Umfeld. Um uns bzw. dem Kind „gerecht“ zu werden, lassen wir uns auf die genaue Erforschung der Umstände eines Streits, einer Prügelei/Rängelei, einer Sachbeschädigung usw. ein. Wir versuchen zu verstehen und vermitteln dabei, daß es möglicherweise Gründe gibt, die das eigene Verhalten rechtfertigt.

Es war erhellend zu lesen, wie das Problem der Gewalt auf einem Kreuzfahrtschiff, bei dem die Besatzung unter extrem beengten Verhältnissen zusammen leben und arbeiten muß, gelöst wird. „Wer zuschlägt fliegt, wer zurückschlägt fliegt auch“. Darüber gibt es keine Diskussion. Wir finden, daß diese Form von Klarheit eine Provokation für Sozialpädagogen und Lehrer sein sollte, ihre Verstehens- und Betroffenheitskultur zu überprüfen.

2.6 Nachbarschaft in Seattle

Von dem Kommunitarismusvertreter Etzioni ist ein bemerkenswertes Beispiel zur subsidiären Verantwortung übermittelt worden. Die Kommunitarier schlagen ein neues Sozialethos vor, das unser Nachdenken über die Zukunft des Sozialstaates leiten soll. Dieses Ethos verbindet die nachdrückliche Forderung, daß die Menschen ihren persönlichen und gesellschaftlichen Pflichten gerecht werden, mit der Erkenntnis, daß die Gesellschaft als Gemeinschaft weiterhin das Wohl ihrer Mitglieder gewährleisten will.

In der amerikanischen Stadt Seattle war von den lokalen Behörden das Problem der Erstversorgung von Infarktkranken zu lösen. Als Vorgabe wurde von den Medizinern gemeldet, daß Infarktopfer innerhalb von wenigen Minuten gezielt geholfen werden muß, um bleibende Schäden bei den Kranken zu minimieren. Der klassische Reflex der Krankenkassen wäre der Ausbau eines dichten professionellen Rettungssystems gewesen, welches professionelle Hilfe in Minuten-schnelle innerhalb des gesamten Stadtdistrikts gewährleistet. Dieser Aufwand wäre der Stadt zu teuer gewesen und unter Beratung von „Kommunitariern“ entwickelten sie erfolgreich ein System der qualifizierten nachbarschaftlichen Hilfe. Im Rahmen einer stadtweiten Kampagne wurden 400.000 Bürger von Seattle zur ersten Hilfe für Infarktopfer ausgebildet, wie sie erforderlich waren, um in einem Zeitradius von wenigen Minuten zur ersten Hilfe angefordert werden zu können. Nach dieser, medizinisch entscheidenden Sofortversorgung konnte dann das professionelle Rettungssystem das Opfer übernehmen und in eine Klinik transportieren. Das Modell soll sich bewährt haben und über den konkreten Anlaß hinaus die Bereitschaft der Bürger gestärkt haben, sich auch in anderen Feldern der Gemeinde zu engagieren.

Diskussionszusammenfassung Das Soziale im Umbruch

Die nachfolgende Diskussion konzentrierte sich auf die Rolle der Arbeiterwohlfahrt in der Wettbewerbsgesellschaft als Dienstleister, aber auch auf die Bedeutung ihrer Wertegemeinschaft. Dabei wurde festgestellt, daß Wettbewerb angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte in erster Linie zu Qualitäts- und Standardabbau führen kann und von daher die Prinzipien der Pluralität bzw. Subsidiarität eine Fiktion seien. Orientierungsgröße sei zunehmend der Preis und nicht die Qualität von Leistungen (Seeh).

Vor diesem Hintergrund gerate die AWO als Dienstleister in die schwierige Situation, Qualitätsabbau auffangen aber auch organisieren zu müssen, während sie gleichzeitig als Wertegemeinschaft diese Entwicklungen anprangere (Saatkamp, Beck).

Die Möglichkeit und Notwendigkeit unter solchem Druck Einrichtungen aufzugeben oder an Kommunen zurückzugeben, wird unterschiedlich beurteilt. Es wird jedoch hervorgehoben, daß gerade Subsidiarität auch bedeuten kann, auf Angebote zu verzichten, soweit inakzeptable

Bedingungen erreicht werden. Im engen Zusammenhang hierzu wird die Leitbilddebatte gesehen, die sich nicht in dem Versuch erschöpfen dürfe, auseinanderdriftende Kräfte zusammenzuhalten. Vielmehr müsse die Leitbilddiskussion auf die Ebene der Einrichtungen und Dienste heruntergebrochen werden, um greifbar und wirksam zu sein (Wohlfahrt).

Gleichzeitig solle die Arbeiterwohlfahrt ihren politischen Gestaltungsraum nutzen, um den Abbau von Standards zu verhindern bzw. zu korrigieren (Bachmann). Insgesamt bedürfe es einer Politisierung des Transformationsprozesses, in dem sich die soziale Arbeit befinde (Brocke). Dieser Ansatz führte zu der Frage, inwieweit die alten Strategien und Strukturen der Lobbyarbeit (Stichwort BAGFW) noch funktionieren angesichts der Tatsache, daß die Politik sich gleichzeitig aus der Gestaltungsverantwortung zunehmend verabschiede. Beide Referenten betonten die Notwendigkeiten neuer Bündnispartner für die Wohlfahrtsverbände.

