

Christoph Butterwegge

Krise und Zukunft des Sozialstaates

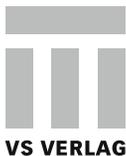
4., überarbeitete
und erweiterte Auflage



Christoph Butterwegge

Krise und Zukunft des Sozialstaates

4., überarbeitete
und erweiterte Auflage



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2005
- 2., korrigierte Auflage 2005
- 3., erweiterte Auflage 2006
- 4., überarbeitete und erweiterte Auflage 2012

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2012

Lektorat: Cori Mackrodt

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.
Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15851-8

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen	9
1 Grundlagen und Organisationsstrukturen des Sozialstaates	11
1.1 Begrifflichkeiten, Definitionen und Wohlfahrtsstaatstheorien.....	11
1.1.1 Aufgaben der Sozialpolitik: Inklusion, Kompensation und Emanzipation	12
1.1.2 Wohlfahrts- und Sozialstaat: Entwicklungsstufen, Gegensätze oder Synonyme?.....	16
1.2 Wohlfahrtsstaatstypen im <i>internationalen</i> Vergleich.....	22
1.3 Struktur- und Gestaltungsprinzipien des <i>deutschen</i> Sozialsystems	28
2 Das „goldene Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaates: Auf-, Ab- und Ausbau des Systems der sozialen Sicherung	37
2.1 Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates im Kaiserreich (1870/71 bis 1914)....	38
2.2 Konsolidierung des Sozialstaates, Weltwirtschaftskrise 1929/33 und „Drittes Reich“	46
2.2.1 Der Erste Weltkrieg als Katalysator und die Weimarer Republik als Stabilisatorin der Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat	46
2.2.2 Volkswirtschaft, Wohlfahrtsstaat und Demokratie im Niedergang.....	52
2.2.3 Zentralisierung, Entdemokratisierung und Ethnisierung des Sozialstaates unter Adolf Hitler	59
2.3 Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Weltwirtschaftskrise 1974/75	63
3 Vom Modellfall zum Auslaufmodell? – Medienberichterstattung und Akzeptanzprobleme des Sozialstaates	73
3.1 Die <i>prinzipielle</i> Kritik am Sozialstaat	74
3.1.1 Neoliberale beklagen die Bürokratisierung des Staates und die Schwächung der wirtschaftlichen Dynamik	74
3.1.2 Kommunitarier monieren die Dominanz des Marktes und die Entmachtung bzw. Entmündigung der Zivilgesellschaft.....	85
3.1.3 Feministinnen bemängeln die Orientierung des Sozialleistungssystems am Industriearbeiter und die Benachteiligung der Frau	89
3.2 Die <i>populäre</i> Kritik am Sozialstaat	92
3.2.1 Generosität als Strukturmangel des Wohlfahrtsstaates – das Argument seiner übertriebenen Großzügigkeit („soziale Hängematte“)	93
3.2.2 Leistungsmissbrauch als permanente Gefahr – das Argument einer massenhaften Ausbeutung des Wohlfahrtsstaates (durch „Sozialschmarotzer“)	95

3.2.3	Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung als Bedrohung des Sozialstaates – das Argument seiner Überlastung durch den demografischen Wandel („Vergreisung“)	103
3.2.4	Sozialpolitik als übermäßige Belastung des Wirtschaftsstandortes – das Argument eines durch die Globalisierung erzwungenen Umbaus („Standortschwäche“)	105
3.3	Auswirkungen der Kritik auf das Alltagsbewusstsein	107
4	Wirtschaft, Soziales und Wohlfahrt in der (Sinn-)Krise	113
4.1	Massenarbeitslosigkeit, Finanzierungsprobleme des Sozialstaates und Leistungsabbau	114
4.2	Die erste Halbzeit der Regierung Kohl (1982 bis 1989/90)	117
4.3	Die zweite Halbzeit der Regierung Kohl (1990 bis 1998)	122
4.4	Die liberalkonservative Transformation des Sozialstaates und ihre Legitimation	134
4.4.1	Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes als Rezept zur Verringerung der Erwerbslosigkeit	134
4.4.2	Kommerzialisierung des Gesundheitswesens und Reindividualisierung des Krankheitsrisikos	138
4.4.3	Rekultivierung der Familienpolitik als Kernstück konservativer Sozialstaatlichkeit	144
4.4.4	Die Soziale Pflegeversicherung als neuer Versicherungszweig: Krönung oder Niedergang der Wohlfahrtsstaatsentwicklung?	149
4.5	Fazit	152
5	Die rot-grüne Regierungspolitik: Auflösung des „Reformstaus“ oder Verschärfung des Sozialabbaus?	155
5.1	Sozialreform im Konsens? – Wiederbelebung, Ergebnisse und Scheitern des „Bündnisses für Arbeit“	155
5.2	Haushaltskonsolidierung auf Kosten der Beschäftigten, Bedürftigen und sozial Benachteiligten?	163
5.3	Die rot-grünen Steuerreformen als modifizierte Fortsetzung der Umverteilung von unten nach oben	165
5.4	Die sog. Riester-Rente: ein mutiger Schritt zu mehr Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit?	171
5.5	Revolution in der staatlichen Familienpolitik oder frauenpolitischer Rollback?	176
5.6	Die sog. Hartz-Kommission, ihre Vorschläge zur Arbeitsmarktreform und deren Umsetzung	180
5.7	Gerhard Schröders <i>Agenda 2010</i> als Bauplan für den „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates	198
5.8	Einrichtung, Arbeit und Resultate der sog. Rürup-Kommission	204
5.9	Gesundheitsreformen zwischen mehr Solidarität, Marktorientierung und Wettbewerbswahn	209
5.10	ArmutBerichterstattung und -bekämpfung	215
5.11	Fazit	218

6 Die zweite Koalition von CDU, CSU und SPD: Sozialpolitik paradox – großzügig und kleinkariert	229
6.1 Entstehungsgeschichte, Hauptrepräsentanten und Grundpositionen der zweiten Großen Koalition.....	230
6.2 Wohlfahrtsstaat im Zangengriff – mediale Stimmungsmache und erste Weichenstellungen	240
6.3 Nebenwirkungen und „Nachbesserungen“ von Hartz IV: Reformmaßnahmen zur „Korrektur“ der Arbeitsmarktreform.....	245
6.4 Rufe nach mehr „Generationengerechtigkeit“: Politik gegen die Rentner/innen sowie für Kinder und Jugendliche?	255
6.5 Familien- als Bevölkerungspolitik: Kampf der Armut an statt der Armut von Kindern.....	260
6.6 Die Einführung des Gesundheitsfonds als Vorbereitung der Gesetzlichen Krankenversicherung auf einen Systemwechsel	265
6.7 Steuerpolitik als Echternacher SpringprozeSSION: Vor- und Rückwärtsreformen der Mehrwert-, „Reichen-“, Unternehmen- und Erbschaftsteuer	274
6.8 Krisenmanagement, Bankensanierung und Konjunkturprogramme im Gefolge der globalen Finanz- bzw. Weltwirtschaftskrise 2008/09	277
6.9 Fazit.....	285
7 Die neuerliche Koalition von CDU, CSU und FDP: Mehr Freiheit durch weniger soziale Sicherheit, Gleichheit und Gerechtigkeit?	289
7.1 Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts statt „sozialer Grausamkeiten“?	290
7.2 Beschleunigung des Wachstums oder der Umverteilung von unten nach oben?	294
7.3 Das sog. Zukunftspaket: „Sparen“ auf Kosten der (Langzeit-)Arbeitslosen, ihrer Kinder und des Sozialstaates?.....	296
7.4 Hartz IV als sozialpolitische Dauerbaustelle: Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens oder Übergang zu „Hartz V“?.....	302
7.5 Die schwarz-gelbe Gesundheitsreform: Beendigung der paritätischen GKV-Finanzierung und Etablierung der Kopfprämie durch die Hintertür.....	316
7.6 Mehr soziale Ungleichheit durch Regierungspolitik nach dem Matthäus-Prinzip – eine kritische Zwischenbilanz	322
8 Debatten über die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung des Wohlfahrtsstaates	329
8.1 Die sozialdemokratische Programmdebatte und Wandlungen der Wohlfahrtsstaatstheorie	330
8.2 Das Schröder/Blair-Papier und der „aktivierende Sozialstaat“ als Leitbild der sog. Neuen Mitte	333
8.3 Die soziale Gerechtigkeit – Grundwert oder Standortrisiko?	343
8.4 Rot-grüne Regierungspraxis und sozialdemokratische Prinzipien im Widerstreit	351
8.5 Modernisierung oder Abschied der SPD (wie auch der CDU) von sich selbst?.....	355
8.6 Sozialpolitik in den neuen Grundsatzprogrammen von CDU, CSU und SPD	361
8.6.1 Das SPD-Leitbild des „vorsorgenden Sozialstaates“	362

8.6.2 „Chancengesellschaft“ und „Solidarische Leistungsgesellschaft“ – die Leitbilder der Union	364
8.6.3 „Chancengleichheit“ als Ersatz für soziale Gerechtigkeit?	366
8.6.4 Verwirklichung von mehr Gerechtigkeit ohne Umverteilung von Geld?.....	368
8.7 Von Thilo Sarrazin über Peter Sloterdijk zu Guido Westerwelle und wieder retour	369
8.7.1 Die sog. Sloterdijk-Honneth-Kontroverse: Steuer- bzw. Sozialstaatlichkeit als Zankapfel im Feuilleton.....	371
8.7.2 Der neoliberale Wohlfahrtsstaatsverriss à la Westerwelle	378
8.7.3 Thilo Sarrazins rechtspopulistische Diffamierung von Armen, Migranten und Sozialstaat	381
9 Alternativen zum neoliberalen „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates	385
9.1 Vermarktlichung des Sozialstaates oder Schaffung einer solidarischen Bürgerversicherung?	386
9.2 Vorgeschichte und Wegbereiter (der Idee) einer Bürgerversicherung	390
9.3 Alternativmodelle zur Finanzierung der Krankenversicherung: Gesundheitsprämie (Kopfpauschale) und Bürgerversicherung	393
9.4 Steuer- statt Beitragsfinanzierung der sozialen Sicherung: eine Fehlorientierung	397
9.5 Abkopplung der sozialen Sicherung von der Erwerbsarbeit durch eine Wertschöpfungsabgabe	402
9.6 Die solidarische Bürgerversicherung als institutioneller Kern eines zukunftsfähigen Sozialstaates.....	410
9.7 Einwände gegen die Bürgerversicherung und Möglichkeiten ihrer Widerlegung.....	413
9.8 Die bedarfsorientierte Grundsicherung als Ergänzung der Bürgerversicherung	415
9.9 Das bedingungslose Grundeinkommen – Sozialpolitik nach dem Gießkannenprinzip?	416
Abkürzungsverzeichnis.....	429
Literaturauswahl.....	435

Vorbemerkungen

In der Bundesrepublik Deutschland bildet das Soziale einen konstitutiven Bestandteil der politischen Kultur wie der Staatsarchitektur. Gleichwohl bemühen sich die etablierten Parteien seit geraumer Zeit, den Wohlfahrtsstaat „um-“ bzw. abzubauen. Dass dieser eine Krise durchmacht, ist allen Betrachter(inne)n – unabhängig von ihrem politischen Standpunkt – bewusst, allerdings nicht, wer oder was sie ausgelöst hat. Von einer „Krise *des* Sozialstaates“ sollte man besser nicht sprechen, weil dies den Eindruck erwecken könnte, dass er selbst die Ursache der wirtschaftlichen Misere und der gesellschaftlichen Missstände darstellt. Kontrovers diskutiert wird, ob drastische Leistungskürzungen nötig sind, um den Sozialstaat „in seiner Substanz“ zu erhalten, oder ob es sich bei den unter Namen wie „Agenda 2010“ oder „Hartz-Gesetze“ bekannten Reformen um einen Systemwechsel und das Ende des im Kern auf Reichskanzler Otto von Bismarck zurückgehenden Sicherungssystems handelt.

Das vorliegende Buch erläutert die Struktur- und Gestaltungsprinzipien des deutschen Sozialstaates, zeichnet seine wechselhafte Geschichte vom Kaiserreich bis heute nach und analysiert die Ursachen des Wandels, in dem er sich seit geraumer Zeit befindet. Überschneidungen waren nicht vermeidbar, weil die Entwicklung des Sozialstaates *dreidimensional* untersucht werden muss: Veränderungen auf der institutionellen, der materiellen und der diskursiven Ebene bedingen einander. Deshalb ergänzen systematische Ausführungen beispielsweise zur Wohlfahrtsstaatstheorie bzw. -kritik und zu Wandlungen des Gerechtigkeitsbegriffs die chronologische Darstellung. Da es sich um eine *politikwissenschaftliche* und nicht um eine historische Arbeit handelt, fällt die Analyse umso detaillierter aus, je näher sie der aktuellen Tagespolitik kommt. Ausführlicher behandelt wird deshalb die Sozialpolitik der CDU/CSU/FDP-Regierung unter Helmut Kohl (1982 bis 1998), des rot-grünen Kabinetts unter Gerhard Schröder (1998 bis 2005) und der zweiten Großen Koalition unter Angela Merkel (2005 bis 2009).

Eine zentrale These des Buches lautet, dass der Sozialstaat seit Mitte der 1970er-Jahre restrukturiert und demontiert wird, obwohl er weder Verursacher der damaligen Weltwirtschafts- und der im Grunde bis heute anhaltenden Beschäftigungskrise war, noch aus seinem „Um-“ bzw. Abbau irgendein Nutzen für die wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklung des Landes erwächst. Vielmehr bringt die neoliberale Wende zwar das Ende des Wohlfahrtsstaates, wie ihn die „alte“ Bundesrepublik kannte, mit sich; eine Hochleistungs-, Konkurrenz- und Ellbogengesellschaft nach US-amerikanischem Muster bietet aber für die Mehrheit der Bevölkerung keine erstrebenswerte Alternative.

Die öffentliche Debatte wird nicht nur in Wahlkampfzeiten von kurzatmigen und tagespolitischen Vorschlägen beherrscht, die den aktuellen Problemen des Sozialstaates so wenig gerecht werden wie seinen längerfristigen Perspektiven. Auch die zuletzt flutartig anschwellende Fachliteratur bietet zwar eine Fülle an Erklärungsmustern für die Krise, in welcher sich der Wohlfahrtsstaat befindet, gibt aber wenig Aufschluss über die ihr zugrunde liegenden Entwicklungsprozesse und Lösungsmöglichkeiten, sieht man von wohlfeilen

Ratschlägen hinsichtlich einer „Verschlankung“ der Sozialbürokratie und Kürzung der Leistungen ab. Häufig bleiben die hinter solchen Vorschlägen zum „Um-“ bzw. Abbau des Wohlfahrtsstaates verborgenen Interessen teilweise äußerst (einfluss)reicher Gesellschaftsgruppen unerkannt, obwohl sie erklären könnten, warum das Soziale gegenwärtig fast überall enorm unter Druck steht.

Sozialstaatlichkeit ist an ein gesellschaftspolitisches Klima gebunden, das sich im Alltagsbewusstsein widerspiegelt, aber auch von ihren Gegnern beeinflusst und verändert bzw. verschlechtert wird. Dies geschieht durch eine *prinzipielle* Sozialstaatskritik, wie sie der Neoliberalismus, der Kommunitarismus und der Feminismus formulieren, sowie durch eine *populäre* Sozialstaatskritik, wie man sie etwa in den Massenmedien findet, wo moniert wird, dass wirklich Bedürftige kaum noch in den Genuss staatlicher Transferleistungen kämen, während immer mehr „Faulenzer“ in der „sozialen Hängematte“ lägen, die Wohlfahrtsbürokratie der Gesellschaft die Luft abschnüre und die Freiheit der Bürger/innen darunter leide. Weiter heißt es, die Kosten des Sozialstaates würden in naher Zukunft unbezahlbar, zumal er die Familien ausbeute und die wenigen Jüngeren nicht mehr in der Lage seien, die ständig wachsende Zahl von Altersrenten zu finanzieren. Ob solche Befürchtungen zutreffen, übertrieben sind oder gar geschürt werden, um die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik grundlegend ändern zu können, ist gleichfalls Gegenstand der folgenden Erörterungen. Schließlich sollen Zusammenhänge zwischen der Weltmarktentwicklung, Debatten über die neue (Kinder-)Armut, Strategien gesellschaftlich relevanter Gruppen sowie verschiedenen Konzepten zum „Umbau“ des Sozialstaates hergestellt, die Hintergründe der aktuellen Kontroverse über seine Zukunft beleuchtet und Alternativen zur bisherigen Sozialpolitik entwickelt werden.

Nach dem Bundestagswahlkampf 2009, in dem CDU, CSU und FDP den Eindruck zu erwecken versucht hatten, es werde bei einem Machtwechsel zu ihren Gunsten keine „sozialen Grausamkeiten“ geben, sowie der Regierungsbildung im Oktober desselben Jahres ließ die Aufmerksamkeit für dieses Politikfeld spürbar nach, was nicht verwundern kann, hatte es die deutsche Öffentlichkeit wegen der hektischen (Regierungs-)Aktivitäten und ständig neuen Reformprojekten vorher jahrelang mehr denn je beschäftigt. Da sich die nächste Runde einschneidender Reformpläne und nicht minder scharfe Konfliktlinien zwischen den politischen Hauptkontrahenten abzeichnen, wird sich die öffentliche Debatte über Krise und Zukunft des Wohlfahrtsstaates vermutlich erneut zuspitzen, sobald die Auswirkungen der schwarz-roten Sozialgesetze zu spüren sind. Stoff für eine sozialpolitische Zwischenbilanz der CDU/CSU/FDP-Koalition gibt es bereits jetzt mehr als genug.

1 Grundlagen und Organisationsstrukturen des Sozialstaates

Will man die aktuellen Kontroversen über die Krisenerscheinungen und den „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates verstehen, muss man seine Strukturen, Konstruktionsprinzipien sowie Entstehung und Entwicklung zumindest in Grundzügen kennen. Hier wird deshalb in Terminologien, Theorien und Typologien des Wohlfahrtsstaates eingeführt und seine Geschichte stichwortartig nachgezeichnet, bevor wir uns einer Analyse sowohl der liberal-konservativen als auch der schwarz-roten und der rot-grünen Sozialpolitik mitsamt ihren gesellschaftlichen, ökonomischen und ideologischen Rahmenbedingungen zuwenden.

1.1 Begrifflichkeiten, Definitionen und Wohlfahrtsstaatstheorien

„Sozial“, von Hans F. Zacher als „extrem unbestimmter“ Terminus bezeichnet, meint gesellschaftliche Verhältnisse und damit zusammenhängende individuelle Befindlichkeiten.¹ Das Soziale fordert Werturteile über deren Entwicklung heraus, hat mit Gleichheit und Ungleichheit zu tun, die verringert werden soll, aber gleichzeitig akzeptiert wird, und zielt im Kern auf Ökonomisches: „Die *Relativität der Gleichheitsmaximen*, welche den *Sinn des ‚Sozialen‘* kennzeichnet, hat (...) *zwei Wurzeln*: auf der einen Seite die *Vielfalt dessen, was Gleichheit bedeuten kann*; auf der anderen Seite den *Vorbehalt der Ungleichheit*, der für das Verhältnis dieser Gesellschaft zum Sozialen immer wesentlich war und blieb.“²

Die (staatliche) Sozialpolitik, der Sozialstaat und das System der sozialen Sicherung gehören eng zusammen, ohne allerdings identisch zu sein. Vielmehr bezeichnet die *Sozialpolitik* das Mittel, um soziale Benachteiligungen und Gegensätze innerhalb einer Gesellschaft durch politisches Handeln auszugleichen bzw. auszuschließen, während der *Sozialstaat* eine geschlossenerere Zielprojektion, wenn nicht ein gesellschaftspolitisches Alternativprojekt zum „Raubtierkapitalismus“ des freien Marktes verkörpert und das *System der sozialen Sicherung* den institutionellen Rahmen dafür zur Verfügung stellt.

In jüngster Zeit verlor der Begriff „Sozialpolitik“ gegenüber dem komplexeren, sehr viel mehr umfassenden Terminus „Sozialstaat“ erheblich an Bedeutung, was Franz-Xaver Kaufmann darauf zurückführt, dass die krisenhaften Entwicklungen bzw. Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt, d.h. insbesondere die strukturelle Erwerbslosigkeit und der demografische Wandel, nicht mehr bloß Herausforderungen für einzelne Politikfelder und Institutionen, sondern für das wohlfahrtsstaatliche Arrangement insgesamt bildeten.³ Eher stellt

1 Siehe Hans F. Zacher, Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 345 f.

2 Ebd., S. 347 (Hervorh. im Original)

3 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition, Frankfurt am Main 2003, S 168

jedoch die „*Reformpolitik*“ neoliberaler Kräfte einen Frontalangriff auf sämtliche Errungenschaften der europäischen Zivilisation dar, welcher über die Sozialpolitik i.e.S. hinausgeht und den Wohlfahrtsstaat als Ganzes bedroht. Aus diesem Grund ist meistens von einer „Krise des Sozialstaates“, also nicht nur der Sozialpolitik bzw. des *Systems der sozialen Sicherung*, die Rede. Möglicherweise ist heute das (kontinental)europäische Sozialmodell, verstanden als Gegenstück zum angloamerikanischen, in akuter Gefahr, der nur durch Rückbesinnung auf seine Wurzeln sowie seine Festigung und sinnvolle Weiterentwicklung begegnet werden kann. „Verwirft man diese Möglichkeit und setzt in erster Linie auf soziale Leistungsminderungen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, dann wird es für Europa kaum möglich sein, seine Grundrechte der Arbeit gegen das soziale Dumping etwa in China, in Indien oder anderswo zu verteidigen.“⁴

1.1.1 Aufgaben der Sozialpolitik: Inklusion, Kompensation und Emanzipation

Daran, was eigentlich Sozialpolitik bzw. was Sozialpolitik eigentlich ist, scheiden sich seit jeher die Geister. Zwar sind die Versuche einer Definition längst Legion,⁵ aber nie so weit gediehen, dass die Sozialwissenschaft hierüber einen Konsens wenigstens unter Fachkolleg(inn)en hätte herbeiführen können. Eher scheint es, als hätten alle Forscher/innen ihren eigenen Begriff von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaatlichkeit, was die wissenschaftliche Debatte über das Thema natürlich nicht gerade erleichtert.

Franz-Xaver Kaufmann weist darauf hin, dass sich die Sozialpolitik nicht nur an Individuen richtet, sondern auch gesellschaftliche Funktionen hat, also neben personalen stets auch systemfunktionale Aspekte zu beachten sind: „Sozialpolitik, auch soziale Umverteilungspolitik, ist eine Weise, in der sich ein Gemeinwesen seiner basalen Solidarität versichert. Und es tut dies um des kollektiven Nutzens willen, wie der Humankapitalbildung, der inneren Pazifizierung oder der Verwirklichung akzeptierter Werte.“⁶

Konstitutiv für eine fundierte Theorie des Wohlfahrtsstaates ist m.E. die Unterscheidung zwischen *sozialer* und *Sozialpolitik*. Letztere bezeichnet das Politikfeld, Erstere den Gehalt bzw. die Funktion einer *bestimmten* Sozialpolitik. Man kann außerdem zwischen emanzipatorischer, kompensatorischer und kompetitorischer Sozialpolitik differenzieren. Die *emanzipatorische* Sozialpolitik dient der Befreiung unterversorgter bzw. -privilegierter Gesellschaftsmitglieder von Zwängen, welche es ihnen verwehren, ein gutes Leben zu führen, sich optimal zu entwickeln und eine gereifte Persönlichkeit zu werden; die *kompensatorische* Sozialpolitik gleicht Nachteile aus, welche durch das bestehende Wirtschaftssystem verursacht worden sind, ohne indes darüber hinausweisende Perspektiven zu eröffnen; die *kompetitorische* Sozialpolitik schließlich sucht dessen reibungsloses Funktionieren durch Anerkennung/Übernahme seiner Konkurrenzprinzipien zu fördern. Letztere gewann im Rahmen der aktuellen Diskussion über ökonomische Globalisierungs- und Europäisierungsprozesse sowie die Notwendigkeit, den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ durch Modernisierung des Sozialstaates zu sichern, erheblich an Bedeutung. „Alle nationalen gesellschaftlichen Verhältnisse, Institutionen und Gewohnheiten werden unter Druck ge-

4 Giacomo Barbieri, Die Ausstrahlung des europäischen Sozialmodells nutzen, in: Stephan Lessenich u.a., Den Sozialstaat neu denken, Hamburg 2005, S. 19

5 Wolf Reiner Leenen (Tausendundeine Definition: Was ist Sozialpolitik?, in: Sozialer Fortschritt 1/1978, S. 1) sprach damals schon von einer „Endlosdiskussion“ um diesen Begriff.

6 Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken, a.a.O., S. 180

setzt, sich daraufhin überprüfen zu lassen oder sich selbst zu prüfen, ob sie zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen oder ein Hindernis darstellen.⁷

Zumindest primitive Formen einer sozialen Sicherung, die der Integration bzw. Inklusion von benachteiligten Gesellschaftsmitgliedern dient, gibt es, solange Menschen auf der Erde leben. „Vorkehrungen zum Schutz vor Risiken sind so alt, dass sich ihre Spur im Dunkel der Geschichte verliert.“⁸ Erinnert sei an unterschiedliche Formen der Wohltätigkeit und der Armenpflege im Alten Ägypten, die mittlerweile gut erforscht sind.⁹ Sozialpolitik im heutigen Sinne ist hingegen ein Produkt der Moderne: Hatte man die Armen im Mittelalter als bevorzugte Objekte der karitativen Zuwendung seitens wohlhabender Individuen und kirchlicher Einrichtungen (christlicher Orden bzw. Klöster) begriffen, so avancierten sie in der Neuzeit zu Adressat(inn)en ganz gezielter Eingriffe von politischen Institutionen. Rainer Zoll fragt sich und die Leser/innen seines Buches „Was ist Solidarität heute?“, ob Armenpflege eine besondere Spielart der Sozialpolitik war, und gibt darauf die folgende Antwort: „Nein, es ist sogar umgekehrt so, dass die Züge von Armenpflege, die der Sozialpolitik noch anhaften oder die wieder in sie eingeführt werden, ein widersprüchliches Moment in der Sozialpolitik sind, dass ein entwickelter Sozialstaat – wie etwa das Beispiel Schweden zeigt – keine Armenpflege mehr kennt.“¹⁰

Der preußische Reformler Lorenz von Stein hat laut Franz-Xaver Kaufmann als erster Theoretiker der Sozialpolitik in Deutschland überhaupt eine Position bezogen, die dem heutigen Verständnis des Wohlfahrtsstaates entspricht: „Sein ‚sozialer Staat‘ hat die Aufgabe, gleichzeitig die Bedingungen des Privateigentums und damit der Entfaltung einer unabhängigen Unternehmerfunktion zu gewährleisten und die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeiter zu verbessern.“¹¹ Sozialpolitik trägt ganz entscheidend zur Modernisierung der Gesellschaft bei, indem sie die materiellen Voraussetzungen für neuartige (industrielle) Produktionsverfahren, andere Lebensformen und sich ständig wandelnde Generationen- wie Geschlechterverhältnisse schafft. „Konstitutiv-gestalterisch beobachtet, bildet die Sozialpolitik eines der Fundamente, auf dem die moderne Gesellschaft errichtet wurde.“¹² Daher ist Sozialpolitik auch nicht von den bestehenden Produktions-, Eigentums- und Machtverhältnissen zu trennen. Eckart Reidegeld überbetont allerdings ihren *Herrschafts*-charakter, wenn er sie als eine „vor allem Staats- bzw. Herrschaftszwecken“ dienende, einseitig-manipulative Integrationsveranstaltung begreift: „Unter staatlicher Sozialpolitik wird eine Handlungsstrategie verstanden, die in erster Linie bewirken soll, daß sich bestimmte soziale Gruppen, Schichten und Klassen in die jeweils ‚gegebene‘ soziale und politische Ordnung ‚fügen‘, in die sie als Unterprivilegierte und Fremdbestimmte ‚eingebaut‘ sind.“¹³

7 Alex Demirović, Tendenzen im Fluß. Globalisierung und die Krise des fordistischen Modells Deutschland, in: Gabriele Cleve u.a. (Hrsg.), Wissenschaft – Macht – Politik. Interventionen in aktuelle gesellschaftliche Diskurse, Münster 1997, S. 288

8 Michael Stolleis, Historische Grundlagen. Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, a.a.O., S. 207

9 Vgl. Hendrik Bolkestein u.a., Armut und Wohltätigkeit im Alten Ägypten. Fünf Studien, Frankfurt am Main 2002

10 Rainer Zoll, Was ist Solidarität heute?, Frankfurt am Main 2000, S. 94

11 Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken, a.a.O., S. 29

12 Stefan Huf, Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik, Berlin 1998, S. 212

13 Eckart Reidegeld, Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und theoretische Analyse von den Ursprüngen bis 1918, Opladen 1996, S. 12

Gero Lenhardt und Claus Offe haben die *Sozialfunktion* des Staates in sehr grundsätzlicher Weise dahingehend bestimmt, dass dieser für eine Zurichtung der Arbeitskraft als marktadäquate Ware Sorge: „Sozialpolitik ist die staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von *Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter*.“¹⁴ Die kapitalistische Industrialisierung und die Proletarisierung der Landbevölkerung erforderten staatliche Intervention. Sozialpolitik reagiere nicht auf „Probleme“ der Arbeiterklasse, konstituiere diese vielmehr. Sie beantworte jene Strukturprobleme, die aus der Depossedierung von Arbeitskraft erwüchsen: „Vergesellschaftung geschieht nicht durch den Markt allein, sondern dieser bedarf der Sanktionierung durch einen politischen Herrschaftsverband, durch staatliche Gewalt. Der Besitzer von Arbeitskraft wird erst *als Staatsbürger* zum Lohnarbeiter.“¹⁵

Zu fragen ist, ob sich Lenhardt und Offe bei ihrem Versuch der Entwicklung einer allgemeinen Sozialstaatstheorie nicht zu stark auf die *Entstehung* des Wohlfahrtsstaates konzentriert und seine späteren *Entwicklungs-* und *Wandlungsprozesse* zu wenig berücksichtigt haben. So ging es Mitte der 1970er-Jahre, als die beiden Verfasser ihren Artikel schrieben, eigentlich längst nicht mehr um die Gewinnung neuer Lohnarbeiter, sondern fast nur noch um die Verringerung von deren Zahl zwecks Entlastung des kriselnden Arbeitsmarktes. Aus einer feministischen Perspektive bemängelt Teresa Kulawik zudem, Lenhardts und Offes *lohnarbeits- bzw. arbeitsmarktzentrierte* Funktionsbestimmung der Sozialpolitik klammere die Bedeutung des Geschlechterverhältnisses aus: „Bei Frauen zielt(e) Sozialpolitik nicht auf ‚Proletarisierung‘, sondern nicht selten gerade auf den Ausschluss vom Arbeitsmarkt und die mit dem Begriff der ‚Hausfrauisierung‘ etikettierte Zwangsrekrutierung zur unbezahlten Familienarbeit.“¹⁶ Später hob Offe bei seiner Definition von Sozialstaatlichkeit weniger auf die Arbeitsmarktintegration denn auf die allgemeine Inklusion, eine nicht nur materiell befriedigende Existenz von Personen unterschiedlicher Herkunft in wie außerhalb des Lohnarbeitsverhältnisses, ab: „Ich verstehe darunter ein Arrangement, nach dem die wichtigsten der für kapitalistische Industriegesellschaften typischen Lebensrisiken aufgrund von subjektiven öffentlichen Rechtsansprüchen so abgedeckt werden, daß alle Bürger zur Teilhabe an der herrschenden Lebensweise befähigt werden.“¹⁷

Eine *systemkonforme* Sozialpolitik, deren Hauptzweck die Kompensation von biometrischen oder Lebensrisiken (Krankheit, Invalidität, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit und Alter), aber nicht die gesellschaftliche Emanzipation der Betroffenen bildet, verkümmert zur abhängigen Variablen der Kapitalreproduktion und schließt eine Regression in Krisen-, Depressions- und Stagnationsphasen keineswegs aus. Die staatliche Sozialpolitik war nie konsistent, sondern stets ambivalent, in sich heterogen und widersprüchlich. Eduard Heimann hat in der Weimarer Republik das „konservativ-revolutionäre Doppelwesen“, die merkwürdige „Doppelstellung der Sozialpolitik als Fremdkörper und zugleich als Bestandteil im kapitalis-

14 Gero Lenhardt/Claus Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Opladen 1977, S. 101 (Hervorh. im Original)

15 Ebd., S. 107 (Hervorh. im Original)

16 Teresa Kulawik, Modern bis maternalistisch: Theorien des Wohlfahrtsstaates, in: dies./Birgit Sauer (Hrsg.), Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft, Frankfurt am Main/New York 1996, S. 55

17 Claus Offe, Sozialstaat und politische Legitimation, in: Albrecht Randelzhofer/Werner Stüb (Hrsg.), Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz. Vorträge und Diskussionen einer Veranstaltung der Freien Universität Berlin vom 6. bis 8. Dezember 1984, Berlin/New York 1986, S. 127

tischen System“, herausgearbeitet.¹⁸ Für Jens Alber erklärt dieser „Doppelcharakter“ der Sozialpolitik auch, warum Gewerkschafts- ebenso wie Unternehmensvertreter nicht nur in Deutschland manchmal gewissermaßen „die Seite wechselten“, wenn die Errichtung oder Erweiterung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen auf der Tagesordnung stand: „Als Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit und Einkommensverwendung sowie als Ergänzung der Markteinkommen durch öffentliche Transferzahlungen stellte die staatliche Sozialversicherung einerseits eine Veränderung des kapitalistischen Wirtschaftssystems dar. Andererseits trug sie durch die Milderung sozialen Elends und die Verstetigung der Massenkaukraft bei gleichzeitigem Verzicht auf tiefergehende Eingriffe in das Herrschaftsverhältnis von Kapital und Arbeit im Betrieb zur Stabilisierung des Kapitalismus bei.“¹⁹

Parallel zur Stabilisierung der Kapitalherrschaft durch die sozialpolitischen Maßnahmen gab es immer auch eine Machtbegrenzung und einen Herrschaftsabbau. In einer durchaus vergleichbaren Weise bestimmt Claus Offe die Janusköpfigkeit oder strukturkonservative-revolutionäre Doppelrolle des Wohlfahrtsstaates: „Der Sozialstaat konserviert die Kontrolle des Kapitals über die Produktion und damit die Grundstruktur des industriellen und Klassenkonflikts zwischen Kapital und Arbeit; in keiner Weise begründet er Institutionen, die einer ‚Arbeiter selbstverwaltung‘ ähneln. Zur gleichen Zeit stärkt er aber das Potential der Lohnarbeiter, sich der Kontrolle durch das Kapital zu widersetzen.“²⁰

Sozialpolitik ist Sisyphusarbeit, weil sie ihr Endziel – gleiche Entwicklungsmöglichkeiten für alle Gesellschaftsmitglieder herzustellen – nie erreicht, aber immer wieder Teilerfolge hinsichtlich der Schaffung sozialer Gerechtigkeit aufzuweisen hat, die ohne ihre Bemühungen ausbleiben würden. Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement verbindet den Markt, die Familie und den Staat als Sphären der gesellschaftlichen Reproduktion und Distribution so miteinander, dass sich der Kapitalismus relativ frei entfalten kann, ohne seiner Verantwortung für Leistungsschwächere und sozial Benachteiligte völlig zu entfliehen. Die sozialstaatliche Intervention bezweckt über notwendige Korrekturen der primären Einkommensverteilung hinaus, dass niemand durch die Folgen privaten Gewinnstrebens anderer in seiner physischen Existenz, persönlichen Entwicklung und soziokulturellen Entfaltung gefährdet wird.

In einer auf dem Privateigentum an Produktionsmitteln, der Warenproduktion und der Konkurrenz beruhenden Gesellschaft müssen die materiellen Niveauunterschiede hinsichtlich der Versorgung ihrer Mitglieder durch Sozialpolitik wenigstens bis zu jenem Punkt ausgeglichen werden, der eine friedliche Koexistenz zwischen den Menschen ermöglicht. Funktionalistische Erklärungsansätze übersehen allerdings, dass dies nur dann geschieht, wenn gesellschaftliche Akteure, Klassen und Schichten mit Nachdruck entsprechende Forderungen stellen und deren Verwirklichung im Rahmen machtpolitischer Auseinandersetzungen erreichen.

18 Siehe Eduard Heimann, *Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik*, Mit einem Vorwort von Bernhard Badura, Frankfurt am Main 1980, S. 168

19 Jens Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt am Main/New York 1982, S. 41f.

20 Claus Offe, *Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates*, in: ders., „Arbeitsgesellschaft“. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt am Main/New York 1984, S. 328

1.1.2 Wohlfahrts- und Sozialstaat: Entwicklungsstufen, Gegensätze oder Synonyme?

Die staatliche Sozialpolitik konstituiert den Sozialstaat, ohne dass dieser gänzlich darin aufginge. Er schafft den institutionellen Rahmen und bestimmt das Ziel, während sie ein mögliches Mittel darstellt, um es zu erreichen. „Sozialpolitik und Sozialstaat sind nicht identisch, denn in der Sozialpolitik geht es primär um monetäre Transferleistungen, die sich am Ziel des sozial gerechten Ausgleichs orientieren. Demgegenüber soll der Sozialstaat im umfassenden Sinne zur Daseinsvorsorge und zum Schutz des Individuums vor unsozialen sowie ungerechten Maßnahmen oder Effekten und damit schließlich zur Zukunftsgestaltung der Gesellschaft beitragen.“²¹

Jeder moderne Nationalstaat betreibt Sozialpolitik; zum Sozialstaat machen ihn aber erst deren Reichweite, Qualität und Quantität. Eine allgemein verbindliche Konvention darüber, was unter „Sozialstaat“ zu verstehen ist, gibt es bislang freilich nicht. Selbst die Frage, ob „Sozial-“ und „Wohlfahrtsstaat“ als Synonyme verwendet werden können oder sollen, ist ungeklärt. Klaus Koch plädiert dafür, den Umstand, dass die deutsche Sprache über zwei miteinander verwandte, aber nicht identische Termini verfügt, zu nutzen: „Schärft man die Begriffe gegeneinander, so lassen sich damit nicht nur zwei Phasen der deutschen Staatsentwicklung bestimmen. Es lassen sich mit ihnen auch zwei Funktionssysteme, zwei Modi des Staates unterscheiden.“²² Restlos überzeugen kann dieser Versuch einer Begriffsdifferenzierung aber deshalb nicht, weil sie hinfällig wird, sobald man die Grenzen zu den europäischen Nachbarländern überschreitet. Als organisierten Kern des Sozialstaates betrachtet Koch die Systeme der sozialen Sicherung: „Sozialstaat bezeichnet nicht die ‚Substanz‘ des Staates oder ein Organisationsprinzip der Herrschaft durch den Staat, sondern nur die Regelungsform für einen Teilbereich, wenn auch einen zentralen.“²³

Ursula Münch hält eine Trennung der beiden genannten Termini aus zwei Gründen für angebracht: „Zum einen ist sie Ausdruck dafür, daß Staaten, wie zum Beispiel Deutschland und Großbritannien, unterschiedlich auf soziale Probleme reagierten und demgemäß deutlich abweichende Systeme sozialer Sicherung entwickelten. Zum anderen ist eine Unterscheidung auch deshalb sinnvoll, weil Sozialstaat, anders als Wohlfahrtsstaat, nicht ein ‚Organisationsprinzip der Herrschaft durch den Staat‘ bezeichnet, sondern nur die Regelungsform für einen wichtigen Teilbereich. Während Sozialpolitik institutionell bestimmten Ressorts zugeordnet werden kann, trifft dies auf den ‚überall und nirgends verankerten‘ Wohlfahrtsstaat nicht zu.“²⁴

Für die Verwendung des Begriffs „Sozialstaat“ spricht Gerhard A. Ritter zufolge, „daß er weiter und eindeutiger gefaßt ist als der Begriff des Wohlfahrtsstaates. Er vermeidet sowohl die Anklänge an die bürgerliche Freiheiten beschränkende paternalistische Wohlfahrt absolutistischer Staaten wie auch die Mißverständnisse, die sich aus der in den Vereinigten Staaten inzwischen üblichen Unterscheidung zwischen ‚Welfare‘, der oft als unerwünschte Notwendigkeit verstandenen Sozialhilfe für Bedürftige, und der meist positiv beurteilten ‚Social Security‘ (soziale Sicherheit), der auch auf eigenen Beitragsleistungen beruhenden

21 Wolfgang Kowalsky/Wolfgang Schroeder, Linke 2000 – Konturen eines Projekts der Moderne, in: dies. (Hrsg.), Linke, was nun?, o.O. 1993, S. 10

22 Claus Koch, Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft, München/Wien 1995, S. 43

23 Ebd., S. 48

24 Ursula Münch, Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen 1997, S. 14 f. (Hervorh. im Original)

Sozialversicherung, ergeben.²⁵ Hieraus ließe sich allerdings auch die gegenteilige Argumentation ableiten: Gerade weil „Wohlfahrt“ mancherorts negative Assoziationen weckt, was aber z.B. nicht für die skandinavischen Länder gilt, müsste die Verklammerung beider Teilbereiche der Sozialpolitik betont und durch eine *synonyme* Begriffsverwendung unterstrichen werden, dass sie nicht je nach Opportunität gegeneinander ausgespielt werden dürfen.

Damit böte die Begriffsidetitat den Vorteil, keine konstruiert wirkenden Abgrenzungskriterien nachschieben zu müssen. Auch wenn Günther Schmid, Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), den Begriff „kooperativer Sozialstaat“ präferiert, erscheinen die Unterschiede gegenüber dem in der medialen und politischen Öffentlichkeit, aber auch Teilen der Fachwissenschaft pejorativ besetzten Terminus „Wohlfahrtsstaat“ mehr als willkürlich: „In Abgrenzung zum fürsorgenden Wohlfahrtsstaat orientiert sich der kooperative Sozialstaat nicht an einheitlichen, sondern an gleichwertigen Lebensverhältnissen; er steuert nicht über umverteilende Transfers, sondern über ergebnisorientierte Anreize; er ist nicht in hierarchischen Bürokratien, sondern in selbststeuernden Netzwerken organisiert; und schließlich wird ein Großteil seiner Leistungen nicht mehr vollfinanziert, sondern nur noch kofinanziert, wobei Arbeitseinkommen von Steuern und Abgaben entlastet, Konsum, Energieverbrauch und nicht investive Vermögenszuwächse dagegen stärker belastet werden.“²⁶

Lutz Leisering, Professor für Soziologie der Sozialpolitik an der Universität Bielefeld, liefert eine rein additive Bestimmung, die letztlich nur *auflistet*, was Struktur, Funktion und inhaltlicher Zielsetzung nach *erklärt* werden müsste, sofern man nach einer umfassenden sowie in sich schlüssigen Definition sucht: „Der Sozialstaat in einem engeren Sinne umfasst die soziale Sicherung und das Arbeitsrecht, in einem weiteren Sinne auch das Bildungswesen, die Wirtschafts- und Betriebsverfassung und die Arbeitsbeziehungen sowie die wachstums- und beschäftigungsbezogene Wirtschaftspolitik.“²⁷

Den institutionellen Kristallisationskern jedes Wohlfahrtsstaates bildet ein (oft in sich ausgesprochen heterogenes) System der sozialen Sicherung.²⁸ Volker Hentschel differenziert dagegen zwischen zwei komplementären Systemen, die seiner Ansicht nach Gestalt und Funktion aller demokratisch verfassten Industriegesellschaften prägen: Die soziale Sicherung mit einem Rechtsanspruch auf geldwerte Leistungen und Soziale Dienste sowie der institutionalisierte Interessenausgleich begründen für ihn gewissermaßen einen *dualen* Wohlfahrtsstaat: „Zum System der sozialen Sicherung gehören der überwiegend materielle Schutz bei Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit, im Alter und beim Tod des Ernahers, die Minderung besonderer Belastungen sowie das Bemuhlen, alle Staatsbürger mit einem historisch variablen Mindestmaß an Lebensgütern auszustatten. Zum System des sozialen Interessenausgleichs gehören die großteils staatsfernen, aber allemal in Bestand und Wirksamkeit staatlich garantierten Einrichtungen und Verfahrensregeln des kollektiven

25 Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989, S. 13

26 Günther Schmid, *Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat*, in: WSI-Mitteilungen 10/1996, S. 629

27 Lutz Leisering, *Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells*, in: Siegfried Frech/Josef Schmid (Hrsg.), *Der Sozialstaat. Reform, Umbau, Abbau?*, Schwalbach im Taunus 2004, S. 11

28 Vgl. Lothar Böhnisch/Helmut Arnold/Wolfgang Schrorer, *Sozialpolitik. Eine sozialwissenschaftliche Einführung*, Weinheim/München 1999, S. 201

Arbeitsrechts: Koalitionsfreiheit, Vereinsrecht, Tarifautonomie, Betriebsverfassung, Unternehmensmitbestimmung.²⁹

Gewiss wäre es falsch, den Wohlfahrtsstaat auf das soziale Sicherungssystem zu reduzieren. Er ist nämlich viel mehr als die Summe seiner Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgeeinrichtungen, zumal der gesamte Staatsapparat in Deutschland einen Verfassungsauftrag (Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes) in diesem Sinne hat. Ingeborg Nahnsen wendet sich daher zu Recht gegen einen ökonomistisch verkürzten, auf die Maßnahmen zur Gewährleistung sozialer Sicherheit beschränkten Sozialstaatsbegriff. „Denn es geht in einer freiheitlichen Sozialpolitik nicht bloß um Verbesserung und Vervollkommnung eines Leistungsstandards, um Zuwendungen und Umverteilung. Es geht um die Art und die rechtliche Ausgestaltung des Anspruchs.“³⁰ Erst der Rechtsanspruch mache das Individuum frei von der Willkür anderer, auch ihrer fürsorglichen Zuwendung. Nach diesem Begriffsverständnis bleibt dem Sozialstaat ein gesellschaftspolitischer Gestaltungsanspruch ausdrücklich vorbehalten.

Dem angloamerikanischen Sprachgebrauch folgend, verwendet der Berliner Hochschullehrer Jens Alber den Begriff „Wohlfahrtsstaat“ rein deskriptiv, nämlich zur Kennzeichnung bestimmter Staatsaktivitäten, und setzt ihn mit dem Terminus „Sozialstaat“ gleich. Er fasst den Wohlfahrtsstaat, der die Verantwortung für die Verteilung von Lebenschancen durch eine gesetzliche Fixierung von Rechtsansprüchen auf die Zuteilung bestimmter Güter oder Dienste institutionalisiert, als zentrales Strukturelement und spezifisches Merkmal moderner Gesellschaften auf. Wohlfahrtsstaaten sind für Alber das Produkt eines gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses und wirken als Katalysatoren auf diesen zurück. „Der Begriff ‚Wohlfahrtsstaat‘ bezeichnet

- einen Satz politischer Reaktionen auf gesellschaftliche Strukturwandlungen im Rahmen der Modernisierung,
- der aus staatlichen Interventionen in die gesellschaftliche Verteilung von Lebenschancen in den Dimensionen Einkommen, Gesundheit, Wohnen und Bildung besteht,
- die auf die Förderung der Sicherheit und Gleichheit der Bürger abzielen.³¹

Je mehr sich der Wohlfahrtsstaat seiner Idee nach entfaltet, umso signifikanter wurde aus einer Institution für kleine Minderheiten eine Institution für alle, zumindest eine Institution der ganz großen Mehrheit. „Diente staatliche Sozialpolitik in ihrer Entstehungsphase der minimalen und selektiven Abfederung elementarer Lebensrisiken bestimmter Bevölkerungsgruppen, bezeichnet *Sozialstaat heute die staatliche Verantwortung und Garantie für Ausgestaltung und Einhaltung der Sozialordnung der Gesellschaft und betrifft alle Gesellschaftsmitglieder.*“³² Durch diese sukzessive Verallgemeinerung des Sozialen werden die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft fließend, was Konsequenzen für beide, aber natürlich auch für die Definition des Sozialstaates hat: „Sozialstaat kann bestimmt werden als staatliche Aufgabe, bei Akzeptanz gesellschaftlicher Freiräume soziale Positionen, Beziehungen und Strukturen nach jeweiligen normativen Vorgaben zu beeinflussen, zu regulie-

29 Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt am Main 1983, S. 7

30 Ingeborg Nahnsen, Gegen einen verengten Sozialstaatsbegriff, in: spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft 80 (1994), S. 37 f.

31 Jens Alber, Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983, Frankfurt am Main/New York 1989, S. 30

32 Klaus Schroeder, Der Kampf um den Sozialstaat, in: Gotthard Breit (Hrsg.), Sozialstaatsprinzip und Demokratie, Schwalbach im Taunus 1996, S. 11 (Hervorh. im Original)

ren oder zu institutionalisieren.³³ Geht man nach den Staatsfunktionen, weist die moderne Wohlfahrtsstaatlichkeit damit über den liberalen „Nachtwächterstaat“ der bürgerlichen Gesellschaft hinaus.

Das zentrale Kriterium für die Existenz fortgeschrittener Wohlfahrtsstaaten bildet nach Ansicht des Bielefelder Emeritus Franz-Xaver Kaufmann ein hoher Generalisierungsgrad sozialer Sicherheit: „Von einer *wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung* sollte erst gesprochen werden, insoweit soziale Sicherungssysteme und soziale Dienstleistungen immer weitere Bevölkerungskreise und tendenziell die Gesamtbevölkerung – sei es in einheitlicher, sei es in gegliederter Form – erfassen und insoweit Arbeitnehmer staatlich gewährleistete Rechte einklagen können, die sie vor Ausbeutung im Arbeitsverhältnis schützen.“³⁴ Kaufmann reserviert den Sozialstaatsbegriff für die spezifisch deutsche Entwicklungsvariante, während er den Wohlfahrtsstaatsbegriff als Typenbezeichnung verwendet: „Da jedes Land seine eigenen Traditionen und Bezeichnungen entwickelt hat, empfiehlt es sich (...), bei länderübergreifenden Fragestellungen den international eingeführten Leitbegriff ‚Wohlfahrtsstaat‘ beizubehalten, bezogen auf die Bundesrepublik dagegen von Sozialstaat und sozialer Marktwirtschaft zu sprechen.“³⁵

Horst Afheldt stützt sich auf Hans F. Zacher, wenn er ein Gemeinwesen, „in dem jedermann eine menschenwürdige Existenz finden kann und das dafür sorgt, daß niemand aus sozialen Gründen von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt bleibt“, als Sozialstaat bezeichnet.³⁶ Man kann ein institutionelles Arrangement als Wohlfahrts- oder Sozialstaat bezeichnen, das wenigstens versucht, Versorgungssicherheit für möglichst viele bzw. alle Bürger/innen zu gewährleisten und ein hohes Maß an Verteilungsgerechtigkeit zwischen ihnen herzustellen.

Wohlfahrtsstaaten haben ein hoch entwickeltes, in sich nach Lebens- bzw. Zuständigkeitsbereichen differenziertes System der sozialen Sicherung, das institutionelle Regelungen für Standardrisiken unterschiedlichster Art trifft, beschränken sich jedoch nicht darauf, greifen vielmehr auch gezielt in Wirtschaftsprozesse ein und beeinflussen deren Rahmenbedingungen, etwa durch finanz-, steuer-, regional- und strukturpolitische Entscheidungen. Zusammen erreichen sie, dass der gesellschaftliche Reproduktionsprozess ohne gefährliche Friktionen funktioniert und die Stabilität des betreffenden Gemeinwesens garantiert wird.

Als moderner Wohlfahrtsstaat gilt ein Gemeinwesen, das die Benachteiligung größerer Gruppen im ökonomischen Reproduktionsprozess (Alte, Kranke, Behinderte, Erwerbslose usw.) durch Geld-, Sach- und/oder personenbezogene Dienstleistungen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens kompensiert, sei es aus öffentlichen Kassen oder über beitragsfinanzierte Versicherungssysteme, die soziale Partizipation aller Bürger/innen gewährleistet und – möglichst per Rechtsanspruch – sicherstellt, dass niemand von der kollektiven Wohlstandsmehrung ausgeschlossen wird (soziale Gerechtigkeit). Man versteht darunter auch ein Gemeinwesen, das seine Mitglieder gegen allgemeine Lebensrisiken wie Krankheit, Invalidität, Erwerbslosigkeit, Unterversorgung im Alter o.Ä. schützt und den davon Betroffenen, strukturell Benachteiligten und Bedürftigen ausreichende Unterstützung gewährt. Die staatlicherseits organisierte Hilfestellung basiert nicht auf persönlichen Bezie-

33 Ebd., S. 12

34 Franz-Xaver Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main 1997, S. 31 (Hervorh. im Original)

35 Ders., Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen, 2. Aufl. Wiesbaden 2005, S. 131 (Fn. 2)

36 Siehe Horst Afheldt, Wohlstand für niemand? – Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, München 1994, S. 11f.

hungen, emotionalen Bindungen oder individuellen Entscheidungen, sondern auf einem gesellschaftlichen Grundkonsens. Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaatlichkeit ist, anders formuliert, ein in Verfassungen, Gesetzestexten und Verordnungen kodifizierter Vergesellschaftungsmodus, der eine Parteinahme für sozial Schwächere voraussetzt, Eingriffe in das Wirtschaftsleben bedingt und neben Schutz- auch Gestaltungsaufgaben umfasst.

Hans F. Zacher nennt vier Politikfelder, auf denen sich die soziale Verantwortung des Staates nach seiner Ansicht „in besonderer Weise verdichtet: *erstens* die Gewährleistung des *Existenzminimums für jedermann*; *zweitens* die *soziale Sicherung* gegen ein Einbrechen der individuellen Lebensverhältnisse durch *soziale Vorsorge und soziale Entschädigung*; *drittens* die *Vielfalt von Vorkehrungen des sozialen Schutzes und des sozialen Ausgleichs, um mehr Gleichheit zu bewirken*; und schließlich *viertens* die *Verantwortung des Staates für die Wirtschaft*.“³⁷ Soll sie mehr sein als Armutsbekämpfung, beinhaltet Wohlfahrtsstaatlichkeit folglich im Wesentlichen drei Aspekte:

1. ein *Höchstmaß an sozialer Sicherheit* für alle Wohnbürger/innen (im Hinblick auf das erreichte Maß an Produktivität, Wirtschaftskraft und gesellschaftlichem Wohlstand);
2. ein *Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit* (im Sinne von Bedarfs- statt Leistungs-gerechtigkeit);
3. eine *soziale Balance*, die extreme Einkommens- und Vermögensunterschiede ausschließt. Die insofern notwendige Korrektur der Primärverteilung durch den Sozialstaat zielt allerdings nicht auf eine völlige Nivellierung der Verteilungsverhältnisse, sondern die Vermeidung einer Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich mit den daraus erwachsenden Problemen: (Gewalt-)Kriminalität, Verwahrlosung, Sittenverfall, Steigen der Suizidquote, Drogensucht usw. Es geht um (relative) soziale Gleichheit, nicht etwa um „kommunistische Gleichmacherei“.

Wie sich die konservative Sozialreform des Industriezeitalters aus der Furcht vor einer Revolution speiste, so entstand der Wohlfahrtsstaat als Reaktion auf die Herausbildung der Arbeiterbewegung, wiewohl diese ihm anfangs kritisch, skeptisch oder ablehnend gegenüberstand. Gerhard A. Ritter sieht im Sozialstaat, der seiner Meinung nach aus dem Wohlfahrtsstaat hervorgeht, „eine Antwort auf den steigenden Bedarf nach Regulierung der im Gefolge von Industrialisierung und Urbanisierung immer komplizierter gewordenen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse, auf die geringere Bedeutung der traditionellen Formen der Daseinsvorsorge vor allem in der Familie und auf die Zuspitzung von Klassengegensätzen. Sein Ziel ist es, durch soziale Sicherheit, vermehrte Gleichheit und politisch-soziale Mitbestimmung die Bevölkerung zu integrieren und die bestehenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme durch einen Prozess ständiger Anpassung gleichzeitig zu stabilisieren und evolutionär zu verändern.“³⁸

Sozialstaat und Demokratie sind unabhängig voneinander entstanden, aber strukturell aufeinander bezogen und miteinander verzahnt. Letztere bedarf gerade unter den heutigen Bedingungen, deren wichtigste das Stichwort „Globalisierung“ markiert, eines wohlfahrtsstaatlichen Fundaments, wenn sie mehr sein soll als eine leere Hülle. „Erst eine durch redistributive Maßnahmen erzielte Verringerung der materiellen Unterschiede zwischen den

37 Siehe Hans F. Zacher, Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 348 (Hervorh. im Original)

38 Gerhard A. Ritter, Der Sozialstaat, a.a.O., S. 19 f.

Bevölkerungsschichten erfüllt das Versprechen einer *demokratischen Ordnung*, die ohne ein gewisses Maß an Gleichheit nur ein die wahren Macht- und Verteilungsverhältnisse verschleiender formaler Apparat bliebe.³⁹

Thomas H. Marshall hat eine Dreistadientheorie entwickelt, nach der die bürgerlichen bzw. zivilen Rechte im 18., die politischen Rechte im 19. und die sozialen Rechte im 20. Jahrhundert staatlich kodifiziert wurden.⁴⁰ Zwar erscheint die Abgrenzung zwischen den von ihm genannten Kategorien unscharf, die Terminierung der einzelnen Stufenfolgen zu grobschlächtig und die Verallgemeinerung des in erster Linie auf Großbritannien bezogenen Entwicklungsschemas problematisch. Gleichwohl müsste die Staatsentwicklung im 21. Jahrhundert, folgt man der genannten Periodisierung, eine noch höhere Stufe erreichen. Der sozialpolitische Fortschritt gleicht aber einer Schnecke, zum Teil auch einem Bumerang. Heute scheint es, als drohe umgekehrt die Rücknahme sozialer Errungenschaften der früheren Epochen. Bisweilen zeichnet sich in der Sozialpolitik ein postmodernes Mittelalter ab, das mit dem Alten nur bricht, um das Uralte (einer ständisch anmutenden Privilegienherrschaft, verbunden mit dem Patriarchat und der Protektion durch Familien- bzw. Nachbarschaftsbeziehungen, die Schutz vor sozialen Verwerfungen bieten) unter dem Deckmantel einer dem neoliberalen Zeitgeist entsprechenden Innovationsrhetorik zu rekonstruieren.

Die sozialpolitische Postmoderne weist, obwohl es paradox klingen mag, durchaus antiquierte Züge auf. Anthony Giddens spricht mit Blick auf den Marktradikalismus von der Gefahr einer Art „neuer Mittelalterlichkeit“, die gebannt werden müsse.⁴¹ Es gibt offenbar einen Trend zur Reprivatisierung sozialer Risiken,⁴² der als Rückfall in die Prämoderne zu kritisieren ist, weil unklar erscheint, wie er bewältigt werden kann. Manches ähnelt einer partiellen Refeudalisierung der Arbeits-, Lebens- und Sozialbeziehungen, wie sich auch jenseits des Wohlfahrtsstaates historische Parallelen zu Forderungen der Tagespolitik finden lassen, sei es im Hochschulbereich (Einführung von Studiengebühren, dem früheren Hörergeld vergleichbar, das die Dozenten „nach Leistung“ entlohnte) oder in der staatlichen Verkehrspolitik (Erhebung von Mautgebühren, die trotz ihrer positiven ökologischen Nebeneffekte an fürstliche Wegezölle erinnern).

Als gesellschaftspolitisches Arrangement unterliegt ein Sozialstaat der Dynamik sich wandelnder Machtkonstellationen, parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse und allgemeiner Stimmungslagen. Frank Niess spricht von einer „Konjunkturgeschichte des Sozialstaates“, weil dieser kein stabiles Gebilde ist, sondern bezüglich seiner Leistungszusagen in hohem Maße von den Wirtschaftszyklen und Wachstumsraten im Kapitalismus abhängt: „Die Sozialversicherungen (...) haben sich nicht als Konstante im Gefüge des Sozialstaates erwiesen, sondern immer wieder, je nach wirtschaftlicher und politischer Wetterlage, sowohl quantitativ als auch grundsätzlich zur Disposition gestanden.“⁴³

39 Manfred Prisching, Solidarität: der vielschichtige Kitt gesellschaftlichen Zusammenlebens, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt am Main/New York 2003, S. 167 (Hervorh. im Original)

40 Vgl. Thomas H. Marshall, Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in: ders., Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main/New York 1992, S. 42 f.

41 Siehe Anthony Giddens, „Schöne neue Welt“. Der neue Kontext von Politik, in: Berliner Journal für Soziologie 4/1994, S. 454

42 Vgl. Michael Stolleis, Historische Grundlagen, a.a.O., S. 205

43 Frank Niess, Die Maschen des „sozialen Netzes“. Zur Konjunkturgeschichte des Sozialstaates, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/1982, S. 344

Begreift man Sozialstaatlichkeit als gesellschaftlichen Regulierungsmodus, der sich von anderen (früher üblichen) Mechanismen unterscheidet, mit denen das kollektive Zusammenleben gestaltet wurde, handelt es sich um einen „historischen Kompromiss“, aber auch eine Errungenschaft von wahrhaft epochalem Rang, die deren Nutznießer/innen aus guten Gründen verteidigen.⁴⁴ Claus Offe hat den Sozialstaat i.e.S. – auf die Zeitspanne nach dem Zweiten Weltkrieg bezogen – als „wichtigste Friedensformel fortgeschrittener kapitalistischer Demokratien“ bezeichnet, in diesem Zusammenhang warnend darauf hingewiesen, dass sein plötzliches Verschwinden das System in einen „Zustand explosiver Konflikte und Anarchie“ stürzen würde, aber auch den Widerspruch hervorgehoben, wonach der Kapitalismus weder mit dem Sozialstaat leben noch ohne ihn fortbestehen könne.⁴⁵

1.2 Wohlfahrtsstaatstypen im internationalen Vergleich

Die leistungsfähigsten Garanten der Sicherung einzelner Personen gegenüber Existenzrisiken wie Krankheit, Invalidität oder Arbeitslosigkeit sind der Markt, die Gesellschaft/Familie und der Staat. Familien, genossenschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen und private Assekuranzen versagten aber oft, wenn es galt, dauerhaft bzw. über viele Generationen hinweg Risikoversorge zu betreiben. „Staaten ‚leben‘ nicht nur länger als die meisten anderen Organisationen, sie besitzen vor allem die Entscheidungsmacht, den Erwerbstätigen per Gesetz als Steuern oder Beiträge einen beträchtlichen Teil ihres Einkommens abzunehmen und es den Sozialversicherten oder als bedürftig Anerkannten zuzuführen.“⁴⁶ Hier dürfte auch ein Hauptgrund dafür liegen, dass sich der Wohlfahrtsstaat herausbildete und die Sozialfunktion für sich reklamierte, wenn nicht gar monopolisierte, während Markt, Familie und Gesellschaft auf diesem Sektor zurückgedrängt wurden. Welches Gewicht die drei genannten Pole haben, mag zur Klassifizierung der unterschiedlichen Wohlfahrtsregime herangezogen werden: Ob der Markt, die Familie/Gesellschaft oder der Staat im Mittelpunkt eines sozialen Arrangements stehen, gibt Aufschluss über dessen spezifischen Charakter.

Sozialstaat ist nicht gleich Sozialstaat. Vielmehr unterscheiden sich die einzelnen Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich der Leistungsdichte, der Anspruchsvoraussetzungen und der Art, wie Sozialleistungen finanziert und erbracht werden, zum Teil erheblich voneinander. Folgt man der dreiteiligen Typologie von Gøsta Esping-Andersen, die sich international durchgesetzt hat, und ergänzt sie um eine vierte Kategorie, die auf andere Fachwissenschaftler/innen zurückgeht, dominiert in den angelsächsischen Ländern der *liberale*, in den kontinentaleuropäischen Ländern der *konservative* bzw. *korporatistische*, in den skandinavischen Ländern der *sozialdemokratische* und in den südeuropäischen wie auch den osteuropäischen Transformationsländern der *residuale* Wohlfahrtsstaat.⁴⁷ Wolfgang Merkel hält es allerdings weder theoretisch noch empirisch für überzeugend, die südeuropäischen Sozialstaaten als eigene „vierte Welt“ des Wohlfahrtskapitalismus zu stilisieren. „Denn nicht die Institutionen, Verfahren,

44 Siehe Pierre Bourdieu, Die sozialen Bewegungen zusammenführen, ohne zu vereinheitlichen, in: ders. u.a., Neue Wege der Regulierung. Vom Terror der Ökonomie zum Primat der Politik, Hamburg 2001, S. 22

45 Vgl. Claus Offe, Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates, a.a.O., S. 323 und 330

46 Heiner Ganßmann, Politische Ökonomie des Sozialstaates, Münster 2000, S. 28

47 Vgl. Gøsta Esping-Andersen, Three worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990; ders. (Hrsg.), Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies, London 1996; Stephan Lessenich, „Three Worlds of Welfare Capitalism“ – oder vier?, Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster, in: PVS 2/1994, S. 224 ff.

Rechte und Pflichten weichen von jenen des kontinentalen Sozialstaats kategorial ab. Es sind vielmehr vor allem die Leistungshöhe und partiell begrenzt auch die Finanzierungsmodalitäten, die einen (eher quantitativen) Unterschied begründen.⁴⁸ Michael Opielka wiederum erweitert die genannte Typologie um ein *garantistisches* Wohlfahrtsstaatsregime, das gegenwärtig zwar noch nicht bzw. erst ansatzweise existiere, seiner Meinung nach allerdings das Sozialsystem der Zukunft bildet, weil es viel mehr als die übrigen auf der Idee allgemeiner Menschen- und Bürgerrechte basiere und diese im Wohlfahrtsbereich universalisiere.⁴⁹

Esping-Andersen definiert Wohlfahrtsstaatlichkeit mit Thomas H. Marshall als Gewährung sozialer Staatsbürgerrechte, die er in drei Richtungen aufschlüsselt. An erster Stelle nennt der dänische Sozialwissenschaftler die „Dekommodifizierung“, womit die Befreiung der Menschen von ihrer Marktabhängigkeit und der Notwendigkeit, ihr Auskommen durch Erwerbsarbeit zu verdienen, gemeint ist. Es handelt sich also um die Bereitstellung von alternativen, d.h. nichtmarktförmigen Mitteln der Wohlfahrtsproduktion: „Dekommodifizierung kann sich entweder auf die erbrachten Dienste oder den Status einer Person beziehen, aber in jedem Fall steht sie für das Maß, in dem Verteilungsfragen vom Marktmechanismus entkoppelt sind.“⁵⁰ Zweitens stellt sich nach Esping-Andersen die Frage, welches Schichtungsmodell durch staatliche Sozialpolitik gefördert wird: „Der Wohlfahrtsstaat ist nicht allein ein Instrument zur Beeinflussung und gegebenenfalls Korrektur der gesellschaftlichen Ungleichheitsstruktur. Er stellt vielmehr ein eigenständiges System der Stratifizierung dar, indem er in aktiver und direkter Weise soziale Beziehungsmuster ordnet.“⁵¹ Schließlich ist das jeweilige „Arrangement zwischen Staat, Markt und Familie“, dem mit Blick auf die (Möglichkeiten zur Vermeidung von) Armut unser besonderes Augenmerk gilt, von Interesse.

Die *vergleichende* Wohlfahrtsstaatsforschung kann interessante Erkenntnisse über Gemeinsamkeiten, nationale Besonderheiten, mögliche Entwicklungsalternativen und die historische „Pfadabhängigkeit“ der Sozialstaatsentwicklung liefern. Darunter wird gewöhnlich die „Vorzeichnung der Zukunft durch in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen“ verstanden.⁵² Jens Borchert kritisiert, dass Esping-Andersens Theorie die „Pfadabhängigkeit“ der einzelnen Wohlfahrtsregime deterministisch überzeichne, weshalb sein Ansatz mit der differenzierteren Wirklichkeit sich ständig fortentwickelnder Sozialstaaten wenig gemein habe und „nur begrenzt tauglich“ sei.⁵³ Er gelangt unter Berücksichtigung des forcierten Wandels im Zeichen der Globalisierung, den Esping-Andersen wegen der Starrheit seines Schemas vernachlässige, zu dem Resultat, „daß die These der Pfadabhängigkeit zwar

48 Wolfgang Merkel, Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: Berliner Journal für Soziologie 2/2001, S. 155 (Fn. 12)

49 Vgl. Michael Opielka, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, Reinbek bei Hamburg 2004, S. 13 und passim

50 Gosta Esping-Andersen, Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt am Main/New York 1998, S. 36

51 Ebd., S. 39

52 Siehe Jonas Schreyögg/Oliver Farhauer, Die Reformfähigkeit der Sozialpolitik in Deutschland aus Sicht der ökonomischen Theorie der Pfadabhängigkeit, in: Sozialer Fortschritt 10/2004, S. 247

53 Siehe Jens Borchert, Ausgetretene Pfade? – Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus, a.a.O., S. 162

durchaus ihre Berechtigung hat – die Mehrzahl der Modelle und Fälle bleibt von Phase zu Phase konstant –, daß sich aber gleichzeitig ständig auch Pfadwechsel vollziehen.“⁵⁴

Jürgen Kohl, der Borcherts Kritik an Esping-Andersen widerspricht, führt die deutsche Vereinigung als Beispiel für die „Stärke der Pfadbindung“ an: „Hier wurde sehr bald ein parteienübergreifender Konsens erzielt, dass die Herstellung der sogenannten Sozialunion im Prinzip auf dem Wege des Institutionentransfers des westdeutschen Sozialsystems auf die neuen Bundesländer erfolgen sollte – ungeachtet der in den Jahren zuvor geführten Diskussion über die strukturellen Mängel eben dieses Systems. Weder wurde die Chance zu grundlegenden Reformen dieses Systems genutzt, noch wurden gar andere ordnungspolitische Alternativen (z.B. Einführung eines Grundsicherungssystems oder eines nationalen Gesundheitsdienstes) ernsthaft erwogen.“⁵⁵

Manchmal klagen Kritiker/innen über die „Pfadabhängigkeit“ der Entwicklung des heimischen Sozialstaates und „Reformblockaden“, die damit einhergingen, meinen allerdings seine Resistenz gegenüber den Versuchen neoliberaler Kräfte, ihn zu demontieren, und die Beharrlichkeit seiner Anhänger/innen, wenn es gilt, bewährte Schutzregelungen zu erhalten. Zwar kann man soziale Sicherungssysteme und deren Funktionsmechanismen nicht wechseln wie ein Mensch seine Kleider. Michael Opielka bemerkt jedoch zu Recht, „dass die Behauptung einer zwingenden Pfadabhängigkeit der Wohlfahrtsregime nicht haltbar ist. Ob und wie Pfadwechsel in der Zukunft gelingen und, vor allem, wer davon profitiert, ist zugleich eine politische Frage wie eine Frage nach dem Kulturniveau der Gesellschaft.“⁵⁶

Ferner unterscheidet man Wohlfahrtsstaaten des Bismarck- und des Beveridge-Typs voneinander. Erstere stützen sich auf beitragsfinanzierte Sozialversicherungen, die fast immer an die (abhängige) Erwerbsarbeit gekoppelt sind, Letztere auf eine steuerfinanzierte Mindestsicherung für alle Staats- oder Wohnbürger/innen. Otto von Bismarcks Name steht für ein System, das auf mehreren Sozialversicherungszweigen basiert und seine – erwerbstätigen und einen ihrem Arbeitseinkommen gemäßen Beitrag zahlenden – Mitglieder vor sozialem Absturz bewahrt (Lebensstandardsicherung bzw. Statusschutz). Sir William Beveridge, der als Leiter einer Sachverständigenkommission dem britischen Parlament im November 1942 seinen Bericht zur Reform des Sozialversicherungssystems vorstellte, setzte dagegen viel stärker auf eine Grundversorgung, die durch Eigenleistungen ergänzt werden sollte.⁵⁷ Es ging Beveridge, dessen Report weit über sein Heimatland hinaus Furore machte, um eine Verbesserung, Verallgemeinerung und Vereinheitlichung des britischen Sozialsystems, das ihm – genauso wie der konservativen Regierung als seinem Auftraggeber – zerklüftet, ineffizient und anachronistisch erschien. Der nach Kriegsende unter einer Labour-Regierung mit wenigen Abstrichen verwirklichte Beveridge-Plan war allerdings nicht geeignet, die durch das gemeinsame Schicksal des Zweiten Weltkrieges relativierten bzw. überdeckten Interessengegensätze der Klassengesellschaft zu vermindern, was zu seiner

54 Ebd., S. 170

55 Jürgen Kohl, *Der Sozialstaat: die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates – Überlegungen zu seiner typologischen Verortung*, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hrsg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt am Main/New York 2000, S. 132 f.

56 Michael Opielka, *Sozialpolitik*, a.a.O., S. 57

57 Vgl. *Der Beveridge-Plan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen. Bericht von Sir William Beveridge, dem britischen Parlament überreicht im November 1942*, Zürich/New York 1943

ständigen Revision und einer in sich widersprüchlichen Konzeption von sozialen Bürgerrechten führte.⁵⁸

In jüngster Zeit lässt sich eine Tendenz zur Konvergenz zwischen Ländern des Bismarck- und des Beveridge-Typs feststellen. Einerseits wird in der Bundesrepublik über die Vorzüge einer stärkeren Steuerfinanzierung, eine Abkehr von der Lohn- und Leistungsbezogenheit des Systems, Schwächen des Umlageverfahrens und eine allgemeine Grundrente diskutiert.⁵⁹ Gerhard Kleinhenz stellte sogar die Frage: „Wird aus dem Prototyp der Bismarck-Länder ein Beveridge-Land?“, fand dafür aber keine zwingenden Gründe oder empirischen Belege.⁶⁰ Andererseits bemühen sich zumindest Teile des US-Establishments trotz des Scheiterns einschlägiger Initiativen von Bill und Hillary Clinton sowie des scheinbaren Durchbruchs von Barack Obama noch immer darum, eine Krankenversicherung „für alle Amerikaner“ nach Bismarck'schem Muster zu schaffen.

Claus Offe benutzt für den kontinentaleuropäischen Sozialstaat das anschauliche Bild eines Gebäudes, das aus einem Kellergeschoss (Sozialhilfe für Arme), drei weiteren Etagen (Parterre: Regulative zum Schutz der Arbeit; erster Stock: Schutz vor sozialen Standardrisiken außerhalb des Arbeitsplatzes; zweiter Stock: institutionelle Garantien zur Sicherung des Arbeitsentgelts) und einem Dachgeschoss (Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Bildungs- und Berufsbildungspolitik) besteht. „Die Metapher des ‚Daches‘ bietet sich deswegen an, weil die historische Erfahrung des Endes der Weimarer Republik wie vielfältige ökonomische Analysen zeigen, dass nur dann, wenn das Dach dicht und gegen die Stürme des konjunkturellen und strukturellen Wandels gefestigt ist, sämtliche darunter liegenden Teile des Gebäudes vor den Schäden zuverlässig geschützt sind, die eben ein undichtes Dach auf sämtlichen Etagen hervorrufen kann.“⁶¹

Sozialpolitik ist kein teurer Kostgänger der Ökonomie, wie Kritiker des „Versorgungsstaates“ irrtümlich glauben, vielmehr ein autonomer Bereich und ein notwendiges Pendant dazu, wenn es um die Arbeitsproduktivität bzw. den allgemeinen Wohlstand einer Gesellschaft geht. Neben materiellen Zuwendungen, öffentlichen Dienstleistungen und sozialen Infrastruktureinrichtungen determiniert das (sozial)politische Klima die Lebenslagen der einzelnen Bürger/innen. Wohlfahrtsstaaten werden sowohl durch eine institutionelle als auch eine politisch-ideologische und soziokulturelle Dimension bestimmt. Folglich muss der moderne Sozialstaat *mehrdimensional* gedacht werden: Institutionen bzw. intermediäre Organisationen wie die gesetzlichen Krankenkassen, Rentenversicherungsträger oder Wohlfahrtsverbände, ein Netz komplizierter, selbst von Fachleuten kaum mehr zu durchschauender Detailregelungen in Gesetzen oder Verwaltungsvorschriften und eine für das jeweilige Land typische Kultur der Leistungsgewährung machen ihn gemeinsam aus.

58 Vgl. dazu: Eberhard Eichenhofer, *Der Thatcherismus und die Sozialpolitik: Wohlfahrtsstaatlichkeit zu marktwirtschaftlichen Bedingungen*, Baden-Baden 1999, S. 14 ff.

59 Vgl. z.B. Michael Opielka (Hrsg.), *Die Grundrente. Sozialpolitische Analysen*, Wiesbaden 2004

60 Vgl. Gerhard Kleinhenz, *Erwerbsarbeit und Soziale Sicherung. Wird aus dem Prototyp der Bismarck-Länder ein Beveridge-Land?*, in: Irene Becker/Notburga Ott/Gabriele Rolf (Hrsg.), *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag*, Frankfurt am Main/New York 2001, S. 100

61 Claus Offe, *Freiheit, Sicherheit, Effizienz. Spannungen zwischen Gerechtigkeitsnormen für Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat*, in: Jutta Allmendinger (Hrsg.), *Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002*, Opladen 2003, S. 17

Franz-Xaver Kaufmann unterscheidet im Hinblick auf die Bewertung und daraus resultierende Behandlung sozialer Probleme vier Grundeinstellungen, die seiner Meinung nach unterschiedliche „Wohlfahrtskulturen“ hervorbringen:

1. Für die *konservative* Position stören soziale Problemlagen die bestehende Ordnung, weshalb deren Wiederherstellung und nicht die Behebung der auftretenden Nöte das Hauptproblem bildet.
2. Für die *liberale* Haltung sind solche Problemlagen unvermeidliche Begleiterscheinungen des sozialen Wandels, die man nicht durch staatliche Eingriffe ausschließen oder beheben kann, weil eine dynamische Entwicklung behindert und die wirtschaftlichen Selbstheilungskräfte gelähmt würden.
3. Für die *revolutionäre* Einstellung deuten soziale Problemlagen auf Fehlentwicklungen hin, die nur durch radikale Strukturveränderungen zu beheben sind, während sich direkte, auf Lösung der unmittelbaren Nöte abzielende Maßnahmen sogar als kontraproduktiv, weil das bestehende System stabilisierend, erweisen können. Kaufmann unterschätzt allerdings den „Doppelcharakter“ der Sozialpolitik und übersieht, dass diese im Konzept der Revolutionäre umgekehrt benutzt wird, um Ansprüche mit dem System unzufriedener Bevölkerungsschichten so lange zu steigern, bis sie bloß noch durch eine grundlegende Transformation befriedigt werden können.
4. Nach *reformistischer* Überzeugung stellen die sozialen Problemlagen das Kardinalproblem dar. Nur jenen Kräften, die sich in sozialdemokratischen Parteien und Gewerkschaften sammeln, geht es laut Kaufmann wirklich um die Korrektur, Abmilderung oder Überwindung der menschlichen Nöte.⁶² Somit reserviert Kaufmann denjenigen, die seine eigene Meinung teilen, eine Art wohlfahrtskulturellen Alleinvertretungsanspruch, während er im Grunde sämtlichen anderen Positionen unterstellt, wenigstens auf sozialpolitischem Gebiet keine lauterer Absichten zu haben.

In seiner Typologie wohlfahrtsstaatlicher Interventionen recurriert Kaufmann auf den Terminus „Lebenslage“, den Gerhard Weisser während der 1950er-Jahre entwickelt und mit unterschiedlichen Bedeutungsinhalten gefüllt hat.⁶³ Entscheidend war die Vorstellung, dass den Menschen mit Hilfe sozialpolitischer Maßnahmen individuell nutzbare Handlungsspielräume eröffnet werden, die es ihnen erlauben, ihre Bedürfnisse nach optimaler Entfaltung zu befriedigen. Zentral ist dabei für Kaufmann die soziale Teilhabe, deren vier Dimensionen (Teilhaberechte, monetäre Ressourcen, Gelegenheiten und Kompetenzen) nach seiner Überzeugung mit darüber entscheiden, welche Eingriffsmöglichkeiten jeweils bestehen: „Die *rechtliche* Interventionsform bestimmt und schützt Rechtsansprüche; die *ökonomische* Interventionsform beeinflusst die verfügbaren Einkommen; die *ökologische* Interventionsform beeinflusst das infrastrukturelle Angebot und damit die Gelegenheitsstrukturen; und

62 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen, a.a.O., S. 108

63 Vgl. Rudolf Möller, „Lebenslage“ als Ziel der Politik, in: WSI-Mitteilungen 10/1978, S. 553 ff.; Wolfgang Clemens, „Lebenslage“ als Konzept sozialer Ungleichheit. Zur Thematisierung sozialer Differenzierung in Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit, in: Zeitschrift für Sozialreform 3/1994, S. 141 ff.; Diether Döring/Walter Hanesch/Ernst-Ulrich Huster, Armut als Lebenslage. Ein Konzept für Armutsberichterstattung und Armutspolitik, in: dies. (Hrsg.), Armut im Wohlstand, Frankfurt am Main 1990, S. 7 ff.

die *pädagogische* Interventionsform ist auf die Entwicklung oder Wiederherstellung von Kompetenzen gerichtet.⁶⁴

Seit ein paar Jahren nimmt der internationale Vergleich in der sozialpolitischen Fachliteratur immer mehr Raum ein.⁶⁵ Als wissenschaftliche Methode ermöglicht die Komparatistik einen umfassenderen Blick auf den „eigenen“ Wohlfahrtsstaat, seine politischen Rahmenbedingungen und Perspektiven. Wahrscheinlich fand die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung noch nie so viel Resonanz wie derzeit. „Dahinter steht nicht nur die Annahme, daß die Reformen in anderen Ländern in der Sache richtig sind, sondern zugleich sollen durch den Druck von außen und die Wirkung des guten Vorbilds der politische Prozess in Deutschland beschleunigt bzw. Reformblockaden aufgehoben werden.“⁶⁶ Häufig dient der Hinweis auf jenseits der Grenzen erprobte und angeblich bewährte Musterlösungen weniger einer Verbesserung von Lösungen für soziale Probleme im eigenen Land als der Legitimation ohnehin geplanter Verschlechterungen (Kürzung von Transferleistungen oder deren Bezugsdauer, Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen, Einschränkung von Schutzrechten und Einführung bzw. Ausweitung von Kontrollmechanismen) durch deren Relativierung im internationalen Maßstab.⁶⁷

Statt seriöser Vergleiche und nüchterner Abwägung der Vor- und Nachteile anderer Sozialsysteme dominiert meist eine politisch motivierte und ideologisch gefärbte „Rosinenpickerei“, die weniger realistische Alternativlösungen zum bestehenden Wohlfahrtsstaat finden als ihn durch möglichst rudimentäre Formen und im Grunde rückschrittliche Konzepte ersetzen will. Von den benachbarten Niederlanden bis zum fernen Neuseeland, die als Pioniere eines neoliberal orientierten Umbaus des Wohlfahrtsstaates gelten können,⁶⁸ wurden Modelle propagiert, die bei genauerem Hinsehen erheblich mehr Nach- als Vorteile gegenüber dem deutschen bieten. Ilona Ostner wendet sich denn auch gegen eine Mixtur unterschiedlicher Rezepte, die weder inhaltlich aufeinander bezogen sind noch wirklich zueinander passen: „Der Rückgriff auf Regime anderer Länder – als Aufforderung zum ‚Regime-Shopping‘ – ist problematisch, vernachlässigt er doch deren historische Gewor-

64 Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen, a.a.O., S. 122 (Hervorh. im Original)

65 Exemplarisch seien folgende Buchpublikationen genannt: Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Opladen 1997; Karin Gottschall/Birgit Pfau-Effinger (Hrsg.), Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich, Opladen 2001; Franz-Xaver Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main 2003; Josef Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, 3. Aufl. Wiesbaden 2011

66 Josef Schmid, Referenzstaaten, Politikdiffusion und das Auflösen von Reformblockaden, in: Siegfried Frech/Josef Schmid (Hrsg.), Der Sozialstaat, a.a.O., S. 115

67 Vgl. z.B. Werner Eichhorst/Stefan Profit/Eric Thode, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung an das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Berlin/Heidelberg 2001; Eric Thode, Internationaler Reformmonitor – Was können wir von den anderen lernen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* 46-47/2002, S. 13 ff.; Werner Eichhorst, „Benchmarking Deutschland“ – Wo stehen wir im internationalen Vergleich?, in: ebd., S. 22 ff.

68 Vgl. dazu aus einer kritischen Perspektive: Jelle Visser/Anton Hemerijck, Ein holländisches Wunder? – Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt am Main/New York 1998; Sebastian Fellmeth/Christian Rohde, Der Abbau eines Wohlfahrtsstaates. Neuseeland als Modell für das nächste Jahrhundert?, Marburg 1999

denheit und die vielfältigen Voraussetzungen, in die wohlfahrtsstaatliche Institutionen eingebunden sind.⁶⁹ Umso notwendiger erscheinen eine gehörige Portion an Skepsis gegenüber solchen Neuerungen wie auch die Einbettung von Reformmaßnahmen in die nationale Wohlfahrtskultur und die institutionelle Struktur des jeweiligen Sozialstaates. Dies gilt zumindest dann, wenn er – wie der Bismarck'sche – seinerseits Weltruf als historischer Vorreiter genießt, deshalb noch immer Nachahmer in anderen Erdteilen (z.B. der Volksrepublik China⁷⁰) findet und genügend Ansatzpunkte für eine autonome Fortentwicklung seiner Instrumente bietet.

1.3 Struktur- und Gestaltungsprinzipien des *deutschen* Sozialsystems

In diesem Abschnitt geht es primär darum, was einen Sozialstaat ausmacht und wie er funktioniert. Erst wenn dies geklärt ist, kann nach den besonderen Merkmalen des *deutschen* Wohlfahrtsstaates gefragt werden, was deshalb unerlässlich erscheint, weil keine Reform „pfadunabhängig“ ist, also auf die nationalen Spezifika der Sozialpolitik, vielleicht schon über ein Jahrhundert lang bestehende organisatorische Strukturen und Instrumente, Rücksicht nehmen muss, wenn sie sich bewähren, d.h. mehr Gerechtigkeit und/oder mehr Effizienz schaffen soll.

Struktur-, Organisations- oder Verfahrensprinzipien regeln den Aufbau bzw. die Funktionsmodi des Systems der sozialen Sicherung. Zu den *Struktur*prinzipien gehören die Grundsätze, nach denen Sozialstaaten konstruiert sind. Dagegen sind unter den *Gestaltungs*prinzipien jene Grundsätze zu verstehen, die er bei der konkreten Ausgestaltung seiner Sozialpolitik anwendet. Sie bestimmen vor allem seine Außenwirkung, Ziele und Handlungsimperative.

Hinsichtlich der Organisationsstrukturen unterscheidet man zwischen Fürsorge, Versicherung und Versorgung. *Fürsorge* bezeichnet eine Leistungsart, die aus Steuermitteln finanziert und demjenigen gewährt wird, der Bedürftigkeit nachweist. *Versicherung* setzt Beitragszahlungen voraus und bindet die Sozialleistungen an den Eintritt des Versicherungsfalls. *Versorgung* schließlich leistet der Staat aus allgemeinen Steuermitteln, wenn die Empfänger/innen sich um ihn verdient gemacht haben (Beamte, Kriegsoffer und ihre Hinterbliebenen). Detlev Zöllner hält die genannte Begriffstrias jedoch deshalb nicht für erkenntnisfördernd, weil es unmöglich sei, viele der vorhandenen Sicherungsinstitutionen (z.B. das Kinder- und das Erziehungsgeld sowie die Ausbildungsförderung) unzweideutig einem der drei Termini zuzuordnen.⁷¹

Meist handelt es sich bei den real existierenden Sozialstaaten um Mischtypen, die einen „welfare mix“ bzw. einen „Wohlfahrtspluralismus“ repräsentieren.⁷² Den *deutschen* Sozialstaat kennzeichnet eine Dominanz des *Versicherungs*prinzips, was sich auch in der Art seiner Finanzierung niederschlägt: Das hierzulande bestehende System speist sich nur zu einem

69 Ilona Ostner, Am Kind vorbei – Ideen und Interessen in der jüngeren Familienpolitik, in: ZSE 3/2002, S. 260

70 Vgl. dazu: Hans-Peter Bank, Bismarck lässt schön grüßen. Krankenversicherung in China, in: Gesundheit und Gesellschaft 9/2004, S. 20 ff.

71 Vgl. Detlev Zöllner, Soziale Sicherung. Systematische Einführung, München/Wien 1997, S. 18

72 Siehe Adalbert Evers/Thomas Olk (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft, Opladen 1996

guten Drittel aus Steuereinnahmen, während fast zwei Drittel aus Beiträgen stammen, die in sämtlichen Versicherungszweigen (GKV, GRV und AV) – mit Ausnahme der Gesetzlichen Unfallversicherung, wo die traditionelle Arbeitgeberhaftung bei Betriebsunfällen auch dann noch eine Beteiligung der Versicherten an der Finanzierung ausschloss, als sie Berufskrankheiten und Wegeunfälle gleichfalls mit abdeckte – von Arbeitnehmer(inne)n und Arbeitgebern halbpäritätisch aufgebracht wurden, bis die Einführung der Pflegeversicherung 1995 durch Streichung eines gesetzlichen Feiertages bzw. die fast völlige Alleinfinanzierung seitens der Arbeitnehmer/innen (im Freistaat Sachsen) damit Schluss machte.

Die mehr als bloß symbolische Bedeutung des Prinzips der Beitragsparität für die Sozialversicherung und den sich darauf gründenden Wohlfahrtsstaat kann man gar nicht hoch genug veranschlagen, besagt es doch, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen das System in gleichberechtigter Partnerschaft tragen und für seine Kosten zu gleichen Teilen aufkommen. Durch seinen paritätischen Beitragsanteil, der allerdings ein verdeckter Lohnbestandteil ist, wird der Arbeitgeber ein Stück weit in die Pflicht genommen, akzeptiert er doch eine Mitverantwortung für schädliche, krank machende Arbeits- und Lebensbedingungen; zudem ist die Beitragsteilung ein Faustpfand der abhängig Beschäftigten, dass ihnen die Folgen von Wirtschaftskrisen, Arbeitslosigkeit und einem teuren Gesundheitsmarkt nicht allein aufgebürdet werden.⁷³ Selbst wenn der Arbeitgeberbeitrag eine „sozialpolitische Illusion“ wäre, also nur die Fiktion nährte, dass die Arbeitnehmer/innen durch ihn finanziell entlastet würden, gehört die Einbindung der Arbeitgeber zum spezifischen Profil der sozialen Sicherung in Deutschland: „Für die Arbeitgeber erleichtert er den Balanceakt zwischen einer grundsätzlichen Bejahung des Systems, in der man die Anerkennung des gesellschaftlichen Nutzens von Sozialpolitik sehen kann, und dem betriebswirtschaftlichen Kostendenken, das die Dauerkritik an Ausgabensteigerungen und Beitragserhöhungen nährt.“⁷⁴

Thomas Ebert, der früher an leitender Stelle im zuständigen Ministerium des Bundes gearbeitet hat und keines Lobbyismus für die Wirtschaft verdächtig ist, vertritt demgegenüber ganz prononciert die These, dass es heute „im strategischen Überlebensinteresse des Sozialstaates liegt, die Arbeitgeberseite aus der Finanzierung der Sozialversicherung auszuschließen.“⁷⁵ Da die Unternehmer vor einiger Zeit den sozialpartnerschaftlichen Grundkonsens der Bundesrepublik aufgekündigt hätten, was sich z.B. in permanenten Kampagnen der Wirtschaftsverbände zur Senkung der „Lohnnebenkosten“ und Steuern, zur Deregulierung und zur Verlängerung der Arbeitszeiten manifestiere, schlägt Ebert die Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei lohnsteuerneutraler Erhöhung der Bruttolöhne vor. „Wenn die Arbeitnehmer (auf Basis zuvor erhöhter Bruttolöhne) die Sozialversicherungsbeiträge allein tragen, so ist das kein entscheidender verteilungspolitischer Nachteil.“⁷⁶ Unklar bleibt, wie bei den gegenwärtigen Kräfteverhältnissen zwischen Kapital und Arbeit sowie der gesellschaftspolitischen Situation insgesamt eine völlige Kompensation durch Lohn- und Gehaltssteigerungen erreicht werden soll und ob sich der durch den permanenten Hinweis auf angeblich überhöhte, im Weltmaßstab nicht „konkurrenzfähige“ Lohnnebenkosten entfachte Druck der Arbeitgeber dann nicht andere Kanäle zur Entladung

73 Vgl. Christian Christen/Tobias Michel/Werner Rätz, Sozialstaat. Wie die Sicherungssysteme funktionieren und wer von den „Reformen“ profitiert, Hamburg 2003, S. 71

74 Manfred Groser, Der Arbeitgeberbeitrag – eine sozialpolitische Illusion?, in: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Opladen 1994 (Leviathan-Sonderheft 14), S. 215

75 Siehe Thomas Ebert, Welche Art von Sozialreform brauchen wir eigentlich?, in: WSI-Mitteilungen 9/2004, S. 492

76 Ebd., S. 491

sucht. Statt der Personalzusatz- stunden fortan wahrscheinlich die Lohnkosten selbst noch stärker als bisher im Brennpunkt entsprechender Kampagnen. Dafür spricht der Erfolg, mit dem „die Personalzusatzkosten“ von den Arbeitgebern und ihren Verbänden zum Popanz aufgebaut werden konnten, obwohl gar nicht die Lohnnebenkosten *insgesamt*, sondern nur die *gesetzlichen* Lohnnebenkosten (in Gestalt der Sozialversicherungsbeiträge) während der letzten Jahrzehnte stark gestiegen sind.⁷⁷

Kein einziger Versicherungszweig (Krankenversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Pflegeversicherung) ist wie der andere konstruiert. Vielmehr hat jeder seine Eigenart und verwirklicht die Gestaltungsprinzipien des Sozialstaates auf eine für ihn spezifische Weise. Beitragsbemessungsgrenzen, die es in allen Versicherungszweigen gibt, sollen verhindern, dass Besserverdienende (bzw. ihre Arbeitgeber) über Gebühr belastet werden und die Sozialversicherungen konfiskatorischen Charakter annehmen. Sie tragen jedoch nicht unwesentlich zu deren gegenwärtigen Finanzierungsschwierigkeiten bei. Im Gegensatz zu einem progressiven Einkommensteuertarif wirken die Beitragsbemessungsgrenzen *degressiv*, was sie unter Gerechtigkeitsaspekten fragwürdig macht, selbst wenn die breite Akzeptanz der Sozialversicherungen nicht darunter leidet. In der Kranken- und Pflegeversicherung existieren ihrer Höhe nach nicht (mehr) mit den Beitragsbemessungs- identische Versicherungspflichtgrenzen, die es den Besserverdienenden erlauben, sich der Solidargemeinschaft zu entziehen und privat (bzw. gar nicht) zu versichern. Dadurch fehlen den gesetzlichen Kassen gerade die finanzkräftigsten (und häufig gestündeten) Mitglieder, was es ihnen erschwert, „schlechte Risiken“ zu kompensieren.

Die demokratische Qualität einer Sozialversicherung hängt nicht zuletzt von deren Selbstverwaltung ab. Denn durch dieses Strukturprinzip soll gewährleistet werden, dass eine Sozialversicherung, die in Deutschland als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert ist, nicht vom Staat, vielmehr von ihren Trägern bzw. deren Repräsentant(inn)en gesteuert wird. In sog. Sozial(versicherungs)wahlen, die alle 6 Jahre als Urwahl mit Wahlhandlung (Briefwahl) stattfinden, sofern nicht eine „Friedenswahl“ genügt, weil die Versicherten wie auch die Arbeitgeber jeweils nur eine Vorschlagsliste eingereicht haben oder auf verschiedenen Listen zusammen nicht mehr Bewerber/innen stehen, als zu wählen sind, bestimmen beide Seiten darüber, wer sie in den Selbstverwaltungsorganen repräsentiert. Die zuletzt eher geringe Wahlbeteiligung der Arbeitnehmer/innen und Rentner/innen hält Diether Döring für ein Indiz nachlassender Akzeptanz: „Der wenig eindrucksvolle Verlauf heutiger Selbstverwaltungswahlen macht mehr als deutlich, dass die Selbstverwaltung von den Versicherten selbst nicht mehr als ernst zu nehmendes Gestaltungsinstrument betrachtet wird.“⁷⁸ Selbstverwaltung garantiert zwar für sich allein noch keinen demokratischen Sozialstaat, bietet den Arbeitnehmer(inne)n jedoch die Möglichkeit zur Mitbestimmung im Sozialversicherungsbereich, wenngleich Bürokratisierungstendenzen in dessen riesigem Verwaltungsapparat kaum zu übersehen sind. Gerade deshalb darf den Versicherten nicht die Chance genommen werden, selbst über ihre Repräsentant(inn)en in den Vertreterversammlungen bzw. den Verwaltungsräten von gesetzlichen Krankenkassen zu entscheiden.

Selbstverwaltungsrechte wirken der Tendenz nach eher systemstabilisierend, was die „Modernisierer“ des Sozialstaates meist beklagen. Rolf G. Heinze, Josef Schmid und Christoph Strünck etwa stellen fest, Systemveränderungen würden selbst von den Arbeitgebern

77 Vgl. Heinz-J. Bontrup, Zu hohe Löhne und Lohnnebenkosten – eine ökonomische Mär, in: WSI-Mitteilungen 6/2004, S. 317

78 Diether Döring, Sozialstaat, Frankfurt am Main 2004, S. 110

nicht unterstützt, weil deren Vertreter bereits seit Jahrzehnten mit Repräsentant(inn)en der Gewerkschaften zusammen die Selbstverwaltung organisierten und dadurch fest in die Sozialversicherung eingebunden seien.⁷⁹ Marian Döhler bemerkt ganz allgemein, „daß die institutionalisierte Kooperation in den Selbstverwaltungsgremien der Herausbildung allzu radikaler sozialpolitischer Forderungen beider Seiten entgegenwirkt.“⁸⁰ Tatsächlich bildet die Selbstverwaltung gleichzeitig einen Stolperstein auf dem Weg zur Aufweichung bzw. Aufkündigung bewährter wohlfahrtsstaatlicher Arrangements, wie deren Kritiker konzedieren müssen: „Auch wenn das Selbstverwaltungsprinzip als solches nicht im Grundgesetz verankert ist, nehmen Auseinandersetzungen über die Autonomie der Selbstverwaltung häufig nahezu den Charakter verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen an.“⁸¹

In der Sozialversicherung herrscht das *Äquivalenzprinzip*: Wer höhere Beiträge entrichtet, erwirbt damit auch höhere Leistungsansprüche. Diese sog. Leistungsäquivalenz gilt jedoch nur im Hinblick auf *Lohnersatz-* bzw. *Geldleistungen* (z.B. für die Altersrente oder das Krankengeld) und bedeutet nicht, dass *private* und *Sozialversicherungen* denselben Gesetzen unterliegen, wie häufig unterstellt. Vielmehr ist das Äquivalenzprinzip sehr wohl mit einer solidarischen Gestaltung der Beziehungen zwischen Mitgliedern einer Gesellschaft verträglich, zumindest dann, wenn es nicht verabsolutiert wird.

Welcher bzw. wann ein Leistungsanspruch besteht, richtet sich im deutschen System der sozialen Sicherung traditionsgemäß überwiegend nach dem *Kausal(itäts)prinzip*. Es besagt im Grunde, „daß Sozialleistungen nicht nach dem gegenwärtigen Bedarf bemessen werden, sondern vergleichsweise unflexibel von Anspruchsrechten abgeleitet werden, die in der Vergangenheit erworben wurden.“⁸² Diesem an Statusinteressen orientierten und historisch überholten Grundsatz hielt Johano Strasser gegen Ende der 1970er-Jahre das *Final(itäts)prinzip* als rationalere Richtschnur der Mittelvergabe entgegen: „Beim Kausalprinzip variieren Anspruch auf und Inhalt sowie Organisationsform der Leistung je nach den verschiedenen *Ursachen* von Hilfsbedürftigkeit, während beim Finalprinzip Anspruch, Inhalt und Organisationsform der Leistung sich aus dem jeweiligen sozialen Problem begründen und allein auf das Ziel der Behebung von Not und Benachteiligung ausgerichtet sind.“⁸³ Strasser plädierte für eine Schwerpunktverlagerung auf die Prävention, weil soziale Benachteiligung und Not seines Erachtens viel leichter verhindert als nachträglich bekämpft werden können: „Eine vorbeugende Sozialpolitik, die die eigentlichen Quellen der sozialen Probleme so weit wie möglich austrocknen will, darf vor ‚systemüberwindenden‘, antikapitalistischen Konsequenzen nicht zurückschrecken. Nur so wird sie die Beschränkung und die Ineffizienz der herkömmlichen Konzeption einschneidend und nachhaltig überwinden können.“⁸⁴

Nach wie vor dominiert jedoch in fast allen Leistungsbereichen das Kausalprinzip, während sich das Finalprinzip schon aufgrund konträrer Interessen seiner Protago-

79 Vgl. Rolf G. Heinze/Josef Schmid/Christoph Strünc, Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen 1999, S. 69

80 Siehe Marian Döhler, Gesundheitsreform als Ausstieg aus der klassischen Sozialversicherung?, in: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, a.a.O., S. 153

81 Jonas Schreyögg/Oliver Farhauer, Die Reformfähigkeit der Sozialpolitik in Deutschland aus Sicht der ökonomischen Theorie der Pfadabhängigkeit, a.a.O., S. 249

82 Siehe Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980), a.a.O., S. 265 (Fn. 12)

83 Johano Strasser, Grenzen des Sozialstaats? – Soziale Sicherung in der Wachstumskrise, Köln/Frankfurt am Main 1979, S. 135 f. (Hervorh. im Original)

84 Ebd., S. 144

nist(inn)en nicht durchsetzen konnte: „Finalität wird meist von den politischen Interessenträgern eingeklagt, die die ausgrenzende Wirkung des Kausalitätsprinzips begrenzen und die solidarischen Elemente stärken wollen, während umgekehrt jene sich gegen eine Verstärkung finaler Elemente wehren, die stärker die Eigenverantwortlichkeit betonen und die sich aus den institutionellen Differenzen heraus ergebenden Abstufungen im System der sozialen Sicherung erhalten wollen.“⁸⁵ Johannes Frerich weist darauf hin, dass mit einer stärkeren Finalisierung des Systems nicht zwangsläufig eine Abkehr von der kausalen Finanzierung sozialer Leistungen verbunden ist, was möglicherweise zur Schwächung der Gruppensolidarität führen würde, die aufgrund der Orientierung an zur Zahlung verpflichteten Personenkreisen besteht.⁸⁶

Seit geraumer Zeit steht das Versicherungsprinzip unter einem wachsenden Legitimationsdruck. Man wirft ihm vor, dass es die soziale Sicherung an die Erwerbstätigkeit und die Höhe der Löhne binde, worunter der „Wirtschaftsstandort D“ leide. Denn die Sozialversicherungsbeiträge in einer Höhe von über 40 Prozent der Bruttolohn- und -gehaltssumme ließen, wie nicht nur Lobbyisten und Neoliberale beklagen, die „Lohnnebenkosten“ dramatisch steigen. Hieraus wird der Schluss gezogen, man müsse vom Versicherungs- zum Fürsorgeprinzip wechseln. Thomas Olk und Barbara Riedmüller bestreiten jedoch, dass zwischen dem besagten Problem und der bisherigen Organisationsform des Sozialstaates ein Kausalzusammenhang besteht.⁸⁷ Man kann sich nämlich eine Sozialversicherung (etwa in Form einer Bürgerversicherung) vorstellen, deren Finanzierung in geringerem Maß oder überhaupt nicht an die (Höhe der) Löhne und damit ein kontinuierliches, möglichst konjunkturunabhängiges Wachstum der Wirtschaft gekoppelt ist.

Ob der Sozialstaat die Hilfebedürftigen mittels *Geld-, Sach- oder Dienstleistungen* unterstützt, ist sekundär. Primär geht es darum, welches Ziel er damit verfolgt und worauf sich seine Zuwendung gründet. Die wichtigsten *Gestaltungsprinzipien* des deutschen Sozialstaates werden im Folgenden skizziert:

1. Das Solidar(itäts)prinzip begründet die institutionelle Existenz des Sozialstaates und macht seine inhaltliche Essenz aus.
2. Das Personalitätsprinzip gibt die Wirkungsrichtung des wohlfahrtsstaatlichen Handelns an und begrenzt gleichzeitig seine Reichweite.
3. Das Subsidiaritätsprinzip vermittelt zwischen dem Solidaritäts- und dem Personalitätsprinzip insofern, als es die Brücke von der gesellschaftlichen zur individuellen Verantwortung schlägt.

Solidarität mit anderen Menschen bildet *das* Leitmotiv für die Sozialpolitik. Sie erwächst entweder aus einer gemeinsamen Interessenlage der Betroffenen oder aus dem Bewusstsein, für die Mitbürger/innen in einem Gemeinwesen, das räumlich begrenzt ist, verantwortlich zu sein. Christliche Nächstenliebe und Humanismus knüpfen an denselben Grundgedanken an. Solidarität schließt die Bereitschaft zur *gegenseitigen* Unterstützung ihrer Träger in

85 Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz, Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, Wiesbaden 2004, S. 168

86 Vgl. Johannes Frerich, Sozialpolitik. Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung, Probleme und Perspektiven der Sozialen Sicherung, 3. Aufl. München/Wien 1987, S. 34

87 Vgl. Thomas Olk/Barbara Riedmüller, Grenzen des Sozialversicherungsstaates oder grenzenloser Sozialversicherungsstaat? – Eine Einführung, in: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, a.a.O., S. 22

Notlagen und Konfliktsituationen (Reziprozität) ebenso ein wie die Bereitschaft zu einem sozialen Ausgleich zwischen den Besser- und Schlechtergestellten (Redistribution). Im modernen Sozialstaat gerinnt Solidarität, die vormals auf Familien und andere kleine Gemeinschaften beschränkt war, zu einer materiellen Ressource, die den Individuen durch Minimierung ihrer existenziellen Risiken ein Höchstmaß an biografischer Sicherheit und Planbarkeit des eigenen Lebenslaufes bietet und es der Gesellschaft ermöglicht, sich ohne größere Friktionen zu entwickeln. Die sozialen Sicherungssysteme und der moderne Sozialstaat sind zeitgemäße Formen einer kollektiven Institutionalisierung der Solidarität,⁸⁸ die als Prinzip eines gedeihlichen Miteinanders von Personen unterschiedlicher Herkunft und ökonomischer Leistungsfähigkeit sehr viel älter ist.

Das Personalitätsprinzip, welches in der katholischen Soziallehre das Scharnier zwischen Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip darstellt, besagt in erster Linie, dass soziale Leistungen individuell zugeteilt werden müssen. „Das Subsidiaritätsprinzip soll die Entfaltung der personalen Kräfte ermöglichen, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung des Menschen in den ihn umgebenden Sozialgebilden fördern.“⁸⁹ Teilweise wird die Selbstverantwortung heute (im Rahmen der Personalität) geradezu hypostasiert. Neuerdings gewinnt man den Eindruck, als würde dieses Prinzip instrumentalisiert und damit der „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates legitimiert. Im wichtigsten Lehrbuch zur Sozialpolitik in deutscher Sprache, das Heinz Lampert und Jörg Althammer verfasst haben, heißt es beispielsweise: „Mittlerweile haben (...) die Eingriffe der staatlichen Sozialpolitik einen Umfang erreicht, der die Frage nach der Gefährdung der persönlichen Freiheit und der Selbstverantwortung und damit auch nach den Grenzen des Sozialstaates deswegen aktuell werden lässt, weil in einer nivellierten Wohlstandsgesellschaft, in der persönliche Leistung und Selbstverantwortung für die Stellung der Individuen in der Gesellschaft kein oder nur geringes Gewicht haben, die Grundlagen der Wohlfahrt und der sozialen Sicherheit gefährdet werden.“⁹⁰

Subsidiarität hat zwei weltanschauliche, politische bzw. religiöse Wurzeln: den Liberalismus und den sozialen Katholizismus, die als einander wechselseitig bedingende und ergänzende Wirkungslinien zu beschreiben sind. „Der historische Entwurf liberaler Subsidiarität diene der Durchsetzung der Strukturen bürgerlicher Vergesellschaftung gegenüber absolutistischem Reglement und damit einem Zurückdrängen des Staates zugunsten marktförmiger Vergesellschaftung. Subsidiarität in der Tradition des sozialen Katholizismus hingegen hat in ihrer über hundertjährigen Geschichte den Auf- und Ausbau der spezifisch deutschen Form des Wohlfahrtsstaates legitimiert – und damit eine Ausweitung staatlichen Handelns.“⁹¹

Seit jeher bildet die Subsidiarität einen konstitutiven Bestandteil der katholischen Soziallehre. Sie lässt sich auf Thomas von Aquin und die scholastische Naturrechtslehre zurückführen. Von offizieller Seite wurde das Subsidiaritätsprinzip am 15. Mai 1931 mit der Sozialzyklika „Quadragesimo anno“ etabliert, die – 40 Jahre nach „Rerum novarum“ – das gesellschaftliche Ordnungsmodell des Vatikans und von Papst Pius XI. in Abgrenzung zum Kommunismus, Faschismus und Nationalsozialismus umriss. Für die Dominanz des

88 Vgl. Manfred Prisching, *Solidarität: der vielschichtige Kitt gesellschaftlichen Zusammenlebens*, a.a.O., S. 179

89 Heinz Lampert/Jörg Althammer, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 7. Aufl. Berlin/Heidelberg/New York 2004, S. 451

90 Ebd.

91 Christoph Sachße, *Subsidiarität: Leitmaxime deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit*, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe*, a.a.O., S. 212

Subsidiaritätsprinzips in der deutschen Sozialpolitik bis heute war aber weniger entscheidend, dass es in Enzykliken begründet wurde, sondern vermutlich eher, dass es auch geeignet ist, die Verantwortung für die Behebung/Vermeidung prekärer Lebenslagen vom Staat bzw. von einer größeren Gemeinschaft auf kleinere Einheiten oder das einzelne Individuum zu verlagern. Subsidiarität kann im Sinne einer schrittweisen Verschiebung der sozialen Verantwortung nach unten missdeutet und zur Entlastung der Stärkeren gegenüber den Schwächeren, die sich selbst helfen sollen, missbraucht werden.

Das Subsidiaritäts- ist dem Solidaritätsprinzip zu-, aber auch unter- bzw. nachgeordnet, weil es (nur) bestimmt, wie dieses organisatorisch und institutionell verwirklicht werden kann. Es handelt sich also um ein „reines Zuständigkeitsprinzip“, das in der Tagespolitik häufig benutzt wird, um berechnete Ansprüche gegenüber der „übergeordneten Einheit“, nämlich dem Staat, abzuwehren.⁹² Arno Waschkuhn spricht aber von bloßer „Subsidiaritätsrhetorik“, wenn unter Berufung auf diese Formel eine Politik des Sozialabbaus legitimiert bzw. bemäntelt wird.⁹³ Sie findet dort statt, wo Bedürftige zur Lösung struktureller Benachteiligungen auf die Ausschöpfung ihrer eigenen Kompetenzen und individuellen Ressourcen verwiesen werden. Es dürfe aber nicht darum gehen, meint Waschkuhn, elementare Lebensrisiken unter dem Vorwand einer „neuen Subsidiarität“ in den sozialen Nahbereich zurückzuverlagern: „Wie immer man das Subsidiaritätsprinzip im Bereich der Sozialpolitik auch interpretiert – es kann jedenfalls staatliche Maßnahmen nicht ersetzen, so daß es stets auch um deren materiale Ausfüllung geht.“⁹⁴

Ambivalent wirkt das Subsidiaritätsprinzip, weil es zwar die jeweils höhere Instanz verpflichtet, einer niedrigeren Unterstützung zu gewähren, wenn diese selbst nicht in der Lage ist, ein soziales Problem zu lösen, ihr aber auch erlaubt, mit dem Eingreifen so lange zu warten, bis das definitiv erwiesen ist, und sich auf „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu beschränken. Im konservativ-korporatistischen Sozialstaat der Bundesrepublik hat das Wort „Subsidiarität“ einen ausgesprochen guten Klang und das besagte Prinzip einen hohen Rang. Man kann den deutschen als einen Wohlfahrtsverbändestaat klassifizieren, weil sich die Ämter und Behörden bei der Organisation sozialer Dienste dem Subsidiaritätsprinzip gemäß zurückhalten. Dagegen nehmen die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege hierzulande traditionell eine Schlüsselstellung im Bereich der sozialen Dienste ein: die Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Deutsche Caritasverband, das Deutsche Rote Kreuz (DRK), der Paritätische Wohlfahrtsverband, das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland sowie die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.⁹⁵ Mit dem Sozial(versicherungs)staat befindet sich die Freie Wohlfahrtspflege gegenwärtig im Umbruch, ohne dass klar wäre, welche Veränderungen ihre künftige Gestalt prägen werden. „Die neue, sich am Horizont schon abzeichnende Sozialstaatlichkeit führt (...) zum einen zu einer Aufwertung direkter marktbezogener Steuerungselemente, zum anderen aber auch zu einem Wohlfahrtsmix aus staatlicher Vorsorge, der Mobilisierung von Sozialkapital und bürgerschaftli-

92 Siehe Friedrich Krotz, Zwischen Ahlen und Wahlen. Konzeptionen christdemokratischer Sozialpolitik, in: Peter Grottian u.a., Die Wohlfahrtswende. Der Zauber konservativer Sozialpolitik, München 1988, S. 21

93 Siehe Arno Waschkuhn, Was ist Subsidiarität? – Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“, Opladen 1995, S. 48

94 Ebd., S. 49

95 Vgl. dazu: Josef Schmid, Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive, Opladen 1996, S. 121 ff.

chem Engagement wie zur Aufwertung philanthropischer Elemente sozialer Interventionen. Das bedeutet im Ergebnis, dass die klassische Aufgabenteilung zwischen Staat und Verbänden als Auslaufmodell charakterisiert werden kann und die bundesrepublikanischen Besonderheiten der sozialpartnerschaftlichen Einbindung wertorientierter Verbände in die Politikgestaltung ein Ende finden. Dies aber bedeutet zugleich das Ende des Systems der Freien Wohlfahrtspflege in seiner gegebenen Form.⁹⁶ Noch ist nicht ausgemacht, ob ihr die Gratwanderung zwischen Markt- und Gemeinwohlorientierung bzw. betriebswirtschaftlichen Zwängen und solidarischen Ansprüchen gelingt oder ob sie einen Dritten Weg zwischen Wettbewerb und Subsidiarität im Sozialstaat der Zukunft beschreitet, wie Heinz-Jürgen Dahme, Gertrud Kühnlein und Norbert Wohlfahrt vermuten.

Strukturdefekte des „rheinischen“ Wohlfahrtsstaates bilden seine Spaltung in die Sozialversicherung und die Fürsorge (Arbeiter- und Armenpolitik), seine extrem stark ausgeprägte Leistungsbezogenheit (Verabsolutierung des Äquivalenzprinzips) und seine – im Grunde systemwidrigen – Barrieren gegen Egalisierungstendenzen (Beitragsbemessungsgrenzen, Versicherungspflichtgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung, Einschränkungen hinsichtlich der Versicherungs- bzw. Steuerpflicht geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse). Der wichtigste Pluspunkt des Bismarck'schen Sozialsystems gegenüber allen mit ihm konkurrierenden Modellen eines Wohlfahrtsstaates liegt darin, dass seine Leistungen keine bloßen Almosen oder Gratifikationen an Bedürftige und Benachteiligte darstellen, die je nach Kassenlage bzw. politischer Opportunität vergeben, gekürzt oder gestrichen werden können, sondern durch Beitragszahlungen erworbene und verfassungsrechtlich garantierte Ansprüche.

Mitte der 1990er-Jahre erreichte der Diskurs über die „Grenzen des (deutschen) Sozialstaates“ eine neue Qualität, was sich für Werner Schönig darin manifestierte, dass nunmehr weniger über (die finanzielle Grundlage des Sozialstaates und seine Verfahrensprinzipien betreffende) Reformen eher technischer Art als über das durch Gestaltungsprinzipien bestimmte Ziel diskutiert wurde.⁹⁷ Bei der heutigen „Umbau“-Diskussion handelt es sich um einen politischen Frontalangriff auf den Sozialstaat in seiner gewohnten Gestalt. Es geht längst nicht mehr um bloße Leistungskürzungen, sondern um einen Systemwechsel. Damit ist eine gesellschaftspolitische Richtungsentscheidung von historischer Tragweite verbunden. Zwar steht nicht der Sozialstaat selbst zur Disposition, wohl aber seine radikale Transformation nach einem ganz anderen Gerechtigkeitsverständnis auf der Agenda. So verlangte der damalige BDI-Präsident Michael Rogowski im September 2004, die Arbeitgeber zwecks Sicherung des „Standorts D“ aus ihrer Verantwortung für das System der sozialen Sicherung zu entlassen und stattdessen die Arbeitnehmer/innen noch mehr als bisher in die Pflicht zu nehmen: „Unternehmen sollen Arbeit schaffen, während die Beschäftigten die soziale Sicherung und das Gesundheitssystem selbst finanzieren. Die primäre Verantwortung der Unternehmen liegt nun einmal nicht in der Sozialfürsorge.“⁹⁸ Abgesehen davon, dass Rogowski den qualitativen Unterschied zwischen Fürsorge und Sozialversicherung

96 Heinz-Jürgen Dahme/Gertrud Kühnlein/Norbert Wohlfahrt, Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft, Berlin 2005, S. 251

97 Vgl. Werner Schönig, Zur Zukunft der Prinzipien Sozialer Sicherung, in: ders./Raphael L'Hoest (Hrsg.), Sozialstaat wohin? – Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung, Darmstadt 1996, S. 101

98 „Der Kanzler war bei mir“. BDI-Präsident Michael Rogowski ist der oberste Industrielobbyist. Mal wirkt er im Verborgenen, mal will er ganz offen den Umweltminister entmachten. Ein ZEIT-Gespräch über Machtfülle und Einflussverlust, in: Die Zeit v. 16.9.2004

offenbar gar nicht kannte, zeigt dieses Zitat, dass der höchste Repräsentant des Industriekapitals in Deutschland durchaus Sympathien für einen Suppenküchen- bzw. Almosenstaat hegte, der seine Klient(inn)en nicht als mündige Sozialstaatsbürger/innen, sondern als Fürsorgeobjekte betrachtet. Wen wundert es, dass der gesetzliche Kündigungsschutz, der Flächentarifvertrag und die Betriebsverfassung (Michael Rogowski im Oktober 2003 vor der US-amerikanischen Handelskammer in Stuttgart: „Ich wünsche mir manchmal ein großes Lagerfeuer, um das Betriebsverfassungsgesetz und die Tarifverträge hineinzuwurfen“) ebenfalls ins Visier der Kapitalverbände gerieten, denen das deutsche Modell einer paritätischen Unternehmensmitbestimmung inzwischen nur noch als „Irrtum der Geschichte“ (Rogowski) erschien. Und dass der damalige FDP-Vorsitzende Guido Westerwelle die „Entmachtung der Gewerkschaften“ auf seine Fahnen schrieb, unterstrich erneut, wie unsensibel heute nationale Eliten (bzw. jene, die sich dafür halten) gegenüber eigenen historischen Kardinalfehlern sind, die in Deutschland zu einer faschistischen Diktatur führten.

2 Das „goldene Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaates: Auf-, Ab- und Ausbau des Systems der sozialen Sicherung

Deutschland gilt als Mutterland des Sozialstaates. Da dieser nicht am Reißbrett konstruiert, sondern im Laufe eines Jahrhunderts gewachsen und das Ergebnis gesellschaftlicher Konflikte wie politischer und geistig-ideologischer Auseinandersetzungen ist, erschließen sich seine Institutionen nur aus ihrem je konkreten Entstehungszusammenhang heraus. „Was an sozialen Sicherungssystemen etabliert ist und welche gesellschaftliche Funktion diese tatsächlich haben – d.h. auch: wie repressiv sie gegebenenfalls wirken –, das lässt sich nur in einer historischen Konstellation analysieren.“⁹⁹ Um die momentanen Finanz-, Akzeptanz- und Legitimationsprobleme des Wohlfahrtsstaates verstehen zu können, muss man also seine Geschichte nachzeichnen sowie seine ökonomischen, soziokulturellen und politischen Wurzeln aufspüren.

Fast genauso aussagekräftig wie eine Typologisierung der nationalen Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaaten ist eine Periodisierung ihrer Entwicklung. Bezogen auf Deutschland sowie sein politisches System, das im Laufe der Zeit aufgrund zahlreicher gesellschaftlicher Umbrüche, tiefer Wirtschaftskrisen, zweier Weltkriege und mehrerer Regimewechsel ein hohes Maß an strukturellem Wandel erlebte, kann man eine Konstitutionsphase (1870/71 bis 1914), eine am Ende durch das NS-Regime negativ beeinflusste Konsolidierungsphase (1914 bis 1945), eine Rekonstruktions- und Ausbauphase (1945 bis 1974/75) sowie schließlich eine Um- bzw. Abbauphase (1975/76 bis heute) unterscheiden.¹⁰⁰

Die anschließende Darstellung wichtiger Entwicklungsetappen des Sozialstaates in Deutschland folgt der obigen Ein- bzw. Zweiteilung: Die historische Zäsur gegen Mitte der 1970er-Jahre wirkte als politischer Strukturbruch und rechtfertigt es, die Zeit davor und danach separat voneinander zu behandeln. Das „goldene Zeitalter“ (Peter Flora) des Sozialstaates war, selbst wenn man es 1881 mit der Botschaft Kaiser Wilhelms I. an den Reichstag anbrechen lässt, in Analogie zum „kurzen 20. Jahrhundert“, das für Eric Hobsbawm mit dem Ersten Weltkrieg 1914 begann und mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 endete,¹⁰¹ auch kein langes. Vielmehr geriet der Sozialstaat mit dem drastischen Anstieg des Mineralölpreises und seinen Rückwirkungen auf die Weltwirtschaft 1973/74 in eine Dauerkrise, aus der bisher kein Ausweg gefunden wurde. Stattdessen erfolgten fast überall – mit wenigen Ausnahmen, die eine Expansion in Teilbereichen wie der Pflege(versicherung) oder der Frauen- und Familienpolitik brachten – immer mehr Leistungskürzungen,

99 Christoph Görg, Neoliberale Globalisierung und Transformation des Nationalstaats. Rahmenbedingungen für den „Umbau des Sozialstaats“, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.), Eine Politik sozialer Menschenrechte in Zeiten von Verarmung und Repression. Dokumentation einer Tagung des Komitees für Grundrechte und Demokratie in Kooperation mit der Evangelischen Akademie Arnoldshain vom 12. bis 14. September 2003 in Arnoldshain, Köln 2004, S. 37

100 Vgl. Christian Christen/Tobias Michel/Werner Rätz, Sozialstaat, a.a.O., S. 12 f.

101 Siehe Eric Hobsbawm, Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München/Wien 1995, S. 7

Verschärfungen der Anspruchsvoraussetzungen sowie Verstärkungen des Kontrolldrucks auf die Bezieher/innen von Transfereinkommen.

Aufschlussreich ist die Prognose des großen britischen Sozialhistorikers, der die Beseitigung von Verteilungsdisparitäten sowohl bei den Einkommen wie den Vermögen und die Rekonstruktion des Wohlfahrtsstaates zur Schlüsselfrage künftiger Entwicklungsprozesse auf der ganzen Welt erklärt: „Soziale Umverteilung und nicht so sehr Wachstum wird die Politik des neuen Jahrtausends bestimmen. Die marktunabhängige Zuteilung von Ressourcen, oder zumindest eine scharfe Beschränkung der marktwirtschaftlichen Verteilung, wird unumgänglich sein, um der drohenden ökologischen Krise die Spitze zu nehmen. Und auf die eine oder andere Weise wird das Schicksal der Menschheit im neuen Jahrtausend vom Wiederaufbau der öffentlichen Institutionen abhängig sein.“¹⁰²

2.1 Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates im Kaiserreich (1870/71 bis 1914)

Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik entwickelten sich in Abhängigkeit von der Wirtschaft, politischen Verhältnissen und kulturellen Rahmenbedingungen. Armut war im Altertum integraler Bestandteil einer Alltagsnormalität, die nicht zuletzt von sich wiederholenden Naturkatastrophen, Hungersnöten und Epidemien geprägt wurde. Zum christlichen Mittelalter gehörte das Almosen ebenso wie die Armut und das Betteln. Bettlern brachte man Respekt entgegen, weil sie als gottgefällig galten, die Begüterten zu frommen Gaben veranlassten und damit für deren Seelenheil sorgten. Während des Mittelalters wurde die Armut als Phänomen behandelt, das durch die Zuwendung der Gläubigen einzuhegen war. Die mittelalterliche Caritas basierte auf dem Gebot der christlichen Nächstenliebe, ihr Grundmotiv war weder politischer noch sozialer, vielmehr religiöser Natur: „Es ging dabei nicht um Beseitigung, sondern um Linderung von Not. Es ging nicht um planvolle Maßnahmen, die auf eine genau bestimmte soziale Gruppe zielten, sondern um spontane Hilfe, um Hilfe für den Augenblick und um Hilfe für den, der sich äußerlich als bedürftig auswies. Privatleute, Genossenschaften und geistliche Institutionen leisteten diese Hilfe, nicht irgendwelche weltlichen Einrichtungen.“¹⁰³

Sozialpolitik, verstanden als systematisches, auf bestimmte Ziele abgestelltes und eine abgrenzbare Menschengruppe gerichtetes Handeln säkularer Mächte, setzte vermutlich in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts ein. Bronislaw Geremek konnte in seiner „Geschichte der Armut“ zeigen, „daß die Städte (...) im späten Mittelalter versucht haben, das Problem der Bettler in den Griff zu bekommen und eine eigenständige Sozialpolitik zu entwickeln. Die Verfügungen trugen allerdings nicht ganz der Wirklichkeit Rechnung, denn in den meisten Fällen bezogen sie sich nur auf das Funktionieren der städtischen Spital- und Wohltätigkeitseinrichtungen und das gegen auswärtige Bettler gerichtete Verbot, die Stadt zu betreten.“¹⁰⁴

Dadurch, dass die Sozialpolitik jener Zeit zur Überwindung feudaler Gesellschaftsstrukturen wie zur beruflichen Qualifikation und Sozialisation der von ihr erfassten Personen beitrug, erfüllte sie eine Doppelfunktion: „Die Sozialpolitik wurde ein Geburtshelfer

102 Ebd., S. 711

103 Thomas Fischer, Die Anfänge frühbürgerlicher Sozialpolitik, in: Christian Marzahn/Hans-Günther Ritz (Hrsg.), Zähmen und Bewahren. Die Anfänge bürgerlicher Sozialpolitik, Bielefeld 1984, S. 71

104 Bronislaw Geremek, Geschichte der Armut. Elend und Barmherzigkeit in Europa, München 1991, S. 57 f.

der bürgerlichen Gesellschaft, indem sie mithalf, die Sozialstruktur so zu formen, daß ein immer größerer Bevölkerungsanteil als Lohnarbeiter verfügbar wurde. Dazu mußten die Menschen zunächst in die Normen und Werte der bürgerlichen Gesellschaft, besonders in bezug auf das neue Arbeitsverhalten, eingepaßt werden.¹⁰⁵

Die frühbürgerliche Sozialpolitik setzte hauptsächlich auf Repression, die abschreckend wirken sollte, das Problem der Armut aber nicht löste, sondern verschärfte. Wie hart die Maßnahmen und Methoden zur Disziplinierung der Armen waren, illustriert Christian Marzahn am Beispiel der Zucht- und Arbeitshäuser, die vom 16. bis 18. Jahrhundert fast überall in Europa eingerichtet wurden. Sie erfüllten Funktionen, die Marzahn drei unterschiedlichen Sphären (Ökonomie, Ordnungspolitik und Ideologie) zuordnet: „Auf der ökonomischen Ebene bedeutet das Zucht- und Arbeitshaus eine Entlastung der Armenkassen und damit eine allgemeine Zentralisierung, Rationalisierung und Ökonomisierung des Armenwesens. (...) Auf der ordnungspolitischen Ebene war das Zucht- und Arbeitshaus ein Instrument der Sozialdisziplinierung, dessen sich das aufsteigende Bürgertum mittels der Kommunalisierung der Armenpflege immer mehr bemächtigte und mit dem es seine eigenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen an der Hervorbringung des disziplinierten Lohnarbeiters und an der sozialen Kontrolle abweichender Verhaltensweisen absicherte. Auf der ideologischen Ebene erzwang, demonstrierte und verbreitete das Zucht- und Arbeitshaus pädagogisierend jene neuen Orientierungen und Normen, deren Verinnerlichung den freien Lohnarbeiter erst funktionstüchtig und verwertbar macht.“¹⁰⁶

Vorläufer der heutigen Sozialversicherung bildeten Arbeiterhilfsskassen, die wiederum auf ganz ähnliche Einrichtungen der Handwerkerzünfte und der Gesellenbruderschaften im Mittelalter zurückgingen. „Die Reichweite dieser Unterstützungskassen war (...) berufsständisch und lokal beschränkt und ihre Leistungskraft äußerst bescheiden. Strenge Aufnahmekriterien verschlossen alten, schon kranken oder sehr gebrechlichen Arbeitern von vornherein die Mitgliedschaft – im Interesse der Überlebensfähigkeit der Versichertengemeinschaft wurden diese ‚schlechten Risiken‘ abgewiesen.“¹⁰⁷ Gleichwohl manifestierte sich darin eine autonome Form der Vergesellschaftung allgemeiner Lebensrisiken, weil die Unterstützungskassen als kollektive Selbsthilfeeinrichtungen von Proletariern gegründet und in Eigenregie verwaltet wurden.¹⁰⁸

Eine weitere Triebfeder der Sozialpolitik in Europa war die bürgerlich-demokratische Revolution, welche der modernen Industrieproduktion zum Durchbruch verhalf und neben wichtigen geistig-moralischen mit dem Nationalstaat als politischem Hauptakteur auch die materiellen Voraussetzungen für eine mehrere Ebenen erfassende Staatsintervention hervorbrachte. „Die Französische Revolution hat nicht nur die Ideen der Aufklärung, vor allem die Idee der Freiheit und die Idee der Gleichheit verbreitet, sondern auch dem politischen und wirtschaftlichen Liberalismus den Weg bereitet. Die Durchsetzung des Liberalismus

105 Hans-Günther Ritz/Volker Stamm, Funktionen staatlicher Sozialpolitik im Übergang zum Frühkapitalismus, in: Christian Marzahn/Hans-Günther Ritz (Hrsg.), Zähmen und Bewahren, a.a.O., S. 93 f.

106 Christian Marzahn, Das Zucht- und Arbeitshaus. Die Kerninstitution frühbürgerlicher Sozialpolitik, in: ebd., S. 67

107 Lothar Böhnisch/Helmut Arnold/Wolfgang Schröder, Sozialpolitik, a.a.O., S. 206

108 Vgl. ebd., wo die Verfasser anschließend konstatieren: „Der Anspruch auf ‚Autonomie‘ wird in den gesetzlichen Sozialversicherungen bis heute aufrechterhalten und konkretisiert sich im Selbstverwaltungsprinzip, das jedoch inzwischen in einer funktionärsbürokratischen Weise so überformt ist, daß die Verständigung über Versichertenbelange mit der Basis kaum noch gelingt, was sich nicht zuletzt in der marginalen Beteiligung bei den Sozialwahlen zeigt.“

hatte einen zweifachen Effekt: das sich auf dieser ideellen und rechtlichen Basis entwickelnde Industriesystem schuf sukzessive und in zunehmendem Umfang das wirtschaftliche Fundament für sozialstaatliche Entwicklungen. Gleichzeitig aber produzierte es – wie noch zu zeigen sein wird – die Notwendigkeit zu sozialstaatlichen Eingriffen.¹⁰⁹

Der preußisch-deutsche Sozialstaat war ein Produkt der industriekapitalistischen Vergesellschaftung des 19. Jahrhunderts, eines Klassenkompromisses, den die aufstrebende Bourgeoisie mit Teilen der Arbeiterschaft schloss, um ihre Herrschaft zu festigen, sowie des Paternalismus einer halbfeudalen Obrigkeit, die als Geburtshelferin des Nationalstaates mit Weltmachtambitionen inneren Frieden zu halten suchte: „Dem Nationalstaat oblag die Aufgabe, die marktfixierten Einzelkapitalien und die Arbeiterbewegung in ein gesellschaftliches Ordnungs- und Entwicklungsverhältnis zu bringen und den Klassenkonflikt auf eine staatspolitische Konfliktebene zu transformieren.“¹¹⁰

Die zerstörerische Wirkung des Industriesystems bekamen vor allem Kinder und Jugendliche zu spüren, wenn sie von morgens bis abends Fabrikarbeit leisten mussten, worunter ihre körperliche und geistige Entwicklung so sehr litt, dass sich der um seine künftigen Rekruten besorgte Obrigkeitsstaat zum Eingreifen veranlasst sah. 1839 konstituierte das preußische *Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken* mit der Arbeiterschutzgesetzgebung einen Kernbestandteil der künftigen Sozialpolitik. In der Kinderschutzdebatte am 6. Juli 1837 im rheinischen Provinziallandtag bemerkte der Ronsdorfer Abgeordnete, Verlegerfabrikant und Kaufmann Johann Heinrich vom Baur, man solle arbeitende und arme Kinder „unter den Schutz milder Gesetze“ stellen, die jedoch keine so großen Beschränkungen für die Unternehmen enthalten dürften, „daß dadurch der Bestand unserer Industrieanlagen wegen der Konkurrenz des Auslandes unmöglich gemacht wird. Der Wohlstand und die Zierde unserer Provinz gingen hierdurch verloren.“¹¹¹ Zwar war das Argument, bei einem Ausbau des Sozialstaates seien (in heutigen Worten ausgedrückt) der jeweilige Wirtschaftsstandort und seine Wettbewerbsfähigkeit gefährdet, schon damals ein Mittel, um die unternehmerische Marktfreiheit zu verteidigen, verfiel aber nicht immer, denn trotz dieser Warnung fand die Beschlussvorlage eine große Mehrheit. Nach der Reichsgründung 1870/71, dem sog. Gründerkrach 1873 und der sich unmittelbar daran anschließenden, bis 1896 dauernden „Großen Depression“ veranlasste die durch wachsendes Elend der Industriearbeiter/innen gespeiste Angst vor der „roten Gefahr“ die Herrschenden zu weiteren Konzessionen.

Sozialstaatlichkeit war nie Selbstzweck, sondern erfüllte Funktionen der Herrschaftssicherung wie der Gesellschaftskonsolidierung: „Indem der Staat in gesellschaftliche Entwicklungen intervenierte, sollten die Integration im Inneren und, damit zusammenhängend, seine Stärke nach außen erhöht werden.“¹¹² Der moderne Sozialstaat war schon von daher kein Geschenk der Obrigkeit, sondern Resultat eines Kampfes, der das staatliche Institutionengefüge und die (sozial)politische Kultur des Landes geprägt hat. Wie die Geschichte der Armut und ihrer Bekämpfung zeigt, reicht ein soziales Problem für sich allein selten aus,

109 Heinz Lampert, *Krise und Reform des Sozialstaates*, Frankfurt am Main 1997, S. 9

110 Lothar Böhnisch/Helmut Arnold/Wolfgang Schröer, *Sozialpolitik*, a.a.O., S. 45

111 Zit. nach: Ingeborg Weber-Kellermann (Hrsg.), *Die Familie. Eine Kulturgeschichte der Familie*, 2. Aufl. Frankfurt am Main 1990, S. 192; vgl. auch: Dieter Kastner, *Kinderarbeit im Rheinland. Entstehung und Wirkung des ersten preußischen Gesetzes gegen die Arbeit von Kindern in Fabriken von 1839*, Köln 2004, S. 149 ff.

112 Gabriele Metzler, *Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall*, 2. Aufl. Stuttgart/München 2003, S. 9

um die nötige Gegenreaktion hervorzurufen. Hierzu bedarf es vielmehr eines politischen Drucks, der nur entsteht, wenn sich die Betroffenen wehren und/oder einflussreiche Gruppen der Gesellschaft die Folgen des sozialen Problems fürchten. Der moderne Sozialstaat war ein Kind des Industriezeitalters, der bürgerlichen Gesellschaft und des sich erst formierenden Kapitalismus. Ohne die wissenschaftlich-technische Revolution sowie die politische und gewerkschaftliche Mobilisierung seitens der Arbeiterbewegung wäre er vermutlich nie zustande gekommen.¹¹³

Schon lange vorher gab es Selbsthilfeorganisationen, Versicherungsvereine, gewerkschaftliche Hilfskassen und Genossenschaften, die dafür sorgten, dass ihre Mitglieder den Wechselfällen des Lebens nicht mehr schutzlos ausgeliefert waren. Michael R. Krätke spricht vom „proletarischen Ursprung der Sozialversicherung“ und weist darauf hin, dass Reichskanzler Otto von Bismarck die Verstaatlichung und Verdrängung der vorhandenen Selbsthilfeorganisationen bezweckt habe, nachdem sein ursprünglicher Plan, für die Industriearbeiter eine Art Staatsversorgung nach dem Vorbild der Beamtenpension – allerdings auf sehr viel niedrigerem Niveau – zu schaffen, gescheitert war.¹¹⁴

Ralf Ptak führt aus, dass sich Bismarck an der Praxis bekannter Fabrikanten seiner Zeit orientierte, die fürsorgerisch-patriarchalische und autoritär-disziplinierende Momente miteinander kombinierte, und sie im Rahmen des monarchischen Obrigkeitsstaates gewissermaßen adaptierte: „Als zeitgemäßes Vorbild fungierte die in vielen Großunternehmen praktizierte betrieblich-patriarchalische Sozialpolitik, etwa bei Krupp, Borsig oder Siemens, die Bismarck als staatlich-patriarchalische Politik auf Reichsebene fortsetzen wollte.“¹¹⁵

Um die Genese des Sozialstaates ranken sich Anekdoten, Mythen und Legenden. Beispielsweise gilt jene Kaiserliche Botschaft, die Fürst Otto von Bismarck handschriftlich redigierte, dabei in seinem Sinne modifizierte und am 17. November 1881 im Reichstag verlas, als Gründungsdokument des deutschen Sozialstaates, was Volker Hentschel für „nicht einmal zur Hälfte richtig“ hält, weil die Sozialpolitik hierzulande zwei Geburtsurkunden habe: „Die andere war das ‚Gesetz betreffend die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie‘, das der Reichstag bereits drei Jahre früher, am 21. Oktober 1878, verabschiedet hatte. Sie war die wichtigere. Denn ohne das ‚Sozialistengesetz‘, das die erstarkende Arbeiterbewegung zerschlagen wollte, hätte es die ‚sozialpolitische Botschaft‘, die den Arbeitern Wohltaten verhieß, vermutlich gar nicht gegeben. (...) Kurz, die deutsche Sozialpolitik trat gleichsam als wohlfahrtsstaatlicher Kontrapunkt zur polizeistaatlichen Unterdrückung ins Leben; nicht eigentlich aus eigenem Recht, sondern als Element staatlicher Kraft- und Machtentfaltung gegen die Arbeiterbewegung.“¹¹⁶

In der Fachliteratur ist die einprägsame und weit verbreitete Metapher von „Zuckerbrot und Peitsche“ sehr umstritten. Für manche Beobachter kam dem Interesse des Obrigkeitsstaates an einer Abwehr revolutionärer Umsturzbestrebungen beim Zustandekommen der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung keine oder nur eine völlig untergeordnete Bedeu-

113 Vgl. Hans Mommsen, Die Gewerkschaften und die Durchsetzung des Sozialstaates in Deutschland, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2/1981, S. 78

114 Siehe Michael R. Krätke, Proletarier aller Länder – versichert euch!, Über die Sozialisierung des Sozialstaats, in: Widerspruch 34 (1997), S. 35

115 Ralf Ptak, Verordnet – geduldet – erledigt?, Zur Entwicklung des deutschen Sozialstaates im historischen Kontext, in: Christoph Butterwege/Rudolf Hickel/Ralf Ptak, Sozialstaat und neoliberale Hegemonie. Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie, Berlin 1998, S. 27

116 Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980), a.a.O., S. 9 f. (Hervorh. im Original)

tung zu. So meint etwa Rüdiger Baron, dass „ökonomische Notwendigkeiten privatkapitalistischen und finanzpolitischen Charakters die treibenden Momente bei der Formulierung wie der Durchsetzung der Versicherungspläne lieferten.“¹¹⁷ Er beruft sich auf einschlägige Initiativen der Unternehmerschaft, die als Motor der Sozialreform fungiert und sie gegen Widerstände auch in den eigenen Reihen durchgesetzt habe: „Die treibende Kraft hinter den Arbeiterversicherungsplänen war von Anfang an die deutsche Großindustrie.“¹¹⁸ Florian Tennstedt vertritt gleichfalls die These, „daß die oft behauptete politische Doppelstrategie einer durch Prävention ergänzten Repression *auf seiten Bismarcks*, dem unstrittig ein maßgebender Anteil an der spezifischen deutschen Form des Wohlfahrtsstaates mit dem Kernelement Arbeiter- bzw. Sozialversicherung zukommt, nicht bestand bzw. seine Schlüsselrolle nicht hinreichend erklärt.“¹¹⁹ Dafür spricht auch, dass die Lösung einer öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung weder von den umworbene Arbeitern selbst noch von den Freien Gewerkschaften und der Sozialdemokratie als Integrationsangebot begrüßt wurde.

Wenn es das strategische Kalkül, die Industriearbeiter durch Bereitstellung eines modernen Systems der sozialen Sicherung für das Reich bzw. die Monarchie zu gewinnen und sie der Sozialdemokratie wie den Freien Gewerkschaften abspenstig zu machen, überhaupt gab, ging es nicht auf. Umgekehrt konterkarierte die Sozialgesetzgebung im Grunde das *Sozialistengesetz*: „Die sozialistischen Organisationen wurden durch die Sozialversicherungsgesetze, die sie zudem als Reaktion auf die Erfolge ihrer Arbeit ansahen, nicht geschwächt, sondern durch die Möglichkeiten, die sich zur Agitation und vor allem zur legalen Betätigung in den freien Hilfskassen der Krankenversicherung eröffneten, gestärkt.“¹²⁰

Neu und für seine Pionierrolle auf dem Weg zum Wohlfahrtsstaat entscheidend war laut Tennstedt, wie das Reich ins Arrangement der sozialen Sicherung einbezogen wurde: „Der ‚Systemsprung‘, der mit der ersten Unfallversicherungsvorlage von 1881 begann und mit der Altersversicherung endete, der bekannte ‚Sprung ins Dunkle‘ lag darin, daß der Staat nicht nur den äußeren Rahmen für die Risikoabsicherung bestimmte, sondern selbst in die entsprechenden Rechtsverhältnisse verstrickt wurde, unmittelbar oder mittelbar zur Befriedigung von Individualinteressen verpflichtet werden konnte.“¹²¹ Arbeiterversicherungen unter staatlicher Regie hatten für die Hohenzollernmonarchie den Sinn, das Reich durch Ausgleichung/Abschwächung der inneren (Klassen-)Gegensätze, die seinen Fortbestand gefährden konnten, überhaupt erst als Nationalstaat zu konstituieren. „Über die Sozialpolitik sollte eine neue Legitimationsquelle für den labilen und fragilen Nationalstaat begründet werden – sie sollte dem neugegründeten Reich eine zusätzliche institutionelle Klammer geben.“¹²²

Glaubt man der offiziellen Historiografie, waren Kaiser Wilhelm I. und sein Reichskanzler die Gründerväter des Sozialstaates. Die eigentlichen Initiatoren des zuerst in Angriff genommenen Versicherungszweiges kommen in den meisten Darstellungen hingegen bis heute gar nicht vor oder viel zu kurz: „Das Projekt einer von Staats wegen zu begründenden Arbei-

117 Siehe Rüdiger Baron, *Weder Zuckerbrot noch Peitsche. Historische Konstitutionsbedingungen des Sozialstaates in Deutschland*, in: *Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie* 12, Frankfurt am Main 1979, S. 14 Ebd., S. 15

119 Siehe Florian Tennstedt, Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot? – Der Deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871-1881, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 2/1997, S. 89 (Hervorh. im Original)

120 Gerhard A. Ritter, *Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts*. *Otto-von-Freising-Vorlesungen der Katholischen Universität Eichstätt*, Opladen 1998, S. 51 f.

121 Florian Tennstedt, *Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot?*, a.a.O., S. 92

122 Stefan Huf, *Sozialstaat und Moderne*, a.a.O., S. 169

ter-Zwangsversicherung gegen das Risiko unfallbedingter Erwerbsunfähigkeit ist 1880 von deutschen Großindustriellen kreiert, gesetzgeberisch aufbereitet und politisch so lanciert worden, daß daraus ein Kernelement sozialpolitischer Gestaltung auf Reichsebene werden konnte.¹²³ An der Wiege des deutschen Sozialstaates standen also neben Politikern wie Bismarck einflussreiche Vertreter der Wirtschaft, die um ihre Gewinne bangten, wenn die Konkurrenz – ohne staatliche Eingriffe – weiter forciert würde. Lothar Machtan spricht gar von einer „Schöpfung kapitalistischer Interessenpolitik“, die freilich im Laufe des betreffenden Gesetzgebungsverfahrens noch eine Reihe von Formveränderungen erfahren habe.

Ausgangspunkt der Gesetzesinitiativen zur Sozialversicherung war die Unternehmerhaftpflicht bei Arbeitsunfällen. Das 1871 verabschiedete *Haftpflichtgesetz* barg für alle Beteiligten, Arbeitgeber wie abhängig Beschäftigte, gravierende Nachteile, was Industrie, Sozialdemokratie und Gewerkschaften gleichermaßen auf den Plan rief: Um eine Rente zu erhalten, musste der geschädigte Arbeiter – in der Regel mittels eines langwierigen und aufwändigen Prozesses – die Schuld des Dienstherrn oder seines Beauftragten nachweisen.¹²⁴ Durch die gerichtlichen Auseinandersetzungen über den Ablauf, die Ursachen und die Folgen eines Unfalls verschärfte sich jedoch nach Meinung der Unternehmer nicht nur die Gegensätze zwischen ihnen und den Lohnarbeitern. Auch litt die Autorität des Fabrikherrn darunter, dass er sich einer betriebsfremden Instanz unterwerfen musste. Das größte Interesse an staatlicher Intervention hatte mit der Schwerindustrie jener Industriezweig, der seine Beschäftigten einem übermäßig hohen Unfallrisiko aussetzte.

Gerhard A. Ritter betont, dass Unternehmerinteressen in dem Großgrundbesitzer Bismarck einen überzeugten Fürsprecher fanden, und nennt die Verhinderung eines Ausbaus der Fabrikinspektion wie der Arbeiterschutzgesetzgebung als Indizien dafür. „Hinter solcher Blockadepolitik stand das Bestreben des Reichskanzlers, unter allen Umständen die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhalten.“¹²⁵ Damit rückte ein Argument ins Zentrum der Diskussion über Bismarcks Pläne zur Sozialreform, das die Wohlfahrtsstaatsentwicklung bis heute ständig begleiten sollte. „Unüberhörbar schwangen die Untertöne einer ‚Standort Deutschland‘-Debatte bereits in den Auseinandersetzungen um die ersten Sozialgesetze mit; die Frage, ob soziale Leistungen nicht wirtschaftliche Kapazitäten beeinträchtigen, ist offensichtlich nicht erst eine Erfindung des 20. Jahrhunderts.“¹²⁶

Zwar erhielt der Sozialstaat in seiner Gründungsphase durch Vorstellungen Bismarcks bzw. seiner Berater, wie die Industriearbeiterschaft für die Hohenzollernmonarchie zu gewinnen und gegen „revolutionäre Bestrebungen der Sozialdemokratie“ zu immunisieren sei, wesentliche Impulse, er war aber mehr als eine Institution zur Klassenkollaboration, die der taktischen Raffinesse des Reichskanzlers entsprang, und hatte in den Wirtschafts- und Verwaltungseliten des Kaiserreiches keineswegs nur Befürworter. Bismarcks Sozialstaat war auch für seine (potenzielle) Klientel kein Idealstaat. Vielmehr spricht Michael Stolleis von einer „Mischung halbautoritärer und autonomer Strukturen“, die nur aus der preußisch-deutschen Geschichte erklärbar ist: „Fürsorglicher Zwang auf der einen, Selbstorganisation

123 Lothar Machtan, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), *Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung*, Frankfurt am Main/New York 1994, S. 15

124 Vgl. dazu und zum folgenden: Monika Breger, *Der Anteil der deutschen Großindustriellen an der Konzeptualisierung der Bismarckschen Sozialgesetzgebung*, in: ebd., S. 27

125 Gerhard A. Ritter, *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, München 1983, S. 45

126 Gabriele Metzler, *Der deutsche Sozialstaat*, a.a.O., S. 22

auf der anderen Seite trafen hier so zusammen, wie man dies auch am Bismarckschen Regierungssystem selbst beobachtet hat.¹²⁷

Durchgesetzt wurde der Sozialstaat letztlich gegen den organisierten Liberalismus, welcher sich im Deutschen Kaiserreich nur bis zum „Gründerkrach“ als politisch dominante Kraft behauptete, der interventionistischen Traditionslinie des Merkantilismus, des Staatssozialismus und des „sozialen Volkskönigtums“ aber seither noch größeren Tribut zollen musste. Hauptträger der Bismarck'schen Sozialreform waren die preußische Bürokratie, das kaiserliche Heer, der grundbesitzende Adel und die Evangelische Kirche – konservative Kräfte mit überwiegend etatistischer Grundorientierung, die sich nicht zuletzt aus christlicher Verantwortung mit der „Arbeiterfrage“ befassten. „Es vereinigten sich hier die wohlfahrtsstaatliche Tradition des 18. Jahrhunderts und die lutherische Amtsethik mit einem in den adligen Führungsschichten vorhandenen Misstrauen gegenüber den neuen Mächten des industriellen Kapitalismus.“¹²⁸

Den institutionellen Kern von Bismarcks Lösung der „Arbeiterfrage“ bildete ein systemisches Geflecht von Sozialversicherungen, die durch das *Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter* vom 15. Juni 1883, das *Unfallversicherungsgesetz* vom 6. Juli 1884 sowie das *Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* vom 22. Juli 1889 errichtet wurden. Auch wenn sie zunächst nur einen kleinen Teil der Bevölkerung erfasste und ihre Leistungen nicht im Mindesten ausreichten, um den Bedarf zu decken oder den Empfänger(inne)n ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, stellte die deutsche Sozialversicherung ein Modell dar, das von vielen Ländern – oft erst Jahrzehnte später – übernommen bzw. in der einen oder anderen Form nachgeahmt wurde. „Gerade für die damalige Zeit war sie im internationalen Vergleich ein herausragendes System moderner sozialer Sicherung, das zur Linderung der sozialen Probleme beigetragen und von einer lediglich gewährenden Sozialpolitik zum individuellen Rechtsanspruch auf Versicherungsleistungen geführt hat.“¹²⁹ Hans F. Zacher bezeichnet die Einführung der Sozialversicherung als einen überaus bedeutsamen Schritt zur Befreiung von materiellen Zwängen, wie sie bis dahin bestanden hatten: „Sozialversicherung bedeutete, die Zusage des Einkommens vom unmittelbaren Zusammenhang mit der Arbeitsleistung zu lösen und die Deckung gewisser Bedarfe (die medizinische Versorgung im Fall der Krankheit oder des Unfalls, die Rehabilitation zur Beseitigung der Folgen eines Unfalls) unabhängig von den aktuell verfügbaren Mitteln zu garantieren.“¹³⁰

Hinsichtlich ihrer Bedeutung für das weitere Schicksal des Wohlfahrtsstaates kaum zu überschätzen sind auch jene kulturellen Elemente der Sozialpolitik, für die Franz-Xaver Kaufmann den Begriff „Wohlfahrtskultur“ geprägt hat. „Das Wort verweist auf das, was an der ‚Wohlfahrt‘ unbezweifelbar werthaft erscheint, auf den Gesamtbereich der Wissensbestände, welche Wohlfahrt normativ bestimmen.“¹³¹ Kaufmann geht davon aus, dass in einer pluralistischen Gesellschaft wie der unseren mehrere Wohlfahrtskulturen koexistieren, welche die materiellen Interessen der sozialpolitischen Akteure überlagern. Darüber hinaus

127 Michael Stolleis, *Historische Grundlagen*, a.a.O., S. 238

128 Ebd., S. 242

129 Ralf Ptak, *Verordnet – geduldet – erledigt?*, a.a.O., S. 28

130 Hans F. Zacher, *Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 384

131 Franz-Xaver Kaufmann, *Wohlfahrtskultur – ein neues Nasobem?*, in: Reinhardt P. Nippert u.a. (Hrsg.), *Kritik und Engagement. Soziologie als Anwendungswissenschaft. Festschrift für Christian von Ferber zum 65. Geburtstag*, München 1991, S. 21

determinieren die nationalen Traditionslinien jedes Landes das sozialpolitische Denken und Handeln in spezifischer Weise.

Ein ideengeschichtlicher Vergleich mit den USA erschließt die besonderen Merkmale der hiesigen Sozialstaatstradition. Ausschlaggebend für die spezifischen Unterschiede beider Modelle war der Einfluss von zwei Grundrichtungen des Protestantismus: Während der lutherische Pietismus, am Glauben an die allgemeine Gnade Gottes orientiert, das Ideal der Gleichheit vertrat, predigte die calvinistische Prädestinationslehre im Puritanismus ein Ideal der Ungleichheit.¹³² Zusammen mit dem Pietismus begründete das preußisch-patriarchalische Moment der Hohenzollernherrschaft die eher autoritäre Sozialstaatstradition in Deutschland. Umgekehrt wirkte der Sozialstaat auf die politische Kultur des Landes verstärkend zurück: „Als in den 1880er Jahren Bismarck – selbst dem Pietismus aufs engste verbunden – das Sozialversicherungssystem in Deutschland einführte, wurde damit auch ein Teil des wohlfahrtsstaatlich-patrimonialen und preußisch-pietistischen Denkens institutionalisiert.“¹³³ Einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die deutsche Gesellschaftsgeschichte hatte zudem die im Grunde atypische Ungleichzeitigkeit zwischen der Demokratie- und Sozialstaatsentwicklung: „Anders als in den übrigen großen Industrienationen Europas ging in Deutschland der Sozialstaat, der mit der tripartistischen Organisation der Sozialversicherung das korporatistische Gesellschaftsmuster befestigte, der politischen Demokratie voran.“¹³⁴ Hinsichtlich ihrer sozialpolitischen Kultur benennt Kurt L. Shell für die Vereinigten Staaten den entscheidenden Unterschied: „Vom Staat und (von; *Ch.B.*) der Gesellschaft wird weniger Solidarität und vom Individuum mehr Eigenverantwortung erwartet.“¹³⁵

Durch die Schaffung des Sozialstaates geschah im Grunde dreierlei: Erstens wurde die Konkurrenz zwischen den einheimischen Unternehmen entschärft, zweitens die Solidarität zwischen den Lohnarbeitern fest institutionalisiert und drittens ein Klassenkompromiss zwischen Kapital und Proletariat durch eine ihnen beiden politisch übergeordnete Macht, den Staatsapparat, rechtlich garantiert. Absichten und Wirkungen der Bismarck'schen Politik sind jedoch deutlich voneinander zu unterscheiden, was die sensationellen Wahlerfolge und Mitgliedergewinne der SPD nach Bismarcks Entlassung im März 1890 und dem Auslaufen des Sozialistengesetzes im Herbst desselben Jahres illustrieren: „Gemessen an den kurz- und mittelfristigen politischen Absichten der ersten Architekten der Sozialreform, erwies sich die Sozialpolitik im Deutschen Kaiserreich als ein Fehlschlag. Viele der Ziele, die Bismarck mit Hilfe der Sozialpolitik zu erreichen hoffte, waren verfehlt worden. Mehr noch: seine Gegner auf der Linken hatte die Sozialpolitik letztendlich gestärkt.“¹³⁶

132 Vgl. Stefan Liebig/Bernd Wegener, Primäre und sekundäre Ideologien. Ein Vergleich von Gerechtigkeitsvorstellungen in Deutschland und den USA, in: Hans-Peter Müller/Bernd Wegener (Hrsg.), Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit, Opladen 1995, S. 271

133 Ebd., S. 274

134 Claus Koch, Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft, a.a.O., S. 46

135 Kurt L. Shell, Amerikanische Einstellungen zur Armut und sozialen Ungleichheit, in: Diether Döring/Richard Hauser (Hrsg.), Politische Kultur und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Armutsproblems, Frankfurt am Main/New York 1989, S. 23

136 Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. Aufl. Opladen 1998, S. 45

Besonders charakteristisch für den Sozialstaat à la Bismarck war die Trennung von Arbeiter- und Armenpolitik,¹³⁷ wodurch er nicht nur die Klassenspaltung der bürgerlichen Gesellschaft, sondern auch das Demokratiedefizit des monarchischen Obrigkeitsstaates reproduzierte. Während die meisten Lohnarbeiter als potenziell Leistungsberechtigte anerkannt wurden, mussten Nichterwerbstätige mit bloßen Residualleistungen der Armenpflege vorlieb nehmen. Da die Grenzen zwischen Proletarier und Pauper fließend waren, tat die Hohenzollernmonarchie mehr für die Verbesserung der sozialen Lage von (meist männlichen) Industriearbeitern, als liberale Ökonomen und ihr Leitmotiv „Laissez faire, laissez aller!“ erlaubten. Dabei darf indes nicht übersehen werden, dass die finanzielle Ausstattung der Sozialversicherungen mehr als dürftig und ihre Leistungen selbst nach jahrzehntelanger Lohnarbeit und Beitragszahlung der Mitglieder äußerst karg waren. Bismarcks Sozialgesetzgebung zielte darauf ab, Arbeiter und Arme auseinanderzudividieren bzw. gegeneinander auszuspielen. Bis heute hält sich die organisatorische Trennung von Arbeiter- und Armenpolitik im Dualismus von Sozialversicherung und -hilfe.

Systematisch wurde die Sozialversicherung ausgebaut und der Versichertenkreis allmählich erweitert. Mit der *Reichsversicherungsordnung* vom 19. Juli 1911 fasste man nicht nur die damals bestehenden Versicherungszweige in einem Gesetzbuch zusammen, sondern verfolgte auch noch andere Ziele. „Die Reichsversicherungsordnung diente im technischen Sinn nur der Rechtsbereinigung des etappenweise entstandenen Gebietes sowie der Neugliederung der Verfahrenswege. Politisch sollte sie den Einfluss der SPD und der Freien Gewerkschaften in der Krankenversicherung eindämmen und dort allzu kleine Kassen beseitigen. Doch war sie ‚modern‘ in dem Sinn, als sie völlig emanzipiert vom gemeinen Recht ein Gebiet regelte, das einer Generation zuvor noch unbekannt gewesen war.“¹³⁸ Am 20. Dezember desselben Jahres bezog das *Versicherungsgesetz für Angestellte* die sog. Betriebs- bzw. Privatbeamten in die Sozialversicherung ein. Noch bevor der Erste Weltkrieg das Kaiserreich bis ins Mark erschütterte und die Novemberrevolution 1918/19 für den Übergang zur Republik sorgte, waren feste Grundlagen für den Sozialstaat geschaffen worden, seine Basis stabilisiert und die Zukunft in gewisser Weise präjudiziert.

2.2 Konsolidierung des Sozialstaates, Weltwirtschaftskrise 1929/33 und „Drittes Reich“

2.2.1 *Der Erste Weltkrieg als Katalysator und die Weimarer Republik als Stabilisatorin der Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat*

Kaum zu überschätzen ist die Bedeutung des Ersten Weltkrieges für das spätere Aufblühen des Wohlfahrtsstaates. Schon bald nach Kriegsbeginn im August 1914 erhielt die deutsche Sozialpolitik einen mächtigen Schub, der sich nicht zuletzt auf die Notwendigkeit gründete, im Zeichen des sog. Burgfriedens *alle* Kräfte, auch jene der oppositionellen Arbeiterbewegung, für die „Verteidigung des Vaterlandes“, genauer gesagt: die Kriegsziele der Hohenzollernmonarchie, zu mobilisieren, was nur gelingen konnte, wenn man Sozialdemokratie

137 Vgl. dazu: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt, Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen, in: dies. (Hrsg.), *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt am Main 1985, S. 64 ff.

138 Michael Stolleis, *Historische Grundlagen*, a.a.O., S. 264

und Gewerkschaften zumindest neutralisierte. Letzteren wurde im *Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst* vom 5. Dezember 1916 ein Vorschlagsrecht für die Besetzung obligatorischer Arbeiter- und Angestelltenausschüsse sowie Schiedsstellen zugebilligt. In dieser Einbindung von Arbeitervertretern wählte Ludwig Preller, Autor eines Standardwerkes über die Sozialpolitik in der Weimarer Republik, eine „fast hundertprozentige Wendung der Regierung in der Gewerkschaftsfrage“ zu sehen: „Durch die Einbeziehung der Gewerkschaften als Sprachrohr der Arbeiter zur Regierung und der Regierung zu den Arbeitern war faktisch nach über dreißigjährigem Kampf für den Anfang des Krieges die *Gleichberechtigung* der Arbeiter in einem wichtigen Punkte moralisch zur Verwirklichung gekommen.“¹³⁹

Neben einer Anerkennung der Gewerkschaften als Verhandlungspartnerinnen und ersten Ansätzen zu einer Mitbestimmung auf der Betriebsebene brachte die Kriegssituation auch Verbesserungen im Hinblick auf die Erwerbslosenfürsorge und die Armenunterstützung mit sich: Solche bisher von einer strengen Bedürftigkeitsprüfung abhängigen und traditionell mit dem Verlust der Bürgerrechte verbundenen Unterstützungsleistungen wurden nunmehr in Not geratenen Soldatenfamilien zuteil, ohne dass man sie den gleichen entwürdigenden Prozeduren aussetzte. Hier zeichnete sich Eckart Pankoke zufolge „ein neuer Geist des öffentlichen Umgangs mit der sozialen Not“ ab, und zwar vor allem auf der kommunalen Ebene, die dafür zuständig war.¹⁴⁰ Allerdings ging die Ergänzung der Armen durch die Kriegswohlfahrtspflege mit einer Spaltung der Fürsorgeempfänger/innen in zwei Statusgruppen einher: „Neben die herkömmlichen Armen, die ‚kraft ihres Daseins‘ zu unterstützen waren, traten die ‚Sonderopfer‘ des Krieges, die man nicht mit dem Odium der Armenunterstützung belasten wollte. Das betraf primär die Familienunterstützung für Ehefrauen und Kinder von einberufenen Soldaten, die Fürsorge für Kriegsbeschädigte und ihre Familien sowie die Versorgung der Kriegshinterbliebenen, der Witwen und Waisen, daneben aber auch die Sonderfürsorge für solche Kreise, die durch Krieg und Inflation wirtschaftlich so stark geschädigt waren, dass sie Fürsorgeempfänger werden mussten.“¹⁴¹

Ein historisches Paradoxon bestand darin, dass ausgerechnet der Erste Weltkrieg die Weichen für den Durchbruch des Sozialstaatsgedankens stellte. Nach der sich lange vorher abzeichnenden Niederlage des Deutschen Reiches konnte diese Entwicklung auch nicht mehr rückgängig gemacht werden, weil deren entschiedenste Kritiker durch das von ihnen verschuldete Kriegsabenteuer an gesellschaftlicher Macht und politischem Einfluss verloren. Gabriele Metzler vertritt daher die These, „daß der im Krieg konsequent eingeschlagene Kurs in Richtung eines interventionistischen Wohlfahrtsstaates nach 1918 unumkehrbar war. Sozialstaatlichkeit gehörte zur *Raison d'être* der Republik.“¹⁴²

Was im Ersten Weltkrieg eingeleitet worden war, musste sich nach dessen Ende in einer Zeit großer materieller Entbehrungen, allgemeiner Verunsicherung und politischer Umbrüche bewähren. Dies galt angesichts der Demobilmachung gerade für das soziale Kardinalproblem der Massenerwerbslosigkeit: „Die Eingliederung der von der Front zurückflutenden Soldaten in das Arbeits- und Berufsleben erforderte einen raschen und effektiven Ausbau neuer Instrumentarien der Arbeitsvermittlung und der Beschäftigungspolitik.“¹⁴³ Am 13. November 1918 erließ der Rat der Volksbeauftragten die noch von seiner

139 Ludwig Preller, *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*, Stuttgart 1949, S. 19 (Hervorh. im Original)

140 Siehe Eckart Pankoke, *Die Arbeitsfrage. Arbeitsmoral, Beschäftigungskrisen und Wohlfahrtspolitik im Industriezeitalter*, Frankfurt am Main 1990, S. 136

141 Michael Stolleis, *Historische Grundlagen*, a.a.O., S. 277

142 Gabriele Metzler, *Der deutsche Sozialstaat*, a.a.O., S. 85

143 Eckart Pankoke, *Die Arbeitsfrage*, a.a.O., S. 137

bürgerlichen Vorgängerregierung entworfene „Verordnung über Erwerbslosenfürsorge“, welche er allerdings in der Hoffnung auf 12 Monate befristete, dass diese Zeitspanne ausreichen werde, um eine ordentliche Arbeitslosenversicherung zu schaffen.¹⁴⁴ Darüber vergingen jedoch mehr als 9 Jahre, in denen heftig über die Konstruktionsprinzipien des neuen Versicherungszweiges und die Modalitäten gestritten wurde, wie mit dem Problem der Erwerbslosigkeit sowie den davon Betroffenen umzugehen war.

Geboren aus der Not des Proletariats und dem Wunsch der Hohenzollern, die Arbeiterschaft auch durch sozialpolitische Konzessionen zu integrieren, entwickelte sich der deutsche Wohlfahrtsstaat trotz seiner monarchistischen Wurzeln nach dem Ersten Weltkrieg zu einer legitimatorischen Stütze der Demokratie. Aufgrund der Irritation durch die Novemberrevolution waren die Unternehmer zunächst kompromissbereit. Sie stimmten der gesetzlichen Einführung des Achtstundentages unter bestimmten Bedingungen, paritätischen Vertretungsregelungen (Gleichberechtigung der Tarifvertragsparteien in wichtigen Gremien) und Maßnahmen wohlfahrtsstaatlicher Intervention zu. Umgekehrt akzeptierten die Gewerkschaften das kapitalistische Wirtschaftssystem und bekannten sich zur „Sozialpartnerschaft“.

Die gesellschaftspolitische Basis der Weimarer Republik bildete das sog. Stinnes-Legien-Abkommen vom 15. November 1918 über eine institutionalisierte Kooperation zwischen Arbeitgeberverbänden und Freien Gewerkschaften. Dass die Gewerkschaftsfunktionäre von führenden Repräsentanten des Kapitals im *Zentralausschuss* bzw. in der *Zentralarbeitsgemeinschaft* „als berufene Vertreter der Arbeiterschaft anerkannt“ wurden, bedeutete Ludwig Preller zufolge „eine grundlegende Änderung“ im Verhältnis zwischen Arbeitgebern und -nehmern: „Die Basis dieses Verhältnisses wurde durch die Zentralarbeitsgemeinschaft vom Betrieb weg in die Zusammenarbeit der beiderseitigen Organisationen verlegt. Damit wurde einmal der Klassencharakter dieser Verbände gestärkt, zum anderen aber die Regelung ihrer Angelegenheiten außerhalb des staatlichen Einflusses in gemeinsamer – privater – Tätigkeit, in Selbstverwaltung, propagiert.“¹⁴⁵

In der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 findet sich zwar noch kein Sozialstaatsgebot wie im *Grundgesetz* der Bundesrepublik Deutschland. Dafür enthielt sie allerdings eine Vielzahl von Einzelbestimmungen, die zum Teil weiter reichende Schutzrechte für Arbeitnehmer/innen und sozial Benachteiligte gewährten. Außerdem wurde den abhängig Beschäftigten die Möglichkeit eröffnet, in Arbeiter- und Wirtschaftsräten auf Bezirks- und Reichsebene soziale Mitbestimmungs-, Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse zu übernehmen. „Die Verfassung proklamierte eine aktive Sozialpolitik.“¹⁴⁶ Tatsächlich erlebte Weimar zunächst einen wahren Siegeszug des Sozialstaates. Bedeutsam waren vor allem der öffentliche Wohnungsbau, die Entwicklung des Gesundheitswesens und die Ausweitung der Sozialversicherung.¹⁴⁷ In der Weltwirtschaftskrise gegen Ende der 20er-/Anfang der 30er-Jahre wurde der Wohlfahrtsstaat und mit ihm die Demokratie schrittweise zerstört.

144 Vgl. Karl Christian Führer, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, Mit einem Vorwort von Peter-Christian Witt, Berlin 1990, S. 143

145 Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 180

146 Michael Stolleis, Historische Grundlagen, a.a.O., S. 291

147 Vgl. Werner Abelshausen, Die Weimarer Republik – ein Wohlfahrtsstaat?, in: ders. (Hrsg.), Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft, Stuttgart 1987, S. 17

Selbst während der friedlichsten und erfolgreichsten Jahre des republikanischen Staatswesens wurde seine Sozialpolitik freilich von negativ gefärbten Prognosen der demografischen Entwicklung nach dem Ersten Weltkrieg beeinträchtigt,¹⁴⁸ die dem kulturpessimistischen Zeitgeist entsprachen. Der in solchen Krisenzeiten, wirtschaftlichen Rezessionen und gesellschaftlichen Umbruchsituationen häufig zu beobachtende Geburtenrückgang ließ die bevölkerungspolitischen Motive der Regierungsparteien noch stärker als im kaiserlichen Deutschland hervortreten. Die staatlichen Leistungen für Familien, Schwangere und Mütter wurden deutlich erhöht. Gabriele Metzler nennt das „Wochengeld“ sowie die Übernahme der Kosten für eine Entbindung, die Inanspruchnahme einer Hebamme und von nötigen Medikamenten: „Dahinter stand ein ausgesprochen pronatalistischer Grundzug der Weimarer Politik, welche die Sorge um den anhaltenden Geburtenrückgang umtrieb. Gebärfähigkeit und -willigkeit zu erhöhen war deshalb ein besonderes sozial-, ja staatspolitisches Anliegen.“¹⁴⁹ Umgekehrt wurden Menschen, die nicht heirateten und keine Familie gründeten, durch Einführung einer „Ledigensteuer“ im Juni/Juli 1930 finanziell schlechter gestellt. Art und Weise, wie man damals über die Demografie dachte, nutzten NSDAP und DNVP für ihre parteipolitischen Zwecke aus, indem sie Befürchtungen, Deutschlands „schwindender Volkskörper“ könne seine Zukunft gefährden, bis zur Hysterie steigerten, was ihnen die „Machtergreifung“ am 30. Januar 1933 erleichterte.

Nach dem Ersten Weltkrieg trat die Erwerbslosenfürsorge an die Stelle der Kriegswohlfahrtspflege. Sie wurde im Falle der Arbeitslosigkeit und der Bedürftigkeit zunächst 26, später 52 Wochen lang gezahlt. Die scharfe Bedürftigkeitsprüfung in der Erwerbslosenfürsorge erfasste nicht nur direkt Betroffene, sondern auch mit dem Antragsteller in einer Wohnung zusammenlebende Verwandte, die nach geltendem Recht gar nicht zum Unterhalt verpflichtet waren.¹⁵⁰ Dadurch wurden keineswegs die Familienbande gestärkt, wie man amtlicherseits hoffte, sondern umgekehrt eher zerstört: Besonders jüngere Arbeitslose, denen man die Unterstützung kürzte oder versagte, zogen von zu Hause aus. Noch schärfer war die Bedürftigkeitsprüfung im Übergang von der Erwerbslosen- zur Wohlfahrtsfürsorge. Regelmäßig wurden 50 Prozent, teilweise sogar bis zu 80 Prozent der Arbeitslosen nicht übernommen, wofür neben den rigiden Maßnahmen der Kommunalverwaltungen zum Schutz ihrer Etats die Scham und Scheu vieler Betroffener verantwortlich waren, die als entehrend, wenn nicht anrühlig empfundene Armenpflege in Anspruch zu nehmen.¹⁵¹

Kernstück der „produktiven Erwerbslosenfürsorge“, die im Oktober 1919 realisiert wurde, waren öffentliche Notstandsarbeiten, zu denen man Arbeitslose zwangsverpflichten konnte. „Als Träger dieser Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kamen nach den Bestimmungen des Reichsarbeitsministeriums fast ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts in Frage. In der großen Mehrzahl wurden die Arbeiten von den Gemeinden und Gemeindeverbänden ausgeführt. Sie mussten dem ‚Neubau des Wirtschaftslebens‘ dienen, volkswirtschaftlich wertvoll sein und zusätzlichen Charakter tragen.“¹⁵² Es ging den Behör-

148 Vgl. dazu: Rainer Mackensen (Hrsg.), *Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik vor 1933*. Arbeitstagung der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft und der Johann Peter Süßmilch-Gesellschaft für Demographie mit Unterstützung des Max-Planck-Instituts für demographische Forschung, Rostock, Opladen 2002

149 Gabriele Metzler, *Der deutsche Sozialstaat*, a.a.O., S. 70

150 Vgl. dazu und zum Folgenden: Karl Christian Führer, *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927*, a.a.O., S. 377/388

151 Vgl. ebd., S. 427

152 Ebd., S. 508

den hauptsächlich darum, die Arbeitswilligkeit der Antragsteller zu testen und diese im Weigerungsfall von Leistungen auszuschließen. Als die produktive Erwerbslosenfürsorge realisiert wurde, herrschte in der Arbeitsverwaltung wie im Finanzministerium die überaus optimistische, um nicht zu sagen: unrealistische Einschätzung vor, durch das Verlangen einer Gegenleistung würde die Gesamtsumme der Transferleistungen sinken. Schon recht bald kehrte allerdings Ernüchterung bei den Verantwortlichen ein, denn schnell stellte sich heraus, dass die Beschäftigung der Erwerbslosen nicht nur sehr viel mehr kostete als die bloße Unterstützung, sondern auch erheblich mehr, als veranschlagt worden war.¹⁵³ Ein Resultat der Kluft zwischen übertriebenen Erwartungen und harter Wirklichkeit bestand darin, dass weniger Notstandsarbeiten finanziert oder dass öffentliche Aufgaben zu solchen umfunktioniert, also reguläre Stellen vernichtet und Arbeitnehmer/innen, die sie sonst besetzt hätten, verdrängt wurden.¹⁵⁴ Im Oktober 1923 wurde zudem die „Pflichtarbeit“ eingeführt. Seither sollten die Gemeinden ihre Unterstützung möglichst von einer Arbeitsleistung der Betroffenen abhängig machen, die bis zu 24 Stunden (bei schwerer körperlicher Belastung: bis zu 16 Stunden) wöchentlich dauern durfte.¹⁵⁵ In der Alltagspraxis handelte es sich dabei oft nicht um die Erledigung von „zusätzlichen“, sondern von Regelaufgaben. Dies galt etwa für Bau- und Reinigungsarbeiten der Gemeinden, für die sie zwangsverpflichtete Arbeitslose einsetzten, um Lohnkosten zu sparen, was nicht ohne Kritik blieb. „Weil das vermeintliche Instrument zur Prüfung der Arbeitswilligkeit der Erwerbslosen sich in ein Mittel zur Entlastung der Kommunalhaushalte auf Kosten der sozial schwächsten Bevölkerungsgruppe verwandelte, setzten die Gewerkschaften der Pflichtarbeit wachsenden Widerstand entgegen.“¹⁵⁶

Obwohl mancherlei Rückschläge nicht ausblieben, wurde das System der sozialen Sicherung gegen Mitte der 20er-Jahre in einigen Teilbereichen weiter ausgebaut und komplettiert. Mit dem *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* (AVAVG) vom 16. Juli 1927 kam nach heftigen Auseinandersetzungen zwischen Reichsregierung, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden die Arbeitslosenversicherung als vierter Versicherungszweig hinzu. Dass es so lange gedauert hatte, war keineswegs versicherungsmathematischen Problemen geschuldet, das Risiko der Arbeitslosigkeit zu kalkulieren. Vielmehr erreichte die Dekommodifizierung der Ware Arbeitskraft damit eine ganz neue Qualität, weshalb das Kapital und seine Verbände sich schwer taten, diese Reform zu unterstützen. „Da die Erwerbslosen tendenziell der Notwendigkeit enthoben werden, mit den anderen Arbeitslosen und den noch Arbeitenden in Konkurrenz um die Arbeitsplätze zu treten, wird das Kräfteverhältnis zwischen Arbeitgebern und -nehmern tiefgreifend verändert.“¹⁵⁷ Durch den Systemwechsel nahm die Arbeitslosenunterstützung zum ersten Mal überhaupt, wenngleich noch unvollkommen den Charakter einer Lebensstandard-, also nicht nur einer bloßen Existenzsicherung an. Sozialstaatlichkeit war jedoch nie frei von behördlichen Kontroll-, Zwangs- und Disziplinierungsmaßnahmen. Sie schloss z.B. neben der Alimentation von Arbeitslosen immer die Repression gegenüber Leistungsempfänger(inne)n ein, wie auch die Praxis während der Weimarer Republik bewies. Von einer „sozialen Hängematte“ konnte im Zusammenhang mit dem Arbeitsnachweis wirklich keine Rede sein. „Die domi-

153 Vgl. Karl Christian Führer, *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927*, a.a.O., S. 511

154 Vgl. ebd., S. 516

155 Vgl. ebd., S. 377

156 Ebd., S. 381

157 Ebd., S. 4

nierende Rolle der Kontrollmaßnahmen im Alltagsleben der Arbeitslosen zeigt sich schon daran, daß ‚Stempeln‘ in der Umgangssprache zum Synonym für den Zustand der Arbeitslosigkeit überhaupt wurde.¹⁵⁸ Karl Christian Führer hat in seiner fundierten Untersuchung herausgearbeitet, dass im Übergang von der Fürsorge zur Versicherung keine Lockerung der Kontrolle stattfand.¹⁵⁹

Unternehmer, Kapitalverbände und wirtschaftsnahe Politiker unterschiedlicher Parteien hegten aber Befürchtungen, dass die Arbeitslosenversicherung zu einer Stärkung der Gewerkschaften führen und außerdem die Arbeitsmotivation der Erwerbslosen schwächen könnte, zumal in- und ausländische Ökonomen entsprechende Argumentationslinien entwickelt hatten, die im Fall einer Konjunkturkrise einen Konfrontationskurs rechtfertigten.¹⁶⁰ Bei der Arbeitslosenversicherung handelte es sich einerseits um die „bedeutsamste“ und andererseits um eine „höchst glücklose Errungenschaft“ der Weimarer Republik für das deutsche System der sozialen Sicherung.¹⁶¹ Mit diesem Teilerfolg der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung war nämlich keine umfassende Demokratisierung des Systems verbunden.

Für die administrative Umsetzung des AVAVG waren 361 Arbeitsämter, 13 Landesarbeitsämter sowie die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zuständig, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit drittelparitätischer Selbstverwaltung, die der Aufsicht des Arbeitsministers unterstand. Da der Winter 1928/29 hart und die Konjunktur nicht stabil war, stieg die Zahl der zu unterstützenden Arbeitslosen so stark, dass die neue Versicherung bereits kurz nach ihrer Gründung in finanzielle Schwierigkeiten geriet. Im Mai 1929 beauftragte die Reichsregierung auf Vorschlag des Arbeitsministers Rudolf Wissell (SPD) eine aus acht Reichstagsabgeordneten und je fünf Vertretern der Tarifvertragsparteien, öffentlichen Körperschaften sowie „Wissenschaft und Praxis“ bestehende „Sachverständigenkommission für Fragen der Arbeitslosenversicherung“ damit, Vorschläge für eine Reform zu unterbreiten, ohne dass diese unmittelbar Eingang in die Gesetzentwürfe der Regierung fanden.

Letztere konnte das Problem einer sich fast ohne „Erholungspausen“ verschärfenden Wirtschafts- und Beschäftigungskrise mit sinkenden Einnahmen des Staates wie der Sozialversicherung bei gleichzeitig wachsendem Massenelend nicht lösen. Aufgrund der bestehenden und sich unter Krisenbedingungen noch weiter zugunsten des Kapitals verschiebenden Kräfteverhältnisse wurden die (An-)Rechte von abhängig Beschäftigten wie Arbeitslosen schrittweise abgebaut, während die Unternehmensgewinne unangetastet blieben. In der öffentlichen und Fachdiskussion herrschte die Forderung nach Kürzung der Lohnersatzleistungen sowie der Bezugsdauer bei gleichzeitiger Verlängerung der Sperrzeiten vor. Neben dem „Stempeln“ spielte die „Aussteuerung“ im Leben der Arbeitslosen daher eine Hauptrolle. Gemeint war hiermit das nach verkürzten Fristen erfolgende Herabsinken von einem höheren in ein niedrigeres Unterstützungssystem, was nicht nur hieß, weniger Geld zur Verfügung zu haben und sich wie seine Familie immer schlechter ernähren zu können, sondern auch, einen weiteren Statusverlust zu erleiden.

Gleichwohl beschränkten Politik, Wirtschaft und Wissenschaft diesen Weg. Dabei verwechselte man die Beschleunigung der doppelten Aussteuerung (von der Arbeitslosenunter-

158 Karl Christian Führer, *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927*, a.a.O., S. 419

159 Vgl. ebd., S. 423

160 Vgl. Christian Berringer, *Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise. Die Arbeitslosenversicherungspolitik in Deutschland und Großbritannien im Vergleich 1928-1934*, Berlin 1999, S. 104 f.

161 Siehe Volker Hentschel, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980)*, a.a.O., S. 103

stützung der Versicherung über die im November 1926 als soziale Auffangstation eingerichtete und hauptsächlich vom Reich getragene Krisenfürsorge zur kommunalen Wohlfahrtshilfe) mit einer Konsolidierung des bestehenden Unterstützungssystems und des Staatshaushalts. Das sozialpolitische Denken dieser Periode blieb weitgehend den Schlüsselbegriffen und Konzeptionen der Vorkriegszeit verhaftet: „Im Gefolge der Wirtschaftskrise, als es um die Frage ging, ob es nicht notwendig sei, soziale Errungenschaften wieder preiszugeben, wurde dieses Denken dann geradezu reaktionär im Sinne einer Rückkehr zu den ‚originär‘ Bismarckschen Maximen, die nun vielfach volkstumpolitisch aufgeladen wurden.“¹⁶²

2.2.2 Volkswirtschaft, Wohlfahrtsstaat und Demokratie im Niedergang

Schon bei ihrer Gründung war absehbar, dass die Weimarer Republik mit einem gut funktionierenden System der sozialen Sicherung stand und fiel, weil manche Bevölkerungsgruppen, die der Monarchie aus traditioneller Verbundenheit nachtrauerten, durch eine Verbesserung ihrer materiellen Situation für die Demokratie erst gewonnen und dann bei der Stange gehalten werden mussten. Ohne ausreichendes Wachstum, einen größeren Wohlstand für breite Schichten und berufliche Aufstiegschancen seiner Bürger/innen blieb das demokratische Gemeinwesen ohne solides Fundament.

Kaum ging die Periode der relativen Stabilisierung (1924 bis 1928) zu Ende, da nahmen die sozialen bzw. Klassenauseinandersetzungen mit Streiks und Aussperrungen in der Metallindustrie wieder an Schärfe zu. Wie der sog. Ruhreisenstreit im November/Dezember 1928 erstmals zeigte, war vor allem die westdeutsche Schwerindustrie nicht mehr bereit, sich staatlichen Schiedssprüchen zu unterwerfen, womit sie den Gründungskonsens der Weimarer Republik praktisch aufkündigte. Anfänglich gerieten übertarifliche, später auch die Tarife unter massiven Druck. Gleichzeitig begann mit der immer wieder auflebenden Diskussion über die wachsenden „Soziallasten“ ein argumentativer Sturmlauf gegen den Wohlfahrtsstaat. Hauptträger dieser Angriffe waren Großindustrielle des Ruhrgebiets, die hofften, das Versicherungs- durch das Fürsorgeprinzip ersetzen, sich einer paritätischen Finanzierung des Sozialsystems entziehen und ihre Gewinne auf diese Weise steigern zu können.¹⁶³

Wie die steigende Massenarbeitslosigkeit, mehr noch jedoch der sukzessive Abbau des Sozialstaates die junge Demokratie untergruben, war ein Lehrstück der historisch-politischen Bildung. Besonders interessant sind zum Teil frappierende Parallelen zwischen damals und heute. So hieß ein Wortführer der parteienübergreifenden Bewegung zur Zerschlagung des Weimarer Sozialsystems – man höre und staune – Gustav Hartz. Den im Unternehmerlager favorisierten Privatisierungsplänen entsprechend, schlug dieser deutsch-nationale Kritiker in seinem Buch „Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit“ schon 1928 vor, die Sozialversicherung à la Bismarck durch persönliches Zwangssparen zu ersetzen.¹⁶⁴ Damals galt übrigens Australien, heute Pionier bei den (nachgelagerten) Studiengebühren, mit einer steuerfinanzierten Minimalversorgung aller Staatsbürger/innen als *das* Vorbild der „Modernisierer“ des hiesigen Sozialversicherungssystems.

162 Lothar Machtan, Einleitung, a.a.O., S. 20

163 Vgl. Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 521

164 Vgl. Gustav Hartz, Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit, Berlin 1928; erläuternd dazu: Christoph Butterwege, Peter Hartz und historische Parallelen zu seiner Reformpolitik – ein Rückblick auf die Weimarer Republik, in: Jürgen Klute/Sandra Kotlenga (Hrsg.), Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme – Analysen – Perspektiven, Göttingen 2008, S. 122 ff.

Über bis zur eher kuriosen Namensgleichheit von Hauptakteuren reichenden Gemeinsamkeiten dürfen die gravierenden Unterschiede zwischen Gegenwart und Vergangenheit aber nicht übersehen werden. Es gab in der Weimarer Republik nur einen ansatzweise entwickelten Wohlfahrtsstaat, was für die über 6 Millionen offiziell registrierten Erwerbslosen auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise hieß, dass ihre Lage viel dramatischer war als die der Betroffenen heute. Sie und ihre Familien hatten oft nichts zu essen und lebten unter E-lendsbedingungen. Zudem war die Arbeitslosenquote mehr als doppelt so hoch wie in der Gegenwart und auch die Weltmarktdynamik längst nicht so ausgeprägt. Während die Ökonomen ähnliche Rezepte zur Lösung der Beschäftigungskrise wie heute vertraten,¹⁶⁵ unterschieden sich die Sozialstruktur und die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse umso deutlicher von den aktuell bestehenden Machtkonstellationen. Auch waren die Großunternehmen der Zwischenkriegszeit noch nicht annähernd so stark in die Weltwirtschaft integriert wie transnationale Konzerne heute. Deshalb war seinerzeit von der „Globalisierung“ und ihren Folgen für das System der sozialen Sicherung auch noch keine Rede, wenngleich es Anfänge einer Internationalisierung der Kapitalmärkte gab und sich die negativen Folgen des „Schwarzen Freitags“ an der New Yorker Börse im Oktober 1929 fast überall bemerkbar machten.

Während der Weltwirtschaftskrise 1929/33 zerbrach nicht nur der gesellschaftspolitische Basiskonsens zwischen den Klassen bzw. deren organisierter Interessenrepräsentanz, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, sondern im März 1930 auch die Große Koalition, deren beide Flügelparteien keine Einigung über den Weg zur finanziellen Konsolidierung der Arbeitslosenversicherung erzielten. Die unternehmernahe DVP bestand auf einer Kürzung von Leistungen, wohingegen die SPD-Fraktion im Unterschied zu ihrem Reichskanzler Hermann Müller und seinen Ministerkollegen nur eine Anhebung der Beiträge (damaliger Satz: 3,5 Prozent) unterstützte. In heutiger Diktion würde man sagen, dass die Beitragssatzstabilität bei den bürgerlichen Koalitionären absolute Priorität genoss, weil die Erhöhung der Lohnnebenkosten verhindert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland nicht gefährdet werden sollte.

Nachdem maßgebliche Kräfte die Sozialdemokratie aus der Reichsregierung verdrängt hatten, war die Rechtsentwicklung des Weimarer Staates vorprogrammiert. In kürzer werdenden Abständen folgten der Regierung Müller immer weniger legitimierte (Präsidential-) Kabinette, die zwar kein Konzept zur Krisenbewältigung hatten, aber die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer/innen und Erwerbslosen mit rasantem Tempo beschnitten sowie den Wohlfahrtsstaat und die Demokratie demontierten. Man hat rückblickend den Eindruck, dass die Weimarer Republik und ihr Sozialsystem bewusst zugrunde gerichtet wurden, wobei die „Reform der Arbeitslosenversicherung“ ganz oben auf der Agenda stand. Aufgrund der wachsenden Massenarbeitslosigkeit und entsprechender Beitragsausfälle stieg der Beitragssatz auf 6,5 Prozent. Mittels einer politischen Salamtaktik wurden die Leistungen durch schrittweise Kürzung der Unterstützung bei gleichzeitiger Ausdehnung der Wartezeiten und Sperrfristen für Arbeitslose beschnitten, worunter die Akzeptanz des Sozialstaates insgesamt litt, weil er seine Hauptfunktion kaum noch zu erfüllen vermochte. „Je mehr die soziale Sicherung in der Krise gefordert war, um so weniger Sicherheit konnte sie bieten. So erschien der Wohlfahrtsstaat vielen nurmehr als aufgeblähter bürokratischer

165 Vgl. kritisch dazu: Gustav A. Horn, *Die deutsche Krankheit – Sparwut und Sozialabbau. Thesen gegen eine verfehlte Wirtschaftspolitik*, München/Wien 2005

Apparat, der mehr seiner Selbsterhaltung als den Interessen der notleidenden Bevölkerung diene.“¹⁶⁶

Nach dem Scheitern der Koalitionsregierung von SPD, DVP, Zentrum, DDP und BVP wurde die Weimarer Republik immer weniger parlamentarisch-demokratisch, sondern aufgrund fehlender Reichstagsmehrheiten für die folgenden Kabinette mittels Notverordnungen regiert. Unter dem christlichen Gewerkschafter und Zentrumspolitiker Heinrich Brüning, der vom 30. März 1930 bis zum 1. Juni 1932 Reichskanzler war, verschärfte ein Austeritätsskurs der Regierung die Wirtschaftskrise noch mehr. Brüning hoffte auf die „Selbsteilungskräfte“ des Marktes, während seiner Ansicht nach das Geld für Konjunkturprogramme fehlte, zumindest so lange, wie die Reparationsverpflichtungen des Versailler Vertrages bestanden. Durch den neoklassischen Mainstream der Nationalökonomie bestärkt, drang Brüning auf mehr Zurückhaltung in der Lohnpolitik sowie bei den Staatsausgaben, wovon er sich eine Sanierung des Budgets und eine Reaktivierung der Wirtschaft versprach. Diese litt aber unter der fehlenden Nachfrage, die zu den nötigen Erweiterungsinvestitionen und damit neuen Arbeitsplätzen hätte führen können.

Mit der Schwächung des Tarif- und Schlichtungswesens, dem Abbau der Arbeitslosenversicherung und der als „Sonderopfer des öffentlichen Dienstes“ deklarierten Senkungen von Beamtengehältern und -pensionen begann unter Brüning ein Rückzug des Sozialstaates, der die Demokratie untergrub und den Weg zur NS-Diktatur ebnete. Dabei verschärfte eine hauptsächlich für die Exportbranchen vorteilhafte Deflationspolitik die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise. Erschreckend sind historische Parallelen zur Gegenwart, gleichen doch Vorschläge, mit denen Unternehmerverbände und Politiker heute das System der sozialen Sicherung „verschlanken“ wollen, den schon damals diskutierten bzw. ergriffenen Maßnahmen teilweise bis ins Detail. Dies gilt z.B. für die Reform des Föderalismus, den Bürokratieabbau, die Schwächung des Tarifvertragssystems bzw. des staatlichen Schlichtungswesens, die Erleichterung von Kündigungen und die Liberalisierung des Ladenschlusses, mit denen man die Wirtschaft bzw. ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt stärken wollte, genauso wie für Lohn- bzw. Gehaltssenkungen, unter denen die Binnenkaufkraft zu leiden hatte, und die Verlängerung der Wochenarbeitszeit.

Brünings nur ein halbes Jahr lang amtierender Nachfolger Franz von Papen stützte sich unverhohlen auf Vorschläge der (Schwer-)Industrie, die eine Entrechtung der abhängig Beschäftigten und eine Entmachtung ihrer Gewerkschaften anstrebte. Übereinstimmend erklärten beide Reichskanzler zwar, den Sozialstaat durch Reformen in der Substanz erhalten zu wollen, demontierten ihn aber Schritt um Schritt, was seiner weiteren Zerstörung eher Vor Schub leistete. „Brüning und von Papen folgten der sich verstärkt politisch zu Wort meldenden neoklassischen Wirtschaftstheorie, wonach der Staat nur die Option habe, seine Ausgaben der immer restriktiveren Einnahmeseite anzupassen und dabei durch Steuerzurückhaltung gegenüber der Wirtschaft, geringe Löhne und Sozialabgaben die Angebotsbedingungen der Wirtschaft zu verbessern.“¹⁶⁷

Franz von Papen sah im Wohlfahrtsstaat eine Gefahr für die wirtschaftliche Prosperität, das deutsche Volk, dessen (Arbeits-)Moral und die staatliche Ordnung, was eine Stellungnahme dokumentiert, die er unmittelbar nach seinem Amtsantritt am 4. Juni 1932 abgab: „Die Nachkriegsregierungen haben geglaubt, durch einen sich ständig steigenden

166 Christoph Sachße/Florian Tennstedt, Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus. Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 3, Stuttgart/Berlin/Köln 1992, S. 19

167 Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz, Sozialpolitik in Deutschland, a.a.O., S. 77

Staatssozialismus die materiellen Sorgen dem Arbeitnehmer wie dem Arbeitgeber in weitem Maße abnehmen zu können. Sie haben den Staat zu einer Art Wohlfahrtsstaat zu machen versucht und damit die moralischen Kräfte der Nation geschwächt.¹⁶⁸ Noch am selben Tag löste Reichspräsident Paul von Hindenburg den Reichstag auf und schrieb Neuwahlen für den 31. Juli 1932 mit der Begründung aus, dass dieser „nach dem Ergebnis der in den letzten Monaten stattgehabten Wahlen zu den Landtagen der deutschen Länder“ nicht mehr dem politischen Willen des deutschen Volkes entspreche.¹⁶⁹ Gemeint waren die Resultate der Wahlen in Preußen, dem mit Abstand größten Land, in Bayern, Württemberg, Hamburg und Anhalt am 24. April sowie in Oldenburg am 29. Mai 1932, wo die NSDAP jeweils klar hinzugewonnen hatte und nun sogar teilweise den Ministerpräsidenten stellte. Mit dem sog. Preußenschlag (Auflösung der Regierung Braun/Severing sowie Einsetzung von Papens als Ministerpräsident und eines Reichskommissars als Innenminister) verlor die SPD am 20. Juli 1932 ihre wichtigste Machtbastion, was die Entmachtung der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung im Frühjahr 1933 vorbereitete und stark erleichterte.