Rainer Brückers als Moderator faßte die Diskussion dahingehend zu-

sammen, daß - basierend auf der zutreffenden Analyse von Prof. Wohlfahrt - sich die Arbeiterwohlfahrt dem Spannungsverhältnis zwischen Wertegemeinschaft und Dienstleisters zu stellen habe. Sie müsse ihre innerverbandlichen Strategien vor diesem Hintergrund überprüfen. Dies müsse auf den anstehenden Regionalkonferenzen bis zur Verabschiedung des neuen Grundsatzprogrammes eingehend aufgearbeitet werden.



v.l.n.r.: Hansiöra Seeh, Dr. Eva-Maria Roer, Dr. Gisela Notz

„Solidarität erneuern - Die Zukunft des Sozialen“ Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

In der Podiumsdiskussion konzentriert sich die Debatte auf zwei Schwerpunkte. Der eine ist die aktuelle Sozialpolitik und der andere die Diskussion über die Zukunft des Sozialen.

Anhand der Bundestagsdebatten zu den Reformprojekten von Regierung und Opposition wird deutlich, welches unterschiedliche Verständnis in den politischen Lagern über die Ziele und Richtung von Reformen existiert.

Zwar wird von allen Parteien im Bundestag die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den Vordergrund gestellt, die Ansätze dieses Ziel zu erreichen, sind jedoch grundverschieden. Während die Bundesregierung auf Verbesserung der Situation für Unternehmen und Beziehung hoher Einkommen sowie Reduzierung der staatlichen Eingriffe setzt, versucht die Opposition über die Stärkung der Nachfrage, Schaffung flexibler Arbeitszeitmöglichkeiten, Reduzierung der Arbeitszeit und internationaler Ansätze zu

einer Lösung zu kommen.

In der Rentenreform versucht die Sozialdemokratie Mängel in der Absicherung der Versicherten zu erreichen, während die Politik der Bundesregierung auf den Abbau von Leistungen ausgerichtet ist. In erster Linie geht es dabei um eine Senkung von Kosten für den Staatshaushalt und um eine Entlastung der Beitragszahler. Dabei berücksichtigt die Bundesregierung in keiner Weise, daß die Rentenversicherung durch versicherungsfremde Leistungen belastet wird.

Ziel der zahlreichen Reformen sozialstaatlicher Leistungen ist ein Abbau dieser Leistungen und damit die Notwendigkeit, Risiken in Zukunft über private Versicherungen abzudecken. Damit wird der Gedanke der Solidarität immer weiter verdrängt und einzig der Gedanke der individuellen Absicherung bleibt erhalten.

Ähnliche Zielrichtung ist auch bei der Steuerreform zu erkennen. Die

Entlastung vor allem der hohen Einkommen steht in vollem Gegensatz zur sozialdemokratischen Absicht, die unteren und mittleren Einkommen zu entlasten. Um den Staatshaushalt nicht zu ruinieren, schlägt die SPD eine Gegenfinanzierung durch das Stopfen von Schlupflöchern vor, während die Bundesregierung bei der desolaten Haushaltslage eine Finanzierungslücke von 45 Mrd. DM und Steuerausfälle in Höhe von 35 Mrd. DM für 1999 in Kauf nimmt. Den Versuch einer Abgabentlastung für Unternehmen und Arbeitnehmer durch Senkung der Lohnnebenkosten stößt bei der Bundesregierung auf Widerstand. (Hanewinkel)

Frau Roer macht deutlich, daß eine Steuerreform schon die Senkung der Grenzsteuersätze zum Ziel haben sollte. Sie sollte jedoch kombiniert werden mit einer drastischen Vereinfachung der Steuergesetzgebung, so daß die zahlreichen und unüberschaubaren legalen Steuerschlupflöcher geschlossen werden. Das Prinzip der Wahrheit und Klar-

heit sollte bei der Steuergesetzgebung im Vordergrund stehen.

Besonders dramatisch ist die Lage für die Jugendlichen, die keine Berufsausbildung beginnen können, weil nicht genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen. Durch eine solche Politik wird den Jugendlichen die Zukunftsperspektive genommen und damit Gewalt, Jugendkriminalität und ein Abwenden von der Gesellschaft programmiert. Solidarität kann nur erwachsen, wenn Jugendliche sie erfahren, indem sie ernst genommen werden und das Gefühl haben, gebraucht zu werden. (Hanewinkel)

In der Debatte um die Zukunft des Sozialen stellt Prof. Dr. Wohlfahrt fest, daß wir uns in einer Übergangphase zum residualen Wohlfahrtsstaat befinden. Es stellt sich die Frage, welche politischen Steuerleistungen überhaupt noch zu erwarten sind. Die jetzige Entwicklung deutet darauf hin, daß es zu einem erodierenden Sozialstaat kommt, der nicht mehr in der Lage ist, die Lebensrisiken abzusichern. Dieser Entwicklung muß mit einem neuen Gesellschaftsvertrag entgegengewirkt werden. Das Ziel ist eine Reaktivierung der Politik.

Aus dem Plenum kam weitgehend Zustimmung zu dieser Forderung. Es wurde ein neues Denken eingefordert, da die jetzige Diskussion sich entweder um den Erhalt dessen bewegt, was nicht zu erhalten ist oder aber sich auf Veränderungen konzentriert, die den Sozialstaat zerbrechen lassen. Demgegenüber müßte ein Weg für Veränderungen gefunden werden,

der die Zukunft des Sozialen sicherstellt.

Zu einem solchen Weg gehören auch neue Wege der Finanzierung des Sozialstaates. Es wurden die Anregungen gemacht, eine Wertschöpfungsabgabe einzuführen und die Bemessungsgrundlage auf eine breitere Basis zu stellen. Während es bei der Einführung der Wertschöpfungsabgabe Bedenken hinsichtlich der Verhinderung technischer Innovationen gab und die Anwendung nicht für alle Bereiche als praktikabel angesehen wurde, herrschte große Zustimmung, die Sozialversicherungspflicht auszuweiten. Es ist aus sozialpolitischen Gesichtspunkten sinnvoll, alle Einkommen in die Sozialversicherungspflicht einzubeziehen, ähnlich wie dies die Schweizer Volksversicherung bereits seit Jahren praktiziert. Damit werden sowohl Scheinselbständige wie auch Geringverdienende ebenso wie Selbständige und Bezieher hoher Einkommen einbezogen.

Ein besonders wichtiges Reformprojekt ist die Wiedererlangung der sozialpolitischen Gestaltungskraft der Kommunen. Sie sind aufgrund ihrer Nähe zu den Problemen zen-

trales Element der sozialpolitischen Gestaltung. Es ist eine Finanzreform nötig, die die Kommunen befähigt ihre grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Dazu bedarf es einer konkreten Neuaufteilung der Aufgaben und der nötigen finanziellen Mittel. Dennoch wird die zukünftige Entwicklung eine Übernahme des Marktmodells als Basis kommunalen Handelns nicht zu verhindern sein. Dies wird zu einer Neuorientierung der kommunalen Sozialpolitik und der Arbeit der Wohlfahrtsverbände führen.

Für die Erarbeitung neuer Wege ist mehr Mut in der politischen Debatte notwendig. In der politischen Auseinandersetzung müssen neue Ideen unvoreingenommen diskutiert und abgewogen werden statt in den Mühlen der politischen Entscheidungsfindung zermahlen zu werden.

Es ist deutlich, daß all diese Entwicklungen und notwendigen Veränderungen eine Umorientierung in der Arbeit der Wohlfahrtsverbände haben werden. Es wird gefordert, daß sich die AWO als gestaltende Kraft an die Spitze der Entwicklung neuer Modelle stellen solle. Eine

Chance ergibt sich aus der Brückenfunktion zu ehrenamtlichem Engagement und professionellen sozialen Diensten. Die AWO kann sich als Partnerin einer neuen partizipatorischen Entwicklung etablieren.

Außerdem wird von Frau Dr. Ute Klammer darauf gedrängt über den nationalen Rahmen hinaus zu denken, da immer mehr Entwicklungen international bzw. europäisch beeinflusst sind.



Dr. Frank Heltzig, AWO-Bundesvorstand, spricht das Schlußwort und verabschiedet die Teilnehmer/-innen



v.l.n.r.: Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt, Christel Hanewinkel MdB (SPD), Hansjörg Seeh (Moderation), Dr. Eva-Maria Roer (Vors. Total Equality e.V.), Dr. Ute Klammer