Die sozialpolitische Agonie der Weimarer Republik begann mit einer Kontroverse um die Sanierung der Arbeitslosenversicherung. Sowohl zwischen den gesellschaftlichen Interessengruppen bzw. den Verbänden von Unternehmern und Beschäftigten wie auch zwischen den Gebietskörperschaften war heftig umstritten, wem die enormen Kosten der Massenarbeitslosigkeit aufgebürdet werden sollten. Das deutsche Unterstützungssystem war dreigliedrig: Versicherte, die erwerbslos wurden, erhielten zunächst höchstens 26 Wochen lang Arbeitslosenhilfe (Hauptunterstützung) und Familienzuschläge für ihre engsten Angehörigen. Danach gab es im Falle der Bedürftigkeit gleichfalls 26, später sogar 52 Wochen lang Krisenfürsorge, bevor die allgemeine Wohlfahrt (der Gemeinden) einsprang. Während das Reich erwerbsfähige Arbeitslose unterstützte, die keine Versicherungsleistungen mehr erhielten, oblag den Gemeinden die Wohlfahrtsunterstützung, in deren Genuss nicht oder nur eingeschränkt Erwerbsfähige kamen. Man sprach von Hauptunterstützungsempfängern, Krisenfürsorgeempfängern und Wohlfahrtserwerbslosen. „Schon 1932 fiel etwa die Hälfte aller offiziell arbeitslos gemeldeten Arbeiter und Angestellten unter die Wohlfahrtserwerbslosen, also unter jene Gruppe, der es – örtlich variierend – am weitaus schlechtesten ging.“¹⁷⁰

Innerhalb des dreigliedrigen Systems kam es zu Umschichtungen, die Finanzierungsschwierigkeiten entsprachen, aber auch unterschiedlichen Interessenlagen der Hauptakteure und Machtverschiebungen entsprangen, die nicht zuletzt der steigenden Arbeitslosigkeit geschuldet waren. Gab es anfangs sogar Bemühungen, die kommunale Erwerbslosen- in der staatlichen und teilweise aus Versicherungsmitteln finanzierten Krisenfürsorge aufgehen zu lassen, dominierten ungefähr seit dem Jahreswechsel 1930/31 Bestrebungen, die Krisenunterstützung mit der Wohlfahrtsfürsorge unter einheitlicher Verwaltung der Gemeinden zu verschmelzen. Am Ende des zuletzt genannten Jahres kursierten Pläne der Kommunen wie der Arbeitgeberverbände, alle Zweige des bestehenden Unterstützungssystems auf der Grundlage des (für die Erwerbslosen kargen und sie entrechtenden) Fürsorgeprinzips zusammenzulegen. Man führte zur Begründung die mangelnde Transparenz und die Schwerfälligkeit des gegliederten Systems sowie die Kostspieligkeit einer Versicherungslösung an.

168 Kundgebung der Reichsregierung v. Papen vom 4. Juni 1932, zit. nach: Werner Abelshäuser, Die Weimarer Republik – ein Wohlfahrtsstaat?, a.a.O., S. 10

169 Siehe Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstags. Vom 4. Juni 1932, RT-Drs. V/1591

170 Jürgen W. Falter, Hitlers Wähler, München 1991, S. 292

Christian Berringer spricht im Kontext des tiefgreifenden Stimmungsumschwungs zum Nachteil der Arbeitslosen von einem „Paradigmawechsel“, für den er folgende Gründe nennt: „Als realpolitische Voraussetzung wirkte sich der offenkundige Wille des Reiches aus, die finanzielle und sozialpolitische Verantwortung für die Arbeitslosenunterstützung auf die kommunalen Institutionen zu übertragen; zweitens sahen Arbeitgeber und andere Kritiker die finanzielle Krise von Arbeitslosenunterstützung und Krisenunterstützung als Zeichen für eine Überlegenheit der Fürsorgelösung; drittens zeigten Städte und Gemeinden, die zwar unter der Last der Erwerbslosenfürsorge litten, gleichwohl den Ehrgeiz und den Willen, ihre vor 1927 ausgeübte Kompetenz im Bereich der Versorgung von Arbeitslosen wieder aufzugreifen, da sie diese Aufgabe effektiver und billiger als das staatliche System der Krisenunterstützung in der Verwaltung der Reichsanstalt und ihrer Arbeitsämter erfüllen könnten.“¹⁷¹

Da die Arbeitslosen wegen der Wirtschaftskrise immer schneller (aus der staatlichen Krisenfürsorge) „ausgesteuert“ wurden, stiegen die finanzielle Belastung und die Verschuldung der Kommunen seit 1929/30 ganz enorm. „Der Grundsatz, alle arbeitsfähigen Arbeitslosen von der gemeindlichen Fürsorge fernzuhalten, zerbrach (...) an der Finanzlage des Reichs. Damit wurde die *Finanzkrise im Reichshaushalt zwangsläufig und unmittelbar in die Haushalte der Gemeinden hineingetragen*.“¹⁷² Sowohl die öffentliche Reformdebatte wie auch die Regierungspolitik verschoben sich immer stärker von einer Fusion der beiden Fürsorgesysteme auf dem (niedrigeren) Niveau der Wohlfahrtshilfe in Richtung einer Preisgabe des Versicherungsprinzips. Dezentralisierung und Kommunalisierung der Arbeitslosenunterstützung führten fast zwangsläufig zu einer sozialen Nivellierung nach unten, die damit meistens auch bezweckt war.

In der ersten Verordnung des Reichspräsidenten „zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände“, die 1 Monat nach Auflösung des Parlaments am 26. Juli 1930 erlassen wurde, ergänzten sich Steuererhöhungen einerseits sowie Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitslosen- und Krankenversicherung andererseits. Obwohl das zuständige Reichsarbeitsministerium noch einen weiteren Ausbau der Krankenversicherung vorgeschlagen hatte, dominierten „*Sparbemühungen*“, die eine Mehrbelastung der Versicherten durch eine Krankenscheingebühr und einen Arzneimittelbeitrag hervorbrachten.¹⁷³ Eine weitere Notverordnung vom 1. Dezember 1930 beinhaltete u.a. eine Erhöhung der Tabaksteuer, während die Vermögen-, Grund- und Gewerbesteuer gesenkt wurden.

Kurzfristig wurde im Frühjahr 1931 eine meist nach ihrem Vorsitzenden, dem früheren langjährigen Arbeitsminister Heinrich Brauns, benannte „Gutachterkommission zur Arbeitslosenfrage“ gebildet.¹⁷⁴ Ihre zehn Mitglieder, die innerhalb weniger Monate drei Berichte (zur Arbeitszeitfrage und zum sog. Doppelverdienertum, zur Arbeitsbeschaffung sowie zur Arbeitslosenhilfe) unterbreiteten, ohne damit viel Wirkung zu erzielen, kamen aus Verwaltung und Wissenschaft. Dies kann als weiteres Indiz dafür gelten, dass immer stärker expertokratisch statt demokratisch agiert und am Parlament vorbei regiert wurde. Statt die Vorlage sämtlicher Gutachten abzuwarten und die Abgeordneten damit zu befassen, brachte die Reichsregierung eine weitere Notverordnung „zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“ auf den Weg, die am 5. Juni 1931, an eben jenem Tag, als die Sachverständigenkommission

171 Christian Berringer, Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise, a.a.O., S. 474

172 Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 421 (Hervorh. im Original)

173 Vgl. ebd., S. 472

174 Vgl. hierzu und zum Folgenden: Christian Berringer, Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise, a.a.O., S. 240 f.

ihr letztes Einzelgutachten herausgab, erlassen wurde. Sie enthielt ein ganzes Paket drastischer Kürzungen bei der Arbeitslosenhilfe und der Krisenfürsorge, die Einführung der Bedürftigkeitsprüfung für Frauen und Jugendliche, eine Verlängerung der Wartezeiten sowie eine Begrenzung der Anrechnungszeiten für die Leistungsfestsetzung.

Nach dem Zusammenbruch der österreichischen Credit-Anstalt am 11. Mai 1931 geriet Deutschland in den Strudel einer internationalen Banken- und Währungskrise, die das Heer der Arbeitslosen überall weiter vergrößerte. Je weniger sie Herr der riesigen ökonomischen und sozialen Probleme waren, umso häufiger griffen die Präsidialregime zum Mittel der Notverordnung. Sukzessive setzten sie das (damals noch wenig entwickelte) System der sozialen Sicherung außer Kraft, kündigten allerdings bei jeder Reformmaßnahme an, nach diesem für Großteile der Bevölkerung schmerzhaften Eingriff werde die Wirtschaft wieder Tritt fassen. Ludwig Preller, der die Konjunkturabhängigkeit sozialpolitischer Aktivitäten des Staates in einer kapitalistischen Gesellschaft hervorhebt, erklärt die Demontage des Wohlfahrtsstaates in erster Linie mit dem dramatischen Beschäftigungsrückgang und einer daraus beinahe zwangsläufig resultierenden Schwäche der Gewerkschaften im Kampf gegen die Großindustrie. „Wirtschaftsschläge wie der Bankenkrach von 1931, die Weltwirtschaftskrise und die ungeheuerliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit mußten sich unter diesen Umständen katastrophal für die Weimarer Sozialpolitik auswirken, sie trafen schließlich nicht zuletzt über die Sozialpolitik den Nerv der Weimarer Demokratie.“¹⁷⁵

Die sozialdemokratische Reichstagsfraktion trug in der Opposition sogar Gesetzesvorhaben mit, die deutliche Verschlechterungen für von ihr repräsentierte Bevölkerungsschichten beinhalteten. „Je mehr sich die SPD, besonders dann unter Brüning, mit der Mitverantwortung für unpopuläre Maßnahmen belastete, desto geringer wurde ihre Gefolgschaft unter den Wählern, desto mehr entfremdeten sich ihr die jugendlichen Arbeitnehmer.“¹⁷⁶ Die sozialdemokratische Tolerierungspolitik zahlte sich keineswegs aus, trug vielmehr zur massenhaft verbreiteten Enttäuschung über die reformistische Arbeiterpartei und das Parteiensystem der Weimarer Republik insgesamt bei. Ganz ähnlich verhielt es sich bei den Freien Gewerkschaften, deren Mitgliederzahl nicht bloß aufgrund der ständig wachsenden Arbeitslosigkeit und dadurch bedingter Austritte rapide sank. Viele aktive Gewerkschafter/innen wandten sich von der SPD ab, fühlten sich aber auch von der ADGB-Spitze nicht konsequent repräsentiert. Hier lag einer der Gründe für das Scheitern der Weimarer Republik, die zunächst Hoffnungen in Bezug auf Wirtschaftsdemokratie, mehr Mitbestimmung und Entfaltung von Gegenmacht durch das Proletariat geweckt hatte. Schließlich gab es bei den Erwerbslosen ein höheres Maß an Wahlabstinenz, wenn sie nicht für die KPD und – in sehr viel geringerem Umfang als häufig angenommen – für die NSDAP votierten.¹⁷⁷

Seit man die SPD aus der Regierung hinausgedrängt hatte, war die Wohlfahrtsstaatsentwicklung nur noch durch Stillstand und Rückschritt gekennzeichnet. „Konstruktive Neuansätze im sozialpolitischen Bereich hat es in der Ära Brüning sowie in den Kabinetten Papen und Schleicher nicht mehr gegeben, eher im Gegenteil. Wo der politische Wille fehlte, mußte der deutsche Sozialstaat unter dem Druck der ökonomischen Krise versagen; der strenge Deflationskurs war mit groß angelegten Programmen staatlicher Arbeitsbeschaffung und Konjunkturbelebung nicht vereinbar.“¹⁷⁸ Dort dürfte denn auch ein Kardinal-

175 Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 512

176 Ebd., S. 180

177 Vgl. Jürgen W. Falter, Hitlers Wähler, a.a.O., S. 311

178 Gabriele Metzler, Der deutsche Sozialstaat, a.a.O., S. 86

fehler der Wirtschaftspolitik dieser Zeit zu suchen sein: Sie setzte auf die Verbesserung der Angebotsseite und ließ die Nachfrageseite weitgehend unberücksichtigt.

Am 14. Juni 1932 höhnte Reichskanzler von Papen das Unterstützungssystem für Arbeitslose weiter aus, ohne es allerdings formal abzuschaffen. Durch die *Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden* wurden die Struktur (Einführung der Bedürftigkeitsprüfung in die Arbeitslosenversicherung) und das Leistungsniveau der drei Systeme noch mehr angeglichen. Papen bediente sich desselben Mittels wie sein Vorgänger, um den noch von diesem gegründeten Freiwilligen Arbeitsdienst (besonders für Jugendliche) auszuweiten, den Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung de facto aufzuheben und die Selbstverwaltung der Reichsanstalt zu stützen. Ludwig Preller sah darin die Verwirklichung des Kanzlerwunsches nach einer autoritären Führung: „Gedenkt man schließlich noch des Vorgehens Papens zur Lockerung der Tarifverträge, also auf Beseitigung eines entscheidenden Faktors der Weimarer Sozialpolitik, so wird ersichtlich, in wie hohem Maße sich Papen zum Vollstrecker der Bestrebungen der Schwerindustrie gegen das Wesen der Weimarer Sozialpolitik machte.“¹⁷⁹

Werner Abelshauser beschreibt, wie sich damals der soziale Abstieg einer durchschnittlichen Familie gestaltete: „Ein arbeitsloser Facharbeiter mit drei Angehörigen erhielt im Sommer 1932 nach einer Wartezeit von 14 Tagen wöchentlich rund 17.- RM und damit etwa 50 vH seines zuvor verdienten Lohnes. Gegenüber dem 1929 erzielten Einkommen kam dies einem realen Kaufkraftverlust von etwa 60 vH gleich. Nach 26 Wochen wurde der Arbeitslose aus der Versicherung ‚ausgesteuert‘ und bezog in der Regel für 32 Wochen von der Krisenfürsorge eine noch geringere Unterstützung, bis er schließlich zum ‚Fall‘ für die kommunale Erwerbslosenwohlfahrt wurde, deren Sätze sich an diejenigen der Armenfürsorge anlehnten.“¹⁸⁰ Schließlich wurde die (dem heutigen Arbeitslosengeld I entsprechende) Arbeitslosenhilfe höchstens 6 Wochen lang gezahlt, sodass weniger als 10 Prozent der registrierten Arbeitslosen sie überhaupt noch erhielten. Die mit dem heutigen Arbeitslosengeld II vergleichbare, ursprünglich als Brücke zwischen Arbeitslosenhilfe und Armenfürsorge gedachte Krisenunterstützung durfte nunmehr das Niveau der Fürsorgeleistung nicht mehr überschreiten.¹⁸¹

Schon damals wollte man die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie durch Lohndumping und eine „Sparpolitik“ in den öffentlichen Haushalten wiederherstellen bzw. spürbar erhöhen. Als das nur noch halbdemokratische Regierungs- und Parteiensystem diese Aufgabe gegen Ende der Weimarer Republik trotz drastischer Beschneidung vieler Sozialleistungen nicht erfüllte, drängten einflussreiche Industrie- und Bankkreise auf eine Kabinettsbeteiligung der NSDAP, die am 31. Juli 1932 zur stärksten Partei geworden war und ihren größten Wahlsieg gefeiert, bei der Novemberwahl desselben Jahres aber erstmals auch wieder Stimmen verloren hatte. Generalleutnant Kurt von Schleicher, der Reichspräsident Paul von Hindenburg sehr nahe und für eine „Querfrontstrategie“ (Bündnis aller im nationalkonservativen Sinne „wohlmeinenden“ Kräfte, unabhängig von deren Lagerzugehörigkeit) stand, setzte in seiner kurzen, nur vom 3. Dezember 1932 bis zum 30. Januar 1933 dauernden Amtszeit keine sozialpolitischen Akzente mehr.

179 Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 521

180 Werner Abelshauser, Macht oder ökonomisches Gesetz? – Sozialpolitik und wirtschaftliche Wechsellagen vom Kaiserreich zur Bundesrepublik, in: Georg Vobruba (Hrsg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin 1989, S. 19

181 Vgl. Diether Döring, Sozialstaat, a.a.O., S. 27

2.2.3 Zentralisierung, Entdemokratisierung und Ethnisierung des Sozialstaates unter Adolf Hitler

Nach der Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler am selben Tag entstand eine faschistische Diktatur, in der das Soziale den Expansionsgelüsten und Weltmachtambitionen des Führerstaates untergeordnet war, wohingegen die Interessen von Unterprivilegierten, sozial Benachteiligten und ärmeren „Volksgenossen“ an sozialer Sicherheit und mehr Gerechtigkeit höchstens deklaratorisch Berücksichtigung seitens der Reichsregierung fanden.

Michael Stolleis stellt die Kontinuität zwischen der Sozialpolitik früherer Präsidialkabinette und jener der Regierung Hitler/von Papen/Hugenberg heraus. Teilweise knüpfte das NS-Regime geschickt an Einrichtungen und Planungen der Weimarer Republik (Reichsarbeitsdienst, Autobahnbau, Hilfswerk „Mutter und Kind“, Winterhilfswerk des Deutschen Volkes, Nationalsozialistische Volkswohlfahrt) an und lud sie durch die „Inszenierung eines kollektiven Aktionismus“ propagandistisch auf: „Die neue ‚Volksgemeinschaft‘ schien die alten Klassenschranken überwinden zu können, wozu nicht wenig beitrug, dass sich die führenden Politiker als ‚Männer aus dem Volke‘ zu präsentieren vermochten. Was ‚deutscher Sozialismus‘ genannt wurde, bestand aus der Entmachtung der Arbeiterbewegung, verbunden mit ideologischen und materiellen Werbegeschenken gegenüber der Arbeiterschaft, aus intakten, durch Beseitigung der Gewerkschaften sogar gestärkten Strukturen der Privatwirtschaft, verbunden mit gewissen, aber nicht die Substanz berührenden Beschränkungen durch die Parole ‚Gemeinnutz geht vor Eigennutz‘.“¹⁸² Wirtschafts- und sozialpolitisch vollzog man gleichwohl einen Paradigmawechsel: „Nicht soziale Sicherung des einzelnen war bezweckt, sondern konsequente Funktionalisierung der Leistungsfähigkeit des einzelnen für die Zwecke des Regimes.“¹⁸³ Die nach Auffassung des NS-Regimes unproduktiven Mitglieder der „Volksgemeinschaft“ wurden weitgehend von Transferleistungen ausgeschlossen oder gar „ausgemerzt“, was zur Verfolgung körperlich und geistig behinderter Menschen führte, aber auch negative Konsequenzen für Ältere hatte, die auf Hilfe angewiesen waren.¹⁸⁴

In gewisser Hinsicht stellte die Behandlung der „sozialen Frage“ im sog. Dritten bzw. Großdeutschen Reich eine Wiederaufnahme und modifizierte Fortführung des kaiserlichen Sozialimperialismus dar: „In beiden Fällen ging es darum, sozialen, das hieß in der NS-Zeit auch: biologischen Sprengstoff zu vermeiden, um für die kommenden geopolitischen Auseinandersetzungen ‚fit‘ zu sein.“¹⁸⁵ Michael Stolleis sieht die „rassistische Komponente“ der NS-Sozialpolitik in einer „Biologisierung“ dieses Politikfeldes,¹⁸⁶ bei der man sich an sozialdarwinistischen und eugenischen Irrlehren orientierte, die bereits im Kaiserreich wie in der Weimarer Republik populär gewesen waren. Man könnte auch von einer umfassenden Ethnisierung des Wohlfahrtsstaates sprechen, durch welche die Nationalsozialisten den „Volkskörper“ gesund und die „arische Rasse“ rein erhalten wollten. Kein „artfremdes Blut“ sollte geduldet und minderwertiges Erbgut ausgemerzt werden.

Während sich die patriarchalisch-chauvinistischen, ständisch-paternalistischen und sozialpatriotisch-autoritären Züge des Wohlfahrtsstaates im Nationalsozialismus noch stärker

182 Michael Stolleis, *Historische Grundlagen*, a.a.O., S. 310

183 Christoph Sachße/Florian Tennstedt, *Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus*, a.a.O., S. 57

184 Vgl. Lil-Christine Schlegel-Voß, *Alter in der ‚Volksgemeinschaft‘. Zur Lebenslage der älteren Generation im Nationalsozialismus*, Berlin 2005

185 Dirk Richter, *Nation als Form*, Opladen 1996, S. 224

186 Siehe Michael Stolleis, *Historische Grundlagen*, a.a.O., S. 311

als im wilhelminischen Kaiserreich ausprägten, wurden alle universalistischen, emanzipatorischen und progressiven Elemente, die er gleichfalls besaß, unterdrückt bzw. zurückgedrängt. Einen grundlegenden Bruch mit dem bestehenden Sozialsystem gab es nicht: „Der nationalsozialistische Sozialstaat führte vielmehr – wenn auch in zweifellos radikalierter Form – bestehende Ansätze fort; genuin Neues im System sozialer Sicherungen wurde während der NS-Zeit kaum eingeführt, sondern die sozialstaatlichen Strukturen (wurden; *Ch.B.*) allenfalls in das spezifische Herrschaftssystem des Nationalsozialismus eingepaßt.“¹⁸⁷ DAF-Führer Robert Ley entwickelte 1940 einen Plan, der die beitragsfinanzierte Altersversicherung durch ein steuerfinanziertes Versorgungsmodell ersetzen wollte und deutliche Parallelen zum etwas später vorgelegten Beveridge-Plan aufwies,¹⁸⁸ im Unterschied zu diesem aber nicht realisiert wurde.

Auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet gab es nach der „Machtergreifung“, die mehr einer freiwilligen Regierungsübergabe durch konservative Kreise des Großbürgertums, des Adels, des Offizierskorps und der Hochfinanz glich, keinen radikalen Bruch oder abrupten Kurswechsel, denn die Nazis setzten hauptsächlich fort oder um, was ihre Amtsvorgänger begonnen und geplant hatten: „In den meisten Bereichen der Sozialpolitik konnten sie sich unmittelbar auf die bereits vollzogene Beschränkung oder gar Beseitigung demokratisch-sozialstaatlicher Grundsätze am Ende der Weimarer Republik stützen, die nun ohne die Notwendigkeit politischer Rücksichtnahmen konsequent fortgesetzt wurde.“¹⁸⁹ Während sich die Arbeits- und Lebensbedingungen der großen Bevölkerungsmehrheit trotz einer bald nach Überwindung der Weltwirtschafts- und Beschäftigungskrise spürbar werdenden Rüstungs- bzw. Kriegskonjunktur kaum verbesserten, explodierten die Unternehmensgewinne.

Eine andere Qualität nahm der Staat dadurch an, dass die wichtigsten Organisationen der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung gleichgeschaltet, entmachtet oder ersetzt wurden. „Das neue Regime zerschlug nicht nur die Gewerkschaften, die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht, es beseitigte auch die innerbetriebliche Mitbestimmung, senkte die Sozialleistungen, bestimmte über die ‚Treuhand der Arbeit‘ die Arbeitsbedingungen, engte die freie Wahl des Arbeitsplatzes ein und ging so stufenweise zu einer neuen Wirtschaftsform über.“¹⁹⁰ Zwar stellte man Vierjahrespläne auf, die rüstungsorientierte NS-Planwirtschaft mit dem „Generalbevollmächtigten“ Hermann Göring war aber keine Bedrohung für den Kapitalismus, sondern suchte ihn durch staatlichen Dirigismus noch zu effektivieren.

Die bewährte Sozialversicherung wurde entdemokratisiert und so weit demontiert, dass Christoph Sachße und Florian Tennstedt in der Arbeitslosenunterstützung nur noch eine Fürsorgeleistung zu sehen wähten: „Die nationalsozialistische Gestaltung der Arbeitslosenversicherung (...) knüpfte an die Einschränkung der Selbstverwaltung und die Demontage von Versicherungsgrundsätzen in der Notverordnungspolitik der Präsidialregimes vor 1933 an. Die Fortsetzung dieser Politik bedeutete faktisch die Abschaffung der Arbeitslosenversicherung und ihre Ersetzung durch eine Reichsfürsorge für Arbeitslose. Zwar wurde das Versicherungsprinzip nicht explizit beseitigt, aber völlig ausgehöhlt. Die Beiträge der Versicherten wurden faktisch zu einer Sondersteuer für Versicherungspflichtige, die zur Finanzierung regimespezifischer Schwerpunkte der Sozialpolitik verwendet wurden.“¹⁹¹

187 Gabriele Metzler, *Der deutsche Sozialstaat*, a.a.O., S. 13

188 Vgl. Michael Stolleis, *Historische Grundlagen*, a.a.O., S. 325

189 Ralf Ptak, *Verordnet – geduldet – erledigt?*, a.a.O., S. 45

190 Michael Stolleis, *Historische Grundlagen*, a.a.O., S. 310

191 Christoph Sachße/Florian Tennstedt, *Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus*, a.a.O., S. 70

Fälschlicherweise wird das sog. Dritte Reich häufig als „autoritärer Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet. Dabei kann der NS-Staat dieses Prädikat schwerlich beanspruchen, weil er nicht auf dem Gleichheitsideal gründete, sondern Menschen mit Behinderungen ebenso ausgrenzte wie „rassisch Minderwertige“ und seine Leistungen im Wesentlichen „deutschen Volksgenossen“ vorbehielt. Sozial war der NS-Staat nicht, machte er doch offen Front gegen „Asoziale“, worunter Alkoholiker, „Arbeitsscheue“, Bettler, Obdachlose, Prostituierte und Straftäter verstanden wurden.¹⁹² Nicht nur die Erscheinungsform des Sozialstaates veränderte sich, dieser wurde vielmehr pervertiert und sein Sinngehalt ins Gegenteil verkehrt. „Pronatalismus, Familienförderung etc. für die ‚Hochwertigen‘: der Nationalsozialismus grenzte aus, während der Wohlfahrtsstaat inkludiert.“¹⁹³

Vor allem die staatliche Familienpolitik wurde als Instrument der völkisch-rassistischen Ausgrenzung missbraucht und benutzt, um die Gesellschaft den nationalsozialistischen Leitbildern zu unterwerfen. Man reduzierte das Soziale auf die Pflege der „Erbsundheit“ und „Rassenhygiene“, die Förderung der Familie als „Keimzelle des Volkskörpers“, eine pronatalistische Bevölkerungspolitik (Einführung des Kindergeldes und des bronzenen, silbernen bzw. goldenen Mutterkreuzes für Frauen mit vier, sechs bzw. acht und mehr Kindern), die organisierte Freizeitbeschäftigung sowie Frühformen des Massentourismus. Wie schon Name und Tätigkeit der NS-Gemeinschaft „Kraft durch Freude“ (KdF) erkennen ließen, stand die Sozialpolitik ganz im Dienste einer systematischen Leistungssteigerung für das Regime, auch wenn sie diese aufgrund historischer Brüche und immanenter Widersprüche nicht durchgängig erreichte.

Gabriele Metzler widerspricht der These, wonach die NS-Sozialpolitik zu einer Modernisierung von Staat und Gesellschaft beigetragen hat: „Während die große Leistung der Weimarer Republik die Verknüpfung von Demokratie, Parlamentarismus und Sozialstaatlichkeit sowie die wachsende Ausrichtung an Individualrechten war, fiel der Nationalsozialismus dahinter weit zurück, indem er tendenziell entdifferenzierte, politische Partizipationsrechte suspendierte, den freien Wettbewerb politischer Parteien ausschaltete und das Prinzip der Selbstverwaltung rigide beiseite schob. Die Existenz und Legitimität industrieller Konflikte, geradezu ein Signum moderner Gesellschaften, wurden bestritten und unter der Decke der ‚Volksgemeinschafts‘-Ideologie nachgerade zu ersticken versucht.“¹⁹⁴

Sozialpolitik wurde im Dritten bzw. Großdeutschen Reich teilweise instrumentalisiert, um einerseits die „innere (Arbeits-)Front“ zu festigen und Teile der Arbeiterschaft wie die Mittelschicht durch Ausweitung des Massenwohlstandes für die militärische Expansion zu gewinnen sowie andererseits die Konsumnachfrage und damit den Binnenmarkt zu beleben. Götz Aly überzeichnet jedoch den materiellen Beschwichtigungsaspekt, wenn er vom NS-Regime als „Gefälligkeitsdiktatur“ spricht und behauptet: „Kontinuierliche sozialpolitische Bestechung bildete die Grundlage des innenpolitischen Zusammenhalts in Hitlers Volksstaat.“¹⁹⁵ Dagegen bleibt die Affinität großer Bevölkerungsteile zu den Kernideologien des Rechtsextremismus bzw. Faschismus (Nationalismus, Rassismus, Antisemitismus, Sozialdarwinismus, Biologismus, Sexismus und Militarismus) als Grundvoraussetzung der Akzeptanz des Regimes eher unterbelichtet.

192 Vgl. dazu: Wolfgang Ayaß, „Asoziale“ im Nationalsozialismus, Stuttgart 1995; ders. (Bearbeiter), „Gemeinschaftsfremde“. Quellen zur Verfolgung von „Asozialen“ 1933-1945, Koblenz 1998

193 Günther Schulz, Soziale Sicherung von Frauen und Familien, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998, S. 143

194 Gabriele Metzler, Der deutsche Sozialstaat, a.a.O., S. 138 f.

195 Götz Aly, Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenstaat und nationaler Sozialismus, Frankfurt am Main 2005, S. 89

Staatsinterventionismus ist nicht mit Sozialstaat gleichzusetzen. Hitler war weder der Begründer noch ein Befürworter, vielmehr ein Verächter des modernen Sozialstaates. Daher ließ der „Führer“ auch kein gutes Haar am Wohlfahrtsstaat, den er mit der marxistisch orientierten Sozialdemokratie (in Deutschland bzw. Österreich) identifizierte, genauso stark wie diese hasste und für eine Waffe in der Hand des Weltjudentums hielt, die letztlich eine Verweichlichung des deutschen Volkes bezwecke, das er heroisierte und nicht durch „Wohlfahrtsduseleien“, wie er in „Mein Kampf“ schrieb,¹⁹⁶ verhätscheln (lassen) wollte. Unter einer „Volksgemeinschaft“ bzw. einem „Volksstaat“ verstand Hitler keinen Hort oder Schutz- bzw. Schonraum für sozial Benachteiligte, weil er „Volk“ ausschließlich im Sinne von „ethnos“ und nicht von „demos“ oder „plebs“, d.h. der breiten Mehrheit bzw. sozial Benachteiligten, fasste. Letztlich gibt es ohne Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie, unabhängige Gewerkschaften und Mitbestimmung keinen Sozialstaat.

Aly übersieht, dass NS-Sozialprogramme insbesondere dort, wo sie sehr großzügig, wenn nicht gar modern anmuten, bevölkerungspolitischen Motiven, also nicht dem Drang nach Fortentwicklung des Wohlfahrtsstaates oder Besserstellung der Massen entsprangen. Zwar führten die Nazis manche neue Leistung ein, wie z.B. das Ehegattensplitting im Lohn- und Einkommensteuerrecht, das Kindergeld und die Krankenversicherung für Rentner/innen. Es handelte sich dabei jedoch weder um besonders innovative noch um systemfremde Maßnahmen, die deshalb auch keinen Sprung in der Entwicklung darstellten.

Hans-Ulrich Wehlers Kritik greift jedoch ebenfalls zu kurz, wenn sie Aly einen „anachronistischen Vulgärmaterialismus“ vorwirft, gleichwohl aber konzediert, Maßnahmen wie Ehestandsdarlehen, die „abgekündert“ werden konnten, der Familienlastenausgleich, Subventionen für Kinderreiche, das Müttergenesungswerk oder auch die Verlängerung des gesetzlich garantierten Urlaubs seien Instrumente einer „klug dosierten“ NS-Politik gewesen: „Unstreitig wurde damals der Sozialstaat zügig ausgebaut, so dass er auf manchen Gebieten zum Spitzenreiter in der westlichen Welt aufstieg.“¹⁹⁷

Der deutsche Faschismus, so scheint es bei Aly, war ein konfiskatorischer Kriegsozialismus, der die Reichen ohne jede Rücksicht zur Kasse bat, „Steuermilde für die Massen“ walten ließ und somit von den Vermögenden zu den abhängig Beschäftigten umverteilte. Folgendermaßen kommentiert Aly die Debatte um eine Hauszinssteuer, die Vermieter ab 1942 zahlen mussten: „Zu keinem Zeitpunkt der NS-Herrschaft fand eine Gesetzesdebatte statt, die zu einer nur annähernd vergleichbaren Belastung der Arbeiterschaft geführt hätte.“¹⁹⁸

Wahrscheinlich zwang der drückende Arbeitskräftemangel in kriegswichtigen Industriezweigen das NS-Regime, den systemkritischen bzw. -skeptischen Bevölkerungskreisen mehr Konzessionen zu machen, als ihm eigentlich lieb war. Gleichzeitig gerieten die Maßnahmen der Sozialpolitik und der Kriegsvorbereitung in ein Spannungsverhältnis zueinander, das Timothy W. Mason als unlösbares Dilemma der NS-Herrschaft beschrieben hat: „Die Sicherung der inneren Stabilität des Regimes ließ es geboten erscheinen, der Arbeiterklasse Zugeständnisse zu machen; diese wiederum waren nur auf Kosten der Aufrüstung und damit der zentralen außenpolitischen Intentionen durchzusetzen.“¹⁹⁹

196 Siehe Adolf Hitler, *Mein Kampf*, 469.-473. Aufl. München 1939, S. 30

197 Hans-Ulrich Wehler, *Engstirniger Materialismus*, in: *Der Spiegel* v. 4.4.2005, S. 52

198 Götz Aly, *Hitlers Volksstaat*, a.a.O., S. 81

199 Timothy W. Mason, *Sozialpolitik im Dritten Reich. Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft*, 2. Aufl. Opladen 1978, S. 31

2.3 Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Weltwirtschaftskrise 1974/75: Sozialpolitik als Waffe im Kampf der Systeme

In der Nachkriegszeit erhielt die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates einen weiteren Schub, für den neben großen wissenschaftlich-technischen und Fortschritten auf ökonomischem Gebiet sowohl die Erkenntnis des Zusammenhangs von Wirtschaftskrise (Massenarbeitslosigkeit), sozialer Not und faschistischer Machtübernahme wie auch die Konkurrenzsituation zwischen dem Kapitalismus im Westen und dem Sozialismus im Osten Europas mitverantwortlich waren. Dieser wirkte quasi als sozialpolitischer Stachel im Fleische der kapitalistischen Marktwirtschaft: „In den Jahren nach 1945 war das Scheitern des planwirtschaftlichen Prinzips keinesfalls vorherzusehen – im Gegenteil: Seine Erfolge forderten den Westen heraus. Dieser sah sich angesichts des tatsächlichen oder auch nur antizipierten Systemvergleichs seiner Bevölkerung genötigt, die freie Marktwirtschaft mit planenden und regulierenden Zügeln zu bändigen und ihr eine soziale Seite für die Geschädigten seiner Funktionsweise zu verordnen.“²⁰⁰

Lutz Leisering, der die entwickelte Wohlfahrtsstaatlichkeit für ein Strukturmerkmal westlicher Gesellschaften hält, terminiert sie auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und differenziert in Bezug auf die Expansion der Sozialgesetzgebung und -ausgaben noch einmal zwischen den folgenden fünf Phasen: Restauration (1949 bis 1953), Ausbau (1953 bis 1975), Konsolidierung (1975 bis 1990), späte Expansion (1990 bis 1995) und Krise (ab 1995). In gesellschaftsgeschichtlicher Hinsicht sind seiner Meinung nach vier Phasen zu unterscheiden: Konstitution, also Aufbau und Normalisierung (1949 bis 1966), Weiterentwicklung und Modernisierung (1966 bis 1975), „Sozialstaat in Bedrängnis“ (1975 bis 1995) sowie die der schweren Krise seit Mitte der 90er-Jahre.²⁰¹ Auch wenn man dieser Periodisierung folgt, liegt in den 70er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts eine Bruchstelle, was Berücksichtigung findet, indem hier zunächst nur die Zeitspanne vom Kriegsende bis zur Weltwirtschaftskrise 1974/75 behandelt wird.

Nach dem Zweiten Weltkrieg herrschte fast in ganz Europa eine sozialpolitische Aufbruchstimmung, während in Deutschland, wo zunächst die verheerenden Kriegsfolgen beseitigt werden mussten, „die Verarbeitung der totalen Niederlage und die unmittelbare Not das Denken der Menschen weitgehend absorbierten.“²⁰² Man setzte daher sowohl institutionell wie personell auf Kontinuität, zumal es keine überzeugenden Alternativen der Wohlfahrtsstaatsentwicklung gab, die von den Alliierten akzeptiert worden wären. „Das deutsche Bestreben, auf dem zu beharren, was man für bewährt hielt, überwog auch in der Sozialversicherung das Interesse an internationalen Verläufen und war schließlich sogar stärker als Interventionsversuche der Besatzungsmächte.“²⁰³

Für Gabriele Metzler steht der deutsche Sozialstaat unmittelbar nach 1945 „gleichermaßen im Zeichen von Kontinuität und Neubeginn“, was die Historikerin wie folgt begründet: „Sicherlich wurden spezifisch nationalsozialistische Regulierungen von den vier Besat-

200 Hubert Heinelt/Michael Weck, Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen 1998, S. 114

201 Siehe Lutz Leisering, Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells, a.a.O., S. 13

202 Siehe Peter A. Köhler/Bernd Baron von Maydell, Internationale Sozialpolitik, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/1: Die Zeit der Besatzungszonen 1945-1949. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten, Baden-Baden 2001, S. 956

203 Ebd., S. 958f.

zungsmächten umgehend suspendiert, doch zu einer grundlegenden Revision des bestehenden Systems sozialer Sicherung ist es nicht durchgängig gekommen. Zumindest in den drei Westzonen, der späteren Bundesrepublik, blieben bestimmende Elemente deutscher Sozialstaatlichkeit erhalten, während in der SBZ und dann in der DDR tiefere Eingriffe vorgenommen wurden.²⁰⁴

Die weitere Entwicklung des Sozialstaates präjudizierten Entscheidungen der Siegermächte, die während der Besatzungszeit auf der Grundlage ihrer eigenen Erfahrungen und bestehender Macht- bzw. Herrschaftsverhältnisse getroffen wurden. Trotz ihrer starken Stellung haben die Westmächte bzw. ihre Militärgouverneure zwar die Weichen für einen parlamentarisch-demokratisch regierten Wohlfahrtsstaat auf kapitalistischer Grundlage gestellt, aber diese Entscheidung nicht erzwungen. Udo Wengst stellt daher fest, „dass sie nur in wenigen Bereichen entschieden eingegriffen und versucht haben, sozialpolitische Konzepte umzusetzen, die in den jeweiligen Staaten der Alliierten in Kraft waren.“²⁰⁵

Hier wird die Darstellung auf Westdeutschland und die Bundesrepublik Deutschland konzentriert, weil die separate Entwicklung in Ostdeutschland, also der Sowjetischen Besatzungszone und der DDR, mit der „Wende“ im Herbst 1989 und der Vereinigung am 3. Oktober 1990 auf fast allen Politikfeldern gestoppt und größtenteils wieder rückgängig gemacht wurde, obwohl sie viele interessante, originelle und bis heute richtungweisende Elemente enthielt. Dies gilt besonders für das Gesundheitswesen und die Frauen- bzw. Familienpolitik, deren frühere Basisentscheidungen bis heute fortwirken und Einfluss auf die unterschiedlichen Erscheinungsformen von Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland haben.²⁰⁶ Während in der SBZ eine Reform des Wirtschafts- bzw. Sozialsystems erfolgte, wie sie SPD und Freie Gewerkschaften schon während der Weimarer Republik erstrebt hatten (exemplarisch genannt sei bloß die Schaffung der Einheitsversicherung), setzte sich in der Tri- bzw. Bizone die „Pfadabhängigkeit“ durch.²⁰⁷ Blieb im Westen die Hausfrauenehe das Leitbild der Sozial-, Frauen- und Familienpolitik, eröffnete die DDR erwerbstätigen Müttern durch die Bereitstellung öffentlicher und betrieblicher Kinderbetreuungseinrichtungen mehr Möglichkeiten zur Vereinbarung von Beruf und Familie. Auch im Gesundheitswesen ging die SED einen ganz anderen Weg. Mit dem Aufbau von Polikliniken und Ambulatorien entstanden im Osten Deutschlands Einrichtungen, die nach dem (übrigens heute noch oder wieder hochmodernen) Dispensaire-Prinzip arbeiteten: „Damit waren auf zentralen Feldern der Sozialpolitik Regelungen in Kraft gesetzt worden, die neues Recht geschaffen und eine Entwicklung herbeigeführt hatten, die in der SBZ in den Grundzügen ein System sozialer Sicherung etablierten, das von der deutschen Sozialversicherungstradition deutlich abwich.“²⁰⁸

Auch im Westen knüpfte man nach der Kapitulation des Großdeutschen Reiches und der Befreiung vom Nationalsozialismus am 8. Mai 1945 nicht bruchlos an die Traditionen der Weimarer Republik und des Bismarck'schen Sozialstaates an, sondern war zumindest in einer kurzen Übergangs- bzw. Orientierungsphase für mögliche Veränderungen der gesellschaftlichen und Eigentumsverhältnisse relativ aufgeschlossen. Welcher neue Geist seinerzeit bis in

204 Gabriele Metzler, *Der deutsche Sozialstaat*, a.a.O., S. 140

205 Siehe Udo Wengst, *Gesamtbetrachtung*, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 2/1: *Die Zeit der Besatzungszonen 1945-1949*, a.a.O., S. 980

206 Vgl. Christoph Butterwegge/Michael Klundt/Matthias Belke-Zeng, *Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland*, 2. Aufl. Wiesbaden 2008, S. 14 ff.

207 Vgl. Udo Wengst, *Gesamtbetrachtung*, a.a.O., S. 981

208 Ebd., S. 983

das christlich geprägte Bürgertum hinein herrschte, belegen Leitsätze der rheinisch-westfälischen CDU vom September 1945, die eine „soziale Gleichberechtigung aller Schaffenden in Betrieben und öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsvertretungen“ forderten: „Die Vorherrschaft des Großkapitals, der privaten Monopole und Konzerne wird beseitigt.“²⁰⁹

Solidarität und Sozialstaatlichkeit waren seinerzeit „in“. Sie entsprachen dem Zeitgeist, was es keiner (partei)politischen Strömungen erlaubte, sich einem lagerübergreifenden Grundkonsens zu verweigern. Parteipolitisch durch die wiedergegründete SPD und die christliche Sammelpartei CDU repräsentiert, standen sich in Westdeutschland freilich *zwei* Sozialstaatsmodelle gegenüber, für die das Grundgesetz offen war: „demokratischer Sozialismus“ und „sozialer Kapitalismus“, wie Hans-Hermann Hartwich das von Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard entwickelte und nach einem knappen Wahlsieg der Union bei der ersten Bundestagswahl im September 1949 schrittweise realisierte Projekt der Sozialen Marktwirtschaft genannt hat: „Während die CDU-Konzeption im Prinzip auf den ‚klassischen‘ Freiheits- und Grundrechten aufbaute und grundsätzlich die Aufgabe der Sozialgestaltung in der Ermöglichung autonomer Prozesse bei gleichzeitiger oder nachträglicher Vornahme der notwendigen sozialpolitischen Korrekturen sah, verband sich im alternativen Sozialstaatsmodell der soziale Gedanke in der Weise mit dem Gedanken der Freiheit, daß die Freiheit des einzelnen in der Gesellschaft erst durch die sozialgestaltenden Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft effektiv werden kann.“²¹⁰

Von eminenter Bedeutung war die Charakterisierung der Bundesrepublik als „demokratischer und sozialer Rechtsstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG), geknüpft an die sog. Ewigkeitsgarantie (Art. 79 Abs. 3 Satz 3 GG), bzw. als „sozialer Bundesstaat“ (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat sind Anschläge auf die Verfassung und als solche zu bekämpfen. „Das Sozialstaatsprinzip ist mit den Grundsätzen der Demokratie und des Rechtsstaats untrennbar verbunden. Es leitet sich aus der Volkssouveränität ab und ist darauf gerichtet, den Rechtsstaat über den Rechtswegestaat hinaus zur schrittweisen Annäherung an das Ziel sozialer Gerechtigkeit zu führen.“²¹¹ Heribert Prantl hebt nicht nur die enge Verzahnung von Demokratie und Sozialstaatlichkeit, sondern auch hervor, dass Letztere ein zentrales Ordnungsprinzip der Bundesrepublik bildet, zu dessen Verteidigung gegen Versuche, es zu beseitigen, die Verfassung allen Deutschen das Widerstandsrecht einräumt, wenn anders keine Abhilfe möglich ist.²¹² Genauso argumentiert Oskar Lafontaine, der in seinem Buch „Politik für alle“ nach einem Hinweis auf den maßgeblichen Art. 20 Abs. 4 GG bemerkt: „Den Neoliberalen müsste es eigentlich in den Ohren klingeln, wenn sie das Grundgesetz lesen. Nach diesem sind alle Deutschen zum Widerstand aufgerufen, wenn der von der Verfassung garantierte Sozialstaat abgeschafft werden soll.“²¹³

Die genannten Verfassungsartikel unterlagen der Auslegung durch Juristen, die mehrheitlich dem bürgerlich-konservativen Milieu entstammten und in der (bloß) *adjektivischen*

209 Die Christlich-Demokratische Union im Rheinland und (in; *Ch.B.*) Westfalen, Kölner Leitsätze. Köln, September 1945 (Dokument Nr. 22), in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/2: Die Zeit der Besatzungszonen 1945-1949. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten. Dokumente, Baden-Baden 2001, S. 82 f.

210 Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 3. Aufl. Opladen 1978, S. 57

211 Roland Meister, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/1997, S. 612

212 Vgl. Heribert Prantl, Kein schöner Land. Die Zerstörung der sozialen Gerechtigkeit, München 2005, S. 141

213 Oskar Lafontaine, Politik für alle. Streitschrift für eine gerechte Gesellschaft, Berlin 2005, S. 260

Kennzeichnung des Staates als „sozial“ ein Indiz für den Vorrang des *Rechtsstaats*prinzips und des Privateigentums zu sehen wähten. Angesichts jüngerer Entwicklungstendenzen ist freilich mit Eberhard Menzel zu betonen, „daß die Sozialstaatlichkeit im System des GG eine eigenständige Staatszielbestimmung neben Republik, Demokratie, Bundesstaat und Rechtsstaat darstellt.“²¹⁴ Folglich übertrug die neue Verfassung den Staatsorganen eine Schutz- und eine gesellschaftspolitische Gestaltungsfunktion.

Bald dominierten aber restaurative Tendenzen in der Auslegung des Grundgesetzes ebenso wie in der Bonner Regierungspraxis. Ernst Forsthoff konstruierte 1953 ein Spannungsverhältnis zwischen dem Rechts- und Sozialstaat, relativierte die Bedeutung des Letzteren und räumte dem Ersteren die Priorität ein: „Diese Option beruht (...) nicht auf einer individuellen Entscheidung. Sie ist mit dem Grundgesetz gegeben.“²¹⁵ Der Verfassungsinterpretation des erzkonservativen Staatsrechtslehrers widersprach Wolfgang Abendroth. Er benutzte in seiner Replik gleichfalls den von Hermann Heller geprägten Begriff „sozialer Rechtsstaat“, der sich während der Weimarer Republik allerdings nicht durchgesetzt hatte,²¹⁶ verband damit jedoch die Forderung nach einer Umgestaltung der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung. Gegenüber einer reaktionär-positivistischen Verfassungsinterpretation betonte Abendroth, „daß die Grundsatzformulierung ‚demokratischer und sozialer Rechtsstaat‘ keineswegs ein *Sein* bezeichnen sollte, sondern ein *Sollen* klar zum Ausdruck bringen wollte.“²¹⁷

Die Frühgeschichte der Bundesrepublik lässt sich als Entwicklung vom gescheiterten National- zum modernen Sozialstaat interpretieren. Der entwickelte Wohlfahrtsstaat zog die Konsequenzen daraus, dass bürgerliche Regierungen durch ihre Austeritäts- und Deflationpolitik zwischen den beiden Weltkriegen das Scheitern der Demokratie bewirkt und dem Nationalsozialismus zur Macht verholfen hatten. Burkart Lutz bemerkt im Hinblick auf die lang andauernde Prosperität westlicher Gesellschaften nach 1945 sowie die zeitweilige Neutralisierung des kapitalistischen Lohngesetzes und des Reservearmee-Mechanismus, „daß die Durchsetzung wohlfahrtsstaatlicher Politik mit ihren verschiedenen Elementen eine zentrale historische Leistung der europäischen Nationen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs darstellt.“²¹⁸

Der westdeutsche Separatstaat war eine parlamentarische Demokratie, die wohlfahrtsstaatlichen Integrationsmechanismen ein hohes Gewicht beimaß, und sie kam den Interessen der traditionell benachteiligten Gesellschaftsschichten nicht zuletzt deshalb weiter entgegen, weil die DDR jenseits der System- bzw. Blockgrenze, die Deutschland und Europa ein halbes Jahrhundert lang teilte, als „Arbeiter- und Bauernstaat“ mit dem erklärten Anspruch auftrat, die kapitalistische Ausbeutung, damit aber auch Existenzunsicherheit und soziale Ungerechtigkeit für immer zu überwinden. Der westdeutsche Sozialstaat zog die Lehren aus Faschismus, Völkermord und Krieg einerseits sowie der Bedrohung des Kapitalismus durch den Kommunismus mit seiner Verheißung einer klassenlosen Gesellschaft andererseits. Man

214 Siehe Eberhard Menzel, Die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip der Bundesrepublik, in: Mehdi Tohidipur (Hrsg.), Der bürgerliche Rechtsstaat, Bd. 2, Frankfurt am Main 1978, S. 315

215 Ernst Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: ders. (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 173

216 Vgl. dazu: Wolfgang Schluchter, Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat. Hermann Heller und die staatsrechtliche Diskussion in der Weimarer Republik, 2. Aufl. Baden-Baden 1983

217 Siehe Wolfgang Abendroth, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: ders., Arbeiterklasse, Staat und Verfassung. Materialien zur Verfassungsgeschichte und Verfassungstheorie der Bundesrepublik, Frankfurt am Main/Köln 1975, S. 66

218 Siehe Burkart Lutz, Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt am Main/New York 1984, S. 229

könnte auch sagen, die „Soziale Marktwirtschaft“ bzw. der moderne Wohlfahrtsstaat war zumindest in Westdeutschland ein Kind des Kalten Krieges. Heute wird dieser Zusammenhang aber vielfach ignoriert, negiert oder gar ins Gegenteil verkehrt. Jürgen Habermas beispielsweise unterstellt, die Sowjetunion habe die Bundesrepublik Deutschland militärisch in einer Weise bedroht, dass die Vereinigten Staaten mittels eines riesigen Nuklearwaffenarsenals als Garant der Sozialstaatsentwicklung ihrer europäischen Verbündeten aufgetreten seien: „Die Europäer haben während des Kalten Krieges ihre Wohlfahrtsstaaten nur unter dem atomaren Schutzschild der USA auf- und ausbauen können.“²¹⁹

In der Rekonstruktionsperiode mit ihren außergewöhnlich günstigen Bedingungen für Wachstum und Prosperität erweiterte das sog. Wirtschaftswunder die Verteilungsspielräume und ermöglichte es der bürgerlichen Regierungskoalition, eine expansive Sozialpolitik zu betreiben. Gleichwohl bedurfte es der außerparlamentarischen Mobilisierung von Betroffenen, um den Gesetzgeber für entsprechende Initiativen zu gewinnen. Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und andere Organisationen setzten weitere Verbesserungen im Sozialbereich nur mit Druck durch. Erinnert sei hier an die zahlreichen Massendemonstrationen, Kundgebungen und Kriegsopfermärsche auf die damalige Bundeshauptstadt Bonn, aber auch an den langen, vom 24. Oktober 1956 bis zum 15. Februar 1957 dauernden Streik der Metallarbeiter in Schleswig-Holstein, mit dem diese ihrer Gleichstellung mit den Angestellten hinsichtlich der Lohn- bzw. Gehaltsfortzahlung im Krankheitsfall wieder ein Stück näher kamen.²²⁰ Neben dem darauf gründenden *Gesetz zur Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherung der Arbeiter im Krankheitsfalle* vom 26. Juni 1957, das die Arbeitgeber verpflichtete, nach zwei Karenztagen 6 Wochen lang einen Zuschuss zum Krankengeld bis zur Höhe von 90 Prozent des Nettolohns zu zahlen, bildeten das umfangreiche Gesetzeswerk zur Rentenreform (mit dem *Arbeiterrentenversicherung-* und dem *Angestelltenversicherung-Neuregelungsgesetz* vom 23. Februar 1957, dem *Gesetz zur Neuregelung der knappschaftlichen Rentenversicherung* vom 21. Mai 1957 sowie dem *Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte* vom 27. Juli 1957) einerseits und das *Bundessozialhilfegesetz* (BSHG) vom 30. Juni 1961, mit dem die öffentliche Fürsorge durch einen vor Gericht einklagbaren Rechtsanspruch auf Mindestsicherung ersetzt wurde, andererseits legislative Höhepunkte.

Kanzler Konrad Adenauer kündigte nach seiner Bestätigung im Amt durch die Bundestagswahl 1953 eine „umfassende Sozialreform“ an, mit der alle bisher benachteiligten Gesellschaftsschichten besser abgesichert werden sollten. Was nach einem Gesamtkonzept klang und ein großer Wurf werden sollte, beschränkte sich nach jahrelangem Tauziehen innerhalb der Unionsparteien jedoch auf den Bereich der Alters- und Invaliditätssicherung.²²¹ Zu den politischen Bremsern gehörte Ludwig Erhard, damals Wirtschaftsminister und später Nachfolger Adenauers, welcher in seinem 1957 erschienenen Buch „Wohlstand für alle“ versprach, in einem „Versorgungsstaat – der moderne Wahn“ genannten Kapitel aber feststellte, der Ruf nach kollektiver Sicherheit im Sozialbereich sei mittlerweile übermächtig geworden und drücke eine „Flucht vor der Eigenverantwortung“ aus: „Die Blindheit und *intellektuelle Fahrlässigkeit*, mit der wir dem Versorgungs- und Wohlfahrtsstaat zusteuern, kann nur zu unserem Unheil ausschlagen. Dieser Drang und Hang ist mehr als alles

219 Wege aus der Weltunordnung. Ein Interview mit Jürgen Habermas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2004, S. 33

220 Vgl. Arthur Böpple, Sozialpolitik in der BRD. Löcher im Netz der sozialen Sicherung, Frankfurt am Main 1980, S. 14 f.

221 Vgl. dazu: Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980, S. 242 ff.

andere geeignet, die echten menschlichen Tugenden: Verantwortungsfreudigkeit, Nächsten- und Menschenliebe, das Verlangen nach Bewährung, die Bereitschaft zur Selbstvorsorge und noch vieles Gute mehr allmählich, aber sicher absterben zu lassen – und am Ende steht vielleicht nicht die klassenlose, wohl aber die *seelenlos mechanisierte Gesellschaft*.²²²

Wegen der von ihm nur mit großer Mühe durchgesetzten Wiederbewaffnung und Einführung der allgemeinen Wehrpflicht, die nicht gerade populär waren, stand Bundeskanzler Adenauer unter starkem Druck, als er die Einführung des Umlageverfahrens, das die damals noch weit verbreitete Altersarmut zurückdrängen sollte, zum Wahlkampfschlager machte und die Große Rentenreform im Januar/Februar 1957 mit Unterstützung seiner eigenen Fraktion, der FVP und der oppositionellen SPD, aber gegen die (erst seit kurzem gleichfalls in der Opposition befindliche) FDP und bei einer Stimmenthaltung der meisten DP-Parlamentarier zum Abschluss brachte.²²³ Das aus Bismarcks Zeiten stammende Kapitaldeckungsprinzip wurde durch ein modifiziertes Umlageverfahren ersetzt und die Altersrente dynamisiert. Mindestrenten, Grundbeträge und die Möglichkeiten einer freiwilligen Mitgliedschaft („Selbstversicherung“) entfielen, während man die Arbeiter im Leistungsrecht mit den Angestellten gleichstellte. Bei der nächsten Bundestagswahl am 19. September 1957 erreichten CDU und CSU die absolute Mehrheit der Zweitstimmen, was bis heute nie wieder einer Partei gelang und sowohl unter Demoskopern als auch in Fachkreisen auf die Rentenpolitik des Kanzlers zurückgeführt wurde.²²⁴

Nicht alle Betroffenen profitierten allerdings von der Umstellung des Rentensystems, das sich jetzt stärker am Äquivalenzprinzip orientierte: Hauptgewinner waren gut verdienende Angestellte mit einer kontinuierlichen Erwerbsbiografie, Hauptverliererinnen berufstätige Frauen, die weder ein hohes Gehalt noch lange Beitragszeiten aufwiesen. Überschätzt wurde daher die positive Wirkung des Reformwerks auf die soziale Lage der Senior(inn)en: „Auch nach der Rentenreform von 1957 war eine große, zu große Zahl von Renten noch als Zuschuß zu anderweitigen Einkommen und nicht als existenzsichernder, geschweige den Lebensstandard sichernder Lohnersatz bemessen.“²²⁵

Während jener Zeit überboten sich fast alle etablierten Parteien geradezu im Hinblick auf soziale Versprechen. Die oppositionellen Sozialdemokraten legten 1957 beispielsweise einen an Sir William Beveridge erinnernden „Sozialplan“ vor, der als programmatische „Grundlage sozialer Sicherung in einem wiedervereinigten Deutschland“ gedacht war und einem „Umbau und Ausbau“ des Sozialstaates das Wort redete.²²⁶ Die konservativen und liberalen Politiker standen der SPD im Sozialbereich jedoch kaum nach, weil sie mit der Wirtschafts- und Sozialordnung auch das Regierungs- und Parteiensystem der Adenauer-Ära perpetuieren zu können glaubten. Mehr als jeder andere diene der *bundesdeutsche*, direkt an der Grenzlinie zwischen zwei miteinander um die Gunst der Menschen konkurrierenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen gelegene Wohlfahrtsstaat als soziales „Schaufenster des Westens“ und als ideologische Waffe seiner Politiker im Kalten Krieg. Diether Döring weist auf die Schlüsselrolle der Systemkonkurrenz für das Schicksal des Sozialstaates während der härtesten Ost-West-Konfrontation hin: „Viele wegweisende

222 Ludwig Erhard, *Wohlstand für alle*, Düsseldorf 1990 (Reprint), S. 248 f. (Hervorh. im Original)

223 Vgl. Hans Günter Hockerts, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland*, a.a.O., S. 421

224 Vgl. Richard Roth, *Rentenpolitik in der Bundesrepublik. Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Gestaltung eines sozialstaatlichen Teilbereichs 1957-1986*, Mit einem Vorwort von Gerhard Bäcker, Marburg 1989, S. 45

225 Volker Hentschel, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980)*, a.a.O., S. 171

226 Siehe Walter Auerbach u.a., *Sozialplan für Deutschland*, Berlin/Hannover 1957, S. 12 f.

Sozialreformen der 50er und 60er Jahre, die in ihrer Summe den Gehalt der Sozialstaatlichkeit der alten Bundesrepublik ausmachten, wurden auch mit Blick auf den östlichen Teil Deutschlands durchgeführt. Die Existenz eines anderen Gesellschaftssystems zwang faktisch die Bundesrepublik, ein sozialeres Profil auszubilden, als dies vermutlich ohne diese Konstellation der Fall gewesen wäre.²²⁷

Hier dürfte auch ein wichtiger Grund dafür liegen, dass es innerhalb der am 1. Dezember 1966 zwischen CDU/CSU und SPD gebildeten Koalition auf dem Feld der Sozialpolitik verhältnismäßig wenig Zündstoff gab. Vielmehr gelang es der Regierung Kiesinger/Brandt nicht bloß, die Rezession 1966/67 auf der Basis des *Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* vom 8. Juni 1967 ziemlich rasch mittels neok Keynesianischer Methoden der Nachfragestimulierung zu überwinden, sondern auch, für alle Beschäftigten die sechswöchige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall festzuschreiben und mit dem *Arbeitsförderungsgesetz* (AFG) vom 25. Juni 1969 eine zentrale Weichenstellung für den Beschäftigungssektor zu treffen. Neben der Arbeitsvermittlung hatte die Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit (BA) nunmehr auch die Aufgabe, im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik für eine berufliche Qualifizierung potenziell geeigneter Arbeitskräfte zu sorgen. Hochmodern war das AFG besonders deshalb, weil es das Prinzip der Prävention ins Zentrum rückte: „Allen passiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik – insbesondere Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit – sollte das breite Spektrum der Information, Beratung, Aus-, Fort- und Weiterbildung bis hin zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und solchen der beruflichen Eingliederung vorgeordnet werden.“²²⁸ Hierin drückte sich das gestiegene Vertrauen auf erfolgreiche Steuerung und Planung durch den modernen Interventionsstaat aus, wie es vor allem die moderne Sozialdemokratie repräsentierte. Gleiches gilt für die *Konzertierte Aktion*, mit der die Große Koalition 1967 einen Prozess geregelter Konsultation zwischen Vertretern des Staates, der Unternehmerverbände und der Gewerkschaften einleitete und ein Instrument zur effektiveren Koordination ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik schuf, das sie selbst um mehrere Jahre überdauerte.

Manfred G. Schmidt bewertet die Sozialpolitik der CDU/CSU/SPD-Koalition gleichwohl falsch, wenn er ihr bescheinigt, durch Innovationen wie die oben beschriebenen vor allem „auf mehr Gleichheit“ gezielt zu haben: „Auch quantitative Meßblatten verdeutlichen, daß die Jahre der Großen Koalition nicht die schlechteste Phase der sozialen Sicherung waren.“²²⁹ Zwar wurden die nach Abklingen der Rezession 1966/67 schnell wieder wachsenden Verteilungsspielräume für Realloohnerhöhungen und eine Ausweitung der staatlichen Transferleistungen genutzt, doch blieb die Sozialpolitik im Kern kompensatorisch und behielt schon aufgrund der Abstimmungsprobleme zwischen den ungleichen Koalitionspartnern ihren Kompromisscharakter.

Mit der Bildung einer SPD/FDP-Koalition unter Willy Brandt als Bundeskanzler 1969 steuerte die Entwicklung des Sozialstaates in Westdeutschland ihrem Höhepunkt und vorläufigen Abschluss zu. Zielmarken seiner Politik der inneren Reformen lauteten: Humanisierung des Arbeitslebens, soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Selbstbestimmung.²³⁰ Erwähnt seien in diesem Kontext nur das *Kündigungsschutzgesetz* in der Fassung

227 Diether Döring, *Sozialstaat*, a.a.O., S. 34

228 Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz, *Sozialpolitik in Deutschland*, a.a.O., S. 119

229 Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland*, a.a.O., S. 93

230 Charakteristisch für die progressive Ausrichtung und Begründung der Regierungspolitik war ein Buch des neuen Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung Walter Arendt, *Kennzeichen sozial. Wege und Ziele der sozialen Sicherung*, Stuttgart 1972

vom 25. August 1969, das *Bundesausbildungsförderungsgesetz* (BAFöG) vom 26. August 1971, die am 18. Januar 1972 in Kraft getretene Novelle des *Betriebsverfassungsgesetzes* sowie die zweite, mit dem Namen von Arbeits- und Sozialminister Walter Arendt verbundene Rentenreform. Hervorzuheben ist, dass langjährig Versicherte nach Einführung der flexiblen Altersgrenze schon mit 63 Jahren ohne Leistungsabschläge in den Ruhestand gehen konnten, das Risiko der Altersarmut für Geringverdiener/innen durch die sog. Rente nach Mindesteinkommen verringert, Müttern bei der Rentenberechnung ein „Babyjahr“ gutgeschrieben und die Versicherung für Selbstständige, mithelfende Familienangehörige und nicht erwerbstätige Frauen geöffnet wurde. Jens Albers Bewertung dieses Reformwerks spricht denn auch für sich: „Die Rentenreform von 1972 ist das einzige Beispiel einer sozialpolitischen Gesetzgebung, in der der Versuch der Parteien, sich im Kampf um Wählerstimmen zu übertrumpfen, zu einer Addition fast sämtlicher Expansionsvorhaben führte.“²³¹ Zumindest zeitweilig gab es eine ganz große oder Allparteienkoalition der Sozialpolitiker/innen im Bundestag, was aber nicht mit grenzenloser Generosität der Parteien erklärt werden kann, sondern in der günstigen Konjunktorentwicklung, erfolgreichen Kämpfen der Gewerkschaftsbewegung unter Einschluss spontaner Arbeitsniederlegungen (Septemberstreiks 1969) sowie einer im Kalten Krieg gewachsenen Wohlfahrtskultur der Bundesrepublik begründet lag.

Obwohl die SPD aufgrund einer neuen Ost- wie einer als Kernbestandteil der „inneren Reformen“ konzipierten Sozialpolitik mit 45,8 Prozent der Zweitstimmen am 19. November 1972 den größten Wahlsieg ihrer Geschichte errungen hatte, enthielt das Kapitel zur Gesellschafts- und Sozialpolitik in der Regierungserklärung des zweiten Kabinetts Brandt/Scheel, die der knapp 4 Wochen später wiedergewählte Bundeskanzler am 18. Januar 1973 im Parlament abgab, nur noch wenig Visionäres und Richtungsweisendes. Angekündigt wurden ein Ausbau der Mitbestimmung, die Verabschiedung eines Personalvertretungsgesetzes, das mehr Partizipationsmöglichkeiten für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst eröffnen sollte, eine Modernisierung des Ehe- und Familienrechts sowie eine Liberalisierung des Paragraphen 218 StGB (Schwangerschaftsabbruch).²³²

Als führende Regierungspartei betrieb die SPD eine Modernisierung der Verwaltung, debattierte intensiv über Maßnahmen der Investitionslenkung bzw. -kontrolle und verabschiedete auf ihrem Mannheimer Parteitag im November 1975 einen Ökonomisch-politischen Orientierungsrahmen, der zunächst die Bezeichnung „Langzeitprogramm“ tragen sollte. Unter der sozial-liberalen Koalition verschob sich das Schwergewicht von einer Politik der sozialen Sicherung zur Sozialplanung: „Das eigentlich Neue war ein wiederbelebter Glaube an die Planungs- und Steuerungsfähigkeiten des Staates, dem nunmehr als *Sozial- oder Wohlfahrtsstaat* – beide Begriffe kamen konkurrierend in Mode – dank Keynesianismus und neuer Methoden in Politik und Verwaltung größere Gestaltungsfähigkeit als in der vorangehenden Periode zugetraut wurde.“²³³ Wie brüchig das Fundament des politischen Handelns war, zeigte sich, als die Weltwirtschaftskrise auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite finanzielle Probleme mit sich brachte und die Wohlfahrtskultur der Bundesrepublik erschütterte.

231 Jens Alber, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983*, a.a.O., S. 271

232 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Regierungserklärung des zweiten Kabinetts Brandt/Scheel vom 18. Januar 1973*, Bonn 1973, S. 44 ff.

233 Franz-Xaver Kaufmann, *Sozialpolitisches Denken*, a.a.O., S. 161 (Hervorh. im Original)

Konjunktur-, Beschäftigungs- und Investitionsprogramme sollten den tiefen Einbruch auf dem Arbeitsmarkt zumindest abmildern, erwiesen sich jedoch als ungeeignet, Massenarbeitslosigkeit zu verhindern. 1975 überschritt die Zahl der Erwerbslosen erstmals die Millionengrenze. Gleichzeitig verschärften sich die sozialen Gegensätze und die gesellschaftlichen Verteilungskämpfe, wodurch das von der SPD beschworene Konsensmodell stark unter Druck geriet. Als mehrere Unternehmen und Arbeitgeberverbände unter Führung der BDA in Karlsruhe Verfassungsbeschwerde gegen das *Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer* vom 4. Mai 1976 einlegten, verließen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften im Jahr danach aus Protest die Konzertierte Aktion. Diese traditionsreiche Form des Tripartismus lebte auch nicht wieder auf, als das *Mitbestimmungsgesetz* am 1. März 1979 per Urteil des höchsten (west)deutschen Gerichts für verfassungsgemäß erklärt wurde.

Nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in vielen anderen Industriestaaten des Westens vollzog sich um die Mitte der 1970er-Jahre ein sozial- und gesellschaftspolitischer Epochenbruch. Zwar war keineswegs das Ende des Wohlfahrtsstaates, aber ein Scheitelpunkt der Entwicklung gekommen, was sich im Übergang von sozialdemokratischen bzw. sozial-liberalen zu liberal-konservativen Regimes manifestierte. Mit dem Amtsantritt von Margaret Thatcher als britischer Premierministerin 1979 und von Ronald Reagan als US-Präsident 1980 erhielt der Neokonservatismus/Neoliberalismus bzw. die modifizierte und radikalisierte Neoklassik als Wirtschaftsdoktrin regierungsoffizielle Weihen.²³⁴ An die Stelle des lange dominanten Keynesianismus trat der Monetarismus; statt einer kreditfinanzierten Nachfrage- wurde nunmehr eine wirtschaftsfreundliche Angebotspolitik gemacht; Haushaltskonsolidierung und „Sparpakete“ erhielten nach über einem halben Jahrhundert wieder Vorrang gegenüber der Konjunkturankurbelung durch öffentliche Beschäftigungsprogramme und weiteren Leistungsgesetzen.

Reagonomics und Thatcherismus beinhalteten die Abkehr vom hergebrachten Wohlfahrtsstaat und bedeuteten, dass Sozialleistungen als unverdiente Gratifikationen und unzumutbare Belastungen für die Wirtschaft nur noch gewährt wurden, wenn ihre Empfänger/innen entweder nicht arbeitsfähig waren oder gemeinnützige Arbeit leisteten. Die *kompensatorische* Sozialpolitik der Nachkriegszeit wurde als „marktwidrig“ bzw. „wettbewerbshemmend“ verworfen und von einer *kompetitorischen* Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik abgelöst, die eine Steigerung der Konkurrenzfähigkeit des heimischen (Groß-)Kapitals nach außen sowie eine Verallgemeinerung des marktwirtschaftlichen Leistungsdrucks nach innen bezweckte.

Kurz nach dem vierten Nahostkrieg, welcher am 6. Oktober 1973 begann und zu einer drastischen Erhöhung des Mineralölpreises (von 3 auf 13 US-Dollar pro Barrel) durch die OPEC führen sollte, brachen der herrschende Wachstumsoptimismus und die sich zu einem Großteil daraus speisende Reformeuphorie in sich zusammen.²³⁵ Ein weiterer Preisschub auf dem Rohölmarkt folgte 1979/80, als die Marke von 30 US-Dollar durchbrochen wurde. Wieder kam es zu einer Weltwirtschaftskrise, die aber weniger schwer und schneller vorbei war. Betrachtet man die Sozialleistungs- und die Staatsquote (übliche, wenn auch recht grobe Maße für die Wohlfahrtsstaatsentwicklung), gab es 1974/75 und 1982 jeweils einen

234 Vgl. dazu: Martin Seeleib-Kaiser, *Amerikanische Sozialpolitik. Politische Diskussion und Entscheidungen der Reagan-Ära*, Opladen 1993; Jens Borchert, *Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich*, Frankfurt am Main/New York 1995, S. 100 ff.; Eberhard Eichenhofer, *Der Thatcherismus und die Sozialpolitik: Wohlfahrtsstaatlichkeit zu marktwirtschaftlichen Bedingungen*, a.a.O.

235 Vgl. dazu: Arnulf Baring, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, München 1984, S. 687 ff.

deutlichen Knick. Jens Alber gelangt daher auch zu dem Schluss, „daß ein Bruch langfristiger Trends in der Entwicklung der Ausgabenquoten eher in der Mitte der siebziger Jahre unter der sozial-liberalen Koalition als anfangs der achtziger Jahre unter der christlich-liberalen Regierung stattgefunden hat.“²³⁶

Seither wurden insgesamt Hunderte, ja sogar Tausende von Paragrafen, Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsvorschriften mit dem (erwünschten) Resultat neu eingeführt, gestrichen oder geändert, dass der Wohlfahrtsstaat, wie man ihn bis dahin kannte, heute nicht mehr oder nur noch rudimentär existiert. Er hat keineswegs aufgehört, als institutionelles Ensemble von Arrangements zu bestehen, durch die Standardrisiken im Lebensverlauf abgedeckt werden, aber seinen sozialen Charakter, d.h. die Fähigkeit, allen Gesellschaftsmitgliedern ein Höchstmaß an Sicherheit und an Planbarkeit ihrer Biografie zu garantieren, im Rahmen eines lang anhaltenden Transformationsprozesses eingeübt.

Die bis zur Gegenwart wichtigste Zäsur in der Geschichte des deutschen Sozialstaates fiel weder mit einem Umbruch des politischen Systems noch mit einem Regierungswechsel zusammen, sondern vollzog sich im kaum weniger spektakulären Austausch des damaligen Bundeskanzlers Willy Brandt durch seinen Parteigenossen Helmut Schmidt, während die SPD/FDP-Koalition unter den spürbar veränderten Rahmenbedingungen noch mehrere Jahre lang bestehen blieb. Neben der Agentenaffäre Guillaume und außerehelichen Liebschaften Brandts bildete die Weltwirtschaftskrise, mit der nach einer Periode fast kontinuierlichen Wachstums und dementsprechend großer gesellschaftlicher Verteilungsspielräume eine mit kurzen Unterbrechungen bis heute dauernde Phase der Stagnation, Rezession und Regression begann, den Hintergrund des Kanzlerwechsels im April/Mai 1974. Bei jenem Kurswechsel, den die sozial-liberale Koalition damals vollzog, handelte es sich um eine *falsche* Reaktion auf die Existenzkrise, in welche der Wohlfahrtsstaat durch eine strategische Neuorientierung mächtiger Wirtschaftskreise der kapitalistischen Welt geraten war.

„Krise“ wurde zur Schlüsselkategorie, die fast alles, nicht zuletzt die Abkehr der etablierten Politik vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat, rechtfertigen und (pseudo)wissenschaftlich erklären sollte, warum dieser fortan nicht mehr bezahlbar sei. Beispielsweise unterstellt Gabriele Metzler, ohne dafür auch nur den geringsten Beleg liefern zu müssen, „daß der Sozialstaat an seine finanziellen Grenzen gelangt war, seine weitere Expansion sich von selbst verbot.“²³⁷ Diese gewagte Feststellung wird nicht dadurch richtiger, dass die Autorin abwechselnd von einer „strukturellen“, einer „ökonomischen“, einer „soziokulturellen“ und einer „politischen“, aber gleichzeitig auch einer „Effizienz-“ und einer „Legitimationskrise des Sozialstaates“ spricht. Vielmehr zeigen gerade die Faktoren, welche sie in diesem Zusammenhang nennt (der demografische Wandel, die Globalisierung, der Übergang von der klassischen Arbeitsgesellschaft zur „postindustriellen Gesellschaft“, die Individualisierung und die „Kostenexplosion“ des Sozialstaates), dass der Wohlfahrtsstaat nur auf weltwirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen reagiert, die außerhalb seiner Reichweite liegen. Nicht seine Struktur, die durchaus zu hinterfragen und reformbedürftig ist, sondern exogene Einflüsse führten zu jenen Verwerfungen, die man ihm gewöhnlich anlastet. Sehr viel sinnvoller, als in das Gerede über die „Krise des Sozialstaates“ einzustimmen, wäre es, die Frage nach deren Wesen zu stellen. Handelt es sich dabei um eine Krise des Wachstums, des Übergangs oder des Zerfalls? Und welche politischen Konsequenzen, aber ggf. auch gesellschaftlichen Chancen ergeben sich daraus?

236 Siehe Jens Alber, Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983, a.a.O., S. 290

237 Siehe Gabriele Metzler, Der deutsche Sozialstaat, a.a.O., S. 189

3 Vom Modellfall zum Auslaufmodell? – Medienberichterstattung und Akzeptanzprobleme des Sozialstaates

Seit es den Sozialstaat gibt, ist er heftig umstritten. Während er für seine Anhänger die wichtigste politische Errungenschaft der Moderne darstellt, weil er die Menschen vor Armut, Not und Elend bewahrt, halten ihn seine Gegner für ein großes Übel, weil er die Freiheit beschneide, die Faulheit fördere und die Wirtschaft lähme bzw. daran hindere, ihre ganze Dynamik zu entfalten. Heute steht der Wohlfahrtsstaat im Kreuzfeuer der Kritik, die von unterschiedlicher Qualität und Reichweite ist. Hier wird zwischen *prinzipiellen* Einwänden, die sich hauptsächlich in der wissenschaftlichen Fachliteratur finden und theoretisch mehr oder weniger fundiert sind, einerseits sowie *populären* Einwänden, die – von den Medien verbreitet – stärker das Alltagsbewusstsein beeinflussen, andererseits differenziert. Natürlich sind die Grenzen zwischen den beiden Argumentationsebenen fließend, und beide wirken wechselseitig aufeinander ein. Schließlich ist zu untersuchen, welche konkreten Wirkungen die Argumente der Kritiker bei den Bundesbürger(inne)n zeitigen, anders gesagt: ob der Sozialstaat bei diesen an Rückhalt verliert.

Zweifellos befindet sich der Wohlfahrtsstaat in einer Krise, die er allerdings nicht selbst hervorgerufen hat, deren Opfer er vielmehr zu werden droht. Thomas von Freyberg spricht von einer „inszenierten Krise“, die nach seiner Überzeugung auch einen „Angriff auf den demokratischen Prozeß“ darstellt.²³⁸ Stephan Lessenich macht sich über „ritualisierte Krisendiskurse“ lustig und betont, dass alle Sozialstaatskrisen etwas gesellschaftlich Erzeugtes, ja Konstruiertes hätten: „Denn ‚Krisen‘ entstehen – unabhängig von fiskalischen Engpässen oder jedenfalls nicht notwendig unmittelbar durch solche ausgelöst – immer dann, wenn der bestehende Wohlfahrtsstaat, seine institutionellen Strukturen und seine gesellschaftlichen Effekte im Namen einer neuen sozialen Realität und im Zeichen einer entsprechend neuartigen gesellschaftlichen Rhetorik kritisiert und in Frage gestellt werden.“²³⁹ Man kann insofern von einer *Sinn*krise des Sozialen reden, als seine sittlich-moralischen Grundlagen mit der immer weiter um sich greifenden Glorifizierung des privaten Profitstrebens schwinden. Heinz Lampert meint, dass gesellschaftliche Akteure, die ein materielles Interesse an der Schwächung des Sozialstaates haben, Krisensymptome gezielt dramatisieren. So werden die demografische Entwicklung, aber auch daraus erwachsende Finanzierungsprobleme der Alterssicherung nicht zufällig von Repräsentanten jener Versicherungskonzerne und Großbanken stark übertrieben, die von einem weiteren Rückgang des Anteils der Gesetzlichen Rentenversicherung an der Altersvorsorge profitieren dürften.²⁴⁰

238 Siehe Thomas von Freyberg, Die inszenierte Krise des Sozialstaats. Ein Angriff auf den demokratischen Prozeß, in: Widersprüche 66 (1997), S. 179

239 Stephan Lessenich, Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats, in: Jutta Allmendinger/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.), Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen, Weinheim/München 2000, S. 67

240 Vgl. Heinz Lampert, Krise und Reform des Sozialstaates, a.a.O., S. 29

3.1 Die *prinzipielle* Kritik am Sozialstaat

Untersucht man, aus welchen Richtungen die fundierteste Wohlfahrtsstaatskritik kommt, so stößt man im akademischen bzw. Forschungsbereich auf den Neoliberalismus, den Kommunitarismus und den Feminismus, deren wichtigste Argumente im Folgenden referiert werden sollen. Dabei handelt es sich jeweils um relativ geschlossene und in sich schlüssige Gedankensysteme, die den Sozialstaat selbst oder wesentliche Teilaspekte desselben hinterfragen, prinzipiell in Frage stellen und behaupten, über sinnvolle Alternativen zu verfügen.

3.1.1 *Neoliberale beklagen die Bürokratisierung des Staates und die Schwächung der wirtschaftlichen Dynamik*

„Neoliberalismus“ ist eine Wirtschaftstheorie bzw. Sozialphilosophie, die unter Bezugnahme auf die Neoklassik das freie Wirken der Marktkräfte für erfolgreicher hält als den modernen Interventionsstaat und „Staatsversagen“ diagnostiziert, wenn nach Ursachen von Wachstums- und Beschäftigungskrisen gefragt wird. Die neoliberale Kernthese, der Wohlfahrtsstaat gefährde die Freiheit des (Wirtschafts-)Bürgers und das demokratische Regierungssystem, geht auf Friedrich August von Hayek und seine Schrift „Der Weg zur Knechtschaft“ zurück, die 1944 erschien.²⁴¹ Gleichmaßen gegen Kommunismus und Nationalsozialismus gerichtet, begründete das Buch des späteren Nobelpreisträgers für Ökonomie eine Art wirtschafts- und sozialpolitischer Totalitarismustheorie, die freien Markt und Demokratie in einen strukturellen Kausalzusammenhang miteinander brachte. Dabei war Hayek selbst keineswegs frei von autoritären Neigungen,²⁴² und der neoliberale Wirtschaftstotalitarismus eines Milton Friedman verband sich nach dem Sturz des chilenischen Präsidenten Salvador Allende am 11. September 1973 durch einen von der CIA unterstützten Militärputsch harmonisch mit den Bestrebungen der Junta unter General Pinochet, die demokratisch-sozialistischen Strukturreformen rückgängig zu machen und die öffentliche Daseinsvorsorge zu privatisieren (Abschaffung der umlagefinanzierten und Einführung einer kapitalgedeckten Rente). Wohlfahrtsstaatlichkeit setzte Hayek in demagogischer Manier mit Kollektivismus, Planwirtschaft und Zwang gleich, während er das kapitalistische Wettbewerbssystem mit persönlicher Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Massenwohlstand identifizierte. Hayek kämpfte zeit seines Lebens gegen die als „Fata Morgana“ apostrophierte und ins Reich bloßer Wahnvorstellungen verwiesene soziale Gerechtigkeit.²⁴³

Viktor J. Vanberg sieht in der sozialen Gerechtigkeit eine Leerformel, die zum Missbrauch einlade,²⁴⁴ und lässt in Anlehnung an Friedrich August von Hayek nur das Prozesskriterium der Fairness gelten: „Entweder man entschließt sich, ein Spiel nach allgemeinen Regeln zu spielen, dann muss man auch bereit sein, die im fairen Spiel zustande kommen-

241 Vgl. Friedrich A. Hayek, *Der Weg zur Knechtschaft*. Neuausgabe des Wirtschaftsklassikers mit einem Vorwort von Otto Graf Lambsdorff, München 1994

242 Vgl. Ralf Ptak, *Chefsache. Basta! – Der Neoliberalismus als antiegalitäre, antidemokratische Leitideologie*, in: Norman Paech/Eckart Spoo/Rainer Butenschön (Hrsg.), *Demokratie – wo und wie?*, Hamburg 2002, S. 96. Den deutschen Neoliberalen wirft Ralf Ptak (*Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft. Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*, Opladen 2004, S. 64) eine „affirmative Haltung“ gegenüber dem Nationalsozialismus vor.

243 Siehe Friedrich A. von Hayek, *Soziale Gerechtigkeit – eine Fata Morgana*, in: *FAZ* v. 16.4.1977

244 Vgl. Viktor J. Vanberg, *Sozialstaatsreform und die soziale Gerechtigkeit*, in: *PVS* 2/2004, S. 173

den Spielergebnisse als gerecht zu akzeptieren. Oder man will Ergebnisse sicherstellen, die nach einem vorgegebenen Kriterium als ‚gerecht‘ betrachtet werden, dann bedeutet dies aber, dass man nicht bereit ist, ein Spiel nach allgemeinen Regeln zu spielen.²⁴⁵ Freilich ist der gesellschaftliche Verteilungskampf sowenig ein Spiel wie der Tauschakt auf dem Markt. Dass sich dort zwei gleichberechtigte Partner begegnen, die nach allgemein anerkannten Regeln miteinander verkehren, steht zwar in volkswirtschaftlichen Lehrbüchern, gehört aber ins Reich der Mythen und Legenden. Heiner Ganßmann spricht in einem ganz ähnlichen Zusammenhang von „Marktplatonismus“ und bemerkt sarkastisch: „Auf dem Markt sind alle gleich – wenn man von der Ressourcenausstattung absieht.“²⁴⁶

Entweder ignorieren Neoliberale die soziale Ungleichheit im modernen Kapitalismus. Die über den Markt vermittelte Primärverteilung erscheint ihnen als gerecht und darf schon deshalb nicht durch Staatseingriffe nachträglich korrigiert bzw. konterkariert werden. Dies bildet laut Fritz Fiehler den Kern wirtschaftsliberaler Wohlfahrtskritik: „In einer kapitalistischen Gesellschaft muß sich jede politische Umverteilung als Fremdkörper erweisen.“²⁴⁷ Oder man betrachtet soziale Ungerechtigkeit gar als funktional im Hinblick auf die Gesellschaftsentwicklung, nimmt sie also keineswegs bloß als Kollateralschaden der kapitalistischen Produktionsweise und des privaten Gewinnstrebens billigend in Kauf. In einem Gastkommentar für die *Welt* bemerkte Hermann May, Wirtschaftswissenschaftler an der PH Heidelberg, am 19. Dezember 2002 explizit: „Ökonomische Ungleichheit darf (...) nicht als eine beklagenswerte Fehlleistung des Marktes angesehen werden, sondern ist vielmehr als eine höchst erfreuliche, ja notwendige Konsequenz individuellen wirtschaftlichen Handelns zu konstatieren.“²⁴⁸

Nach (neo)liberaler Lesart besteht die Aufgabe des Wohlfahrtsstaates darin, die Wirtschaft eines Landes funktions- und konkurrenzfähig zu halten. Daher hat das Soziale für Ultraliberale keinen Eigenwert, ist vielmehr dem Markt prinzipiell untergeordnet. Beide dienen der Ökonomie bzw. dem sie durch seine Aktivitäten in Gang haltenden Wirtschaftssubjekt. „Der Wohlfahrtsstaat“, schreibt beispielsweise Wolfgang Kersting, welcher einen „Liberalismus sans phrase“ vertritt, „ist keine egalitaristische Umverteilungsmaschine, erst recht kein moralisches Emanzipationsprogramm. Sein Ziel liegt in der Sicherung der bürgerlichen Selbständigkeit und der Herbeiführung der Marktfähigkeit.“²⁴⁹ Diese bedeutet für Arbeitnehmer/innen aber nicht (mehr) Freiheit, sondern eine Marktabhängigkeit, die ihnen nicht erlaubt, selbst über ihr Schicksal zu entscheiden und zu bestimmen, wie und wo sie ihren Lebensunterhalt verdienen wollen. Statt im Mittelpunkt aller Bestrebungen zu stehen, wird der Mensch hier vorrangig nach seinem Tauschwert auf dem Arbeitsmarkt beurteilt und zum Gegenstand von Bemühungen um eine Steigerung der (volks)wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit herabgewürdigt. „Die Erwerbslosen sind nicht länger Subjekte mit ihren ganz unterschiedlichen Interessen, Fähigkeiten und ihrer Würde. Sie werden zu Objekten, über die hinweg geplant und über die verfügt wird, und zwar mit allen Mitteln.“²⁵⁰

245 Ebd., S. 177 f.

246 Heiner Ganßmann, Marktplatonismus, in: Zeitschrift für Soziologie 6/2003, S. 478

247 Fritz Fiehler, Sachlicher Zwang und persönliche Bevormundung. Die liberale Kritik am Wohlfahrtsstaat in den Programmschriften von Milton und Rose Friedman, in: PROKLA 114 (1999), S. 246

248 Hermann May, Ungleich ist gut, in: Die Welt v. 19.12.2002

249 Wolfgang Kersting, Politische Solidarität statt Verteilungsgerechtigkeit. Eine Kritik egalitaristischer Sozialstaatsbegründung, in: ders. (Hrsg.), Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerwist 2000, S. 247

250 Christa Sonnenfeld, Erzwungene Angebote: Beschäftigungsförderung zu Niedriglöhnen, in: Brigitte Stolz-Willig (Hrsg.), Arbeit und Demokratie. Solidaritätspotenziale im flexibilisierten Kapitalismus, Hamburg 2001, S. 107

Politisch resultiert daraus ein als Reformpolitik verbrämter Kampf gegen die Weiterentwicklung des Sozial-, verbunden mit dem Alternativkonzept eines Minimalstaates. Kersting fordert denn auch, sich im Namen der Freiheit des Bürgers (bzw. des Bourgeois) auf Entstaatlichung zu konzentrieren und den Staatsinterventionismus drastisch zu reduzieren: „Der traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Strategie der Daseinswattierung (?) muß ein Ende bereitet werden; sie muß durch eine bürgerethische, liberale Einstellung ersetzt werden, die den leviathanischen Sozialstaat zurückdrängt und den Individuen ihr Leben mit allen Eigenverantwortlichkeitsrisiken zurückgibt und die staatlichen Leistungen auf die solidarische Sicherung einer steuerfinanzierten und einkommensunabhängigen Grundversorgung für mittellose Bedürftige beschränkt.“²⁵¹

Welche merkwürdigen Blüten ein solches Reformverständnis treibt, das Freiheit nicht als Emanzipation des (abhängig beschäftigten oder erwerbslosen) Menschen, sondern als diesem äußerliches Attribut ohne für ihn erkennbar sinnvolle bzw. nützliche Substanz begreift, zeigt folgende Feststellung, die Siegfried F. Franke trifft: „Radikale Reformen am Arbeitsmarkt und im Bereich der sozialen Sicherung bringen für die Mehrheit der Bevölkerung Einkommenseinbußen aus eigener Tätigkeit sowie den Rückgang von Transfereinkommen mit sich. Des Weiteren muten sie den Wählern ungewollte Freiheiten mit den damit verbundenen Risiken zu, von denen sie nach jahrzehntelanger Hätschelei und Bevormundung (?) entwöhnt worden sind.“²⁵²

Rainer Hank, Leiter des Wirtschaftsressorts der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung*, begreift Ungleichheit als Chance, auf die sich hierzulande mehr Menschen einlassen sollten, wies in diesem Zusammenhang auf die zeitweilig sehr viel günstigere Arbeitsmarktlage des US-amerikanischen Kapitalismus hin und formulierte ein neoliberales 3-Punkte-Programm, um den seiner Meinung nach zu unflexiblen und daher beschäftigungspolitisch weniger erfolgreichen „Rheinischen Korporatismus“ aufzubrechen: „Nötig wären die Dezentralisierung der Arbeitsmärkte, die Privatisierung der sozialen Sicherung und die Verwettbewerblichung des Föderalismus.“²⁵³

Wer die Ökonomie verabsolutiert, negiert im Grunde die Politik und die repräsentative Demokratie, weil sie Mehrheitsentscheidungen zum Dreh- und Angelpunkt gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse macht, nicht das Privateigentum an Produktionsmitteln. Um den „Standort D“ zu retten, stellte Jürgen Schrempf, seinerzeit Vorstandsvorsitzender der Deutschen Aerospace AG und Vorstandsmitglied der Daimler-Benz AG, Mitte der 1990er-Jahre die demokratischen Verfahren in Frage: „Das etablierte Vorgehen, das die politischen Entscheidungen von ihrer Mehrheitsfähigkeit abhängig macht, ist der heutigen Zeit nicht mehr gewachsen.“²⁵⁴ Den damaligen BDI-Präsidenten Hans-Olaf Henkel trieben ähnliche Sorgen um. Er hielt neben der föderalen Struktur das deutsche Verhältniswahlrecht für überholt und konstatierte: „Wenn es (...) so ist, daß der Wettbewerb zwischen Standorten eine relative Veranstaltung ist und daß wir selbst bei eigener Bewegung zurückfallen, wenn andere

251 Wolfgang Kersting, Politische Solidarität statt Verteilungsgerechtigkeit, a.a.O., S. 248

252 Siegfried F. Franke, Wählerwille und Wirtschaftsreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18-19/2003, S. 29

253 Rainer Hank, Das Ende der Gleichheit oder Warum der Kapitalismus mehr Wettbewerb braucht, Frankfurt am Main 2000, S. 198

254 Jürgen E. Schrempf, Entscheidungen sind notwendig, um den Standort zu retten, in: Hans Wolfgang Levi/Brigitte Danzer (Hrsg.), Wirtschaftsstandort – Wissenschaftsstandort Deutschland, Stuttgart 1994, S. 39

schneller auf die Herausforderungen der Globalisierung reagieren als wir, dann müssen wir uns fragen, ob unser politisches System eigentlich noch wettbewerbsfähig ist.²⁵⁵

Selbst das *Grundgesetz* war Neoliberalen ein Dorn im Auge, suchten sie doch sein Sozialstaatsgebot außer Kraft zu setzen und dem Markt nicht nur Vor-, sondern auch Verfassungsrang zu verschaffen. Dabei störten demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, die (zu) lange dauern, Prinzipien wie die Gewaltenteilung und föderale Strukturen, weil sie Macht tendenziell beschränken, sowie der Konsenszwang eines Parteienstaates. Thomas Darnstädt lästerte denn auch in einem am 12. Mai 2003 erschienenen *Spiegel*-Heft, dessen Titelbild das Grundgesetz als Erstaussgabe mit Goldschnitt zeigt, auf die eine fast heruntergebrannte Kerze ihren Wachs unter der Überschrift „Die verstaubte Verfassung. Wie das Grundgesetz Reformen blockiert“ ergießt: „Das Grundgesetz der Hightech-Gesellschaft des 21. Jahrhunderts ähnelt einem VW-Käfer, Baujahr Mai 1949 – das waren die mit den Brezelfenstern.“²⁵⁶ Den aktuellen „Reformstau“ erklärte Darnstädt primär mit den unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und -rat. Letzterer erschien ihm geradezu als Blockadeinstrument und Bremsklotz jeglicher Reformpolitik: „Wie (...) soll der Staat der 16 Bundesländer funktionieren, wenn das Tempo immer vom Langsamsten bestimmt wird?“²⁵⁷ Als mögliches Heilmittel galt Kritikern ein „sozialer Wettbewerbsföderalismus“, den die Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik und Reformfähigkeit“ vorschlug.²⁵⁸ Wenn man die (ihrer Zahl nach reduzierten) Länder, einer „Logik des Gaspedals“ folgend, wie Unternehmen miteinander konkurrieren lässt, gehören die wohlhabenderen zu den Gewinnern, die bedürftigen hingegen zu den Verlierern. Dadurch würde sich die Kluft zwischen Ost- und West-, Nord- und Süddeutschland vertiefen und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Staatsziel aufgegeben. „Gerade im Prozess der Internationalisierung/Europäisierung ist eine Politik in Richtung ‚einheitlicher Lebensverhältnisse‘ geboten. Setzt sich der Wettbewerbsföderalismus durch, so wird Politik auf Länderebene noch stärker als bisher auf wirtschaftsnahe Maßnahmen zu Lasten der sozialen und ökologischen Entwicklung reduziert.“²⁵⁹

In das Weltbild einer nach betriebswirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten reformierten Staatlichkeit passte auch eine andere Idee. Rolf-E. Breuer, damals Vorstandssprecher der Deutschen Bank, erklärte die Finanzmärkte nach den Medien als „vierter“ zur „fünften Gewalt“ und relativierte die Bedeutung der Verfassungsorgane damit noch mehr. Zwischen der Politik und offenen Finanzmärkten existiere in Zeiten der Globalisierung nicht bloß eine „weitgehende Interessenkongruenz“, sondern Letztere seien auch „effiziente Sensoren“ gegenüber Fehlentwicklungen in einem Land, das schlecht regiert werde, ohne dass sie eine bestimmte Politik erzwingen. Regierungen sollten Anlegerwünsche, in denen Breuer die westlichen Wertvorstellungen manifestiert wähte, deshalb auch viel stärker als

255 Hans-Olaf Henkel, Für eine Reform des politischen Systems, in: Manfred Bissinger (Hrsg.), Stimmen gegen den Stillstand. Roman Herzogs „Berliner Rede“ und 33 Antworten, 2. Aufl. Hamburg 1997, S. 89

256 Vgl. Thomas Darnstädt, Die enthaupdete Republik. Warum die Verfassung nicht mehr funktioniert, in: Der Spiegel v. 12.5.2003, S. 39

257 Ebd., S. 42. Vgl. ergänzend: Thomas Darnstädt, Die Konsensfalle. Wie das Grundgesetz Reformen blockiert, München 2004

258 Siehe Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“, Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, Gütersloh 2000, S. 18; zur Kritik an solchen Konzepten vgl. Heribert Schatz/Robert Ch. Van Ooyen/Sascha Werthes (Hrsg.), Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes, Baden-Baden 2000

259 Rudolf Hickel, Vom kooperativen zum konkurrierenden Föderalismus? – Der Länderfinanzausgleich unter Reformdruck, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/2000, S. 1492

bisher berücksichtigen: „Die berechtigten Interessen in- und ausländischer Investoren, der Wunsch der Finanzmarktteilnehmer nach Rechtssicherheit und Stabilität müssen respektiert werden. Diese Wünsche stehen freilich nicht im Gegensatz zu den Grundorientierungen einer an Wohlstand und Wachstum orientierten Politik, sondern sind mit ihnen identisch. Offene Finanzmärkte erinnern Politiker allerdings vielleicht etwas häufiger und bisweilen etwas deutlicher an diese Zielsetzungen, als die Wähler dies vermögen.“²⁶⁰ Friedhelm Hengsbach warf Breuer vor, die Finanzmärkte zu idealisieren, deren falsche Signale häufig genug Fehlsteuerungen hervorriefen, und leitete daraus die Gegenthese ab, „dass nicht die globalen Finanzmärkte tauglich sind, die Demokratie zu steuern, sondern dass sie selbst erst demokratiefähig gemacht werden müssen.“²⁶¹

Mehr noch als die Demokratie machen Neoliberale den bestehenden Wohlfahrtsstaat für beinahe alle Übel dieser Welt verantwortlich. So meint etwa der Würzburger Ökonom Norbert Berthold: „Die finanzielle Unterstützung des Staates kann die Ehe destabilisieren, da sie vor allem für arme Frauen ein Ersatz für das Einkommen des Ehemannes ist. Die geringeren Gewinne aus der Ehe verstärken die Anreize dieser Frauen, erst gar nicht zu heiraten oder sich eher wieder scheiden zu lassen.“²⁶² Der frühere FAZ-Redakteur und damalige *Welt*-Chefkorrespondent Konrad Adam schrieb im Jahr 1997 der „sogenannten Wohlfahrtspolitik“ nicht nur die primär einer wirksameren Verhütungsmethode (Antibabypille) geschuldete Halbierung der Geburtenzahl zwischen 1965 und 1975 zu, sondern auch die gestiegene Zahl der von Sozialhilfe abhängigen Kinder.²⁶³ Jens Alber stützt sich dagegen auf Ergebnisse der internationalen Wohlfahrtsstaatsforschung, wenn er kritisch anmerkt, dass heute die Verfügbarkeit sozialer Dienste, die es Menschen ermöglichen, Beruf und Familie zu vereinbaren, sowie die Höhe der Transferzahlungen für Kinder genau umgekehrt zu den wichtigsten Einflussfaktoren der Fruchtbarkeit gehören: „Im zeitgenössischen Kontext erweist sich der Sozialstaat damit nicht als Hemmnis, sondern gerade als Stütze der Geburtenhäufigkeit.“²⁶⁴

Selbst im sozialwissenschaftlichen Fachdiskurs wird der Wohlfahrtsstaat teilweise zum Sündenbock, d.h. für Fehlentwicklungen verantwortlich gemacht, die erst aus seinem „Um-“ bzw. Abbau erwachsen sind. So wirft Richard Münch dem „alten“ Wohlfahrtsstaat vor, seine Integrationskraft verloren zu haben und nicht mehr für ein ausreichendes Maß an sozialem Frieden als attraktivem Standortfaktor sorgen zu können, woraus sich ein langes Sündenregister der staatlichen Sozialpolitik ergibt: „Ein gebrochener Generationenvertrag zu Lasten der Zukunftsaussichten der jüngeren Generationen, bis zu 15 Prozent reale, hoffnungslose Arbeitslosigkeit, Marginalisierung einer in Rechtsextremismus, Gewalttätigkeit und Kriminalität abgedrängten Schicht von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, ein

260 Rolf-E. Breuer, Die fünfte Gewalt. Herrscht die Wirtschaft über die Politik? Nein! Aber freie Finanzmärkte sind die wirkungsvollste Kontrollinstanz staatlichen Handelns, in: *Die Zeit* v. 27.4.2000

261 Siehe Friedhelm Hengsbach, Gerechtigkeit ist nur ein Wort, in: Christoph Butterwegge/Michael Klundt (Hrsg.), *Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. Familien- und Sozialpolitik im demografischen Wandel*, 2. Aufl. Opladen 2003, S. 22

262 Norbert Berthold, Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – Ökonomische Theorie des Sozialstaates, in: Karl-Hans Hartwig (Hrsg.), *Alternativen der sozialen Sicherung – Umbau des Sozialstaates*, Baden-Baden/Hamburg 1997, S. 33 f.