Anhang

Literaturverzeichnis Prof. Dr. Gert Wagner

- AIGNER, K. (1996): Beispielhafte Reformen des sozialen Sicherungssystems in den Niederlanden, in: *Deutsche Bank Research - Bulletin Aktuelle Wirtschafts- und Währungsfragen*, 23. Juli 1996, S. 20-25.
- BARR, N. (1993): *The Economics of the Welfare State* (2. Aufl.). Stanford, CA.
- BERTHOLD, N. (1988): Marktversagen, Staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung, in: Rolf, G. et al., S. 339-370.
- BERTHOLD, N. (1997): Perspektiven der sozialen Sicherung, in: *LIST-Schriftenreihe*. Baden-Baden (in Druck).
- BERTHOLD, N. (1996): Der Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2. November 1996, S. 15.
- BERTHOLD, N. (1993): Sozialunion in Europa - Notwendig oder überflüssig? *Wirtschaftsdienst*, Heft 8, S. 414-418.
- BERTHOLD, N.; THODE, E. (1996): Auslagerung versicherungsfremder Leistungen - Ausweg oder Kreisverkehr? *Wirtschaftsdienst*, Heft 7, S. 350-358.
- BÖRSCH-SUPAN, A. (1994): Migration, Social Security System and Public Finance, Referat auf der Hallenser Tagung des Ausschusses für Bevölkerungsökonomie, Manuskript. Mannheim.
- BUCHHOLZ, W.; WIEGARD, W. (1992): Allokative Überlegungen zur Reform der Pflegevorsorge, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 209, S. 441-457.
- DIW (1997): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung, *DIW-Wochenbericht*, Vol. 64 (1/2), S. 1-33.
- EWERS, H.-J. (1996): Das Elend der Hochschüler - Eine ökonomische Analyse der Organisation und Finanzierung deutscher Universitäten, *Diskussionspapier 1996/13* der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der Technischen Universität Berlin.
- FLASSBECK, H. (1994): Löhne, Lohnnebenkosten und Arbeitslosigkeit, in: *LIST-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* Vol. 20, Heft 4.
- FLASSBECK, H. (1995): Wege und Irrwege aus der Arbeitslosigkeit, in: Belitz, W. (Hrsg.): *Wege aus der Arbeitslosigkeit*. Reinbeck, S. 66-82.
- FLASSBECK, H.; HORN, G. A. (1996): Forcierter Umweltschutz - Strukturwandel und Beschäftigung, Ms.. Berlin.
- FLEHMIG, S.; BINDER, M.; WAGNER, G. (1995): Der „Markt“ für Kinderbetreuung in Westdeutschland. *Graue Reihe*. Neue Folge Nr. 87 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- FRANZMAYER, F.; LINDLAR, L.; TRABOLD, H. et al. (1996): Employment and Social Policies under International Constraints, s' Gravenhage, Niederlande.
- HACKENBERG, H.; WAGNER, G. (1996): Kommunale Beschäftigungsförderung im Spannungsfeld von Innovation, Mißbrauchsrethorik und Reform der Sozialhilfe, *WSI-Mitteilungen*, Vol. 49, Heft 12, S. 774-782.
- HAISKEN-DENEW, J. (1996): Migration and the Inter-Industry Wage Structure in Germany. Berlin und Heidelberg.
- HAISKEN-DENEW, J.; HORN, G. A.; SCHUPP, J.; WAGNER, G. (1996): Keine Dienstleistungslücke in Deutschland - Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen, *DIW-Wochenbericht*, Vol. 63 (14), S. 221-226.
- HAUSER, R. (1992): Verteilungsgerechtigkeit im Vordergrund, *Soziale Sicherung*, Vol. 42, Heft 4, S. 134-139.
- HOFFMANN, L.; WAGNER, G. (1997): Der internationale Vergleich deutet nicht auf fundamentale Standortprobleme der deutschen Wirtschaft hin, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Vol. 50, Heft 1, S. 19-21.
- HOFMANN, C. F. (1996): Lohnstückkosten - Deutsche Wettbewerbsvorteile, *Bundesarbeitsblatt*, Heft 11, S. 5-11.
- KIRNER, E.; MEINHARDT, V. (1997): Gesetzliche Rentenversicherung - Senkung des Rentenniveaus nicht der richtige Weg, *DIW-Wochenbericht*, Vol. 64 (24).
- KOLB, J.; TRABERT, L. (1996): Geringfügige Erwerbstätigkeit - empirische Ergebnisse und Überlegungen zur Einführung einer Sozialversicherungspflicht, *IWH, Wirtschaft im Wandel*, Nr. 4/1996, S. 10-15.
- KRAUSE-JUNK, G. (1996): Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen - Anmerkungen zum Gutachten der Experten-Kommission, *Wirtschaftsdienst*, Heft 7, S. 345-349.
- KREYENFELD, M.; FLEHMIG, S.; WAGNER, G.; SPIESS, K. (1997): Ein neues Modell zur Finanzierung und Qualitätskontrolle in der Kinderbetreuung - Betreuungsgutscheine und Qualitätskommissionen, *Diskussionspapier* Nr. 97-06 aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität. Bochum.
- KRUPP, H.-J. (1995): Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung, in: Bentele, K. et al. (Hrsg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Frankfurt und New York.
- KRUPP, H.-J. (1997): Makroökonomische Perspektiven einer Teilkapitaldeckung, *Wirtschaftsdienst*, Heft 4, S. 203-209.
- LINDLAR, L. (1995): Hat Westdeutschland ein Standortproblem? *DIW-Wochenbericht*, Vol. 62 (38), S. 653-661.
- LINDLAR, L. (1996): Deutschlands Handel mit Südostasien und die Rolle der EU-Handelspolitik - Hat Deutschland Wettbewerbsnachteile gegenüber Südostasien? *DIW-Wochenbericht*, Vol. 63 (12), S. 185-191.

- LUCIUS, R.-R. (1979): *Die Grenzen der Versicherbarkeit*. Frankfurt.
- MEINHARDT, V.; TEICHMANN, D.; WAGNER, G. (1994): Bürgergeld - kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer deus ex machina, *WSI-Mitteilungen*, Vol. 47, Heft 10, S. 624-635.
- MERAN, G.; PRINZ, A. (1996): Competitive or Cooperative Welfare Policies in Europe, in: Ott, N.; Wagner, G. (Hrsg.): *Income Inequality and Poverty in Eastern and Western Europe*. Heidelberg, S. 11-30.
- OBERENDER, P.; DAUMANN, F. (1996): Administrierte Qualitätssicherung oder wettbewerbliche Lösung? *WiSt*, Heft 11, S. 566-571.
- PROGNOS AG (1995): *Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland*, DRV-Schriften, Band 4. Frankfurt.
- RAWLS, J. (1993): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, 7. Auflage. Frankfurt (Die Originalausgabe erschien 1971 unter dem Titel „A Theory of Justice“. Cambridge, Mass.).
- RINNE, K.; WAGNER, G. (1995): Droht ein Krieg der Generationen? Empirische Evidenz zur Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung, *Sozialer Fortschritt*, Vol. 44 (12), S. 288-295.
- ROLF, G.; SPAHN, P. B.; WAGNER, G. (Hrsg.) (1988a): *Sozialvertrag und Sicherung - Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungen und Umverteilungssysteme*. Frankfurt und New York.
- ROLF, G.; SPAHN, P. B.; WAGNER, G. (Hrsg.) (1988b): *Sozialvertrag und Umverteilungspolitik*, in: Rolf, G. et al., S. 13-30.
- ROLF, G.; WAGNER, G. (1992): Ziele, Konzept und Detailausgestaltung des „Voll Eigenständigen Systems“ der Altersvorsorge, *Sozialer Fortschritt*, Vol. 41, Heft 12, S. 281-291.
- ROLF, G.; WAGNER, G. (1996): Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland - Stand und Perspektiven, in: Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ der Wochenzeitung *Das Parlament*, Nr. B35/96, S. 23-32.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1996): *Jahresgutachten 1996/97*, o. O. Wiesbaden.
- SCHUMACHER, D. (1996): Mehr Beschäftigung in der EU durch Außenhandel mit Transformationsländern, *DIW-Wochenbericht*, Vol. 63 (34), S. 557-565.
- SCHUPP, J.; SCHWARZE, J.; WAGNER, G. (1995): Zur Expansion der versicherungsfreien Erwerbstätigkeit in Deutschland, *DIW-Wochenbericht*, Vol. 62, (50), S. 857-862.
- SCHWARZE, J. (1997): Nebenerwerbstätigkeit in Deutschland nimmt zu - Zur Frage der Versicherungspflicht, *DIW-Wochenbericht*, Vol. 64 (22), S. 406-412.
- SIEBKE, J. (1993): Tragen Bildungsgutscheine zu einer Hochschulreform bei?, in: *LIST-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Vol. 19, Nr. 4, S. 279-293.
- SINN, H.-W. (1988): Die Grenzen des Versicherungsstaates. in: Rolf, G. et al., S. 65 - 84.
- SPIESS, K.; WAGNER, G. (1994): Humandienstleistung Pflege in der alternden Gesellschaft - Re-Regulierung statt De-Regulierung, in: Klose, H.-U. (Hrsg.): *Altern hat Zukunft*. Opladen 1993, S. 286-308.
- SPIESS, K.; WAGNER, G. (1996): Ein übersehener Bereich der Sozialpolitik: Staatliche Eingriffe und der Markt der Kinderbetreuung, in: Steiner, V.; Zimmermann, K. F. (Hrsg.): *Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt*, *ZEW-Wirtschaftsanalysen* 6. Baden-Baden 1996, S. 135-159.
- SPIESS, K.; WAGNER, G. (1997): Verbesserung der außerhäuslichen Kinderbetreuung - Geordneter Wettbewerb statt öffentlichen Angebotes? *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge*, Heft 4, S. 104-108.
- STREIT, M. E. (1996): Wider die Anmaßung eines ordnungspolitischen Imperialismus, *Handelsblatt*, 27. November 1996, S. 2.
- TRABOLD, H. (1997): Globalisierung - Falle oder Wohlstandsquelle? *DIW-Wochenbericht*, Vol. 64 (23), S. 413-419.
- WAGNER, G. (1994): Möglichkeiten des „Sozialversicherungsstaates“ - Prinzipien und Reformvorschläge an den Beispielen Gesundheits- und Umweltvorsorge, in: *Leviathan (Sonderband)*, S. 37-56.
- WAGNER, G. (1997): Perspektiven der sozialen Sicherung, in: *LIST-Schriftenreihe*. Baden-Baden (in Druck).