263 Konrad Adam, ... wenn man mich läßt. Vom notwendigen Rückbau in der Sozialpolitik, in: Manfred Bissinger (Hrsg.), *Stimmen gegen den Stillstand*, a.a.O., S. 37

264 Jens Alber, Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt?, in: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), *Die beste aller Welten? – Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse*, Frankfurt am Main/New York 2001, S. 89

hohes Maß der Ausländerfeindlichkeit und erheblich gestiegene Kriminalitätsraten sind alles andere als Zeichen des sozialen Friedens eines noch funktionierenden Modells des Wohlfahrtsstaates.²⁶⁵

Für einen Neoliberalen ist die Staatsbürokratie *das* Feindbild schlechthin; der Beamte, welcher sie verkörpert und zudem Arbeitsplatzsicherheit genießt, die man generell abschaffen will, um Menschen im Namen der Leistungssteigerung stärker unter Existenzdruck zu setzen, wird so zum Buhmann der Nation gemacht, wofür selbst die billigsten Klischees erhalten müssen.²⁶⁶ Hier knüpft die neoliberale Ideologie einmal mehr geschickt an tief im Alltagsbewusstsein verwurzelte Vorurteile an und bedient Neidgefühle von Unterprivilegierten, die sie aber nicht etwa gleichstellen oder emanzipieren, sondern ganz im Gegenteil noch stärker benachteiligen will, möglichst mit dem folgenden Argument: Wieso verlangen Arbeiter und Angestellte noch Sonderzahlungen und Kündigungsschutz, wenn selbst die Lehrer/innen keine Beamte mehr sind und man ihnen nach dem Weihnachts- und Urlaubsgeld auch ihre Lebenszeitstellung genommen hat?

Die neoliberale Wohlfahrtsstaatskritik verwechselt Ursache und Wirkung, indem sie das angebliche Übermaß sozialer Sicherheit zum Krisenauslöser erklärt. Es verhält sich tatsächlich genau umgekehrt: Wirtschafts- und Beschäftigungskrisen untergraben das Fundament des sozialen Sicherungssystems. Je weniger Menschen noch einen Arbeits- bzw. Ausbildungsplatz hatten und je stärker ihr Lohn- bzw. Einkommensniveau, bedingt durch die nachlassende Kampfkraft der Gewerkschaften, unter Druck geriet, umso niedriger fielen die Beitragseinnahmen der Sozialversicherung aus, während erheblich mehr Versicherte (häufiger) Gebrauch von deren Leistungszusagen machen mussten. Die neoliberale Transformation des Sozialstaates fing in den Köpfen an, und sie begann mit einer Veränderung der Gerechtigkeitsvorstellungen vieler Menschen nach marktwirtschaftlichen Interpretationsmustern: Statt der ein Mindestmaß an sozialer Gleichheit erfordernden Bedarfs- und Verteilungsgerechtigkeit rückte die Leistungsgerechtigkeit in den Vordergrund. Den neoliberalen Gerechtigkeitsbegriff beherrscht die Hypothese, dass der Markt in einer „freien Verkehrswirtschaft“ von selbst für Leistungsgerechtigkeit sorgt. Friedhelm Hengsbach widerspricht dieser von mächtigen Interessen bestimmten Prämisse mit guten Argumenten: „Solange die wirtschaftliche Leistung durch die Kaufkraft derer definiert wird, die sich für ein bestimmtes Angebot interessieren, ist die Vorstellung einer leistungsgerechten Entlohnung weithin ein ideologisches Konstrukt.“²⁶⁷

Zu fragen wäre, ob es sich hierbei nicht um einen verkürzten Gerechtigkeitsbegriff handelt, weil Neoliberale unter Leistungsgerechtigkeit hauptsächlich verstehen, dass sich die Ressourcenvergabe nach dem *wirtschaftlichen* Erfolg richtet. Wenn ein reicher Mann nach Rücksprache mit seinem Anlageberater an der Börse die richtigen Aktien kaufte und sie ein Jahr später zum doppelten Preis verkaufte, musste er selbst einen Millionengewinn

265 Richard Münch, Der neue Wohlfahrtsstaat im transnationalen Raum: Von der konsumtiven zur produktiven Sozialpolitik, in: Jutta Allmendinger (Hrsg.), Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Bd. 2, Opladen 2003, S. 1090

266 Vgl. z.B. Frank Faust/Bernd W. Klöckner, Beamte – die Privilegierten der Nation. Wie unsere Staatsdiener kassieren, während Deutschland pleite geht, Weinheim 2005. Leider zeichnen auch linke Kritiker an diesem Bild mit, das Neoliberale benutzen, um ganz andere oder viel weiter reichende Zielvorstellungen zu verwirklichen; vgl. z.B. Pascal Beucker/Frank Überall, Die Beamtenrepublik. Der Staat im Würgegriff seiner Diener?, Frankfurt am Main/New York 2004

267 Friedhelm Hengsbach, Gerechtigkeit ist nur ein Wort, a.a.O., S. 14

bis zum 31. Dezember 2008 nicht versteuern. Ob darin eine Leistung bestand, die sich „lohnen“ muss, erscheint fraglich. Bildet sich ein Arbeitnehmer in seiner Freizeit weiter, muss er den daraus resultierenden Mehrverdienst hingegen voll versteuern. Und auch die Bemühungen eines Menschen mit Behinderungen, seine körperlichen Einschränkungen durch unermüdliches Üben zu verringern, rechnen sich nicht. „Die Eliten suggerieren uns, daß ‚Leistung‘ ein ‚objektiver Maßstab‘ sei, über den die Chancen in unserer Gesellschaft gerecht verteilt würden. Doch wer kann schon sagen, dass die ‚Leistung‘ einer ManagerIn wirklich höher zu bewerten ist als die einer VerkäuferIn, ErzieherIn, LehrerIn oder eines Hausmannes?“²⁶⁸ Man fragt sich, ob Leistung nicht überhaupt ein Mythos, auf jeden Fall aber ein missverständlicher Begriff ist. Sighard Neckel, Kai Dröge und Irene Somm zufolge nimmt das Leistungsprinzip nämlich aufgrund der jüngsten Sozialreformen eine „paradoxe Gestalt“ an. „Denn einerseits ist zu beobachten, dass die Organisation der Statusverteilung auf eine Weise umgestaltet wird, die sich zu den normativen Forderungen des Leistungsprinzips vielfach konträr verhält; andererseits wird aber gerade diese Umgestaltung im gesellschaftspolitischen Diskurs häufig unter Verwendung der Leistungsbegrifflichkeit legitimiert.“²⁶⁹ Wolfgang Maaser spricht von einer „Metaphysik des Marktes“, die in der Konsequenz präventive Sozialpolitik ausschließt: „Sie blendet die permanente Ungleichheitsdynamik, die durch die Marktwirtschaft der Gesellschaft induziert wird, ab, hält sich die teils kontingenten, teils systeminduzierten sozialen Abwärtstrends nicht gegenwärtig und naturalisiert sie in ihrer Wahrnehmungslogik, indem sie diese auf individuelle, kontingente natürliche Fehlbegabungen zurückführt.“²⁷⁰ Wolfgang Engler zieht daraus den folgenden Schluss: „Wer Unterschiede im Einkommen, im Lebensstandard mit dem Verweis auf die höhere oder geringere Leistung abspeist, will in neun von zehn Fällen betrügen.“²⁷¹

Für den Neoliberalismus, der eine Wirtschaftstheorie war, die Margaret Thatcher in Großbritannien und Ronald Reagan in den USA zum Regierungsprogramm erhoben, bevor daraus eine umfassende Gesellschaftsphilosophie und eine Art politischer Zivilreligion wurde, die alle hoch entwickelten Industriegesellschaften erfasste, ist das Soziale eine Gefahr für die Rentabilität der Volkswirtschaft. Früher hätten sozialpolitische Aktivitäten zu einem hohen Wirtschaftswachstum beigetragen, die konjunkturelle Entwicklung gefördert und die Produktion des gesellschaftlichen Reichtums gemehrt, konzedieren Neoliberale: „Der Sozialstaat war so lange ein Standortvorteil, wie der allgemeine Wohlstand niedrig war und die Kapital- und Versicherungsmärkte noch wenig entwickelt waren.“²⁷² Durch die Globalisierung sei Sozialstaatlichkeit jedoch zu einem gravierenden Standortnachteil geworden, der die internationale Konkurrenzfähigkeit des Kontinents gefährde: „Wenn Europa im 21. Jahrhundert als erfolgreicher Industriestandort überleben und den Weg zurück zur hohen und stabilen Beschäftigung finden soll, muß die optimale Wirtschaftsleistung Vor-

268 Erik Weckel, *Der Flaschenhals: Leistung – Was ist das eigentlich?*, in: Marek Neumann-Schönwetter/Alexander Renner/Ralph C. Wildner (Hrsg.), *Anpassen und Untergehen. Beiträge zur Hochschulpolitik*, Marburg 1999, S. 34

269 Sighard Neckel/Kai Dröge/Irene Somm, *Welche Leistung, welche Leistungsgerechtigkeit? – Soziologische Konzepte, normative Fragen und einige empirische Befunde*, in: Peter A. Berger/Volker H. Schmidt (Hrsg.), *Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? – Grundlagen der Ungleichheitsforschung*, Wiesbaden 2004, S. 146

270 Wolfgang Maaser, *Normative Diskurse der neuen Wohlfahrtspolitik*, in: Heinz-Jürgen Dahme u.a. (Hrsg.), *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*, Opladen 2003, S. 26

271 Wolfgang Engler, *Bürger, ohne Arbeit. Für eine radikale Neugestaltung der Gesellschaft*, Berlin 2005, S. 292

272 Norbert Berthold, *Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – Ökonomische Theorie des Sozialstaates*, a.a.O., S. 10

rang vor der maximalen Sozialleistung haben.²⁷³ Daher ist der moderne Wohlfahrtsstaat für neoliberale Ökonomen bestenfalls ein notwendiges Übel, aber nicht mehr. Selbst wer sie – wie etwa der Kölner Emeritus Carl Christian von Weizsäcker – nicht mit der Globalisierung in Verbindung bringt, thematisiert fast ausschließlich die „Grenzen der Sozialpolitik“, statt ihre *Möglichkeiten* in einer Gesellschaft auszuloten, die noch nie so wohlhabend war wie heute. Dahinter steckt die Furcht, der Wohlfahrtsstaat mache seine Klientel zu Faulenzern und gefährde überdies das Funktionieren der Marktwirtschaft: „Ein zu weit ausgebauter Sozialstaat hemmt die Leistungsbereitschaft seiner Nutznießer.“²⁷⁴

Man begreift den Wohlfahrtsstaat als finanzielle Belastung und als tendenzielle Bedrohung für die Wettbewerbsfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes. Für die Standortschwierigkeiten, die Investitionsschwäche und die relativ hohe Arbeitslosigkeit hierzulande soll er verantwortlich sein, weil es sich aufgrund viel zu üppiger Lohnersatzleistungen für seine Klient(inn)en nicht „rechne“, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Hier liegt ein für die neoliberale Schule typischer Denkfehler, denn Erwerbsarbeit wird nicht nur wegen des Lohnes ausgeübt, sondern auch, weil sie gesellschaftliche Anerkennung verschafft und für die Identität der Menschen zentral ist. Da menschliches Handeln in ökonomistischer Manier auf materielle Motive reduziert wird, ignoriert man, dass sich Erwerbslose bei der Suche nach einem Arbeitsplatz nicht ausschließlich oder überwiegend von der Möglichkeit des Gelderwerbs leiten lassen, sondern ihr Selbstwertgefühl entscheidend vom Erfolg ihrer Bemühungen abhängt. „Die Mehrheit der Langzeitarbeitslosen bemüht sich teils verzweifelt um einen Job und leidet – vor allem mit Kindern – unter der Stigmatisierung kaum weniger als unter der Geldknappheit.“²⁷⁵ Ausgerechnet in einer Beschäftigungskrise, wo Millionen Arbeitsplätze – eben nicht: *Arbeitswillige* – fehlten, sollte der Arbeitszwang wieder verstärkt werden. Das aufgrund der NS-Zwangsarbeit nach 1945 allgemein anerkannte und in Art. 12 GG festgeschriebene Prinzip der *Freiwilligkeit* von Erwerbsarbeit wurde selbst in grünen, sozialdemokratischen und Gewerkschaftskreisen in Frage gestellt.²⁷⁶ Sogar dort gewannen neoliberale Vorstellungen an Einfluss, wie ein Positionspapier der Grundsatzabteilung des DGB-Bundesvorstandes dokumentiert, das ohne jeden Beleg konstatiert: „Der Sozialstaat mit seinem traditionellen Gerechtigkeitsverständnis von Sicherheit und Schutz läßt sich nicht mehr aufrechterhalten.“²⁷⁷

Neoliberale propagieren einen Fürsorgestaat, der die Lohn(neben)kosten und die Sozialleistungen reduziert, damit sie die Firmen kaum belasten und deren Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt nicht gefährden. „Standortsicherung“ kehrt das Verhältnis von Ökonomie, Staat und Politik, die zur abhängigen Variablen der Volkswirtschaft degradiert wird, um. In den Mittelpunkt sozialpolitischen Handelns rückt die (angeblich) bedrohte Wettbewerbsfähigkeit des „Industriestandortes D“. Zweck und Mittel wohlfahrtsstaatlicher Intervention ändern sich grundlegend: „Nicht der problemadäquate Schutz vor sozialen Risiken und die Korrektur der marktvermittelten Einkommenspolarisierung, sondern der

273 Alfred Zänker, *Der bankrotte Sozialstaat. Wirtschaftsstandort Deutschland im Wettbewerb*, München 1994, S. 57

274 C. Christian von Weizsäcker, *Logik der Globalisierung*, Göttingen 1999, S. 64

275 Michael Opielka, Grundeinkommen statt Hartz IV. Zur politischen Soziologie der Sozialreformen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 9/2004, S. 1082

276 Vgl. Axel Bust-Bartels, *Vollbeschäftigung ohne Niedriglohn*, Opladen 1999, S. 35 f.

277 Grundsatzabteilung des DGB-Bundesvorstandes, *Soziale Gerechtigkeit, Sozialstaat und Innovation*, in: Erika Mezger/Klaus-W. West (Hrsg.), *Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln*, 2. Aufl. Marburg 2000, S. 204

Beitrag der Sozialpolitik zur Konsolidierung der Staatshaushalte, zur Reduzierung der Personalzusatzkosten und zur Deregulierung des Arbeitsrechts- und Tarifsystems avanciert zum Erfolgskriterium einer ‚modernen‘ Sozialpolitik.²⁷⁸

An die Stelle des Wohlfahrtsstaates, wie er sich nach dem Zweiten Weltkrieg in allen kapitalistischen Industrieländern herausbildete, sollen staatliche Fürsorge und Privatwohltätigkeit, Eigenvorsorge und Selbstverantwortung der Bürger/innen treten. Dadurch würde sich nach neoliberaler Überzeugung die Sozialleistungs- und die Staatsquote senken sowie die Erwerbslosigkeit deutlich verringern lassen. Der sozialpolitische Dreiklang neoliberaler Modernisierer lautet im Grunde: Entstaatlichung, Entsicherung und Entrechtung jener Menschen, die unfähig oder unwillig sind, auf dem (Arbeits-)Markt ein ihre Existenz sicherndes Einkommen zu erzielen. Dass er weniger die Verbesserung der Lebenssituation davon Betroffener als die Entlastung der Unternehmen, Kapitaleigentümer und Spitzenverdiener bezweckt, lässt den Neoliberalismus besonders für Letztere attraktiv erscheinen, obwohl die negativen Folgen auch für sie auf der Hand liegen: Armut wird immer mehr zum Massenphänomen, erfasst schließlich sogar die Mitte der Gesellschaft und wird im Stadtbild allgegenwärtig. Bettelei, zunehmende Drogensucht, Aggressivität, Jugendgewalt, Kriminalität unterschiedlicher Art und Gefahren für die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen sogar das Leben in Luxusquartieren. Aus diesem Grund stellen selbst Neoliberale dem Staat die Aufgabe, extreme Armut zu bekämpfen: „Die Garantie eines wie auch immer (!?) definierten Existenzminimums ist unumgänglich, wenn man die Kriminalität in einer Gesellschaft in Grenzen halten und den sozialen Frieden garantieren will.“²⁷⁹

Von einer sich verschärfenden Weltmarktkonkurrenz ausgehend, schlagen ultraliberale Theoretiker vor, die Wettbewerbsfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes durch eine Senkung der Löhne, (gesetzlichen) Lohnnebenkosten und Sozialleistungen zu erhöhen. Paul Krugman, Professor an der Princeton University, hegt allerdings begründete Zweifel, dass Länder wie einzelne Unternehmen miteinander konkurrieren, und stellt zu Recht fest: „Der Begriff der ‚Wettbewerbsfähigkeit‘ lässt sich auf ganze Volkswirtschaften nicht sinnvoll anwenden. Und die geradezu manische Beschwörung der internationalen Konkurrenzfähigkeit ist nicht nur irrig, sondern auch gefährlich.“²⁸⁰ Außerdem sind die Höhe der Löhne und Gehälter bzw. die Arbeitskosten der Unternehmen kein für die Ermittlung der Konkurrenzfähigkeit einer bestimmten Volkswirtschaft geeignetes Kriterium. „Aussagekräftig werden sie erst im Verhältnis zur Produktivität, sie sollten deshalb in effizienten Einheiten gemessen werden. Dies wird durch den Indikator der Lohnstückkosten gewährleistet, der üblicherweise für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Branche bzw. einer Volkswirtschaft verwendet wird.“²⁸¹ Das besagte Maß setzt die Arbeitsentgelte in Relation zum wirtschaftlichen Ergebnis, wodurch ein seriöser Vergleich überhaupt erst möglich wird. Hingegen lässt sich das Öffentlichkeit, Politik und Medien beherrschende Dogma, wonach die

278 Hans-Jürgen Urban, *Deregulierter Standort-Kapitalismus? – Krise und Erneuerung des Sozialstaates*, in: Horst Schmitthenner (Hrsg.), *Der „schlanke“ Staat. Zukunft des Sozialstaates – Sozialstaat der Zukunft*, Hamburg 1995, S. 17

279 Norbert Berthold, *Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – Ökonomische Theorie des Sozialstaates*, a.a.O., S. 37

280 Paul Krugman, *Der Mythos vom globalen Wirtschaftskrieg. Eine Abrechnung mit den Pop-Ökonomen*, 2. Aufl. Frankfurt am Main/New York 1999, S. 40

281 Arnaud Lechevalier, *Die Reform der Sozialsysteme in Deutschland und Frankreich: vermeintliche und tatsächliche Herausforderungen für die Zukunft*, in: Wolfgang Neumann (Hrsg.), *Welche Zukunft für den Sozialstaat? – Reformpolitik in Frankreich und Deutschland*, Wiesbaden 2004, S. 229

(gesetzlichen) Lohnnebenkosten sinken müssen, um der Arbeitslosigkeit endlich Herr werden zu können, leicht widerlegen, zumal seine fragwürdigen Verteilungswirkungen auf der Hand liegen. „Senkung der Lohnnebenkosten heißt (...) vor allem: die Kosten für die Arbeitnehmer zu erhöhen und die Kosten für die Arbeitgeber zu senken.“²⁸²

Gleichzeitig erfuhr die Sozialpolitik im Globalisierungsdiskurs einen grundlegenden Form- und Funktionswandel, der bisher aber nur teilweise ins öffentliche Bewusstsein getreten ist. Elmar Altwater und Birgit Mahnkopf stellen jedoch warnend fest: „Im Zuge des Globalisierungsprozesses sind alle sozialen Errungenschaften zur Disposition gestellt, weil nur noch ökonomische, monetär in Preisen auszudrückende und nicht jene sozialen Standards zählen, ohne die eine zivile Gesellschaft von mit sozialen Ansprüchen und politischen Rechten der Partizipation ausgestatteten Staatsbürgern ein historisches Unding ist.“²⁸³

Durch die Ökonomisierung bzw. Kommerzialisierung beinahe aller Gesellschaftsbereiche, die fast völlige Liberalisierung der Güter-, Geld- und Kapitalmärkte, die weitgehende Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen bzw. -zeiten, die Deregulierung des Sozial- und Umweltschutzrechts sowie die (Re-)Privatisierung von Unternehmen, öffentlichen Dienstleistungen und sozialer Risikoversorge soll die bestehende Industrie- zur „unternehmerischen Wissensgesellschaft“ umstrukturiert, eine neue, aber nachhaltige Wachstumsdynamik der Wirtschaft erreicht und die freie Entfaltung des Bürgers an die Stelle des Handelns staatlicher Bürokratien gesetzt werden.

Einen „nationalen Wettbewerbsstaat“ (Joachim Hirsch) hält Heiner Ganßmann für unreal, weil sich „das Nationale“ in der globalisierten Ökonomie kaum mehr finden lasse.²⁸⁴ Es handelt sich hierbei um ein Gemeinwesen, das kein herkömmlicher Wohlfahrtsstaat mit umfassender Verantwortung für die soziale Sicherheit und Gerechtigkeit mehr sein möchte, durch eine marktradikale Wirtschaftspolitik die soziale Ungleichheit weiter verschärft und damit den Boden für gesellschaftliche Ausgrenzungs- und Ethnisierungsprozesse bereitet.²⁸⁵ Auf die Deregulierung des Arbeitsmarktes, die Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und die (Re-)Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge gerichtet, nimmt der Neoliberalismus die partielle Verschlechterung der Lebensbedingungen eines Großteils der Bevölkerung zumindest in Kauf. Im Mittelpunkt seiner Bemühungen steht der Markt, nicht der (arbeitende) Mensch. Das neue Leitbild erstrebt vor allem die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des jeweils „eigenen“ Wirtschaftsstandortes. „Der Sozialstaat wird nicht mehr als Ergebnis von Machtkämpfen zwischen Arbeit und Kapital, Politik und Markt gesehen, sondern als Hebel, durch gezielte Investitionen in das ‚Humankapital‘ den Standort für (internationale) Investitionen und für das Finanzkapital attraktiv zu machen.“²⁸⁶ Die neoliberale Modernisierung zahlt sich zwar scheinbar für einzelne Länder, Akteure und Gesellschaftsschichten aus, wirkt aber weltweit wie ein gigantisches Nullsummenspiel, und

282 Walter van Rossum, *Meine Sonntage mit „Sabine Christiansen“*. Wie das Palaver uns regiert, 3. Aufl. Köln 2004, S. 89

283 Elmar Altwater/Birgit Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster 1996, S. 42

284 Vgl. Heiner Ganßmann, *Soziale Sicherheit und Kapitalmobilität. Hat der Sozialstaat ein Standortproblem?*, in: Erna Appelt/Alexandra Weiss (Hrsg.), *Globalisierung und der Angriff auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten*, 2. Aufl. Hamburg 2006, S. 60

285 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, *Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik*, 3. Aufl. Opladen 2001, S. 139 ff.

286 Angela Klein, *Sozialreformen und sozialer Widerstand in der EU*, in: Holger Kindler/Ada-Charlotte Regemann/Marco Tullney (Hrsg.), *Die Folgen der Agenda 2010. Alte und neue Zwänge des Sozialstaats*, Hamburg 2004, S. 173

auch das nur, wenn man ihre ökologischen und sozialen Kollateralschäden außer Betracht lässt: Was die wenigen Globalisierungsgewinner an realen Wohlstandszuwächsen verzeichnen, büßen die zahlreichen Globalisierungsverlierer/innen an Einkommen, Vermögen und Lebensqualität ein. Man müsse, so lautet denn auch ein weiteres Credo, mehr Lohnspreizung bzw. Einkommensungleichheit als bisher hinnehmen, um die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland mit Erfolg bekämpfen zu können.

Wahlfreiheit und Wettbewerb stehen im Zentrum einer neoliberalen Wohlfahrtsstaatskonzeption, wie sie Roland Vaubel im Auftrag der Forschungsstelle für gesellschaftliche Entwicklungen (FGE) an der Universität Mannheim erstellt hat. Als mögliche Reformoptionen nennt Vaubel eine Regulierungs-, Verstaatlichungs-, Kartell- und Wettbewerbsstrategie, wobei er nur die zuletzt genannte für akzeptabel, wirksam und Erfolg versprechend hält: „Eine freiheitliche, effiziente und innovative Sozialpolitik setzt einen möglichst weitgehenden Wettbewerb unter den Kassen und Versicherungen und unter den Anbietern von Gesundheitsleistungen (Ärzten, Krankenhäusern, Apotheken, Pharma-Unternehmen usw.) voraus. Die Wettbewerbsstrategie geht davon aus, daß die sozialpolitischen Verteilungsziele nicht im Rahmen staatlicher Versicherungsmonopole, sondern über das Steuer- und Transfersystem realisiert werden. Bei der Besteuerung können alle Bedürftigkeitsmerkmale des einzelnen Bürgers umfassend und einheitlich bewertet werden – auch die höheren Beitragszahlungen der Kinderreichen und chronisch Kranken.“²⁸⁷

Wenn es nach den Neoliberalen geht, muss nicht nur der Wohlfahrtsstaat „weltmarkttauglich“, sondern auch jede einzelne Person „arbeitsmarkttauglich“ bzw. „beschäftigungsfähig“ (Herstellung/Bewahrung der *employability*) sein oder gemacht werden. Hans J. Pongratz und G. Günter Voß kritisieren, dass Arbeitnehmer/innen unter den Bedingungen der New Economy und anderer „entgrenzter“ Formen der Beschäftigung zu modernen „Arbeitskraftunternehmer(inne)n“ avancieren,²⁸⁸ verbunden nicht nur mit dem Zwang, sich selbst erfolgreich zu vermarkten, sondern auch entsprechenden Existenzrisiken. Ein solches Konzept ist mit allgemeinen Menschenrechten und sozialen Bürgerrechten unvereinbar, die ein moderner Staat garantiert, weil es die Betroffenen verdinglicht und sie ohne Rücksicht auf individuelle Befindlichkeiten den Marktgegebenheiten anpasst, statt umgekehrt die Wirtschaft den menschlichen Arbeits- und Lebensbedürfnissen gemäß umzugestalten.

Tatsächlich wäre es absurd, zwischen Globalisierung und wohlfahrtsstaatlichen Arrangements einen Widerspruch zu sehen. Vielmehr bedingen sich beide, sofern man die Globalisierung nicht auf ihre vorherrschende Form, die neoliberale Modernisierung, verkürzt. Selbst im Rahmen der Standortlogik gibt es nämlich gute Gründe für eine Expansion der Wohlfahrt, die soziale Exklusion ausschließt und kapitalistischen Verwertungsinteressen keineswegs zuwiderläuft. „Eine erfolgreiche Teilnahme an Globalisierungsprozessen setzt nicht weniger Sozialstaat voraus, sondern starke Institutionen, die ökonomische Schocks und soziale Konflikte auffangen können. Gesellschaftliche Ordnung bedarf eines übergreifenden Horizonts von Normen und Werten, die nicht in Marktinteressen aufgehen.“²⁸⁹

287 Roland Vaubel, Sozialpolitik für mündige Bürger: Optionen für eine Reform. Studie, erstellt im Auftrag der Forschungsstelle für gesellschaftliche Entwicklungen (FGE) an der Universität Mannheim, Baden-Baden 1990, S. 25

288 Siehe Hans J. Pongratz/G. Günter Voß, Arbeitskraftunternehmer. Erwerbsorientierungen in entgrenzten Arbeitsformen, 2. Aufl. Berlin 2004; dies. (Hrsg.), Typisch Arbeitskraftunternehmer? – Befunde der empirischen Arbeitsforschung, Berlin 2004

289 Klaus Müller, Globalisierung, Frankfurt am Main/New York 2002, S. 55

Durch die Globalisierung einerseits sowie die damit verbundene Modernisierung/Individualisierung der Gesellschaft andererseits wird der Wohlfahrtsstaat keineswegs überflüssig, sondern umgekehrt ein *höheres* Maß an sozialer Sicherheit und Staatsinterventionismus unabdingbar, damit Menschen von der ihnen abverlangten Flexibilität, geografischen Mobilität und beruflichen Anpassungsbereitschaft nicht überfordert werden. „In einer langfristigen Perspektive ist ökonomisch und gesellschaftlich daher entgegen der naiv formulierten Privatisierungs- und Deregulierungsforderung ein Diskurs über innovative Formen der Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen und intelligente Regulierungen sinnvoll bzw. notwendig. Gerade die immer deutlicher werdenden Tendenzen der Risikoproduktion, der Spaltung und Ausdifferenzierung in der Gesellschaft erfordern staatliche Interventionen und Regulierungen.“²⁹⁰ Hier setzen Konzepte an, die unter dem Kunstwort „Flexicurity“ versuchen, soziale Sicherheit für die Arbeitnehmer/innen mit einer möglichst großen Disponibilität ihrer Arbeitskraft für das Unternehmen zu kombinieren.²⁹¹

3.1.2 *Kommunitarier monieren die Dominanz des Marktes und die Entmachtung bzw. Entmündigung der Zivilgesellschaft*

Mit dem Kommunitarismus trat während der 1990er-Jahre eine Ideologie und Bewegung von US-amerikanischen Intellektuellen auch an die deutsche Öffentlichkeit, deren Ziel die Wiederbelebung kleiner Gemeinschaften wie Familie, Nachbarschaft und Vereinen bildete. Ursprünglich gegen einen überbordenden Neoliberalismus gerichtet, wandte sich der Kommunitarismus schon bald auch gegen den traditionellen Wohlfahrtsstaat, der seiner Meinung nach wenig geeignet ist, kleine Netze sozialer Fürsorglichkeit zu unterstützen, sondern sie eher zerstört oder zumindest überflüssig macht. Da die Kommunitarier staatlich-zentralistische Formen der Produktion sozialer Sicherheit ablehnen, plädieren sie unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip für eine „Vergesellschaftung“ der Wohlfahrt.²⁹²

Michael Walzer, ein bekannter Wissenschaftler, Hochschullehrer und eher linker Kommunitarier, geißelte den Neoliberalismus als „Imperialismus des Marktes“, der die Menschen privater Profitgier ausliefere, glaubte jedoch, diesen zügeln, sozial flankieren und so einbinden zu können, dass er der Gesellschaft diene: „In allen kapitalistischen Gesellschaften führt der Markt zur Ungleichheit. Je erfolgreicher seine Herrschaft, umso größer die Ungleichheit. Aber wenn der Markt fest in die zivile Gesellschaft integriert wäre,

290 Heinrich Epskamp/Jürgen Hoffmann, Die öffentlichen Dienste zwischen Deregulierungsdruck, „neuen Steuerungsmodellen“ und solidarisch-demokratischen Funktionen, in: Christoph Butterwegge/Martin Kutsch/Sabine Berghahn (Hrsg.), Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat?, Folgen neoliberaler Modernisierung für Gesellschaft, Recht und Politik, Baden-Baden 1999, S. 239

291 Vgl. dazu: WSI-Mitteilungen 5/2000 (Schwerpunktheft „Flexicurity“ – Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Zeiten der Flexibilisierung); Ute Klammer/Katja Tillmann (WSI in der Hans-Böckler-Stiftung), Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Dezember 2001; Christoph Strünck, Mit Sicherheit flexibel? – Chancen und Risiken neuer Beschäftigungsverhältnisse, Bonn 2003

292 Siehe Günter Frankenberg, Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft. Bemerkungen zur Fortsetzung der Kommunitarismus-Debatte, in: ders. (Hrsg.), Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft, Frankfurt am Main 1994, S. 17

durch politische Maßnahmen eingeschränkt, offen für gemeinschaftliche wie private Initiativen, dann ließen sich die von ihm verursachten Ungleichheiten begrenzen.²⁹³

Walzer schwebt offenbar eine Zivilgesellschaft vor, in der miteinander vernetzte Gemeinschaften die wichtigsten Entscheidungen treffen und den Individuen sozialen Rückhalt geben. Kommunitarier verlangen von den Bürger(inne)n mehr Gemeinsinn, was mit ihrer Vorstellung übereinstimmt, staatliche Leistungen ohne Einbußen an Lebensqualität für sozial Benachteiligte und Bedürftige kürzen zu können. „Niemand sollte davon ausgenommen werden, nach seinen Möglichkeiten zur Verbesserung der eigenen Situation (und zur Entlastung der Gemeinschaft) beizutragen. Das bedeutet, dass einige heute vorhandene Dienstleistungen des Wohlfahrtsstaates von den Menschen selbst übernommen werden sollten und könnten.“²⁹⁴

Amitai Etzioni, renommierter Organisationssoziologe und einer der prominentesten Kommunitarier überhaupt, wendet sich zwar gegen Bestrebungen, den Wohlfahrtsstaat abzuschaffen, plädiert jedoch dafür, den einzelnen Individuen, ihren Familien und kleineren Gemeinschaften bestimmte Aufgaben wieder zu übertragen, die bisher von staatlichen Institutionen erfüllt wurden: „Tatsächlich ist der beste Weg, den Wohlfahrtsstaat zu schützen und dauerhaft zu erhalten, der, damit aufzuhören, ihn durch immer mehr Sozialleistungen und Forderungen zu überladen.“²⁹⁵

Das in seiner Urfassung aus Etzionis Feder stammende Programm des Kommunitarismus stellt die Familie und die Kinder in den Mittelpunkt. Die sozialen Aufgaben, heißt es dort, seien nach dem Subsidiaritätsprinzip auf die jeweils niedrigstmögliche Ebene zu delegieren: „Der Staat sollte nur einspringen, soweit andere soziale Subsysteme versagen, und nicht versuchen, sie zu ersetzen.“²⁹⁶ Die kommunitaristische Konzeption sozialer Gerechtigkeit gründet sich auf das Prinzip der Reziprozität, welches eine neue Balance zwischen Rechten und Pflichten zu schaffen verspricht, die Bürger/innen als Mitglieder der Gemeinschaft haben: „Jedes Mitglied der Gemeinschaft ist allen etwas schuldig, die Gemeinschaft schuldet jedem ihrer Mitglieder etwas. Gerechtigkeit erfordert verantwortungsbewusste Individuen in einer verantwortlichen Gemeinschaft.“²⁹⁷ Eine „gute Gemeinschaft“, wie Kommunitarier sie anstreben, kann (staatlich) organisierte Solidarität zwar ergänzen, den Sozialstaat aber schwerlich ersetzen.

Antonin Wagner, Hochschullehrer an der Universität Zürich, unterscheidet zwischen korporatistischer und kommunitarischer Sozialpolitik, die seiner Meinung nach mancherlei Gemeinsamkeit aufweisen. „Die Trennlinie, die zwischen Kommunitarismus und einer eher korporatistischen Sicherungspolitik verläuft, ist unscharf. Typischerweise zeichnen sich beide Sicherungssysteme durch dezentrale Strukturen, weitgehende Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger und die stärkere Betonung der Beitrags- gegenüber der Steuerfinanzierung aus.“²⁹⁸ Während der Korporatismus, auf ständestaatlichen Vorstellungen und

293 Michael Walzer, *Zivile Gesellschaft und Amerikanische Demokratie*, Berlin 1992, S. 83

294 Amitai Etzioni, *Im Winter einen Pullover ablehnen, weil es im Sommer warm war? – Ein kommunitaristischer Versuch, den Wohlfahrtsstaat neu zu definieren*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2/1997, S. 234

295 Ebd.

296 *Das kommunitaristische Programm: Rechte und Pflichten*, in: Amitai Etzioni, *Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*, Stuttgart 1995, S. 290

297 Ebd., S. 295

298 Antonin Wagner, *Teilen statt umverteilen. Sozialpolitik im kommunitaristischen Wohlfahrtsstaat*, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 99

Traditionen beruhend, einzelne für den Staatsapparat wichtige Berufsgruppen privilegiert, konzentriert der Kommunitarismus seine soziale Sicherungstätigkeit auf territorial begrenzte, also etwa regionale Einheiten. „Mit seiner Betonung funktionaler und lokaler Gemeinschaften setzt der Kommunitarismus als Gestaltungsprinzip auf zwei für moderne Gesellschaften wichtige Kriterien sozialer Sicherung: Reziprozität und Subsidiarität. Subsidiarität unterstreicht die Bedeutung territorialer, d.h. räumlich definierter Gemeinschaften. (...) Reziprozität erfordert die Einbindung der Menschen in überschaubare funktionale Gemeinschaften, wie sie Vereine, Verbände, Selbsthilfegruppen und ähnliche Organisationen darstellen.“²⁹⁹ Für den Kommunitarismus bildet der sog. Dritte Sektor das Bindeglied zwischen dem Markt und dem (Sozial-)Staat. Dort finden und entfalten sich die für das Gemeinwohl nützlichen Handlungspotenziale, also Bürgerengagement, Ehrenamtlichkeit und zivilgesellschaftliche Initiativen.

In der Bundesrepublik fand der Kommunitarismus bei allen etablierten Parteien eine ausgesprochen positive Resonanz. Vor allem führende SPD-Politiker/innen nahmen häufig auf ihn Bezug. So mahnte Thomas Meyer, Wissenschaftlicher Leiter der Akademie der Politischen Bildung in der Friedrich-Ebert-Stiftung und Stellvertretender Vorsitzender der Grundwertekommission seiner Partei, diese müsse den kommunitaristischen Impuls aufgreifen, sowohl hinsichtlich bestimmter Projektvorschläge wie auch bezüglich seiner politischen Methodik: „Der Kommunitarismus erinnert uns daran, daß Solidarität kaum als abstraktes Postulat lebendig werden kann, sondern in erster Linie als eine Praxis in den nachbarschaftlichen Beziehungen einer gemeinsam geteilten Lebenswelt.“³⁰⁰ Gleichzeitig warnte Meyer jedoch vor einem „Tugendterror“, der kommunitaristisch begründet werde, und wies Versuche zurück, den Abbau notwendiger sozialstaatlicher Leistungen und gesamtpolitischer Verantwortung mittels kommunitaristischer Argumente zu rechtfertigen: „Die Verwendung kommunitaristischer Konzepte für eine flächendeckende Privatisierung sozialer und politischer Aufgaben des Staates ist ein Mißbrauch.“³⁰¹

Meyer entwarf gemeinsam mit Bernd Guggenberger, Werner Peters und Tine Stein nach US-Vorbild ein kommunitaristisches Manifest „Initiative für Bürgersinn“, das sich in seinen sozialpolitischen Kernaussagen kaum von liberal-konservativen Positionen unterscheidet. Eine zentrale Passage würdigt zwar die historische Bedeutung des Sozialstaates, erweckt aber den Eindruck, als sei dieser inzwischen zu einem bürokratischen Monster entartet, das kein gedeihliches Zusammenleben der Individuen mehr zulasse: „Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates, eine der großen Errungenschaften vor allem der europäischen Demokratien, droht nicht nur zunehmend zu einer unbezahlbaren Bürde der Gesellschaft zu werden, sondern hat auch in einem erschreckenden Maße die Bereitschaft zur Eigenverantwortung und den Willen zur eigenen Lebensgestaltung abgebaut. Immer mehr Risiken werden auf die Solidargemeinschaft abgewälzt, die sich für den einzelnen oft nicht als Gemeinschaft, sondern als riesige anonyme Geldverwaltungs- und Geldverteilungsbürokratie darstellt.“³⁰²

299 Ebd. S. 101

300 Thomas Meyer, Sozialdemokratie und Kommunitarismus. Impulse für die politische Erneuerung, in: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze/Ulrich Wehrhöfer (Hrsg.), Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse – Diskussion – Praxis, Opladen 1999, S. 43

301 Ebd., S. 44

302 Bernd Guggenberger u.a., Initiative für Bürgersinn. Entwurf eines kommunitaristischen Manifests, in: NG/FH 7/1997, S. 653

Aus kommunitaristischer Sicht tendiert der Wohlfahrtsstaat zur Entmündigung seiner Bürger/innen, die durch ihn der Möglichkeit beraubt werden, soziale Probleme wie Armut oder die Unterversorgung mit Gütern und Dienstleistungen in Kooperation mit anderen, gleichgesinnten Personen zu lösen. „Der Wohlfahrtsstaat ist eine bürokratische Meisterleistung der Versorgungstechnik, aber er ist darum zugleich auch ein effektives Unternehmen der Bürgerverhinderung. Und darum bekämpft ihn der Kommunitarismus vor allem: im Wohlfahrtsstaat können sich die Menschen nicht zu verantwortlichen Bürgern entwickeln, die sich für ihr Gemeinwesen einsetzen, frei und einsichtig die Pflichten der Gemeinschaft übernehmen und sich um das Allgemeine sorgen.“³⁰³

Der entwickelte Wohlfahrtsstaat verdrängt aber keineswegs bürgerschaftliches Engagement,³⁰⁴ sondern schafft dafür günstige materielle und sozialkulturelle Voraussetzungen. Auf mehr Gemeinsinn, die Eigeninitiative mündiger Bürger/innen und die Selbstverantwortung des Einzelnen in einer modernen Zivilgesellschaft gerichtet, unterschätzt der Kommunitarismus die Bedeutung des Sozialstaates im globalisierten Kapitalismus. Er übersieht, dass die Freiheit sozial Benachteiligter gerade nicht darin besteht, als autonomes Wirtschaftssubjekt auf dem Arbeits- und Warenmarkt ohne staatliche Eingriffe in ihre Handlungsautonomie agieren zu können, sondern umgekehrt darin, vor dessen verheerenden Auswirkungen durch einen entwickelten Wohlfahrtsstaat geschützt zu werden.

Kommunitarier vernachlässigen in aller Regel den Machtaspekt.³⁰⁵ Sie übersehen, dass es Zweck- und Zwangsgemeinschaften gibt, die dem Individuum wenig Raum lassen, sich frei zu entfalten, wie der Markt umgekehrt die Freiheit für jene Menschen reserviert, die Geld zu verausgaben und/oder Waren anzubieten haben. Zwar firmiert der Kommunitarismus als soziale Alternative zum Neoliberalismus, wird diesem Anspruch jedoch kaum gerecht, birgt vielmehr die Gefahr in sich, dass er der neoliberalen Diktatur des Marktes die kommunitaristische Tyrannei der Gemeinschaft entgegengesetzt. Markus Schroer verurteilte den Kommunitarismus aber sehr pauschal, als er feststellte: „Der ganzen Richtung haftet etwas sprichwörtlich Gnadenloses und zutiefst Antisoziales an, was sich paradoxerweise viel besser mit neoliberalen Positionen verträgt, als die selbsternannten Gralshüter der Gemeinschaft wahrhaben wollen.“³⁰⁶ Karin Priester wiederum monierte, ein kommunitaristischer Umbau des Sozialstaates gehe vor allem zu Lasten der Frauen. Sie befürchtete daher eine weitere „Feminisierung der Armut“, die durch eine systematische Verdrängung der Mütter vom Arbeitsmarkt erfolge, und warnte darüber hinaus sehr eindrücklich: „Wenn der Wohlfahrtsstaat uns heute eine ‚unbezahlbare Bürde‘ ist, sind es morgen die Alten und Schwachen und übermorgen die Erbkranken.“³⁰⁷ Markus Ottersbach und Erol Yildiz schließlich zeigten, dass auch die Ausgrenzung ethnischer Minderheiten teilweise mit kommunitaristischen Argumenten begründet wird.³⁰⁸

303 Wolfgang Kersting, *Theorien der sozialen Gerechtigkeit*, Stuttgart/Weimar 2000, S. 400 f.

304 Vgl. Jens Alber, *Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt?*, a.a.O., S. 91

305 Vgl. Hinrich Fink-Eitel, *Gemeinschaft als Macht. Zur Kritik des Kommunitarismus*, in: Micha Brumlik/Hauke Brunkhorst (Hrsg.), *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main 1993, S. 312

306 Markus Schroer, *Wonnen des Zusammenlebens oder Terror des Gemeinnsinn? – Scheingefechte um den Kommunitarismus*, in: NG/FH 3/1999, S. 263

307 Karin Priester, *Zu Lasten der Frauen*, in: NG/FH 2/1998, S. 157

308 Vgl. Markus Ottersbach/Erol Yildiz, *Der Kommunitarismus: eine Gefahr für das Projekt der pluralistischen Demokratie? – Zur Ausgrenzung ethnischer Minoritäten mit kommunitaristischen Argumenten*, in: *Soziale Welt* 3/1997, S. 291 ff.

Entgegen kommunitaristischer, aber auch liberalkonservativer Kritik zerstört der Sozialstaat nicht die Bereitschaft der Individuen, anderen zu helfen, bietet ihnen vielmehr einen größeren Freiraum für die Verfolgung wohltätiger Zwecke. Nie war die „Zivilgesellschaft“, als Sphäre des bürgerschaftlichen Engagements jenseits von Markt und Staat verstanden, stärker entwickelt als gerade im „Goldenen Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaates. Hierzulande stehen Gemeinschaftsideologien wegen inhaltlicher Berührungspunkte zur NS-„Volksgemeinschaft“ unter einem starken Legitimationszwang. Entsteht auch noch der Eindruck, dass es sich bei ihrer Rezeption wie im Falle des Kommunitarismus bloß um eine Retourkutsche öffentlich angegriffener Politiker handelt, die den „parteiverdrossenen“ Bürger(inne)n vorwerfen, das Gemeinwesen ihrerseits zu vernachlässigen, ist allergrößte Skepsis angebracht.

Der empfohlene Rückgriff auf vormoderne Vergesellschaftungsformen und Solidaritätsnormen der Vergangenheit kann die sozialen Probleme der Zukunft schwerlich lösen helfen. Gemeinsinn bietet genauso wenig wie der Markt einen Ersatz für den Wohlfahrtsstaat, weil dieser überhaupt erst die nötigen Voraussetzungen dafür schafft, dass sich Primärbeziehungen, persönliche Bindungen und freiwilliges Engagement auf der Basis materieller Sicherheit entfalten können. Da sozialökonomische Problemlagen wie Arbeitslosigkeit, Unterversorgung und Armut keine geeignete Grundlage für den Einsatz zugunsten des Gemeinwesens wie zugunsten Dritter bilden, muss die staatliche Politik für Beschäftigung, Perspektiven der Jugend und Sicherheit im Alter sorgen: „Der Sozialstaat wird gebraucht, wenn von den Bürgern verlangt wird, die soziale Demokratie mitzugestalten und lebendig zu erhalten. Derart verstanden, unterfüttert *Sozialbürgerschaft* das zivile Engagement und ist nachgerade eine Voraussetzung für seine Entfaltung.“³⁰⁹

3.1.3 *Feministinnen bemängeln die Orientierung des Sozialleistungssystems am Industriearbeiter und die Benachteiligung der Frau*

Die feministische Kritik geht davon aus, dass der von Bismarck begründete Wohlfahrtsstaat nicht geschlechtsneutral ist, sondern Frauen auf vielfältige Weise (mittelbar) benachteiligt. Ute Gerhard formulierte als zentralen Einwand während der 1980er-Jahre, „daß auch der gegenwärtige Sozialstaat die besonderen Nachteile von Frauen im System sozialer Sicherheit nicht auszugleichen vermag, im Gegenteil, Frauen trotz formaler Gleichberechtigung in der Regel schlechter stellt als Männer in vergleichbarer Situation. Der Verdacht ist daher nicht unbegründet, daß dieser Staat mit den Mitteln der Sozialpolitik zur Verfestigung und Aufrechterhaltung patriarchalischer Herrschaftsverhältnisse beiträgt, weil Männer von diesem System auf Kosten von Frauen profitieren.“³¹⁰ Analog dazu warf Gerhard der Sozialstaatstheorie vor, die zur Reproduktion bzw. (Wieder-)Herstellung der Arbeitskraft gesellschaftlich unentbehrliche Hausarbeit von Frauen systematisch auszublenden.³¹¹

Die beschriebene Leerstelle suchte die feministische Sozialpolitikanalyse mit Studien über weibliche Lebens- und Arbeitszusammenhänge zu füllen. Mittlerweile hat sich dieser

309 Wolf Rainer Wendt, *Bürgerschaft und zivile Gesellschaft. Ihr Herkommen und ihre Perspektiven*, in: ders. u.a., *Zivilgesellschaft und soziales Handeln. Bürgerschaftliches Engagement in eigenen und gemeinschaftlichen Belangen*, Freiburg im Breisgau 1996, S. 35 (Hervorh. im Original)

310 Ute Gerhard, *Sozialstaat auf Kosten von Frauen. Einleitung*, in: dies./Alice Schwarzer/Vera Slupik (Hrsg.), *Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat*, Weinheim/Basel 1988, S. 12

311 Vgl. ebd., S. 14

Forschungszweig nicht nur weiter ausdifferenziert, sondern auch inhaltlich diversifiziert.³¹² Durch international vergleichende und interdisziplinär angelegte Studien entwickelte sich die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung in einer Weise, die es unmöglich macht, hier auch nur die wichtigsten Erkenntnisse zu referieren. Birgit Pfau-Effinger wies in einer (die soziohistorische Entwicklung dreier ausgewählter Länder miteinander) vergleichenden Studie nach, dass die männliche Versorgung aufgrund des rasch fortschreitenden Industrialisierungsprozesses zum dominanten Familienmodell in Deutschland avancierte. „Es wurde aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg in den fünfziger Jahren von einer Mehrheit der Bevölkerung praktiziert, als auf breiter Basis ein gewisser Wohlstand erreicht worden war, der die Voraussetzung dafür bot, daß die Ehefrauen von der Erwerbstätigkeit freigestellt werden konnten.“³¹³ Dabei gingen die herkömmliche Kernfamilie und der Sozialstaat scheinbar eine symbiotische Wechselbeziehung ein: Ohne ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit ist kein Familienleben möglich, wie der Wohlfahrtsstaat seinerseits auf familialen Reproduktionsformen und patriarchalischen Geschlechterbeziehungen beruht.

Von besonderer Bedeutung waren Versuche, die Bundesrepublik im Rahmen einer Typologie der patriarchalisch-kapitalistischen Länder zu verorten. Susanne Schunter-Kleemann berücksichtigte dabei insgesamt sieben Kriterien, nämlich die Arbeitsmarktlage für Frauen, deren Stellung in der Familie, die staatliche Familienpolitik, die spezifische Situation der Frauen in den jeweiligen Arbeitslosen- und Alterssicherungssystemen, die Wohlfahrtskultur bzw. das sozialstaatliche Selbstverständnis des Landes, das jeweilige Verhältnis von Sozialstaat, Demokratie und Chancen der Frauenemanzipation sowie die Beziehungen zwischen der supranationalen und der nationalen Politik im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Geschlechter. Für die Bundesrepublik ergab Schunter-Kleemanns Analyse eine geschlechtsspezifische Konturierung der sozialen Sicherungssysteme, die kurz nach Eingliederung der DDR auf diese übertragen wurden: „Die deutsche Variante des patriarchalen Wohlfahrtsstaates schreibt damit die untergeordnete Rolle der Frauen sozialpolitisch fest. Durch die Familienleistungen und die steuerrechtlichen Vergünstigungen werden aber ‚feine Unterschiede‘ zwischen den Frauen gemacht. Sozialstaatlich begünstigt werden vorrangig Frauen, die sich dem traditionellen Leitbild der Ehefrau fügen. Frauen, die aus der Hausfrauenehe heraustreten oder herausfallen (alleinerziehende, geschiedene, erwerbstätige Frauen) werden steuer- und familienpolitisch benachteiligt.“³¹⁴

Die feministischen Kritikerinnen werfen dem Wohlfahrtsstaat vor, das Patriarchat insbesondere durch mittelbare Diskriminierung (alternativer) weiblicher Lebensentwürfe zu zementieren. So werde in ökonomischer, sozialer und kultureller Hinsicht ein hohes Maß an geschlechtlicher Ungleichheit durch Staatseingriffe (re)produziert. „Im Kern erweist sich (...) der Sozialstaat, dessen Ziel die Beseitigung von sozialer Ungleichheit ist, nicht nur als untauglich, das Mißverhältnis zwischen den Geschlechtern auszugleichen. Vielmehr konstituiert und verrechtlicht er zentrale Ungleichheiten der Lebenschancen und Lebensbedingungen zwischen Frauen und Männern und trägt hierdurch zur Aufrechterhaltung der einem

312 Vgl. Sigrid Leitner, Review-Essay: Was wurde aus den armen Frauen? – Eine Zeitreise durch die feministische Sozialstaatskritik in Deutschland, in: dies./Ilona Ostner/Margit Schratzenstaller (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?, Wiesbaden 2004, S. 29

313 Birgit Pfau-Effinger, Der soziologische Mythos von der Hausfrauenehe – sozio-historische Entwicklungspfade der Familie, in: Soziale Welt 2/1998, S. 172; vgl. auch: dies., Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs, Opladen 2000, S. 116 ff.

314 Susanne Schunter-Kleemann, Wohlfahrtsstaat und Patriarchat – ein Vergleich europäischer Länder, in: dies. (Hrsg.), Herrenhaus Europa – Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat, Berlin 1992, S. 162

hierarchischen Geschlechterverhältnis zugrunde liegenden sozialen Differenz maßgebend bei – trotz geschlechtsneutraler, Gleichheit suggerierender Formulierungen.³¹⁵

Der sozialstaatliche Geschlechtsbias, den die feministische Forschungsrichtung belegt, stützt sich heute nicht mehr auf die rechtliche Benachteiligung der Frau gegenüber dem Mann, sondern wirkt subtiler. „Vor dem Hintergrund einer formalen Gleichberechtigung der Geschlechter, wie sie das wohlfahrtsstaatliche Modell garantiert, entfaltet in der bestehenden Konstruktion sozialstaatlicher Regulierung nur das Muster der männlichen Normalbiographie handlungsleitende Kraft. Die von dieser Normalitätsannahme abweichenden Lebenslagen von Frauen zwischen Erwerb und Familie bleiben unbeachtet.“³¹⁶

Eine große Rolle spielt in diesem Zusammenhang das weit verbreitete Phänomen der Frauenarmut.³¹⁷ Heidi Reinl unterscheidet primäre und sekundäre Armutsrisiken für das weibliche Geschlecht. Während die Ersteren durch Niedrigeinkommen und schlechte(re) Arbeitsmarktchancen gekennzeichnet seien, erwachsen Letztere aus Regelungen der Sozialversicherung, welche die Familienarbeit unberücksichtigt lassen.³¹⁸ Frauen sind überwiegend auf abgeleitete, also nicht eigenständig erworbene, sondern über die Familie bzw. deren männlichen (Allein- oder Haupt-)Ernährer vermittelte Versorgungsansprüche angewiesen. „Auf Grund dessen produziert der Sozialstaat weibliche Armut im doppelten Sinn: als Benachteiligung im Zugang zu materiellen und sozialen Ressourcen sowie als direkte Abhängigkeit von einem Ernährer.“³¹⁹ Die „neue Dienstmädchenfrage“, von der seit geraumer Zeit im Zusammenhang mit Globalisierungs- und Wanderungsprozessen die Rede ist,³²⁰ verschärft das Phänomen der sozialen Ungleichheit noch.

Das größte Verdienst der feministischen Sozialpolitikanalyse liegt darin, die geschlechterstrukturellen Restriktionen wohlfahrtsstaatlicher Arrangements aufgedeckt und in Verbindung mit unterschiedlichen Ernährermodellen gebracht zu haben. Irene Dingeldey nennt im Hinblick auf Erwerbsarbeit und/oder Kindererziehung vier geschlechterkulturelle Modelle, die für Westeuropa relevant seien: das „Hausfrauenmodell der Versorgerehe“, das „Vereinbarkeitsmodell der Versorgerehe“, worunter sie eine modernisierte Version dieses Ehetyps versteht, bei der Teilzeitarbeit als für Mütter angemessene Form der Erwerbstätigkeit gilt; das „Doppelversorgermodell mit öffentlicher Kinderbetreuung“ und schließlich das „Doppelversorgermodell mit partnerschaftlicher Kinderbetreuung“.³²¹ Daran knüpft

315 Heidi Reinl, *Ist die Armut weiblich? – Über die Ungleichheit der Geschlechter im Sozialstaat*, in: Siegfried Müller/Ulrich Otto (Hrsg.), *Armut im Sozialstaat. Gesellschaftliche Analysen und sozialpolitische Konsequenzen*, Neuwied/Kriftel/Berlin 1997, S. 122

316 Ebd., S. 116

317 Vgl. dazu: Karin Heitzmann/Angelika Schmidt (Hrsg.), *Frauenarmut. Hintergründe, Facetten, Perspektiven*, Frankfurt am Main 2001; Veronika Hammer/Ronald Lutz (Hrsg.), *Weibliche Lebenslagen und soziale Benachteiligung. Theoretische Ansätze und empirische Beispiele*, Frankfurt am Main/New York 2002

318 Vgl. Heidi Reinl, *Ist die Armut weiblich?*, a.a.O., S. 119

319 Ebd., S. 121

320 Vgl. dazu beispielsweise: Simone Odierna, *Die heimliche Rückkehr der Dienstmädchen. Bezahlte Arbeit im privaten Haushalt*, Opladen 2000; Claudia Weinkopf, *Niedriglohnbeschäftigung in Privathaushalten zwischen Schattenwirtschaft und Sozialversicherungspflicht: aktuelle Situation und Nachfragepotential*, in: Martin Baethge/Ingrid Wilkens (Hrsg.), *Die große Hoffnung für das 21. Jahrhundert? – Perspektiven und Strategien für die Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung*, Opladen 2001, S. 391 ff.; Helma Lutz, *In fremden Diensten. Die neue Dienstmädchenfrage als Herausforderung für die Migrations- und Genderforschung*, in: Karin Gottschall/Birgit Pfau-Effinger (Hrsg.), *Zukunft der Arbeit und Geschlecht*, a.a.O., S. 161 ff.

321 Siehe Irene Dingeldey, *Einkommensteuersysteme und familiäre Erwerbsmuster im europäischen Vergleich*, in: dies. (Hrsg.), *Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familialer Erwerbsmuster im Ländervergleich*, Opladen 2000, S. 36

Dingeldey die Überlegung, dass mehrere Faktoren die familialen Erwerbsmuster stark beeinflussen. Hierzu gehören außer der Steuergesetzgebung in erster Linie die Gewährung von Mutterschafts- bzw. Erziehungsurlaub (heute besser: Elternzeit), das (öffentliche) Angebot und die Gestaltung von Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die Bereitstellung von Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten.

Mit (neo)marxistischen Ansätzen verbindet die feministische Kritik am Sozialstaat, dass sie seine Leistungen als Maßnahmen zur Herrschaftssicherung begreift und ihm unterstellt, Frauen aufgrund ihres Geschlechts zu diskriminieren und/oder zu bevormunden. „Der ihnen bei der Entstehung des Wohlfahrtsstaates zugewiesene und die bundesdeutschen Regelungen bis heute prägende Status war nicht als individuelles Rechts-, sondern als paternalistisches Schutzverhältnis konzipiert.“³²² Die feministische Wohlfahrtsstaatskritik greift aber zu kurz und kann von neoliberalen Kräften in dem Moment für ihre Ab- und Umbaupläne instrumentalisiert werden, wo sie das bestehende System der sozialen Sicherung ausschließlich als strukturelle Zementierung antiquierter Geschlechterverhältnisse und nicht als Resultat eines historischen Kompromisses interpretiert, den man/frau höchstens aus einer Position der politischen Stärke heraus aufkündigen darf, um Fortschritte im Sinne einer humanen Alternativkonzeption zu erreichen. Führende Vertreterinnen der Frauenbewegung scheinen sich dieser Ambivalenz sozialstaatlicher Demokratien jedoch bewusst zu sein, wenn sie die Forderung nach einem neuen Gesellschafts- und Geschlechtervertrag auf ihre Fahnen schreiben. Daraus folgt nämlich, wie Birgit Sauer bemerkt, eine feministische Strategie, die sich zumindest auf bestimmte sozialstaatliche Arrangements positiv bezieht: „Einzelne staatliche Institutionen oder Apparate sind bündnisfähig, weil es ‚den‘ Staat nicht (mehr) gibt und das Bild vom einheitlichen androzentrischen Akteur verabschiedet werden muß.“³²³

3.2 Die populäre Kritik am Sozialstaat

Als wichtigste Ursachen für die Krise, in welcher sich der Sozialstaat befindet, gelten Schwachstellen bzw. Entwicklungsdeterminanten, die ihn angeblich überfordern. In der aktuellen Diskussion über die Krise des Sozialstaates, wie sie vor allem private Massenmedien führen, die seit Gründung nicht mehr öffentlich-rechtlich verfasster Rundfunkanstalten gegen Mitte der 1980er-Jahre die (sozial)politische Kultur des Landes prägen, dominieren wesentlich vier populäre Argumentationsmuster, die sich zum Teil ergänzen und verstärken. Sie werden im Folgenden referiert und kritisiert:

322 Teresa Kulawik, *Modern bis maternalistisch: Theorien des Wohlfahrtsstaates*, a.a.O., S. 48

323 Birgit Sauer, *Krise des Wohlfahrtsstaats. Eine Männerinstitution unter Globalisierungsdruck?*, in: Helga Braun/Dörthe Jung (Hrsg.), *Globale Gerechtigkeit? – Feministische Debatte zur Krise des Sozialstaats*, Hamburg 1997, S. 123

3.2.1 *Generosität als Strukturmangel des Wohlfahrtsstaates – das Argument seiner übertriebenen Großzügigkeit („soziale Hängematte“)*

Der deutsche Wohlfahrtsstaat, heißt es allenthalben, sei zu teuer. Sogar in einer „Streitschrift gegen den Vulgärliberalismus“, die Jan Roß verfasst hat, ist zu lesen: „Für die dringenden Bedürfnisse der wenigen wirklich Armen würde das Geld schon reichen. Aber es den vielen recht zu machen, denen es eigentlich ganz gut geht und deren Ansprüche entsprechend hoch sind – das eben ist nicht mehr zu bezahlen. Deshalb ist der oft angeprangerte ‚Sozialabbau‘ unvermeidlich.“³²⁴ Als einer der Gründe, weshalb der Sozialstaat zumindest in seiner bisherigen Form nicht mehr zu halten sei, wird meist angeführt, dass er zu generös, anders gesagt: in seiner Leistungsgewährung viel zu freigiebig sei, was ihn finanziell zunehmend überfordere und letzten Endes das Gegenteil des ursprünglich Intendierten bewirke. Arbeitslosigkeit und Armut könnten nicht mehr wirksam bekämpft werden, weil es sich für die davon Betroffenen heute kaum noch „lohne“, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Denn die Höhe der Entgeltersatzleistungen bewege sich auf demselben Niveau wie das erreichbare Arbeitsentgelt. Insofern erzeuge der Wohlfahrtsstaat seinerseits Arbeitslosigkeit, statt sie konsequent zu bekämpfen. Er sei somit längst Teil des Problems und nicht mehr Teil seiner Lösung.

Ideologiekritisch weist Michael Opielka auf die dahinter verborgenen Interessen und den politischen Nutzeffekt dieses Argumentationsmusters hin, das nicht nur drastische Leistungskürzungen, sondern auch härtere Repressionsmaßnahmen gegenüber (Langzeit-) Arbeitslosen rechtfertigt: „Die Armutsfalle erscheint als sozialpolitischer Mythos, der den Prozess der ‚Exklusion‘ des Armen aus der Normalität des Bürgers legitimiert.“³²⁵ Ronald Gebauer, Hanna Petschauer und Georg Vobruba haben die These, Sozialhilfebezieher/innen verfangen sich in einer „Armutsfalle“, auch empirisch widerlegt. Bei ihren Untersuchungen zeigte sich, „daß finanzielle Anreize aus Sozialhilfe respektive Erwerbsarbeit für die Entscheidungen zum Verbleib oder Nicht-Verbleib in Sozialhilfe zwar nicht völlig bedeutungslos, aber doch recht klar von untergeordneter Bedeutung sind.“³²⁶ Für die Motivation der Betroffenen zur Arbeitsaufnahme spielen offenbar andere Kriterien eine größere Rolle als das Geld, beispielsweise der Wunsch nach (Arbeitsmarkt-)Integration, gesellschaftlicher Anerkennung, Selbstverwirklichung und beruflichen Aufstiegs- bzw. Entwicklungschancen. Um den Stellenwert ihrer Forschungsergebnisse zu verdeutlichen, bemerken Gebauer, Petschauer und Vobruba, wie stark sie dem wissenschaftlichen und publizistischen Mainstream widersprechen, kennzeichnen damit aber zugleich Veränderungen des gesellschaftspolitischen Klimas und der Wohlfahrtskultur, die sich in letzter Zeit vollzogen haben: „Mittlerweile wird die Überzeugung, Sozialhilfe störe die Arbeitsbereitschaft, so allgemein geteilt, daß der Nachweis des Gegenteils fast schon eine Sensation ist.“³²⁷

Um die Behauptung, der deutsche Sozialstaat sei viel zu großzügig und werfe „das Geld mit offenen Armen zum Fenster hinaus“, auf ihren Wahrheitsgehalt hin zu überprüfen, bieten sich hauptsächlich zwei Untersuchungsmethoden an: ein internationaler und ein innerer (historischer) Vergleich. Man kann die Resultate einer Wissenschaftsrichtung, wel-

324 Jan Roß, Die neuen Staatsfeinde. Was für eine Republik wollen Schröder, Henkel, Westerwelle und Co.? – Eine Streitschrift gegen den Vulgärliberalismus, Berlin 1998, S. 119

325 Michael Opielka, Sozialpolitik, a.a.O., S. 85

326 Siehe Ronald Gebauer/Hanna Petschauer/Georg Vobruba, Wer sitzt in der Armutsfalle? – Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Berlin 2002, S. 205 f.

327 Ebd., S. 9

che als „vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung“ bekannt ist, und amtliche Statistiken darüber heranziehen, wie sich hierzulande im Laufe der letzten Jahre und Jahrzehnte die Sozialleistungsquote (Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt) entwickelt hat. Es handelt sich dabei um einen Indikator für die Wohlfahrtsstaatsentwicklung, denn Sozialleistungsquoten signalisieren, was einer Gesellschaft die Bearbeitung sozialer Problemlagen durch den Wohlfahrtsstaat wert ist.³²⁸

Die empirische Wohlfahrtsstaatsforschung weist nach, dass die Bundesrepublik – entgegen dem allgemeinen Bewusstsein wie den dominierenden Medienbildern – keineswegs den „größtzügigsten“ europäischen Sozialstaat besitzt, sondern hinsichtlich der Leistungsgewährung unter den 15 alten EU-Ländern höchstens im Mittelfeld rangiert. Im europäischen Leistungsvergleich ist der bundesdeutsche Sozialstaat eher Normalmaß, also weder zu großzügig noch zu teuer, wie Jens Alber in komparativer Perspektive durch die Auswertung von Statistiken und empirischer Daten herausfand. „Abweichungen von der typischen Mittellage Deutschlands ergeben sich allenfalls in jüngster Zeit bei einzelnen Aggregatdaten aufgrund der auffallend kostspieligen deutschen Einigung.“³²⁹ Vernachlässigt man diese Sonderentwicklung der Belastung durch Sozialtransfers von West- nach Ostdeutschland seit 1989/90, ergibt sich ein Bild, das mit der medial verbreiteten Horrorvision eines „Gefälligkeitsstaates“ sehr wenig zu tun hat. Im internationalen Vergleich fiel der deutsche Sozialstaat bereits in der „Kohl-Ära“ stark zurück: Während sich das Niveau der Leistungen in den meisten EU-Ländern trotz ähnlicher wirtschaftlicher und finanzieller Probleme stetig weiter erhöhte, sank es in der Bundesrepublik, über einen längeren Vergleichszeitraum betrachtet: „Als Folge einer rigiden Politik der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und einer zunehmend stärker neoliberal ausgerichteten Politik des ‚Umbaus des Sozialstaats‘ verschob sich die Position der Bundesrepublik in der Rangskala relativer Sozialausgaben in der Union: Lag sie noch Anfang der siebziger Jahre mit ihrer Sozialleistungsquote an der Spitze der europäischen Staaten, reichte es 1995 nur noch für eine Position im Mittelfeld, knapp oberhalb des Unionsdurchschnitts.“³³⁰ Dieses schlechte Resultat hielt Politiker der Regierungskoalition jedoch nicht davon ab, die Bundesrepublik als „größtzügigsten Wohlfahrtsstaat der Welt“ hinzustellen und die bis zur Grundgesetzänderung im Frühjahr 1993 vergleichsweise hohe Zahl der Asylbewerber/innen, die meist als „Wirtschaftsflüchtlinge“ und „Sozialschmarotzer“ diffamiert wurden, zum Beleg für ihre These anzuführen.

Durch die „Sparpolitik“ der von 1982 bis 1998 regierenden CDU/CSU/FDP-Koalition und den mit relativ wenigen Abstrichen fortgesetzten Ausbau anderer Wohlfahrtsstaaten fiel die Bundesrepublik seither so weit zurück, dass sie – entgegen der nicht nur von interessierter Seite gezielt verbreiteten Behauptung einer Spitzenposition bei der sozialen Sicherung ihrer Bürger/innen – nunmehr gerade noch das allgemeine OECD-Niveau erreicht. „Bis zum Ende der siebziger Jahre belegte Deutschland im internationalen Vergleich führende bis deutlich überdurchschnittliche Positionen, sank aber im Verlauf der achtziger und neunziger Jahre auf durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Plätze ab.“³³¹ Mit solchen Überschriften wie „Die fetten Jahre sind vorbei“ (*Spiegel*-Serie, Titelbild v. 8.9.1980: Gewitterwolken und Blitze über einer Gartenparty mit Luxuskarossen vor dem schicken Haus)

328 Vgl. Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz, Sozialpolitik in Deutschland, a.a.O., S. 172

329 Jens Alber, Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten, in: *Leviathan* 2/1998, S. 207

330 Walter Hanesch, Soziale Sicherung im europäischen Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 34-35/1998, S. 19

331 Jens Alber, Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten, a.a.O., S. 209

wurde die Mehrheit der Bevölkerung auf die angeblich zwingend notwendigen materiellen Opfer vorbereitet, obwohl das Bruttoinlandsprodukt, die Arbeitsproduktivität und das Volksvermögen auch weiterhin verhältnismäßig kontinuierlich wuchsen. Da die Maßnahmen der *Agenda 2010* einschließlich der sog. Hartz-Gesetze mittlerweile ihre volle Wirksamkeit entfalten, dürfte die Bundesrepublik zumindest kaum noch aufholen: „Die deutschen Sozialreformen stellen den schärfsten Einschnitt in die soziale Situation von Lohn- und Gehaltsabhängigen sowie Sozialtransferbeziehenden innerhalb der 15 westeuropäischen Länder (ohne Osteuropa) dar.“³³²

Betrachtet man die Entwicklung der Sozialleistungsquote über einen längeren Zeitraum hinweg, lässt sich ein hohes Maß an Kontinuität erkennen. Trotz erheblicher Zusatzbelastungen durch die deutsche Einheit, regionale Ungleichgewichte, Massenarbeitslosigkeit und hohe Transferleistungen von West- nach Ostdeutschland ist die Sozialleistungsquote heute niedriger als Mitte der 1970er-Jahre. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass die beliebte Metapher vom überbordenden Wohlfahrtsstaat, der sich wie ein Krake über die Gesellschaft legt und deren ökonomische Dynamik erstickt, pure Ideologie ist.

Entgegen der Behauptung, wonach der Sozialstaat nicht mehr bezahlbar ist, muss konstatiert werden, dass für eine aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie Armut verhindernde Maßnahmen „genug Geld“ vorhanden wäre, wenn man entsprechende Prioritäten setzen würde.³³³ Es ist allerdings immer ungerechter verteilt, befindet sich oftmals „in den falschen Taschen“ und wird mehr denn je für andere Belange verwendet. „Tatsächlich werden die westlichen Industriegesellschaften – gemessen an den einschlägigen Indizes der Wirtschaftsstatistik – weiterhin von Jahr zu Jahr reicher, und es ist von daher überhaupt nicht einsehbar, wieso beispielsweise soziale Sicherungssysteme, die in früheren Zeiten, also auf der Grundlage eines noch erheblich geringeren gesellschaftlichen Reichtums, mehr oder weniger problemlos finanzierbar waren, dies heutzutage nicht mehr sein sollen – es sei denn, man akzeptiert stillschweigend, daß ein immer größerer Anteil des wachsenden Reichtums nicht mehr gesellschaftlicher Natur ist, sondern – bildlich gesprochen – in Privatschatullen verschwindet und nur noch privater Verfügungsgewalt unterliegt.“³³⁴

3.2.2 *Leistungsmisbrauch als permanente Gefahr – das Argument einer massenhaften Ausbeutung des Wohlfahrtsstaates (durch „Sozialschmarotzer“)*

In den Mittelpunkt der Diskussion über Wohlfahrtsstaats- und Demokratieentwicklung rückten seit Ende der 1970er-/Anfang der 1980er-Jahre „Abzocker“, „Sozialschmarotzer“ und „Parasiten“, die allmählich zu Hauptfeindbildern des neokonservativen bzw. neoliberalen Zeitgeistes avancierten.³³⁵ Zuerst wurden Flüchtlinge im Rahmen einer jahrzehntelangen

332 Anne Alex, Politische Tendenzen der Agenda 2010, in: Holger Kindler/Ada-Charlotte Regelmann/Marco Tullney (Hrsg.), Die Folgen der Agenda 2010, a.a.O., S. 31

333 Vgl. dazu: Herbert Schui/Eckart Spoo (Hrsg.), Geld ist genug da. Reichtum in Deutschland, 3. Aufl. Heilbronn 2000

334 Ingrid Kurz-Scherf, Wenn Arbeit entbehrlich wird. Zur „Krise der Arbeitsgesellschaft“ im „Zeitalter der Globalisierung“, in: WSI-Mitteilungen, Sonderheft 1997, S. 44 f.

335 Vgl. z.B. Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.), Schmarotzer breiten sich aus. Parasitismus als Lebensform, Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 1981; Werner Bruns, Sozialkriminalität in Deutschland, Frankfurt am Main/Berlin 1993; Konrad Adam, Die Ohnmacht der Macht. Wie man den Staat ausbeutet, betrügt und verspielt, Berlin 1994

Kampagne zu „Asylmissbrauchern“ und Verursachern der Überlastung des Sozialstaates gemacht, nach Abschaffung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 und Absenkung ihres Lebensniveaus unter die Sozialhilfe durch das *Asylbewerberleistungsgesetz* vom 30. Juni 1993 übernahmen (deutsche) Sozialhilfeempfänger/innen die Rolle des Sündenbocks: „Auf die Abschiebung der Flüchtlinge folgte die Abschiebung der Bettler, der unteren Zehntausend: Immer mehr Kommunen haben Bettelsatzungen erlassen, um die Bettler aus den Innenstädten zu vertreiben. Nicht die Armut wird bekämpft, sondern die Armen werden ausgegrenzt.“³³⁶

Heidi Schüller, ehemalige Spitzensportlerin, Ärztin und während des Bundestagswahlkampfes 1994 designierte Gesundheitsministerin im Scharping'schen „Schattenkabinett“, stilisierte in ihrem ein Jahr später erschienenen Bestseller „Die Alterslüge“ nicht nur die Lebensbedürfnisse von Jugendlichen und Senioren zu einem Widerspruch empor, verallgemeinerte vielmehr auch Einzelfälle des angeblichen Leistungsmissbrauchs: „Es kommt nicht zu einem ‚survival of the fittest‘, sondern zu einem ‚survival of the sickest‘. Wer die sozialen Sicherungssysteme am geschicktesten durch fiktive Bedürftigkeit oder großzügig definierte ‚Krankheit‘ plündert, zieht seinen persönlichen Profit daraus. Mit seinem ‚Erfolg‘ schnürt er allerdings den Leistungswilligen langsam die Luft ab.“³³⁷

Gleichzeitig fand in zahlreichen Massenmedien ein sozialpolitischer Paradigmawechsel statt: Hatten sie den deutschen Wohlfahrtsstaat früher meist als vorbildlich hingestellt und zum Modellfall für die ganze Welt hochstilisiert, galt er ihnen fortan als historisches Auslaufmodell. Exemplarisch sei aus einem *Zeit*-Leitartikel zitiert: „Der Sozialstaat, einst Stolz der Westdeutschen, ist bald nicht mehr zu bezahlen. (...) Der Sozialstaat ist unsozial geworden. Er versagt, weil er zuviel verspricht. Er belastet den Faktor Arbeit, schafft Arbeitslosigkeit.“³³⁸ Die mediale Darstellung der Lage des Sozialstaates glich einer tibetischen Gebetsmühle. Denn die Auffassung, dass eine „Wende zum Weniger“ nötig sei,³³⁹ wurde in den meisten Massenmedien der Bundesrepublik wie ein Naturgesetz behandelt, dem zu widersprechen absolut töricht wäre, obwohl das Land in seiner bisherigen Geschichte noch nie so reich war und immer reicher wurde. Roderich Reifenrath sprach im Frühjahr 2003 von einer „FDPisierung der Medienlandschaft“ und näherte sich einer Verschwörungstheorie, als er über den in seiner Breite, Dauer wie Aggressivität einmaligen publizistischen Frontalangriff auf den Sozialstaat schrieb: „Wer in diesen Wochen die Kommentarspalten in Tageszeitungen und Wochenschriften verfolgt, wird den Verdacht nicht los, dass sich tonangebende Chefredakteure allmorgendlich bei einer geheimen Konferenzschaltung der Printmedien in die Hand versprechen, auch heute wieder im Meinungsteil keinen Millimeter vom Pfad marktwirtschaftlicher, liberaler, neoliberaler Tugenden abzuweichen.“³⁴⁰

Systematisch wurde der Sozialstaat durch Stellungnahmen diskreditiert, wie sie Hans Tietmeyer, früher Staatssekretär im Finanzministerium und Präsident der Bundesbank, für die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM) in der *Zeit* abgab: „Natürlich braucht Deutschland auch in Zukunft einen Sozialstaat, der Chancen für alle ermöglicht. Aber wenn

336 Heribert Prantl, Kein schöner Land, a.a.O., S. 158 f.

337 Heidi Schüller, Die Alterslüge. Für einen neuen Generationenvertrag, Berlin 1995, S. 86

338 Uwe Jean Heuser/Gero von Randow, Der Unsozialstaat. Er übernimmt sich und schafft Arbeitslosigkeit, in: Die Zeit v. 20.5.1999

339 Vgl. z.B. Jan Roß, Klein, hässlich, richtig. Trotz der Wahlen: Die Wende zum Weniger ist ohne Alternative, in: Die Zeit v. 14.10.1999

340 Roderich Reifenrath, Die FDPisierung der Medienlandschaft. Der Sozialstaat, ein Modell von vorgestern: da sind sich mittlerweile alle seltsam einig, in: FR v. 31.5.2003

der (Sozial-)Staat die Leistungsbereitschaft und Selbstverantwortung der Menschen durch Überregulierung und übermäßige Abgabenbelastung erstickt, beraubt er sich selbst seiner eigenen wirtschaftlichen Grundlage.³⁴¹ Tietmeyer leitete das Kuratorium der INSM, die sich selbst als „überparteiliche Reformbewegung von Bürgern, Unternehmen und Verbänden für mehr Wettbewerb und Arbeitsplätze in Deutschland“ bezeichnete, was Ulrich Müller für einen Etikettenschwindel hält: „Denn die Initiative wurde von den Arbeitgebern gegründet, die Finanzen kommen von ihnen, und sie haben die strategische Planung der Kampagne in der Hand.“³⁴² Tatsächlich handelt es sich um eine von den Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie mit 100 Mio. EUR finanzierte Lobbyeinrichtung, die es geschickt versteht, ihre politischen Botschaften als Einsichten seriöser Persönlichkeiten oder Resultate wissenschaftlicher Forschung zu verbrämen und den kleinen Leuten gegenüber zu verschleiern, dass sie die Interessen des großen Geldes vertritt. Tietmeyer versicherte zwar, seiner Initiative gehe es nicht um die Abschaffung, vielmehr um die „Erneuerung“ des Sozialstaates. Peinlich wirkte aber, dass er als millionenschwerer Bankier sich zum Interessenvertreter der sozial Benachteiligten aufschwang: „Es ist nicht sozial, sondern ungerecht, wenn leistungswilligen Sozialhilfeempfängern durch starre Regeln die Chance genommen wird, auf eigenen Beinen zu stehen. Es ist ebenso unsozial, die Menschen durch Dauersubventionen abhängig zu machen, statt ihre Eigeninitiative und Eigenvorsorge zu stärken. Es gefährdet schließlich den Wohlstand und die soziale Sicherheit aller, wenn der Standort Deutschland wegen mangelnder Flexibilität seine Wettbewerbsfähigkeit verliert.“³⁴³

Damals schaltete die INSM großformatige Zeitungsanzeigen, in denen Altbundespräsident Roman Herzog über das „verfettete“ Gemeinwesen klagte und larmoyant verkündete: „Wir haben so viel Sozialstaat aufgebaut, dass er unsozial geworden ist.“³⁴⁴ In dem wie ein Interview aufgemachten Text führte Herzog, nach einem Beispiel gefragt, die Sozialhilfe an: „Was ich jetzt sage, gilt natürlich nicht für alle (gemeint sind Sozialhilfeempfänger/innen; *Ch.B.*). Aber für viele ist es komfortabler, sich vom Staat aushalten zu lassen, als sich anzustrengen und etwas zu leisten. Das ist eine zum Himmel schreiende Ungerechtigkeit für alle, die arbeiten.“³⁴⁵ Hier predigte jemand Wasser, der selbst Wein trank: Herzog, der nicht nur sein beträchtliches Gehalt als oberster Staats(ver)diener – durch ansonsten übliche Pensionsabschläge ungeschmälert – bis ans Lebensende bezieht, sondern auf Kosten sehr viel weniger gut betuchter Steuerzahler/innen auch ebenso lange über ein Büro, eine Sekretärin und einen Dienstwagen mit Chauffeur verfügt, war sich keineswegs zu schade, die Ärmsten der Armen (natürlich nicht alle!) des Leistungsmissbrauchs zu bezichtigen, die Hypertrophie der (ihn großzügiger als jeden anderen Menschen alimentierenden) Bürokratie zu geißeln und die Befreiung der angeblich vom Sozialleviathan entmündigten Wirtschaftssubjekte zu verlangen: „Der Staat muss sich beschränken, die Bürger und auch

341 Hans Tietmeyer, Dieser Sozialstaat ist unsozial. Nur mehr Freiheit schafft mehr Gerechtigkeit. Zur Verteidigung der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, in: *Die Zeit* v. 31.10.2001

342 Ulrich Müller, „Reform“-initiativen, in: ders./Sven Giegold/Malte Arhelger (Hrsg.), *Gesteuerte Demokratie? – Wie neoliberale Eliten Politik und Öffentlichkeit beeinflussen*, Hamburg 2004, S. 42. Vgl. ergänzend: Rudolf Speth, *Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Abschlussbericht eines Forschungsprojekts der Hans-Böckler-Stiftung*, Düsseldorf 2004; Götz Hamann, *Lautsprecher des Kapitals. Die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft streitet für die Freiheit der Unternehmen. Sie ist so erfolgreich, dass selbst ihre Gegner sie schon nachahmen*, in: *Die Zeit* v. 4.5.2005

343 Hans Tietmeyer, Dieser Sozialstaat ist unsozial, a.a.O.

344 „So viel Sozialstaat ist unsozial“. Zeitungsanzeige der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* v. 25.11.2001

345 Ebd.

die Unternehmen müssen mehr Freiräume bekommen. Von jeder Mark, die in Deutschland verdient wird, geht fast die Hälfte durch die Kasse des Staates. Das ist viel zu viel! Wenn der Staat sich zurückhält, wird alles beweglicher, kundenfreundlicher und billiger.“³⁴⁶

Journalist(inn)en benutzen zum Teil manipulative Methoden, wenn es gilt, „Sozialkriminalität“ zu skandalisieren und in einer Art zu präsentieren, die den Wohlfahrtsstaat als „Selbstbedienungsladen für Arbeitsscheue“ erscheinen lässt: „Trotz politischer Unterschiede herrscht in den Medien eine große Übereinstimmung in der symbolischen Verortung des Sozialstaats als Problemfall.“³⁴⁷ Statt seine große kulturelle Bedeutung zu würdigen und über viele (neue wie noch immer nicht geschlossene) Leistungslücken zu berichten, denunzierten ihn die meisten Publizisten zunehmend als Last, der man sich möglichst bald entledigen müsse, um die internationale Konkurrenzfähigkeit der Bundesrepublik zu erhalten oder wieder herzustellen. Dominiert ausnahmsweise einmal der umgekehrte Tenor, wird rein ökonomistisch argumentiert und an das Eigeninteresse bzw. den „gesunden Egoismus“ vom Sozialstaat profitierender (Klein-)Bürger/innen appelliert.³⁴⁸

Zitiert sei aus einem *Spiegel*-Artikel, welcher konstatiert, der „Sozialstaat deutscher Prägung“ sei „kein Modell mit Zukunft“ mehr: „Er ist zum Monstrum geworden, das an seiner eigenen Größe zu ersticken droht. Der deutsche Sozialstaat ist unbezahlbar. Er macht die Bürger unfrei, über ihr Einkommen selber zu befinden, und erzieht sie zum Anspruchsdenken. Vor allem aber: Er ist zutiefst ungerecht, weil er seine Leistungen oft willkürlich und nicht selten an den wirklich Bedürftigen vorbei verteilt, und spätestens dies wird ihn auf Dauer ruinieren, denn gerecht zu sein gilt von jeher als sein oberstes Gebot.“³⁴⁹

Da es keine wirksamen Kontrollen gebe, hörte man immer häufiger, lasse sich kaum verhindern, dass von Sozialleistungen auch zahlreiche Personen profitierten, die nicht anspruchsberechtigt seien. Durch gezielte „Sozialkriminalität“ gingen Unsummen verloren, die anders viel sinnvoller verwendet werden könnten. Gemäß der „Logik des kalten Buffetts“ bedienten sich „Trittbrettfahrer“, also Menschen, die überhaupt keinen Hilfebedarf hätten, nur deshalb, weil sie Sozialleistungen ohne Kosten in Anspruch nehmen könnten („moral hazard“). Norbert Berthold spricht sehr plastisch von einer „moralischen“ Achillesferse des Sozialstaates, die er am „Trittbrettfahrerverhalten“ der Kinderlosen im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung exemplifiziert: „Wenn die Renten im Alter über eine Umlage unter den Erwerbstätigen finanziert werden, sind die Anreize relativ gering, Kinder aufzuziehen, um für das Alter vorzusorgen. Da aber die ‚Sicherheit‘ der Renten auch von der Zahl der Erwerbstätigen in der Zukunft abhängt, verhalten sich zumindest alle die, die keine Kinder haben, wie Trittbrettfahrer.“³⁵⁰

Wahrscheinlich kann man einen (neoliberalen) Ökonomen nicht davon überzeugen, dass Menschen schon aus Altersgründen bei ihrer Entscheidung über eigenen Nachwuchs kaum ökonomischen Motiven dieser Art folgen. Leichter scheint die Widerlegung im Fall der Gesundheitsvorsorge zu sein. Die von allen gesetzlich Krankenversicherten seit dem 1. Januar 2004 bei einem Arztbesuch bar zu entrichtende Praxisgebühr in Höhe von 10 EUR

346 Ebd.

347 Ursula Krefz, Nachrichten vom Brand im Schlaraffenland. Wie der Sozialstaat in den Medien zum Problemfall wird, in: Widersprüche 64 (1997), S. 19

348 Vgl. z.B. Dirk Kurbjuweit, Der Sozialstaat ist sein Geld wert. Das System der öffentlichen Wohlfahrt, von vielen kritisiert, hilft nicht nur den Bedürftigen. Es entlastet auch jene, die es als Last empfinden, in: Die Zeit v. 9.8.1996

349 Elisabeth Niejahr/Jan Fleischhauer, Logik des kalten Buffets. Der unsoziale Sozialstaat, in: Der Spiegel v. 20.7.1998, S. 65

350 Norbert Berthold, Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen 1997, S. 17

pro Quartal wurde nämlich mit demselben Argument begründet, das zwangsläufig weitere „Gesundheitsreformen“ und mehr finanzielle Belastungen für Patienten nach sich zieht. Denn solange die Folgebehandlungen (im selben Quartal) kostenfrei bleiben, besteht nach der Marktlogik weiterhin ein ökonomischer Anreiz, sie ohne Zeitverzug anzuschließen. Hierbei lässt man einfach außer Acht, dass medizinische Behandlungen – im Unterschied zu Kindern – den Patient(inn)en in der Regel wenig Freude bereiten, ganz unabhängig davon, was sie dafür bezahlen müssen.

Politiker und Publizisten überbieten, ergänzen sich jedoch teilweise auch in dem Bemühen, die „Faulen“ von den „Fleißigen“ zu trennen und daraus für sich selbst Gewinn zu ziehen. Exemplarisch genannt seien für die Art der Stimmungsmache in den Medien der *Focus*-Titel „Das süße Leben der Sozial-Schmarotzer“ vom 23. Oktober 1995 und der *Spiegel*-Titel „Schlaraffenland abgebrannt. Die Pleite des Sozialstaates“ vom 13. Mai 1996. Das Münchner Nachrichtenmagazin erklärte „Sozialkriminalität“ zum Massenphänomen und bezeichnete den Wohlfahrtsstaat als „Supermarkt“, aus dem sich die Bürger mit einer Selbstbedienungsmentalität „reichlich“ bedienen. Weiter hieß es unter Berufung auf eine *Focus*-Umfrage: „Ohne Gewissensbisse würde die überwältigende Mehrzahl der Bundesbürger jede staatliche Leistung in Anspruch nehmen, auf die sie ein Recht hat.“³⁵¹ Damit vollzog sich ein Paradigmawechsel: Ein schlechtes Gefühl sollte nunmehr bereits haben, wer – völlig legal, also nicht missbräuchlich – seinen Rechtsanspruch auf Sozialleistungen wahrnahm. Nach der ideologischen Vorarbeit durch die Bundeskanzler Helmut Kohl („Freizeitpark Deutschland“) und Gerhard Schröder („Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft!“) setzte die rot-grüne Koalition ihre Devise „Fördern und Fordern“ durch und in Gesetze um. Beliebt ist die Metapher von der „sozialen Hängematte“, mit welcher sich der „Versorgungsstaat“ und seine „faulen Nutznießer“ (z.B. Arbeitslose) gleichermaßen medial aufspießen lassen. Typisch war auch das *Spiegel*-Titelbild vom 21. Mai 2001, welches eine mit „Das schwarz-rot-goldene Himmelbett“ überschriebene Hängematte in den Nationalfarben zeigt und die Frage „Wie faul sind die Deutschen?“ stellt.

Während sie die Reichen gegen Dämonisierungen und „Neiddiskussionen“ in Schutz nahm,³⁵² hatte die rot-grüne Bundesregierung offenbar keinerlei Skrupel, wenn sich Medienkampagnen gegen Erwerbslose und Sozialhilfebezieher/innen richteten. Vielmehr schienen auch die zweite Große und die schwarz-gelbe Koalition erfreut darüber zu sein, dass meist hoch bezahlte Journalist(inn)en die Opfer ihrer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu Sündenböcken machten. Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung wurden sozialdarwinistisch zum Problem der Individuen bzw. ihrer eigenen Charakterschwächen und fehlenden Leistungsbereitschaft umgedeutet.

Der Bochumer Sprachwissenschaftler Jürgen Link analysierte kritisch Diskursfunktion und -geschichte des Kollektivsymbols „soziales Netz“ mit dem Ergebnis, dass die „Hängematte“ ihre große diskursive Stärke nicht zuletzt aus einem „humoristischen Imaginations-

351 M. Kowalski/E. Müller/S. Schwartz, Das süße Leben der Sozial-Schmarotzer. Aufrichtige haben das Nachsehen: Der Wohlfahrtsstaat lädt zum Mißbrauch ein. Immer mehr Bundesbürger bedienen sich reichlich, in: *Focus* v. 23.10.1995, S. 280. Vgl. dazu auch: Walter H. Kiehl, Sozialarbeit für den Standort. Ökonomische Grundlagen, neue Tendenzen im Sozialrecht und ihre Auswirkungen auf das fachliche Profil Sozialer Arbeit, in: *Sozialmagazin* 9/1997, S. 17

352 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn, April 2001, S. 3

potential“ ziehe, welches die Widerlegung erschwere.³⁵³ Ursula Kreft untersuchte, welcher diskursiven Techniken und manipulativen Mittel sich Journalist(inn)en bedienen, um Fernsehzuschauer(inne)n, Radiohörer(inne)n und Zeitungsleser(inne)n den Sozialstaat als einen „Problemfall“ zu präsentieren. Dazu gehört auch, dass der Sozialabbau, der „Rentenklaue“ oder die wachsende Armut in bewegten Worten bzw. Bildern geschildert werden. „Viele der Darstellungen, die sich als Kritik präsentieren und vor gefährlichen Folgen warnen, entfalten zugleich Argumente, die Sozialabbau legitimieren und akzeptabel machen. Es hat den Anschein, als seien hier Protest und Akzeptanz eng verbunden, als entstehe die Akzeptanz des Sozialabbaus geradezu innerhalb von Protest- und Alarmgeschrei.“³⁵⁴

Der moderne Wohlfahrtsstaat wurde und wird dadurch diskreditiert, dass die Massenmedien einzelne, meist besonders spektakuläre Fälle des Missbrauchs von Sozialleistungen generalisieren, ohne sein normales, für Arbeitslose, Arme, Alte, Kranke, Behinderte, Pflegebedürftige und andere Benachteiligte unverzichtbares und überwiegend segensreiches Funktionieren zu thematisieren. In der Boulevard- und Lokalpresse werden Personen, die sie als „Sozialschmarotzer“ entlarvt zu haben glaubt, häufig mit einprägsamen Spitznahmen wie „Florida-Rolf“, „Mallorca-Karin“ oder „Viagra-Kalle“ belegt, manchmal regelrecht vorgeführt und gleichzeitig zu „guten Bekannten“ der Leser/innen. So berichtete die *Bild*-Zeitung im Sommer 2003 nicht weniger als 19 Mal über einen 64-jährigen Deutschen, der als suizidgefährdeter Rentner und Ex-Banker in Miami (Florida) von Sozialhilfe lebte.³⁵⁵ Auch seriöse Printmedien stießen anschließend in dasselbe Horn.³⁵⁶ Der mediale Druck und sofort von Politikern der bürgerlichen Opposition angekündigte Bundesratsinitiativen veranlassten die rot-grüne Regierung damals, binnen kürzester Zeit schärfere Regeln für den Sozialhilfebezug im Ausland in das entsprechende Gesetz zu schreiben, obwohl 2002 bei Gesamtkosten von ca. 4,3 Mio. EUR nur 959 Personen betroffen waren, darunter übrigens viele Jüdinnen und Juden, denen man nach 1945 nicht zumuten wollte, wieder nach Deutschland zu ziehen.

Dagegen wird die vermutlich viel höhere Dunkelziffer jener Fälle, wo eigentlich Anspruchsberechtigte keine Sozialhilfe erhalten, weil sie aus Unkenntnis über Zuständigkeiten und Rechtsnormen, Furcht vor dem Rückgriff auf Verwandte, falschem Stolz oder Scham (Angst vor Bloßstellung) gar keinen Antrag stellen,³⁵⁷ in den Medien so gut wie nie behandelt. Sozialämter müssen auch von sich aus (ohne Antragstellung) tätig werden, sofern ihnen ein Fall der Bedürftigkeit bekannt wird, tun dies aber häufig nicht oder in unzureichender Weise. Rainer Roth dreht u.a. aus diesem Grund den Spieß herum und fragt, ob es

353 Siehe Jürgen Link, Vom Loch zum Sozialen Netz und wieder zurück. Zur Diskursfunktion und Diskursgeschichte eines dominanten Kollektivsymbols der „Sozialen Marktwirtschaft“, in: Gabriele Cleve u.a. (Hrsg.), Wissenschaft – Macht – Politik. Interventionen in aktuelle gesellschaftliche Diskurse, Münster 1997, S. 198

354 Ursula Kreft, Warum (fast) alle bereit sind, den Gürtel enger zu schnallen. Der Problemfall „Sozialstaat“ in den Medien, in: Gabriele Cleve/Margret Jäger/Ina Ruth (Hrsg.), Schlank und (k)rank. Schlanke Körper – schlanke Gesellschaft, Duisburg 1998, S. 8

355 Vgl. z.B. Sind die völlig bescheuert? – Sozialamt zahlt Wohnung am Strand in Florida!, in: Bild v. 16.8.2003, S. 1. Auf der nächsten Seite waren (dazu passend) weitere Kürzungen von Sozialleistungen unter der Überschrift „Neue Spar-Runde! Was kommt da auf die Rentner zu?“ ein Thema.

356 Vgl. z.B. Andrea Brandt/Sebastian Knauer/Barbara Schmid, Viagra und Urlaub. Pillen für die Potenz oder eine Strandwohnung in Miami – mit Hilfe von Anwälten können sich gerissene Sozialhilfeempfänger auch weitgehende Wünsche erfüllen lassen, in: Der Spiegel v. 18.8.2003, S. 40 f.

357 Vgl. als guten Überblick dazu: Udo Neumann, Verdeckte Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Begriff und empirische Ergebnisse für die Jahre 1983 bis 1995, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18/1999, S. 27 ff.; Werner Schönig/Dirk Ruiss, Verdeckte Armut. Forschungsstand in der Grauzone der Armutsforschung, in: Sozialer Fortschritt 5/2000, S. 122 ff.

nicht eigentlich die zuständigen Behörden seien, denen man „Sozialhilfemissbrauch“ vorwerfen müsse: „Obwohl Sozialämter ihre ‚Kunden‘ um viele tausend Euro betrügen können, findet sich dafür keine Presse. Der Gesamtschaden, der durch amtlichen Sozialhilfebetrug entsteht, dürfte höher sein als die Summen, die den Sozialämtern umgekehrt verloren gehen.“³⁵⁸ Dieter Grunow wiederum weist darauf hin, dass die Kürzung von staatlichen Transferleistungen deren Missbrauch durch eigentlich nicht oder nicht voll anspruchsberechtigte Leistungsempfänger/innen dem Ausmaß nach erheblich übersteigt: „Obwohl nach Schätzungen von Experten die Einsparungen durch implizite oder explizite Rationierung von Leistungen (die nicht rechtskonform sind) weit größer sind als die durch ‚Mißbrauch‘ zuviel gezahlten Leistungen, ist letzteres Thema weitaus häufiger in der öffentlichen Debatte. Dabei bedient sich die politische Rhetorik häufig der Redewendung ‚die tatsächlich Bedürftigen‘, an denen nicht gespart werden sollte; dies signalisiert, daß ein großer Teil der Leistungsempfänger nicht wirklich anspruchsberechtigt sei – eine nicht hinreichend begründete und belegte Behauptung der Ineffektivität des Verteilungssystems.“³⁵⁹

Die unrechtmäßige Inanspruchnahme sozialer Leistungen wird selten toleriert, hart sanktioniert und in der (Medien-)Öffentlichkeit häufig dramatisiert. Dies trifft auf vergleichbare Delikte, die eher gut oder gar sehr viel besser Situierte begehen, wie etwa Steuerhinterziehung, keineswegs im selben Maße zu. „Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und ihre Nutzung gelten als Kavaliersdelikte, von denen man zwar annimmt, dass sie der Gesellschaft mehr Schaden zufügen und dass sie allgemein häufiger vorkommen, deren weitere Verbreitung man auch im eigenen sozialen Umfeld wahrnimmt und bei denen die persönliche Tatbereitschaft besonders stark ist, die aber dennoch vergleichsweise gering bestraft werden sollen und gegen die man sich nicht so engagieren würde wie gegen den Missbrauch staatlicher Leistungen.“³⁶⁰

Wolfgang J. Schäfer vertritt die These, dass es sich bei Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und Leistungsmissbrauch im Sozialbereich um verschiedene Seiten des gleichen Phänomens handelt, welches von ihm als *deviantes* Verhalten eingestuft wird. „Welche Art sozialer Devianz in Frage kommt, hängt vor allem von den eigenen Verhältnissen (und hier insbesondere von der wirtschaftlichen Lage) ab, aus denen sich Gelegenheitsstrukturen ergeben, mit denen aber auch spezifische Bewertungen der Devianzform zusammenhängen.“³⁶¹ Trotzdem haben alle Delikte dieser Art einen gemeinsamen Hintergrund, was die Motivation der Täter und die Legitimation ihrer Taten betrifft: „Man ist selber zu sozialer Devianz bereit, weil es alle Anderen auch zu sein scheinen und sogar die Eliten des Landes die öffentlichen Kassen schädigen. Die eigene Devianz wird als eine Art ‚Notwehr‘ erlebt.“³⁶² Wenn die betreffende Norm hinsichtlich ihrer generellen Gültigkeit und Sinnhaftigkeit gar nicht in Frage gestellt, sondern nur gebrochen wird, weil man bezweifelt, dass sich „die anderen“ daran halten, spielen die Medien eine Schlüsselrolle, weil sie zusammen mit dem sozialen Umfeld den Eindruck massenhafter Devianz vermitteln. Kritik regt sich dagegen an einem Verhalten, das dem Betreffenden eher fremd ist: „Zum Leistungsmiss-

358 Rainer Roth, Sozialhilfemissbrauch. Wer missbraucht eigentlich wen?, Frankfurt am Main 2004, S. 38

359 Dieter Grunow, Modernisierung des Sozialstaates? – Beobachtungen zum Stand der Diskussion, in: Edgar Grande/Rainer Prätorius (Hrsg.), Modernisierung des Staates?, Baden-Baden 1997, S. 88

360 Siegfried Lamnek/Gaby Olbrich/Wolfgang J. Schäfer, Tatort Sozialstaat: Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter-)Gründe, Opladen 2000, S. 313 und 321

361 Wolfgang J. Schäfer, Opfer Sozialstaat. Gemeinsame Ursachen und Hintergründe von Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und Leistungsmissbrauch, Opladen 2002, S. 267

362 Ebd.

brauch – als ein eher mit der Unterschicht assoziiertes Delikt – hat die Mittel- und Oberschicht besonders viel Distanz und sieht ihn entsprechend kritisch. Dass sich dies auch in der Presseberichterstattung zum Leistungsmissbrauch widerspiegelt, die in keinem Verhältnis zu dem durch dieses Delikt verursachten Schaden steht, resultiert aus den bestehenden Macht- und Mehrheitsverhältnissen.³⁶³

Diane Wogawa betrachtet den pauschalen oder unspezifischen Missbrauchsvorwurf gegenüber den Leistungsempfänger(inne)n, wie er die Berichterstattung der von ihr über einen Zehnjahreszeitraum hinweg untersuchten FAZ kennzeichnet, als ein Konstrukt, das politisch induziert ist und sowohl der generellen Diskreditierung des Sozialsystems wie auch der Legitimierung von aktuellen und noch bevorstehenden Kürzungsmaßnahmen dient. „Einmal geht es darum, über die Verbreitung des Mißbrauchsvorwurfs wohlfahrtsstaatliche Politik insgesamt negativ zu besetzen und die gesellschaftliche Akzeptanz dafür zu vermindern. Mit dem Mißbrauchsargument können überdies wirksam Interessenspaltungen und Entsolidarisierungstendenzen befördert werden. (...) Und zweitens geht es auch darum, konkrete Maßnahmen des Abbaus sozialer Leistungen und Rechte zu flankieren.“³⁶⁴

Trotz zahlreicher Berichte vor allem der *Boulevard*presse über zum Teil spektakuläre Einzelfälle, damit korrespondierender Vorurteile bezüglich der sog. Randgruppen, die auf Transferzahlungen existenziell angewiesen sind, und des üblichen Stammtischgeredes über „Sozialschmarotzer“ hält sich der Missbrauch des Wohlfahrtsstaates durch nicht Anspruchsberechtigte offenbar in engen Grenzen. Alle seriösen Studien gelangen zu dem Schluss, dass es sich beim Leistungsmissbrauch weder um ein Massenphänomen handelt noch der Sozialstaat dadurch finanziell ausgezehrt oder in seiner Substanz beschädigt wird. Vielmehr lenkt man bloß von einem vermutlich sehr viel weiter verbreiteten und deutlich stärker ausgeprägten Missbrauch in anderen Lebensbereichen (genannt seien hier manipulierte Einkommensteuererklärungen von Besserverdienenden und Kapitaleigentümern, geduldete Formen der Wirtschaftskriminalität sowie Subventionsschwindel) ab.

Wenn man der Untersuchung von Siegfried Lamnek und seinen Mitarbeitern glaubt, „gibt es nur eine ausgesprochen geringe Zahl von Personen, die Sozialleistungen missbrauchen. Gleichwohl dienen Leistungsempfänger – als die direkten Nutznießer des Sozialsystems – der Öffentlichkeit, besonders auch den Medien, oft als ‚Sündenböcke‘, die für die oft diskutierte Schiefelage des sozialen Sicherungssystems verantwortlich gemacht werden.“³⁶⁵ Das von Journalist(inn)en immer wieder aufgegriffene Thema „Sozialkriminalität“ hat vor allem in akuten Beschäftigungskrisen regelrecht Hochkonjunktur. Dies dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass es sich hervorragend eignet, um den Wohlfahrtsstaat als Förderer von Unmoral, Missbrauch und sozialer Devianz zu brandmarken. Politiker aller etablierten Parteien bedienen sich der Wirkung solcher Klischees, wenn sie Arbeitslose als „Drückeberger“ und „Sozialschmarotzer“ bezeichnen und damit meistens vor Wahlen „Faulheitsdebatten“ entfachen.³⁶⁶

363 Ebd.

364 Diane Wogawa, *Missbrauch im Sozialstaat. Eine Analyse des Missbrauchsarguments im politischen Diskurs*, Wiesbaden 2000, S. 25

365 Siegfried Lamnek/Gaby Olbrich/Wolfgang J. Schäfer, *Tatort Sozialstaat: Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerrückzahlung und ihre (Hinter-)Gründe*, a.a.O., S. 325

366 Vgl. dazu: Hans Uske, *Das Fest der Faulenzer. Die öffentliche Entsorgung der Arbeitslosigkeit*, Duisburg 1995; Frank Oschmiansky/Silke Kull/Günther Schmid, *Faule Arbeitslose? – Politische Konjunkturen einer Debatte*, Berlin 2001

Dass inzwischen selbst die normale und völlig legale Inanspruchnahme sozialer Transferleistungen als „Missbrauch“ diffamiert wird, deutet auf einen Wandel des allgemeinen Gerechtigkeitsempfindens hin. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass der Wohlfahrtsstaat weder systematisch ausgeplündert wird noch besonders verschwenderisch mit seinen finanziellen Ressourcen umgeht. „Verglichen mit einem Verbrennungsmotor oder einer Glühbirne, die mehr als zwei Drittel ihrer Energie für nutzlose Wärme verbrauchen, sind Sozialversicherung und Sozialhilfe wahre Wunder der Effizienz: Nur knapp ein Zehntel ihrer Kosten entfällt auf die Verwaltung, und durch Missbrauch oder Betrug geht kaum mehr verloren.“³⁶⁷

3.2.3 *Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung als Bedrohung des Sozialstaates – das Argument seiner Überlastung durch den demografischen Wandel („Vergreisung“)*

Durch die sinkende Geburtenrate der Deutschen und die steigende Lebenserwartung aufgrund des medizinischen Fortschritts komme es, so wird oft suggeriert, allmählich zu einer „Vergreisung“ der Bundesrepublik, die das ökonomische Leistungspotenzial des Landes schwäche und die sozialen Sicherungssysteme (Renten-, Pflege- und Krankenversicherung) strukturell überfordere. Dem könne man nur mittels einer (Teil-)Privatisierung auf der Beitrags- und/oder einer Leistungsreduzierung auf der Kostenseite begegnen.

Die demografischen Entwicklungsperspektiven werden in der Öffentlichkeit und den Medien zu einem wahren Schreckensszenario verdüstert. Welche (zum Teil geradezu ridikülen) Blüten das Bemühen um eine Dramatisierung des Themas treibt, zeigt ein Beitrag in der *Börsen-Zeitung*, welcher „Die deutsche Wirtschaft unter dem demographischen Fallbeil“ betitelt war.³⁶⁸ Damit führte man einen ultrarechten Diskurs fort, den die Sorge um das vom Aussterben bedrohte deutsche Volk leitet.³⁶⁹ Dabei hielt die Demografie einmal mehr als Mittel der sozialpolitischen Demagogie her: Hatte man zu Beginn der 1990er-Jahre im Rahmen einer kampagnenartig geführten Asyldiskussion noch die Angst vor einer „Überflutung“, „Überbevölkerung“ bzw. „Überfremdung“ geschürt, so wurde im Rahmen der Diskussion über die Krise des Sozialstaates die Angst vor der „Vergreisung“ und anschließenden Entvölkerung Deutschlands benutzt, um den Betroffenen die Kürzung von Transferleistungen plausibel zu machen. Oft beschwören dieselben Personen, denen das Boot seinerzeit als zu voll erschien, das Schreckbild einer menschenleeren Bundesrepublik herauf, in der niemand mehr die Renten der Alten aufbringt. Statt seriöser Berechnungen, die mit Änderungen der Altersstruktur verbundene Entlastungen, etwa bei der Kriegsopferversorgung, bei der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Bildungsbereich (z.B. Bau, Unterhaltung

367 Abraham de Swaan, *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Frankfurt am Main/New York 1993, S. 254

368 Siehe *Die deutsche Wirtschaft unter dem demographischen Fallbeil*, in: *Börsen-Zeitung* v. 20.2.2003; vgl. kritisch dazu: Ulf-Birger Franz, *Der Sozialstaat unter dem „demographischen Fallbeil“? – Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung erfordert eine vorausschauende und mutige Politik*, in: *spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft* 131 (2003), S. 23 ff.

369 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, *Stirbt „das deutsche Volk“ aus? Wie die politische Mitte im Demografie-Diskurs nach rechts rückt*, in: ders. u.a., *Themen der Rechten – Themen der Mitte. Zuwanderung, demografischer Wandel und Nationalbewusstsein*, Opladen 2002, S. 167 ff.

und Kosten für Personal von Schulen), berücksichtigen müssten,³⁷⁰ dominieren Katastrophenmeldungen, Horrorszenarios und apokalyptische Visionen.

Die große Attraktivität des Begriffs „Generationengerechtigkeit“ in diesem Zusammenhang resultiert aber weniger aus der demografischen Entwicklung bzw. der kollektiven Alterung selbst als aus der Tatsache, dass er sich ausgezeichnet eignet, um jene Tendenzen einer scheinbaren intergenerativen Ungleichheit zu skandalisieren, die der Sozialstaat hervorbringt. Manches deutet darauf hin, dass der Demografie-Diskurs und die Argumentation mit Verschiebungen in der Altersstruktur unserer Gesellschaft zur Legitimation der Kürzung sozialer Leistungen den größten Widerhall beim breiten Publikum findet. „Die Behauptung, dass die Deutschen wegen der Alterung der Gesellschaft künftig länger arbeiten, höhere Sozialabgaben zahlen und mehr Geld in private Vorsorge für den Ruhestand stecken müssen, stößt gegenwärtig ohne weitere Erläuterungen auf weit verbreitete Zustimmung.“³⁷¹ Da sie in den kommenden Jahren eher noch an Plausibilität gewinnt, dürften ihre Durchschlagskraft und ihr politischer Gebrauchswert steigen. Gert Wagner konstatierte jedenfalls zu Recht, „daß die demographische Entwicklung von allen Fundamental-Kritikern der sozialen Sicherung als ‚Totschlagargument‘ mißbraucht wird, um ein System, das man aus ganz anderen Gründen nicht will, zu kippen. Dies gilt sowohl für ‚linke Kritiker‘, die lieber mehr Steuerfinanzierung und staatliche Leistungsgesetze sehen würden, als auch für ‚konservative Kritiker‘, die das Gegenteil wollen, nämlich eine Privatisierung der Zukunftsvorsorge.“³⁷²

Der in allen hoch entwickelten Industriestaaten, aber auch schon in vielen Ländern der sog. Dritten Welt beobachtbare Geburtenrückgang und die gleichzeitige Verlängerung der Lebenserwartung infolge des medizinischen Fortschritts werden als ein „natürlicher“ Zwang zur Senkung des erreichten Niveaus der Altersversorgung hingestellt. Rentensicherheit ist aber keine Frage der Biologie (Wie alt ist die Bevölkerung?),³⁷³ vielmehr der Ökonomie (Wie groß ist der erwirtschaftete Reichtum?) und der Politik (Wie wird dieser Reichtum auf Klassen, Schichten und Altersgruppen verteilt?). Es fehlen nicht etwa (deutsche) Babys, sondern Beitragszahler/innen, die – dem „Generationenvertrag“ entsprechend – nach dem Umlageverfahren für eine wachsende Rentnerpopulation in die Versicherungskassen einzahlen. Man kann sie durch eine konsequente(re) Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Erhöhung der Frauenerwerbsquote, die Erleichterung der Zuwanderung und/oder die Erweiterung des Kreises der Versicherten gewinnen. Statt zu klären, wie aus einer längerfristigen Veränderung der Altersstruktur resultierende Schwierigkeiten solidarisch (z.B. durch die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und/oder die Verbreiterung der Basis des bestehenden Rentensystems durch Einbeziehung von Selbstständigen, Freiberuflern und Beamten) zu bewältigen sind, benutzt man sie als Hebel zur Durchsetzung unsozialer „Sparmaßnahmen“.³⁷⁴

370 Vgl. Gerd Bosbach, Demografische Entwicklung – nicht dramatisieren!, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2/2004, S. 100

371 Iris Nowak, Feminismus für die Elite – Familie fürs Volk, in: Das Argument 247 (2002), S. 465

372 Gert Wagner, Perspektiven der sozialen Sicherung, in: Karl-Hans Hartwig (Hrsg.), Alternativen der sozialen Sicherung – Umbau des Sozialstaates, a.a.O., S. 54

373 Vgl. Herbert Schui, Die Rentenversicherung ist kein biologisches Problem, in: FR v. 7.1.1994

374 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge/Michael Klundt, Die Demografie als Ideologie und Mittel sozialpolitischer Demagogie? – Bevölkerungsrückgang, „Vergreisung“ und Generationengerechtigkeit, in: dies. (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit, a.a.O., S. 59 ff.

Ohne die demografischen Probleme der Bundesrepublik zu verharmlosen, kann man feststellen, dass sie im Hinblick auf die Rentenversicherung weniger als oft behauptet ins Gewicht fallen, weshalb kein Grund zur Panikmache besteht und Hysterie völlig unangebracht ist.³⁷⁵ Viel entscheidender waren die Massenarbeitslosigkeit einerseits und die Eingliederung der DDR in das Bundesgebiet samt der damit verbundenen Kosten, die hauptsächlich den Sozialversicherungen aufgebürdet wurden, andererseits. Der Sozialstaat wird nicht zuletzt dadurch diskreditiert, dass man seit Mitte der 1970er-Jahre über eine „Kostenexplosion“ (vor allem im Gesundheitswesen) debattiert, die es in Wahrheit gar nicht gibt.³⁷⁶ Gleichzeitig richtet sich die Aufmerksamkeit auf immer rigidere Maßnahmen zur „Kostendämpfung“, während von grundlegenden gesellschaftlichen Problemen wie der anhaltend hohen Erwerbslosigkeit und verteilungspolitischen Nachteilen für Arbeitnehmer/innen abgelenkt wird.³⁷⁷

Alle seriösen Berechnungen zeigen, dass sich die Folgen des demografischen Wandels für Einnahmen und Ausgaben der Gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung in engen Grenzen halten. Weder besteht ein Anlass zur Dramatisierung dieser Entwicklung noch folgt daraus ein Zwang zur umfassenden Leistungskürzung. Parallel zu den prognostizierten Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung wachsen nämlich sowohl die (Arbeits-)Produktivität wie auch das Volkseinkommen: „Das heute erreichte Niveau sozialstaatlicher Leistungen basiert auf den Produktivitätssteigerungen der Vergangenheit, und die künftig weiter steigende Leistungsfähigkeit der wohlhabenden Volkswirtschaften ermöglicht bei sachgerechter Organisation von Produktion und Verteilung zumindest die Aufrechterhaltung des erreichten Sozialniveaus.“³⁷⁸

3.2.4 Sozialpolitik als übermäßige Belastung des Wirtschaftsstandortes – das Argument eines durch die Globalisierung erzwungenen Umbaus („Standortschwäche“)

Das (neo)liberale Standard- bzw. Standortargument gegen den Sozialstaat lautet, dieser gefährde die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft, etwa durch zu hohe Lohnnebenkosten. Es klingt zwar modern, ist aber so alt wie das kapitalistische System selbst. Infolge der sich verschärfenden Weltmarktkonkurrenz müsse der „Standort D“, heißt es, entschlackt und der Sozialstaat „verschlankt“ werden, wolle man die internationale Konkurrenzfähigkeit und das erreichte Wohlstandsniveau halten. Obwohl der Sozialstaat nicht bloß ein genuines Produkt der europäischen Moderne darstellt, das sich erst mit der bürgerlichen Gesellschaft herausgebildet hat, die staatliche Sozialpolitik vielmehr „im Zentrum von Modernisierung zu verorten ist“, wie Stefan Huf hervorhebt,³⁷⁹ gilt er mittlerweile als unmodern. Den (nordwest)europäischen Wohlfahrtsstaat halten seine Kritiker für von der

375 Vgl. Peter Rosenberg, *Das soziale Netz vor der Zerreißprobe? – Ökonomische, technologische und demographische Herausforderungen*, Frankfurt am Main 1990

376 Vgl. dazu: Bernard Braun/Hagen Kühn/Hartmut Reiners, *Das Märchen von der Kostenexplosion. Populäre Irrtümer zur Gesundheitspolitik*, Frankfurt am Main 1998; ergänzend: Nils C. Bandelow, *Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? – Probleme, Erklärungen, Reformen*, Opladen 1998

377 Vgl. Rolf Schmucker, *Zwischen „Kostenexplosion“ und „demographischer Zeitbombe“. Begründungen und Konsequenzen aktueller gesundheitspolitischer „Reformen“*, in: Holger Kindler/Ada-Charlotte Regelman/Marco Tullney (Hrsg.), *Die Folgen der Agenda 2010*, a.a.O., S. 119

378 Karl Georg Zinn, *Sozialstaat in der Krise. Zur Rettung eines Jahrhundertprojekts*, Berlin 1999, S. 80 f.

379 Siehe Stefan Huf, *Sozialstaat und Moderne*, a.a.O., S. 211

ökonomisch-technologischen Entwicklung überholt, ein Investitionshindernis und eine Wachstumsbremse, kurzum: für einen Dinosaurier, der ins Museum der Altertümer gehört, neben das Spinnrad und die bronzene Axt. „Der Sozialstaat wurde zu einem Luxusprodukt der Gesellschaft, den sich die Gesellschaft nicht mehr leisten kann.“³⁸⁰

Neoliberale beklagen das „Anspruchsdenken“ der Bevölkerung. Sie empfehlen auch und gerade den sozial Benachteiligten stattdessen Selbstbeschränkung, d.h. den Verzicht auf die Transferleistungen des Staates. Meinolf Dierkes und Klaus W. Zimmermann weisen in diesem Zusammenhang nicht nur auf die Globalisierung, sondern auch die Belastungen durch die Vereinigung von BRD und DDR hin: „Die Deutschen können sich Lässigkeit, Selbstzufriedenheit, Immobilität und Überbezahlung nicht länger leisten und erst recht keine Sozialsysteme, deren Kosten exponentiell steigen und die Freiheit der Entscheidung von Gesellschaft und Individuen auf ein Minimum reduzieren.“³⁸¹

Mit „weniger Staat und mehr Selbstbewusstsein“, glaubt Reinhard K. Sprenger, Sozialphilosoph, Unternehmensberater und Bestsellerautor, könne Deutschland seine wirtschaftlichen Probleme jedoch lösen.³⁸² Es wird so getan, als beeinträchtige das Soziale die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Dabei sind fast alle auf dem Weltmarkt führenden Volkswirtschaften hoch entwickelte Wohlfahrtsstaaten. Noch nie war der Wohlfahrtsstaat für die Gesellschaft als Ganze, erst recht für Arbeitnehmer/innen und sozial Benachteiligte, so unverzichtbar wie heute. Gerade die Bundesrepublik, deren in starkem Maße exportorientierte Wirtschaft seit Beginn zu den Hauptgewinner(inne)n des ökonomischen Globalisierungsprozesses zählt, kann sich einen großzügigen Sozialstaat aufgrund ihres relativ hohen und kontinuierlich, wenn auch sicher nicht mehr so rasant wie früher wachsenden Wohlstandes, der allerdings immer ungleicher auf die Bürger/innen verteilt ist, nicht bloß weiterhin leisten, sondern darf ihn auch nicht abbauen, wenn sie die Demokratie und den inneren Frieden bewahren sowie auf den Weltmärkten konkurrenzfähig bleiben will.

„Globalisierung“ dient Neoliberalen und Wirtschaftslobbyisten als ein politischer Kampfbegriff, mit dem sie ins letzte Gefecht zwischen den Anhängern des Marktes einerseits sowie des (Sozial-)Staates andererseits ziehen, ohne selbst Farbe bekennen zu müssen. Denn die das Land, seine Institutionen, Sozialstruktur und Wohlfahrtskultur nicht nur reformierenden, sondern im Sinne einer Revolution wirtschaftsradikal umwälzenden Akteure verschwinden hinter einem als Naturereignis begriffenen Prozess, den niemand von ihnen ändern oder beeinflussen kann. Dass kein Mensch persönlich für den „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates verantwortlich ist, drücken Klaus Methfessel und Jörg M. Winterberg genauso prägnant wie ignorant aus: „Die Globalisierung (!?) setzt Wohlfahrtsstaat und öffentlichen Dienst auf Diät.“³⁸³

Durch die fortschreitende Globalisierung wird der einzelne Nationalstaat aber keineswegs ohnmächtig bzw. handlungsunfähig: Er hat weder seine Souveränität nach außen noch seine Legitimation und politische Gestaltungsmacht nach innen verloren. Selbst der neoliberale Ökonom C. Christian von Weizsäcker spricht von einer „nationalen Autonomie der Sozial-

380 Tilman Mayer, Die demographische Krise. Eine integrative Theorie der Bevölkerungsentwicklung, Frankfurt am Main/New York 1999, S. 276

381 Meinolf Dierkes/Klaus W. Zimmermann, Der Sozialstaat: Change it, Love it, or Leave it, in: dies. (Hrsg.), Sozialstaat in der Krise. Hat die soziale Marktwirtschaft noch eine Chance?, Frankfurt am Main 1996, S. 265

382 Siehe Reinhard K. Sprenger, Der dressierte Bürger. Warum wir weniger Staat und mehr Selbstbewusstsein brauchen, Frankfurt am Main/New York 2005

383 Klaus Methfessel/Jörg M. Winterberg, Der Preis der Gleichheit. Wie Deutschland die Chancen der Globalisierung verspielt, Düsseldorf/München 1998, S. 239

politik“, die ihren Handlungsspielraum weitgehend behalte: „Es gibt keinen Anpassungs- oder Harmonisierungsdruck in der Sozialpolitik zwischen den verschiedenen Staaten in der globalen Marktwirtschaft.“³⁸⁴ Sogar wenn man sich der Standortlogik bedient, gibt es gute Gründe für eine – im Vergleich mit anderen, weniger erfolgreichen „Wirtschaftsstandorten“ – *expansive* Sozialpolitik, die es Beschäftigten mit einem durchschnittlichen Gehalt ermöglicht, das von ihnen erwartete hohe Maß an beruflicher Flexibilität bzw. geografischer Mobilität aufzubringen, ohne daran gesundheitlich, psychisch und physisch zu zerbrechen. Arne Heise bemerkt zu Recht: „Die soziale Sicherung des Wohlfahrtsstaates ist kein Hemmnis der weltweiten Integration hochentwickelter Volkswirtschaften oder dessen erstes Opfer, sondern die politische Voraussetzung für die Bereitschaft großer Teile der Bevölkerung, sich den Unwägbarkeiten – und zwar den individuellen Unwägbarkeiten, wie sie sich durch beschleunigten Strukturwandel zwischen den Regionen, Sektoren, Branchen und Unternehmen ergeben – der Globalisierung zu stellen.“³⁸⁵ Friedhelm Hengsbach hält „Globalisierung“ denn auch für eine Zauberformel, die scheinbar alles erklärt und rechtfertigt: „Ebenso wie die demographische Entwicklung gehört sie dem Reich der politischen Legenden an.“³⁸⁶

3.3 Auswirkungen der Kritik auf das Alltagsbewusstsein: Ergebnisse von Umfragen zum Rückhalt des Sozialstaates

In den letzten Jahrzehnten haben Politiker, Journalist(inn)en und Wissenschaftler/innen fast nur noch mit pejorativem Unterton über den Wohlfahrtsstaat gesprochen bzw. geschrieben. Man kann geradezu von einem publizistischen Trommelfeuer reden, dem er ausgesetzt war. Statt seine *Leistungen* bei der Vermeidung von Armut und Unterversorgung zu würdigen, klagten Unternehmer, ihnen nahestehende „Experten“ sowie konservative und (neo)liberale Kreise gebetsmühlenartig über die angeblich ständig wachsenden *Soziallasten*. Kaum ein Tag verging, an dem nicht Vorschläge für massive Kürzungen im Sozialbereich – meist als notwendige Anpassungsmaßnahmen, Modernisierungsschritte und/oder Reformen deklariert – in die Öffentlichkeit lanciert worden wären, wo ihnen Vertreter derselben politischen Richtung häufig unter Hinweis auf einen „schwächelnden Standort D“ applaudierten. Demgegenüber fanden Verteidiger/innen des Sozialstaates, die es nicht nur in Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Sozialforen, Betroffeneninitiativen und Armutskonferenzen gibt, immer weniger Gehör. Heute überwiegt zumindest in der veröffentlichten Meinung ein abschätziges Urteil.

Umso interessanter ist die Beantwortung der Frage, ob die Akzeptanz des Sozialstaates gelitten und sich sein Rückhalt in der Bevölkerung verringert hat. Eine aufwändige Umfrage, die das von der Deutschen Bank finanzierte Deutsche Institut für Altersvorsorge in den vier größten EU-Ländern durchführen ließ, ergab im Frühjahr 2000, „dass eine Mehrheit der Bürger den bestehenden Umfang der Sozialausgaben selbst angesichts der hohen aktuellen Steuern und Beiträge nicht ändern möchte. Für den Abbau der Sozialsysteme wird es wahrscheinlich auf dem europäischen Kontinent keine Mehrheit geben.“³⁸⁷ Hieraus zogen Neoliberale

384 C. Christian von Weizsäcker, *Logik der Globalisierung*, a.a.O., S. 69

385 Arne Heise, *Dreiste Elite. Zur Politischen Ökonomie der Modernisierung*, Hamburg 2003, S. 37

386 Friedhelm Hengsbach, *Das Reformspektakel. Warum der menschliche Faktor mehr Respekt verdient*, Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2004, S. 58

387 Tito Boeri/Axel Börsch-Supan/Guido Tabellini, *Der Sozialstaat in Europa. Die Reformbereitschaft der Bürger. Eine Umfrage in vier Ländern*, Köln (Deutsches Institut für Altersvorsorge, Eigenverlag) 2000, S. 95

und Wirtschaftslobbyisten aber nicht den Schluss, ihre Pläne fallen zu lassen. Vielmehr suchten sie nach Interessenkonflikten, Reibungsflächen und Ansatzpunkten für eine differenzierte Strategie. Dass sich die Bevölkerungsgruppen im Alter, im Einkommen und im Status auf dem Arbeitsmarkt voneinander unterscheiden, glaubte man ausnutzen zu können: „Vom praktischen Standpunkt aus scheint es sinnvoll zu sein, die Reformen strategisch zu verpacken und zu bündeln, um eine große und gemischte Koalition von Befürwortern zu bilden.“³⁸⁸

Edeltraud Roller hat Befragungen zu demselben Themenkreis durchgeführt, deren zentrale Ergebnisse sie wie folgt resümiert und kommentiert: „Zwar gibt es (...) empirische Belege dafür, dass die Zustimmung zum institutionellen Kern des deutschen Sozialstaates abgenommen und die Präferenz für weniger umfassende Wohlfahrtsstaatsmodelle zugenommen hat. Aber in beiden Fällen ist das Ausmaß der Veränderung nur gering.“³⁸⁹ So lasse sich höchstens ein allmählich fortschreitender Erosionsprozess konstatieren. Roller beobachtet eine Divergenz zwischen Ost- und Westdeutschen. Während die Mehrheit der Altbundesbürger/innen ein *sozialdemokratisches* Wohlfahrtsstaatsmodell präferiere, favorisiere die Mehrheit der Ex-DDR-Bürger/innen nach wie vor ein *sozialistisches*. Außerdem mehrten sich die empirischen Anhaltspunkte für eine zunehmende Differenz zwischen den Nutznießer(inne)n des Sozialstaates und denjenigen, die ihn finanzieren oder nur in geringerem Maße von seiner Existenz profitieren.³⁹⁰

Eine nachlassende Akzeptanz verzeichnet der Sozialstaat offenbar bei Jüngeren, die das Vertrauen in den „Generationenvertrag“, also das Umlageverfahren der Gesetzlichen Rentenversicherung, unter dem Einfluss der permanenten und mehr oder weniger penetrannten Diskussion über die „Krise unserer Alterssicherung“ in der Öffentlichkeit zumindest ein Stück weit verloren haben. Ursula Dallinger, die zahlreiche einschlägige Umfragedaten ausgewertet hat, gelangt zu dem folgenden Resultat: „Die zwischen 1970 und 1985 geborenen Kohorten dürften sich – als künftige Finanzierer der ‚Alterung‘ im Renten- und Gesundheitssystem – als zu hoch belastet betrachten, gerade auch im Hinblick auf die alternenden, geburtenstarken Jahrgänge.“³⁹¹

Relativ wenig Widerhall findet der Übergang vom Umlageverfahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf das Kapitaldeckungsprinzip bei den Arbeitnehmer(inne)n, was die immer noch geringe Beteiligung an der sog. Riester-Rente erklärt. Jene neoliberalen Ökonomen, die für eine Stärkung der privaten und betrieblichen Absicherung als zweite bzw. dritte Säule der Altersvorsorge werben, räumen denn auch offen ein, dass es „Akzeptanzprobleme“ für sie gibt und dass man die Bevölkerung erst noch von den Vorteilen einer nicht auf den herkömmlichen Mechanismen des Sozialstaates („Generationenvertrag“) beruhenden Sicherungsform überzeugen muss.³⁹² Zu befürchten steht, dass die weitere Annäherung der durchschnittlichen Rentenhöhe an das Sozialhilfeniveau zu einer Legitimationskrise des gesamten Systems führt,³⁹³ was den Umstieg zur Kapitaldeckung erleichtern würde.

388 Ebd., S. 7

389 Edeltraud Roller, Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 29-30/2002, S. 18

390 Vgl. ebd.

391 Ursula Dallinger, Generationengerechtigkeit – die Wahrnehmung in der Bevölkerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 8/2005, S. 34

392 Vgl. Axel Börsch-Supan/Florian Heiss/Joachim Winter, Akzeptanzprobleme bei Rentenreformen. Wie die Bevölkerung überzeugt werden kann, Köln (Deutsches Institut für Altersvorsorge, Eigenverlag) 2004

393 Vgl. Andreas Bachmann, Privatisierung der Sozialversicherung und aktivierender Staat. Von der Riester-Rente zur Dreiklassenmedizin, in: Widersprüche 85 (2002), S. 91

Untersucht man, welche Auswirkungen die Wohlfahrtsstaatskritik auf das Alltagsbewusstsein der Bürger/innen hat, stellt sich heraus, dass Sozialleistungen zumindest bei Menschen in prekären Lebenslagen weiterhin hohe Zustimmung finden. Von einer generellen Akzeptanzkrise kann daher (noch) keine Rede sein: „Vielmehr stimmen die Bürger in nahezu allen erfragten sozialpolitischen Bereichen einer staatlichen Verantwortung mehrheitlich zu, wobei diese häufig mit der Forderung nach Steigerung der staatlichen Ausgaben verbunden wird. Fragt man allerdings nach der individuellen Finanzierungsbereitschaft, so zeigen sich bei einem Teil der Befragten deutliche Grenzen, was in einem gewissen Widerspruch zu dem zuvor geäußerten Wunsch nach einer Ausweitung der staatlichen Ausgaben steht.“³⁹⁴

Der genannte Widerspruch löst sich auf, wenn man klarer zwischen den unterschiedlichen Klassen, Schichten und Gruppen differenziert, die je nach sozialer Lage mehr oder weniger zur Finanzierung des Sozialstaates beitragen (sollten). Nur beim selbstständigen Mittelstand und beim Management hat die neoliberale Sozialstaatskritik offenbar die von ihren Trägern erwünschte Wirkung gezeigt, während sich die unteren Schichten (zumindest noch) nicht vom Wohlfahrtsstaat abgewendet haben. Jens Alber stellt darüber augenscheinlich selbst verwundert fest, „dass Jahrzehnte massiver Sozialstaatskritik in der öffentlichen Diskussion nicht zu einer sichtbaren Erosion der Sozialstaatsunterstützung in der Bevölkerung geführt haben, sondern bislang nur im Bürgertum und Kleinbürgertum erkennbare erste Spuren hinterließen.“³⁹⁵ Dass sich der Wohlfahrtsstaat trotz medialen Dauerbeschusses besonders unter ehemaligen DDR-Bürger(inne)n nach wie vor sehr großer Wertschätzung erfreut, hat mit der hiesigen Sozialkultur zu tun. Martin Greiffenhagen hebt deshalb zu Recht den hohen Stellenwert der sozialen Sicherheit für die politische Legitimität in Deutschland hervor.³⁹⁶

Hans-Jürgen Andreß, Thorsten Heien und Dirk Hofäcker vertreten die These, „daß das Ausmaß der Befürwortung eines extensiven Wohlfahrtsstaates in Abhängigkeit von den sozioökonomischen Interessen der Betroffenen und ihren Sozialisationserfahrungen ganz erheblich variiert.“³⁹⁷ Hier liegt auch der Grund dafür, warum sie keinen „Sozialstaatskonsens“ sehen, sondern von Befürwortern und Kritikern des Wohlfahrtsstaates sprechen. Wenn es während des sog. Wirtschaftswunders zumindest in und zwischen den beiden großen Volksparteien der Bundesrepublik eine unausgesprochene Garantie für ein solches Konsensmodell gegeben hatte, das unter den ersten christdemokratischen Kanzlern als „Soziale Marktwirtschaft“ und unter Helmut Schmidt als „Modell Deutschland“ bezeichnet wurde, so war es in dem Moment bloße Makulatur, als die Weltwirtschaftskrise gegen Mitte der 70er-Jahre zu einer Verhärtung der gesellschaftlichen Verteilungskämpfe führte. Nunmehr erwies sich der moderne Wohlfahrtsstaat als sozialpolitische Schönwetterveranstaltung, die starken konjunkturellen Stürmen nicht oder nicht mehr gewachsen war.

Mit der Stigmatisierung von Erwerbslosen als „Faulpelzen“ und „Nichtsnutzen“ durch Massenmedien korrespondiert die Tatsache, dass die Gesetzliche Krankenversicherung bei vielen Bürger(inne)n ein höheres Ansehen genießt als die Arbeitslosenversicherung, welche jedoch innerhalb der (arbeitenden) Bevölkerung wiederum mehr Rückhalt findet als die Sozialhilfe, obwohl Silke Hamann, Astrid Karl und Carsten G. Ullrich nachgewiesen haben, dass die Bereitschaft zur Solidarität von Erwerbstätigen gegenüber Arbeitslosen größer ist

394 Hans-Jürgen Andreß/Thorsten Heien/Dirk Hofäcker, Wozu brauchen wir noch den Sozialstaat? – Der deutsche Sozialstaat im Urteil seiner Bürger, Wiesbaden 2001, S. 154 f.

395 Siehe Jens Alber, Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt?, a.a.O., S. 98

396 Vgl. Martin Greiffenhagen, Soziale Sicherheit und politische Legitimität, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/1998, S. 1236

397 Hans-Jürgen Andreß/Thorsten Heien/Dirk Hofäcker, Wozu brauchen wir noch den Sozialstaat?, a.a.O., S. 154

als erwartet.³⁹⁸ Reziprozitätserwartungen, die Umverteilungen auch für Nettozahler/innen leichter erträglich machen, spielen dabei eine wichtige Rolle. Sowohl direkte als auch indirekte Leistungskürzungen, wie beispielsweise die Ausweitung von Selbstbeteiligungs- oder Anwartschaftsregelungen, wirken sich auf die Akzeptanz der Sozialversicherungen nicht durchweg positiv aus; werden sie als substanziell wahrgenommen, tritt sogar ein Akzeptanzverlust ein, weil die Mitglieder den eigentlichen Zweck ihrer Versicherung bedroht sehen.³⁹⁹

Zumindest für die „Volksparteien“ gilt, dass sie auf die weit verbreiteten Sympathien für den Sozialstaat bzw. das bestehende System der sozialen Sicherung bisher immer noch Rücksicht nehmen mussten, wenn sie Wahlen gewinnen wollten. Karl Ulrich Mayer weist auf die stabilisierende Wirkung dieses Zusammenhangs hin: „In einer jahrelangen Debatte um den ‚Standort Deutschland‘ mit der Forderung einer Minderung von Steuern und Sozialabgaben ist der Wohlfahrtsstaat zwar sturmreif geschossen worden, scheint aber für die Mobilisierung von Wählerunterstützung im Prozess der demokratischen Willensbildung nach wie vor unverzichtbar.“⁴⁰⁰

Thomas Ebert spricht im selben Kontext von einer „deutliche(n) Kluft zwischen veröffentlichter und tatsächlicher Meinung“, fürchtet aber, dass die Akzeptanzkrise des Sozialstaates nach dem „kulturell dominanten, artikulationsfähigen und daher richtungsbestimmenden Teil“ der Bevölkerung den Rest auch noch erreicht, weil er unter dem Druck der Finanzkrise und der Dauerbeeinflussung durch die medialen Multiplikatoren das Vertrauen in das bestehende Sicherungssystem verliert.⁴⁰¹ Den dafür maßgeblichen grundlegenden Mentalitätswandel bringt Ebert mit gesellschaftlichen Differenzierungs-, Entsolidarisierungs- und Individualisierungsprozessen in Verbindung. „In gewisser Weise haben wir es mit einer dialektischen Selbstaufhebung des Sozialstaates zu tun: Er hat die materielle Basis der Individualisierung selbst geschaffen, die ihm jetzt allmählich die Legitimationsgrundlage entzieht.“⁴⁰²

Gleichzeitig darf der neoliberal inspirierte, besonders von vielen Journalist(inn)en forcierte Wandel des Gerechtigkeitsbegriffs nicht unterschätzt werden. Offenbar rekurren immer mehr Bürger/innen bei der Beurteilung des sozialen Sicherungssystems auf das Modell einer privaten Versicherung, das ganz anders funktioniert. Zwar teilt die Sozialversicherung mit der privaten das zentrale Element der Kompensation, aber die Leistung knüpft nicht an die Idee der Risikogleichheit der Versicherten an; Risikounterschiede werden gerade dadurch ignoriert, dass sich der Sozialversicherungsbeitrag nicht am Risiko, sondern am Einkommen des Versicherten und die Leistung nicht am Beitrag, sondern an der Bedürftigkeit orientiert.⁴⁰³

Dominierte im Bundestagswahlkampf 2002, bedingt oder verstärkt durch das Elbe-Hochwasser und die Verwüstungen der Flutkatastrophe, noch eine „ausgeprägte Solidaritäts-

398 Vgl. Carsten G. Ullrich, *Solidarität im Sozialversicherungsstaat. Die Akzeptanz des Solidarprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung*, Frankfurt am Main/New York 2000; Silke Hamann/Astrid Karl/Carsten G. Ullrich, *Entsolidarisierung? – Leistungen für Arbeitslose im Urteil von Erwerbstätigen*, Frankfurt am Main/New York 2001

399 Vgl. Carsten G. Ullrich, *Reziprozität und die soziale Akzeptanz des „Sozialversicherungsstaates“*, in: *Soziale Welt* 1/1999, S. 33

400 Karl Ulrich Mayer, *Die beste aller Welten? – Marktliberalismus oder Wohlfahrtsstaat*, in: ders. (Hrsg.), *Die beste aller Welten?*, a.a.O., S. 8

401 Siehe Thomas Ebert, *Welche Art von Sozialreform brauchen wir eigentlich?*, a.a.O., S. 488

402 Ebd., S. 489

403 Vgl. Henning Schmidt-Semisch, *Selber schuld. Skizzen versicherungsmathematischer Gerechtigkeit*, in: Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hrsg.), *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt am Main 2000, S. 170

rhetorik“⁴⁰⁴ vollzog das Kanzleramt in den Wochen danach eine neoliberale Wende, die in eine Aufkündigung des sozialen Grundkonsenses der Bundesrepublik und einen „Um-“ bzw. Abbau ihrer Sicherungssysteme mündete. Heribert Prantl beschreibt die allgemeine Stimmungslage als katastrophal, nicht zuletzt geprägt durch die Herbeiredung eines wirtschafts- und sozialpolitischen Ausnahmezustandes: „Nach der von der rot-grünen Koalition unerwartet gewonnenen Bundestagswahl herrschte in Deutschland, der nach wie vor stärksten Volkswirtschaft in Europa, eine seltsame Lust am Untergang, ein Defätismus, gerade so, als sei Deutschland über Nacht ein Nachbarland von Dschibuti oder Burkina Faso geworden.“⁴⁰⁵

Der gesellschaftspolitische Rollback, den die SPD-geführte Bundesregierung spätestens seit Gerhard Schröders *Agenda-2010*-Rede im März 2003 gemeinsam mit dem bürgerlichen Lager bewerkstelligte, war nur möglich, weil sich die neoliberale Hegemonie, wie sie in der Ökonomie als für Wirtschaft und Beschäftigung „zuständiger“ Fachwissenschaft schon lange existierte, zu jener Zeit immer stärker auch in den Massenmedien niederschlug. Die öffentliche Meinung wurde massiv im Sinne eines Sozialstaats, Staatsinterventionismus und Wohlfahrt als Hauptstörfaktoren für den „Standort D“ abqualifizierenden Marktradikalismus beeinflusst. Typisch dafür war die beliebte Talkshow mit Sabine Christiansen, in der man Sozialstaatlichkeit über Jahre hinweg durch das apokalyptische Bild eines vom Niedergang bedrohten Deutschland diskreditierte. Der inhaltliche Kern dieser Sendung bestand Walter van Rossum zufolge in dem Dogma, „wir“ könnten uns den bestehenden Wohlfahrtsstaat nicht mehr leisten, weil sonst die Wirtschaft leide, was den Kölner Publizisten umgekehrt die Frage stellen ließ: „Können ‚wir‘ uns diese Wirtschaft noch leisten?“⁴⁰⁶

Für die Art und Weise, wie über den Sozialstaat gesprochen und geschrieben wird, kennzeichnend waren auch zahllose Medienberichte, die sich zum Jahreswechsel 2004/05 mit der Flutkatastrophe in Südostasien und deren Folgen befassten. Die ausufernde und oft geradezu voyeuristisch anmutende Tsunami-Berichterstattung verbreitete unterschwellig die entpolitisierend wirkende Botschaft, dass die Natur (also nicht die Gesellschaft) das Schicksal bestimmt. „Wo Opfer einer Naturkatastrophe zu beklagen sind, tritt die von Menschen gemachte Ungleichheit in den Hintergrund.“⁴⁰⁷ Außerdem ließ man häufig durchblicken, dass es „uns“ ja hier noch sehr gut gehe, in der sog. Dritten Welt jedoch wirklich Not und Elend herrschten. Tatsächlich ist (relative) Armut in der Bundesrepublik etwas ganz anderes als (absolute) Armut in Bangladesch oder Burkina Faso. (Kinder-)Armut kann in einer reichen Umgebung gleichwohl erniedrigender, bedrückender und bedrängender sein als in einer armen Gesellschaft, wo sie eher zur Solidarisierung als zur Stigmatisierung der Betroffenen führt.⁴⁰⁸

404 Siehe Joachim Rock, Medien, Macht und die Inszenierung der Sozialreformen, in: spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft 138 (2004), S. 28

405 Heribert Prantl, Kein schöner Land, a.a.O., S. 104

406 Walter van Rossum, Meine Sonntage mit „Sabine Christiansen“, a.a.O., S. 12

407 Albert Scharenberg, Armutszeugnis, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2005, S. 135

408 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird, 2. Aufl. Frankfurt am Main/New York 2011

4 Wirtschaft, Soziales und Wohlfahrt in der (Sinn-)Krise

Während der Weltwirtschaftskrise 1974/75 manifestierte sich der Grundwiderspruch des modernen Wohlfahrtsstaates in aller Schärfe: Je mehr Personen wegen zunehmender Arbeitslosigkeit und Armut auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen waren, umso weniger kamen sie in deren Genuss. Da es keine hohen Zuwächse des Bruttoinlandsprodukts mehr zu verteilen gab, entfiel nun auch in der Bundesrepublik die Grundlage für einen sozialen Konsens aller gesellschaftlich relevanten Kräfte, der nach dem Zweiten Weltkrieg und im Zeichen des „Wirtschaftswunders“ die Inklusion benachteiligter Minderheiten ohne Einbußen für die große Mehrheit und die Privilegierten ermöglicht hatte.

Nach dem „Öl(preis)schock“ im Herbst 1973 wurde lautstark eine „Tendenzwende“ in der Gesellschaftspolitik gefordert,⁴⁰⁹ die für den Sozialstaat wie die politische Kultur nicht ohne gravierende Folgen bleiben sollte. Während die Reformimpulse der Schüler- und Studentenrevolte auf dem „langen Marsch durch die Institutionen“ offenbar schnell erlahmt waren, gewannen national- und liberalkonservative Positionen wieder deutlich an Boden.⁴¹⁰ Die tektonischen Machtverschiebungen und ihre Konsequenzen für das parlamentarische bzw. Parteiensystem trugen dazu bei, dass Willy Brandt, dem Kanzler der „inneren Reformen“, im Frühjahr 1974 mit Helmut Schmidt ein rechtssozialdemokratisch-pragmatischer Krisenmanager und im Herbst 1982 der damalige CDU-Vorsitzende Helmut Kohl folgten.

Als dieser das Amt übernahm, war der „entscheidende Kontinuitätsbruch“ in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates bereits erfolgt: „In der Ära Kohl ging das Ausgabenniveau nur mehr leicht zurück, bis die deutsche Einigung eine erneute Diskontinuität mit sich brachte, als es zu einem vorübergehenden erneuten Anstieg bis auf das in den Siebzigerjahren erreichte Rekordniveau kam.“⁴¹¹ Josef Schmid diagnostiziert während der „Kohl-Ära“ zwei Wendungen von unterschiedlicher Qualität und Reichweite.⁴¹² Die erste Halbzeit der CDU/CSU/FDP-Sozialpolitik dauerte von 1982 bis 1989/90. Sie war durch eine relativ moderate Kürzung vieler Sozialleistungen (Verschlechterung der Ausbildungs- und Arbeitsförderung, Einführung der Zuzahlungspflicht bei Krankenhausaufenthalten und Kuren sowie Verschiebung des Termins für die alljährliche Rentenanpassung nach hinten), aber auch einzelne Leistungserhöhungen (mehrmalige Erhöhung des Kindergeldes, Vorruhestandsregelungen, Ausweitung der Vermögensbildung für Arbeitnehmer/innen sowie Einführung von Erziehungsgeld und -urlaub) geprägt. Schmid spricht denn auch von einer „halbe(n) Wende“, die in der zweiten Halbzeit, von der Vereinigung bis zur Abwahl der Kohl-Regierung dauernd, revidiert und radikalisiert wurde.

409 Siehe Clemens Graf Podewils (Hrsg.), *Tendenzwende? – Zur geistigen Situation der Bundesrepublik*, Stuttgart 1975

410 Vgl. dazu: Martin Greiffenhagen (Hrsg.), *Der neue Konservatismus der siebziger Jahre*, Reinbek bei Hamburg 1974

411 Jens Alber, *Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten*, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hrsg.), *Der deutsche Sozialstaat*, a.a.O., S. 243

412 Vgl. Josef Schmid, *Mehrfache Desillusionierung und Ambivalenz. Eine sozialpolitische Bilanz*, in: Göttrik Wewer (Hrsg.), *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998*, Opladen 1998, S. 95 ff.

4.1 Massenarbeitslosigkeit, Finanzierungsprobleme des Sozialstaates und Leistungsabbau durch die Regierung Schmidt (1974/75 bis 1982)

Nach dem Kanzlerwechsel am 16. Mai 1974 ließ die Kritik an der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht etwa nach. Vielmehr verhärtete sich die Opposition gegenüber dem SPD/FDP-Kabinett noch. In der (Fach-)Öffentlichkeit mehrten sich den Sozialstaat und seine Entwicklungsperspektiven betreffende Kassandrarufer. Neokonservative und wirtschaftsliberale, aber auch sozialdemokratische Autoren behaupteten, die „Grenzen des Sozialstaates“ seien erreicht oder längst überschritten.⁴¹³ Friedhelm Hengsbach spricht rückblickend von einem „dreißigjährige(n) Feldzug gegen den Sozialstaat“, der damals begann und im Grunde bis heute anhält,⁴¹⁴ wenngleich die entscheidende Schlacht womöglich noch aussteht. Gegen Ende der 70er-Jahre diagnostizierte Johano Strasser einen „von linksaußen und von rechts vorgetragenen Zangenangriff auf den Sozialstaat“, dessen sich die SPD als führende Regierungspartei mittels einer Defensivstrategie schwerlich zu erwehren vermöge, zumal das Konzept des Wohlfahrtsstaates viele der das anbrechende Jahrzehnt prägenden Probleme nicht lösen könne und ein starres Festhalten an herkömmlichen Zielen, Organisationsformen und Methoden der Sozialpolitik die erfolgreiche Bewältigung der neuen Herausforderungen zumindest erheblich behindere, wenn nicht unmöglich mache.⁴¹⁵

Folgerichtig führte die damalige Weltwirtschaftskrise zu einem grundlegenden Kurswechsel in der westdeutschen Sozialpolitik: Durch zuerst noch relativ geringfügige Leistungskürzungen und eine schrittweise Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen wollte man die öffentlichen Finanzen konsolidieren und gleichzeitig die privaten Investitionen stimulieren. Das *Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur* vom 18. Dezember 1975, welches die Staatsausgaben vor allem im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit und im Bildungswesen verringerte, markierte eine historische Zäsur. Denn damit ging die mehrere Jahrzehnte währende sozialpolitische Expansionsperiode zu Ende, und eine Phase der Stagnation bzw. Regression begann.⁴¹⁶ Das sozialdemokratische „Modell Deutschland“, im Bundestagswahlkampf 1976 gegen Helmut Kohl als Kanzlerkandidaten der Unionsparteien geradezu emphatisch beschworen, wurde nicht erst von diesem ab 1982 zerschlagen, sondern noch unter dem Bundeskanzler Helmut Schmidt „neu justiert“, schrittweise umstrukturiert und auf das Ziel der „Standortsicherung“ durch Transformation des Wohlfahrtsstaates eingestellt.

Während die SPD mit dem „Modell Deutschland“ warb, zog die Union gegen die Regierungspartei und deren Bundeskanzler 1976 unter der Parole „Freiheit oder/statt Sozialismus“ in den Wahlkampf. Der konservative Soziologe Helmut Schelsky monierte damals in einer Publikation die Bevormundung des Menschen durch einen bürokratischen „Versorgungsstaat“, welcher zur reinen „Wohlfahrtsdiktatur“ bzw. zur „Herrschaft der Funktionäre“ entartet sei und die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten aller Bürger/innen beschnei-

413 Vgl. Tim Guldemann, *Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates. Am Beispiel Schwedens und der Bundesrepublik*, München 1976; Fred Hirsch, *Die sozialen Grenzen des Wachstums. Eine ökonomische Analyse der Wachstumskrise*, Reinbek bei Hamburg 1980; Peter Atteslander, *Die Grenzen des Wohlstands. An der Schwelle zum Zuteilungsstaat*, Stuttgart 1981

414 Siehe Friedhelm Hengsbach, *Das Reformspektakel*, a.a.O., S. 21

415 Siehe Johano Strasser, *Grenzen des Sozialstaats?*, a.a.O., S. 17

416 Vgl. dazu: Ulrich Schneider, *Solidarpakt gegen die Schwachen. Der Rückzug des Staates aus der Sozialpolitik*, München 1993, S. 85 ff.

de, was die Selbstheilungskräfte des Marktes lähme.⁴¹⁷ Es gehe, meinte Schelsky, letztlich um die Beantwortung der Frage, ob man „die Bewahrung der Freiheit der Person oder die Vervollkommnung der sozialen Gerechtigkeit als wichtiger“ ansehe.⁴¹⁸ Am 19./20. April 1978 hielt die CDU im Bonner Konrad-Adenauer-Haus eine Fachtagung zum Thema „Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft“ ab. Da war von einer „Unüberschaubarkeit“ des Sozialstaates die Rede, verbunden mit Gefühlen des Ausgeliefertseins. Während die Eigeninitiative der Menschen erlahme, nähmen Begehrlichkeiten und Staatsverdrossenheit unter ihnen zu. Weil sich der Bürger selbst gegenüber einer anonymen Verwaltungsapparatur („Moloch Staat“) nicht mehr für seine eigene soziale Sicherung verantwortlich fühle, komme es zu einer „Anspruchsinflation“, die bei der Nachgiebigkeit von guten Wahlergebnissen abhängiger Politiker in den „Gefälligkeitsstaat“ münde.⁴¹⁹

Dass die neokonservative Sozialstaats- bzw. Bürokratiekritik weniger einer radikal-demokratischen Freiheitsliebe als der Furcht ihrer Protagonisten vor dem Verlust materieller Privilegien geschuldet war, wird erkennbar, wenn man die Schlüsselrolle der Leistungsverwaltung bei der Gewährleistung eines Mindestmaßes an sozialer Gerechtigkeit und individueller Handlungsspielräume für jene würdigt, denen ein Rückgriff auf eigenes Vermögen oder das einer wohlhabenden Familie versagt bleibt. Noch immer gilt, was Herbert Ehrenberg und Anke Fuchs den liberalkonservativen Kritikern des Wohlfahrtsstaates unter Berufung auf Max Weber und seine Charakterisierung der Bürokratie als rationalste Form politischer Herrschaftsausübung damals entgegneten: „Ohne die Inanspruchnahme bürokratischer Organisationsformen könnten alle Ideen von sozialer Gerechtigkeit aus dem Katalog staatlicher Ziele gestrichen werden.“⁴²⁰ Vieles deutet jedoch im Rückblick darauf hin, dass genau dies intendiert war.

Hinter der neoliberalen Sozialstaats- bzw. Bürokratiekritik steckte ein Freiheitsverständnis, das sich an der unternehmerischen Dispositionsfreiheit, nicht an den allgemeinen Freiheitsvorstellungen radikaler Demokrat(inn)en sowie der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung (Freiheit von Ausbeutung und Unterdrückung) orientierte. Auch namhafte Sozialdemokraten beteiligten sich an der Diffamierung des öffentlichen Dienstes und seiner Leistungen. So bezeichnete der SPD-Bundestagsabgeordnete Ulrich Lohmar die öffentliche Verwaltung als „lautlose(n) Krake(n)“, welcher einen „Klassenkampf gegen die Arbeitnehmer, freiberuflich Tätigen und kleinen Unternehmer in der privaten Gesellschaft“ führe.⁴²¹

Einem weiteren Beschäftigungsrückgang nach der zweiten Ölkrise 1979/80 begegnete die bei der Bundestagswahl 1980 in der Auseinandersetzung mit dem CSU-Vorsitzenden Franz Josef Strauß noch einmal knapp bestätigte Regierung Schmidt/Genscher zu Beginn des neuen Jahrzehnts mit einer „Haushaltsoperation '82“ genannten Aktion. Die größten

417 Vgl. Helmut Schelsky, *Der selbständige und der betreute Mensch*, in: ders., *Der selbständige und der betreute Mensch*. Politische Schriften und Kommentare, Frankfurt am Main/Berlin (West)/Wien 1978, S. 18 und passim

418 Siehe ebd., S. 19

419 Siehe Theodor Schober, *Der Mensch im Labyrinth des Sozialstaates*, in: Heiner Geißler (Hrsg.), *Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurt am Main/Berlin (West)/Wien 1978, S. 75

420 Herbert Ehrenberg/Anke Fuchs, *Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats*, Frankfurt am Main 1980, S. 115

421 Siehe Ulrich Lohmar, *Die lautlose Krake. Klassenkampf der Staatsbürokratie gegen die private Gesellschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 15/1979, S. 3; vgl. auch: ders., *Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe. Deutsche Aspekte eines neuen Klassenkampfes*, München 1978

Entlastungen für den Staatshaushalt (und die Arbeitgeber) resultierten aus Einsparungen bei der Nürnberger Bundesanstalt: Kürzungen im Weiterbildungsbereich, die Streichung von Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation, die Beschränkung des Kreises von Anspruchsberechtigten sowie Verschärfungen im Hinblick auf die Zumutbarkeitsklauseln und Sperrfristen markierten im Grunde den Anfang vom Ende der sozial-liberalen Koalition. Während die Gewerkschaften immer deutlicher auf Distanz zu der SPD-geführten Bundesregierung gingen, forderte die FDP weitere Schritte zur Stärkung der Wirtschaftskraft. Als der durch seine Absicht, auf der Basis des sog. NATO-Doppelbeschlusses ab 1983 in der Bundesrepublik atomare Mittelstreckenraketen vom Typ Pershing II und Marschflugkörper (Cruise Missiles) der USA zu stationieren, erheblich unter Druck geratende Helmut Schmidt kaum mehr über Rückhalt in der eigenen Partei wie in der Gesamtbevölkerung verfügte, sondern immer mehr zu einer tragischen Figur wurde, stellte ihm die FDP-Spitze die Koalitionsfrage und schwenkte von der SPD zur CDU/CSU als Regierungspartner um.

Bernd Klees hat auf inhaltliche Parallelen zum Niedergang der Weimarer Republik hingewiesen und den Leistungsabbau durch das *Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz* vom 22. Dezember 1981 mit entsprechenden Novellen bzw. Notverordnungen des Reichspräsidenten verglichen, die das *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* vom 16. Juli 1927 zu Beginn der 30er-Jahre immer weiter aushöhlten.⁴²² Bundeskanzler Schmidt bereitete durch eine Politik, die gegen Ende seiner Amtszeit kaum noch sozialdemokratisches Profil erkennen ließ, der Union praktisch den Boden zur Regierungsübernahme. Dies gilt auch und gerade für die Sozialpolitik, deren Konturen immer mehr verschwammen, als man nur noch im Sinne eines Krisenmanagements kurzatmig auf wirtschaftliche Probleme reagierte und der Bundeshaushalt durch für die Betroffenen schmerzhaft Einschnitte bei Leistungsgesetzen saniert werden sollte. Daran konnte die bürgerliche „Koalition der Mitte“ bruchlos anknüpfen: Es folgten die „Operation ’83“ (*Haushaltsbegleitgesetz* vom 16. Dezember 1982), die „Operation ’84“ (*Haushaltsbegleitgesetz* vom 22. Dezember 1983) und weitere, damit eng verbundene Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts, die gemeinsam hatten, dass sie in erster Linie sozial Benachteiligte trafen, Besserverdienende und Begüterte hingegen eher begünstigten.

Nach knapp 13 Jahren zerbrach die SPD/FDP-Koalition, wohl nicht zuletzt an den gegensätzlichen Vorstellungen ihrer Partner zur Sozialpolitik. In einem Memorandum, das der freidemokratische Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff damals vorlegte, erhoben die Liberalen für die Sozialdemokraten unannehmbare Forderungen nach spürbarer Verbesserung der Kapitalerträge und einer „Verbilligung des Faktors Arbeit“ durch Senkung der Sozialleistungsquote.⁴²³ Die nachträgliche Lektüre des sog. Lambsdorff-Papiers, das sein damaliger Staatssekretär Otto Schlecht zusammen mit dem Leiter der Grundsatzabteilung im Wirtschaftsministerium und späteren Bundesbankpräsidenten Hans Tietmeyer verfasst hatte, wirft die Frage auf, ob es sich dabei um das offizielle Drehbuch für die Wirtschafts- und Sozialpolitik bis heute handelte, so sehr entsprechen fast sämtliche Maßnahmen, die seither ergriffen wurden, dem dort niedergelegten Handlungskatalog. Von einer

422 Vgl. Bernd Klees, Entwicklungslinien und weitere Tendenzen des Sozialabbaus im Arbeitslosenrecht, in: Charlotte Nieß-Mache/Joachim Schwammborn (Hrsg.), Demontage des Sozialstaats. Verfassungsrechtliche Grenzen staatlicher Sparpolitik, Vorwort von Detlef Hensche, Köln 1986, S. 58 ff.

423 Vgl. Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Memorandum des Bundeswirtschaftsministers Graf Lambsdorff vom 9. September 1982, in: Klaus Bölling, Die letzten 30 Tage des Kanzlers Helmut Schmidt. Ein Tagebuch, Reinbek bei Hamburg 1982, S. 121 ff.

zeitlichen Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate über die Einführung eines „demografischen Faktors“ zur Beschränkung der Rentenhöhe („Berücksichtigung des steigenden Rentneranteils in der Rentenformel“) bis zur stärkeren Selbstbeteiligung im Gesundheitswesen listete das Lambsdorff-Papier fast alle „sozialen Grausamkeiten“ auf, welche die Nachfolgeregierungen verwirklichten. Erst das „Hartz IV“ genannte Gesetz der rot-grünen Koalition ging durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Absenkung des (an deren Stelle tretenden) Arbeitslosengeldes II auf Sozialhilfeniveau über den damals selbst auf einen Großteil der politischen Klasse provokativ wirkenden Forderungskatalog der FDP hinaus.

Abschließend stellte das Lambsdorff-Papier fest, es könne im wirtschaftlichen und sozialen Bereich gar keine wichtigere Aufgabe als die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Wachstumsförderung geben. „Wer eine solche Politik als ‚soziale Demontage‘ oder gar als ‚unsozial‘ diffamiert, verkennt, daß sie in Wirklichkeit der Gesundung und Erneuerung des wirtschaftlichen Fundaments für unser Sozialsystem dient. ‚Sozial unausgewogen‘ wäre dagegen eine Politik, die eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit und eine Finanzierungskrise der sozialen Sicherungssysteme zuläßt, nur weil sie nicht den Mut aufbringt, die öffentlichen Finanzen nachhaltig zu ordnen und der Wirtschaft eine neue Perspektive für unternehmerischen Erfolg und damit für mehr Arbeitsplätze zu geben.“⁴²⁴ Helmut Schmidt wertete Lambsdorffs Denkschrift unter Berufung auf die öffentliche Meinung als „Dokument der Trennung“, das als Wegweiser zu anderen Mehrheiten im Bundestag diene: „Sie will in der Tat eine Wende, und zwar eine Abwendung vom demokratischen Sozialstaat im Sinne des Art. 20 unseres Grundgesetzes und eine Hinwendung zur Ellenbogengesellschaft.“⁴²⁵ Am 1. Oktober 1982 wurde Schmidt durch ein „konstruktives Misstrauensvotum“ gestürzt und Helmut Kohl zum Bundeskanzler einer liberal-konservativen Koalitionsregierung gewählt.

4.2 Die erste Halbzeit der Regierung Kohl (1982 bis 1989/90): „Wende“-Rhetorik und staatliche Konsolidierungspolitik

Bis zur Wiedervereinigung 1989/90 gestaltete sich die liberal-konservative Regierungspraxis in der Sozialpolitik eher defensiv. Nach der Vereinigung von DDR und Bundesrepublik am 3. Oktober 1990 springt eine regionale Disparität besonders ins Auge: Während die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Regelungen der Bundesrepublik den neuen Ländern nicht nur fast ausnahmslos übergestülpt, sondern auch zu Beginn extensiv ausgelegt und durch teils sehr sinnvolle Übergangsbestimmungen wie die Sozialzuschläge oder Auffüllbeträge in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung ergänzt wurden,⁴²⁶ stimmte man die Bewohner/innen der alten Länder mit Hinweis auf die enormen „Kosten der Einheit“ auf drastische Leistungskürzungen ein.

Die neue Bundesregierung trat unter der Parole „Leistung muss sich wieder lohnen!“ an. Zu fragen ist freilich, was sie damit meinte. Neoliberale verstehen unter „Leistung“ in erster

424 Ebd., S. 141

425 Rede von Bundeskanzler Helmut Schmidt am 17. September 1982 vor dem Deutschen Bundestag, in: Klaus Bölling, Die letzten 30 Tage des Kanzlers Helmut Schmidt, a.a.O., S. 143

426 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge/Michael Klundt/Matthias Belke-Zeng, Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, a.a.O., S. 28

Linie wirtschaftlichen Erfolg. Dieser entsteht durch Marktteilnahme und lässt sich mittels monetärer Größen exakt messen, wenn der Einkommens- und Vermögenszuwachs einer Person bekannt ist. Viel komplizierter gestaltet sich die Rechnung, wenn man Leistung in Beziehung zu den verfügbaren Ressourcen und Potenzialen setzt. Friedhelm Hengsbach plädiert dafür, die Menschen nicht auf ihre ökonomische Funktion und die Erwerbsarbeit zu reduzieren: „Wenn die Mitglieder demokratischer Gesellschaften nicht nur nach dem bewertet werden, was sie für den Markt und gegen Bezahlung herstellen, und wenn sie nicht nur leben, um erwerbstätig zu sein, sollte nicht die Erwerbsarbeit, sondern die gesellschaftlich nützliche Arbeit im Brennpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen – und zwar unabhängig davon, ob sie marktförmig organisiert wird oder nicht, und ob sie bezahlt wird oder nicht.“⁴²⁷

Kaum hatten Helmut Kohl und seine Minister ihr Amt angetreten, senkten sie die Vermögensteuer, später auch die (damals noch 56 Prozent auf einbehaltene Gewinne betragende) Körperschaftsteuer und den (gleich hohen) Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer. Überhaupt sorgte die Steuerpolitik der schwarz-gelben Koalition in den 80er- und 90er-Jahren dafür, dass sich die Einkommensverteilung zulasten der Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien verschob, während deutlich begünstigt wurde, wer Einkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen erzielte.⁴²⁸ Zu nennen sind in diesem Kontext vor allem Abstriche bei der Körperschaftsteuer, die Aussetzung der Vermögen- und die Abschaffung der Gewerbesteuer sowie eine Vielzahl von Sonderabschreibungsregelungen für (westdeutsche) Investoren in den neuen Bundesländern, die das *Fördergebiets-*, das *Standortsicherungsgesetz* sowie mehrere *Jahressteuer-* und *Finanzmarktförderungsgesetze* enthielten.

Bis zu der vorgezogenen Bundestagswahl am 6. März 1983, durch die der Regierungswechsel seitens des Volkes als Souverän legitimiert werden sollte (CDU-Wahlslogan: „Den Aufschwung wählen!“), setzte die liberal-konservative Koalition wohl aus taktischen Gründen im Wesentlichen nur solche Maßnahmen um, die ihre Vorgängerregierung bereits auf den Weg gebracht hatte, hielt sich jedoch mit noch massiveren Kürzungen im Sozialbereich zurück. Anschließend wurden die Stimmen derjenigen Konservativen lauter, die eine härtere Gangart in der Sozialpolitik und einen wirtschaftsliberalen Kurs forderten.

Vom 13. Juli 1983 datiert ein Papier, in dem Haimo George, damals sozialpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, seine „Analyse der wichtigsten Ursachen der Arbeitslosigkeit und Vorschläge zur Eindämmung“ darlegte. George machte in erster Linie die seiner Meinung nach zu hohen Lohn- bzw. Lohnnebenkosten, einige Besonderheiten des deutschen Tarifvertragssystems, angeblich übertriebene Kündigungsschutzregelungen, die Existenz betrieblicher Sozialpläne und einen „gesellschaftspolitischen Illusionismus“, welcher „unter der SPD-Herrschaft“ gezüchtet worden sei, für die anhaltende Massenarbeitslosigkeit verantwortlich: „Die Chancen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik liegen vor allem im – quantitativen wie qualitativen – Wachstum. Für Arbeit gibt es keine

427 Friedhelm Hengsbach, *Das Reformspektakel*, a.a.O., S. 104

428 Empirische Belege dafür finden sich bei: Hartmut Tofaute, *Steuerverteilung in der Schieflage. Steigende Lohnsteuerquote – sinkende Gewinnsteuerbelastung*, in: WSI-Mitteilungen 3/1995, S. 197 ff.; Claus Schäfer, *Von massiven Verteilungsproblemen zu echten Wettbewerbsnachteilen? – Daten, Fakten und Argumente zur Entmythologisierung der „Standort“-Debatte*, in: Christoph Butterwegge/Martin Kutscha/Sabine Berghahn (Hrsg.), *Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat?*, a.a.O., S. 63 ff.

Grenzen, wenn sie bezahlt werden kann und die vielfältigen Hemmungen ihrer Durchführung abgebaut werden.“⁴²⁹

Kurz darauf legte der niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht (CDU) „Zehn Thesen zum Problem der Arbeitslosigkeit“ vor, die noch weiter gingen als die beiden Papiere von Graf Lambsdorff und Haimo George. Der Faktor Arbeit, hieß es darin, sei zu teuer geworden und die hoch bezahlten Arbeitsplatzinhaber verteidigten ihren Besitzstand zulasten der vielen Erwerbslosen. Schuld an der Misere habe neben dem „verkrusteten“ Wirtschafts- und Gesellschaftssystem auch der überregulierte Wohlfahrtsstaat: „Unser soziales System ist teuer und unwirtschaftlich. Es liegt wie eine Zentnerlast auf den Schultern der Wirtschaft. Als Bemessungsgrundlage für seine Finanzierung dient in der Regel der Faktor Arbeit. Dadurch wird das Problem der Arbeitslosigkeit verschärft.“⁴³⁰ Hieraus zog Albrecht den Schluss, dass man die Lohnnebenkosten (vornehmlich die Beitragssätze zur Sozialversicherung) senken und die Mehrwertsteuer zwecks Gegenfinanzierung erhöhen müsse. Zwar habe jeder ein Recht auf Arbeit, nicht jedoch auf einen gut bezahlten Arbeitsplatz: „Ehrenamtliche Tätigkeit sollte ermutigt und vor allem auch Arbeitslosen angeboten werden. Eine großzügig bemessene Aufwandsentschädigung sollte in bezug auf Steuern, Abgaben, Arbeitslosengeld etc. so behandelt werden, daß die Annahme ehrenamtlicher Arbeit auch zu einer tatsächlichen Verbesserung der Einkommenssituation der Betroffenen führt.“⁴³¹

Mit dem *Beschäftigungsförderungsgesetz*, das ausgerechnet am 1. Mai 1985 in Kraft trat, erfüllte die CDU/CSU/FDP-Koalition seit langem von den Unternehmerverbänden erhobene Forderungen nach einer stärkeren Deregulierung des Arbeitsmarktes, Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und Relativierung des Arbeitsschutzes. Sie vollzog damit legislativ nach, was in den Betrieben aufgrund der durch die jahrelange Massenerwerbslosigkeit veränderten Kräfteverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit teilweise schon länger praktiziert wurde.⁴³² Nunmehr war es auch erlaubt, Arbeitsverhältnisse bei Neueinstellungen und bei der Übernahme von Auszubildenden ohne Begründung bis zur Dauer von 18 Monaten (bei kleineren Betrieben: bis zu 24 Monaten) zu befristen. Leiharbeit, Teilzeitarbeit, „Job-Sharing“ und Arbeit auf Abruf wurden durch das Gesetz ebenfalls ausgeweitet bzw. erleichtert.

Als offene Kampfansage ihnen gegenüber werteten die Gewerkschaften das *Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen* vom 15. Mai 1986, mit dem CDU/CSU und FDP den sog. Streikparagrafen 116 AFG änderten, welcher die Zahlung von Lohnersatzleistungen an „kalt ausgesperrte“, d.h. mittelbar von Streikmaßnahmen außerhalb ihres Tarifgebietes betroffene Arbeitnehmer/innen derselben Branche, vorsah. Hier und auch beim *Beschäftigungsförderungsgesetz* hatten die Sozialausschüsse, wie man die damals noch recht einflussreiche Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA) nennt, jedoch einschneidendere Regelungen, welche die FDP zusam-

429 Haimo George, Eine Analyse der wichtigsten Ursachen der Arbeitslosigkeit und Vorschläge zur Eindämmung (13. Juli 1983), in: Bernd Klees/Hansjörg Motz (Hrsg.), Sozialreader. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik nach der „Wende“, Braunschweig 1985, S. 277

430 Ernst Albrecht, Zehn Thesen zum Problem der Arbeitslosigkeit (August 1983), in: ebd., S. 284

431 Ebd., S. 286

432 Vgl. Roderich Wahsner/Hans-Joachim Steinbrück, Das arbeitsrechtliche Programm der „Wende“, in: Roderich Wahsner u.a., „Heuern und Feuern“. Arbeitsrecht nach der Wende, Hamburg 1985, S. 28

men mit dem Wirtschaftsflügel ihrer eigenen Partei forderten, verhindern können.⁴³³ Die als „linker Flügel“ in der Union fungierenden Sozialausschüsse gerieten während der 90er-Jahre in eine tiefe Krise,⁴³⁴ die sie politisch-inhaltlich wie organisatorisch schwächte und ihnen keine Möglichkeit mehr ließ, sich programmatisch als Verteidigerinnen des Wohlfahrtsstaates zu profilieren und den Vormarsch der Neoliberalen in Partei, Staat und Verwaltung aufzuhalten.

„Kostendämpfung“, „Haushaltssanierung“ und „Beseitigung sozialen Wildwuchses“ lauteten einige Losungen der CDU/CSU/FDP-Koalitionäre, denen ihre linken Widersacher außerhalb der etablierten Parteien mit Schlagwörtern wie „soziale Demontage“, „Sozialabbau“ und „sozialer Kahlschlag“ begegneten, ohne die Mehrheit der arbeitenden Bevölkerung oder auch nur der von Einschnitten zum Teil hart Betroffenen dauerhaft mobilisieren zu können. Die meisten Kritiker/innen der liberal-konservativen Bundesregierung versäumten es, deren weit über die Kürzung einzelner Transferleistungen, die Beschneidung von Arbeitnehmerrechten und die Schwächung der Gewerkschaften hinausreichende Gesamtkonzeption zu problematisieren. Dass der Wohlfahrtsstaat umfassend restrukturiert und nach neoliberalen Grundsätzen transformiert werden sollte, blieb oftmals unerkannt oder kam viel zu kurz. Fast alle zeitgenössischen Publikationen zum Thema erschöpften sich in der Auflistung von unsozialen „Sparmaßnahmen“, Steuergeschenken an Großverdiener und daraus resultierenden Umverteilungseffekten, ohne die gesellschaftspolitische Zielsetzung des eingeleiteten „Umbaus“ zu berücksichtigen und seine Bedeutung angemessen zu würdigen.⁴³⁵

Gewerkschaften, Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Arbeitslosenselbsthilfegruppen erhoben mahnend ihre Stimme; daraus resultierende Proteste gegen die „Rotstiftpolitik“ der Kohl-Regierung waren aber nahezu wirkungslos, weil sie die strukturellen Zusammenhänge zwischen der Weltmarkt- und der Wohlfahrtsstaatsentwicklung ebenso ignorierten wie die ideologischen Hintergründe der an Bedeutung zunehmenden Standortdiskussion. Da war beispielsweise von einer „Almosenmentalität“ die Rede, welche „die Sozialpolitik der amtierenden Rechtskoalition“ kennzeichne.⁴³⁶ Aber eine Analyse der ökonomischen Triebkräfte, welche die Transformation des Sozialstaates wie auch ihre Folgen hätte erklären können, blieb aus. Bernd Klees monierte denn auch schon damals: „Vorherrschend sind bei den Gegnern des Sozialabbaus eher auf moralischer Empörung beruhende Stellungnahmen, die sich gegen die sich beschleunigende Sozialdemontage wenden, doch wird in der Regel, mit Ausnahme einiger Anklagen („Umverteilung von unten nach oben“, „Klassenkampf von oben“ u.ä.m.), eine fundierte wirtschaftspolitische und wirtschaftstheoretische Analyse nicht angestellt.“⁴³⁷

433 Vgl. Reimut Zohnhörer, Rückzug des Staates auf den Kern seiner Aufgaben? – Eine Analyse der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1982, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001, S. 238 f.

434 Vgl. Wolfgang Schroeder, Das katholische Milieu auf dem Rückzug. Der Arbeitnehmerflügel der CDU nach der Ära Kohl, in: Tobias Dürr/Rüdiger Soldt (Hrsg.), Die CDU nach Kohl, Frankfurt am Main 1998, S. 183 ff.

435 Vgl. z.B. Matthias Arkenstette u.a., Sozial-Demontage. Vom Sozialstaat zur konservativen „Wende“, Hamburg 1982; Arthur Böpple, „Sozialstaat“ im Abbruch. Von der Wende zur Armutsgesellschaft?, Frankfurt am Main 1986; Hans Jürgen Kröger/Gerd Pohl (Hrsg.), Ellenbogen-Gesellschaft. Wendepolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1986; Michael Schmidt, Sozialpolitik in der Krise, Frankfurt am Main 1987

436 Siehe Ejo Eckerle, Durchs Netz gefallen. Kalkulierte Armut in der BRD, Dortmund 1985, S. 7

437 Bernd Klees, Entwicklungslinien und weitere Tendenzen des Sozialabbaus im Arbeitslosenrecht, a.a.O., S. 76

Elmar Altvater steht für diejenigen Wissenschaftler/innen, deren nüchterner Blick sofort erkannte, dass man es mit einer grundlegenden Wende in der Geschichte des Sozialstaates zu tun hatte. Ausgehend von der Weltwirtschaftskrise und ihren Folgen, trat der Berliner Ökonom bereits unmittelbar nach der Regierungsübernahme von CDU/CSU und FDP der analytischen Scheinalternative „Umbau oder Abbau des Sozialstaates?“ entgegen. Seine differenzierte Analyse führte zu dem Ergebnis, „daß der Umbau des Sozialstaats gegenwärtig in der Form des Abbaus vonstatten geht, also die Kürzung von Sozialleistungen, die allenthalben stattfinden, auf dem Hintergrund eines Restrukturierungsprozesses zu begreifen sind. Die Restrukturierung ist keineswegs bloß als eine konservative oder reaktionäre Infamie zu verstehen. Es ist der Versuch, mittels der Umstrukturierung von gesellschaftlichen Kompromissen aus der Krise herauszukommen.“⁴³⁸

Die sozialdemokratische Opposition warf der Regierung Kohl/Genscher vor, dabei verfassungswidrig zu handeln: „Die politische Praxis seit 1982 in Bonn steht in vielen Punkten in offenem Widerspruch zum Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes.“⁴³⁹ Johannes Rau, damals Ministerpräsident des größten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, bezog sich zur Begründung seiner Feststellung auf die Parole „Freiheit oder Sozialismus“ aus dem Wahlkampf 1976, welche einen Widerspruch zwischen dem Rechts- und dem Sozialstaatsgebot bzw. der Freiheit und der sozialen Gerechtigkeit konstruiert habe: „Die Alternative von gesellschaftlicher Freiheit und aktivem Staat ist falsch. Freiheit kann nicht allein über Markt, ausschließlich über Wettbewerb definiert werden. Das wäre Freiheit nur für wenige, zu Lasten der vielen.“⁴⁴⁰

Als sozialdemokratischer Kanzlerkandidat bei der Bundestagswahl 1987 geißelte Rau zwar häufig „Einschnitte ins soziale Netz“, zog seine plakative Ankündigung, diese im Falle eines Wahlsieges rückgängig zu machen, aber wenige Tage später wieder zurück.⁴⁴¹ Hier zeigte sich das Doppelgesicht der Sozialdemokratie, die schon deshalb keine überzeugende Alternative zum „Sparkurs“ von Helmut Kohl im Wohlfahrtsstaatsbereich hatte, weil sie unter Helmut Schmidt nicht viel anders verfahren war als dessen Nachfolger. „Die SPD befand sich damit in den 80er Jahren in dem Dilemma, dass sie aus der Opposition heraus sozialpolitische Leistungskürzungen anprangerte, die sie als Regierungspartei selbst mit auf den Weg gebracht hatte.“⁴⁴²

Jürgen Habermas sprach von einer „Neuen Unübersichtlichkeit“, die dazu führe, dass „eine immer noch von der arbeitgesellschaftlichen Utopie zehrende Sozialstaatsprogrammatik die Kraft verliert, künftige Möglichkeiten eines kollektiv besseren und weniger gefährdeten Lebens zu erschließen.“⁴⁴³ Gleichzeitig beschrieb Habermas die Schranken des modernen Sozialstaates, welcher auf einem Kompromiss zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräften beruht: „Weil der Sozialstaat die Funktionsweise des Wirtschafts-

438 Elmar Altvater, Umbau oder Abbau des Sozialstaats? – Überlegungen zur Restrukturierung des „Welfare State“ in der Krise, in: Prokla 49 (1982), S. 138

439 Johannes Rau, Fragen zur Zukunft des Sozialstaates, in: Rolf G. Heinze/Bodo Hombach/Henning Scherf (Hrsg.), Sozialstaat 2000. Auf dem Weg zu neuen Grundlagen der sozialen Sicherung, Bonn 1987, S. 79

440 Ebd.

441 Vgl. Antonia Gohr, Eine Sozialstaatspartei in der Opposition. Die Sozialpolitik der SPD in den 80er Jahren, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik, a.a.O., S. 265

442 Ebd.

443 Siehe Jürgen Habermas, Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien, in: ders., Die Neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt am Main 1985, S. 147

systems unangetastet lassen muß, hat er nicht die Möglichkeit, auf die private Investitionstätigkeit anders als durch systemkonforme Eingriffe Einfluß zu nehmen. Er hätte dazu auch gar nicht die Macht, weil sich die Umverteilung von Einkommen im wesentlichen auf eine horizontale Umschichtung innerhalb der Gruppe der abhängig Beschäftigten beschränkt und die klassenspezifische Vermögensstruktur, insbesondere die Verteilung des Eigentums an Produktionsmitteln, nicht berührt.⁴⁴⁴ In eine Sackgasse war die Entwicklung des Sozialstaates damals laut Habermas vor allem deshalb geraten, weil er mit der Lohnarbeit seinen zentralen Bezugspunkt verlor. Schließlich klang zumindest an, wie sich das in seiner Substanz bedrohte Sozialstaatsprojekt fortsetzen lasse: durch eine Mobilisierung der Solidarität als – neben Geld und Macht – dritter Ressource, woraus moderne Gesellschaften ihren Bedarf an Steuerungsleistungen befriedigen können.⁴⁴⁵

4.3 Die zweite Halbzeit der Regierung Kohl (1990 bis 1998): Wiedervereinigung auf Kosten des Sozialstaates?

Während der 1980er-Jahre übten die wirtschaftspolitischen Experimente des Neokonservatismus bzw. -liberalismus in den USA und Großbritannien („Reagonomics“ bzw. „Thatcherism“) eine wachsende Anziehungskraft auf die CDU/CSU/FDP-Koalition aus, ohne dass sie die schrittweise Transformation des Sozialstaates aber mit ähnlicher Hartnäckigkeit, Rücksichtslosigkeit und Ausdauer wie andere Regierungen derselben Grundrichtung betrieben hätte. „Der Versuch, vieles von dem abzuschaffen, was als Errungenschaft der zweiten deutschen Republik begriffen wurde, wäre auf harten Widerstand gestoßen, der auf die Neigung zu einem konsensorientierten Politikstil hätte bauen können.“⁴⁴⁶

Einen gravierenden Einschnitt bildete der gesellschaftliche Umbruch in Ostmitteleuropa 1989/90: Fast scheint es so, als sei dem Sozialstaat nach dem „Sieg über den Staatssozialismus“ der Krieg erklärt worden. Der völlige Bankrott des Marxismus-Leninismus hatte Gesellschaftsutopien aller Art offenbar für einen längeren Zeitraum diskreditiert. Speziell das Soziale konnte nun leichter als die (Arbeits-)Produktivität, Wirtschaftskraft und Exportfähigkeit schwächender Faktor gebrandmarkt werden.⁴⁴⁷ Schließlich stellte der Wegfall einer – zu keiner Zeit wirklich attraktiven – Systemalternative die (im nordwestlichen Kontinentaleuropa bis dahin dominante) wohlfahrtsstaatliche Entwicklungsvariante des Kapitalismus erstmals zur Disposition.

Das unrühmliche Ende des bürokratischen „Realsozialismus“ im Osten bewirkte im Westen einen Funktionsverlust und -wandel der Sozialpolitik: Hatte sie bislang die größten Härten, vielfältigen Leistungsdefizite und Schwächen des Kapitalismus (periodische Anfälligkeit für Konjunkturkrisen, Existenzunsicherheit, verbreitete Angst vor Arbeitslosigkeit, Armut und sozialem Abstieg) in der Systemkonkurrenz abgemildert, übertrug man ihr nunmehr die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit einzelner Wirtschaftsstandorte auf dem Weltmarkt. „Standort-“ statt „sozialer Sicherheit“ hieß der Schlachtruf, mit dem seither in sich verschärfenden Verteilungskämpfen zum Frontalangriff auf die existenziellen Interes-

444 Ebd., S. 149 f.

445 Vgl. ebd., S. 158 f.

446 Jens Borchert, Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates, a.a.O., S. 166

447 Vgl. Hans-Dieter Bamberg, Sozialstaat und soziale Gerechtigkeit, in: Peter Krahulec u.a. (Hrsg.), Der große Frieden und die kleinen Kriege. Jahrbuch des „Arbeitskreises Frieden in Forschung und Lehre an Fachhochschulen“, Münster 1993, S. 216

sen der Bevölkerungsmehrheit geblasen wurde. Hans Günter Hockerts betonte zwar die Unterschiede zwischen der Weimarer und der „Berliner Republik“, hob aber auch manche Übereinstimmung zwischen der aktuellen Situation und der Lage gegen Ende der 20er-/Anfang der 30er-Jahre hervor: „Das Kriterium der internationalen Konkurrenzfähigkeit beherrscht heute, da die Standortkonkurrenz gewissermaßen die Systemkonkurrenz abgelöst hat, die sozialpolitische Debatte so stark wie zuletzt um 1930.“⁴⁴⁸

Die deutsche Vereinigung erwies sich als historischer Testfall für den Sozialstaat und erbrachte einen überzeugenden Beweis für dessen Leistungsfähigkeit. Dies gilt vor allem für das Umlageverfahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung, welches kurz darauf mit Blick auf das Kapitaldeckungsprinzip der boomenden Börsen als von der Entwicklung überholt und nicht mehr zeitgemäß hingestellt wurde. „Die Integration der DDR-Sozialversicherung in das bundesrepublikanische System demonstrierte die besondere Fähigkeit umlagefinanzierter Pflichtsysteme, innerhalb einer kurzen Periode – nahezu aus dem Stand heraus – wie ein sozialpolitisches Hebewerk zu funktionieren.“⁴⁴⁹

Gleichwohl brachte die Vereinigung nicht nur den Liberalkonservatismus 1989/90 hierzulande wieder in die Offensive, sondern führte auch zu einer „Radikalisierung der Regierungspolitik“, gerade im Sozialbereich.⁴⁵⁰ Nun bekamen Marktelemente als Steuerungsinstrumente der wohlfahrtsstaatlichen Prozesse mehr Bedeutung, Leistungsgesetze wurden novelliert und Sozialleistungen stärker als bisher reduziert. Die bis dahin vor allem im Vergleich zur britischen Premierministerin Thatcher und zur Reagan-Administration eher maßvoll und zurückhaltend operierende CDU/CSU/FDP-Koalition ging nach ihrer Bestätigung in der Bundestagswahl am 2. Dezember 1990 stärker auf Konfrontationskurs zum modernen Wohlfahrtsstaat. Während sie die Staatsquote und den Schuldenstand durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik im Osten auf eine vorher nie erreichte Höhe trieb, stellte die Bundesregierung im Westen gewohnte Sozialstandards mit dem Hinweis auf die nötige Haushaltskonsolidierung teilweise in Frage. Der von allen bürokratischen Fesseln befreite Markt sei besser als die Politik in der Lage, das Wachstum der Wirtschaft und Wohlstand für alle zu gewährleisten, hieß es nun immer häufiger. Der arbeitende Mensch galt neoliberalen Kommentatoren nur noch als „Kostenfaktor auf zwei Beinen“, Sozialpolitik als „Luxus“, den sich selbst eine so wohlhabende Industrienation wie die Bundesrepublik nicht mehr leisten könne, und deren öffentliche Verwaltung als Hemmschuh für die Marktwirtschaft.

Erleichtert wurde der CDU/CSU/FDP-Koalition die Verwirklichung ihrer „Reformpläne“ durch SPD-Politiker, die in das allgemeine Wehklagen über die wachsende Ineffizienz, Unwirtschaftlichkeit und mangelnde Transparenz des Sozialstaates einstimmten. Dazu gehörte beispielsweise der Pforzheimer Oberbürgermeister Joachim Becker, welcher ein Buch „Der erschöpfte Sozialstaat“ veröffentlichte, das im Stammtischton verkündete, nun müsse endlich Schluss mit dem überbordenden Wohlfahrtsstaat sein: „Ein falsches Verständnis von Sozialpolitik hat eine Lawine sozialer Gefälligkeiten ausgelöst. Und der Staat wurde durch eine falsche Politik der Parteien zum Träger und Verantwortlichen für die Wohlfahrt und den Wohlstand unseres Landes. So ist es kein Wunder, daß in Zeiten des notwendigen Abbaus von Subventionen und sozialen Leistungen der Unmut der Bürger

448 Hans Günter Hockerts, Einführung, in: ders. (Hrsg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit*, a.a.O., S. 25

449 Diether Döring, *Sozialstaat*, a.a.O., S. 36

450 Siehe Hans-Dieter Bamberg, *Sozialstaat und soziale Gerechtigkeit*, a.a.O., S. 180

sich gegen alle Politiker richtet.⁴⁵¹ Dort fanden sich deutliche Fingerzeige auf die Hinwendung der SPD zum „aktivierenden Staat“, welcher seine Unterstützung von Hilfebedürftigen grundsätzlich an deren Bereitschaft zu einer Gegenleistung (in Form gemeinnütziger Arbeit) bindet: „Leistung ist ein tragender Pfeiler unserer gesellschaftlichen Solidargemeinschaft, Sozialhilfeempfang sollte daher auch aus pädagogischen und rehabilitativen (sic!) Motiven so weit wie möglich mit einer erbrachten Leistung verbunden werden.“⁴⁵² Schließlich forderte Becker die Umwandlung des Sozialstaates in einen Wohlfahrtsmarkt, der besser funktionieren, seine Kunden zur Kasse bitten und sich auf diese Weise „rechnen“ sollte: „Die sozialen Dienstleistungen in Deutschland müssen stärker marktorientiert, flexibler und mehr nutzungsorientiert werden. Die Finanzierung hat prinzipiell über Nutzungsentgelte zu erfolgen, die sich streng an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren haben.“⁴⁵³ Damit würde der Weg in eine Gebührengesellschaft beschritten, die heute den allgemeinen, die ökonomische Leistungsfähigkeit seiner Bürger zur Grundlage der Finanzierung öffentlicher Güter erhebenden Steuerstaat – genauso wie der Sozialstaat eine Errungenschaft der Moderne – zurückdrängen soll, wenn es nach Paul Nolte geht, der hierin eine Alternative zur radikalen Privatisierung sieht.⁴⁵⁴

Nach der Wiedervereinigung bürdete die liberal-konservative Bundestagsmehrheit den Sozialkassen gegen den Widerstand der parlamentarischen Opposition versicherungsfremde Leistungen in einer dreistelligen Milliardenhöhe auf. Als zuständiger Fachminister legte Norbert Blüm den Mitgliedern seiner CDU/CSU-Bundestagsfraktion gegen Mitte der 90er-Jahre ein 16-seitiges Papier mit dem Titel „Staatsquote und Sozialstaat. Der Beitrag der Sozialpolitik zur Konsolidierung der Staatsfinanzen in der Vergangenheit und bis zum Jahre 2000“ vor, das dokumentierte, in welchem Umfang die Kosten des Vereinigungsprozesses aus Mitteln der sozialen Sicherungssysteme finanziert wurden.⁴⁵⁵ Auf diese Weise vermied man seinerzeit – mit Ausnahme einer zweimaligen Erhöhung der Mineralöl- und der Versicherungssteuer sowie einer Anhebung der Erdgas-, der Tabak- und der Mehrwertsteuer – Steuererhöhungen für den „Aufbau Ost“, die der als „Kanzler der Einheit“ gefeierte Helmut Kohl rigoros ausgeschlossen hatte. Abgesehen vom Solidaritätszuschlag auf die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer handelte es sich ausschließlich um indirekte, Verbrauchs- bzw. Massensteuern, die sozial Benachteiligte härter trafen als materiell Privilegierte.