Literaturverzeichnis Dr. Ute Klammer

- AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1995): Soziale Sicherheit in Europa, in: *Journal für Sozialforschung* 3/4 1995, Jg. 35, gesamtes Heft.
- ARBEITSGRUPPE „ARMUT“ DER SPD-BUNDESTAGSFRAKTION (1994): *Handlungskonzept zur Bekämpfung von Armut in Deutschland*, Bonn.
- ARENDRT, Hannah (1960): *Vita Activa - oder Vom tätigen Leben*, Stuttgart.

BÄCKER, Gerhard/ EBERT, Thomas (1996): Zukunft des Sozialstaates. Defizite und Reformbedarf in ausgewählten Bereichen der sozialen Sicherung, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

BLANKE, Bernhard/ VON BANDEMER, Stephan (1996): Sozialpolitik unter Kostendruck: Schleichende Privatisierung oder neue Verantwortungsverteilung?, in: Soziale Sicherheit 11/1996, S. 401 - 410.

BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER MITTEL- UND GROSSBETRIEBE DES EINZELHANDELS E.V. (Hrsg.) (o.J.): Geringfügige Beschäftigung. Standpunkte, Köln.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (1995): Übersicht über das Sozialrecht, 3. Auflage, Bonn.

BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.) (1997): Anerkennung für das Ehrenamt - Anregungen für ein Programm sozialer Vergünstigungen auf kommunaler Ebene, Bonn.

CHABERNY, Annelore: Beschäftigungswandel von Frauen im Strukturwandel, in: ibv Nr. 51 vom 20. Dezember 1995, S. 4509 - 4529.

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (1996): Die Zukunft gestalten. Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Düsseldorf.

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (1997): Hohe Fluktuation am Arbeitsmarkt. - Randbelegung wächst -. Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 2/97.

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1996): DIW-Wochenbericht 28/1996, 11.7.1996.

DÖRING, Diether et. al. (Hrsg.) (1994): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg.

ECKERLE, K./ SCHLESINGER, M/ BLAHA, G. (1995): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, Basel.

ESPING-ANDERSON, Gosta (ed.) (1996a): *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.

ESPING-ANDERSON, Gosta (1996b): *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, in: Esping-Andersen, Gosta (ed.) (1996a), S. 1 - 31.

EUROPÄISCHE KOMMISSION - Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (1996): Soziale Sicherheit in Europa, Brüssel/Luxemburg.

EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS OBSERVATORY (1997): EIRO-Observer 3'97.

EUROSTAT (Hrsg.) (1993): Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980 - 1991, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

EUROSTAT (Hrsg.) (1996): Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

FLYNN, Pdraig (1997): *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*, in: GVG-Informationen 259, August 1997, S. 1-9.

HÖFLER, Norbert (1997): Angst vor dem Absturz, in: Stern, 8/1997, S. 49 - 50

HÜBINGER, Werner (1995): Prekärer Wohlstand - Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit, Freiburg.

IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) (1996): IAB-Werkstattbericht 7, 25.11.1996.

ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik) (1993): Sozialversicherungsfreie Beschäftigung, Forschungsbericht Nr. 181 a des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Köln/Bonn.