Einerseits flossen seit der Vereinigung immense Transferleistungen von West- nach Ostdeutschland. Andererseits wurde die dadurch für das Sozialsystem insgesamt gewachsene Belastung gemildert, indem man die Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung weiter vorantrieb. Heftig umstritten waren und sind die Auswirkungen der Regierungspolitik nach 1989/90: Darunter, wie die CDU/CSU/FDP-Koalition den Vereinigungsprozess organisierte und seine Folgen abfederte, litt laut Heiner

451 Joachim Becker, *Der erschöpfte Sozialstaat. Neue Wege zur sozialen Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main 1994, S. 15

452 Ebd., S. 60

453 Ebd., S. 144

454 Vgl. Paul Nolte, *Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik*, München 2004, S. 194 f.

455 Vgl. Der Beitrag der Sozialpolitik zur Konsolidierung der Staatsfinanzen. Eine Ausarbeitung von Bundesarbeitsminister Blüm für die Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU vom 31. August 1995, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 11/1995, S. 1405 ff.

Ganßmann die Akzeptanz der sozialen Sicherungssysteme.⁴⁵⁶ Steffen Mau vertritt hingegen die These, der Wohlfahrtsstaat habe durch die deutsche Einheit nicht nur enorme materielle Lasten schultern müssen, sondern auch einen zusätzlichen „Legitimationspuffer“ erhalten: „Das macht Reformvorhaben noch abhängiger davon, der Bevölkerung eine Zustimmung oder zumindest eine Hinnahmefähigkeit für Maßnahmen abzurufen, die möglicherweise ein Weniger an Sozialleistungen bedeuten.“⁴⁵⁷

Die (west)deutsche Linke wurde durch die Vereinigung von DDR und Bundesrepublik sowohl organisatorisch wie ideologisch geschwächt und hat sich, wenn man so will, vom Regierungslager bzw. von seinen Ratgebern in jener Phase des Umbruchs semantisch enteignet lassen: „Subsidiarität“, „Selbsthilfe“ und „Solidarität“ wurden binnen kürzester Zeit zu wirksamen Kampfbegriffen ihrer liberalkonservativen Gegner. Hier dürfte einer der wichtigsten Gründe dafür liegen, dass Maßnahmen einer neoliberalen Modernisierung in Medien und politischer Öffentlichkeit auf relativ wenig, noch dazu kaum organisierten und schlecht koordinierten Widerstand stießen.

Schon während der 1980er-Jahre erlebte das Subsidiaritätsprinzip eine Renaissance, die nicht auf konservative Regierungskreise beschränkt blieb. Vielmehr bemühten sich auch sozialdemokratische und grün-alternative Kräfte, den Sozialstaat unter dem Schlagwort einer „Neuen Subsidiarität“ durch gesellschaftliche Initiativen und Aktivitäten der Bürger/innen zu entlasten bzw. aus seinen zahlreichen Verpflichtungen zu entlassen.⁴⁵⁸ Den bürokratischen Großorganisationen stellte man nunmehr die „kleinen Netze“ als basisdemokratische Alternative gegenüber, wodurch mit den Gewerkschaften und den Wohlfahrtsverbänden ausgerechnet die mächtigsten Repräsentanten der abhängig Beschäftigten wie der sozial Benachteiligten geschwächt wurden.

„Selbsthilfe“ geriet einer „Allianz von Sozialromantikern und Sparkommissaren“ zum Ersatz anstatt zur Ergänzung der wohlfahrtsstaatlichen Hilfestellungen.⁴⁵⁹ Geschichtlich war die Selbsthilfe aus der Notwendigkeit erwachsen, beispielsweise die kümmerlichen Leistungen einer genossenschaftlichen Krankenkasse im Versicherungsfall durch eigene Mittel (z.B. aus der Bestellung eines Kartoffel- und Gemüsegartens) oder die Unterstützung von Verwandten zu ergänzen. Jürgen A.E. Meyer begründete damit, warum der Rekurs auf die Selbsthilfe bzw. der Glaube an die Leistungskraft der Familie gleich in dreifacher Weise anachronistisch, ja rückschrittlich und ein Stück Sozialabbau sei: „Einmal hat das Sozialversicherungssystem in allen seinen Zweigen die früher nur unvollkommen abgedeckten Risiken prinzipiell erfaßt – das ist ein Stück Teilhabe des Arbeiters am Anstieg des Lebensstandards der Gesellschaft im ganzen, vergleichbar dem Auto oder dem Farbfernsehgerät; zum zweiten ist die Inanspruchnahme des nunmehr dem Lebenszusammenhang nach endgültig zur Kleinfamilie geschrumpften Verbandes der Blutsverwandten prinzipiell illegitim, weil die Kinder mit den Eltern nicht mehr zusammenleben, einander also nichts mehr gewähren und nichts mehr voneinander haben, und zum dritten, weil es prinzipiell nichts

456 Vgl. Heiner Ganßmann, Der nationale Sozialstaat und die deutsch-deutsche Solidarität, in: PROKLA 89 (1992), S. 643

457 Steffen Mau, Zwischen Moralität und Eigeninteresse. Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in internationaler Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 34-35/1998, S. 36

458 Vgl. Rolf G. Heinze (Hrsg.), Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?, Opladen 1986

459 Siehe Armin Tschoepe, Neue Subsidiarität?, in: Johannes Münder/Dieter Kreft (Hrsg.), Subsidiarität heute, Münster 1990, S. 67

mehr gibt, worauf man den Arbeiter oder Angestellten neben seiner Erwerbstätigkeit verweisen könnte.“⁴⁶⁰

Man warf den Unionsparteien und der von ihnen geführten Bundesregierung vor, sich zu Unrecht auf das Subsidiaritätsprinzip zu berufen oder es sogar zu pervertieren. Friedrich Krotz nannte als Beispiele dafür die Abwälzung der durch Dauerarbeitslosigkeit entstehenden Folgekosten auf die Sozialhilfeeats der Länder und Kommunen, vielfältige Versorgungslücken, die besonders ältere, kranke, behinderte und Menschen mit psychosozialen bzw. Drogenproblemen betrafen, hauptsächlich aber den völlig unzureichenden Schutz der Frauen in Familien, die mit immer neuen Aufgaben überlastet und dabei allein gelassen würden: „Denn es werden hier nicht die Individuen, die kleineren sozialen Einheiten geschützt, sondern sie werden im Gegenteil dazu gezwungen, sich der Priorität der ökonomischen Entwicklung zu unterwerfen und zusätzlich noch die daraus resultierenden Probleme zu lösen – und zwar in einer durch den Staat bestimmten Art.“⁴⁶¹

Formen organisierter Selbsthilfe stellen kein Substitut, sondern unter gewissen Voraussetzungen eine vernünftige Erweiterung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements dar. „Sozialpolitik jenseits von Markt und Staat ist nur dann eine ernstzunehmende gesellschaftspolitische Alternative, wenn sie nicht einfach als billige sozialstaatliche Entlastungsstrategie angesichts der knappen Kassen angesehen wird und wenn an sie der Maßstab einer *Weiterentwicklung* der Sozialpolitik in Richtung Verantwortlichkeit und Bedürfnisgerechtigkeit angelegt wird.“⁴⁶²

Auch die Forderung nach einem „Umbau des Sozialstaates“, von grün-alternativen Theoretikern mit Blick auf eine allgemeine Grundsicherung ins Gespräch gebracht,⁴⁶³ griff der Neokonservatismus auf. Ulf Fink, langjähriger CDA-Bundesvorsitzender, war einer der Spitzenfunktionäre seiner Partei, die den „Umbau“-Begriff mit konservativen Inhalten zu füllen suchten. „Es gehört“, schrieb Fink nach der DDR-„Wende“ im Herbst 1989, „zur Strategie einer vorausblickenden Umbau-Politik und besonders zur Politik einer Bestandssicherung der *großen* sozialen Netze, den menschlichen Zusammenhang im kleinen Alltagsnetz zu stärken und einer hierauf gerichteten Politik besondere Aufmerksamkeit und eine zunehmende Bedeutung beizumessen.“⁴⁶⁴

Schließlich gab das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung unter dem Titel „Nationale Solidarität mit den Menschen in der DDR“ 1990 eine schwarz-rot-goldene umrandete Broschüre heraus, die das folgende Versprechen von Helmut Kohl enthielt: „Unser soziales Netz bleibt dichtgeknüpft. Kein Rentner, kein Kranker, kein Arbeitsloser, kein Kriegsoffer, kein Sozialhilfeempfänger braucht Leistungskürzungen zu befürchten.“⁴⁶⁵ Trotzdem drang zum Jahreswechsel 1992/93 ein „*Sparkonzept*“ an die Öffentlichkeit, das

460 Jürgen A.E. Meyer, Die Umkehr des Sozialstaatsbegriffs, in: Charlotte Nieß-Mache/Joachim Schwammhorn (Hrsg.), *Demontage des Sozialstaats*, a.a.O., S. 32

461 Friedrich Krotz, *Zwischen Ahlen und Wahlen*, a.a.O., S. 25

462 Norbert Wohlfahrt, Sozialpolitik jenseits von Markt und Staat – Voraussetzungen und Entwicklungsperspektive einer gesellschaftspolitischen Alternative, in: Helmut Breikopf/Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), *Sozialpolitik jenseits von Markt und Staat? – Beiträge zur Analyse der Entwicklung einer gesellschaftspolitischen Alternative*, Bielefeld 1990, S. 7 (Hervorh. im Original)

463 Vgl. dazu den Sammelband von Michael Opielka/Ilona Ostner (Hrsg.), *Umbau des Sozialstaats*, Essen 1987

464 Ulf Fink, *Die neue Kultur des Helfens. Nicht Abbau, sondern Umbau des Sozialstaats*, München/Zürich 1990, S. 33 (Hervorh. im Original)

465 Helmut Kohl, Erklärung der Bundesregierung, abgegeben am 15. Februar 1990, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Nationale Solidarität mit den Menschen in der DDR*, Bonn 1990, S. 25

„Solidarpakt“ hieß und die Herstellung der inneren Einheit auf eine solide Finanzgrundlage stellen sollte, aber gleichzeitig drastische Einschnitte für zahlreiche Bevölkerungsgruppen, vor allem Flüchtlinge, Sozialhilfeempfänger/innen und Arbeitslose, mit sich brachte. „Noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik wurde ein härteres Ausgrenzungsprogramm verhandelt als in diesem Pakt der Solidarität, dessen euphemistische Namensgebung leicht an George Orwells ‚1984‘ erinnern kann: die Sprache als Mittel der Kaschierung von Wirklichkeiten.“⁴⁶⁶

Unter fälschlicher Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip zog sich die CDU/CSU/FDP-Koalition immer mehr aus der sozialen Verantwortung des Zentralstaates zurück und überließ die Lösung der Probleme den überforderten Kommunen und intermediären Instanzen. Nach der Bundestagswahl vom 16. Oktober 1994 unterbreiteten Arbeitgeberverbände und führende Politiker des Regierungslagers fast täglich Vorschläge zur weiteren Reduzierung von Sozialleistungen. Darauf reagierten der Rat der EKD und die Deutsche Bischofskonferenz einen Monat später mit der Erklärung „Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland“. Sie sollte die Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozess über ein gemeinsames Wort beider christlicher Kirchen bilden, stellte die soziale Gerechtigkeit als einen Grundwert heraus und machte Folgendes deutlich: „Subsidiarität meint nicht das Abschieben von Lasten auf Familien, Nachbarschaften und einzelne, sondern eine Übertragung von sozialen Aufgaben und eine Unterstützung durch das Gemeinwesen mit dem Ziel, diese Aufgaben wahrnehmen zu können.“⁴⁶⁷ Man beschwor die „Gefahr einer gesellschaftlichen Spaltung“ und forderte die Vollendung der inneren Einheit Deutschlands durch „gelebte Solidarität“, die mehr Verständnis für die jeweiligen Lebenserfahrungen und -lagen erfordere.⁴⁶⁸

Wiederholt wurde die Forderung nach Selbsthilfe der Betroffenen missbraucht, um Leistungsdefizite der staatlichen Sozialpolitik zu kaschieren und mehr schlecht als recht zu kompensieren. Misstrauen gegenüber dieser Formel war angebracht, weil sich hinter dem „Prinzip der Selbsthilfe des Armen“ schon zu Beginn der traditionellen Armenpflege die Arbeitspflicht für Hilfebedürftige verbarg.⁴⁶⁹ Die sozialdemokratische Monatszeitschrift *Vorwärts* überschrieb denn auch einen sehr kritischen Artikel zur Ehrenamtlichkeit im Sommer 1997 treffend: „Der Sozialstaat geht, die Freiwilligen kommen“. Darin hieß es, auf die durch immer mehr und drastischere „Sparmaßnahmen“ der CDU/CSU/FDP-Koalition geschaffene Problemsituation sowie die Alternativvorschläge der SPD bezogen: „Der Staat darf Freiwillige nicht als billige Arbeitskräfte, als Ausputzer der sozialen Demontage, benutzen.“⁴⁷⁰

Nicht zum ersten Mal wurde über das Thema „Ehrenamt“ diskutiert. Jürgen Blandow wies jedoch darauf hin, dass es sich bei der breit angelegten Kampagne unter Schlagworten wie „Gemeinsinn“, „Bürgerarbeit“ oder „freiwilliges Engagement“, die solche Tätigkeiten instrumentalisieren, um etwas gänzlich Neues im Verhältnis von Staat und Gesellschaft

466 Ulrich Schneider, *Solidarpakt gegen die Schwachen*, a.a.O., S. 14

467 Kirchenamt der Evangelischen Kirche/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, *Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen*, in: Frank von Auer/Franz Segbers (Hrsg.), *Markt und Menschlichkeit. Kirchliche und gewerkschaftliche Beiträge zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft*, Reinbek bei Hamburg 1995, S. 60

468 Siehe ebd., S. 27

469 Vgl. Eckart Reidegeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland*, a.a.O., S. 62

470 *Der Sozialstaat geht, die Freiwilligen kommen*, in: *Vorwärts* 7-8/1997, S. 17

handle: „Hatte der aufgeklärte absolute Staat zunächst einzelne honorige Bürger durch die Beamtung mit einem Ehrenamt zur Mitarbeit aufgefordert, sich dann später darauf beschränkt, die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement durch das Vereinsrecht zu setzen und zu kontrollieren, schließlich die Menschen je nach Konjunktur mal mehr, mal weniger zu sozialen Ehrenämtern zu überreden versucht, so tritt er nunmehr nur noch als scheinbar strikt neutraler Organisator eines Gesamtinteresses auf. Die Obrigkeit setzt die Bürgergesellschaft ein, um sich ihrer zu bedienen.“⁴⁷¹

Durch eine Skandalisierung des Leistungsmissbrauchs und Dramatisierung anstehender Probleme (drohender „Kollaps“ der Renten- und Krankenversicherung aufgrund des vielfach prognostizierten Rückgangs der Erwerbsbevölkerung) wurde ein Klima erzeugt, in dem – zum Teil einschneidende – Kürzungen für Millionen Menschen lebenswichtiger Sozialleistungen leichter durchsetzbar waren. Liberalkonservative Politiker/innen und Publizist(inn)en nahmen den Sozialstaat argumentativ in die Zange: von der Einnahmen- wie von der Ausgabenseite. Sie geißelten einerseits die steigende Höhe der Lohn(neben)kosten als Hemmschuh für die „eigene“ Volkswirtschaft, durch den diese auf dem Weltmarkt immer mehr zurückfalle, und rügten andererseits den steigenden Missbrauch sozialer Leistungen (erst durch Asylbewerber/innen, später auch durch *deutsche* Leistungsbezieher). In der Diskussion über die künftige „Vergreisung“ Deutschlands, damit einhergehende Probleme für die Gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie den im Falle ausbleibender „Reformen“ prognostizierten „Krieg der Generationen“ wurden beide Argumentationsstränge zusammengeführt, also Kosten *und* Leistungen des Wohlfahrtsstaates gleichermaßen ins Visier genommen.

Wolfgang Schäuble, damals Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, sprach von einer „Hypertrophie des Sozialstaates“, die aufgrund hoher Wachstumsraten der Wirtschaft lange kaum als Problem empfunden worden sei, jetzt aber nicht nur Finanzierungsschwierigkeiten bereite: „Ich bin fest davon überzeugt, daß eine Vielzahl unserer Sozialleistungen auch eine demotivierende und damit zukunftsfeindliche Wirkung haben.“⁴⁷² Da war zudem von „sozialer Vollkasko mentalität“, bloßem „Besitzstandsdenken“ und verbreiteter „Risikoscheu“ die Rede, denen man entgegentreten müsse. Schäuble beklagte eine „Transformation der Sozialpolitik von der individuellen Risikoabsicherung zum Krankenlager gesellschaftlicher Modernisierung“, wodurch Sozialpolitik „immer mehr zu einer Art allgemeiner Ausgleichs- und Gesellschaftspolitik mutiert (sei; *Ch.B.*), die als institutionelle Vorkehrung für die Herstellung von Gleichheit auf immer breiterer Basis kollektive Leistungen bereitstellt und zumißt.“⁴⁷³ Für den notwendigen „Umbau“ des Wohlfahrtsstaates nannte Schäuble nicht allein ökonomische bzw. finanzielle Gründe: „Auch ohne knappe Kassen wäre es erforderlich, die vom Staat ausgeschütteten Sozialleistungen vor allem mit Blick darauf zu prüfen, wieweit sie geeignet sind, die Menschen wieder in die Lage zu versetzen, selbst für ihren Lebensunterhalt zu sorgen.“⁴⁷⁴

Der damalige Bundespräsident Roman Herzog benutzte in seiner berühmt-berüchtigten „Ruck“-Rede am 26. April 1997 die Metapher von einem „großen, globalen Rennen“, das begonnen habe und eine „Aufholjagd“ der als schwerfällig, satt und behäbig dargestellten

471 Volker Blandow, Vom Bürgeramt zur Bürgerpflicht. Ein Essay zu den jüngeren Ehrenamtsdebatten im Sozialbereich, in: Widersprüche 67 (1998), S. 118 f.

472 Wolfgang Schäuble, Und der Zukunft zugewandt, Berlin 1994, S. 107

473 Siehe ebd., S. 122

474 Ebd., S. 107

Deutschen nötig mache. Erforderlich war aus dieser Sicht eine härtere Gangart gegenüber Leistungsunwilligen und Langzeitarbeitslosen. Herzog, der sich als Mahner und Warner verstand, aber immer mehr zum Sprachrohr neoliberaler Heilslehren wurde, wie sie etwa die Bertelsmann Stiftung propagierte, mit der er kooperierte, beklagte in Übereinstimmung mit den Mainstream-Medien einen „Reformstau“, der baldmöglichst aufgelöst werden müsse, um Deutschlands Weltmarktstellung nachhaltig zu stärken: „Uns fehlt der Schwung zur Erneuerung, die Bereitschaft, Risiken einzugehen, eingefahrene Wege zu verlassen, Neues zu wagen.“⁴⁷⁵ Bei seinem Appell zu mehr Wagemut und Tatkraft ließ Herzog aber jegliche historische Sensibilität vermissen, die ein gutes Staatsoberhaupt auszeichnet: Zweimal war im 20. Jahrhundert nicht nur ein mentaler, sondern auch ein militärischer „Ruck“ durch Deutschland gegangen, und die Welt danach nicht wiederzuerkennen gewesen ...

Über die Art und Weise, wie man den Wohlfahrtsstaat reformieren sollte, wurde nicht nur auf höchster Ebene diskutiert. Mit dem zentralen geriet vielmehr auch der kommunale Sozialstaat seit den frühen 1990er-Jahren in eine tiefe (Finanz-)Krise. Die wiederholte Senkung von Entgeltersatzleistungen, die schrittweise Verschärfung gesetzlicher Anspruchsvoraussetzungen sowie die Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und die Kürzung des Krankengeldes mussten teils auf der lokalen Ebene kompensiert werden. Mehrfach scheiterten Vorstöße der CDU/CSU/FDP-Koalition, die Dauer des Bezugs der Arbeitslosenhilfe zu begrenzen, nur am Widerstand des SPD-dominierten Bundesrates. Wo immer möglich, delegierte man die politisch-fiskalische Zuständigkeit für das gesellschaftliche Kardinalproblem auf kreisfreie Städte und Landkreise, also die unterste Ebene des föderalen Systems. „Das Ergebnis ist eine Kommunalisierung von Arbeitslosigkeit und Armut. Alleingelassen mit den wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser Politik, erweist sich allerdings der örtliche Sozialstaat als strukturell überfordert, angemessene Lösungen zu entwickeln.“⁴⁷⁶

Auf dieser Ebene formierten sich denn auch Armutskonferenzen, Soziale Offensiven, Foren zur Arbeitsmarktpolitik usw., deren Rolle von Walter Hanesch sehr positiv beurteilt wurde: „Auch wenn durch solche Bündnisse und Aktionsformen das politische Machtgefüge vor Ort nur in sehr engen Grenzen verschoben werden kann, können sie doch dazu beitragen, den bisher dominierenden Kreis von Akteuren in der lokalen Politikarena zu erweitern und einen politischen Handlungsdruck zugunsten des Konzepts der sozialen Stadt zu erzeugen.“⁴⁷⁷ Organisationsstrukturen und Inhalte der lokalen Netzwerke waren vielgestaltig bzw. buntscheckig, wie Roland Roth schrieb: „Meist spielen professionelle Akteure aus der Armutsberichterstattung und den freien Trägern, aus Politik, Verbänden und Verwaltungen eine große Rolle, aber gelegentlich geben auch Betroffeneninitiativen den Ton an. Kommunale Bündnisse bilden jedenfalls ein Unterstützungsnetzwerk, das den öffentlichen Protest von Obdachlosen, Arbeitslosen und armen Bevölkerungsgruppen erleichtert.“⁴⁷⁸ Rudolph Bauer sprach in demselben Zusammenhang von einem „Strukturwandel der Wi-

475 Roman Herzog, Aufbruch ins 21. Jahrhundert. „Berliner Rede“ vom 26. April 1997, in: Manfred Bissinger (Hrsg.), Stimmen gegen den Stillstand, a.a.O., S. 15

476 Walter Hanesch, Krise der Erwerbsarbeit – Abschied vom Sozialstaat?, in: Wolfgang Gessenharter/Helmut Fröchling (Hrsg.), Rechtsextremismus und Neue Rechte in Deutschland. Neuvermessung eines politisch-ideologischen Raumes?, Opladen 1998, S. 182

477 Ders., Konzeption, Krise und Optionen der sozialen Stadt, in: Walter Hanesch (Hrsg.), Überlebt die soziale Stadt?, a.a.O., S. 51

478 Roland Roth, Die Rückkehr des Sozialen. Neue soziale Bewegungen, poor people's movements und der Kampf um soziale Bürgerrechte, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2/1997, S. 43

derstandsformen“, welcher sich bei unterprivilegierten Gruppen vollziehe: „weg von den offenen Protesten und kollektiven Aktionen Sozialer Bewegungen hin zu den individualistischen ‚Listen der Ohnmacht‘.“⁴⁷⁹ Mochte sich der Widerstand in den urbanen Armutsquartieren auch „von der Ebene kollektiver Demonstration auf die Ebene individueller Subversion“ verschoben haben, so blieb die Aufgabe seiner Zuspitzung durch Zusammenführung der unterschiedlichen Protestformen doch bestehen.

Elisabeth Horstkötter stellte damals die Frage, ob nur ein harmloser Umbau oder der Anfang vom Ende des Sozialstaates gekommen sei, und beantwortete sie wie folgt: Mit der „Sparpolitik“ unter Helmut Kohl habe die soziale Demontage ein Ausmaß erreicht, das mit dem Begriff „Sozialabbau“ nicht mehr exakt zu beschreiben sei. „Mittlerweile stehen wir am Beginn einer Systemveränderung von oben, die grundlegende sozialstaatliche Errungenschaften und Verpflichtungen in Frage und den Grundwert der sozialen Gerechtigkeit als konstitutives Element der bundesrepublikanischen Gesellschaft zur Disposition stellt.“⁴⁸⁰

Lang ist die Liste der Maßnahmen, mit denen die CDU/CSU/FDP-Koalition während der 90er-Jahre in Leistungsgesetze eingriff. Entsprechende Leitlinien für die liberal-konservative Umstrukturierung des Sozialstaates enthielten das *Föderale Konsolidierungsprogramm*, das *Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm* sowie das *Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung* der Bundesregierung. Am 22. Oktober 1993 verabschiedete der Bundestag zwei Gesetze „zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms“. Sie markierten mit zahlreichen Kürzungen von Sozialleistungen und einer Rücknahme von nach 1989/90 entwickelten Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht bloß „die Auflösung des Konsenses zur sozialverträglichen Gestaltung der deutschen Vereinigung“,⁴⁸¹ sondern auch die Aufkündigung der *wohlfahrtsstaatlichen* zugunsten einer *Fürsorgeorientierung* auf Seiten des Liberalkonservatismus. Aufgrund ihrer Mehrheit im Bundesrat, die sie am 21. April 1991 gewonnen hatte und teilweise recht geschickt als Vetomacht einsetzte, konnte die SPD bei den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses im Dezember 1993 zwar verhindern, dass die *originäre* Arbeitslosenhilfe gestrichen und die Bezugsdauer der *Anschluss-Arbeitslosenhilfe* auf maximal 2 Jahre befristet wurde. Erstere wurde ab 1. Januar 1994 aber nur noch höchstens 12 Monate lang gezahlt. Bei der Sozialhilfe wurde die jährliche Erhöhung nur begrenzt und nicht ganz ausgesetzt.

Noch erheblich gravierender war das *Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung*, dessen praktische Umsetzung im *Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz*, im *Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz* und im *Beitragsentlastungsgesetz* vom 25. September 1996 gipfelte. Neben einer Vielzahl kleinerer Verschlechterungen (für Arbeitnehmer/innen), von denen hier nur die Verringerung der rentensteigernd wirkenden Zeiten einer schulischen und beruflichen Ausbildung von maximal 7 auf 3 Jahre, die Begrenzung der Sozialauswahl bei Kündigungen in Großbetrieben auf drei Kriterien (Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Unterhaltspflichten) und die Beschränkung der

479 Siehe Rudolph Bauer, Die Schwächen der Starken sind die Stärken der Schwachen. Bodenfunde bei den Ausgrabungen der Zukunft in den Quartieren der Armut, in: Hanfried Scherer/Irmgard Sahler (Hrsg.), *Einstürzende Sozialstaaten. Argumente gegen den Sozialabbau*, Wiesbaden 1998, S. 72. „Listen der Ohnmacht“ lautet der Titel eines 1981 in der Europäischen Verlagsanstalt von Bettina Heintz und Claudia Honegger herausgegebenen Buches zur Sozialgeschichte weiblicher Widerstandsformen.

480 Elisabeth Horstkötter, *Umbau oder Anfang vom Ende des Sozialstaats?*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8/1993, S. 926

481 Siehe Hubert Heinelt/Michael Weck, *Arbeitsmarktpolitik*, a.a.O., S. 164

Übernahme von Kosten für den Zahnersatz durch die gesetzlichen Krankenkassen auf vor dem 1. Januar 1979 geborene Versicherte genannt seien, gab es zwei größere Veränderungen: Durch die Anhebung des Kleinbetriebsschwellenwertes (§ 23 Abs. 1 KSchG) wurde der Kündigungsschutz eingeschränkt. Er galt statt in Betrieben ab fünf nunmehr erst in solchen ab zehn Beschäftigten. Zudem senkte man die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (von 100 auf 80 Prozent des Bruttoverdienstes), außer wenn Arbeitnehmer/innen auf je einen Urlaubstag für die volle Entgeltfortzahlung an fünf Krankheitstagen verzichteten, und das nach 6 Wochen fällige Krankengeld (von 80 auf 70 Prozent des Bruttoverdienstes). Dass die schwarz-gelbe Bundesregierung, unterstützt von Arbeitgeberverbänden sowie unternehmernaher Wissenschaft und Publizistik, gerade an solch für die Gewerkschaften heiklen Punkten den Konflikt suchte, war Ausdruck eines falschen Gefühls der Stärke,⁴⁸² zeugte aber auch von einer geringen Sensibilität für die Traditionsbestände der Sozialkultur in Deutschland. Hans-Hermann Hartwich sah in dieser Attacke auf eine „Kernzone sozialstaatlicher Leistungsgewährung“ mehr als eine untaugliche Maßnahme zur Verbesserung der „Standortbedingungen“ für das Kapital: „Sie ist ein ernstes Anzeichen für die Erosion einst gefestigter und anerkannter sozialpolitischer Grund-Standards in Deutschland.“⁴⁸³

Der moderne Sozialstaat war von der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung hart erkämpft worden. Durch die Generaloffensive des Unternehmerlagers und die liberal-konservative „Reformpolitik“ der Bundesregierung gerieten auch die von Selbsthilfegruppen, Alternativbewegung und Bürgerinitiativen auf dem sozialpolitischen Feld errungenen Fortschritte in Gefahr. Roland Roth, Hochschullehrer an der FH Magdeburg, schrieb im Frühjahr 1997: „Wir erleben faktisch einen parallelen und eng miteinander verknüpften Angriff auf die Errungenschaften der ‚alten‘ sozialen Bewegung, die den Kern des keynesianischen Wohlfahrtsstaats geprägt hatten, und die jüngeren institutionellen Erfolge der neuen sozialen Bewegungen.“⁴⁸⁴ Schon aus diesem Grund erschien eine Kooperation der Neuen Sozialen Bewegungen mit den Gewerkschaften nötig, aber auch möglich. Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und Kirchen schlossen ein Aktionsbündnis, das sich am 7./8. Mai 1996 in Köln zum „Sozialgipfel“ traf.⁴⁸⁵ Arbeitsniederlegungen, (Groß-)Demonstrationen, Kundgebungen und andere Protestaktionen der Beschäftigten unterschiedlicher Branchen ermöglichten es damals den Gewerkschaften – wenn auch bei schmerzlichen Konzessionen an anderer Stelle –, die Umsetzung der Gesetzesbestimmungen im Tarifvertragsbereich weitestgehend zu verhindern.⁴⁸⁶

482 Dass die Regierungsparteien bei der nächsten Bundestagswahl ihre Mandatsmehrheit einbüßten, lag nicht zuletzt an dieser Fehleinschätzung. Der sozialliberale FDP-Parlamentarier Burkhard Hirsch sprach bereits vor der entscheidenden Abstimmung im Bundestag mit Blick auf seine Partei und die Union von einem fatalen „Fehler, für den wir bezahlen werden“ (zit. nach: Helmut Lölhöffel, Zwei Mehrheiten – eine richtige und eine falsche, in: FR v. 14.9.1996), was 2 Jahre später auch geschah.

483 Hans-Hermann Hartwich, Die Lohnfortzahlung, der Sozialstaat und die Zukunft des Tarifvertrages, in: Gegenwartskunde 4/1996, S. 454

484 Roland Roth, Die Rückkehr des Sozialen, a.a.O., S. 38

485 Vgl. Sozialgipfel '96: Sozialstaat braucht Zukunft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5/1996, S. 331 ff.; Sozialstaats-Charta für Deutschland. Aktionsbündnis Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 6/1996, S. 2 ff.; Christian Hülsmeier, Ein neues Bündnis für den Sozialstaat. Der Kölner „Sozialgipfel '96“ als Alternative zu „Kapitalismus pur“, in: Soziale Sicherheit 7/1996, S. 241 ff.

486 Vgl. dazu: Reinhard Bispinck, Sozialabbau und tarifpolitische Gegenwehr. Das Beispiel der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, in: Soziale Sicherheit 10/1997, S. 335 ff.

Durch eine Doppelstrategie suchte die CDU/CSU/FDP-Koalition dem Sozial(versicherungs)staat seinen Resonanzboden zu entziehen: Sie senkte das Leistungsniveau aller Versicherungszweige, vor allem der Gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, was den Versicherungskonzernen und Privatkassen viele Besserverdienende in die Arme trieb. So wurde das finanzielle Fundament des von Beiträgen abhängigen Sicherungssystems untergraben und die nächste „Sparrunde“ vorprogrammiert. Ergänzend verstärkte die Bundesregierung den Druck auf Arbeitslose und Sozialhilfebezieher/innen, damit diese auch schlechter bezahlte und tarifrechtlich ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse akzeptierten, was wiederum die Einnahmen der Sozialversicherungen verringerte. Gleichwohl wurde der Sozialstaat nicht nur zum Auslöser jener Beschäftigungskrise erklärt, deren Hauptleidtragender er in Wirklichkeit war, vielmehr auch zum Sündenbock für die verfehlte Regierungspolitik gemacht.

Leistungskürzungen bei Arbeitslosen, Armen und sozial Bedürftigen waren nicht bloß moralisch verwerflich, bedeuteten vielmehr auch einen Verlust an Massenkaukraft und erschwerten so die wirtschaftliche Erholung des Landes zusätzlich. Die verteilungspolitische Schieflage des liberal-konservativen Regierungskurses zeigte sich daran, dass die Koalition schon unmittelbar nach ihrer Bestätigung in der Bundestagswahl am 6. März 1983 eine Senkung der Vermögensteuer realisierte und diese nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995, das ihr mit dem sog. Halbteilungsgrundsatz, von Paul Kirchhof hineingebracht, dafür einen geeigneten Aufhänger bot,⁴⁸⁷ seit dem Veranlagungsjahr 1997 gar nicht mehr erhob.

Wenn sie nicht von einer bewussten Irreführung begleitet war, lässt sich die liberal-konservative Regierungspolitik als „paradoxe Intervention“ charakterisieren. Man gab vor, den Sozialstaat in seiner Substanz bewahren zu wollen, indem man ihn schrittweise abbauete, und behauptete gleichzeitig, die Kernaufgabe der sozialen Sicherung in Notlagen ernst zu nehmen. Helmut Kohl sagte z.B. vor baden-württembergischen Unternehmern in Karlsruhe am 12. Mai 1998: „Es ist nicht Sinn des Sozialstaates, Leute zu unterhalten, die gesund sind und sich helfen können. Wir müssen staatliche Hilfe wieder stärker auf die wirklich Bedürftigen konzentrieren.“⁴⁸⁸ Damit wurde dem bürgerlichen Publikum suggeriert, ein Großteil der bisherigen Empfänger/innen sozialer Transferleistungen komme eigentlich ohne Anspruchsberechtigung in deren Genuss, was Dieter Grunow als „nicht hinreichend begründete und belegte Behauptung der Ineffektivität des Verteilungssystems“ zurückweist.⁴⁸⁹ Kohl und sein Amtsnachfolger Gerhard Schröder, bei dem uns das Argumentationsmuster erneut begegnen wird, handelten ihm außerdem permanent zuwider, weil sie Leistungskürzungen besonders frühzeitig und massiv dort vornahmen, wo sie die schwächsten Bevölkerungsgruppen trafen: Arbeitslose, Alte, Kranke, Behinderte und Ausländer/innen. „Gespart“ wurde auch und gerade bei den Ärmsten der Armen: So senkte das am 1. November 1993 in Kraft getretene *Asylbewerberleistungsgesetz* die Unterstützungssätze für Flüchtlinge unter das Sozialhilfeniveau und verwies diese teilweise (von einem kleinen Taschengeld

487 Vgl. Hans Dietrich von Loeffelholz, Perspektiven und Optionen der Vermögensbesteuerung in Deutschland, in: Achim Truger (Hrsg.), Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland. Eine Zwischenbilanz, Marburg 2001, S. 229

488 Helmut Kohl, Gute Tradition der Sozialpartnerschaft – Grundlage für Wohlstand und Stabilität. Rede des Bundeskanzlers, gehalten anlässlich des Unternehmertages der Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände am 12. Mai 1998 in Karlsruhe, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 54/1998, S. 700

489 Siehe Dieter Grunow, Modernisierung des Sozialstaates?, a.a.O., S. 88

abgesehen) auf Sachleistungen, was mit der Notwendigkeit begründet wurde, die „materiellen Zuwanderungsanreize“ für potenzielle Migrant(inn)en zu verringern.

Was regierungsseitig als „Sparpolitik“ deklariert und von weiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert wurde, weil sie noch einen relativ hohen Lebensstandard genossen, senkte die Kosten der Versorgung (etwa im als zu teuer geltenden deutschen Gesundheitssystem) gar nicht, verlagerte sie vielmehr nur von der Solidargemeinschaft auf die Leistungsempfänger/innen. Hier setzte die öffentlich und medial das sozialpolitische Klima immer mehr dominierende Standortdebatte ein. „Vorrangig ging es darum, ob die Kosten des Sozialstaates nicht den Wirtschaftsstandort Deutschland in der sich verschärfenden internationalen Konkurrenzsituation mit ungebührlichen Nachteilen befrachteten.“⁴⁹⁰

Die von der CDU/CSU/FDP-Koalition eingeleiteten „Sparmaßnahmen“ wirkten teilweise sogar im Sinne ihrer Befürworter kontraproduktiv. So führten die Abschaffung des Schlechtwettergeldes und sein Ersatz durch ein Winterausfallgeld zu höheren Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit, weil die Baufirmen nach der gesetzlichen Neuregelung einem Teil ihrer Belegschaft beim ersten deutlichen Kälteeinbruch kündigten, um die betroffenen Arbeitnehmer im nächsten Frühjahr wieder einzustellen. Zwischenzeitlich erhielten sie Arbeitslosengeld bzw. -hilfe. Hier pauschal von „Politikversagen“ zu sprechen, wie dies Heinz Lampert tut,⁴⁹¹ greift jedoch deshalb zu kurz, weil man damit verdeckt, dass es sich teilweise schlicht um eine *unternehmerfreundliche*, d.h. reine *Klientel*politik von CDU/CSU und FDP handelte.

1998 ging es den meisten Unternehmern besser und den meisten Arbeitnehmer(inne)n schlechter als 1982. Deren reale Nettoeinkommen waren im Durchschnitt leicht gesunken, und es war den Gewerkschaften bzw. ihrer Kampfkraft zu verdanken, dass keine stärkere Einkommensspreizung wie in Großbritannien und den USA feststellbar war.⁴⁹² Durch die Deregulierung des Arbeitsmarktes und die Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse hatten sich auch die Rahmenbedingungen verändert, unter denen die Gewerkschaften und die Wirtschaftsverbände ihre Beziehungen zueinander gestalteten. Während der „Kohl-Ära“ wurde das Klima zwischen Kapital und Arbeit deutlich schlechter, was nicht verwunderte, weil die abhängig Beschäftigten unter erheblichem Druck standen und teilweise ihre Entrechtung beklagten: „Insbesondere in den Dienstleistungs- und Sozialberufen wurden alle Formen befristeter, ungesicherter, sozialversicherungsfreier oder sonstwie deregulierter Arbeitsverhältnisse zu skandalösen, aber normalen Erscheinungen. Phänomene wie die Scheinselbstständigkeit oder die geringfügige Beschäftigung riefen Erinnerungen an den Frühkapitalismus wach und rechtfertigten so alte Begriffe wie ‚Ausbeutung‘ zu deren Charakterisierung.“⁴⁹³

Die sozialen Probleme nahmen selbst im wirtschaftlichen Aufschwung, den die CDU/CSU/FDP-Koalition als Erfolg für sich reklamierte, weiter zu: Suppenküchen, Essenstafeln für Obdachlose und Kleiderkammern hatten erheblichen Zulauf. Im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 zog Heinz Niedrig denn auch eine vernichtende Bilanz der „Kohl-Ära“, die 16 Jahre zuvor mit dem Versprechen einer „geistig-moralischen Erneuerung“ und der Parole „Mut zur Zukunft“ begonnen hatte: „Noch nie waren die Schlangen Hilfsesu-

490 Gabriele Metzler, *Der deutsche Sozialstaat*, a.a.O., S. 199 f.

491 Siehe Heinz Lampert, *Krise und Reform des Sozialstaates*, a.a.O., S. 81

492 Vgl. Arne Heise, *Bilanz der Kohl-Ära: Arbeit und Beschäftigung*, in: Klaus-Jürgen Scherer/Heinrich Tiemann (Hrsg.), *Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Bilanz einer erstarteten Politik – Wege zum Aufbruch – sozialdemokratische Perspektiven*, Marburg 1998, S. 33

493 Rainer Berger, *Der Umbau des Sozialstaates. Ansichten von Parteien und Wohlfahrtsverbänden zur Modernisierung des Staates*, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 237

chender vor den Sozialämtern so lang und die Belastung ihrer Mitarbeiter so unbeschreiblich groß wie heute, noch nie waren so viele Kinder und Jugendliche in unserem Land arm wie heute, noch nie lebten so viele Bürger wie heute in der Subkultur Armut, und noch nie hatten so viele Menschen keine Hoffnung, keine Perspektiven, keine Visionen und keinen Glauben an die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft und an eine problemlösende Politik.⁴⁹⁴

4.4 Die liberalkonservative Transformation des Sozialstaates und ihre Legitimation auf einzelnen Politikfeldern

Unter dem konservativen Bundeskanzler Helmut Kohl beschränkte sich die Sozialpolitik weder auf „Sparmaßnahmen“ oder gezielte Kürzungen von Transferleistungen noch auf die Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen, die erfüllt sein mussten, um in den Leistungsgenuss zu kommen. Sie war vielmehr darüber hinaus auf eine Transformation des Wohlfahrtsstaates nach neoliberalen Ordnungs- bzw. Strukturprinzipien gerichtet, die nicht ohne Brüche und Widersprüche verlief. Da es sich hierbei keineswegs in erster Linie um einen Ab-, sondern auch und vor allem einen nachhaltigen Umbau des Wohlfahrtsstaates handelte, sollen nach dem chronologischen Überblick nunmehr die Kernelemente dieses Wandels unter qualitativen Gesichtspunkten skizziert werden. Dabei gilt es, Differenzierungen in Bezug auf Entwicklungsprozesse und das Reformtempo wahr- und politische Wertungen mit Blick auf die konkreten Auswirkungen der jeweiligen Sozialreformen vorzunehmen.

4.4.1 Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes als Rezept zur Verringerung der Erwerbslosigkeit

Neben dem zeitlichen Dualismus der CDU/CSU/FDP-Sozialpolitik zwischen 1982 und 1998 fällt vor allem eine Spaltung in solche Politikfelder auf, die expandierten, und andere, die mehr oder weniger stark beschnitten wurden. *Familienpolitik* und *Pflegebereich* bezeichnen die beiden Handlungsebenen, auf denen Fortschritte zu verzeichnen waren; auf sie wird später noch eingegangen. Umgekehrt bildete die *Arbeitsmarktpolitik* jenen Sektor, auf den sich unter Norbert Blüm als während der gesamten 16-jährigen Regierungszeit von CDU/CSU und FDP dafür zuständigem Fachminister die sozialpolitischen Rückzugsgefechte konzentrierten.⁴⁹⁵

Die schwarz-gelbe Koalition gab das Vollbeschäftigungsziel auf und rückte stattdessen Preisstabilität, Haushaltsdisziplin und die Einhaltung der Maastrichter Konvergenzkriterien in den Mittelpunkt.⁴⁹⁶ Zur selben Zeit verschwand die Vollbeschäftigung ganz aus dem Vokabular der Politiker und (regierenden) Parteien. Unter diesen Bedingungen hatte das vom damaligen IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel auf einem Gewerkschaftstag am 1. November 1995 vorgeschlagene Bündnis für Arbeit keine wirkliche Chance. Es sollte die

494 Heinz Niedrig, Wachstumsbranche Sozialhilfe: über 6 Millionen Hilfeempfänger, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 8/1998, S. 299

495 Vgl. Peter Bleses/Edgar Rose, Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs, Frankfurt am Main/New York 1998, S. 291

496 Vgl. Jana Lantzsch, Die Abkehr vom politischen Ziel Vollbeschäftigung, in: Zeitschrift für Soziologie 3/2003, S. 234

Unternehmen quasi „im Tausch“ gegen moderate, an der Preissteigerungsrate orientierte Tarifabschlüsse motivieren, neue Arbeits- und Ausbildungsplätze zu schaffen, aber auch die liberal-konservative Bundesregierung davon abhalten, das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe wie geplant zu kürzen. Aus den sog. Kanzlerrunden mit Spitzenvertretern von Unternehmerverbänden und Gewerkschaften ging im Januar 1996 das *Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung* hervor, dem kein langes Leben beschieden war, weil die DGB-Repräsentanten den sich kurz danach deutlich verschärfenden Regierungskurs als politischen Affront begriffen und der Bundesregierung im April 1996 den offenen Kampf ansagten. „Mit dem oben beschriebenen ‚Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung‘ wurde faktisch ein Ende der Bündnis-Gespräche provoziert, denn die Gewerkschaften konnten einer ‚Entschäftigungspolitik‘ schwerlich zustimmen.“⁴⁹⁷

Jürgen Neyer und Martin Seeleib-Kaiser verglichen Mitte der 1990er-Jahre die Arbeitsmarktpolitik der USA, Japans und Deutschlands miteinander. Als gemeinsames Kennzeichen identifizierten sie einen Trend zur „Rekommodifizierung“ (Wiederankopplung der Ware Arbeitskraft an das Marktgesetz von Angebot und Nachfrage) mittels sozialstaatlicher Instrumentarien.⁴⁹⁸ Seeleib-Kaiser nannte bezogen auf die Vereinigten Staaten eine systematische Absenkung der Transferleistungen und des Mindestlohns, eine Verschärfung der Berechtigungskriterien, steuerliche Anreize für niedrig entlohnte Erwerbsarbeit sowie eine Verschärfung des „Arbeitszwangs“ im Rahmen von Sozialhilfeprogrammen; bezogen auf die Bundesrepublik eine Reduktion der Transferleistungen, Einschränkungen im Hinblick auf die Berechtigungskriterien, eine stärkere Betonung von „Arbeitsverpflichtungen“ sowie die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger/innen auf dem Zweiten Arbeitsmarkt („Hilfe zur Arbeit“).⁴⁹⁹

Trotz der miserablen Arbeitsmarktlage konzentrierte sich die Armutsdebatte absurderweise darauf, wie man Arbeitslosen- und Sozialhilfebezieher/innen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zwingen könne. Nach dem *Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz* vom 24. Juni 1996 sanken mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit nicht nur die Vermittlungschancen, sondern durch alljährliche Verringerung des Bemessungsentgelts um 3 Prozent auch die Bezüge und – im eigenen Portemonnaie spürbar – der „Marktwert“ von Langzeitarbeitslosen. „Menschen werden wie Maschinen abgeschrieben“, meinte dazu Annelie Buntenbach sarkastisch.⁵⁰⁰ Wie in Großbritannien, wo die Tories unter dem Thatcher-Nachfolger John Major als Premierminister erste Elemente einer „aktivierenden“ Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik einführten, weil sie davon überzeugt waren, dass der Empfang von Transferleistungen abhängig mache,⁵⁰¹ bereitete in der Bundesrepublik die liberal-konservative Regierung einen ähnlichen Paradigmenwechsel auf diesem Politikfeld vor. Aufgrund der von Bill Clintons „New Democrats“ in den USA entwickelten „Welfare to work“-Strategie, die Tony Blair,

497 Arne Heise, Bilanz der Kohl-Ära: Arbeit und Beschäftigung, a.a.O., S. 35

498 Siehe Jürgen Neyer/Martin Seeleib-Kaiser, Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat. Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26/1996, S. 40

499 Vgl. Martin Seeleib-Kaiser, Der Sozialstaat und die Ware Arbeitskraft, in: *Widersprüche* 64 (1997), S. 44 und 46

500 Annelie Buntenbach, Abbauarbeiten am Sozialstaat. Praktische Beiträge der Bundesregierung zur Massenerwerbslosigkeit, in: dies. u.a. (Hrsg.), *Ruck-wärts in die Zukunft. Zur Ideologie des Neokonservatismus*, Duisburg 1998, S. 166

501 Vgl. Josef Schmid/Georg Picot, „Welfare to Work“ bei Blair und Schröder – eine Idee, zwei Realitäten?, in: Gerhard Hirscher/Roland Sturm (Hrsg.), *Die Strategie des „Dritten Weges“*. Legitimation und Praxis sozialdemokratischer Regierungspolitik, München 2001, S. 238

Spitzenkandidat von „New Labour“ bei der Unterhauswahl am 1. Mai 1997, nach dem Einzug in No. 10 Downing Street zur Richtschnur seiner Regierungspolitik des „Dritten Weges“ machte,⁵⁰² wurde der Wohlfahrts- bzw. Sozialstaat überall grundlegend transformiert. Mit „workfare“-Programmen, wie sie Texas und Wisconsin vorexerzierten,⁵⁰³ ähnelnden Maßnahmen wurde der Arbeitszwang im Fürsorgebereich schrittweise erhöht. Schon gegen Ende der 90er-Jahre überboten sich manche Kommunen geradezu in den Bemühungen, erwerbslose Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher/innen durch möglichst umfassende und rigide Kontrollen (Einsatz von Detektiven), scharfe Überwachungsmaßnahmen und die Zwangsverordnung von Saisonarbeiten (z.B. Ernteeinsätzen) abzuschrecken.

Mit dem *Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung* (AFRG) vom 24. März 1997 nahm die Abkehr von der aktiven und die Hinwendung zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik legislative Gestalt an. Obwohl in der Bundesrepublik ungefähr 7 Mio. Arbeitsplätze und Lehrstellen fehlten, verstärkte man den Druck auf (junge) Erwerbslose, fast jeden Job anzunehmen. Ute Klammer sah die Grundtendenz des AFRG darin, alle Bewerber/innen, die nicht dem Wunschbild des sofort vermittelbaren, arbeitsmarktnahen, hoch qualifizierten, geografisch mobilen und flexiblen Arbeitsuchenden entsprachen, insbesondere Frauen (mit familiären Verpflichtungen), vom Arbeitsmarkt und aus der Arbeitsförderung zu verdrängen.⁵⁰⁴ Die Aushöhlung des Berufs- und Statusschutzes im Arbeitsförderungsrecht bei dessen Eingliederung ins *Sozialgesetzbuch Drittes Buch* (SGB III), welches am 1. Januar 1998 das AFG ablöste, war hierfür ebenso typisch wie die gesetzliche Verpflichtung der Behörden, die Hilfe zum Lebensunterhalt um mindestens ein Viertel zu kürzen, wenn Antragsteller/innen zumutbare Arbeit ablehnten.

Hierin kann man eine Rücknahme von Errungenschaften und fortschrittlichen Rechtspositionen im Wohlfahrtsstaat sehen: „Wie zu Zeiten des Absolutismus soll die Arbeitskraft der Arbeitslosen und Fürsorgebeziehenden auch heute wieder dem gesellschaftlichen Wirtschaftskreislauf zugeführt werden. ‚Gemeinnützige Arbeit‘ steht trotz ihrer ökonomischen und rechtlichen Unvernunft in vielen politischen Debatten nach wie vor hoch im Kurs.“⁵⁰⁵ Selbst das eher frühmittelalterliche Motiv der Barmherzigkeit und der Verweis von Bedürftigen auf Mildtätigkeit bzw. Privatwohlthätigkeit sind der sozialpolitischen Postmoderne keineswegs fremd, sondern inzwischen nur leicht abgewandelt worden: „An die Stelle des ‚Zehnten‘ sind ‚Brot für die Welt‘ und ‚Adveniat‘, an die Stelle der Klöster und Bruderschaften ‚Care‘ und ‚Unicef‘ getreten.“⁵⁰⁶

Gleichzeitig wurde die Arbeitsförderung stärker dezentralisiert und betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien gehorchend rationalisiert. Nunmehr mussten die einzelnen Arbeitsämter jährlich Rechenschaft in Form einer schriftlichen „Eingliederungsbilanz“ ablegen, wodurch der Wettbewerb zwischen ihnen intensiviert und fest institutionalisiert wurde. Seit die einzelnen Arbeitsämter bei der Vergabe von Bildungsmaßnahmen zur Wirtschaft-

502 Vgl. Frank Unger/Andreas Wehr/Karen Schönwälder, *New Democrats – New Labour – Neue Sozialdemokraten*, Berlin 1998

503 Vgl. dazu: Uwe Wilke, *Sozialhilfe in den USA. Die Reform in Texas und Wisconsin*, Frankfurt am Main/New York 2002; Britta Grell, *Workfare in den USA. Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik*, Bielefeld 2008

504 Vgl. Ute Klammer, *Wieder einmal auf der Verlierer(innen)seite. Zur arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Situation von Frauen im Zeitalter der „Sparpakete“*, in: WSI-Mitteilungen 1/1997, S. 9

505 Berthold Dietz, *Soziologie der Armut. Eine Einführung*, Frankfurt am Main/New York 1997, S. 52

506 Ebd.

lichkeitsprüfung verpflichtet waren, die Höhe des Bundeszuschusses für ein Jahr festgeschrieben wurde und die Mittelzuteilung vom Vermittlungserfolg abhing, zählten quantitative bzw. Kostengesichtspunkte in der beruflichen Weiterbildung mehr als qualitative.

Verschärfungen im Arbeits- und Sozialrecht, welche die CDU/CSU/FDP-Koalition vornahm, sollten primär eine Senkung der Reallöhne bewirken, und zwar keineswegs nur im untersten Lohnsegment der sog. Leichtlohngruppen.⁵⁰⁷ Die damit eng verbundene Ausgrenzung vieler (Langzeit-)Arbeitsloser von Unterstützungsleistungen brandmarkten gewerkschaftsnahe Wissenschaftler als „neue Armut“, denn betroffen waren nicht mehr Alte, Kranke und Behinderte, sondern Erwerbsfähige und -willige.⁵⁰⁸ In den Vereinigten Staaten, wo diese Entwicklung bereits erheblich weiter fortgeschritten war, erodierte das System der industriellen Beziehungen. Für Martin Seeleib-Kaiser war deswegen die Annahme plausibel, „daß zukünftig auch große Teile der Beschäftigten in der Bundesrepublik, die sich heute noch vor signifikanten Kürzungen und Veränderungen im sozialen Sicherungssystem sicher wähnen, indirekt die Konsequenzen der Verschärfungen für Erwerbslose über ein Absinken des Lohnniveaus zu spüren bekommen werden.“⁵⁰⁹

Mit erheblicher Verzögerung bildete sich auch in der Bundesrepublik ein relativ breiter, aber seinem Umfang nach oft unterschätzter Niedriglohnsektor heraus, der nicht nur typische Frauenarbeitsplätze umfasste.⁵¹⁰ Den armen Erwerbslosen, die das Fehlen von oder die großteils unzureichende Höhe der Lohnersatzleistungen auf das Existenzminimum zurückwarf, traten Millionen erwerbstätige Arme zur Seite. Selbst viele Vollzeitbeschäftigten erreichten während der 90er-Jahre (besonders im Osten Deutschlands) längst nicht mehr aus, um eine Familie zu ernähren,⁵¹¹ sodass ergänzend ein oder gar mehrere Nebenjobs übernommen werden mussten und nach Feierabend bzw. an Wochenenden (zum Teil „schwarz“) weitergearbeitet wurde. Für die Kinder der davon Betroffenen hieß dies, dass sie ihre Eltern kaum noch zu Gesicht bekamen, für die Eltern, dass sie ihre Kinder vernachlässigen mussten.

Die als „(Re-)Privatisierung sozialer Risiken“ bezeichnete Umstrukturierung des Wohlfahrtsstaates erfolgte auf zweierlei Weise: Einerseits wurden viele Arbeitnehmer/innen, bedingt etwa durch die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse, von sog. 530-DM-Jobs, Scheinselbstständigkeit und (Zwangs-)Teilzeit, aus dem sozialen Sicherungssystem hinausgedrängt oder fanden erst gar keine bzw. nur begrenzte Aufnahme. Andererseits zwang man sie, elementare Lebensrisiken, die bisher entweder von der Versicherungsgemeinschaft oder vom Staat abgedeckt worden waren, selbst zu tragen, indem Sozialleistungen gekürzt oder gestrichen, durch Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen entzogen oder durch Einführung von Zuzahlungsverpflichtungen (bei Medikamenten, Heil- und Hilfsmitteln, Kuren und Krankenhausaufenthalten) im Kern eingeschränkt wurden.

507 Vgl. Johannes Steffen, *Fatale Billig-Lohn-Ökonomie. Wer die Sozialhilfe kürzt, hat die Löhne im Visier*, in: *Soziale Sicherheit* 10/1994, S. 372 ff.

508 Siehe Werner Balsen u.a., *Die neue Armut. Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung*, Köln 1984

509 Martin Seeleib-Kaiser, *Der Sozialstaat und die Ware Arbeitskraft*, a.a.O.

510 Vgl. dazu: Gerd Pohl/Claus Schäfer (Hrsg.), *Niedriglöhne. Die unbekannteste Realität: Armut trotz Arbeit. Empirische Bestandsaufnahme und politische Lösungsvorschläge*, Hamburg 1996; Rainer Roth, *Über den Lohn am Ende des Monats. Armut trotz Arbeit: Ergebnisse einer Befragung von 211 Haushalten von ArbeiterInnen und Angestellten*, 2. Aufl. Frankfurt am Main 1998

511 Vgl. Wolfgang Strengmann-Kuhn, *Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen*, Frankfurt am Main/New York 2003

Zu einem Ausbau des Sozialstaates kam es praktisch nur noch, wenn er im Unternehmerinteresse lag und vom Kapital bzw. von seinen mächtigen Verbänden unterstützt wurde. Um den Arbeitsmarkt zu entlasten, gab man beispielsweise Älteren die Möglichkeit einer früheren Verrentung und verlängerte die Bezugszeit des Arbeitslosengeldes stufenweise bis auf maximal 32 Monate für Über-57-Jährige bei einer Mindestanwartschaftszeit von 64 Monaten. Mit dem *Vorruhestandsgesetz* vom 13. April 1984 wurde es den Unternehmen erleichtert, ihre Belegschaft dadurch zu verjüngen, dass sie ältere Mitarbeiter/innen primär auf Kosten der Arbeitslosen- und Rentenversicherung in den Vorruhestand schickten. Durch das *Altersteilzeitgesetz* vom 23. Juli 1996 sollte dieser Form der Frühverrentung ein Riegel vorgeschoben werden.

4.4.2 *Kommerzialisierung des Gesundheitswesens und Reindividualisierung des Krankheitsrisikos*

Einerseits stellte die Gesetzliche Krankenversicherung jenen Versicherungszweig dar, der (aufgrund der Gültigkeit des Bedarfsprinzips, der beitragsfreien Familienmitversicherung sowie für alle Mitglieder *gleicher* Sach- und Dienstleistungen, aber nach der Höhe des Einkommens *gestaffelter* Beiträge) die meisten egalitären und sozialen Mindestsicherungskomponenten enthielt. Andererseits litt die Solidarität im Gesundheitswesen darunter, dass es nirgendwo sonst ein derartig unübersichtliches, weit verzweigtes Netz gut organisierter und mächtiger Lobbyisten gab, was Reformen im Sinne der großen Bevölkerungsmehrheit, Arbeitnehmer/innen und sozial Benachteiligten auf diesem Politikfeld stark erschwerte. Auch eignete sich das Gesundheitssystem wegen seiner organisatorischen Zerklüftung und berufsständischen Fragmentierung besser als die übrigen Versicherungszweige zur Implementation von die (kranken) Versicherten benachteiligenden Wettbewerbsmechanismen. Wohl aus diesem Grund avancierte der Gesundheitsbereich zum bevorzugten Experimentierfeld für neoliberale Prinzipien und fragwürdige Ordnungsvorstellungen des CDU/CSU/FDP-Kabinetts.

Um die Mitte der 1970er-Jahre wurde zum ersten Mal über die „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“ debattiert. Dies geschah nicht zufällig zu dem Zeitpunkt, als die Gesetzliche Krankenversicherung ebenso wie andere Versicherungszweige von der Weltwirtschaftskrise erfasst wurde und aufgrund sinkender Beitragseinnahmen in Finanzschwierigkeiten geriet. Bernard Braun, Hagen Kühn und Hartmut Reiners haben später überzeugend nachgewiesen, dass es sich bei der „Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen um eine Schimäre handelt, denn die Krankheitskosten stiegen nur bezogen auf die (der Tendenz nach sinkenden) Reallöhne, aber nicht bezogen auf das Wachstum der einheimischen Volkswirtschaft bzw. die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts als dafür maßgebliche Kennziffer.⁵¹² Wie der Wohlfahrtsstaat im Allgemeinen, so wurde das deutsche Gesundheitssystem im Besonderen medial fortan trotzdem gern als „Pflegefall“ dargestellt, den man mit Hilfe möglichst tiefgreifender und „schmerzhafter“ Reformen kurieren müsse.⁵¹³ Es sei im Ver-

512 Vgl. Bernard Braun/Hagen Kühn/Hartmut Reiners, Das Märchen von der Kostenexplosion, a.a.O.

513 Vgl. z.B. Elisabeth Niejahr, Deutschlands kranke Kassen. Der Zorn der Patienten und Ärzte wächst. Die Krankenhäuser stehen vor dem Kollaps. Die Regierung muss endlich handeln, in: Die Zeit v. 26.7.2001; Cornelia Schmergal, Das Gesundheitssystem ist ein Pflegefall. Die Beiträge steigen, aber die Versorgung wird nicht besser. Die Politiker fürchten die mächtige Lobby der Ärzte und Pharmaindustrie, in: Welt am Sonntag v. 3.3.2002; Jutta Hoffritz, Schmerzen müssen sein. Kassenpatienten werden bei jeder Gesundheits-

gleich mit dem anderer entwickelter Industriestaaten viel zu teuer, gehe mit den vorhandenen Ressourcen verschwenderisch um und belaste durch ständig steigende (Arbeitgeber-) Beiträge vor allem den für Wirtschaftswachstum und Wohlstand sorgenden Unternehmenssektor in übermäßiger Weise.

Schon das *Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der Gesetzlichen Krankenversicherung* vom 27. Juni 1977 ließ deutlich die politische Stoßrichtung aller „Sparmaßnahmen“ erkennen: Die eher moderat steigenden Kosten des Gesundheitswesens wurden nicht etwa durch eine Verringerung der Einnahmen von Ärzten, Apothekern und Pharmakonzernen gesenkt, sondern nur umverteilt, d.h. den (kranken) Versicherten aufgebürdet. Man beschränkte sich im Rahmen solcher „Kostendämpfungsgesetze“ praktisch auf zwei politische Eingriffsformen: „Auf der einen Seite standen kurzfristige Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen und zur Einschränkung des Leistungsangebots der Krankenversicherung. Auf der anderen Seite bemühten sich die staatlichen Akteure um strukturelle Reformen der Krankenversicherung, mit denen die Effizienz der Leistungsproduktion langfristig erhöht werden sollte.“⁵¹⁴ Während die Kürzungs- bzw. Umverteilungsmaßnahmen *zulasten* der Kassenpatient(inn)en erfolgreich waren, blieben ihnen *zugute kommende* Strukturverbesserungen aufgrund des offenen oder verdeckten Widerstandes der (Zahn-)Ärzte, Krankenhäuser, Apotheker und Pharmakonzerne regelmäßig auf der Strecke.

Maßnahmen der „Kostendämpfung“, wie sie seither jede Bundesregierung propagiert, sollten den Anstieg der Kassenbeiträge (und damit auch der *gesetzlichen* Lohnnebenkosten) stoppen, bedeuteten aber in erster Linie eine Lastenverschiebung von der Solidargemeinschaft zu den Versicherten selbst, insbesondere zu den älteren, (chronisch) kranken und behinderten. Nach der liberal-konservativen „Operation ‘83“ mussten die Patient(inn)en z.B. einen „Eigenbeitrag“ bei Krankenhausaufenthalten bzw. Kuren entrichten und „Bagatellarzneien“ selbst bezahlen, Rentner/innen außerdem einen hälftigen Beitrag zur Krankenversicherung übernehmen. Die einschlägigen Reformbemühungen konzentrierten sich auf die schwächsten Glieder des Systems, deren Leistungsansprüche verringert und deren Zuzahlungsverpflichtungen erhöht wurden. An dieser sozialen Einseitigkeit der Lastenverteilung entzündete sich denn auch primär die Kritik: „Ogleich die finanzielle Lage des Gesundheitssystems in den schwärzesten Farben gemalt wird, bleiben zahlungskräftige Interessengruppen wie die pharmazeutische Industrie, die Zahnärzte und die ärztlichen Standesorganisationen von den ‚Reformen‘ weitestgehend unberührt. Auch viele Besserverdienende sind am Solidaritätsausgleich der GKV nicht oder nicht ausreichend beteiligt.“⁵¹⁵

Während das *Gesundheitsreformgesetz* (GRG) vom 20. Dezember 1988 die zur „Kostensexpllosion“ hochgeredeten Preissteigerungen bei Medikamenten durch eine deutliche Erhöhung der Zuzahlungen von Patient(inn)en auffing, gelang es der Pharmaindustrie mittels erfolgreicher Lobbyarbeit, sämtliche ihr durch die GRG-Regelungen drohenden Mehrbelastungen auf die Nachfrageseite abzuwälzen und damit zu konterkarieren. Nach der Vereinigung wurde das fortschrittliche DDR-Gesundheitssystem zerschlagen. An die Stelle der Polikliniken und Gemeinschaftspraxen traten Mediziner/innen, die als Freiberufler/innen

reform draufzahlen, in: Die Zeit v. 27.2.2003; Ulrike Meyer-Timpe, Das kranke System. Warum die gesetzlichen Kassen ihre Beiträge nicht senken können, in: Die Zeit v. 8.1.2004

514 Nils C. Bandelow, Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen?, a.a.O., S. 187

515 Bernard Braun/Hagen Kühn/Hartmut Reiners, Das Märchen von der Kostenexplosion, a.a.O., S. 11

nicht zuletzt Gewinnabsichten hatten. Pläne, den privaten Leistungsanbietern wegen in den neuen Bundesländern nachhinkender Löhne und Gehälter dort Preisabschläge auf ihre Produkte aufzuerlegen, schlugen fehl: „Die (west)deutsche Pharmaindustrie, mit diesem Ansinnen des Sozialministers Blüm konfrontiert, inszenierte so lange Lieferschwierigkeiten in Ostdeutschland, bis diese Regelung gekippt war.“⁵¹⁶ Jürgen Boeckh, Ernst-Ulrich Huster und Benjamin Benz kolportieren, der Branche mit ihrer bekannt starken Lobby sei es sogar gelungen, Norbert Blüm die Zuständigkeit für den Gesundheitsbereich zu rauben und die Gründung eines Fachressorts durchzusetzen, das solche Pläne nicht weiter verfolgt habe.

Schon kurz nach dem Inkrafttreten des GRG war die Krankenversicherung wieder defizitär, und der Ruf nach einer weiteren Reform wurde laut. Der neu ins Amt gelangte CSU-Politiker Horst Seehofer tat sich als Bundesgesundheitsminister in widersprüchlicher Weise hervor. Einerseits intendierte sein Konzept die Ablösung der historisch gewachsenen Verhandlungsstrukturen im Kassenwesen durch Marktmechanismen: Unter dem Motto „Vorfahrt für die Selbstverwaltung“ und einem wachsenden Druck des Wettbewerbs um Versicherte sollten die gesetzlichen Krankenkassen mehr Freiraum zur Aushandlung von Versorgungsverträgen und -angeboten erhalten.⁵¹⁷ Andererseits suchte Seehofer viel stärker als seine Vorgängerin Gerda Hasselfeldt die Verständigung mit den sozialdemokratischen Gesundheitspolitiker(inne)n: „Er verstand es, parteipolitische Differenzen – vor dem Hintergrund des Horrorszenarios steigender Abgabelasten – in Verhandlungen kompromißfähig zu halten und auf das gemeinsam zu meisternde Sachproblem einzuschwören.“⁵¹⁸ In längerwierigen Verhandlungen mit der SPD unter Leitung ihres damals führenden Experten auf diesem Gebiet, Rudolf Dreßler, vorbereitet und durch einen Konsens in wichtigen Streitfragen („Lahnstein-Kompromiss“) ermöglicht, brachte Seehofer das *Gesundheitsstrukturgesetz* (GSG) vom 21. Dezember 1992 auf den Weg. Es räumte den Versicherten die Möglichkeit zum Kassenwechsel ein, zwang sie damit jedoch, sich über die Leistungsangebote der einzelnen Krankenkassen zu informieren und ihre Entscheidung nach Marktgesichtspunkten zu treffen. Die gesetzlichen Krankenkassen setzte man einem härteren Konkurrenzkampf untereinander aus, ohne dass sie das Recht erhielten, mit Leistungsanbietern wie den Vereinigungen der Kassen(zahn)ärzte oder Krankenhausträgern über die Preise zu verhandeln und separate Verträge abzuschließen.

Die freie Kassenwahl der Versicherten und einfache Wechselmodalitäten veranlassten die gesetzlichen Krankenkassen, mit teuren Werbegeschenken, Lockangeboten und „Kopfprämien“ auf Mitgliederfang zu gehen. Selbst ein überzeugter Befürworter des Wettbewerbs wie der damalige FDP-Generalsekretär und spätere Parteivorsitzende Guido Westerwelle mokierte sich in seinem Buch „Neuland“ darüber, dass der Konkurrenzkampf zwischen den Kassen zu einer „Vielzahl von Marketingaktivitäten“ geführt habe, die eher kurios anmuten: „Statt sich dem Abbau der Schuldenberge und der Umstrukturierung ihrer Leistungsangebote mit dem Ziel der Finanzierbarkeit zu widmen, konzentrierten sich die Krankenkassen unter dem Vorwand der Gesundheitsförderung lieber im wahrsten Sinne des Wortes auf die ‚Problemzonen‘ und boten eine Unzahl von Abspeck-, Aerobic-, Meditati-

516 Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz, Sozialpolitik in Deutschland, a.a.O., S. 139

517 Vgl. Bernhard Blanke/Helga Kania, Die Ökonomisierung der Gesundheitspolitik. Von der Globalsteuerung zum Wettbewerbskonzept im Gesundheitswesen, in: *Leviathan* 4/1996, S. 514

518 Christiane Perschke-Hartmann, Die doppelte Reform. Gesundheitspolitik von Blüm zu Seehofer, Opladen 1994, S. 264

ons-, Freizeit- und Fitneßkursen an. Ganz nach dem Motto: Bauch, Beine, Po ersetzen Sinn und Verstand – wohlgernekt auf unser aller Kosten.⁵¹⁹

Was bei Westerwelle als ein Auswuchs der Gesundheitsreform erschien, die seine Partei zusammen mit CDU/CSU und SPD ins Werk gesetzt hatte, war in Wirklichkeit nur die logische Konsequenz einer Hypostasierung der Konkurrenz und einer zunehmenden Vermarktlichung dieses Lebensbereichs. Die negativen Folgen der liberal-konservativen Regierungspolitik zeigten sich auch, als vor allem junge, gesunde und zudem gut verdienende Mitglieder anderer Kassen abgeworben sowie den als freiwillige Mitglieder beliebten Beamten und Selbstständigen (inoffizielle) Sondertarife offeriert wurden. Darüber hinaus trug die *Wettbewerbsorientierung* der Kassen zur Professionalisierung ihres Geschäftsgebarens bei, war einer Demokratisierung ihrer Entscheidungsstrukturen hingegen eher abträglich. Manager, deren hohe Gehälter mehr als einmal für negative Schlagzeilen sorgten, verringerten den Einfluss der ehrenamtlich tätigen Mitglieder in den Selbstverwaltungsorganen. Es gab mehrere Fusionswellen, und der Konzentrationsprozess bei den verschiedenen Kassenarten dürfte noch lange nicht abgeschlossen sein.

Bernard Braun, Hagen Kühn und Hartmut Reiners machten den Druck der Freien Demokraten und ihrer Sponsoren mit dafür verantwortlich, dass die CDU/CSU/FDP-Koalition im Gesundheitsbereich, der als „Haifischbecken“ voller Lobbyisten gilt, fast ausschließlich reine „Klientelgesetze“ zustande brachte: „So wurde die seit 1993 gesetzlich vorgesehene Liste verordnungsfähiger Arzneimittel in der Krankenversicherung („Positivliste“) auf Betreiben der pharmazeutischen Industrie gestrichen und das extra dafür eingerichtete Institut wieder aufgelöst.“⁵²⁰

Die neoliberale Grundorientierung der CDU/CSU/FDP-Regierung zeigte sich nirgends deutlicher als im Gesundheitsbereich. Selbst der kassenartenübergreifende Risikostrukturausgleich (RSA), den die SPD durchgesetzt hatte, sollte nicht den Weg zur „Einheitsversicherung“ ebnen, sondern die Grundlage für einen verschärften Leistungswettbewerb zwischen den Kassen bilden. Aus den Kranken wurden „Kunden“, aus ihren Kassen wirtschaftliche Konkurrentinnen. Bei dem gewünschten Wettbewerb stand aber nicht die Qualität, sondern der Ertrag im Mittelpunkt. Das deutsche Gesundheitswesen unterzog man einem Prozess der Ökonomisierung, Kommerzialisierung bzw. (Re-)Kommodifizierung; dominieren sollten Ware-Geld-Beziehungen und betriebswirtschaftliche Verwertungsimperative. „Es geht nicht darum, mit gegebenem Mitteleinsatz einen möglichst großen Gesundheitseffekt zu erzielen oder einen gegebenen Effekt mit möglichst geringem Ressourceneinsatz zu schaffen. Ökonomisierung meint vielmehr die der kapitalistischen Marktwirtschaft inwohnende Tendenz der gesellschaftlichen ‚Landnahme‘ (Lutz) durch die Prinzipien der Kapitalverwertung bzw. des Rentabilitätskalküls, selbst dort, wo kein Kapital verwertet wird.“⁵²¹ Firmiert der Patient als Kunde, avanciert er damit keinesfalls zum König. Vielmehr profitieren Ärzte, Apotheker und Pharmaindustrie, aber nicht die medizinische Versorgung bzw. das Gesundheitswesen davon, wie ein Vergleich mit dem privaten und gleichzeitig teureren US-System offenbart.

519 Guido Westerwelle, Neuland. Einstieg in einen Politikwechsel, 2. Aufl. München/Düsseldorf 1998, S. 76

520 Bernard Braun/Hagen Kühn/Hartmut Reiners, Das Märchen von der Kostenexplosion, a. a. O., S. 19

521 Hagen Kühn, Die Ökonomisierungstendenz in der medizinischen Versorgung, in: Gine Elsner/Thomas Gerlinger/Klaus Stegmüller (Hrsg.), Markt versus Solidarität. Gesundheitspolitik im deregulierten Kapitalismus, Hamburg 2004, S. 29

Eine in der Diskussion zur Gesundheitsreform teilweise befürwortete Übernahme solcher Vorbilder würde den Solidarcharakter der Gesetzlichen Krankenversicherung zerstören und das Fundament des hiesigen Wohlfahrtsstaates untergraben, wie Klaus Stegmüller hervorhob: „Das ‚Gut‘ Gesundheit unterscheidet sich fundamental von anderen auf Märkten käuflichen Konsumgütern, und daher verbietet sich eine Steuerung des Angebots von und der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen über den Preis. Erfahrungen in marktmäßig organisierten Gesundheitssystemen zeigen, daß Marktmechanismen notwendig negative Folgewirkungen mit sich bringen: die soziale Selektivität bei der Zuweisung von Gesundheitsleistungen wird drastisch verschärft, der Qualitätsaspekt der Versorgung wird vernachlässigt, und die unproduktiven Nebenkosten der Gesundheitsversorgung werden erhöht.“⁵²²

(Finanzschwache) Kranke und Behinderte sind das mit Abstand schwächste Glied der Kette im Gesundheitssystem und vom neoliberalen Ideal der Konsumentensouveränität meilenweit entfernt. Statt den Ärzten als gleichberechtigte Vertragspartner/innen gegenüberzutreten, bleiben sie ihnen unterlegen. „Es geht also an der Realität ihrer eingeschränkten oder fehlenden Selbsthilfefähigkeit vorbei, wenn ihnen die Rolle des ‚kritischen Kunden‘ und Marktkorrektivs im Gesundheitswesen zugemessen werden soll.“⁵²³ Unberücksichtigt bleibt dabei nämlich, dass der Markt unsozial, weil (risiko)selektiv wirkt. „Im Wettbewerb interessiert nicht die Zufriedenheit aller, sondern nur die der erwünschten Kunden. Die besonders aufwendigen schwer und chronisch Kranken zählen hierzu meist nicht.“⁵²⁴ Marktmechanismen unterwerfen sich nicht der Moral oder sozialen Grundsätzen, sondern folgen den Gesetzen wirtschaftlicher und politischer Machtungleichgewichte. „Wettbewerb lenkt die finanziellen Ressourcen nicht auf Gruppen, die den größten Bedarf an gesundheitlichen Leistungen haben. Ein wesentliches Merkmal des wettbewerbsorientierten Handelns sind ausschließlich ökonomische Gesichtspunkte. Versorgungssicherheit bedeutet aber den Schutz aller Patienten und nicht nur der erwünschten Kunden.“⁵²⁵

Die ökonomische Dominanz der Leistungserbringer auf dem boomenden Gesundheitsmarkt schlug sich fast zwangsläufig in einem massiven Einfluss der entsprechenden Lobbygruppen auf Politik und Parteien nieder: „Die dritte Stufe der Gesundheitsreform, die zu keinerlei Kostendämpfung geführt hat, sondern zu erheblichen Kostenübernahmen durch die Patienten, wäre ohne die erhebliche Macht der ärztlichen und zahnärztlichen Organisationen, der Arzneimittelindustrie (z.B. Wegfall der Positivliste), der Technologie-Anbieter (z.B. Verzicht auf Großgeräteplanung) und der Versicherungskonzerne so nicht zustande gekommen.“⁵²⁶

„Stärkung der Privatinitiative, Selbstvorsorge und Eigenbeteiligung“ lautete die Formel, mit der man die Reindividualisierung sozialer Risiken im Gesundheitswesen zu legitimieren suchte. In der GKV spielten Selbstbehalte von nun an eine wachsende Rolle. Die im Rahmen der „Sparprogramme“ des CDU/CSU/FDP-Kabinetts teils drastisch erhöhten Zuzahlungen bei Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln, Krankenhausaufenthalten und Kuren bürdeten den Patient(inn)en – also nur jenen Versicherten, die das Krankheitsrisiko trifft,

522 Klaus Stegmüller, Wettbewerb im Gesundheitswesen. Konzeptionen zur „dritten Reformstufe“ der Gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt am Main 1996, S. 315

523 Hagen Kühn, Wettbewerb im Gesundheitswesen und sozial ungleiche Versorgungsrisiken, in: Sozialer Fortschritt 6/1998, S. 132

524 Ebd.

525 Susanne Renzewitz, Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des sozialen Gesundheitswesens – Diskussion aktueller Lösungsansätze, in: Zeitschrift für Sozialreform 3/1998, S. 190

526 Bernard Braun/Hagen Kühn/Hartmut Reiners, Das Märchen von der Kostenexplosion, a.a.O., S. 39

und keineswegs allen, wie es den Forderungen der Solidarität und sozialen Gerechtigkeit eher gemäß wäre – einen stark steigenden „Eigenbeitrag“ zu seiner Bewältigung auf.⁵²⁷ 1996 stellte Volker Offermann kritisch resümierend fest, „daß Selbstbeteiligungen nur dann von Erfolg gekrönt wären, wenn der Patient eine dominante, zumindest aber gleichberechtigte Stellung gegenüber dem Arzt einnehmen würde. Tatsächlich bestimmt aber der Arzt in hohem Maße die Nachfrage nach gesundheitlichen Leistungen, wäre somit der eigentliche Ansatzpunkt einer Kostendämpfungspolitik, ist dies in den vergangenen fünfzehn Jahren aber nicht gewesen.“⁵²⁸

Zwar wurden die eher selten in Anspruch genommenen Härtefallregelungen verbessert, bei denen sich eine vollständige Befreiung (Sozialklausel), eine teilweise Befreiung (Überforderungsklausel) und besondere Modalitäten für chronisch Kranke unterscheiden ließen. Dies änderte jedoch nichts an der Absicht des CDU/CSU/FDP-Kabinetts, das gültige Solidar- und Bedarfsprinzip in der Gesetzlichen Krankenversicherung zu durchlöchern: „Selbstbehalte grenzen tendenziell die Bedürftigen aus der Versicherungsgemeinschaft aus; sie führen dazu, daß Solidarität vor allem unter Gesunden geübt und das Krankheitsrisiko entgegen den originären Intentionen der Sozialversicherung privatisiert wird.“⁵²⁹ Vor allem Besserverdienenden – den „guten Risiken“ – wurden mehr Wahlmöglichkeiten eröffnet, wodurch die Gefahr wuchs, dass sie die Krankenkasse nach Opportunitäts Gesichtspunkten wechselten und die Solidargemeinschaft auf diese Weise schwächten oder ihr ganz den Rücken kehrten und sich für die Mitgliedschaft in einer Privatversicherung entschieden. Je stärker die Patient(inn)en durch steigende Zuzahlungen für Sach- und Dienstleistungen selbst aufkommen mussten, umso weniger Lasten trugen die Arbeitgeber. Durch die Einführung des Kostenerstattungsprinzips (Privatliquidation der Zahnärzte), von Selbsthalten, Bonustarifen und einer Beitragsrückgewähr an Mitglieder, die ihre Leistungen nicht in Anspruch nahmen, wurde die Gesetzliche den privaten Krankenversicherungen immer ähnlicher.

Alte und junge, kranke und gesunde Kassenmitglieder wurden gegeneinander ausgespielt, wobei ihre divergierenden Interessen genug Ansatzpunkte zur Entsolidarisierung boten: „Die einen bewerten es eher positiv, wenn sie niedrige Beiträge zahlen, wenn sie bei Nichtinanspruchnahme von Leistungen eine Beitragsrückgewähr erhalten, oder wenn sie eine Beitragsermäßigung bei Selbstbehalt wie bei der Auto-Teilkaskoversicherung auch in der GKV herausholen können. Die anderen hingegen spüren Leistungskürzungen und Zuzahlungen existentiell.“⁵³⁰

Um die Mitte der 90er-Jahre zeichnete sich im Gesundheitsbereich ansatzweise ein „Systemwechsel“ ab.⁵³¹ Während ihre Möglichkeiten zu einer die Kosten dämpfenden Einflussnahme auf Anbietergruppen wie Pharmaindustrie, Kassen(zahn)ärztliche Vereinigungen und Apothekerschaft weiter beschnitten wurden, zwang man die gesetzlichen Kassen zur

527 *Eigenbeitrag* kann nur als ideologischer Begriff gelten, weil damit vernebelt wird, dass der Patient durch die Zahlung seines Krankenversicherungsbeitrages ohnehin an den Kosten für Medikamente usw. beteiligt ist.

528 Volker Offermann, *Solidarität nur unter Starken? – Die Verteilungswirkungen der Reformen in der Gesetzlichen Kranken- und der Arbeitslosenversicherung*, in: Werner Schönig/Raphael L’Hoest (Hrsg.), *Sozialstaat wohin?*, a.a.O., S. 63

529 Ebd., S. 64

530 Fritz Riege, *Entsolidarisierung im Gesundheitswesen*, in: spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft 93 (1997), S. 10

531 Vgl. Robert Paquet, *Die Versicherten werden auf Trab gebracht. Soziale Krankenversicherung vor dem Systemwechsel*, in: *Sozialer Fortschritt* 11/1996, S. 259 f.

sukzessiven Einschränkung ihres Leistungskatalogs. Bettina am Orde befürchtete desaströse Auswirkungen solcher Maßnahmen, und zwar weit über die anderen Versicherungszweige sowie die von derartigen „Reformen“ unmittelbar Betroffenen hinaus: „Die Privatisierung des Lebensrisikos Krankheit wird Modell für die Privatisierung der anderen Lebensrisiken sein. Die ‚Relativierung‘ des Solidargedankens wird sich in die anderen gesellschaftlichen Bereiche fortsetzen. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bedeutet eine solche Entwicklung materielle und soziale Unsicherheit, Existenzangst, die weitere Relativierung der Chancengleichheit und die Gefahr der Ausgrenzung bei Eintritt eines Lebensrisikos. Für die Gesellschaft insgesamt ist damit die Ausgrenzung von ‚Randgruppen‘, soziale Instabilität, Spaltung und letztendlich Entdemokratisierung verbunden.“⁵³²

Hagen Kühn sprach von einer „wettbewerbsbedingte(n) Entsolidarisierung“ im Gesundheitswesen, die trotz ausgleichender Regelungsmechanismen wie dem Kontrahierungszwang der Krankenkassen und dem Risikostrukturausgleich zwischen ihnen stattgefunden habe: „Die Kassen verwandeln sich in Unternehmen mit den ökonomisch definierten Zielen: (relativ) niedriger Beitragssatz, finanzieller Spielraum für die Gewährung freiwilliger Leistungen, möglichst große Mitgliederschaft bei möglichst guter Risikostruktur.“⁵³³ Neoliberale und Lobbyisten trieben diesen Entwicklungsprozess im Rahmen zweier *Krankenversicherungs-Neuordnungsgesetze* gezielt voran. Zwar war nach entsprechenden Modellversuchen klar, dass sich Kostenrückerstattungen beitragsatzsteigernd auswirken würden, dies nahm man jedoch aus prinzipiellen Erwägungen in Kauf.

4.4.3 *Rekultivierung der Familienpolitik als Kernstück konservativer Sozialstaatlichkeit*

Wenn man die Abhängigkeit der Familienpolitik von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kennt, erklärt sich, warum Frauen und Mütter auf dem vorläufigen Höhepunkt einer weiter steigenden Massenarbeitslosigkeit nicht stärker in das Erwerbsleben einbezogen, sondern wieder mehr vom Arbeitsmarkt verdrängt wurden. Folgerichtig hielt die CDU/CSU/FDP-Koalition in modifizierter Form am traditionellen Leitbild der Hausfrauen- bzw. Ernährerfamilie fest und suchte es durch sozial- bzw. familienpolitische Maßnahmen zu zementieren. Gleichzeitig war man bemüht, statt einer bloßen Ehe- die Familienförderung stärker zu akzentuieren. Stephan Lessenich sprach in diesem Kontext von einer „Flexibilisierung relationaler Sozialstaatlichkeit“, welche die Übergänge zwischen Arbeitsmarkt und Familie erleichtere: „Um ein Gegengewicht zu der auf seiten des Arbeitsmarktes ebenso unvermeidbaren wie unwiderruflichen Individualisierungstendenz zu bilden, um die potentiell desintegrativen sozialen Konsequenzen dieser Tendenz aufzufangen, wird eine neue Interpretation familialer Beziehungen und der in sie eingelassenen Solidaritätsstrukturen eingeleitet: Nicht die ‚gute alte Familie‘ wird aus der Mottenkiste sozialer Integrationsanstrengungen hervorgekramt; vielmehr treten ‚Haushalte‘ an die Stelle von Familien, die Elternfamilie läuft der Ehefamilie den Rang ab, Elternschaft und Kin-

532 Bettina am Orde, Die GKV-Neuordnungsgesetze – eine neue Ära mit vielen Verlierern und wenigen Gewinnern beginnt, in: Soziale Sicherheit 7/1997, S. 249

533 Hagen Kühn, Wettbewerb im Gesundheitswesen und sozial ungleiche Versorgungsrisiken, a.a.O., S. 136

deswohl rücken – unabhängig von konkret gelebten Familienformen – in den Mittelpunkt des sozialpolitischen Interesses.⁵³⁴

Demnach vollzog sich ein grundlegender Wandel in den Formen der staatlichen Regulierung sozialer Beziehungen, und der Wohlfahrtsstaat trat keineswegs von der Bühne ab, spielte darauf vielmehr – wie die einzelnen Bürger/innen – nur eine veränderte, im Wesentlichen nach neoliberalen Vorstellungen gestaltete Rolle: „Im Umbau des Sozialstaats wird die Rolle des Individuums neu bestimmt, werden Gemeinschaften neu definiert, Solidaritäten neu zugeschnitten, *Solidaritätsdynamiken* neu begründet. ‚Flexibilisierung‘ des Arbeitsmarktes und ‚Flexibilisierung‘ familialer Beziehungen greifen dabei ineinander, gehen Hand in Hand. Wer hierin nur Sozialstaatsabbau erkennen kann, der verfehlt die Komplexität des gesellschaftlichen Wandels – und verweigert sich seiner aktiven Gestaltung.“⁵³⁵

Die schwarz-gelbe Familienförderung legte den Schwerpunkt auf steuerpolitische Maßnahmen, wovon jene Bevölkerungsschichten am meisten profitierten, die hohe Einkommensteuern zahlen mussten. Mit der Kindergeldreform 1975 hatte die SPD/FDP-Koalition die steuerlichen Freibeträge für Eltern abgeschafft, von denen Wohlhabende besonders profitierten. Außerdem war ein Kindergeld für das erste Kind in Höhe von 50 DM (25,56 EUR) eingeführt sowie das Kindergeld für ein zweites Kind auf 70 DM (35,79 EUR) und für alle weiteren Kinder auf 120 DM (61,36 EUR) erhöht worden. Nun kehrte man zum *dualen* Familienlastenausgleich (Kombination von Kindergeld und Steuerfreibetrag) zurück. Eltern, die aufgrund ihres zu geringen Einkommens die steuerlichen Freibeträge nicht (voll) ausschöpfen konnten, gewährte man einen Kindergeldzuschlag, der jedoch niedriger als der Steuervorteil für die Besserverdienenden ausfiel. Die negativen Folgewirkungen des *horizontalen* Familienlastenausgleichs in verteilungspolitischer Hinsicht nahm man bewusst in Kauf. Da kein *vertikaler* Lastenausgleich erfolgte, der vor allem die Kinder sozial Benachteiligter ins Zentrum familienpolitischer Bemühungen gerückt hätte, fand eine Umverteilung von unten nach oben statt. „Denn ein horizontal ausgerichteter Familienlastenausgleich hat zum Ergebnis, daß bestehende Einkommens- und Chancungleichheiten nachhaltig verschärft werden.“⁵³⁶

Mit der „geistig-moralischen Erneuerung“, die Kanzler Kohl bei seinem Amtsantritt ankündigte, waren nicht nur materielle Einschnitte für bestimmte Schichten, sondern auch mentale, politisch-ideologische Schwerpunktverschiebungen verbunden. Mechtild Jansen zufolge bildete die Frauen- und Familienpolitik den Schlüssel für die Hegemoniefähigkeit liberalkonservativer Politik wie die „Wende“ überhaupt.⁵³⁷ Ute Gerhard hat den Versuch, diese durch eine Politik der „Mütterlichkeit im neuen Gewand“ zu verwirklichen, allerdings „rückwärtsgewandt und verspätet“ genannt.⁵³⁸ Familie, Mutter und Kind verzeichneten propagandistisch einen Bedeutungszuwachs, ohne dass dieser in der Regierungspraxis seine Entsprechung gefunden hätte. Beispielhaft dafür war die Errichtung der Bundesstiftung

534 Stephan Lessenich, Umbau, Abbau, Neubau? – Der deutsche Sozialstaat im Wandel. Eine Provokation, in: Leviathan 2/1996, S. 214

535 Ebd., S. 219 (Hervorh. im Original)

536 Peter Flieshardt/Johannes Steffen, Renaissance der Familie? – Praktische Tips und kritische Fragen zur „neuen“ Steuer- und Sozialpolitik, Hamburg 1986, S. 19

537 Vgl. Mechtild Jansen, Vom Ende einer Hegemonie. Die CDU und die „Frauenpolitik“, in: Tobias Dürr/Rüdiger Soldt (Hrsg.), Die CDU nach Kohl, a.a.O., S. 165 f.

538 Siehe Ute Gerhard, Geschlecht: Frauen im Wohlfahrtsstaat, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, a.a.O., S. 282

„Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ am 13. Juli 1984, die bedürftigen Schwangeren eine Babyerstaussstattung finanzierte und Unterstützung bei der Suche nach sowie der Einrichtung einer angemessenen Wohnung gewährte, sie die Folgekosten für das Kind jedoch allein tragen ließ. Peter Flieshardt und Johannes Steffen wiesen darauf hin, dass sich die sozialen Notlagen der betroffenen Frauen keineswegs auf finanzielle Schwierigkeiten beschränkten: „Wohnungssorgen, Verschuldungsrisiken, Partnerprobleme, eine oft kinderfeindliche Umgebung oder Angst vor Diskriminierung als alleinstehende Mutter können nicht mit Pro-Kopf-Leistungen ohne Rechtsanspruch zwischen 1.000 und 5.000 DM aus der Welt geschafft werden.“⁵³⁹ Tatsächlich bildeten solche eher Almosen gleichenden Zuschüsse keinen Ersatz für Wohlfahrtsstaatlichkeit, die gleichzeitig massiv in Frage gestellt wurde.

Selbst in den Bereichen, wo die Sozialpolitik der CDU/CSU/FDP-Koalition aufgrund ideologischer Prioritäten der Union besondere Akzente setzen wollte (Familie, Frauen und Kinder), wurde laut Peter Grottian per Saldo ein Leistungsabbau betrieben, wenn man die finanziellen Be- und Entlastungen berücksichtigt.⁵⁴⁰ Während der Phase einer strengen Haushaltskonsolidierung (1983 bis 1985) habe die Regierungspolitik sogar „extrem familien- und frauenfeindlich“ gewirkt, bemerkte Grottian.⁵⁴¹ Erst im Anschluss daran verabschiedeten die Regierungsparteien wieder kostenträchtige Leistungsgesetze, und zwar noch am ehesten auf dem Feld, das man von „Familienlasten-“ in „Familienleistungsausgleich“ umbenannte. Exemplarisch genannt seien die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung sowie die Einführung des Haushaltsfreibetrages für Alleinerziehende und des Baukindergeldes (ab dem ersten Kind). Auch die deutliche Aufstockung des Kindergeldes deutete Jens Alber im Sinne einer Aufwertung der Familienpolitik, die mit einem Boom sozialer Dienstleistungen in folgenden drei Bereichen einherging: Begründung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz 1993, massive Ausdehnung der Altenhilfe und Einführung der Pflegeversicherung 1994.⁵⁴² Aus dem Rahmen fiel das fortschrittliche *Kinder- und Jugendhilfegesetz* (KJHG), welches am 3. Oktober 1990 zuerst in den östlichen Bundesländern in Kraft und am 1. Januar 1991 auch in den westlichen als *Sozialgesetzbuch Achstes Buch* (SGB VIII) an die Stelle des *Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes* (RJWG) vom 5. Juli 1922 trat. Gleichwohl zog Gerhard Bäcker die negative sozialpolitische Bilanz, Kinder und Familien seien unter der Regierung Kohl noch mehr als bisher an den Rand gedrängt worden.⁵⁴³

Die gewandelte Rolle der Frau nur verbal anerkennend und diese scheinbar aufwertend, orientierte die CDU/CSU-geführte Regierung sie wieder stärker in Richtung der Hausarbeit, der Mutterschaft und der Kindererziehung. Angela Fiedler und Ulla Regenhard monierten, der Union gehe es darum, die Frauen als sog. Stille Reserve vom Arbeitsmarkt in die Küche abzurängen, was sie ideologisch durch Kritik am Zwang zur Erwerbstätigkeit

539 Peter Flieshardt/Johannes Steffen, *Renaissance der Familie?*, a.a.O., S. 119

540 Vgl. Peter Grottian, *Konservative Sozialpolitik: die paradoxe Legitimierung sozialstaatsabbauender, familien- und frauenfeindlicher Politik?*, in: ders. u.a., *Die Wohlfahrtswende*, a.a.O., S. 42

541 Siehe ebd., S. 41

542 Vgl. Jens Alber, *Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten*, a.a.O., S. 256

543 Vgl. Gerhard Bäcker, *Sozialstaat auf der schiefen Ebene: Kinder und Familien werden an den Rand gedrängt*, in: Klaus-Jürgen Scherer/Heinrich Tiemann (Hrsg.), *Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, a.a.O., S. 67 ff.

und die Betonung von Wahlmöglichkeiten zwischen Familie und Beruf verbräme.⁵⁴⁴ Von einer Stärkung der Subsidiarität als programmatischer Leitlinie versprach sich die CDU/CSU/FDP-Koalition offenbar einen adäquaten Ersatz für die aufgrund ihrer sehr restriktiven Beschäftigungs- und Sozialpolitik schwindende Solidarität: „Die Frauen sollen mit ‚sanfter Gewalt‘ gezwungen werden, unentgeltliche Dienste zu übernehmen – die Familie als Auffangbecken für gekappte Sozialleistungen.“⁵⁴⁵ Heide M. Pfarr warf der liberal-konservativen Bundesregierung vor, im *Beschäftigungsförderungsgesetz* die Teilzeitarbeit in einer für Frauen nachteiligen Weise geregelt und Schutzrechte wie das Verbot der „Arbeit auf Abruf“ massiv eingeschränkt zu haben.⁵⁴⁶

Schon lange war das Mutterschaftsurlaubsgeld in Höhe von 750 DM (383,47 EUR) pro Monat den konservativen Politikern ein Dorn im Auge, denn nur *erwerbstätige* Frauen hatten einen Anspruch darauf. Es wurde zuerst auf 510 DM (260,76 EUR) gekürzt und später durch das Erziehungsgeld in Höhe von 600 DM (306,78 EUR) monatlich ersetzt. Während Irene Gerlach in dem Wechsel vom Mutterschafts- zum Erziehungsgeld primär ein Symbol für die „Hinwendung der Familienpolitik zu diversifizierten Lebensentwürfen ebenso wie zu einer leistungsgerechten Bewertung von Familie“ sieht,⁵⁴⁷ beurteilen andere Wissenschaftler/innen die Familienpolitik der CDU/CSU/FDP-Koalition erheblich kritischer.

Wiebke Kolbe zeigt, dass die Einführung des Erziehungsgeldes im Kontext eines pronatalistischen Diskurses stand.⁵⁴⁸ Die *berufstätigen* Mütter benachteiligte das *Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub*, indem das Mutterschaftsgeld mit dem Erziehungsgeld verrechnet und der Mutterschutz gleich in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt wurde.⁵⁴⁹ Statt die Vereinbarkeit von qualifizierter Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung zu fördern, machte das Gesetz die Zahlung von Erziehungsgeld davon abhängig, dass Mütter (oder in seltenen Ausnahmefällen: Väter) eine solche Berufstätigkeit aufgaben oder gar nicht erst aufnahmen. Kolbe zufolge belegt die Tatsache, dass Teilzeitarbeit nur beim bisherigen Arbeitgeber, mit dessen Einverständnis und in Form eines „ungeschützten“ Beschäftigungsverhältnisses – nämlich mit einer maximalen Stundenzahl, die knapp unter der Mindestgrenze für die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung (19 vs. 20 Wochenstunden) lag – geleistet werden konnte, wie klar die Belange der Wirtschaft vor jenen der betroffenen Eltern rangierten.⁵⁵⁰ Auf diese Weise schrieb das Gesetz die traditionelle Frauenrolle fest und bestätigte die typisch deutsche Ideologie, wonach Kinderbetreuung *zu Hause* und nur durch *eine* Bezugsperson (in der Regel die leibliche Mutter) erfolgen muss.

Gleichfalls am 1. Januar 1986 trat das *Gesetz zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung der Kindererziehungszeiten* in Kraft. Mit der Letzteren vollzog die Bundesrepublik nach, was im DDR-Rentenrecht schon lange und in noch höherem

544 Vgl. Angela Fiedler/Ulla Regenhart, Die sanfte Macht der Familie. Zur Frauen- und Familienpolitik der CDU/CSU, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8/1983, S. 1114

545 Ebd., S. 1113

546 Vgl. hierzu und zum Folgenden: Heide M. Pfarr, Mutterschaft und Mitleid. Der Zauber konservativer Frauenpolitik, in: Peter Grottian u.a., *Die Wohlfahrtswende*, a.a.O., S. 60 ff.

547 Siehe Irene Gerlach, *Familienpolitik*, Wiesbaden 2004, S. 201

548 Vgl. Wiebke Kolbe, *Elternschaft im Wohlfahrtsstaat. Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945-2000*, Frankfurt am Main/New York 2002, S. 185

549 Vgl. Peter Flieshardt/Johannes Steffen, *Renaissance der Familie?*, a.a.O., S. 151 ff.

550 Vgl. Wiebke Kolbe, *Elternschaft im Wohlfahrtsstaat*, a.a.O., S. 369

Maße galt.⁵⁵¹ Nunmehr wirkte sich Erziehungsarbeit positiv auf die Rentenhöhe aus, wenn sie auch (noch) nicht der Erwerbstätigkeit gleichgestellt wurde: Kindererziehungszeiten wurden nur mit 75 Prozent des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aller Versicherten bewertet. Zunächst kamen ausschließlich nach 1920 geborene Frauen in den Genuss dieser Regelung, was viel Kritik hervorrief, weil die „Trümmerfrauen“ leer ausgingen. Aber auch die Jüngeren wurden nur berücksichtigt, wenn sie nicht erwerbstätig gewesen waren und mehr verdient hatten, als der genannte Prozentsatz ausmachte. Seit der Rentenreform 1992 werden 3 Jahre pro Kind angerechnet, und erst die Rentenreform 1999 stockte den Anrechnungsbetrag auf 100 Prozent des Durchschnittseinkommens auf.

Das am 9. November 1989, dem Tag des Mauerfalls, im Bundestag beschlossene *Gesetz zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung* brachte für die Betroffenen ansonsten viele Verschlechterungen mit sich. Beispielsweise ging man von der bruttolohnbezogenen auf die nettolohnbezogene Anpassung der Renten über, hob die Altersgrenzen für den Renteneintritt schrittweise auf 65 Jahre an und führte Abschläge von 0,3 Prozent pro Monat bei vorzeitigem Rentenbezug (ab dem 60. Lebensjahr insgesamt 18 Prozent) ein.

Während der letzten Amtsperiode von Helmut Kohl, die bei einer weiter steigenden Arbeitslosigkeit stärker durch Leistungskürzungen und eine Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen bestimmt war, rückten auch die autoritär-patriarchalischen und die antiemanzipatorischen Traditionslinien des deutschen Sozialstaates wieder mehr in den Vordergrund. Die liberal-konservative Sozialpolitik ließ Tendenzen einer Refeudalisierung, wenn nicht gar eines partiellen Rückfalls ins Mittelalter erkennen. Das sog. Dienstmädchenprivileg, als Sonderausgabenabzug im Einkommensteuerrecht verankert, wurde ausgebaut. Besserverdienende konnten die Bezahlung von Haushaltshilfen steuerlich absetzen, und zwar unabhängig davon, ob Kinder zu betreuen oder pflegebedürftige Angehörige zu versorgen waren.

Seit dem 1. Januar 1996 besteht für 3- bis 6-Jährige der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Die dafür nötige Änderung des KJHG erfolgte aber nicht etwa deshalb, weil die Bundesregierung einen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem für alleinerziehende Frauen hätte leisten wollen. Vielmehr handelte es sich eher um einen Akt der sozialpolitischen Kompensation, weil der Schwangerschaftsabbruch nach der Vereinigung beider deutscher Staaten unter Beachtung entsprechender Auflagen des Bundesverfassungsgerichts in einer besonders für ehemalige DDR-Bürgerinnen enttäuschend restriktiven Weise geregelt worden war. Aufgrund der Tatsache, dass die von den Gemeinden zu gewährleistende Betreuung ihrer Kinder meist nicht ganztätig erfolgt, konnten deren Mütter bzw. alleinerziehende Väter allerdings weiterhin nur einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen. „Fehlende Hortplätze und Ganztagschulen sowie unregelmäßige Unterrichtszeiten ließen die Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung auch für Eltern von Schulkindern bestehen.“⁵⁵²

Familienpolitik und -rhetorik der Liberalkonservativen waren durch den Widerspruch gekennzeichnet, dass CDU/CSU und FDP einerseits die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes weiter vorantreiben sowie die Schutz- und Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten schleifen wollten, um den angeblich kaum mehr konkurrenzfähigen „Wirtschaftsstandort

551 Vgl. Johannes Frerich/Martin Frey, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 2: Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, 2. Aufl. München/Wien 1996, S. 337; Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik der DDR*, Wiesbaden 2004, S. 98

552 Wiebke Kolbe, *Elternschaft im Wohlfahrtsstaat*, a.a.O., S. 372

D“ zu beleben, einheimische Unternehmen zu entlasten und ausländische Investoren anzulocken, andererseits jedoch einer Stärkung der Familie das Wort redeten, die gerade durch solche Maßnahmen im Kern gefährdet wurde und immer größere Schwierigkeiten hatte, Kinder zu betreuen und erziehen, wenn deren Eltern geografisch mobil und beruflich flexibel sein sollten. Wolfgang Engler spricht in diesem Zusammenhang von „falschen Propheten“, welche sich die uneingeschränkte Verfügbarkeit von „Humankapital“ im Zeitalter der Globalisierung auf die Fahnen schreiben, aber den Verfall der familiären Werte beklagen: „Erst fordert man die Menschen auf, alle persönlichen Bindungen dem Markt zu opfern, und kaum haben sie es getan, verweist man sie in ihrer Not vom Staat zurück an die Lieben daheim, das heißt oft genug ans Nichts.“⁵⁵³

4.4.4 Die Soziale Pflegeversicherung als neuer Versicherungszweig: Krönung oder Niedergang der Wohlfahrtsstaatsentwicklung?

Mit dem nach langen Diskussionen im Konsens verabschiedeten *Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit* vom 26. Mai 1994 wurde ein weiteres Standardrisiko abgedeckt und fast 50 Jahre nach der Arbeitslosen- die fünfte Säule der Sozialversicherung errichtet. Beinahe 20 Jahre lang hatte die (west)deutsche Fachöffentlichkeit debattiert, wie man einerseits die Pflegebedürftigen vom Stigma der Sozialhilfeabhängigkeit und andererseits die Kommunen von den Aufwändungen für Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL) befreien könnte. Diese doppelte Motivation zur Schaffung eines weiteren Sozialversicherungszweiges hatte eine Verständigung mit der sozialdemokratischen Opposition ermöglicht, die in vielen Ländern und Gemeinden gleichfalls politische Verantwortung trug.

Heftig umstritten war die Organisationsform, mit der das Pflegefallrisiko abgedeckt werden sollte. Zur Debatte standen dabei mehrere Varianten, die von einer Erweiterung der Krankenversicherung um den Tatbestand der Pflegebedürftigkeit über eine völlig eigenständige, von der GKV separierte gesetzliche Pflichtversicherung und ein steuerfinanziertes Leistungsgesetz bis zur freiwilligen Privatversicherung reichten. Dominiert wurde die öffentliche Kontroverse am Ende von einem Motiv, das für den Ausbau des Sozialstaates wenig Platz ließ, denn man wollte die „gesetzlichen Lohnnebenkosten“ niedrig halten, um den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ nicht zu gefährden. „Diese von liberaler Seite eingebrachte ‚Chiffre‘ hat die Diskussion geprägt und den Diskursrahmen akzeptabler Maßnahmen begrenzt.“⁵⁵⁴ Bis zuletzt wurde um die finanzielle Einbeziehung der Arbeitgeberseite gerungen. Schließlich konnte die FDP mit dem Argument, ein weiterer Anstieg der Lohnnebenkosten gefährde die Konkurrenzfähigkeit deutscher Unternehmen, eine „Kompensation“ der Arbeitgeberbeiträge durchsetzen.

Versicherungsprinzip und Marktlogik gingen eine merkwürdige Mischung bzw. eine widersprüchliche Verbindung ein. Einerseits stand die Soziale Pflegeversicherung in der Kontinuität des damals schon über 100 Jahre währenden Entwicklungsprozesses der GKV. Grundsätzlich folgte die Pflege- der Krankenversicherung(spflicht): Wer seinen gewöhnlichen Wohnsitz in der Bundesrepublik hatte und Mitglied einer gesetzlichen oder privaten

553 Wolfgang Engler, *Bürger, ohne Arbeit*, a.a.O., S. 158

554 André Paul Stöbener, *Die Pflegeversicherung*. Ein Lehrstück über Aushandlungsprozesse eines „Sozialen Problems“ in der Sozialpolitik, Konstanz 1996, S. 124

Krankenkasse war, musste einen Pflegeversicherungsvertrag abschließen. Darüber hinaus wurden in die Pflegepflichtversicherung weitere Personen einbezogen, etwa Beihilfe- und Heilfürsorgeberechtigte sowie Abgeordnete und ihre Familienangehörigen. Indem man nahezu alle Wohnbürger/innen verpflichtete, sich gesetzlich oder privat gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit zu versichern, wies der neue Versicherungszweig einer umfassenden Bürger- bzw. Volksversicherung den Weg. Andererseits brach man mit Grundprinzipien der Sozialversicherung insofern, als die Pflegeversicherung „den endgültigen Übergang vom Bedarfs- zum Budgetprinzip“ markierte.⁵⁵⁵ Im Gegensatz zu den anderen Versicherungszweigen funktioniert die Pflegeversicherung nach dem „Teilkasko“-Prinzip: „Kosten über die Grenzen hinaus müssen privat finanziert werden oder werden bei Bedürftigkeit vom örtlichen bzw. überörtlichen Sozialhilfe-Träger übernommen.“⁵⁵⁶

Norbert Blüm, der sich nach DDR-„Wende“ und Vereinigung 1989/90 vom Gegner zum engagierten Befürworter einer *Versicherungslösung* wandelte, sah in der Sozialen Pflegeversicherung die Krönung seines politischen Lebenswerks. Eingeführt wurde die Pflegeversicherung schrittweise gegen Mitte der 90er-Jahre: Ab 1. Januar 1995 mussten Beiträge entrichtet werden; ab 1. April 1995 gab es Leistungen zur häuslichen und ab 1. Juli 1996 auch zur stationären Pflege. Durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen werden die Betroffenen in drei Pflegestufen (erheblich Pflegebedürftige, Schwer- und Schwerstpflegebedürftige) eingeteilt, welche sich wiederum jeweils im Hinblick auf die Höhe der gewährten Geldleistungen (Pflegegeld) bzw. den Umfang der Pflegesachleistungen (ambulante und stationäre) noch einmal voneinander unterscheiden. Bei häuslicher Pflege kann man zwischen Geld- und Sachleistungen wählen. Durch das Pflegegeld erhielten Angehörige einen materiellen Anreiz, nicht auf die (teurere) Heimpflege auszuweichen.

In der Auseinandersetzung um die Gestaltung der Absicherung des Pflegefallrisikos verdichtete sich wie in einem Brennglas der gesellschaftliche Grundkonflikt über die Zukunft des Sozialstaates. Der *Hybrid*charakter der Pflegeversicherung resultierte daraus, dass sich in ihr alte und neue Wesenszüge des Wohlfahrtsstaates auf widersprüchliche Art vermischen. Weder lebte Bismarcks Sozialstaat in hergebrachter Gestalt einfach fort, noch trat bereits das Modell der Zukunft klar und deutlich hervor.

Durch das *Pflege-Versicherungsgesetz* erhöhte sich der Ökonomisierungsdruck im Wohlfahrtssektor abermals. Es gab betriebswirtschaftliche Effizienzkriterien vor und stellte viel stärker als der bisherige Sozialstaat auf moderne Managementmethoden (Einführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Maßnahmen der Qualitätssicherung) ab. Auch wurde der Wettbewerb zwischen frei-gemeinnützigen und privatgewerblichen Anbietern von sozialen Dienstleistungen institutionalisiert und die Stellung der Letzteren damit aufgewertet. Klienten der ambulanten Pflegedienste avancierten zu „Kunden“, die sich für einen (Billig-)Anbieter entscheiden können. *Wettbewerbsstrukturen* schufen einen regelrechten „Pflegemarkt“, der zwar noch politisch reguliert wird, Konkurrenz als maßgebliches Lenkungsprinzip aber in den Sozialstaat hinein verlängerte. In der Praxis sorgten *gewinnorientierte* Pflegedienste weniger durch hohe Qualitätsstandards als durch unseriöse Abrechnungsmethoden für Aufsehen. Oft genug ging es ihnen nur darum, die Pflegebedürftigen möglichst schnell und problemlos ruhig zu stellen.

555 Siehe Heinz Rothgang, Die Einführung der Pflegeversicherung. Ist das Sozialversicherungsprinzip am Ende?, in: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, a.a.O., S. 182

556 Christoph Strünck, Pflegeversicherung – Barmherzigkeit mit beschränkter Haftung. Institutioneller Wandel, Machtbeziehungen und organisatorische Anpassungsprozesse, Opladen 2000, S. 62

Ein wichtiger, für die Pflegeversicherung typischer Strukturaspekt war, dass sie mit dem Prinzip der Beitragsparität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer(inne)n brach, das für den gesellschaftlichen Grundkonsens zur sozialen Sicherung eine große Bedeutung hat. Aufgrund der „Kompensation“ des Arbeitgeberanteils durch die Streichung des Buß- und Bettages (nur in Sachsen wurde eine andere Regelung getroffen, die aber keine abweichende Bewertung rechtfertigt) tragen Arbeitnehmer/innen de facto die gesamte Beitragslast. Selbst zu Bismarcks Zeiten wurden ihnen aber nur zwei (und den Unternehmern das restliche) Drittel der Kosten für die Krankenversicherung aufgebürdet. Insofern erfüllte die Soziale Pflegeversicherung im negativen Sinn eine gesellschaftspolitische *Pilorfunktion*. Manchen Kritiker(inne)n erschien sie auch wegen nach dem Budgetprinzip gedeckelter Leistungen und des Verzichts auf Bedarfsdeckung als „Vorbote eines anderen Sozialstaates“, der nicht mehr allen in den übrigen Versicherungszweigen bewährten Funktionsprinzipien folgte.⁵⁵⁷ Margarete Landenberger schrieb: „Die Bedeutung des Rückzugs der Arbeitgeberseite aus der paritätischen Beitragsfinanzierung geht über die Pflegeversicherung weit hinaus. Es handelt sich um eine Weichenstellung in Richtung der Zukunftsvision des Sozialstaates von Wirtschaft, FDP und Privatassekuranz.“⁵⁵⁸ Daniel Kreutz sah in der Pflegeversicherung sogar den „Prototyp eines post-sozialstaatlichen Systems“, weil sie, unter Preisgabe des Grundsatzes paritätischer Finanzierung einseitig von den Versicherten bezahlt und mittels gedeckelter Leistungen für Bedürftige gleichsam auf eine „Basissicherung“ beschränkt, seiner Meinung nach der Kostenüberwälzung von den Sozialhilfeträgern auf die abhängig Beschäftigten dient.⁵⁵⁹ Skeptiker/innen warnten noch während des Gesetzgebungsprozesses, das schlechte Beispiel der Pflegeversicherung werde Schule machen. Klaus Priesters Befürchtungen erwiesen sich später als zutreffend: „Die Tür zur künftigen Reduzierung von Sozialleistungen auf das Niveau abgespeckter ‚Grundsicherungsmodelle‘ auch in der Kranken- und Arbeitslosenversicherung wird damit weit geöffnet.“⁵⁶⁰

Heinz Rothgang arbeitete die unter Gerechtigkeitsaspekten fragwürdigen Umverteilungswirkungen der Pflegeversicherung heraus.⁵⁶¹ Diese weist hinsichtlich der Belastungsgerechtigkeit schon infolge ihrer degressiven Beitragsstruktur eine Schieflage auf: „Für Versicherte mit geringem Einkommen (Rentenanwartschaften) gilt, dass sie nicht nur überproportional belastet werden, sondern später als Pflegebedürftige obendrein unterproportional profitieren, zumindest wenn sie stationär untergebracht werden wollen. Die Höhe der üblichen Kosten stationärer Unterbringung ist mit niedrigen Renten beziehungsweise Vermögen nicht zu begleichen, was zur Beantragung von Sozialhilfe zwingt.“⁵⁶² Besonders häufig wird bis heute kritisiert, dass die Pflegeversicherung das Vermögen (also im Grunde das Erbe der Angehörigen) von Pflegebedürftigen schont, statt dieses – wie etwa im Rah-

557 Siehe Margarete Landenberger, Pflegeversicherung als Vorbote eines anderen Sozialstaates, in: Zeitschrift für Sozialreform 5/1994, S. 314 ff.

558 Dies., Pflegeversicherung – Modell für sozialstaatlichen Wandel, in: Gegenwartskunde 1/1995, S. 23

559 Siehe Daniel Kreutz, Neue Mitte im Wettbewerbsstaat. Zur sozialpolitischen Bilanz von Rot-Grün, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2002, S. 464

560 Klaus Priester, Lean Welfare. Mit Pflegeversicherung und Karenztagen zum Umbau des Sozialstaats, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/1993, S. 1097

561 Vgl. Heinz Rothgang, Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung. Eine ökonomische Analyse, Frankfurt am Main/New York 1997

562 Berthold Dietz, Die Pflegeversicherung. Ansprüche, Wirklichkeiten und Zukunft einer Sozialreform, Wiesbaden 2002, S. 31

men der Bedürftigkeitsprüfung nach einem Leistungsgesetz üblich – bis auf einen Schonbetrag in Anspruch zu nehmen. Man kann darin zwar eine soziale Ungerechtigkeit erblicken, sollte aber nicht übersehen, dass sie die Akzeptanz der Pflegeversicherung wie des Sozialstaates insgesamt bei der Mittelschicht wesentlich erhöht.

Der anfänglich gebildete Kapitalstock wurde aufgezehrt, ohne dass die Soziale Pflegeversicherung den wachsenden Kostendruck in diesem Bereich auffing. Durch die Pauschalierung, die Deckelung und die fehlende Dynamisierung der Leistungen wurden die finanziell überforderten Kommunen schon bald wieder stärker in die Pflicht genommen. Eberhard Jüttner, als Stellvertretender Vorsitzender des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes engagierter Befürworter eines Bundespflegeleistungsgesetzes, zieht hieraus jedoch vorschnell den Schluss, „dass die Einführung der Pflegeversicherung unter dem Aspekt einer nachhaltigen Absicherung des Pflegerisikos ein Fehler war.“⁵⁶³

4.5 Fazit

Jens Alber hat in Bezug auf die Sozialpolitik der „Kohl-Ära“ drei unterschiedliche Deutungsmuster mit jeweils zwei nur unwesentlich divergierenden Varianten herausgearbeitet: Sowohl die These einer „konservativen Transformation“, von der „Göttinger Schule“ jüngerer Sozialwissenschaftler vertreten, als auch die These der „Rekommodifizierung“, einer „Bremer Schule“ zugeschrieben, ordnet Alber der Annahme eines „bürgerlichen Backlash“ unter; die These einer Transformation vom Sozial- zum „Sicherungsstaat“, Politologen der Schule um Hans-Hermann Hartwich (Hamburg) und Bernhard Blanke (Hannover) zugeordnet, und die These vom Ende des Sozialversicherungsprinzips bzw. des Übergangs vom Bedarfsdeckungsprinzip zur Budgetierung, mit keiner bestimmten Schule verbunden, subsumiert Alber unter die Dominanz staatlicher „Kostenkontrolle“; die im Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung verortete These des Festhaltens an patriarchalischer Transfer- und restriktiver Dienstleistungspolitik mit einer Spaltung der Erwerbsbevölkerung in In- und Outsider sowie die gleichfalls von Fritz W. Scharpf beeinflusste These der Strukturkontinuität und Reformblockaden handelt Alber unter dem Stichwort „institutionelle Trägheit“ ab.⁵⁶⁴

Dort wäre auch der Heidelberger Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt anzusiedeln, welcher die Kontinuität zwischen der sozial-liberalen und der liberal-konservativen Regierungspraxis hervorhob, was er damit untermauerte, dass die Union – insoweit der SPD ähnelnd – eine „Sozialstaatspartei“ (geblieben) sei: „Allerdings gehört zu ihr – im Unterschied zur SPD – ein starker Mittelstands- und Arbeitgeberflügel, der den Sozialstaat am kurzen Zügel führen möchte. Diese Heterogenität spiegelt das Hin und Her der sozialpolitischen Regierungspraxis der CDU/CSU-geführten Regierungen wider – bei meist deutlichem Übergewicht der sozialstaatsfreundlichen Linie.“⁵⁶⁵ Entgegen der gängigen These vom Ab-

563 Siehe Eberhard Jüttner, Von der Pflegeversicherung zum Bundespflegeleistungsgesetz. Nutzen und Notwendigkeit einer bedarfsorientierten Pflegeversicherung, in: Ursula Engelen-Kefer u.a., Sozialpolitik mit Zukunft. Eine Streitschrift gegen die weitere Entsolidarisierung der Gesellschaft, Hamburg 2005, S. 100

564 Vgl. Jens Alber, der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten, a.a.O., S. 235 ff.

565 Manfred G. Schmidt, Sozialstaatliche Politik in der Ära Kohl, in: Göttrik Wewer (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl, a.a.O., S. 76

bau des Sozialstaates unter Helmut Kohl und Norbert Blüm belegen die einschlägigen Daten für Josef Schmid gleichfalls „erstaunliche Stabilität“; freilich sei nunmehr „Stagnation auf hohem Niveau“ an die Stelle des Wachstums der 60er- und frühen 70er-Jahre getreten.⁵⁶⁶ Schmid sah die „Kohl-Ära“ stärker durch Brüche bzw. Widersprüche geprägt und sprach von einer „dreifache(n) Diskontinuität“, die er unterschiedlichen Perioden zuordnete: In der ersten Regierungsphase (1982 bis 1989/90) habe man die finanzielle Konsolidierung des Staates und den Umbau in seinem Verhältnis zum Markt weit vorangetrieben. Während der zweiten Phase (1990 bis Mitte der 90er-Jahre) sei die Entwicklung wegen des „unfreiwilligen ‚Vereinigungskeynesianismus‘“ in Gestalt eines überwiegend defizitfinanzierten „Aufbaus Ost“ umgekehrt worden. Die dritte und letzte Phase (ab Mitte der 90er-Jahre bis 1998) war für Schmid durch das neuerliche Sinken der Staatsquote gekennzeichnet; diesmal bedingt durch die Ausrichtung der Finanzpolitik auf die Konvergenzkriterien des Maastrichter EU-Vertrages. „Diskontinuität tritt auch darin zutage, daß die Koalition aus Unionsparteien und FDP vor und nach 1989 beherzter an das Werk der finanziellen Konsolidierung, des Umbaus und mitunter auch des Rückbaus des Sozialstaats ging als ihre Vorgängerregierung, die damit – noch tastend – Ende 1975 begonnen hatte.“⁵⁶⁷

Trotz recht einschneidender Kürzungen sozialer Leistungen blieb der Systemwechsel im Sinne einer neoliberalen Transformation des Wohlfahrtsstaates unter Helmut Kohl und Norbert Blüm aus. „Eine grundlegende Wende von weniger Staat zu mehr Markt hat es nicht gegeben.“⁵⁶⁸ Wohl mehrten sich gegen Mitte der 90er-Jahre noch einmal die Versuche, Breschen in das seit über einem Jahrhundert bestehende Sozialsystem zu schlagen. Auch ein spürbarer Stimmungsumschwung bei einem Großteil der Eliten wie der öffentlichen Meinungsträger erlaubte es jedoch den regierenden Konservativen und Liberalen nicht, die bewährten Strukturen, Institutionen und Gestaltungsprinzipien ohne das Risiko des Machtverlusts auf der Bundesebene anzutasten. „Die Kohl-Regierung konnte bis auf teilweise gravierende Leistungskürzungen und eine restriktivere Handhabung des Versicherungsprinzips keine Systembrüche in der Sozialversicherung durchsetzen.“⁵⁶⁹

Zwar kann von einer Zerstörung des Wohlfahrtsstaates durch die Bonner CDU/CSU/FDP-Koalition während der 90er-Jahre keine Rede sein. Mit zahlreichen Einschränkungen, Verschärfungen der Anspruchsvoraussetzungen bzw. Verkürzungen der Bezugsdauer von Transferleistungen sowie der Verankerung des Konkurrenzprinzips und dem Einbau marktwirtschaftlicher Strukturelemente in das Gesundheits- bzw. Sozialsystem wurden jedoch die Voraussetzungen für einen Systemwechsel geschaffen. Darüber täuschten auch Bekenntnisse zum Bismarck'schen Sozial(versicherungs)staat nicht hinweg, die eher deklaratorischer Art und seiner ungebrochenen Akzeptanz bei großen Teilen der Wählerschaft geschuldet waren. Nie zuvor verkörperte die Union den von ihr selbst nach 1945 mit geschaffenen Wohlfahrtsstaat weniger als in der „Kohl-Ära“ und kaum jemals gaben sich die Liberalen (als „Partei der Besserverdienenden“) marktradikaler. Hier dürfte denn auch ein weiterer wichtiger Grund dafür zu suchen sein, warum die CDU/CSU/FDP-Koalition in der Bevölkerung nach 16-jähriger Amtszeit nur noch wenig Rückhalt fand.

566 Siehe Josef Schmid, Mehrfache Desillusionierung und Ambivalenz, a.a.O., S. 98

567 Manfred G. Schmidt, Sozialstaatliche Politik in der Ära Kohl, a.a.O., S. 77

568 Antonia Gohr, Eine Sozialstaatspartei in der Opposition, a.a.O., S. 265

569 Andreas Bachmann, Privatisierung der Sozialversicherung und aktivierender Staat, a.a.O., S. 59

5 Die rot-grüne Regierungspolitik: Auflösung des „Reformstaus“ oder Verschärfung des Sozialabbaus?

SPD und Bündnis 90/Die Grünen erhielten bei der Bundestagswahl am 27. September 1998 vermutlich nicht zuletzt deshalb die Mehrheit der gültigen (Zweit-)Stimmen, weil viele Millionen Wähler/innen, von der liberalkonservativen Wirtschafts- und Sozialpolitik tief enttäuscht, den Regierungsparteien CDU, CSU und FDP ihre Zustimmung entzogen. Obwohl die SPD mit ihrem Slogan „Innovation und Gerechtigkeit“, Gerhard Schröder als Kanzlerkandidat und dem damaligen Parteivorsitzenden Oskar Lafontaine für eine andere, solidarischere Form der gesellschaftlichen Modernisierung stand, wurden die Hoffnungen auf eine „Kehrtwende“ in der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht einmal ansatzweise erfüllt. Denn schon bald rückten SPD und Bündnisgrüne von Wahlversprechen, einzelnen Punkten ihrer Koalitionsvereinbarung und sogar Grundpositionen, die sie vorher bezogen hatten, schrittweise wieder ab.

5.1 Sozialreform im Konsens? – Wiederbelebung, Ergebnisse und Scheitern des „Bündnisses für Arbeit“

Unmittelbar nach dem Regierungswechsel nahm die rot-grüne Parlamentsmehrheit mit dem *Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte* sowie dem *Gesetz zur Stärkung der Solidarität in der Gesetzlichen Krankenversicherung*, die am 1. Januar 1999 in Kraft traten, einige sozial- und beschäftigungspolitische Zumutungen der Spätphase des CDU/CSU/FDP-Kabinetts wieder zurück: Die schlimmsten Einschränkungen sowohl beim Kündigungsschutz wie auch bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wurden storniert, Verschlechterungen im Gesundheitswesen (Beschränkung der Leistungen für Zahnersatz auf bis 1978 Geborene, Erhöhung der Zuzahlungen bei Arzneimitteln), aber auch die von der Regierung Kohl/Weigel/Kinkel eingeführten Elemente der privaten Versicherungswirtschaft (Kostenerstattungsverfahren, Beitragsrückgewähr und Selbstbehalte) nach wenigen Wochen wieder beseitigt. Wie deren Rücknahme durch Rot-Grün zeigte, war der damit eingeleitete Privatisierungsprozess im Gesundheitswesen zwar nicht irreversibel, die Folgeschäden der Fehlentwicklung ließen sich aber schwerlich über Nacht beheben.

Zunächst *suspendiert* wurden die vom Bundestag während der vorangegangenen Legislaturperiode beschlossenen Rentenkürzungen (Einführung eines „demografischen Faktors“) und die Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld. Viele andere politische Erblasten der CDU/CSU/FDP-Koalition blieben allerdings unangetastet: Weder wurde der alte Paragraph 116 AFG (neu: Paragraph 146 SGB III) wiederhergestellt noch die Fülle der Leistungskürzungen und massiven Einschränkungen von Arbeitnehmerrechten seit der „Wende“ 1982, etwa im Bereich der Sozialhilfe, der (Berechnung von) Arbeitslosenhilfe oder der beruflichen Weiterbildung, revidiert.

Ein positives Signal setzte die neue Bundesregierung, welche den „Reformstau“ der Kohl-Ära auflösen wollte, in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Mit ihrem Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit („JUMP – Jugend mit Perspektive“), für das jährlich rund 2 Mrd. DM (ca. 1,022 Mrd. EUR) ausgegeben wurden, erhielten jüngere Menschen ohne Arbeitsplatz und Lehrstelle eine Chance, nach beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen und mit geeigneten Eingliederungshilfen auf dem Arbeitsmarkt wenigstens vorübergehend Fuß zu fassen. Von einer Umlage für Betriebe, die nicht ausbilden, war hingegen vorerst keine Rede mehr, obwohl der SPD-Jugendparteitag 1996 in Köln eine solche Regelung gegen den erklärten Willen des späteren Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder als „strategische Weichenstellung für den Bundestagswahlkampf“ beschlossen hatte.⁵⁷⁰

Im Mittelpunkt der rot-grünen Regierungsprogrammatisierung stand völlig zu Recht die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Fragwürdig war jedoch die Verabsolutierung dieses Ziels. Denn es wurde weder viel nach den ökologischen und sozialen Folgekosten seiner Realisierung noch nach dem Sinngehalt von Arbeit, sondern eigentlich nur noch gefragt, ob es (mehr) Arbeitsplätze gibt. Problematisch war auch der Weg, wie SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihr Hauptziel zu erreichen suchten. Den strategischen Hebel bildete nämlich die Senkung der (gesetzlichen) Lohnnebenkosten bzw. der von Arbeitgebern (und Arbeitnehmern) zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge, wobei ignoriert wurde, dass nur die in der Bundesrepublik wegen hoher Arbeitsproduktivität relativ niedrigen Lohnstückkosten für potenzielle Investoren wirklich relevant sind. Hängt die Arbeitsnachfrage aber *nicht* von den Lohn- bzw. Lohnnebenkosten ab, muss die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in einer geldgesteuerten Ökonomie am Vermögensmarkt ansetzen.⁵⁷¹

Oskar Lafontaine, der sich als Finanzminister zusammen mit seinen beiden Staatssekretären Heiner Flassbeck und Claus Noé dem neoliberalen Mainstream widersetzte, als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Stärkung der Binnenkonjunktur bzw. der Massenkauftkraft durch Senkung der Steuern für Geringverdiener/innen und eine expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank genauso wie eine „neue Weltfinanzordnung“ forderte, fand zu wenig Rückhalt innerhalb der eigenen Partei, bei den Gewerkschaften und in der Öffentlichkeit. Folgerichtig, aber total überraschend trat er (noch vor Beginn der verfassungs- und völkerrechtswidrigen Bombardierung Jugoslawiens durch die NATO) nach Meinungsverschiedenheiten mit Gerhard Schröder und Abstimmungsschwierigkeiten mit dem Bundeskanzleramt im März 1999 auch als SPD-Vorsitzender zurück. Während sich die Börsianer über massive Kurssteigerungen als Reaktion der Kapitaleigentümer darauf freuen durften, schwächte der Schritt die sozialdemokratische Parteilinke nachhaltig. Auch wurde die rot-grüne Reformpolitik in Mitleidenschaft gezogen, zumal die Koalition kurz darauf ihre Mehrheit im Bundesrat verlor und auf manchen Politikfeldern den Rückwärtsgang einlegte. Das „rot-grüne“ Projekt war am Ende, noch bevor es sich überhaupt programmatisch entwickeln, organisatorisch festigen und praktisch bewähren konnte. Bundeskanzler Schröder übernahm kurz entschlossen auch den Parteivorsitz, um die Konfliktflächen bzw. drohenden Reibungsverluste zwischen der Bundesregierung und der SPD zu minimieren.

Die anderen Spitzenrepräsentanten der rot-grünen Koalition, darunter Walter Riester als neuer Arbeits- und Sozialminister, ließen wenig Entschlossenheit zur Überwindung des Liberalkonservatismus erkennen. Ihnen fehlte eine klare Linie, wie das wochenlange Hin

570 Siehe Oskar Lafontaine, *Das Herz schlägt links*, München 1999, S. 68

571 Vgl. Michael Heine/Hansjörg Herr, *Die beschäftigungspolitischen Konsequenzen von „Rot-Grün“*, in: PROKLA 116 (1999), S. 391

und Her bei der Behandlung „geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse“ (sog. 630-DM-bzw. 325-Euro-Jobs) sowie von arbeitnehmerähnlicher und Scheinselbstständigkeit zeigte. Da die rot-grüne Bundesregierung kein überzeugendes Konzept und keine substantielle Alternative zum Neoliberalismus besaß, passte man sich diesem in der Praxis an, zumal die Wirtschaftslobby sie enorm unter Druck setzte. Josef Reindl monierte, dass man „Angst vor der eigenen Courage bekommen“ habe und „auf der ganzen Linie in den hegemonialen Diskurs eingeschwenkt“ sei.⁵⁷² So wurde übers Jahr aus dem Entwurf eines *Gesetzes zur Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit* das *Gesetz zur Förderung der Selbstständigkeit* vom 20. Dezember 1999 – nun ganz in neoliberaler Diktion. Es regelte in einem von vielen Betroffenen als übermäßig bürokratisch empfundenen Prüfverfahren, ob diese selbstständig, scheinselbstständig oder in arbeitnehmerähnlicher Stellung tätig waren.

Während der 80er- und 90er-Jahre hatte die geringfügige Beschäftigung, für Arbeitgeber besonders günstig, weil nur mit einer Pauschalsteuer in geringer Höhe belegt, so stark zugenommen, dass es in manchen Branchen wie der Gastronomie, dem Reinigungsgewerbe und bei Lebensmittel-Discountern fast gar keine regulären bzw. Normalarbeitsverhältnisse mehr gab. Ohne dass die Kohl-Regierung dagegen einschritt, waren viele Vollzeitstellen in sog. 520-/620-DM-Jobs aufgespalten worden, was den durch Massenarbeitslosigkeit und eine sinkende Bruttolohnquote ohnehin finanziell geschwächten Sozialversicherungen schadete und den darauf basierenden Wohlfahrtsstaat in seinen Grundfesten erschütterte. SPD und Bündnis 90/Die Grünen versprachen daher in ihrem Abkommen zur Bildung einer Regierungskoalition, dem fragwürdigen Treiben der Firmen einen Riegel vorzuschieben: „Die neue Bundesregierung wird gegen den Mißbrauch geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und gegen Scheinselbstständigkeit vorgehen.“⁵⁷³ Durch eine „aus frauen-, sozial- und ordnungspolitischen Gründen“ für erforderlich gehaltene „Sozialversicherungspflicht von geringfügiger Beschäftigung sowie von Scheinselbstständigkeit“ sollte verhindert werden, dass sich rücksichtslose Unternehmer ihrer Pflicht zur Beitragszahlung entzogen.⁵⁷⁴

In seiner ersten Regierungserklärung begrüßte Gerhard Schröder am 10. November 1998 jedoch zur Überraschung mancher Koalitionäre, dass „immer mehr“ Bürger/innen einfache „Dienstleistungen an der Allgemeinheit“, wie etwa „Haushaltshilfe und Altenbetreuung, Einpack- oder Einpark-Service“, in Anspruch nehmen wollten und angemessen bezahlen könnten, weshalb die sog. 620-Mark-Jobs nicht abgeschafft werden sollten: „Aber wir werden sie angemessen in die Sozialversicherungspflicht einbeziehen. Die Grenze werden wir auf 300 D-Mark festlegen. Da wir gleichzeitig die Pauschalbesteuerung aufheben, werden diese Tätigkeiten nicht unzumutbar versteuert.“⁵⁷⁵ Trotz dieser Ankündigung, sie senken zu wollen, hob man die Geringfügigkeitsgrenze im *Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse* vom 24. März 1999 noch einmal auf 630 DM (nach der Währungsumstellung: 325 EUR) an und verpflichtete die Arbeitgeber geringfügig Beschäftigter, pauschal 12 Prozent des Arbeitsentgelts an die Renten- und 10 Prozent an die

572 Siehe Josef Reindl, Über Schein oder Sein der Selbstständigen. Mit der gesetzlichen Regelung gegen die „modernen Tagelöhner“ wurde „sozialpolitisches Neuland“ falsch betreten, in: FR v. 28.4.2001

573 Vgl. Vorstand der SPD (Hrsg.), Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bonn, 20. Oktober 1998, Bonn o.J., S. 9

574 Siehe ebd., S. 33

575 Gerhard Schröder, „Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen ...“. Regierungserklärung des Bundeskanzlers, abgegeben vor dem Deutschen Bundestag am 10. November 1998, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 74/1998, S. 908

Krankenversicherung zu zahlen. Der zuletzt genannte Beitragssatz entfiel, wenn ein geringfügig Beschäftigter weder selbst Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse noch als Familienangehöriger beitragsfrei mitversichert war. Jene geringfügig Beschäftigten, die zusätzlich andere Einkünfte hatten, mussten nunmehr Steuern entrichten, was solche Jobs für sie weniger attraktiv machte und ihre Rekrutierung erschwerte. Dies veranlasste vor allem manche Zeitungsverleger zu wütenden Protesten und die Unionsparteien zu einer populistisch geratenen Postkartenaktion. Wochenlang beschäftigte sich die deutsche Öffentlichkeit mit dem Thema, das neben einer konzeptionellen Ratlosigkeit der Bonner Akteure zeigte, wie chaotisch-unprofessionell das Politikmanagement der rot-grünen Koalition zu Beginn ihrer ersten Amtszeit war. Gleichwohl bewährte sich das Gesetz insofern, als es den bis dahin verbreiteten Missbrauch unterband und die weitere Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses genauso wie die finanzielle Auszehrung der Sozialversicherung verhinderte.

Die neoliberale Hegemonie, auf einer in der Bundesrepublik verbreiteten „Globalisierungshysterie“ basierend, dauerte auch nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 fort, was neokorporatistische Arrangements und einen massiven Staatsinterventionismus, beispielsweise den (erfolglosen) Versuch einer Holzmann-Sanierung mit Hilfe der Übernahme von Bundesbürgschaften im November 1999, keineswegs ausschloss. „Korporati(vi)smus“ bezeichnet die institutionalisierte Einbindung der maßgeblichen Verbände, also von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, in die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wolfgang Streeck, Direktor des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, hat diesen Typus einer „tripartistischen“ Einhegung des Klassenkonflikts, bezogen auf den „rheinischen Kapitalismus“ à la Bundesrepublik, untersucht und begründet, wie er unter heutigen Weltmarktbedingungen funktionieren kann.⁵⁷⁶ „Wettbewerbskorporatismus“ wird eine Spezialform solcher Arrangements genannt, die sich im Zeichen der Globalisierung herausbildet und – wie der Neoliberalismus – die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes zum strategischen Dreh- und Angelpunkt macht, aber im Unterschied dazu nicht auf Konfrontation, sondern auf Kooperation mit den Gewerkschaften als volkswirtschaftlichen Akteuren setzt.

Während der Neoliberalismus die Volkswirtschaft bewusst dem „freien Spiel der Kräfte“ überlässt, bevorzugt der Neokorporatismus organisierte Abstimmungsprozesse, Verhandlungslösungen und Sozialpakte. Soll mit deren Hilfe die Wettbewerbsfähigkeit des heimischen (Groß-)Kapitals auf dem Weltmarkt erhöht werden, relativieren sich die genannten strategischen Unterschiede. Maßnahmen der Privatisierung, Deregulierung und Flexibilisierung werden nicht beendet oder wieder rückgängig, im Rahmen eines Konsensfindungsverfahrens vielmehr bloß leichter durchsetzbar gemacht, relevante und kontroverse Entscheidungen überdies häufig in den außer- bzw. vorparlamentarischen Raum verlagert („Bündnis für Arbeit“, sog. Rentenkonsensgespräche, Berufung der sog. Süßmuth-, Hartz- und Rürup-Kommission). „Solche Kommissionen gehören zur medienwirksamen Inszenierung eines vorweg entschiedenen politischen Willens, den die Exekutive am Parlament vorbei in Kraft setzt.“⁵⁷⁷

Schon der Name des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und *Wettbewerbsfähigkeit*“, das sich am 7. Dezember 1998 konstituierte, ließ erahnen, daß sich nur der beschrittene Weg, nicht aber das Ziel beider Regierungskoalitionen voneinander unterschied: „Im Zent-

576 Vgl. z.B. Wolfgang Streeck, *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Frankfurt am Main/New York 1999

577 Friedrich Hengsbach, *Das Reformspektakel*, a.a.O., S. 8 f.

rum stehen die Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit, die Sanierung der öffentlichen Haushalte und eine verbesserte Beschäftigungsdynamik.⁵⁷⁸ Wie schon bei seinem gescheiterten Vorläufer, dem „Bündnis für Arbeit und zur *Standortsicherung*“, dominierte die Überzeugung, auf dem Weltmarkt als „Deutschland AG“ oder „Wirtschaftsstandort D“ gegenüber anderen bestehen zu müssen. Geändert hatte sich bloß die Art, wie das passieren sollte: Statt in einem Kostensenkungswettbewerb mit den sog. Niedriglohnländern auf der Strecke zu bleiben, wollte man sie in einem „Innovationswettbewerb“ besiegen, weshalb erheblich mehr Geld in Bildung, Wissenschaft und (angewandte, wirtschaftsnahe) Forschung investiert werden sollte.

Während die Befürworter des erneuerten *Bündnisses für Arbeit* das marktwirtschaftliche System, die Kooperation der Tarifpartner und korporatistische Entscheidungsstrukturen für miteinander vereinbar hielten, bemängelten neoliberale Ökonomen, dass es den Wettbewerb im Sinne eines bündischen Prinzips unterdrücke und die nötigen Wahlmöglichkeiten der Unternehmer einschränke.⁵⁷⁹ Richard Herzinger diagnostizierte autoritäre Tendenzen in der „Neuen Mitte“, die sich seiner Meinung nach im *Bündnis für Arbeit* manifestierten: „Ausgestattet mit einem gewaltigen bürokratischen Apparat und als vermittelnde Überinstitution angelegt, dient dieses Ungetüm ohne Entscheidungsbefugnis vor allem der Seelenmassage der auseinanderdriftenden Sozialpartner und der Erzeugung eines allgemeinen wohligen Gefühls, daß alle gesellschaftlichen Stimmen gleichermaßen zählen und irgendwie und irgendwann in ein großes nationales Versöhnungswerk einfließen werden.“⁵⁸⁰

Von einer Neuauflage der traditionellen „Sozialpartnerschaft“ konnte deshalb keine Rede sein, weil das *Bündnis* nicht auf Solidarität und einen Konsens aller Beteiligten, vielmehr einseitig auf Vorteile *deutscher* gegenüber *ausländischen* Weltmarktkonkurrenten zielte. „Selbst wenn prinzipiell der Weg einer qualitativen Modernisierung der Ökonomie beschritten wird, besteht immerfort die Gefahr, daß im Hinblick auf die Sozialstandards und deren Regulierung auf einen ‚Wettbewerb nach unten‘ eingeschwenkt wird.“⁵⁸¹ Auch waren die Betroffenen, deren Schicksal den Regierungsmitgliedern und Verbandsfunktionären vorgeblich am Herzen lag, nämlich Erwerbslose und Jugendliche ohne Ausbildungsplatz, überhaupt nicht durch eigene Repräsentant(inn)en im *Bündnis für Arbeit* vertreten. Es handelte sich eher um einen liberal-strukturkonservativen Wettbewerbskorporatismus, der soziales Innovations- und Vertrauenspotenzial marginalisierte.⁵⁸²

Arne Heise weist auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der *Konzertierten Aktion* unter dem damaligen Wirtschaftsminister Karl Schiller einerseits sowie des *Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* andererseits hin, die von der Akteurskonstellation und ihrer Ausrichtung miteinander vergleichbar seien: „Die ‚Konzertierte Aktion‘ fügte sich in die gesamtgesellschaftliche Reformphase der Bundesrepublik ein, die eine

578 Klaus Dräger/Annelie Buntenbach/Daniel Kreutz, *Zukunftsfähigkeit und Teilhabe. Alternativen zur Politik der rot-grünen Neuen Mitte*, Hamburg 2000, S. 26

579 Vgl. Norbert Berthold/Rainer Hank, *Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb*, Tübingen 1999, S. 123 f. und passim

580 Richard Herzinger, *Autoritäre Tendenzen der Neuen Mitte*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1/2000, S. 41

581 Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe, *Europäische Integration und industrielle Beziehungen. Zur Kritik des Konzeptes des ‚Wettbewerbskorporatismus‘*, in: Horst Schmitthener/Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), *Sozialstaat als Reformprojekt. Optionen für eine andere Politik*, Hamburg 1999, S. 286

582 Vgl. Claus Leggewie, *Böcke zu Gärtnern? – Das Bündnis für Arbeit im Politikprozess*, in: Hans-Jürgen Arlt/Sabine Nehls (Hrsg.), *Bündnis für Arbeit. Konstruktion – Kritik – Karriere*, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 16

Ausweitung der betrieblichen und gesellschaftlichen Partizipation breiter Bevölkerungskreise erlebte, das ‚Bündnis für Arbeit‘ fällt in eine Phase, in der ‚Reform‘ als Ausweitung der Selbstverantwortung breiter Bevölkerungskreise interpretiert wird.⁵⁸³

Insgesamt gab es acht Spitzengespräche. Bei dem ersten Treffen, das am 7. Dezember 1998 stattfand, wurde ein 12-Punkte-Katalog vereinbart, aus dem das erste Ziel, nämlich die „strukturelle Reform der Sozialversicherung“ zwecks „dauerhafte(r) Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten“ die politische Marschrichtung vorgab.⁵⁸⁴ Während das zweite Spitzengespräch am 25. Februar 1999 weder greifbare Resultate noch eine gemeinsame Erklärung der Teilnehmer/innen erbrachte, verpflichteten sich die Arbeitgeber beim dritten Treffen am 6. Juli 1999, im Rahmen eines „Ausbildungskonsenses“ genügend Lehrstellen zu schaffen. Im vierten Spitzengespräch des *Bündnisses* am 12. Dezember 1999 wurden 3-jährige Modellversuche zur Erprobung eines Niedriglohnssektors mit staatlicher Subventionierung von Sozialabgaben („Mainzer“ und „Saarbrücker Modell“) verabredet, von denen man sich eine weitere Senkung der Lohnnebenkosten und eine „Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung“ erhoffte.⁵⁸⁵ Bei der nächsten Gesprächsrunde am 9. Januar 2000 akzeptierten die Repräsentanten der Gewerkschaften gegen vage Zusagen im Hinblick auf eine „Beschäftigungsbrücke zwischen Jung und Alt“, dass sich ihre Lohnforderungen nur am Produktivitätszuwachs orientieren sollten. Claus Leggewie merkte zu Recht an, dass sich die Thematik und die politische Ausrichtung des *Bündnisses* innerhalb eines Jahres erheblich verschoben hatten: „Ganz im Sinne der ‚Modernisierer‘ liegen die Akzente nun auf der Entlastung der Unternehmen von Steuern und Sozialabgaben sowie der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – und auf der Tarifpolitik.“⁵⁸⁶

Marktradikalismus, gemildert durch eine demonstrative Konsens- bzw. Kompromissbereitschaft, und Leistungsorientierung, partiell abgefedert durch soziales Verantwortungsbewusstsein – so könnte man die Grundlinie der rot-grünen Bundesregierung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik charakterisieren. Hans-Jürgen Urban zufolge ging es dabei primär um die „Formierung der Gesellschaft“ im Sinne einer wettbewerbsorientierten Lösung der Beschäftigungskrise: „Alle Instrumente und Maßnahmen des neuen Regierungsstils laufen (...) letztlich auf ein Ziel hinaus: die Bündnisakteure und die öffentliche Meinung wenn nötig auch mit dem politischen Druck, der einer demokratisch legitimierten Regierung zur Verfügung steht, auf das Ziel der Verbesserung der Beschäftigungssituation durch den wettbewerbstauglichen Umbau der Arbeits- und Sozialverfassung auszurichten.“⁵⁸⁷ Urban fragte denn auch (selbst)kritisch nach Bündnisperspektiven der Gewerkschaften: „Wollen sie ihre tarif-, sozial- und beschäftigungspolitischen Forderungen gegen eine Wettbewerbspolitik eintauschen, die ihnen die Zustimmung zu Lohnkostensenkungen, Deregulierung der Arbeits- und Tarifverfassung und Druck auf Arbeitslose abverlangt und sie dafür mit vagen

583 Arne Heise, *Dreiste Elite*, a.a.O., S. 96

584 Siehe Gemeinsame Erklärung des *Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* zu den Ergebnissen des 1. Spitzengesprächs am 7. Dezember 1998, in: Nico Fickinger, *Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998-2002: Motivation, Rahmenbedingungen und Erfolge*, Wiesbaden 2005, S. 308

585 Siehe Wolfgang Streeck/Rolf G. Heinze, *Runderneuerung des deutschen Modells. Aufbruch für mehr Jobs*, in: Hans-Jürgen Arlt/Sabine Nehls (Hrsg.), *Bündnis für Arbeit*, a.a.O., S. 148

586 Claus Leggewie, *Böcke zu Gärtnern?*, a.a.O., S. 19

587 Hans-Jürgen Urban, *Das Drehbuch zum „Bündnis für Arbeit“ oder: Welche Rolle die Gewerkschaften spielen müssen, um bündnisfähig zu sein. Ein Diskussionsbeitrag zur Zukunftsdebatte*, in: ders. (Hrsg.), *Beschäftigungsbündnis oder Standortpakt? – Das „Bündnis für Arbeit“ auf dem Prüfstand*, Hamburg 2000, S. 37

Entschädigungsversprechen abfindet?“⁵⁸⁸ So, wie das *Bündnis für Arbeit* die Bindung des DGB und seiner beteiligten Mitgliedsgewerkschaften an den Neokorporatismus bewirkte, bot es ihnen kaum eine Chance, die Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen. Richard Detje fürchtete gar, das Ergebnis werde statt realwirtschaftlicher Prosperität die Instabilität eines „Shareholder-Kapitalismus“ nach angelsächsischem Muster sein: „Es entsteht kein neues Gemeinwesen, das Arbeit und bessere Lebensbedingungen für alle ermöglicht, sondern eine zutiefst gesplattene, neofeudale Dienstbotengesellschaft.“⁵⁸⁹

„Benchmarking“, vom ursprünglichen Chefkoordinator Bodo Hombach zur Schlüssel­methode des *Bündnisses* erhoben, suggerierte dem Publikum, dass es in einem solchen Pakt nicht um den Ausgleich unterschiedlicher oder gar gegensätzlicher Interessen, sondern um rationale Entscheidungen, logische Argumente und das Erkennen von „best practices“ gehe, die bloß nachgeahmt werden müssten, damit die Bundesrepublik der Arbeitsmarktkrise erfolgreich begegnen könne. Versteht man unter einem „Wettbewerbs-“ den für Experimente offenen Wohlfahrtsstaat, welcher die Mittel zu permanenter Selbstüberprüfung und Optimierung seiner Methoden im Sinne einer „Konkurrenz um innovative Sozialpolitikan­sätze“ bereit hält,⁵⁹⁰ wird völlig ignoriert, dass Macht- und Herrschaftsverhältnisse, nicht aber die (objektiv zu messende) Leistungsfähigkeit eines bestimmten Systems der sozialen Sicherung über dessen Realisierungschancen entscheiden. Gegen ein „politisches Benchmarking“, das dem hehren Ziel dient, im Ausland bessere Lösungen für soziale Probleme der Bundesrepublik zu finden und institutionelle Vorbilder – falls möglich – auf die hiesigen Verhältnisse zu übertragen, wäre gewiss nichts einzuwenden. Meist dient der Vergleich aber nur als Hilfsmittel zur Senkung von bisherigen Leistungsstandards, zur Erhöhung des Drucks auf die Arbeitnehmer/innen und sozial Benachteiligte sowie zur „Verbilligung“ des bestehenden Wohlfahrtsstaates.

Georg Vobruba zeigt, dass die gemeinsame Interessenbasis eines „Bündnisses für Arbeit“ aus drei Gründen schmal und schwach ist: „Die beschäftigungspolitisch relevanten Akteure sind zum einen an unterschiedlichen Wegen zur Vollbeschäftigung interessiert; außerdem sind sie unterschiedlich stark an Vollbeschäftigung interessiert; und zum anderen sind manche eher an der Erreichung des Ziels Vollbeschäftigung, andere aber nur an der Erhaltung von ‚Vollbeschäftigung‘ als in der öffentlichen Diskussion anerkanntem Ziel interessiert.“⁵⁹¹ Anschließend weist Vobruba auf die „asymmetrischen Verpflichtungen“ hin, denen die beteiligten Bündnispartner unterliegen: Während die Gewerkschaften moderate Lohn- bzw. Gehaltsforderungen für anstehende Tarifrunden in Aussicht stellen und sich auch – wie 2000/01 trotz Unzufriedenheit ihrer betrieblichen Basis geschehen – darauf beschränken können, liegt die Einlösung des Versprechens, für mehr Beschäftigung zu sorgen, gar nicht in der Kompetenz von Arbeitgeberverbänden, sondern ihrer Verbandsmitglieder bzw. der einzelnen Unternehmen.

Scheitern musste das *Bündnis für Arbeit* deshalb an seiner Herkulesaufgabe, die Unternehmer nicht aus ihrer sozialen Verantwortung für eine positivere Beschäftigungsentwicklung zu entlassen, sondern sie moralisch stärker unter Druck zu setzen, nachdem die

588 Ebd., S. 45

589 Richard Detje, Aktualität des politischen Mandats. Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), *Beschäftigungsbündnis oder Standortpakt?*, a.a.O., S. 93

590 Siehe Rolf G. Heinze/Josef Schmid/Christoph Strünc, *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat*, a.a.O., S. 42 und 212 f.

591 Georg Vobruba, *Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen*, Frankfurt am Main 2000, S. 54

Gewerkschaften jahrelang Lohnzurückhaltung geübt hatten. „Erfolglos blieben letztlich alle Initiativen, in denen den Unternehmen, als Adressaten der Bündnispolitik, quantitative Vorgaben gemacht werden sollten. Besonders deutlich wurde dies beim Thema Überstundenabbau, Ausbildungsplätze und beim Versuch, die Lohnpolitik durch Vorgaben zu determinieren.“⁵⁹²

Für die Arbeitgeber hatte das tripartistische Bündnis laut Nico Fickinger eine doppelte Zielsetzung zu erfüllen: „Zum einen sollte es die Bereitschaft der Gewerkschaften zum notwendigen Umbau der Sozialversicherungssysteme wecken. (...) Zum anderen sollte das Bündnis den Lohnfindungsprozeß nach niederländischem Vorbild moderieren und die Gewerkschaften tarifpolitisch im Zaum halten.“⁵⁹³ In dem Moment, wo sich diese darauf nicht oder nur begrenzt einließen, wurde das Bündnis für alle Beteiligten zur Hängepartie. Weder das sechste noch das siebte Treffen am 10. Juli 2000 bzw. 4. März 2001 brachte Impulse, die das *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* über seinen Charakter als Pflichtübung für die daran beteiligten Verbände hinaus zu neuem Leben erweckt hätten. Man unterstützte das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene *Job-AQTIV-Gesetz* der Bundesregierung. Bei den Forderungen nach mehr „Privatinitiative“, „Eigenverantwortlichkeit“ und „Autonomie“, die es in den Vordergrund rückte,⁵⁹⁴ handelt es sich jedoch um mehrdeutige (Leer-)Formeln, die von Gegnern des Sozialstaates missbraucht werden können, um Leistungen zu kürzen und Bedürftige zu disziplinieren oder auszuschließen. Erwerbslose sollten nach dem *Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente* (Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln) auf der Grundlage von sog. Eingliederungsvereinbarungen frühzeitiger Angebote zur Arbeitsaufnahme bzw. zur beruflichen Weiterbildung erhalten. Gleichzeitig wurde ihnen jedoch die Beweislast auferlegt, wenn es darum ging, die Verhängung einer Sperrzeit wegen der Ablehnung einer Stelle zu verhindern. Erneut wuchs der Druck, den die Arbeitsämter durch schärfere Melderegungen, schikanöse Kontrollmaßnahmen und Sperrzeiten, die sich einerseits häuften und deren Dauer andererseits differenziert, aber der Tendenz nach ausgedehnt wurde,⁵⁹⁵ auf die Betroffenen ausübten.

Beim letzten Spitzengespräch, das am 25. Januar 2002 stattfand, konnten sich Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften aufgrund ihrer tarifpolitischen Konflikte nicht mehr auf eine Abschlusserklärung einigen. Im unmittelbaren Vorfeld der nächsten Bundestagswahl traf man auf höchster Ebene nicht mehr zusammen. Damit war auch der erneute Versuch, Staat, Arbeitgeber und Gewerkschaften auf Dauer tripartistisch bzw. korporatistisch in einen nationalen Standortpakt einzubinden, gescheitert. Sein erklärtes Ziel, die Erwerbslosigkeit in Deutschland zu verringern, hat das *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* völlig verfehlt. „Arbeitslosigkeit wurde dafür neu definiert: als ein Problem der Arbeitslosen, sich hinreichend flexibel den Markterfordernissen anzupassen. Und dar-

592 Wolfgang Schroeder, Modell Deutschland und das Bündnis für Arbeit, in: Sven Jochem/Nico A. Siegel (Hrsg.), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen 2003, S. 137

593 Nico Fickinger, *Der verschenkte Konsens*, a.a.O., S. 126

594 Vgl. Holger Schatz, „Manche muss man halt zu ihrem Glück zwingen“. Arbeitszwang im aktivierenden Staat, in: Kai Eicker-Wolf u.a. (Hrsg.), „Deutschland auf den Weg gebracht“. Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Marburg 2002, S. 166 ff.

595 Vgl. Gunhild Lütge, Sperrstunde in Deutschland. In den Arbeitsämtern verschärft sich das Klima. Längst sorgen neue Regeln und Gesetze für massiven Druck. Wirtschaftsminister Wolfgang Clement reicht das noch nicht, in: *Die Zeit* v. 7.8.2003

über hinaus als ein Problem der Politik, nicht entschlossen genug die ‚bürokratische Erstarrung‘ des Arbeitsmarktes angegangen zu sein.⁵⁹⁶

Christine Trampusch kritisierte die Neigung der Politikwissenschaft, das *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* in Übereinstimmung mit den Erklärungen seiner verantwortlichen Akteure „problemorientiert“ wahrzunehmen, statt darin „machtorientiert“ ein bloßes Wahlkampfinstrument der regierenden Parteien zu sehen: „Während eine problemorientierte Politik(wissenschaft) das Ende des Bündnisses als sein Scheitern und seinen Misserfolg betrachtet, kann eine machtorientierte Politik(wissenschaft) dessen Ende gerade als Problemlösung und Erfolg sehen.“⁵⁹⁷ Vor allem die vergeblichen Bemühungen der IG Metall für eine Rente mit 60 hätten gezeigt, dass an der Schnittstelle zwischen Tarif- und Sozialpolitik erhebliche Interessenkonflikte zwischen Staat und Gewerkschaften wie unter diesen bestanden. IG Metall und SPD wiesen demnach weniger Gemeinsamkeiten auf, als es ihre gemeinsame Kampagne für einen Politikwechsel während des Bundestagswahlkampfes 1998 nach außen signalisierte. „Das Bündnis für Arbeit hat dies beiden Seiten deutlich gemacht, und beide zogen daraus ihre Konsequenzen: der Bundeskanzler mit der Agenda 2010 und die IG Metall mit ihrem Konfliktkurs, der seinen Höhepunkt in dem verlorenen Streik in Ostdeutschland im Sommer 2003 erreichte.“⁵⁹⁸

5.2 Haushaltskonsolidierung auf Kosten der Beschäftigten, Bedürftigen und sozial Benachteiligten?

Nach dem Rücktritt Oskar Lafontaines wurde der Verzicht auf soziale Reformen durch die Ernennung von Hans Eichel, der als Ministerpräsident die hessische Landtagswahl im Februar 1999 verloren hatte, zum Bundesfinanzminister und zweier nicht keynesianisch-nachfrageorientierter, aus einem deutschen Chemiekonzern bzw. von der Weltbank kommandierter Staatssekretäre auch personell dokumentiert. Nun erklärte man die Verringerung der Staatsschulden zur Grundvoraussetzung für eine Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und diese damit zu einem abgeleiteten, einem bloßen Sekundärproblem. In der rot-grünen Finanzpolitik erfolgte spätestens mit dem *Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts* vom 22. Dezember 1999 ein Kurswechsel, wie auch in der Steuerpolitik unter der Ägide Eichels eine „Wende zur Stärkung der Kapitalgesellschaften und der Aktionäre“ stattfand.⁵⁹⁹ Die rot-grüne Koalition brachte eine „unternehmerfreundliche Steuerreform“ auf den Weg, ohne dafür von Kapitaleigentümern und Arbeitgebern im Gegenzug irgendwelche Zugeständnisse auf anderen Feldern zu verlangen.⁶⁰⁰

Überhaupt nicht mehr gefragt wurde, woraus die Staatsverschuldung erwächst und weshalb es dazu kommt. Die öffentlichen Kassen sind nicht aufgrund eines Naturgesetzes leer, sondern im Rahmen der Realisierung neoliberaler Politikkonzepte (Steuersenkung für Unternehmen, Besserverdienende und Investoren einerseits, Subventionierung von Re-

596 Forum Gewerkschaften, *Priorität Wettbewerbsfähigkeit? – Eine Bilanz des Bündnisses für Arbeit*, in: Christine Buchholz u.a. (Hrsg.), *Unsere Welt ist keine Ware. Handbuch für Globalisierungskritiker*, Köln 2002, S. 275

597 Christine Trampusch, *Das Scheitern der Politikwissenschaft am Bündnis für Arbeit. Eine Kritik an der Problemlösungsliteratur über das Bündnis für Arbeit*, in: PVS 4/2004, S. 558

598 Ebd.

599 Siehe Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, *Memorandum 2000. Den Aufschwung nutzen – Politik für Arbeitsplätze, soziale Gerechtigkeit und ökologischen Umbau*, Köln 2000, S. 54 f.

600 Siehe Reimut Zohlnhöfer, *Die Wirtschaftspolitik der rot-grünen Koalition: Ende des Reformstaus?*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2/2004, S. 385

nommierprojekten der Wirtschaft andererseits) Schritt für Schritt ausgetrocknet worden. Hagen Kühn führt die akute Finanzmisere des Staates auf drei Ursachenbündel zurück: die aus Steuerreformen resultierenden Einnahmeverluste des Staates, den Verzicht auf eine aktive Wachstums- und Beschäftigungspolitik sowie die Dämonisierung der Staatsverschuldung als ökonomisch gebotene, verfassungsrechtlich und ethisch legitime Möglichkeit zur Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen und zur Abfederung konjunktureller Rückschläge.⁶⁰¹ Neoliberale erreichen den Abbau staatlicher Leistungen für die Masse der Bevölkerung seiner Erkenntnis nach praktisch ohne Legitimationsverlust, indem sie Steuer-senkungen fordern und zugleich die steigende Staatsverschuldung bekämpfen: „Die Kombination von politisch durchgesetzten Einnahmeverzichten bei gleichzeitiger Tabuisierung staatlicher Neuverschuldung führt zu geleerten öffentlichen Kassen, mit denen die Erosion des Sozialstaats als Sachzwang erklärt werden kann.“⁶⁰²

Das am 23. Juni 1999 vom Kabinett in Grundzügen und 2 Monate später in seinen Einzelheiten beschlossene *Zukunftsprogramm der Bundesregierung zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität* ähnelte dem *Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung* der Regierung Kohl vom 25. April 1996 insofern, als es „Sparen“ ebenfalls mit Kürzungen im Sozialbereich und Verschiebungen der Kosten von der Bundes- auf die Länder- und Gemeindeebene gleichsetzte. Eichels zentrale Botschaft („Haushaltskonsolidierung schafft soziale Gerechtigkeit“) stellte höchstens eine Halbwahrheit dar: Würde die Senkung der Staatsverschuldung wirklich von Besserverdienenden und Wohlhabenden finanziert, wäre dagegen nichts einzuwenden. „Sparen, auch eisernes Sparen, ist für sich noch lange kein Angriff auf den Sozialstaat. Zum Angriff wird das Sparen aber dann, wenn es höchst einseitig geschieht, wenn bei Normal- und Geringverdienern gespart, aber der Wohlstand der Reicheren und Reichen geschont wird; wenn die Solidarität eingeschränkt und der Sozialstaat als politisches Grundprinzip verneint wird.“⁶⁰³

Mit der Begründung, Sparen mache den Staat erst wieder „handlungsfähig“ und sei deshalb die beste Sozialpolitik, wurde der Haushaltskonsolidierung im *Zukunftsprogramm 2000* die oberste Priorität eingeräumt. Abgesehen davon, dass die Gleichsetzung öffentlicher und privater Kredite („Jeder, der verschuldet ist, muss sparen“) mehr verdeckt als erklärt, hängen die Wirkung und die soziale Qualität der Schuldenreduktion primär davon ab, wo und woran gespart wird oder welche Etats wie stark betroffen sind. Maßnahmen, die vor allem sozial Benachteiligte trafen, wurden nicht erträglicher, weil sie eine rot-grüne Bundestagsmehrheit beschloss. Ganz im Gegenteil, denn dadurch fehlte den Leidtragenden gerade ein parlamentarischer Ansprech- und Bündnispartner zur Organisierung von Widerstand, was sie möglicherweise in die Arme rechter Demagogen trieb, zumindest aber das Maß ihrer Politiker-, Parteien- und Demokratieverdrossenheit erhöhte.

Keine offizielle Begründung für das *Zukunftsprogramm 2000* kam in der Folgezeit ohne Verweis auf die (angeblichen) Interessen der Kinder und künftiger Generationen aus. Finanzminister Eichel gab am 24. Juni 1999 vor dem Bundestag eine Regierungserklärung zu seinem „Sparkurs“ ab. Darin hob er besonders hervor, dass „wir“ nicht mehr über unsere finanziellen Verhältnisse leben dürften: „Dies wäre gegenüber unseren Kindern und der Zukunft unseres Landes verantwortungslos. Wir müssen verhindern, daß künftige Generationen für die Schulden arbeiten und Steuern zahlen müssen, die die jetzige Generation auf-

601 Vgl. Hagen Kühn, Leere Kassen. Argumente gegen einen vermeintlichen Sachzwang, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/2003, S. 732

602 Ebd.

603 Heribert Prantl, *Rot-Grün*, a.a.O., S. 146

häuft.⁶⁰⁴ Gläubiger und Schuldner verteilen sich jedoch gleichmäßig über die Generationen. Jan Prieue und Thomas H.W. Sauer bemängelten denn auch, es sei Mode geworden, die Austeritätspolitik mit der Forderung nach *intergenerativer* Gerechtigkeit und dem Verweis darauf zu legitimieren, dass wachsende Staatsschulden für die schon Erwachsenen heute finanzielle Vorteile mit sich brächten, hingegen die Nachgeborenen später umso härter träfen: „Tatsächlich stehen jedoch den Zahlern in jeder Periode auch Empfänger in der gleichen Periode gegenüber, so daß es sich (da der Anteil der Auslandsschulden gering ist) zunächst einmal um *intragenerative* Umverteilungsvorgänge handelt.“⁶⁰⁵

Norbert Reuter bemerkte, dass sich eine staatliche Konsolidierungspolitik nach Art des rot-grünen „Sparpakets“ weder auf das Argument größerer Generationengerechtigkeit stützen noch den aufgrund einer Vernachlässigung der öffentlichen Infrastruktur für die Mehrheit der Bevölkerung drohenden Nachteilen entgegen kann. „Während eine kollektive fiskalische Belastung zukünftiger Generationen nicht existiert und auch von einer Verdrängung privatwirtschaftlicher Initiative durch öffentliche Verschuldung keine Rede sein kann, zeichnet sich die Gefahr einer kollektiven realwirtschaftlichen Belastung kommender Generationen als Folge des finanziellen Unvermögens des Staates ab, eine ausreichende öffentliche Zukunftsvorsorge zu leisten.“⁶⁰⁶

Friedhelm Hengsbach monierte, das *Zukunftsprogramm* der Regierung Schröder/Fischer verfestige die Dreiteilung der bundesrepublikanischen Gesellschaft, indem es die Wohlhabenden schone, das „soziale Mittelfeld“ eher ungleichmäßig treffe und den „unteren Rand“, also die Kleinrentner/innen und Bezieher/innen von originärer Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe, spürbar belaste: „Im Text des Sparpakets finden sich die widerlegten Glaubenssätze der früheren Regierung, daß die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft bedroht sei und der demographische Wandel die solidarischen Sicherungssysteme sprengte, als hinge die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft von der biologischen Zusammensetzung ihrer Bevölkerung ab.“⁶⁰⁷ Was die SPD zu den Regierungszeiten von Helmut Kohl mit Hilfe ihrer Mehrheit im Bundesrat verhindert hatte, setzte sie jetzt in die Tat um: Die *originäre* Arbeitslosenhilfe schaffte das *3. SGB III-Änderungsgesetz* vom 22. Dezember 1999 ersatzlos ab; nunmehr waren beispielsweise Referendarinnen und Referendare, die nicht übernommen wurden, auf Sozialhilfe angewiesen.

5.3 Die rot-grünen Steuerreformen als modifizierte Fortsetzung der Umverteilung von unten nach oben

Ungeachtet einzelner Akzentverschiebungen führte die rot-grüne Regierungskoalition den Kurs ihrer Vorgängerinnen in der Steuerpolitik weitgehend fort, welchen sie in der Opposition noch bekämpft und im Bundesrat unter Führung des damaligen saarländischen Minis-

604 Hans Eichel, Deutschland erneuern – Zukunftsprogramm 2000. Erklärung der Bundesregierung, abgegeben in der 47. Sitzung des Deutschen Bundestages, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 39/1999, S. 397

605 Jan Prieue/Thomas H.W. Sauer, Grüne Wirtschaftspolitik ohne Reformprojekt, in: PROKLA 116 (1999), S. 403 (Hervorh. im Original)

606 Norbert Reuter, Generationengerechtigkeit in der Wirtschaftspolitik. Eine finanzwissenschaftliche Analyse staatlicher Haushalts- und Rentenpolitik, in: PROKLA 121 (2000), S. 555

607 Friedhelm Hengsbach, Ein verlorenes Jahr?, Die rot-grüne Koalition im konzeptionellen Vakuum, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/1999, S. 1446

terpräsidenten Oskar Lafontaine mit Erfolg blockiert hatte.⁶⁰⁸ Als der Bundesrat nach zahlreichen Zugeständnissen an CDU, CSU und FDP der rot-grünen Einkommensteuerreform im Juli 2000 zugestimmt hatte, feierten die Medien das Ergebnis des Vermittlungsausschusses als Triumph des Kanzlers und seines Finanzministers Hans Eichel, obwohl es sich nicht wesentlich vom Konzept der alten Regierung unterschied. Jetzt rächte sich, dass die SPD kein eigenes, gerechte(re)s Steuerreformkonzept entwickelt, das „Petersberger Modell“ der liberal-konservativen Koalition vielmehr in Grundzügen übernommen und bloß, wie sich Oskar Lafontaine ausdrückte, von einigen „Grausamkeiten gegenüber den Arbeitnehmern“ gereinigt hatte.⁶⁰⁹ Trotz höherer Grundfreibeträge und der zusätzlichen Entlastungswirkungen für Familien kann man eine Steuerreform, bei welcher der Spitzensteuersatz (um 11 Prozentpunkte von 53% auf 42%) stärker als der Eingangssteuersatz für Kleinverdiener/innen (um 10,9 Prozentpunkte von 25,9% auf 15%) sank, kaum sozial nennen. Selbst der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel, „Cheftheoretiker“ einer modernen SPD nach dem Muster von „New Labour“, bemerkte dazu kritisch: „Die Entlastung im Zuge der Steuerreform hätte für die unteren Einkommensgruppen großzügiger ausfallen können. Dies hätte unmittelbar die Binnennachfrage gestärkt, da Einkommenszuwächse bei unteren Einkommen überproportional in den Konsum und weniger in Sparanlagen fließen.“⁶¹⁰ Während die Haushalte mit einem niedrigen Einkommen im Jahr 2005 kaum mehr Geld zur Verfügung hatten als 5 Jahre zuvor, mussten ledige und kinderlose Einkommensmillionäre jetzt über 90.000 EUR pro Jahr weniger Steuern zahlen als damals. „Auch prozentual steigt gerade bei Hocheinkommensbezieherinnen und -bezieher das Nettoeinkommen überproportional.“⁶¹¹

Dagegen treffen sog. Ökosteuern, zumindest in der Form, wie die rot-grüne Koalition sie eingeführt hat, statt der Hauptumweltsünder des produzierenden Gewerbes bzw. der Großindustrie vor allem sozial Benachteiligte (Sozialhilfeempfänger/innen, Rentner/innen, Arbeitslose, Zivildienstleistende und Studierende). „Die Ökosteuern, die durch die Unternehmen nahezu komplett überwältzt werden können, wirken (...) faktisch wie eine spezielle Verbrauchsteuer, die die privaten Haushalte aufzubringen haben. Dabei ist die relative Belastung bei den Beziehern von Transfereinkommen, die von der Senkung der Rentenversicherungsbeiträge nichts abbekommen, am höchsten.“⁶¹² Prononciert formuliert lässt sich also feststellen: Durch die Ökosteuern wurden die *Lohnnebenkosten* (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung) gesenkt, die *Wohnnebenkosten* von Arbeitslosen, Rentner(inne)n, Schüler(inne)n und Studierenden, die hiervon nicht oder höchstens indirekt profitieren, aber gleichzeitig erhöht. Man verringert die Erwerbslosigkeit nicht, indem man die Arbeitgeber (wie auch die Arbeitnehmer/innen) von einem Teil ihrer Rentenversicherungsbeiträge entlastet und ihn den sozial am meisten Benachteiligten per „Ökosteuer“ aufbürdet. Michael Heine und Hansjörg Herr erwarteten keine Beschäftigungseffekte aufgrund der Tatsache, dass die Mittel aus der ökologischen Steuerreform zugunsten

608 Vgl. Stefan Bach, Die Unternehmensteuerreform, in: Achim Truger (Hrsg.), Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland, a.a.O., S. 87

609 Siehe Oskar Lafontaine, Das Herz schlägt links, a.a.O., S. 61

610 Wolfgang Merkel, Arbeitsmarkt, Beschäftigungspolitik und soziale Gerechtigkeit, in: Siegfried Frech/Josef Schmid (Hrsg.), Der Sozialstaat, a.a.O., S. 70

611 Kai Eicker-Wolf, (Um-)Steuern für Arbeit und soziale Gerechtigkeit. Alternativen zu leeren Kassen und zur Umverteilung von unten nach oben, in: Holger Kindler/Ada-Charlotte Regelman/Marco Tullney (Hrsg.), Die Folgen der Agenda 2010, a.a.O., S. 195

612 Rudolf Hickel, Abschied vom Rheinischen Kapitalismus?, Zum rot-grünen Kurswechsel in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/1999, S. 951

einer Senkung der Rentenversicherungsbeiträge verwendet wurden, sondern eine Senkung des Preisniveaus.⁶¹³ Wenn man schon die Mineralölsteuer schrittweise an hob und damit Autofahrer/innen unabhängig davon, warum sie einen Pkw benutzen, aber auch von ihrem beruflichen Status und der Höhe ihres Einkommens zur Kasse bat, hätte das zusätzliche Steueraufkommen zur Verbesserung des öffentlichen Personen(nah)verkehrs verwendet werden müssen. Ökosteuern eignen sich nun einmal nicht zur Realisierung gesellschaftspolitischer und sozialer Ziele.⁶¹⁴

Um den „Standort D“ noch attraktiver zu machen und ausländische Investoren anzulocken, findet seit vielen Jahren eine schleichende Verlagerung von den direkten zu indirekten bzw. Verbrauchsteuern statt. Damit entscheidet nicht mehr die finanzielle Leistungsfähigkeit über die Steuerlast des Bürgers bzw. der Bürgerin, sondern ihr Bedarf an Konsumgütern, welcher etwa bei kinderreichen Familien außerordentlich hoch ist. Wie der im Jahr 1999 noch als „politisches Sommertheater“ verharmloste Vorstoß des damaligen SPD-Fraktionschefs Peter Struck für einen *dreistufigen* Einkommensteuertarif zeigte, erodierte im Regierungslager das Verständnis von sozialer und Steuergerechtigkeit. Friedrich Merz, seinerzeit stellvertretender Vorsitzender der Unionsfraktion im Bundestag, knüpfte daran mit Plänen für eine radikale Vereinfachung des Einkommensteuersystems an, die dazu führen sollten, dass die Steuererklärung der meisten Bürger/innen „auf einen Bierdeckel“ passen.⁶¹⁵ Neoliberale tun so, als sei das bestehende Steuersystem deshalb ungerecht, weil es kompliziert ist und zahlreiche Ausnahmen kennt. Albrecht von Lucke weist demgegenüber darauf hin, dass Transparenz zwar eine Voraussetzung für mehr Steuergerechtigkeit darstellt, aber keine Gewähr dafür bietet, sondern Simplizität genauso gut das Einfallstor für Maßnahmen zur Vergrößerung der sozialen Ungleichheit sein kann: „Der Kern der Ungerechtigkeit des Merzschens Modells liegt bereits in der Einfachheit seiner drei Stufen, innerhalb derer keine progressiven Differenzen möglich sind. Das Dogma der Einfachheit geht hier eindeutig zu Lasten der Gerechtigkeit im Einzelfall.“⁶¹⁶

Paul Kirchhof, früherer Verfassungsrichter und Vorsitzender einer Steuerreformkommission, entwarf ein nur 23 Paragraphen umfassendes einheitliches Einkommen- und Körperschaftsteuergesetz, das keine Lenkungs- bzw. Ausnahmetatbestände enthielt: „In diesem vereinfachten System, das insbesondere die Einkünfte aus Arbeit und Kapital gleich belastet, genügt eine progressive Besteuerung, die bei einem Spitzensatz von 25 Prozent endet.“⁶¹⁷ Bevor Kirchhof in das „Kompetenzteam“ der CDU/CSU-Kanzlerkandidatin Angela Merkel aufgenommen wurde, war er Gastredner auf dem FDP-Parteitag vom 5. bis 7. Mai 2005 in Köln, der das liberale Steuermodell mit drei Tarifstufen (15, 25 und 35 Prozent)

613 Vgl. Michael Heine/Hansjörg Herr, Die beschäftigungspolitischen Konsequenzen von „Rot-Grün“, a.a.O., S. 382

614 Vgl. dazu: Danyel T. Reiche/Carsten Krebs, Der Einstieg in die Ökologische Steuerreform. Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas, Frankfurt am Main 1999; kritisch aus Arbeitgebersicht: Gerhard Voss, Die ökologische Steuerreform. Anspruch und Wirklichkeit, Köln 1999

615 Vgl. Friedrich Merz, Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland. Zehn Leitsätze für eine radikale Vereinfachung und eine grundlegende Reform des deutschen Einkommensteuersystems, in: ders., Nur wer sich ändert, wird bestehen. Vom Ende der Wohlstandsillusion – Kursbestimmung für unsere Zukunft, 2. Aufl. Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2004, S. 206

616 Albrecht von Lucke, SPD ohne Idee, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/2003, S. 1418

617 Paul Kirchhof, Durchs Kassenhäuschen der Steuer in den Garten der Freiheit. Der Entwurf für ein neues Einkommensteuerrecht ist nicht nur einfach, sondern auch gerecht, in: Stephan Hebel/Wolfgang Kessler (Hrsg.), Zukunft sozial: Wegweiser zu mehr Gerechtigkeit, Frankfurt am Main/Oberursel 2004, S. 99; vgl. ergänzend: ders., Der sanfte Verlust der Freiheit. Für ein neues Steuerrecht – klar, verständlich, gerecht, München 2004

erneut bestätigte, aber hervorhob, dass sie längerfristig zusammengeführt und verschmolzen werden sollen. Der frühere Kanzleramtsminister, spätere Balkan-Beauftragte der EU und heutige WAZ-Manager Bodo Hombach war noch weiter gegangen, als er in seinem Buch „Aufbruch“ den Einheitssteuersatz von 20,5 Prozent nannte.⁶¹⁸ Dieser würde gleichermaßen für Krankenschwestern wie Konzernherren, Hausmeister wie Manager und Müllwerker wie Multimilliardäre gelten.

Es ist wie in den USA, wo George W. Bush mit seiner liberalkonservativen Steuerpolitik vor allem die Reichen und Superreichen weiter entlastete, wodurch sich die soziale Polarisierung der Gesellschaft verstärkte.⁶¹⁹ Ausgerechnet diejenigen, denen eine weitere Lohnspreizung sehr willkommen wäre und „soziale Gleichmacherei“ als kommunistisches Teufelswerk erscheint, wünschen sich nichts sehnlicher als die Einheitssteuer (flat tax). Umgekehrt müssten aber die Primäreinkommen stärker angeglichen und die Steuersätze stärker gespreizt werden, will man mehr statt weniger Verteilungsgerechtigkeit bewirken.

„Steuerschlupflöcher“ für Kapitaleigentümer, Begüterte und Besserverdienende, die Scheuentoren gleichen, könnte man auch schließen, ohne ihnen denselben (relativ niedrigen) Steuertarif wie anderen, normal verdienenden Bürger(inne)n anzubieten. Zwar hatte der damalige Finanzminister Lafontaine das *Einkommensteuergesetz* im März 1999 durch zwei Regelungen (§ 2b und § 2 Abs. 3) ergänzt, die das Verrechnen von Verlusten mit Einkünften erschwerten und sich gegen „Abschreibungskünstler“ richteten, die Mindestbesteuerung (Verlustausgleichsbeschränkung bei Immobilien) nach Paragraph 2 Abs. 3 *Einkommensteuergesetz* wurde zum 1. Januar 2004 jedoch wieder abgeschafft.

Mit einer Nivellierung der Einkommensteuersätze nach unten, wie sie Bundesregierung und liberal-konservative Opposition gleichermaßen betrieben, lässt sich die Spreizung von Einkommen und Geldvermögen, durch welche die Sozialstruktur der Gesellschaft immer mehr „US-amerikanisiert“ wird, bloß noch verschlimmern. Gehörte die linear-progressive Besteuerung der Einkommen bisher zum Kern des deutschen (und europäischen) Sozialstaatsmodells,⁶²⁰ wird sie nicht zuletzt aufgrund eines durch die kampagnenartige Öffentlichkeitsarbeit von kapitalkräftigen Stiftungen, Initiativen und Denkfabriken gezielt veränderten Gerechtigkeitsbegriffs vieler Bürger/innen immer stärker in Frage gestellt. Möglicherweise steht am Ende dieser Entwicklung die absurde Idee, dass wahre Steuergerechtigkeit denselben Zahlbetrag für alle Bürger/innen, ganz unabhängig von ihrem jeweiligen Einkommen, erfordere.

Durch die Halbierung der Freibeträge für Zinseinkünfte einerseits sowie die Ankündigung einer (im Dezember 1999 vom CDU/CSU-dominierten Bundesrat ein letztes Mal gestoppten) Besteuerung der nach jenem Jahr abgeschlossenen Lebensversicherungen andererseits wurden viele Sparer/innen den großen Versicherungskonzernen geradezu in die Arme getrieben. Das öffentliche Gerede über die angeblich drohende „Vergreisung“ der Gesellschaft, die Unsicherheit der künftigen Sozialrenten und die Notwendigkeit einer privaten Altersvorsorge bewirkten ein Übriges.

Wurden die Großunternehmen (vor allem aus der Versicherungs- und Energiewirtschaft) von der rot-grünen Bundesregierung anfänglich stärker belastet und Steuerschlupflöcher (etwa in Form überaus großzügiger Abschreibungsmöglichkeiten und Rückstellungs-

618 Vgl. Bodo Hombach, *Aufbruch*, a.a.O., S. 91

619 Vgl. Daniel Altman, *Neoconomy. George Bush's Revolutionary Gamble with America's Future*, New York 2004

620 Vgl. Albrecht von Lucke, SPD ohne Idee, a.a.O., S. 1417

regelungen) z.B. durch die Einführung einer Regelung zur Mindestbesteuerung gestopft, so schlug das Pendel bald wieder in die umgekehrte Richtung aus. Keine Bundesregierung vor ihr hat bessere Verwertungsbedingungen für das Kapital, günstigere Anlagemöglichkeiten für (Groß-)Aktionäre und niedrigere Steuersätze für Unternehmer geschaffen als die rot-grüne. Nicht zufällig löste die Bekanntgabe ihrer Steuerpläne um Weihnachten 1999 an den Aktienmärkten zum Jahresende ein regelrechtes Kursfeuerwerk aus. Vor allem die später wenigstens zum Teil rückgängig gemachte Steuerbefreiung der Gewinne aus dem Verkauf inländischer Kapitalbeteiligungen und die Einführung des Halbeinkünfteverfahrens im Hinblick auf Dividenden und Kursgewinne beflügelten die Börsianer.

Hauptprofiteure der rot-grünen Steuerreform waren die großen Kapitalgesellschaften. Man reduzierte den Satz der (von ihnen zu entrichtenden) Körperschaftsteuer stark, ohne die Vermögensteuer wieder zu erheben oder die Erbschaftsteuer zu erhöhen. Außenminister Joschka Fischer behauptete in seinem Buch „Für einen neuen Gesellschaftsvertrag“, aus Gründen des internationalen Standortwettbewerbs verbiete sich eine stärkere Besteuerung von Vermögens- und Kapitaleinkommen.⁶²¹ Freilich lag die reale Steuerbelastung deutscher Unternehmen eher im unteren Mittelfeld der OECD-Länder und war noch nie so gering, die Arbeitslosigkeit hingegen noch nie so hoch wie seinerzeit. Daraus den Schluss zu ziehen, man müsse die Gewinnsteuern weiter senken, damit mehr Stellen in den Betrieben geschaffen würden, war absurd. „Das Problem sind nicht zu geringe Gewinne der Unternehmen, sondern die Art und Weise ihrer Verwendung.“⁶²² Hatte das Aufkommen der (von 45 bzw. 30 Prozent auf 25 Prozent gesenkten und mit günstigeren Verrechnungsmöglichkeiten versehenen) Körperschaftsteuer im Jahr 2001 noch bei über 46 Mrd. DM (ca. 23,53 Mrd. EUR) gelegen, brach es im darauf folgenden Jahr völlig ein: Nunmehr musste der Staat ca. 800 Mio. DM (über 409 Mio. EUR) an die Unternehmen (zurück)zahlen.

In seiner Klausursitzung am 28./29. Juni 2003 auf Schloss Neuhardenberg entschied das rot-grüne Bundeskabinett im Grundsatz, die für 2005 vorgesehene letzte Stufe der Einkommensteuerreform um ein Jahr vorzuziehen, um damit die Binnennachfrage zu erhöhen. Finanziert werden sollte dieser Schritt, der wieder vor allem Besserverdienende begünstigte (der Spitzensteuersatz wäre sofort von 47 auf 42 Prozent, der Eingangssteuersatz hingegen nur von 17 auf 15 Prozent gegenüber dem Stand der sonst in Kraft tretenden vorletzten Stufe gestiegen), durch die Erhöhung der Nettokreditaufnahme, die Veräußerung von Bundesvermögen sowie den Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Ein regelrechter Verhandlungsmarathon, an dem die Parteivorsitzenden Gerhard Schröder, Angela Merkel, Edmund Stoiber und Guido Westerwelle in einer Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses beteiligt waren, brachte in der Nacht vom 14. auf den 15. Dezember 2003 den Durchbruch, welchen Bundestag und Bundesrat am 19. Dezember bestätigten. Danach sanken der Eingangssteuersatz am 1. Januar 2004 von 19,9 auf 16 Prozent und der Spitzensteuersatz von 48,5 auf 45 Prozent. Gleichzeitig traten aber zahlreiche Verschlechterungen in Kraft, die hauptsächlich Arbeitnehmer/innen trafen: So wurden der Arbeitnehmer-Pauschbetrag, die Arbeitnehmersparzulage für vermögenswirksame Leistungen, die sog. Pendlerpauschale, der Sparerfreibetrag und die Eigenheimzulage verringert. Die zur Gegenfinanzierung der Steuersenkung neben einer Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme

621 Vgl. Joschka Fischer, Für einen neuen Gesellschaftsvertrag. Eine politische Antwort auf die globale Revolution, Köln 1998, S. 256

622 Jan Priewe/Thomas H.W. Sauer, Grüne Wirtschaftspolitik ohne Reformprojekt, a.a.O., S. 404

vereinbarte Privatisierung von Bundeseigentum erschloss neue Gewinnquellen für Anleger, verringerte den Handlungsspielraum des Staates aber weiter.

In der Öffentlichkeit weniger beachtete Änderungen im Tarifverlauf, vor allem die Verkürzung des Progressionsbereichs, der nun bei 52.152 EUR (ca. 102.000 DM) statt wie früher bei 130.000 DM (ca. 66.4680 EUR) endete, trugen gleichfalls zur Vergrößerung der sozialen Schieflage bei. Olaf Köppe befürchtete sogar, „daß eine Kürzung des Progressionsverlaufs langfristig auch die Folge haben kann, einer *proportionalen* statt einer *progressiven* Einkommensbesteuerung den Weg zu bereiten.“⁶²³ Nicht nur in absoluten Geldbeträgen, sondern auch prozentual wurden die Spitzenverdiener noch stärker entlastet als die Bezieher gehobener Einkommen. Ginge es nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers und der daraus resultierenden Umverteilung im Hinblick auf die Finanzierung staatlicher Aufgaben, wäre umgekehrt sogar eine Streckung des Progressionsbereichs angemessen gewesen.⁶²⁴ Vergleichbares gilt im Hinblick auf die Dividendenbesteuerung: Durch die Umstellung vom Vollanrechnungs- auf das Halbeinkünfteverfahren wurden ausgerechnet jene Anleger begünstigt, deren Einkommensteuersatz 40 Prozent überstieg, Kleinaktionäre hingegen benachteiligt.⁶²⁵ Unter dem Strich finanzierte die Mittelschicht einen Großteil der Steuergeschenke an Spitzenverdiener und Konzerne.

Stark belastet wurden die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen. Der private Reichtum wuchs im selben Maß wie die öffentliche Armut. Durch die Unternehmen- und Einkommensteuerreform der rot-grünen Bundesregierung entlastet, nutzten vor allem Gutbetuchte die ihnen durch das *Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen* vom 14. Juli 2000 eröffneten Chancen, den Bildungs-, Wissenschafts-, Sport-, Umweltschutz-, Sozial- und Kulturbereich stärker ihren Vorstellungen bzw. materiellen Interessen entsprechend zu gestalten. So wird staatliche Entscheidungskompetenz noch mehr zugunsten privat(wirtschaftlich)er Verfügungsgewalt reduziert, was zu einer schrittweisen US-Amerikanisierung der Gesellschaftspolitik wie der politischen Kultur beiträgt. Während es in den Vereinigten Staaten eine kritischere Beobachtung und eine stärkere öffentliche Rechenschaftspflicht der Stiftungen gibt, dominiert hierzulande allerdings das Modell der bürgerlichen Elitenreproduktion auf diesem Gebiet.⁶²⁶ Deshalb wäre es auch besser, die deutschen Spitzenverdiener und Großaktionäre würden wieder stärker nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit besteuert. Über die Verwendung und Verteilung der möglichen Mehreinnahmen des Staates sollten demokratisch legitimierte Gremien, nicht private Mäzene entscheiden.

Wie die rot-grüne Bundesregierung auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung der Familien (genauer: von Ehepaaren mit Kindern) vom 10. November 1998 reagiert hat, kann unter dem Schlüsselaspekt der sozialen Gerechtigkeit ebenso wenig befriedigen: Statt durch die Konzentration des Familienlastenausgleichs auf ein einheitliches Kindergeld oder – falls diese Lösung zu teuer war – durch einen Kindergrundfreibetrag die

623 Siehe Olaf Köppe, Zur rot-grünen Steuerpolitik – (k)ein Grund zur Panik?, in: Kritische Justiz 3/2002, S. 315 (Hervorh. im Original)

624 Vgl. Bernhard Seidel, Die Einkommensteuerreform, in: Achim Truger (Hrsg.), Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland, a.a.O., S. 42

625 Vgl. Stefan Bach, Die Unternehmensteuerreform, a.a.O., S. 60 und 68

626 Vgl. Frank Adloff, Stiftungen in Deutschland – Institutionen zur Stärkung der Zivilgesellschaft oder zur Reproduktion sozialer Ungleichheiten?, in: Jutta Allmendinger (Hrsg.), Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Bd. 2, a.a.O., S. 662

krassen sozialen Unterschiede zu verringern,⁶²⁷ vertiefte die Einführung eines Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsfreibetrages auch für gut verdienende Ehepaare (bei gleichzeitiger Abschmelzung des Haushaltsfreibetrages für Alleinerziehende) die Kluft zwischen Arm und Reich. Denn davon profitierten in erster Linie die *Reichen* mit Kindern, nicht die *armen* Kinderreichen, um deren Besserstellung es geht bzw. gehen sollte. An die Stelle des 2003 letztmalig gewährten Haushaltsfreibetrages trat rückwirkend zum 1. Januar 2004 ein Entlastungsfreibetrag in Höhe von 1.308 EUR, welcher den haushaltsbedingten Mehraufwand ausgleichen sollte, den „echte“ Alleinerziehende gegenüber Paarfamilien haben.

Die rot-grüne Sozialpolitik ließ Züge eines generativen Konservatismus erkennen, der bei bürgerlichen Kreisen noch stärker ausgeprägt ist. Er macht das Kind zum Kultobjekt, die Familie zum Fetisch und Kinderlose wie Greise zu Feindbildern in den gesellschaftlichen Verteilungskämpfen.⁶²⁸ Exemplarisch dafür genannt sei das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001, wonach Eltern aufgrund des von ihnen erbrachten „generativen Beitrags“ weniger Geld als Kinderlose entrichten sollen. Seit dem 1. Januar 2005 müssen kinderlose Versicherte im Alter zwischen 24 und 65 Jahren 1,1 Prozent ihres Bruttolohns oder -gehalts, d.h. 0,25 Prozentpunkte mehr als bisher, in die Pflegekasse einzahlen. Für alle Versicherten derselben Alterskohorten, die ihre „Elterneigenschaft“ belegen können, und die Arbeitgeber blieb es (außer in Sachsen) beim anteiligen Beitragssatz von 0,85 Prozent.

5.4 Die sog. Riester-Rente: ein mutiger Schritt zu mehr Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit?

Walter Riester begründete die Notwendigkeit einer radikalen Strukturreform damit, dass man den Rentenversicherungsbeitrag als zentrales Element der Lohnnebenkosten in Deutschland stabilisieren müsse, und mit dem demografischen Wandel. Freilich werden dessen Rückwirkungen auf das System der sozialen Sicherung in aller Regel überschätzt.⁶²⁹ Da die Stabilisierung der gesetzlichen Lohnneben- bzw. Personalzusatzkosten, genauer: der (die Gewinne schmälernenden) Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, im Mittelpunkt des allgemeinen Interesses stand, markierte die Rentenreform 2000/01 Grenzen für den Beitragssatz per Gesetz. Warum dieser 20 Prozent im Jahr 2020 und 22 Prozent im Jahr 2030 nicht überschreiten darf, wenn die Gesellschaft bis dahin stark altert, gleichzeitig Arbeitsproduktivität und Bruttoinlandsprodukt aber höchstwahrscheinlich noch stärker steigen, als die Bevölkerungszahl abnimmt, erschließt sich nur im Rahmen der neoliberalen Standortlogik.