IW (Institut der Deutschen Wirtschaft) (1997): Reform des Sozialstaats, Vorschläge, Argumente, Modellrechnungen zur Alterssicherung, Köln.

KIRCHENMT DER EVANGELISCHEN KIRCHE IN DEUTSCHLAND / Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Hannover/Bonn.

KLAMMER, Ute (1997): Zur Umgestaltung der sozialen Sicherung und ihrer Finanzierung - Europäische Wege und ihre Relevanz für die deutsche Diskussion, WSI-Diskussionspapier 37, Juni 1997, Düsseldorf.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1997): Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union. Mitteilung der Kommission vom 12.3.1997, Brüssel.

KOMMISSION FÜR ZUKUNFTSFRAGEN DER FREISTAATEN BAYERN UND SACHSEN (1996): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Teil 1, Bonn.

MARTENS, Rudolf (1997): Teures Elend. Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland - Ausgaben und Einnahmeausfälle entstehen auf sieben unterschiedlichen Ebenen, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 4+5/1997, S. 82 - 84.

NULLMEIER, Frank/ VOBRUBA, Georg (1994): Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: Döring, Diether et. al. (Hrsg.) (1994), S. 11 - 66.

O.V. (1996): Rutsche ins Abseits, in: Der Spiegel, 44/1996, S. 45 - 52.

O.V. (1997): Arbeitgeberpositionen zur Rentenreform, in: Soziale Selbstverwaltung 2/1997, S. 9 - 11.

PFÄFF, Martin (1996): Wie kann gesellschaftliche Solidarität in Zukunft organisiert werden?, SPD, Schwerpunktkommission Gesellschaftspolitik (Hrsg.), Arbeitspapier 1, Bonn.

SCH (1997): Der deutsche Arbeitsmarkt bleibt gespalten, in: Handelsblatt vom 10.9.1997, S. 8.

SCHÄFER, Claus (1996): Mit falschen Verteilungs-„Götzen“ zu echten Standortproblemen. Zur Entwicklung der Verteilung in 1995 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen 10/1996, S. 597-616.

SCHULTE, Bernd (1997): „Europäische Sozialpolitik - Auf dem Weg zur Sozialunion?“ Die „soziale Dimension“ der Gemeinschaft: Europäischer Sozialstaat oder Koordination nationaler sozialpolitischer Systeme, in: Zeitschrift für Sozialreform 3/1997, 43. Jahrgang, S. 165 - 186.

SOZIALPOLITISCHE KOMMISSION DER SP SCHWEIZ (1995): Wege zur doppelten 25-Stunden-Woche. Vorschläge zur Umverteilung von Arbeit und Einkommen zwischen Frauen und Männern. Schlußbericht der Arbeitsgruppe "Umverteilung der Arbeit", September 1995, Bern.

SOZIALPOLITISCHE UMSCHAU (1997a), Heft 3/1997.

SOZIALPOLITISCHE UMSCHAU (1997b), Heft 13/1997.

VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) (Hrsg.) (1996): Statistik Rentenbestand zum 31. Dezember 1995, Frankfurt a.M.

VDR (Verband deutscher Rentenversicherungsträger) (Hrsg.) (1997): Statistik Rentenbestand am 31. Dezember 1996, Frankfurt a.M.

WORLD BANK (Ed.) (1994): *Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth, A World Bank Policy Research Report*, Washington D.C.: Oxford University Press.

Fachtagung „Solidarität erneuern - Die Zukunft des Sozialen“ - Tagungsablauf -			
12. September 1997		13. September 1997	
13.00 Uhr	Eröffnung	08.30 Uhr	Sozialstaat braucht Arbeit
Begrüßung Einführung		Dr. Gisela Notz, FES Bonn	
Dr. Manfred Ragati	Bundesvorsitzender der AWO	Dr. Ute Klammer, WSI in der HBS Düsseldorf	
	Grußworte: z.B.	Plenumsdiskussion/Moderation	
Dr. Gerlinde Kuppe	Ministerin für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Sachsen-Anhalt	Dr. Wolfgang Bodenbender, Staatssekretär a.D., Königsw.	
Rosemarie Hajek	Vorsitzende der AWO	10.30 Uhr	Kaffeepause
	Landesverband Sachsen-Anhalt	11.00 Uhr	Das Soziale im Umbruch
13.45 Uhr	Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit	Hartmut Brocke, SPI Berlin	
Dieter Schulte,	Vorsitzender des DGB	Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt, FH Bochum	
14.45 Uhr	Kaffeepause	Plenumsdiskussion/Moderation	
15.30 Uhr	Sozialstandort Deutschland	Rainer Brückers, Bundesgeschäftsführer AWO	
Prof. Dr. Gert Wagner, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin		13.00 Uhr	Mittagessen
Dr. Jürgen Borchert, Richter am hessischen Sozialgericht, Darmstadt		14.00 Uhr	Die Zukunft des Sozialen
Plenumsdisk./Moderation		Podiumsdiskussion:	
Dr. Helga Henke-Berndt, stellv. Bundesvorsitzende der AWO		Christel Hanewinkel, MdB, Dr. Gisela Notz, Dr. Eva-Maria Roer, Dr. Ute Klammer, Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt	
19.00 Uhr	Gemeinsames Abendessen	Moderation: Hansjörg Seeh	
		16.30 Uhr	Tagungsabschluß
		Dr. Frank Heltzig,	stellv. Bundesvors. AWO

An der Durchführung der Veranstaltung und Erstellung der Dokumentation haben folgende Mitarbeiter/-innen der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. mitgewirkt:

Uschi Biermann, Rainer Brückers, Gabriele Campe, Ilsa Diller-Murschall, Bert Hinterkeuser, Andreas Johnsen, Joachim Kendelbacher, Gudrun Knoch, Elisabeth Koppen-Scholl, Marianne Krumbiegel, Horst Opolka, Ludwig Pott, Sabine Scheffler, Elmar Schmitz, Apostolos Tsalastras, Klaus Wagner, Brigitte Winkler, Ullrich Wittenius

und der AWO-Landesverband Sachsen-Anhalt

Endnoten des Beitrages Sozialstaat braucht Arbeit Von Dr. Ute Klammer

- ¹ Vgl. sch 1997, S. 8.
- ² Zum „prekären Wohlstand“ siehe vor allem Hübinger 1995. Vgl. auch Höfler 1997, 49 - 50; o.V. 1996, 45 - 52.
- ³ Der Begriff des „Norm-“ oder „Normalarbeitsverhältnisses“ wird hier zur Abgrenzung gegenüber anderen Beschäftigungsformen übernommen, obwohl sich die Autorin der Problematik im Hinblick auf eine Bewertung bewußt ist.
- ⁴ Alle Zahlen zur „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“, sofern nicht anders angegeben, aus: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1996, Teil 1.
- ⁵ Im Zuge der Ausdehnung des Dienstleistungssektors wird mit einer weiteren Verbreitung dieser Beschäftigungsformen gerechnet.
- ⁶ IAB-Projekt „Freie Mitarbeiter und selbständige Einzelunternehmer mit persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit“; vgl. z.B. IAB-Werkstattbericht 7, 25.11.1996.
- ⁷ Alle Zahlen nach: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1996.
- ⁸ Schätzungen zufolge sind inzwischen insgesamt über 10% aller Arbeitsplätze in Deutschland sozialversicherungsfrei; vgl. DGB 1997, 11.
- ⁹ Analog wird bei gekürztem Alti-Anspruch auch der Rentenbeitrag entsprechend gekürzt.
- ¹⁰ In den neuen Bundesländern ist Teilzeitarbeit dagegen auch bei Frauen häufig unfreiwillig; so übten 1994 mehr als ein Drittel der Ostfrauen nur deshalb Teilzeitarbeit aus, weil eine Vollzeitstelle nicht zur Verfügung stand. Vgl. hierzu Chaberny 1995, 4512.
- ¹¹ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ erst öffentlich als Problem wahrgenommen wird, seit zunehmend auch männliche Erwerbstätige davon betroffen sind; für (westdeutsche) Frauen waren stattdessen immer schon prekäre Erwerbsformen und unterbrochene Erwerbsbiographien die „Normalität“!
- ¹² Vgl. Martens (1997), S. 83.
- ¹³ So belief sich der West-Ost-Transfer in der Renten- und Arbeitslosenversicherung 1992 auf 38,7 Mrd. DM (entsprechend 21,7% der Gesamteinnahmen des ostdeutschen Sozialbudgets), im Jahr 1994 auf 39,7 Mrd. DM (entsprechend 18,3% der Gesamteinnahmen des ostdeutschen Sozialbudgets); vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1995, 736, Übersicht 4a.
- ¹⁴ Das Ausgabenwachstum geht folglich keineswegs auf eine „übertriebene Großzügigkeit“ des deutschen Sozialleistungssystems zurück.
- ¹⁵ Eigene Berechnungen nach Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1995, 742, Übersicht 4.
- ¹⁶ Bereinigt um Schwankungen des Erwerbstätigenanteils (Erwerbstätige wie 1970) sank der entsprechende Wert zwischen 1982 und 1994 von 72,5% auf 65,5%. Noch stärker sank in der gleichen Zeit die Nettolohnquote, in der sich allerdings die gestiegenen Sozialbeiträge schon niederschlagen. Vgl. Schäfer 1996, 597.
- ¹⁷ Blanke/von Bandemer 1996 erklären diese politische Vorgehensweise in Anlehnung an Down mit dem „eingipfligen Parteienwettbewerb“ der großen Volksparteien.
- ¹⁸ Eine gegenläufige Entwicklung war in den letzten Jahren lediglich im Bereich der Anrechnung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten zu beobachten, die - wie auch in zahlreichen anderen europäischen Ländern - ausgedehnt bzw. neu eingeführt wurde.
- ¹⁹ Dies betrifft z.B. auch die städtischen Gebühren.
- ²⁰ Hierin setzt sich eine Entwicklung fort, in deren Rahmen die Arbeitgeber bereits für die von ihnen gezahlten Pflegeversicherungsbeiträge durch den Wegfall eines Feiertages „entschädigt“ wurden.
- ²¹ Vgl. z.B. Eurostat 1996, Tabelle 2.2; Eurostat 1993, 16f., 24f. sowie Klammer 1997, 3 - 8.
- ²² Schäfer 1996 sowie weitere Berechnungen des WSI.
- ²³ Bei ihnen geht es vor allem um eine Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung.
- ²⁴ Siehe z.B. die Argumente von Sowka, 64, und Friedrich, 17, in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. o.J..
- ²⁵ Widerstände kommen hier nicht nur aus der Wirtschaft, wo man die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse aus Kosten- und auch Flexibilitätsgründen gerne gewahrt wissen möchte, sondern auch von den Sozialversi-

cherungsträgern selber, nämlich vor allem von der gesetzlichen Renten- und der gesetzlichen Krankenversicherung. Hier wird befürchtet, daß den zu erzielenden Mehreinnahmen überproportional hohe Mehrausgaben gegenüberstehen würden.

- ²⁶ Der Anteil der sogenannten „versicherungsfremden Leistungen“, d.h. Ausgaben der Sozialversicherungsträger für gesamtgesellschaftliche Aufgaben, wird heute z.T. in der Krankenversicherung auf über 20%, in der Rentenversicherung auf über 30% und in der Arbeitslosenversicherung - sofern man die aktive Arbeitsmarktpolitik dazu rechnet - sogar auf über 40% der Ausgaben beziffert. Vgl. z.B. Pfaff 1996, 35 - 37. - Im Rahmen der Rentenreformpläne bringt die Regierungskoalition zur Zeit für die Rentenversicherung zur Abdeckung eines Teiles dieser Ausgaben eine Erhöhung des Bundeszuschusses um 15 Mrd. DM jährlich ins Gespräch.
- ²⁷ Dieser Verdacht wird dadurch bestätigt, daß nach Meinung der Arbeitgeber und ihrer Verbände ein Abbau von Leistungen ohnehin vor einer Umfinanzierung Vorrang haben sollte. Die Forderung lautet hier, zur Entlastung des Faktors Arbeit den Rentenversicherungsbeitragssatz wieder auf unter 20%, den Gesamtbeitragssatz auf unter 40% zu drücken. Vgl. o.V. (1997), S. 9 - 11.
- ²⁸ Ein entsprechendes Modell wurde auch von der Weltbank vorgelegt; vgl. World Bank 1994.
- ²⁹ Vgl. z.B. das jüngst vom IW im Auftrag der deutschen Versicherungswirtschaft angefertigte Gutachten: Institut der deutschen Wirtschaft 1997.
- ³⁰ Siehe hierzu auch das gemeinsame Wort der Kirchen: Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 1997, vor allem 48, Ziffer 120 und 49, Ziffer 121.
- ³¹ Überlegungen und Vorschläge zur Umverteilung von Arbeit und Einkommen liegen inzwischen auch in anderen Ländern zahlreich auf dem Tisch. Hier sei exemplarisch auf die Vorschläge zur Einrichtung einer „doppelten 25-Stunden-Woche“ zur Umverteilung von Arbeit und Einkommen zwischen Frauen und Männern verwiesen, die von der Arbeitsgruppe „Umverteilung der Arbeit“ der sozialpolitischen Kommission der SP Schweiz vorgelegt wurden; vgl. Sozialpolitische Kommission der SP Schweiz 1995.
- ³² So wurde z.B. auch in Italien im Rahmen der Rentenreform 1995 eine beträchtliche Flexibilisierung des Altersübergangs eingeführt: Langfristig sollen dort Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu einem beliebigen Zeitpunkt zwischen der Vollendung des 57. und 65. Lebensjahres bei Erfüllung der Mindestversicherungsbedingungen in Rente gehen können, wobei sich allerdings die Rentenhöhe an der durchschnittlich zu erwartenden - nicht nach Geschlecht spezifizierten - Rentenlaufzeit orientiert.
- ³³ Aktuelle Vorschläge finden sich z.B. in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1997.
- ³⁴ So auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 27.6.1996.
- ³⁵ Vgl. z.B. das neue DGB-Grundsatzprogramm, DGB 1996, 27, sowie das Gemeinsame Wort der Kirchen, Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 1997, 71 Ziffer 173 und 73 Ziffer 179; bei der SPD z.B. Arbeitsgruppe „Armut“ der SPD-Bundestagsfraktion 1994.
- ³⁶ Vgl. hierzu ausführlicher Klammer 1997, 3- 8. - Ein dem wirtschaftlichen Aufschwung folgender Ausbau der sozialen Sicherung scheint sich heute allmählich in den asiatischen Schwellenländern bzw. „kleinen Tigern“ (z.B. Korea, Taiwan) zu vollziehen; vgl. Esping-Andersen 1996a, 23- 24.
- ³⁷ Vgl. hierzu detaillierter: Europäische Kommission/Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1996, vor allem 9 - 22.
- ³⁸ So wurde in Italien bereits Ende der 80er Jahre de jure festgelegt, daß der Staat dem Sozialversicherungsträger INPS alle umverteilenden „Fürsorge“-Leistungen (assistenza) rückzuerstatten habe; dies wurde allerdings de facto bisher nur unzureichend umgesetzt. Vgl. hierzu ausführlicher Klammer 1997, 19.
- ³⁹ So wurde in Frankreich im Jahre 1991 die „allgemeine Sozialabgabe“ CSG eingeführt, eine auf alle Haushaltseinkünfte, aber auch einen Teil der Kapital- und Vermögenseinkünfte bezogene Abgabe, die inzwischen mehrfach erhöht und 1996 durch eine ähnliche zweite Abgabe auf noch breiterer Einkommensbasis, RDS, ergänzt wurde. Andere Länder führten z.B. Ökosteuern zur Finanzierung sozialer Aufgaben ein.
- ⁴⁰ Eine Ausnahme stellt die soziale Absicherung der Wanderarbeitnehmer dar, die schon früh koordiniert wurde.
- ⁴¹ So wurden z.B. Expertengruppen eingerichtet, die sich mit den Themenbereichen „Mindestsicherung“ (minimum income) und „Beschäftigungsfähigkeitsversicherung“ (employability insurance) beschäftigen werden; vgl. Flynn 1997, 8.
- ⁴² D.h. z.B. Handelsströme (hier ist darauf zu verweisen, daß sich der Außenhandelsanteil der EU nur auf rund 10% des gesamten Handels der Mitgliedsstaaten beläuft), aber auch Direktinvestitionen, Mergers & Acquisitions, strategische Allianzen etc.