Während sich die öffentliche Debatte über das Rentenmodell Riesters auf jenen „Ausgleichsfaktor“ konzentrierte, durch den die Altersbezüge von Neurentner(inne)n ab 2011 um 0,3 Prozentpunkte jährlich sinken sollten, der aber nach einer Anhörung von Verbänden und Sachverständigen beim Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung sowie beim Finanzausschuss des Bundestages (11. bis 13. Dezember 2000) fallen gelassen wurde, spielten die

627 Vgl. dazu: Gerhard Bäcker, Armut und Unterversorgung im Kindes- und Jugendalter: Defizite der sozialen Sicherung, in: Christoph Butterwegge (Hrsg.), *Kinderarmut in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen und Gegenmaßnahmen*, 2. Aufl. Frankfurt am Main/New York 2000, S. 264 ff.

628 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, *Armutsforschung, Kinderarmut und Familienfundamentalismus*, in: ebd., S.50 ff.

629 Vgl. Georg Vobruba, *Alternativen zur Vollbeschäftigung*, a.a.O., S. 136

private Altersvorsorge und deren (durch den Staat bezuschusst und durch Steuerbegünstigungen für Besserverdienende erleichterter) Aufbau ohne finanzielle Beteiligung der Arbeitgeberseite nur eine Nebenrolle. Nach der Pflegeversicherung brach nun auch ein „klassischer“ Versicherungszweig mit dem Prinzip einer paritätischen Finanzierung der sozialen Sicherung, was die bundesdeutsche Öffentlichkeit aber kaum beschäftigte. „Privatvorsorge fungiert im rot-grünen Konzept nicht als Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern – weil alleine von den Arbeitnehmern finanziert – als teurer Ersatz für bislang paritätisch finanzierte und künftig drastisch gekürzte Leistungen der sozialen Sicherung.“⁶³⁰

Man scheute selbst vor statistischen Tricks nicht zurück, um das Rentenniveau von der Öffentlichkeit möglichst unbemerkt senken zu können. So fiel der private Vorsorgeanteil (ab 2008: 4 Prozent des *Bruttoeinkommens*) aus dem *Nettoeinkommen* heraus, zu dem die gesetzliche Rente in Beziehung gesetzt wird, wodurch deren Kürzung, die Andreas Bachmann mit 25 Prozent bis zum Jahr 2050 angibt, moderater erscheint: „Für eine Vielzahl von ArbeitnehmerInnen mit heute typischen unsteten Erwerbsbiografien ist eine Kappung der Sozialversicherungsrenten in dieser Größenordnung ein Einkommensabsturz ins Bodenlose, der bei den angespannten Privatbudgets auch nicht durch private Vorsorge kompensiert werden kann.“⁶³¹ Trotz der Niveausicherungsklausel im *Altersvermögensgesetz* vom 26. Juni 2001, die eine Bundesregierung zum Eingreifen anhält, wenn ein Rentenniveau von 67 Prozent des früheren Nettoeinkommens unter- und ein Beitragssatz von 20 Prozent im Jahr 2020 oder von 22 Prozent im Jahr 2030 überschritten wird, nähert sich die Standardrente dem Sozialhilfeniveau immer mehr an, worunter die Akzeptanz der Gesetzlichen Rentenversicherung naturgemäß leidet. Weit davon entfernt, den gewohnten Lebensstandard zu sichern, dürfte die Altersrente in vielen Fällen kaum noch geeignet sein, Armut zu vermeiden.⁶³²

Die rot-grüne Rentenreform 2000/01 lief auf eine (Teil-)Privatisierung der sozialen Sicherung hinaus und führte zu einer weiteren Entlastung der Arbeitgeber sowie zur Einschränkung der Leistungen für die Betroffenen im Sinne einer bloßen Minimalabsicherung großer Teile der Bevölkerung gegenüber elementaren Lebensrisiken. Rentner/innen und Schwerstbehinderte über 18 Jahren mit zu geringen Einkommen erhielten zwar einen Anspruch auf eine gegenüber dem HLU-Regelsatz pauschal um 15 Prozent für einmalige Leistungen aufgestockte Sicherungsleistung, ohne dass ein Unterhaltsrückgriff auf Kinder und Eltern stattfand, sofern deren Jahreseinkommen 100.000 EUR nicht überstieg. Das die Riester-Reform flankierende *Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* vom 29. Juni 2001 ersparte Antragsteller(inne)n aber weder eine diskriminierend wirkende Bedürftigkeitsprüfung, noch fiel die Doppelzuständigkeit (Rentenversicherungsträger und Kommune) weg. Petra Buhr schloss sogar nicht aus, „dass durch die Anrechnung von Einkommen und Vermögen der Partner neue Fälle von Sozialhilfeabhängigkeit entstehen. Insgesamt gesehen ist das neue Grundsicherungsgesetz somit zwiespältig zu beurteilen, zumindest scheint es in einigen Punkten, etwa was die Höhe der

630 Johannes Steffen, *Der Renten-Klau. Behauptungen und Tatsachen zur rot-grünen Rentenpolitik*, Hamburg 2000, S. 95 f.

631 Andreas Bachmann, *Privatisierung der Sozialversicherung und aktivierender Staat*, a.a.O., S. 91

632 Vgl. Ingo Nürberger/Heinz Stapf-Finé, *Renten-Nachhaltigkeitsgesetz: Drastische Einschnitte stellen Versicherungssystem in Frage. Rentenniveau muss vor freiem Fall gesichert werden*, in: *Soziale Sicherheit* 2/2004, S. 41

Leistungen angeht, ‚halbherzig‘ und verbesserungsbedürftig.⁶³³ Zum 1. Januar 2005 wurde das Grundsicherungsrecht ins SGB XII – Sozialhilfe überführt, was seine Ausgliederung aus der GRV noch deutlicher hervortreten ließ. Viel sinnvoller wäre eine Regelung *innerhalb* des lohn- und beitragsbezogenen Systems selbst gewesen. „Durch einen fairen rentenrechtlichen Ausgleich von Erziehungszeiten und Phasen sehr niedriger Erwerbseinkommen hätte es für viele Menschen eine bessere – weil mit robusten Sozialversicherungsansprüchen verbundene – Lösung gegeben.“⁶³⁴

Fondslösungen und private Zusatzversicherungen („mehr Eigenvorsorge“) entlasten nicht nur die Arbeitgeber, sondern bieten Versicherungskonzernen und Banken auch ein neues Geschäftsfeld mit riesigen Gewinnmöglichkeiten. Dass es zur Riester-Reform kam, hatte nicht nur *systeminterne* Gründe, eine Verstärkung der Altersvorsorge und eine Verringerung der damit verbundenen Risiken betreffend. Vielmehr sollten auch neue Anlagemöglichkeiten für das Finanzkapital erschlossen werden. „Eine zentrale Funktion der Privatisierung der Alterssicherung ist die öffentliche Anschubfinanzierung für die ‚Börse‘ und eine direkte Förderung der Profite der auf dem Finanzmarkt tätigen Unternehmen und Institutionen.“⁶³⁵ Außerdem erfolgte die Einführung der Riester-Rente auf dem Höhepunkt einer Hausse des Aktienmarktes, d.h. eines längeren Börsenbooms, der die Idee, das Umlageverfahren durch den Aufbau eines Kapitalstocks zu ergänzen, plausibel und in der Öffentlichkeit attraktiv erscheinen ließ. „Heute wäre die gleiche Reform vermutlich viel schwerer durchsetzbar.“⁶³⁶

Für Heiner Ganßmann war die Institutionalisierung des Kapitaldeckungsprinzips ein weiterer Schritt zur Entsolidarisierung. Seiner Meinung nach gibt es „außer für die Anbieter privater Versicherungen und die Manager von potentiell riesigen Investment-Fonds keine überzeugenden Gründe, die für ein Umstellen der gesetzlichen Altersversicherung auf private Altersversicherungen sprechen (wer sie will, kann sie als Zusatzversicherung freiwillig immer abschließen)“, und zudem sogar „noch weniger überzeugende Gründe, die für eine Umstellung der gesetzlichen Altersversicherung sprechen. Zumindest diejenigen, die sich zur Vertretung der Interessen der abhängig Beschäftigten berufen fühlen, sollten sich mehr darum kümmern, daß die Arbeitseinkommen mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung Schritt halten, als um die als demographisches Schicksal fehldeklarierten Folgen einer schrumpfenden Lohnquote und hoher Arbeitslosigkeit für die Rentenversicherung.“⁶³⁷

Nur gut einen Monat, bevor die Rentenreform am 26. Januar 2001 mit der Koalitionsmehrheit im Bundestag beschlossen wurde, hatte das Parlament die Invalidenrenten mit Zustimmung der CDU/CSU und der FDP, jedoch vielleicht gerade deshalb weitgehend unbemerkt von der breiten Öffentlichkeit, neu geordnet. Durch den miteinander gekoppelten Wegfall der Berufsunfähigkeits- und die Einführung der Erwerbsminderungsrente sanken zwar einmal mehr die gesetzlichen Lohnnebenkosten; dafür nahmen aber die Probleme jener Menschen, die ihren erlernten Beruf krankheitsbedingt nicht mehr ausüben können, dramatisch zu. Wer ein „hohes Risiko“ darstellt oder schwere Vorerkrankungen hat, bleibt seither ohne Versicherungsschutz oder erhält bei privaten Anbietern geeigneter Policen so

633 Petra Buhr, Wege aus der Armut durch Wege in eine neue Armutspolitik?, in: Antonia Gohr/Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.), Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden 2003, S. 155

634 Andreas Bachmann, Privatisierung der Sozialversicherung und aktivierender Staat, a.a.O.

635 Christian Christen/Tobias Michel/Werner Rätz, Sozialstaat, a.a.O., S. 63

636 Elisabeth Niejahr, Alt sind nur die anderen. So werden wir leben, lieben und arbeiten, Frankfurt am Main 2004, S. 137

637 Heiner Ganßmann, Politische Ökonomie des Sozialstaats, a.a.O., S. 147

schlechte Konditionen, dass ihm/ihr die Berufsunfähigkeitsrente wenig nützt.⁶³⁸ Diana Auth resümierte denn auch, „dass die rot-grüne Regierung die Maßnahmen der Rentenreform 1999, die sie nach der gewonnenen Bundestagswahl 1998 spektakulär ausgesetzt hatte, letztendlich nur gering verändert umgesetzt hat.“⁶³⁹

Nach dem Riester-Modell gar nicht gefördert werden jene, die einer Zusatzrente am meisten bedürften: Sozialhilfebezieher/innen. Leer gehen auch jene Erwerbslosen und Arbeitnehmer/innen aus, die zu geringe Entgeltersatzleistungen bekommen bzw. nicht genug verdienen, um die von den großen Versicherungsgesellschaften mit erheblichem Werbeaufwand angepriesenen Produkte bezahlen zu können. Hingegen profitieren Besserverdienende davon, dass sie solche Aufwendungen für ihre Altersvorsorge bei der Einkommensteuer absetzen können. „Der steuerliche Sonderausgabenabzug begünstigt vor allem hohe Einkommensgruppen, da mit zunehmendem Einkommen auch der staatliche Förderanteil steigt (bis zu den gesetzlich festgelegten höchsten Beträgen).“⁶⁴⁰

Nachdem sie anfänglich (teilweise sogar mit Warnstreiks) gegen die Schwächung der solidarischen Rentenversicherung protestiert hatten, schwenkten die DGB-Gewerkschaften am Ende auf den Kurs der Bundesregierung ein, was ihnen durch die Tatsache, dass mit Walter Riester ein früherer Spitzenfunktionär der IG Metall als Verhandlungspartner auftrat, sowie Zugeständnisse im Hinblick auf die Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge erleichtert wurde. Auch widerstand die rot-grüne Koalition bei der damals gerade anstehenden Novellierung des *Betriebsverfassungsgesetzes* den massiven Drohungen des Unternehmerlagers, das gegen Kostenbelastungen durch eine großzügigere Regelung der Freistellung von Betriebsräten aufbegehrte, und übernahm mehr gewerkschaftliche Forderungen, als man vielfach erwartet hatte, wengleich die substanziellen Mitbestimmungsrechte im *Betriebsverfassungs-Reformgesetz* vom 23. Juli 2001 bis auf eine geringfügige Ausnahme bei der Berufsbildung nicht erweitert wurden.

Christian Christen, Tobias Michel und Werner Rätz sehen in der Abkehr vom Umlageverfahren, wie sie die Riester'sche Rentenreform darstellt, eigentlich nur Negatives: „Kapitalgedeckte Systeme sind teurer, verteilungspolitisch ungerechter und funktionieren für die Masse der Bevölkerung nicht wie versprochen.“⁶⁴¹ Eine kapitalgedeckte Altersvorsorge ist keineswegs „demografieresistent“, sondern unterliegt ähnlichen Risiken wie ein Umlagesystem. Joachim Weeber hebt darüber hinaus die hohe Krisenanfälligkeit der Kapitalmärkte hervor. Er verweist auf die häufigen Turbulenzen, Kursstürze sowie die Talfahrt an den internationalen Aktienbörsen nach dem 11. September 2001 und betont, dass es selbst über einen längeren Zeitraum keineswegs zu Kursgewinnen kommen müsse: „So befindet sich der japanische Aktienindex bereits seit über 10 Jahren in einer merklichen Abwärtsbewegung. Im Vergleich zum Höchststand im Jahre 1989 haben die japanischen Aktien rund drei Viertel ihres Wertes verloren.“⁶⁴² Denkt man an das Schicksal der durch Bilanzmanipulationen und Milliardenverluste bekannt gewordenen US-Konzerne Enron

638 Vgl. Holger Balodis, Abstieg in die Pförtnerloge. Die staatliche Berufsunfähigkeitsrente läuft aus, private Versicherungen sind gefragt, in: *Die Zeit* v. 28.12.2000

639 Siehe Diana Auth, Sicher – sicherer – versichert?, *Die Rentenpolitik der rot-grünen Regierung*, in: Kai Eicker-Wolf u.a. (Hrsg.), „Deutschland auf den Weg gebracht“, a.a.O., S. 304

640 Frank Pilz, *Der Sozialstaat. Ausbau – Kontroversen – Umbau*, Bonn 2004 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 452), S. 171

641 Christian Christen/Tobias Michel/Werner Rätz, *Sozialstaat*, a.a.O., S. 45

642 Joachim Weeber, Börsenturbulenzen und deren Auswirkungen auf die Alterssicherung, in: *Arbeit und Sozialpolitik* 10/2002, S. 49

und Worldcom, sind auch kapitalgedeckte Betriebsrenten sehr problematisch: Nach dem Konkurs standen vormals Beschäftigte, die hierauf vertraut hatten, mit leeren Händen da. Systematisch benachteiligt werden dadurch außerdem die in kleinen und mittleren Firmen tätigen Arbeitnehmer/innen – wahrlich ein zusätzliches Argument für die Konzentration der Mittel auf die Gesetzliche Rentenversicherung.

Jedenfalls bringt der Wechsel von einer umlagefinanzierten zu einer (teilweise) kapitalgedeckten Rente langfristig kaum abschätzbare Risiken mit sich, wie Norbert Reuter konstatiert: „Die grundsätzliche Beibehaltung des bewährten umlagefinanzierten Rentensystems wäre aus makroökonomischer Sicht sogar die bessere Alternative gewesen. Diese Schlussfolgerung drängt sich umso mehr auf, als unter Berücksichtigung der Produktivitätsentwicklung – ganz abgesehen von einer gezielten Einwanderungs- und Familienpolitik – kaum von einem künftige Generationen übermäßig belastenden Rentenproblem gesprochen werden kann.“⁶⁴³

Die rot-grüne Rentenreform führte weder zu (mehr) *Generationengerechtigkeit*, noch erhöhte sich dadurch die *Geschlechtergerechtigkeit* des sozialen Sicherungssystems. Aufgrund der Kürzungen bei den Witwenrenten wurden gerade Ehefrauen, die nach dem Tod ihres Mannes darauf existenziell angewiesen sind, schlechter gestellt. Trotz der für sie günstigen Kinderzuschläge wurden Frauen auch bei der Riester-Rente benachteiligt: „Es tut sich (...) eine Kluft auf zwischen frauenfreundlichen staatlichen Förderkriterien und einer der Privatversicherung inhärenten Unverträglichkeit mit umverteilenden sozialpolitischen Regelungen.“⁶⁴⁴ In diesem Zusammenhang wurde besonders oft der Umstand erwähnt, dass Frauen aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung bei Privatversicherungen höhere Prämien zahlen mussten. „Weitere geschlechterspezifische Benachteiligungsstrukturen liegen in der Absicherung biometrischer Risiken (Langlebigkeit, Invalidität und Hinterbliebenenschutz), die in der GRV innerhalb der Solidargemeinschaft umgelegt werden und in der privaten Vorsorge hinzu gekauft bzw. ‚abgewählt‘ werden können.“⁶⁴⁵ Erst später wurde die Versicherungswirtschaft per Gesetz gezwungen, sog. Unisex-Tarife anzubieten.

Die mit dem Namen von Walter Riester verbundene Rentenreform 2000/01 brach mit bewährten Grundsätzen der Altersvorsorge, ohne sie durch bessere Lösungen zu ersetzen. Als das Umlageverfahren ergänzendes Moment wurde die Kapitaldeckung (wieder) eingeführt, was in der gewählten Form nicht nur Privatisierung, sondern wegen der staatlichen Unterstützung individueller Vorsorgeleistungen auch „Etatisierung“ der Altersvorsorge bedeutet, wie Manfred G. Schmidt bemerkt.⁶⁴⁶ Entscheidend ist jedoch, dass der Einstieg in ein anderes System erfolgte und die Gefahr besteht, dass die Arbeitgeber schrittweise aus ihrer Verantwortung für die Alterssicherung entlassen werden. Karl Georg Zinn zog denn auch eine – historisch zweifellos gewagte – Parallele zwischen der Einführung einer kapitalgedeckten Zusatzrente und der Unterstützung des kaiserlichen Kriegskurses durch die Sozialdemokratie am 4. August 1914 im Reichstag: „Mit der partiellen Abkehr vom Solidarprinzip und der Aushöhlung der paritätischen Finanzierung von Versicherungsbeiträgen

643 Norbert Reuter, *Generationengerechtigkeit als Richtschnur der Wirtschaftspolitik?*, in: Christoph Butterwege/Michael Klundt (Hrsg.), *Kinderarmut und Generationengerechtigkeit*, a.a.O., S. 93

644 Mechthild Veil, *Die Riester-Rente: geschlechterspezifische Wirkungen der privaten und der betrieblichen Vorsorge*, in: WSI-Mitteilungen 2/2002, S. 96

645 Ebd., S. 93

646 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2002)*, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden 2003, S. 249

durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer hat sich die rot-grüne Regierung einen Makel zugezogen, der – soviel Beifall gegenwärtig auch aus den falschen Ecken aufbränden mag – vielleicht einmal mit der SPD-Zustimmung zu den Kriegskrediten zu Beginn des Ersten Weltkriegs verglichen werden wird.⁶⁴⁷ Friedhelm Hengsbach nannte die Resultate der Riester'schen Rentenreform ernüchternd: „Die Mehrheit derer, die nach vernünftiger Nutzenabwägung eine private, staatlich geförderte Altersvorsorge hätte leisten sollen, hat dies nicht getan, weil die Sparmöglichkeit fehlte. (...) Wahrscheinlich muss die entstandene Lücke einer angemessenen Alterssicherung am Ende von den Steuerzahlern geschlossen werden.“⁶⁴⁸

5.5 Revolution in der staatlichen Familienpolitik oder frauenpolitischer Rollback?

Besonders hoch waren die Erwartungen der Wähler/innen an die rot-grüne Bundesregierung auf dem Gebiet der Frauen-, Gleichstellungs- und Geschlechterpolitik, wo zumindest die CDU/CSU-geführten Kabinette von 1949 bis 1998 eine restriktive Linie verfolgt und der bürgerlichen Kernfamilie absolute Priorität gegenüber damit konkurrierenden Lebens-, Liebes- und Familienformen eingeräumt hatten. Zweifellos liegen hier beachtliche Erfolge der rot-grünen Koalition, die zwar nicht gänzlich mit der Tradition brach, aber viele neue Akzente setzte. Einen lang ersehnten und nicht zu unterschätzenden Fortschritt für gleichgeschlechtliche Paare sowie die Akzeptanz pluraler Lebens- und Liebesformen brachte das am 1. August 2001 in Kraft getretene *Lebenspartnerschaftsgesetz* mit sich: Seither können Homosexuelle beiderlei Geschlechts eine vom Staat registrierte und offiziell anerkannte Verbindung (Eingetragene Lebenspartnerschaft) schließen, was für manche Konservative einen fundamentalen Bruch mit ihren Moralvorstellungen bedeutete. Obwohl wichtige Teile der Reform zunächst an der Unionsmehrheit im Bundesrat scheiterten, gelang es dieser nicht, das Vorhaben mit ihrer Klage beim Bundesverfassungsgericht zu stoppen. Nach dem Karlsruher Gerichtsurteil vom 17. Juli 2002, das die Gleichstellung von Ehe und Lebenspartnerschaft für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärte, war eine Novellierung möglich. Lebenspartner(inne)n konnte Anspruch auf Hinterbliebenenversorgung gewährt, ein Versorgungsausgleich im Trennungsfall zugestanden und die Stiefkindadoption ermöglicht werden.

Immer stärker in den Vordergrund rückte die früher als konservative Domäne geltende Familienpolitik, wodurch Frauen fast nur noch als (werdende) Mütter auftauchen, deren Möglichkeiten man verbessern will, Erziehungs- und Erwerbsarbeit („Kind und Karriere“) miteinander zu vereinbaren. Das neue, am 1. Januar 2001 in Kraft getretene *Erziehungsgeldgesetz* rückte von dem konservativen Familienmodell, das die zeitintensive Kinderbetreuung einer Person (und damit praktisch fast ausschließlich der Mutter) zuweist, ab und orientierte sich an der Zu- bzw. Zweiverdienerfamilie: „Erstmals können Mutter und Vater die gesetzlichen Möglichkeiten gleichzeitig nutzen, sich also die Erziehungsarbeit teilen.“⁶⁴⁹ Da die finanzielle Förderung nicht den Charakter einer Lohnersatzleistung erreichte, blieben die Chancen dazu jedoch ausgesprochen beschränkt. „Nur wenn an die Stelle des

647 Karl Georg Zinn, Nicht anders, kaum besser. Rot-grüne Beschäftigungspolitik, in: Vorgänge 157 (2002), S. 95

648 Friedhelm Hengsbach, Das Reformspektakel, a.a.O., S. 142

649 Nora Fuhrmann, Drei zu eins für Schröder. Bergmann muss im Hinspiel eine Niederlage einstecken, in: Kai Eicker-Wolf u.a. (Hrsg.), „Deutschland auf den Weg gebracht“, a.a.O., S. 193

heutigen Erziehungsgeldes eine Transferleistung tritt, die vom Erwerbseinkommen vor der Zeit der Kinderbetreuung abhängt, ist eine stärkere Inanspruchnahme auch durch Väter zu erwarten. Eine konsequent am Gleichstellungsziel ausgerichtete Regelung müsste jedem der beiden Elternteile ein individuelles Recht auf die Hälfte des gesamten Freistellungsbudgets einräumen.⁶⁵⁰ Unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit war es jedoch problematisch, wenn man – wie von Renate Schmidt mit einem „Elterngeld“ für die Zeit nach 2008 geplant, im Kabinett erörtert und bereits früher realisiert – Besserverdienende für ihre Erziehungsleistung höher „entlohnte“ als Schlechterverdienende.

Nora Fuhrmann begrüßte das Gesetz zwar wegen seiner „Hinwendung zu einem partnerschaftlichen Erziehungskonzept“, kritisierte aber zusammen mit den meisten Frauenverbänden, dass die rot-grüne Koalition das Erziehungsgeld (307 EUR bei mehr als einem Jahr Elternzeit) selbst im Unterschied zu den Einkommensgrenzen nicht an hob und beide nicht dynamisierte. Außerdem wurde die Elternzeit in der Versicherungsbiografie nicht (wie etwa die Zeit des Militär- bzw. Zivildienstes) mit den Zeiten beitragspflichtiger Beschäftigung gleichgestellt, was Ansprüche auf Arbeitslosengeld und andere Sozialleistungen eröffnet hätte.⁶⁵¹ Das sog. Budget-Angebot beim Erziehungsgeld (Wahl eines Jahres der Inanspruchnahme mit 460 € statt zweier Jahre der Inanspruchnahme mit 307 € pro Monat) gab finanzielle Anreize für eine *kürzere* Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, und auch das Volumen der Teilzeitbeschäftigung während der Elternzeit (früher: Erziehungsurlaub) konnte nun statt höchstens 19 bis zu 30 Stunden pro Woche (für jeden Elternteil) betragen.

Klaus-Bernhard Roy hielt weniger die Erhöhung der Einkommensgrenzen als die Flexibilisierung bei der Inanspruchnahme von Erziehungszeiten für beachtenswert: „Diese Neuregelungen, zu denen auch die Förderung von Teilzeitarbeit gehört, bedingen eine gewisse Dynamik in der Familienpolitik.“⁶⁵² Anneli Rüling, Karsten Kassner und Peter Grottian bemängelten, das Erziehungsgeld reiche nicht zur Existenzsicherung aus, wodurch junge Paare auch nicht ermutigt würden, gemeinsam Elternzeit zu beanspruchen: „Die Regelung setzt weiterhin einen Familienernährer voraus, obwohl sie – wie auch das Teilzeit- und Befristungsgesetz – einen Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit begründet und dadurch die Position der Beschäftigten bei der Umsetzung ihrer Arbeitszeitwünsche stärkt.“⁶⁵³ In dem *Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge* vom 21. Dezember 2000 wurde die Freistellung der Eltern jedoch betrieblichen Belangen nachgeordnet und damit von der Zustimmung des Arbeitgebers abhängig gemacht.

Wiebke Kolbe erschienen die Auswirkungen der Gesetzesnovellierung ambivalent. Einerseits habe diese nichts an der fortschreitenden finanziellen Aushöhlung des Erziehungsgeldes geändert. „Auch in konzeptioneller Hinsicht ließ sie alle wesentlichen Bestandteile des Elternschaftskonstruktes, das durch das Erziehungsgeldgesetz der achtziger Jahre und seine Fortschreibung durch die christlich-liberale Bundesregierung wohlfahrtsstaatlich institutionalisiert worden war, unangetastet.“⁶⁵⁴ Andererseits werde der Pluralisie-

650 Brigitte Stolz-Willig, Rot-grüne Familienpolitik. Richtige Ansätze, wenig Entschlossenheit, in: Vorgänge 157 (2002), S. 103

651 Vgl. Nora Fuhrmann, Drei zu eins für Schröder, a.a.O., S. 194

652 Klaus-Bernhard Roy, Die Modernisierung des Sozialstaates. Reformansätze in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, in: Ulrich Heyder/Ulrich Menzel/Bernd Rebe (Hrsg.), Das Land verändert?, Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik, Hamburg 2002, S. 51

653 Anneli Rüling/Karsten Kassner/Peter Grottian, Geschlechterdemokratie leben. Junge Eltern zwischen Familienpolitik und Alltagserfahrungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 19/2004, S. 12

654 Wiebke Kolbe, Elternschaft im Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 402

rung und Flexibilisierung von Elternschaftskonzepten durch den Rechtsanspruch auf die Reduzierung der Arbeitszeit, die Erweiterung der Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit und zur flexiblen Gestaltung der Elternzeit sowie das Recht der Eltern, diese gleichzeitig zu nehmen, stärker Rechnung getragen: „Dadurch sind neue Konstruktionen von Elternschaft hinzugekommen, die eine deutliche konzeptionelle Erweiterung des bisherigen deutschen Elternschaftsmodells darstellen.“⁶⁵⁵

Nora Fuhrmann bescheinigte der rot-grünen Geschlechterpolitik, während des Zeitraums von 1998 bis 2002 einen Durchbruch, die Überwindung des konservativen Familienmodells und die Beendigung des Reformstaus auf diesem Politikfeld erreicht zu haben. Damit verabschiedete sich die Bundesrepublik allmählich vom „männlichen Ernährermodell“ und an die Stelle des Leitbildes der „Hausfrauenehe“ trete das der (nicht einmal unbedingt gemischtgeschlechtlichen) Kleinfamilie mit zwei berufstätigen Elternteilen, von denen keiner für Jahre aus dem Arbeitsleben scheidet, um sich der Kindererziehung zu widmen; schließlich sei auch die *Ehezentrierung* der sozialen Sicherung angekratzt.⁶⁵⁶ Bezogen auf das geschlechterpolitische Modernisierungsziel der rot-grünen Koalition bilanzierte Fuhrmann, „dass die Abhängigkeit der Frauen von Männern (ggf. vom Sozialstaat) leicht gesunken, aber nach wie vor deutlich erkennbar ist.“⁶⁵⁷

Berücksichtigt man, dass die Regierung, statt ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft auf den Weg zu bringen, mit deren Repräsentanten eine Vereinbarung schloss, die ihnen Handlungsfreiheit im Hinblick auf das Ziel, die Verfahrensweise und den Zeitraum der Verwirklichung ließ, waren allerdings erhebliche Zweifel an der Entschlossenheit von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Hinblick auf die Frauengleichstellung angebracht. Das zuletzt genannte Ziel trat hinter der meist unter Berufung auf die Demografie gerechtfertigten Fixierung auf die Familie und das Kind zurück. Es ging der rot-grünen Bundesregierung offenbar weniger um die Frauenemanzipation als die Erhöhung der Geburtenrate und die Erleichterung der Rekrutierung hoch qualifizierter Frauen für den Arbeitsmarkt.

Insofern wahrte die rot-grüne Koalition auch im Bereich der Familienpolitik ein recht hohes Maß an Kontinuität. „Dabei hat sie im Wesentlichen an die bereits während der christlich-liberalen Koalition etablierten Maßnahmen angeknüpft und diese weiterentwickelt.“⁶⁵⁸ In der 14. Legislaturperiode des Bundestages (1998 bis 2002) wurde zwar das Kindergeld nicht weniger als drei Mal angehoben, aber keine grundlegende familienpolitische Neuerung eingeführt, sieht man von der aufgrund einer EU-Richtlinie gebotenen Novellierung des Bundeserziehungsgeldgesetzes ab. Der Kindergeldsatz stieg von 220 DM (ca. 112,50 EUR) auf 250 DM (ca. 127,80 EUR) ab 1. Januar 1999 über 270 DM (ca. 138 EUR) ab 1. Januar 2000 auf 154 EUR (ca. 301 DM) ab 1. Januar 2002 für das erste und zweite Kind. Gerhard Engelbrech monierte, dass diese Förderung von Familien sowohl der Chancengleichheit von Frauen am Arbeitsmarkt wie auch dem wachsenden Fachkräftebedarf der Wirtschaft entgegenwirke, und gab seiner Befürchtung Ausdruck, dass nicht mehr – wie etwa bei dem im Jahr 1999 von der rot-grünen Regierung aufgelegten Programm „Frau und Beruf“ – die Gleichstellung der Geschlechter im Mittelpunkt stehe, sondern „eine Schwerpunktverschiebung hin zu traditioneller Familienpolitik“ stattfinde: „Forde-

655 Ebd.

656 Vgl. Nora Fuhrmann, *Drei zu eins für Schröder*, a.a.O., S. 204

657 Siehe ebd., S. 205

658 Peter Bleses, *Wenig Neues in der Familienpolitik*, in: Antonia Gohr/Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, a.a.O., S. 204

rungen nach Chancengleichheit von Frauen treten gegenüber der Diskussion um bessere Förderung der Familien in den Hintergrund.⁶⁵⁹ Verantwortlich dafür machte Engelbrech die stärkere Wahrnehmung des anhaltenden Geburten- und des für die Zeit nach 2010 prognostizierten Bevölkerungsrückgangs in der Öffentlichkeit, welche man mittels familienpolitischer Maßnahmen abzuschwächen suche. Die weitere Erhöhung der Transferzahlungen an Familien, etwa in Gestalt des Kindergeldes, führe jedoch primär zu Mitnahmeeffekten, nicht aber zur allseits erhofften Steigerung der Geburtenrate: „Vielmehr besteht die Gefahr, dass durch die Förderung individueller Kinderbetreuung dem Arbeitsmarkt Fachkräfte verloren gehen, sich tradiertes geschlechtsspezifisches Rollenverhalten verfestigt und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt behindert wird.“⁶⁶⁰

Sehr viel sinnvoller erschien die Verbesserung der außerhäusigen Betreuungssituation, wie sie die rot-grüne Regierung seit dem Beginn ihrer zweiten Amtsperiode vorantrieb. Dass der Bund die Länder durch ein Sonderinvestitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ über einen Zeitraum von 4 Jahren hinweg mit insgesamt 4 Mrd. EUR unterstützte, dürfte wohl dieser Erkenntnis geschuldet sein. In dieselbe Richtung wies das *Tagesbetreuungsausbaugesetz* vom 28. Oktober 2004, welches die besonders miserable Krippenversorgung der Unter-3-Jährigen verbessern sollte, ihnen bzw. ihren Eltern allerdings keinen Rechtsanspruch darauf einräumte. Bis zum Jahr 2010 wollte man jedoch vor allem in den westlichen Bundesländern, die damit noch schlechter als die östlichen ausgestattet sind, 230.000 zusätzliche Betreuungsplätze schaffen. Eine gesetzliche Verpflichtung zur tariflichen Vergütung der Tagesmütter fehlte aber ebenfalls. Umstritten war die Finanzierung einer „bedarfsgerechten“ Anzahl von Krippen- und Tagespflegeplätzen aus durch die Arbeitsmarktreform („Hartz IV“) eingesparten Mitteln seitens der Kommunen. Niemand wusste, ob so – wie vom Bund veranschlagt – 1,5 Mrd. EUR pro Jahr verfügbar würden. Fraglich erschien auch, ob das bisher ausreichende Angebot mit Ganztagsplätzen in Krippe, Kindergarten und Hort angesichts der extremen Finanzierungsprobleme ostdeutscher Kommunen künftig Bestand haben würde.⁶⁶¹

Früher war die Familienpolitik ein Markenzeichen der (National-)Konservativen. Jetzt diente sie der rot-grünen Bundesregierung als Aushängeschild. Natürlich ist Familienpolitik nicht per se reaktionär oder rückschrittlich. Nur wenn sie Ehepaare mit Kindern als „Keimzelle“ des Volkes, der Gesellschaft bzw. des Staates begreift und die „Gebärfreudigkeit“ der Bürgerinnen im Sinne einer pronatalistischen Bevölkerungspolitik zu stimulieren und/oder Kinderlosigkeit (z.B. im Rentenrecht oder in der Sozialen Pflegeversicherung) negativ zu sanktionieren sucht, verstößt die staatliche Familienpolitik gegen das Selbstbestimmungsrecht der Frau sowie das Interesse an einer autonomen Persönlichkeitsentwicklung. Bezogen auf die rot-grüne Bundesregierung konnte davon zwar keine Rede sein; zu denken gab jedoch, dass Frauen fast nur noch gemeinsam mit Kindern, d.h. im Rahmen der Familienpolitik und vor dem Hintergrund einer „negativen“ Bevölkerungsentwicklung ihre Aufmerksamkeit erregten. „Es sieht so aus, als würden die großen Parteien die Frauenfrage derzeit zur Familienfrage und diese zur demographischen Frage umstempeln.“⁶⁶²

659 Gerhard Engelbrech, Transferzahlungen an Familien – demografische Entwicklung und Chancengleichheit, in: WSI-Mitteilungen 3/2002, S. 139

660 Ebd., S. 145

661 Vgl. Siehe Karsten Hank/Michaela Kreyenfeld/C. Katharina Spieß, Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland, in: Zeitschrift für Soziologie 3/2004, S. 232

662 Friedrich Hengsbach, Das Reformspektakel, a.a.O., S. 105

Zu befürchten ist eine Refamiliarisierung der Politik, sofern die demografische Entwicklung weiterhin so stark wie gegenwärtig das öffentliche Klima bestimmt. Familienpolitik steht immer stärker unter dem Eindruck demografischer Horrorszenarios, die in Massenmedien und politischer Öffentlichkeit dominieren. Sie läuft denn auch Gefahr, eine pronatalistische Zielsetzung zu verfolgen und jeder emanzipatorischen Grundorientierung beraubt zu werden. Dass ökonomische Motive die rot-grüne Regierung selbst dann leiteten, wenn es um Frauen und Kinder ging, zeigte die von Renate Schmidt ausgerechnet zusammen mit Liz Mohn (Vorsitzende der Bertelsmann Verwaltungsgesellschaft) ins Leben gerufene „Allianz für Familie – Balance für Familie und Arbeitswelt“, welche Bündnisse auf der lokalen Ebene einschloss.⁶⁶³ Nur wer die Humankapitaltheorie vertritt und daher die „Fertilitäts-“ bzw. die „Nettoreproduktionsrate“ der Deutschen steigern möchte, aber das notwendige Maß an historischer Sensibilität gegenüber jeglichen Ansätzen einer Bevölkerungspolitik vermissen lässt, vermag Irene Gerlachs Meinung zu teilen, wonach „das bevölkerungspolitische Segment der Familienpolitik keineswegs Kern konservativer und national orientierter Argumentation ist, sondern wesentliches Element gesellschaftlicher Planung sein sollte.“⁶⁶⁴

5.6 Die sog. Hartz-Kommission, ihre Vorschläge zur Arbeitsmarktreform und deren Umsetzung

Erleichtert durch einen Skandal um gefälschte Vermittlungsbilanzen der Bundesanstalt für Arbeit im Januar/Februar 2002, gelang es den „Modernisierern“ im Regierungslager, einen Personalwechsel an der Spitze dieser Behörde (von Bernhard Jagoda zum früheren rheinland-pfälzischen Sozialminister Florian Gerster) und eine Teilprivatisierung der Arbeitsvermittlung durchzusetzen. Empfohlen hatte sich Gerster, der bald selbst in Affairen (um die Neueinrichtung seines Büros und die Beauftragung teurer Unternehmensberater sowie einer PR-Agentur ohne Ausschreibung) verstrickt war, durch die Entwicklung des „Mainzer Modells für Beschäftigung und Familienförderung“. Dieses in mehreren Arbeitsamtsbezirken seines Herkunftslandes erprobte Förderkonzept, das wie sämtliche „Kombilohn“-Modelle die Ausweitung des Niedriglohnssektors für Geringqualifizierte intendierte, wurde zu Gersters Amtsantritt am 1. März 2002 bundesweit eingeführt. Sozialhilfebezieher(inne)n und Erwerbslosen zahlte das Arbeitsamt einen Teil ihrer Sozialabgaben, wenn sie einen Job annahmen; Alleinerziehende und Geringverdiener-Familien erhielten außerdem einen Kindergeldzuschlag. „Vorrangige Ziele sind der Ausstieg aus der Sozialhilfe und die Umwandlung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in sozialversicherungspflichtige (Teilzeit-)Beschäftigungen.“⁶⁶⁵ Entgegen vollmundigen Versprechen zeigte sich, dass dieses Modell weder auf große Resonanz bei den Betroffenen noch bei ihren potenziellen Arbeit-

663 Vgl. Renate Schmidt/Liz Mohn (Hrsg.), Familie bringt Gewinn. Innovation durch Balance von Familie und Arbeitswelt, Gütersloh 2004; dies., Deutschland braucht mehr Kinder. Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften wollen eine neue „Allianz für Familie“ schmieden, die allen Gewinn bringt, in: FR v. 28.4.2004

664 Siehe Irene Gerlach, Familienpolitik, a.a.O., S. 115

665 Florian Gerster, Arbeit ist für alle da. Neue Wege in die Vollbeschäftigung, München 2003, S. 161

geben stieß. Offenbar war die Nachfrage der Unternehmen nach einem Arbeitskräfteangebot im Niedriglohnsektor überschätzt worden.⁶⁶⁶

In dem Buch „Arbeit ist für alle da“ stellte Gerster seine Ideen zur Belebung des Arbeitsmarktes und zur Neuordnung der damals noch von ihm geleiteten Nürnberger Behörde vor. Von der Novellierung des Arbeitsförderungsrechts durch die Regierung Kohl im Rahmen des SGB III ausgehend, die 1998 einen später durch das rot-grüne *Job-AQTIV-Gesetz* bestätigten Richtungswechsel eingeleitet habe, plädierte Gerster energisch für eine *aktivierende* Arbeitsmarktpolitik. Die bisherigen, auf das AFG von 1969 gegründeten Maßnahmen der *aktiven* Arbeitsmarktpolitik hätten „überwiegend sozialpolitisch motivierte Ziele verfolgt“, klagte Gerster: „Arbeitsmarktfremde Langzeitarbeitslose wurden zur Teilnahme an Maßnahmen veranlasst, deren Integrationsaussichten gering waren, die ihnen aber das Gefühl einer sinnstiftenden Tätigkeit vermitteln sollten.“⁶⁶⁷ Durch die Bewilligung solcher Projekte hätten sich die örtlichen Arbeitsämter zu sozialpolitisch agierenden Institutionen entwickelt und die Integrationsfunktion der Arbeitsförderung aus dem Blick verloren: „Die aktive Arbeitsmarktpolitik degenerierte zum sozialen Auffangbecken.“⁶⁶⁸ Der „aktivierende Sozialstaat“ war aber unsozial, weil meist nur ein wohlklingendes Etikett zur Rechtfertigung der systematischen Kürzung von Leistungen und der prinzipiellen Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen, wie Gerster, überzeugter Anhänger dieses Konzepts, durchblicken ließ: „Aktivierende Maßnahmen beinhalten zwangsläufig die Abkehr von Versorgungsmentalität, der Abbau negativer Arbeitsanreize ist ohne Leistungseinschränkungen nicht möglich, und die Korrektur historisch gewachsener sozialer Besitzstände (?) darf kein Tabu sein.“⁶⁶⁹

Seit Gerster die Bundesanstalt, den Empfehlungen externer (Unternehmens-)Berater und mittels der von ihnen präferierten Management-Methoden zur modernen „Dienstleistungsagentur“ umstrukturierte, wurden die Erwerbslosen stärker marginalisiert, es sei denn, dass es sich bei ihnen um Hochqualifizierte und leicht Vermittelbare handelte. Durch den Verzicht auf Zielgruppenförderung und sozialpädagogische Zusatzbetreuung der Teilnehmer/innen sowie die Konzentration auf den kurz nach Ende der Maßnahmen zu erwartenden Vermittlungserfolg (Festlegung einer „Verbleibsquote“ von mindestens 70 Prozent als Voraussetzung für die Finanzierung von wie auch die Teilnahme an Kursen) blieben gerade die sog. Hauptproblemgruppen des Arbeitsmarktes, also Langzeitarbeitslose, Ältere, Schwerbehinderte, Berufsrückkehrerinnen und Migrant(inn)en, fortan von Qualifizierungs- bzw. Fördermaßnahmen weitgehend ausgeschlossen. Im Januar/Februar 2004 wurde Gerster, der noch das Vertrauen von Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement besaß, aber im drittelparitätisch besetzten Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit keinen Rückhalt mehr fand, abberufen und durch Frank-Jürgen Weise ersetzt, den er selbst als Finanzvorstand nach Nürnberg geholt hatte.

Auf dem Höhepunkt des Skandals um die angebliche Fälschung der Vermittlungsstatistik durch die Bundesanstalt richtete die rot-grüne Regierung am 22. Februar 2002 eine Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ein, die das VW-Personalvorstandsmitglied Peter Hartz leitete und eigentlich nur Vorschläge zur Organisationsreform (Umwandlung der Nürnberger Behörde in eine moderne Dienstleistungsagentur) machen

666 Vgl. Alfons Holleder/Helmut Ridolph, Arbeitsanreize und Niedriglöhne: Konzeptionen und erste Erfahrungen des Mainzer Modells und des SGI-Modells, in: Sabine Dann u.a. (Hrsg.), *Kombi-Einkommen – ein Weg aus der Sozialhilfe?*, Baden-Baden 2002, S. 65

667 Florian Gerster, *Arbeit ist für alle da*, a.a.O., S. 168

668 Ebd.

669 Ebd., S. 236

sollte. Ihr gehörten 15 Mitglieder an, darunter neben Hartz weitere Manager sowie mehrere Unternehmensberater, Oberbürgermeister und Wissenschaftler. Hans-Hermann Hartwich betont, dass Unternehmensberater und -vertreter ein Übergewicht hatten und privatwirtschaftliche Erfahrungen dominierten: „Der gewerkschaftliche Einfluss war gering.“⁶⁷⁰ Stark unterrepräsentiert waren tatsächlich die Gewerkschaften und der DGB, Betriebsräte und Initiativen der Erwerbslosen als unmittelbar Betroffene sogar überhaupt nicht vertreten.

Peter Hartz war nicht nur mit dem damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder persönlich befreundet, sondern auch durch flexible Arbeitszeitmodelle bekannt geworden, die er bei der Volkswagen AG im Rahmen des zwischen ihm und der IG Metall abgeschlossenen Haustarifvertrages über die Einführung der 4-Tage-Woche mit 28,8 Stunden realisiert, in Buchform präsentiert und zum Konzept einer „Job-Revolution“ emporstilisiert bzw. uminterpretiert hatte.⁶⁷¹ Was ihm vorschwebte, verglich Frigga Haug mit Visionen, die der US-amerikanische Industrielle Henry Ford ca. 100 Jahre früher im Hinblick auf einen „neuen Menschentyp“ entwickelt hatte. Hartz ordne alles seinem Ziel der „Beschäftigungsfähigkeit“ unter, die zu erhalten das oberste Gebot bilde und von einer totalen „Zumutbarkeit“ für die Jobsuchenden begleitet sei: „Es ist das Diktat, sein Leben selbstbestimmt so auszurichten, dass man jederzeit und an jedem Ort, auf jede Dauer einsetzbar wird wie eine Maschine, die zudem über zusätzliche ‚menschliche‘ Emotionen verfügt. Geplant ist mit anderen Worten eine Art ‚Super-Fordismus‘, aus dem die gesellschaftlichen (wohlfahrtsstaatlichen) Sicherungen herausgeschraubt sind.“⁶⁷²

Aufgrund des Wahlkampfes sowie der charismatischen Ausstrahlung des Kommissionsvorsitzenden, welcher sich die Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung zum Endbericht mit verdankte,⁶⁷³ übernahm die Hartz-Kommission immer mehr die Rolle einer Hoffnungsträgerin der rot-grünen Koalition, die 1998 eine Reduktion der Arbeitslosenzahl um 1 Mio. versprochen hatte und nun angesichts wieder deutlich über die 4-Mio.-Marke steigender Zahlen vollends in die Defensive geriet. Während des Frühjahrs und Sommers 2002 bestimmte „Hartz“ die öffentlichen Debatten zum Thema „Abbau der Arbeitslosigkeit“ und trug zusammen mit der „Jahrhundertflut“ an der Elbe und ihren Nebenflüssen sowie der Irak-Krise entscheidend dazu bei, dass SPD und Bündnis 90/Die Grünen das Blatt bei der Bundestagswahl am 22. September trotz zunächst katastrophaler Umfrageergebnisse gewissermaßen auf der Zielgeraden doch noch wenden konnten.

Gut einen Monat vor dem Wahlsonntag, am 16. August 2002, präsentierte die Hartz-Kommission im Französischen Dom der Bundeshauptstadt äußerst öffentlichkeitswirksam ihren Schlussbericht, was der Kommissionsvorsitzende mit dem feierlichen Versprechen verband, die Zahl der registrierten Arbeitslosen lasse sich in 3 Jahren („bis zum 16. August 2005“) um 2 Millionen verringern. Gerhard Schröder und der zuständige Fachminister (zuerst Walter Riester, später Wolfgang Clement) wurden denn auch nicht müde zu versichern, die Bundesregierung wolle das Hartz-Gutachten „im Verhältnis 1:1“ umsetzen. Schließlich galt es über die etablierten Parteien hinweg als sachgerecht, ideologiefrei, un-

670 Hans-Hermann Hartwich, Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002. Eine Fallstudie zum Thema „Demokratie und Arbeitslosigkeit“, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 1/2003, S. 129

671 Vgl. Peter Hartz, Jeder Arbeitsplatz hat ein Gesicht. Die Volkswagen-Lösung, Frankfurt am Main/New York 1994; ders., Job Revolution. Wie wir neue Arbeitsplätze gewinnen können, Frankfurt am Main 2001

672 Frigga Haug, „Schaffen wir einen neuen Menschentyp“. Von Henry Ford zu Peter Hartz, in: Das Argument 252 (2003), S. 611

673 Vgl. Anne-Marie Weimar, Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission, Wiesbaden 2004, S. 124

angreifbar, alternativlos und zukunftsweisend, was dokumentierte, wie eine bestimmte Denkrichtung die Öffentlichkeit dominierte bzw. geradezu monopolisierte, ohne dass sie dazu demokratisch legitimiert gewesen wäre.⁶⁷⁴

Die Hartz-Kommission setzte nicht bei den Ursachen der Massenarbeitslosigkeit,⁶⁷⁵ sondern auf der Erscheinungsebene an. Statt die ökonomischen Entwicklungsdeterminanten zu problematisieren und ein in sich schlüssiges Konzept der Krisenbewältigung mittels ihrer Beeinflussung durch eine aktive Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik zu entwickeln, trat sie dem Problem hauptsächlich im staatlich-administrativen und Vermittlungsbereich entgegen, wodurch der Eindruck unterstrichen wurde, dass es die Betroffenen letztlich selbst verschulden, weil sie faul seien, zu wenig Eigeninitiative entfaltet und nur deshalb nicht sofort nach ihrer Kündigung eine neue Stelle fänden. Die „neue Leitidee“ bestand in der Auslösung von Eigenaktivitäten, gekoppelt an die Einlösung der Sicherheit von Arbeitslosen: „Stellt der Grundsatz ‚Fördern und Fordern‘ aus der Versicherungslogik heraus die Förderleistung in den Vordergrund und verbindet sie mit Sanktionen bei regelwidrigem Verhalten, so betont ‚Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen‘ in erster Linie die eigene Integrationsleistung des Arbeitslosen, die durch das Dienstleistungs- und Förderangebot gestützt und abgesichert wird.“⁶⁷⁶

Der 344-seitige Kommissionsbericht enthielt 13 „Innovationsmodule“, das institutionelle Kernstück des Konzepts bildeten jedoch bei sämtlichen in „Agenturen für Arbeit“ umgetauften Arbeitsämtern einzurichtende Personal-Service-Agenturen (PSA), die Arbeitslose (zunächst zu einem Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes, nach Ablauf der Probezeit zu einem Tariflohn) beschäftigen und sie im Rahmen der Leih- bzw. Zeitarbeit potenziellen Arbeitgebern für diese kostengünstig überlassen sollten. Davon versprach sich die Hartz-Kommission einen „Klebeffekt“, der bewirken sollte, dass viele Betroffene (bei ihren Entleihfirmen) in ein reguläres Arbeitsverhältnis übernommen würden,⁶⁷⁷ wie sie überhaupt mehr „Brücken zum ersten Arbeitsmarkt“ bauen wollte.

Bisher war das finanzielle Unterstützungssystem der Bundesrepublik für Erwerbslose dreigeteilt: Diese erhielten je nach Alter und Versicherungsdauer bis zu 32 Monate lang Arbeitslosengeld (Alg) in Höhe von 67 bzw. 60 Prozent (ohne Kind) des pauschalierten Nettoentgelts, anschließend im Falle ihrer Bedürftigkeit unbefristet (Anschluss-)Arbeitslosenhilfe (Alhi) in Höhe von 57 bzw. 53 Prozent (ohne Kind) des pauschalierten Nettoentgelts. Wer nicht lange genug sozialversicherungspflichtig beschäftigt war, um einen Anspruch zu erwerben, wurde auf Sozialhilfe verwiesen. Schon bevor die Hartz-Kommission sich des Problems annahm, reifte der Plan, Arbeitslosen- und Sozialhilfe miteinander zu verschmelzen. Da beide Hilfesysteme ähnlich konstruiert waren, aber das Erstere vom Bund und das Letztere von den Kommunen finanziert wurde, gab es eine Politik der „Ver-

674 Vgl. dazu: Albrecht Müller, *Die Reformlüge. 40 Denkfehler, Mythen und Legenden, mit denen Politik und Wirtschaft Deutschland ruinieren*, München 2004

675 Anne-Marie Weimar, *Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission*, a.a.O., S. 94 f.: „Zwar wurden in der Kommissionsarbeit – im Rahmen von Stellungnahmen und verschiedener Gespräche mit Experten oder bei Besuchen der Kommissionsmitglieder in den Arbeitsämtern – immer wieder Gründe und Ursachen für die Probleme der BA bzw. die hohe Arbeitslosigkeit genannt, doch gab es keinen strukturierten Prozess einer systematischen Problemanalyse.“

676 *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin o.J. (2002), S. 45

677 Siehe ebd., S. 154

schiebebahnhöfe“ zwischen ihnen.⁶⁷⁸ Man suchte sich wechselseitig die politische und fiskalische Verantwortung für die soziale Sicherung wie die Arbeitsmarktintegration von (Langzeit-)Arbeitslosen zuzuschieben. Beispielsweise brachten Kommunen „ihre“ Sozialhilfebezieher/innen nur deshalb (meist für die Dauer eines Jahres) in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, um nach deren Beendigung nicht mehr für sie aufkommen zu müssen. Zuständig waren nunmehr nämlich die BA und der Bund, weil die früheren Sozialhilfeempfänger/innen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld und -hilfe erworben hatten. Hinter solchen fiskalischen Überlegungen traten die arbeitsmarkt- bzw. sozialpolitischen Notwendigkeiten bei der Planung und Ausgestaltung von „Hilfe zur Arbeit“-Programmen zurück. Insofern war es durchaus verständlich, dass die Hartz-Kommission vorschlug, die Alhi durch ein Alg II zu ersetzen, dessen Bezug sie folgendermaßen regeln wollte: „Anspruch auf diese Fürsorgeleistung haben alle arbeitslosen und erwerbsfähigen Personen, die bedürftig sind, solange und soweit sie auf entsprechende Hilfen angewiesen sind, damit das Eingliederungsziel erreicht werden kann.“⁶⁷⁹

Problematisch an den 13 Modulen erschien Matthias Knuth nicht, dass dieser oder jener Vorschlag unausgegoren, mit verfassungs- und sozialrechtlichen Prinzipien unvereinbar oder mit erheblichen Härten für Arbeitslose verbunden war. Für ihn lag das Problem des Hartz-Konzepts darin begründet, „dass es die Arbeitsmarktprobleme von morgen mit den industriegesellschaftlichen Leitbildern von gestern lösen will. Dieser durch großindustriellen Paternalismus gemilderte Neo-Liberalismus ist aus der Sicht des Managers eines der global erfolgreichsten Automobilkonzerne verständlich und auch irgendwie sympathisch. Zukunftstauglich ist diese Orientierung nicht.“⁶⁸⁰

Mit vier (sog. Hartz-)Gesetzen „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ bemühte sich die rot-grüne Bundesregierung, Ideen der Kommission legislativ umzusetzen. Am schnellsten verwirklicht wurde ein Vorschlag, der finanzielle Anreize für Unternehmer empfahl, die (Langzeit-)Arbeitslose einstellen: Aus dem „Job-Floater“ der Hartz-Kommission entstand das Sonderprogramm „Kapital für Arbeit“ mit zinsgünstigen KfW-Krediten für solche Firmen. Nur wenige Kleinbetriebe interessierten sich jedoch ernsthaft dafür, weshalb es auch schon sehr bald als Flop erkannt und bereits im März 2004 wieder eingestellt wurde.

Da die Vorstellungen der liberal-konservativen Bundesratsmehrheit weiter als „Hartz“ gingen, die beiden Regierungsparteien aber einen Konsens mit ihr anstrebten, wurde das Reformprojekt auch in seinen gar nicht zustimmungspflichtigen Teilen im Laufe des langwierigen Vermittlungsverfahrens radikalisiert. Dies gilt für die Ausweitung des möglichen Einsatzbereichs und die „Entbürokratisierung“ der sog. Mini- bzw. Midi-Jobs ebenso wie für die Möglichkeit, Zeitarbeitnehmer/innen schlechter zu entlohnen als die Stammbeschäftigten der entleihenden Firmen. Selbst eine Befürworterin des Hartz-Konzepts stellte im Rückblick fest, „dass die Spielräume der Hartz-Module für deutliche Leistungskürzungen

678 Siehe Walter Hanesch, Neuordnung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Zur Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: Irene Becker/Notburga Ott/Gabriele Rolf (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, a.a.O., S. 656

679 Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 127

680 Matthias Knuth, Das Orakel der „Dreizehn Module“. Die Hartz-Vorschläge wollen Arbeitsmarktprobleme von morgen mit industriegesellschaftlichen Leitbildern von gestern lösen, in: Axel Gerntke u.a. (Hrsg.), Hart(z) am Rande der Seriosität?, Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung?, Münster/Hamburg/London 2002, S. 121

genutzt wurden. Damit ist zumindest in Teilbereichen die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vor allem eine Bekämpfung der statistischen Arbeitslosigkeit.⁶⁸¹

Eklatant wich man im Bereich der beruflichen Weiterbildung von den ziemlich vagen Vorschlägen des Kommissionsberichts ab, etwa in Bezug auf die Ausgabe von „Bildungsgutscheinen“ oder Kürzungen beim Unterhaltsgeld. Dies hatte verheerende Wirkungen sowohl für die einzelnen Weiterbildungsträger und deren Beschäftigte, von denen sich viele nunmehr – statt wie bisher Erwerbslose zu qualifizieren – selbst arbeitslos melden mussten, als auch für die (potenziellen) Teilnehmer/innen an Maßnahmen. Durch die „Verbetriebswirtschaftlichung“ der Weiterbildung und die massive Kürzung der Mittel für Arbeitsförderung geriet eine ganze Branche an den Rand des Ruins. Nach jener „Marktberreinigung“, von der Michael Buestrich in diesem Zusammenhang spricht,⁶⁸² dominierten Billiganbieter auf dem Weiterbildungsmarkt, während Träger, die ihre Mitarbeiter/innen fest angestellt und ihnen Tariflöhne bzw. -gehälter gezahlt hatten, auf der Strecke geblieben waren. Eine schnelle Vermittlung war offenbar wichtiger als die Qualität und die Nachhaltigkeit der Weiterbildung: Man begnügte sich nunmehr in aller Regel mit Trainingsmaßnahmen, die nicht lange dauern und wenig kosten durften.⁶⁸³ In der Zeit von 2002 bis 2004 wurden die Aufwendungen der BA für Weiterbildung halbiert, worunter die sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes am meisten zu leiden hatten, weil sich die Träger nun noch stärker auf Teilnehmer konzentrierten, die sie für leicht (re)integrierbar hielten.⁶⁸⁴ Peter Faulstich kritisierte die mangelnde soziale Sensibilität des „Reform“-Werks, das einen Creaming-Prozess für Arbeitslose mit sich brachte: „Die Weiterbildungsteilnehmer werden durch Vorabselektion einer Positivauswahl unterworfen. Adressaten der ‚Maßnahmen‘ werden diejenigen, von denen zu erwarten ist, dass sie die geringsten Schwierigkeiten bei der Wiedereingliederung haben werden.“⁶⁸⁵

Mit dem *Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz I“), das am 1. Januar 2003 in Kraft trat, wurden die Barrieren der Bedürftigkeitsprüfung erhöht, welcher sich Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe unterziehen mussten. Während die Vermögensfreibeträge deutlich gesenkt und die Mindestfreibeträge für verdienende (Ehe-) Partner/innen um 20 Prozent gekürzt wurden, entfiel der Erwerbstätigen-Freibetrag ganz. Bis dahin wurde die Bemessungsgrundlage der Arbeitslosenhilfe, wie noch von der Kohl-Regierung gegen den erklärten Willen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen durchgesetzt, einmal im Jahr um 3 Prozent gekürzt, die so errechnete Leistung für Langzeitarbeitslose wegen der gesetzlich vorgesehenen Dynamisierung jedoch erhöht, was nunmehr unterblieb:

681 Siehe Christine Fuchsloch, Die Umsetzung der Hartz-Vorschläge und die Neuordnung der beruflichen Weiterbildung durch Bildungsgutscheine, a.a.O., S. 79

682 Michael Buestrich, Marktberreinigung. Veränderungen im öffentlich finanzierten Weiterbildungssektor im Zuge der Umsetzung von Hartz I und II, in: Neue Praxis 6/2003, S. 558: „Die einsetzende ‚Marktberreinigung‘ als Resultat eines vermutlich ‚massiven Trägersterbens‘ ist (...) ausdrücklich Programm und bedroht vor allem kleine, personal- und finanzschwache Einrichtungen in ihrer Existenz.“

683 Vgl. Yvonne Globert, Unter Sparzwang. Weiterbildung schafft Arbeit – gefördert wird aber seit Hartz IV in der Regel nur noch, was schnelle Erfolge verspricht und möglichst wenig Geld kostet, in: FR v. 29.3.2005; Uwe Pollmann, Amerikanische Verhältnisse. Die Weiterbildungsbranche leidet unter der Kürzung staatlicher Zuschüsse und massivem Lohndumping. Auch die Zahl der Kursteilnehmer ist um bis zu 50 Prozent zurückgegangen, in: taz v. 24./25.3.2005

684 Vgl. Johannes Jakob, Billige Bildung kann schnell teuer werden – vor allem für Arbeitslose, in: Soziale Sicherheit 5/2004, S. 159

685 Vgl. Peter Faulstich, Weiterbildung und die Erosion des Sozialen. Arbeitsmarktreformen und ihre Folgen, in: Erwachsenenbildung 2/2004, S. 64

Fortan mussten Alti-Bezieher – ebenso wie Alg-Empfänger/innen – auf jegliche Anpassung ihrer Leistungen an die allgemeine Lohnentwicklung verzichten.⁶⁸⁶ Dadurch stieg das Risiko der Langzeitarbeitslosen, sozialhilfebedürftig zu werden, ganz erheblich.

Den zu modernen Dienstleistungszentren umgebauten Arbeitsämtern gliederte man ab 1. April 2003 Personal-Service-Agenturen an. Zwar blieb das Equal-pay-Prinzip (des gleichen Lohns für alle) formal gewahrt, durch Tarifverträge im Zeitarbeitsbereich wurde aber festgeschrieben, dass Leiharbeiter/innen weniger verdienten als ihre Kolleg(inn)en in den Firmen, die als entleihender Vertragspartner einer PSA auftraten. Ausgerechnet jene Zielgruppen, die Förderungsmaßnahmen besonders dringend brauchen, fanden sich eher selten in den PSA: „Frauen, Ältere, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Langzeitarbeitslose, Ausländer und Schwerbehinderte sind zum Teil merklich unter-, Jugendliche deutlich überrepräsentiert.“⁶⁸⁷ Auch nach der Überwindung von Anlaufschwierigkeiten sorgten die PSA für negative Schlagzeilen: Da offene Stellen fehlten, konnten Leiharbeiter/innen unabhängig von ihrer Arbeitsleistung nur in den seltensten Fällen auf eine Festanstellung hoffen. Außerdem machten die Verleihfirmen nicht immer gute Geschäfte; die größte von ihnen, eine Tochter des niederländischen Personaldienstleistungskonzerns Maatwerk, musste im Februar 2004 sogar Insolvenz anmelden.

Auf der Grundlage des *Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz II“) entstanden sowohl „Ich-“ bzw. „Familien-AGs“ wie auch „Mini-“ bzw. „Midi-Jobs“. Die genannten Instrumente sollten für Arbeitslose den Weg in die Selbstständigkeit ebnen und sie davon abhalten, die Sackgasse der Schwarzarbeit bzw. der Schattenwirtschaft zu betreten. Während die „Ich-AG“ fast unumstritten war, konnten sich Regierungs- und Oppositionsparteien über die Ausgestaltung der sog. Mini- bzw. Midi-Jobs erst nach langwierigen Beratungen im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat einigen.

Von der „Ich-AG“ (Unwort des Jahres 2002) versprach sich die Bundesregierung einen neuen Schub an marktwirtschaftlicher Dynamik. Dass sich zunächst nur sehr wenige Arbeitslose mit einem von 600 EUR pro Monat im 1. Jahr über 360 EUR pro Monat im 2. Jahr auf 240 EUR pro Monat im 3. Jahr sinkenden Förderungsbetrag als „Ich-AG“-Gründer/innen versuchten, verwunderte einen kritischen Beobachter allerdings kaum. So bemängelte Albrecht Müller, dass sich die Erfinder des Konzepts nicht in die Mentalität der Betroffenen hineingedacht hätten: „Einer fünfzigjährigen arbeitslosen Verkäuferin oder einem arbeitslosen Chemiarbeiter etwa erscheint der Gedanke, eine Ich-AG zu gründen, eher fremd und wenig sinnvoll. Sie könnten die Umstände einer Selbstständigkeit wahrscheinlich auch gar nicht bewältigen.“⁶⁸⁸ Risikobereitschaft, unternehmerischen Wagemut und wirtschaftliche Kreativität ausgerechnet von teilweise jahrzehntelang abhängig Beschäftigten zu erwarten, die der Arbeitsmarkt ausgeschieden hatte, sich deshalb oft als gescheitert betrachteten und in ihrem ursprünglich erlernten Beruf keine Chance (mehr) hatten, war absurd.

Mit der „Ich-AG“ erhob man die (Schein-)Selbstständigkeit von Hilfebedürftigen zum Programm, war jedoch darauf bedacht, diese möglichst bald wieder aus dem Leistungsbezug zu entlassen. Abgesehen davon, dass sich viele Arbeitslose, die den Weg in die Selbst-

686 Vgl. Johannes Steffen/Hans Nakielski, Die Demontage der Arbeitslosenhilfe. Schon drastische Kürzungen in diesem Jahr, in: Soziale Sicherheit 4/2003, S. 120

687 Frank Oschmiansky, Reform der Arbeitsvermittlung (Erhöhung der Geschwindigkeit, einschließlich neue Zumutbarkeit und PSA), in: Werner Jann/Günther Schmid (Hrsg.), Eins zu Eins?, Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin 2004, S. 36

688 Albrecht Müller, Die Reformpläne, a.a.O., S. 31

ständigkeit beschritten, mit dem nach der Höhe ihres früheren Verdienstes bemessenen Überbrückungsgeld besser standen, fristeten sie häufig nur unternehmerische Kümmererexistenzen, die mit Auslaufen der Förderung überwiegend im Bankrott endeten. Da die neuen Selbstständigen anfangs weder ein inhaltliches Konzept noch einen Finanzplan vorlegen mussten und auch keine „Tragfähigkeitsbescheinigung“ einer fachkundigen Stelle benötigten, um den Existenzgründungszuschuss für eine „Ich-AG“ erhalten zu können, gab es Fehlallokationen der bereit gestellten Mittel. Als extremes Beispiel für abstruse Geschäftsideen sei ein als Existenzgründer mit öffentlichen Geldern unterstützter „Geistheiler“ genannt.⁶⁸⁹

Unmittelbar nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 hatte die rot-grüne Koalition den Versuch unternommen, die von ihrer liberal-konservativen Amtsvorgängerin bewusst erzeugte Hochkonjunktur der geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse einzudämmen, weil diese reguläre Arbeitsplätze kosteten. Nach Gerhard Schröders Wiederwahl erfolgte jedoch eine Kehrtwende: Nunmehr wurden die sog. Mini-Jobs wie unter seinem Amtsvorgänger als Erfolg versprechende Methode zur Reduktion der Erwerbslosigkeit betrachtet, obwohl sie weder in erster Linie den Arbeitslosen, sondern überwiegend Hausfrauen, Studierenden, Schüler(inne)n und Rentner(inne)n zugute kamen, noch ganze Familien ernähren konnten. „Nebenjobs bedeuten nicht mehr, sondern weniger Beschäftigungsmöglichkeiten für Erwerbslose.“⁶⁹⁰

Politiker/innen der rot-grünen Regierungskoalition stilisierten die schon kurz nach ihrer Einführung zum 1. April 2003 rasch wachsende und verhältnismäßig hohe Zahl neuer Mini-Jobs (Monatsverdienst: bis 400 EUR) bzw. Midi-Jobs (Monatsverdienst: 400,01 bis 800 EUR) zur „Erfolgsstory“ empor. „Was früher als ausgesprochen negativ und Argument für dringenden Handlungsbedarf gesehen wurde, wird inzwischen von Regierung und Opposition als großer Durchbruch am Arbeitsmarkt gewertet.“⁶⁹¹ Dabei überstiegen Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte die Beschäftigungswirkungen der massenhaft entstandenen Mini-Jobs bei weitem. Selbst die Nürnberger Bundesagentur trug nach Zeitungsmeldungen zur Verringerung der Zahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse bei, als sie genau 12 Monate später die Reinigungsarbeiten in den meisten ihrer zahlreichen Liegenschaften an Privatfirmen vergab, die Voll- und Teilzeitbeschäftigte durch 400-Euro-Jobber/innen ersetzen,⁶⁹² um so mehr Gewinn zu machen.

Statt der ihrer realen Bedeutung nach meist überschätzten Schwarzarbeit entgegenzuwirken und als Brücke in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu fungieren, motivierten solche Jobs gut verdienende bzw. versorgte Personengruppen, sich nebenher weitere Einnahmen zu verschaffen, ohne dass sich die Arbeitslosigkeit dadurch verringerte und/oder die Situation der Sozialversicherungsträger verbesserte. „Attraktiv sind die neuen Mini-Jobs vor allem für etablierte Arbeitsplatzbesitzer, die sich noch etwas dazuverdienen wollen; aber auch für dazuverdienende Personen, also i.d.R. verheiratete Frauen, die über den Partner abgesichert sind, sowie für Schüler, Studenten und Rentner aus der Stillen Reserve. Die Mini-Jobs erweisen sich zusätzlich zur bisherigen Klientel (verheiratete Frauen, Stu-

689 Vgl. Johannes Heeg, Mit Engels-Energie in die Selbstständigkeit. Geistheiler Stephan Focke wird vom Verdener Arbeitsamt als Ich-AG gefördert, in: Weser-Kurier (Bremen) v. 25.9.2004

690 Gisela Notz, Beschäftigungspolitische Strohfeuer. Geschlechtsspezifische Auswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Reformen, in: Holger Kindler/Ada-Charlotte Regelman/Marco Tullney (Hrsg.), Die Folgen der Agenda 2010, a.a.O., S. 81

691 Annelie Buntenbach, Echternacher Springprozession statt Problemlösung. Die Reform der Reform geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, in: Ursula Engelen-Kefer u.a., Sozialpolitik mit Zukunft, a.a.O., S. 34

692 Vgl. Bundesagentur: Reguläre Beschäftigte durch Mini-Jobber ersetzt, in: FR v. 15.5.2004

denten und Rentner) vor allem als steuer- und abgabenfreier Nebenjob für Erwerbstätige als attraktiv, eine Zielgruppe, welche die Kommission nicht im Auge hatte. Sozialhilfe- und Arbeitslosengeldempfänger profitieren nur am Rande, denn für Arbeitslose bieten Mini- und Midi-Jobs i.d.R. keine Beschäftigungsalternative, weil der erzielbare Verdienst kaum zur Existenzsicherung ausreicht.⁶⁹³

Bei den Mini-Jobs spielte die Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit (bisher auf maximal 15 Stunden begrenzt) nun keine Rolle mehr, was mit zu ihrer Vermehrung und in vielen anderen Fällen zu einer Verlängerung der Arbeitszeit bzw. einer weiteren Verschlechterung der Entlohnung führte. Noch mehr begünstigt wurden Mini-Jobs in Privathaushalten, für die niedrigere Pauschalbeiträge der Arbeitgeber zur Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung galten. 10 Prozent ihrer Aufwendungen konnten Arbeitgeber von der Steuer absetzen. Besserverdienende, denen nach einem vorübergehenden Wegfall des sog. Dienstmädchenprivilegs damit wieder Steuervergünstigungen eingeräumt wurden, boten vor allem (migrierten) Frauen geringe (Zu-)Verdienstmöglichkeiten als Reinigungskraft oder Haushälterin.

Vorgaben des *Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz III“) folgend, das am 1. Januar 2004 in Kraft trat, strukturierte man die seither „Bundesagentur für Arbeit“ heißende Nürnberger Behörde nach privatwirtschaftlichen Vorbildern mittels moderner Managementkonzepte zu einem reinen Dienstleistungsunternehmen um. In seiner Sitzung am 14. Juli 2004 beschloss der neue BA-Verwaltungsrat, bei allen 180 Agenturen für Arbeit flächendeckend „Kundenzentren“ einzurichten. Man unterschied zwischen „Marktkunden“, „Beratungskunden“ und „Betreuungskunden“, die sich im Alltagsgeschäft der früheren Behörde einer unterschiedlich großen Aufmerksamkeit erfreuten. Aufgrund dieser Hierarchisierung und der betriebswirtschaftlichen Effizienzorientierung wurden die zu „Betreuungskunden“ abgestempelten Langzeitarbeitslosen kaum noch reintegriert. Wolfgang Clement, als neuer „Superminister“ für Wirtschaft und Arbeit ein glühender Verfechter der Hartz-Reformen, erreichte weder das Ziel einer Senkung der Erwerbslosigkeit noch das einer Senkung der Kosten. Durch die Effektivierung der Arbeitsvermittlung, wie sie das Hartz-Konzept anstrebt, kann man zwar die gesetzlichen Lohnnebenkosten der Unternehmen senken, diese aber nicht veranlassen, mehr Stellen zu schaffen.

Das nach Peter Hartz benannte Gesetzespaket markierte eine historische Zäsur für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, aber auch von Armut bzw. Unterversorgung in der Bundesrepublik. Besonders mit dem „Hartz IV“ genannten Artikelgesetz waren gravierende Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht verbunden, die zu einer sozialen Spaltung führten und das gesellschaftliche Klima der Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg belasten dürften. Gerhard Bäcker und Angelika Koch konstatierten denn auch völlig zu Recht, „dass hier ein Weg eingeschlagen worden ist, der die gewachsenen Grundlagen und Prinzipien des Systems der sozialen Sicherung und der Arbeitsmarktpolitik radikal in Frage stellt und zu einem Richtungswechsel führt.“⁶⁹⁴ „Hartz IV“ avancierte zur Chiffre für Reformen, mit deren Hilfe die rot-grüne Koalition den Sozialstaat immer stärker umstrukturierte. Vermutlich hatte seit Bestehen der Bundesrepublik kein anderes Gesetz für die von ihm Betroffene

693 Frank Oschmiansky, *Bekämpfung von Schwarzarbeit (Ich-AG, Mini-Jobs)*, in: Werner Jann/Günther Schmid (Hrsg.), *Eins zu Eins?*, a.a.O., S. 60

694 Siehe Gerhard Bäcker/Angelika Koch, *Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit: Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II und bisheriger Arbeitslosen- und Sozialhilfe*, in: *Soziale Sicherheit* 3/2004, S. 88

nen, aber auch deren Angehörige so einschneidende Folgen. „Mit Hartz IV wird gerade am unteren Rand der Gesellschaft und bei den insbesondere langfristig Arbeitslosen bis hin zur Mittelschicht ein klarer Schlusstrich gegenüber einer wohlfahrtsstaatlichen Vergangenheit gezogen.“⁶⁹⁵ Neu war, dass auch Menschen, die bisher durch sozialstaatliche Sicherungen vor Armut und Ausgrenzung weitgehend geschützt wurden, zum Kreis der Entrechteten gehörten. „Hartz IV unterwirft die chronisch Armen und die gerade erst Abgestürzten den drakonischen Regeln erzwungener Gleichheit, trifft nicht nur jene, deren Alltagsgewohnheiten davon bestimmt waren, mit knappem Geld über die Runden zu kommen, sondern auch solche, die bessere Zeiten gesehen haben.“⁶⁹⁶

Das stark an „Zuckerbrot und Peitsche“ erinnernde Doppelmotto „Fördern und Fordern“, unter dem Hartz IV steht, wird praktisch nur in seinem letzten Teil eingelöst: Während dieser Grundsatz bereits in Kapitel 1 Paragraf 2 SGB II niedergelegt ist, fällt die zuerst genannte Aufgabe des Staates in Kapitel 3 Paragraf 14 SGB II sehr viel kürzer und knapper aus. Michael Opielka sieht in Hartz IV primär den Versuch, mit den Langzeitarbeitslosen besonders verletzte Randgruppen des Arbeitsmarktes zu disziplinieren, und wirft die Frage auf, „welche gesellschaftliche Funktion die gewaltige Ideologie der Aktivierung überhaupt hat, wenn nicht diejenige, soziale Grundrechte zu desavouieren.“⁶⁹⁷ Noch rigider war in dieser Hinsicht der vom damaligen hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch (CDU) in den Bundesrat eingebrachte Entwurf eines *Existenzgrundlagengesetzes*, das die (Re-)Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, eine starke Ausweitung des staatlich subventionierten Niedriglohnssektors sowie den Übergang vom Welfare- zum Workfare-Modell nach dem Muster eines US-Bundesstaates (W 2: Wisconsin Works) bezweckte. Langzeitarbeitslosen, die ein kommunales Beschäftigungsangebot ablehnen, sollte jegliche Unterstützung – auch für Unterbringung und Heizung – versagt werden.⁶⁹⁸

Die Hartz-Kommission hatte die Höhe des Arbeitslosengeldes II in ihrem Abschlussbericht offen gelassen. Gerhard Schröder sagte am 14. März 2003 im Bundestag, man müsse die Zuständigkeiten und Leistungen für Erwerbslose in einer Hand vereinigen, um die Chancen derjenigen zu erhöhen, die nicht nur arbeiten könnten, sondern auch wirklich wollten: „Das ist der Grund, warum wir die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen werden, und zwar einheitlich auf einer Höhe – auch das gilt es auszusprechen –, die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird.“⁶⁹⁹ Hiermit schob der damalige Bundeskanzler nicht nur den Erwerbslosen die Schuld an ihrem Schicksal zu, sondern bestätigte auch die Stammischweisheit, wonach man nur die Arbeitslosenunterstützung auf das soziokulturelle Existenzminimum senken muss, um die Betroffenen zur Annahme einer Stelle zu zwingen.

Tatsächlich war das ab 1. Januar 2005 nach dem *Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz IV“) statt der Alhi gewährte Alg II mit seinem Grundbetrag von 345 EUR monatlich für Alleinstehende in West- bzw. 331 EUR in Ostdeutsch-

695 Hans-Uwe Otto, Ein Bermuda-Dreieck der Sozialen Arbeit, in: Neue Praxis 5/2004, S. 499

696 Norbert Preußner, Schädliche Neigungen: Bilder vom neuen Sozialstaat, in: Klaus Störch (Hrsg.), Soziale Arbeit in der Krise. Perspektiven fortschrittlicher Sozialarbeit, Hamburg 2005, S. 105

697 Siehe Michael Opielka, Grundeinkommen statt Hartz IV, a.a.O., S. 1084

698 Vgl. Alexander Graser, Aufgewärmtes aus der Armenküche. Roland Kochs Rezepte aus Wisconsin, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2001, S. 1250 ff.; Wilhelm Adamy, Zum Existenzgrundlagengesetz von CDU/CSU: Arbeit zu jedem Preis im Niedriglohnssektor, in: Soziale Sicherheit 11/2003, S. 388 ff.

699 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Agenda 2010, S. 22

land (Aufwendungen für Unterkunft und Heizung werden zusätzlich erstattet, sofern sie „angemessen“ sind) nicht höher als der Sozialhilfe-Regelsatz. Zusammenlebende Paare erhielten 622 EUR bzw. 596 EUR. Für Kinder bis 14 Jahre wurde ein Sozialgeld in Höhe von 207 EUR bzw. 199 EUR, für Jugendliche von 15 bis 18 Jahren 276 EUR bzw. 265 EUR gezahlt. Mit der „Bedarfsgemeinschaft“ wurde ein Konstrukt geschaffen, das es ermöglicht, Einkommen und Vermögen von Personen, die mit dem Antragsteller weder verwandt noch ihm gegenüber zum Unterhalt verpflichtet sind, aber mit ihm zusammen in einer Wohnung leben, bei der Bedürftigkeitsprüfung anzurechnen.

Was wegen des Zwittercharakters der Arbeitslosenhilfe – sie war einerseits durch Beitragszahlungen begründet und von der früheren Höhe des Arbeitsentgelts ihres Beziehers/ihrer Bezieherin abhängig, andererseits steuerfinanziert und bedürftigkeitsgeprüft – eventuell hätte sinnvoll sein können, nämlich ihre Verschmelzung mit der Sozialhilfe, führte in der Art, wie Hartz IV dies tat, zu einer finanziellen Schlechterstellung vieler hunderttausend Menschen, die (eine höhere) Alhi erhalten hatten und nun auf das Sozialhilfeniveau herabgedrückt wurden oder ganz leer ausgingen. Nach neoliberaler Lesart war die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ohnehin nur der Anfang eines Prozesses, in dessen weiterem Verlauf auch das Arbeitslosengeld, die übrigen Lohnersatzleistungen, die staatliche Arbeitsvermittlung sowie die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und auf der Finanzierungsseite zwecks Entlastung der Unternehmen von (gesetzlichen) Lohnnebenkosten die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entfallen sollen: „Dem Einwand, diese Einschnitte seien radikal, weil es in allen entwickelten Staaten eine Arbeitslosenunterstützung gibt, ist entgegenzuhalten, daß viele Staaten keine Sozialhilfe kennen und die dortigen (restriktiven) Arbeitslosenversicherungen de facto die Funktion der deutschen Sozialhilfe übernehmen. Die Sozialhilfe soll aber (...) erhalten bleiben.“⁷⁰⁰

In den Hochglanzbroschüren, die Hartz IV der Bevölkerung nahe bringen sollten, wurde besonders hervorgehoben, dass erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger/innen nunmehr Alg II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) erhalten, renten-, kranken- und pflegeversichert würden sowie in den Genuss der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der BA kämen.⁷⁰¹ Verschwiegen wurde, dass man Letzteres auch einfacher hätte bewirken können, ohne die Arbeitslosenhilfe als eine auf höherem Niveau angesiedelte Leistungsart abzuschaffen. Problematisch war die Aufspaltung der Hilfebedürftigen in Sozialhilfeempfänger/innen, die – als erwerbsfähig geltend – fortan Arbeitslosengeld II beziehen, und solche, die als Nichterwerbsfähige auch weiterhin Sozialhilfe erhalten, weil sie mit der Gefahr einer Stigmatisierung nach dem Grad der Nützlichkeit bzw. der ökonomischen Verwertbarkeit dieser Personen einhergeht. Da fast alle Sozialhilfebezieher/innen wegen der aus Eigeninteresse besonders großzügig gehandhabten Einstufung als erwerbsfähig durch kommunale Entscheidungsträger – hier ist also eine andere Schnittstellenproblematik mitsamt einem neuen „Verschiebebahnhof“ entstanden – im Status aufgewertet wurden, sanken die Übrigen, obwohl sie nicht weniger Geld erhalten, leicht zu einer stärker verachteten Restmenge herab.

Durch die „Zusammenlegung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe geriet Letztere unter stärkeren Druck. Folgerichtig trat gleichfalls zum 1. Januar 2005 eine Sozialhilfereform in Kraft, die das BSHG in das SGB XII überführte und das Niveau des letzten Sicherungsnet-

700 Friedrich Breyer u.a., Reform der sozialen Sicherung, Berlin/Heidelberg/New York 2004, S. 3

701 Vgl. z.B. SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), Hartz IV: Menschen in Arbeit bringen – Deutschland erneuern, Berlin, September 2004

zes der Bundesrepublik besonders durch Perpetuierung des bisher Jahr um Jahr verlängerten Anpassungsmoratoriums und eine relativ niedrige Pauschalierung der sog. wiederkehrenden Einmalleistungen absenkte – für Rainer Roth das eigentliche Ziel der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.⁷⁰² Wie Helga Spindler zeigt, wurde mit der neuen Regelsatzverordnung, die der Bundesrat am 14. Mai 2004 billigte, eine weitere Runde zur Senkung des soziokulturellen Existenzminimums eingeläutet.⁷⁰³ Vor allem der schlecht kompensierte Wegfall sog. wiederkehrender einmaliger Leistungen, etwa zur Beschaffung von Winterkleidung, zur Reparatur einer Waschmaschine oder zum Kauf von Schulbüchern für Kinder und Jugendliche, wirkte sich negativ auf Sozialhilfeempfänger/innen aus, die früher entsprechende Anträge gestellt und bewilligt bekommen hatten.

Armut, in der Bundesrepublik lange Zeit eher ein Rand(gruppen)phänomen, drang durch Hartz IV zur gesellschaftlichen Mitte vor, weil dieses Gesetz mit dem Prinzip der Lebensstandardsicherung brach, das den deutschen Sozial(versicherungs)staat bis dahin ausgezeichnet hatte. „Im Ergebnis verliert die untere Mittelschicht, die bisher von einer eher ‚statusorientierten‘ Sozialpolitik profitiert hat und sich nun stärker in Richtung kulturelles Existenzminimum bewegt.“⁷⁰⁴ Barbara Stolterfoht hob zwei Effekte hervor: „Hartz IV erhöht die soziale Fallhöhe massiv und weitet gleichzeitig den Kreis der potentiell von Armut betroffenen Menschen erheblich aus.“⁷⁰⁵ Trifft die „Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ besonders Ältere, die früher bis zur Rente Arbeitslosenhilfe beziehen konnten, sind Familien, Kinder und Jugendliche die Hauptleidtragenden der relativ niedrigen Pauschalierung früher zusätzlich gewährter und nunmehr in einem höheren Regelsatz aufgegangener Beihilfen: „Während dadurch alleinstehende Erwerbslose und Menschen, die die Einzelantragstellung scheuten, nicht wesentlich verlieren oder zum Teil sogar zu den Gewinnern der Reform zählen, gehören Familien mit Kindern zu den Verlierern der Reform. Ihr besonderer Mehrbedarf wird in den pauschalierten Regelsätzen nicht genügend berücksichtigt.“⁷⁰⁶

Mit Hartz IV verfolgte die Bundesregierung eine Doppelstrategie: Einerseits sollte die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bzw. die Abschiebung der Langzeitarbeitslosen in die Fürsorge den stark defizitären Staatshaushalt entlasten, andererseits wollte man durch materiellen Druck und Einschüchterung der Betroffenen mehr bzw. stärkere „Beschäftigungsanreize“ schaffen. Die teils ausgesprochen drastischen Leistungskürzungen sowie erneut verschärfte Zumutbarkeitsklauseln zwingen Langzeitarbeitslose, ihre Arbeitskraft zu Dumpingpreisen zu verkaufen. Ein staatlich geförderter Niedriglohnssektor, wie ihn die Hartz-Gesetze errichten halfen, verhindert weder Arbeitslosigkeit noch Armut, sondern vermehrt Letztere eher. Weil das Alg II als ergänzende Sozialleistung zu einem sehr niedrigen Lohn konzipiert war, hebelte es die Mindestlohnfunktion der Sozialhilfe aus.⁷⁰⁷ Umso dringlicher erschien die gesetzliche Garantie eines Mindestlohns, wie sie einige DGB-Gewerkschaften forderten, während sich andere aus Furcht vor Einschränkungen ihrer Tarifautonomie zu-

702 Vgl. Rainer Roth, *Nebensache Mensch. Arbeitslosigkeit in Deutschland*, Frankfurt am Main 2003, S. 394

703 Siehe Helga Spindler, *Die neue Regelsatzverordnung – Das Existenzminimum stirbt in Prozentschritten*, in: *info also* 4/2004, S. 147

704 Susanne Koch/Ulrich Walwei, *Hartz IV: neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16/2005, S. 11

705 Barbara Stolterfoht, *Abkehr vom Sozialversicherungsstaat? Sozial- und armutspolitische Schlussfolgerungen aus Anlass von Hartz IV*, in: *spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft* 140 (2004), S. 42

706 Ebd.

707 Vgl. Martin Bongards, *Hartz IV – Realität des neuen Gesetzes*, in: Holger Kindler/Ada-Charlotte Regelmann/Marco Tullney (Hrsg.), *Die Folgen der Agenda 2010*, a.a.O., S. 63; Rüdiger Bröhl, *Vom zivilen Kriegsdienst zur allgemeinen Dienstpflicht? – Zur Funktion des Zivildienstes*, in: ebd., S. 157

nächst reserviert verhielten. Die meisten EU-Mitgliedsländer verfügen im Unterschied zur Bundesrepublik längst über einen offiziellen Mindestlohn und haben damit gute Erfahrungen gemacht.⁷⁰⁸

Was die „Abweichler“ innerhalb der SPD-Fraktion aus dem Regierungsentwurf durch ihre Drohung, das Gesetz abzulehnen, herausbekommen hatten, brachten CDU/CSU und FDP in den Sitzungen des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat, der sich am 19. Dezember 2003 auf eine Fülle an Regelungen einigte, wieder hinein: Langzeitarbeitslose müssen auch Stellen annehmen, die weder tarifgerecht noch ortsüblich entlohnt werden. Hartz IV verschärfte die Zumutbarkeitsregelungen für Langzeitarbeitslose ein weiteres Mal. Nicht nur der Berufs- und Qualifikationsschutz, sondern auch die Würde der Betroffenen blieben dabei auf der Strecke. Da nur noch die Sittenwidrigkeit als Sperre gilt (Frauen wurden gleichwohl bisweilen auf Beschäftigungsmöglichkeiten im Rotlichtmilieu verwiesen), steht den persönlichen Betreuern („Fallmanagern“) der Langzeitarbeitslosen ein großes Drohpotenzial gegenüber ihren „Kund(inn)en“ zur Verfügung.⁷⁰⁹ Deutlicher ausgedrückt: Noch mehr als bisher war der Willkür gegenüber Langzeitarbeitslosen damit Tür und Tor geöffnet.

Erst am 30. Juni 2004 einigte sich der Vermittlungsausschuss auf einen Kompromiss zwischen Rot-Grün und Schwarz-Gelb zur Umsetzung von Hartz IV. Am nächsten Tag hielt Bundespräsident Horst Köhler seine Antrittsrede vor den Mitgliedern des Bundestages und -rates. Darin forderte Köhler, der vorher Direktor des Internationalen Währungsfonds (IWF) gewesen war, einen „Mentalitätswandel“ in Deutschland, das wieder „ein erfolgreiches Land“ werden müsse: „Wir haben es nicht geschafft, den Sozialstaat rechtzeitig auf die Bedingungen vor allen Dingen einer alternden Gesellschaft und einer veränderten Arbeitswelt einzustellen.“⁷¹⁰ Gegenüber dem Nachrichtenmagazin *Focus* meinte Köhler ein paar Wochen später, man müsse vom „Subventionsstaat“ wegkommen: „Worauf es ankommt, ist, den Menschen Freiräume für ihre Ideen und Initiativen zu schaffen.“⁷¹¹ Wer die menschliche Freiheit auf wirtschaftliche Entscheidungsautonomie reduziert, die sogar im Gegenwartskapitalismus nur eine kleine Minderheit der Bürger/innen hat, und den Markt mit seinen guten Entfaltungsmöglichkeiten für *ökonomisch Starke* in den Mittelpunkt rückt, kann Arme bloß als Gescheiterte betrachten und sie der Wohlfahrt überantworten.

Den vorläufigen Schlusspunkt in der monatelangen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition über Hartz IV markierte der Bundesrat, als er am 9. Juli 2004 das *Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)* verabschiedete, welches die Beziehungen der kreisfreien Städte und Landkreise zu den Agenturen für Arbeit regelte. Sozialämter und Arbeitsagenturen bildeten Arbeitsgemeinschaften, die seit dem 1. Januar 2005 alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen arbeitsteilig betreuten und berieten. Erprobt worden war das Konzept mittels regionaler Modellvorhaben (MoZArtT), die das *Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von*

708 Vgl. Gabriele Peter, Gesetzlicher Mindestlohn. Eine Maßnahme gegen Niedriglöhne von Frauen, Baden-Baden 1995, S. 146 ff.; dies., Gesetzlicher Mindestlohn für die Bundesrepublik?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2/1998, S. 96 f.

709 Frank Oschmiansky, Reform der Arbeitsvermittlung (Erhöhung der Geschwindigkeit, einschließlich neue Zumutbarkeit und PSA), a.a.O., S. 27

710 „Deutschland braucht einen neuen Aufbruch“. In seiner Antrittsrede fordert der neue Bundespräsident Horst Köhler, den mit der Agenda 2010 beschrittenen Weg fortzusetzen, in: FR v. 2.7.2004

711 „Einmischen statt abwenden“. Bundespräsident Horst Köhler kämpft gegen Politikverdrossenheit und für Reformen. Bürger in West und Ost müssten sich mehr anstrengen, in: Focus v. 13.9.2004, S. 23

Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe vom 1. Dezember 2000 ermöglichte. Hierzu gehörte auch das bundesweit zweitgrößte Kölner Modellprojekt, in dem Jendrik Scholz kein Vorbild für die Umsetzung der Hartz-Reform sah, weil kaum messbare Erfolge bei Vermittlung und Eingliederung junger Arbeitsloser zu verzeichnen waren, aber massiver Druck auf die Betroffenen ausgeübt wurde: „Schillernde Workfare-Rhetorik auf der einen Seite und beschäftigungspolitische Ahnungslosigkeit auf der anderen Seite scheinen in Köln zwei Seiten derselben Medaille zu sein.“⁷¹² Dass die Bertelsmann Stiftung das Projekt „Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ vom September 1999 bis zum April 2003 förderte, gehört in denselben Zusammenhang. „Hier entstanden die Grundlagen für Hartz IV, das groß angekündigte Vorhaben der Bundesregierung, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum so genannten Arbeitslosengeld II zusammenzulegen.“⁷¹³

In den Arbeitsgemeinschaften, die teilweise Monate brauchten, bis sie wirklich handlungsfähig waren, lebten die Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Kommunen und ihren Spitzenverbänden einerseits sowie der Arbeitsverwaltung bzw. ihren örtlichen Vertreter(inne)n wieder auf, die in der Weimarer Republik besonders ausgeprägt waren. 69 Landkreise und kreisfreie Städte hatten ab 1. Januar 2005 gemäß dem *Kommunalen Optionsgesetz* die Möglichkeit, ohne Beteiligung der jeweiligen Agentur für Arbeit tätig zu werden. Die von CDU, CSU und FDP teilweise durchgesetzte Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik war gleichbedeutend mit einer Fragmentierung der Zuständigkeiten und förderte die weitere Entsicherung bzw. Entrechtung der Betroffenen. Auch erinnerte diese Entscheidung fatal an Weimar, wo schließlich überhaupt keine einheitlichen Standards für die Behandlung des wachsenden Erwerbslosenheeres mehr bestanden und von Region zu Region unterschiedlich agiert wurde, wenn es galt, Unterstützung zu gewähren oder Notstandsarbeitsplätze zu vermitteln. Wenn man Landkreise und kreisfreie Städte nach dem Vorbild der sog. Optionskommunen noch stärker in die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik einbezieht, wie es CDU, CSU und FDP wünschen, degeneriert Erwerbslosigkeit leicht zum bloßen Fürsorge- und Finanzierungsproblem, während man der Notwendigkeit, rechtliche Vorgaben und methodische Verfahren mit dem Ziel zu entwickeln, dass die Einhaltung qualitativer Standards bei der Einkommenssicherung wie den Integrationshilfen auf örtlicher Ebene kontrolliert wird, kaum Rechnung tragen dürfte.⁷¹⁴ Zudem können auch Kommunen keine Arbeitsplätze aus dem Boden stampfen; schließlich fehlen ihnen Erfahrungen mit der beruflichen Weiterbildung. „Aber zu erwarten ist ein massiv verschärfter Druck auf die Arbeitslosen.“⁷¹⁵

Je mehr die Arbeitslosigkeit zunimmt, umso stärker dominiert der Wunsch in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, die Sozial- und Beschäftigungspolitik zu dezentralisieren. In seiner Rede auf dem Kölner Parteitag (5. bis 7. Mai 2005) schlug der neugewählte FDP-Generalsekretär Dirk Niebel beispielsweise vor, die Bundesagentur für Arbeit aufzulösen, um die drittelparitätische Selbstverwaltung zu beseitigen sowie die „engen Grenzen des Dienst- und Tarifvertragsrechts“ auszuhebeln; ersetzt werden sollte sie durch ein 3-Säulen-

712 Jendrik Scholz, 5 Jahre „Fördern und Fordern“ in der Stadt Köln. Vorbild für die Umsetzung von „Hartz IV“?, in: *Neue Praxis* 4/2004, S. 403

713 Frank Böckelmann/Hersch Fischler, Bertelsmann. Hinter der Fassade des Medienimperiums, Frankfurt am Main 2004, S. 228

714 Vgl. Walter Hanesch, Neuordnung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit, a.a.O., S. 664

715 Gerhard Bäcker, Vorsicht Falle!, Niedriglöhne durch Kombi-Einkommen: steigende Armut statt mehr Beschäftigung, in: Claus Schäfer (Hrsg.), *Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?*, Niedriglohn-Politik, Hamburg 2000, S. 170

Modell: eine Versicherung, die das Alg I auszahlt; eine Restorganisation, die bundesweite Aufgaben erfüllt; schließlich Agenturen vor Ort, die steuerfinanziert, kommunal organisiert sein und sich dort um die Arbeitsvermittlung kümmern sollten.⁷¹⁶ Was im Rückblick auf Weimar als Erosion der zentralstaatlichen Verantwortung für die Arbeitslosenunterstützung charakterisiert wird,⁷¹⁷ droht auch der Bundesrepublik, wenn sich solche Vorstellungen durchsetzen. Man kastriert die Arbeitsmarktpolitik, indem man sie kommunalisiert, und reduziert die aktive endgültig auf eine bloß noch „aktivierende“.

Nach dem Inkrafttreten von Hartz IV müssen Langzeitarbeitslose – wie früher schon HLU-Bezieher bei der „Hilfe zur Arbeit“ – gegen eine minimale „Mehraufwandsentschädigung“ von 1 oder 2 EUR pro Stunde im öffentlichen Interesse liegende und zusätzliche (nicht mehr unbedingt: gemeinnützige) Arbeit leisten, wollen sie ihren Anspruch auf Unterstützung nicht zu 30 Prozent (und später ganz) einbüßen. Bei den Arbeitslosen unter 25 Jahren entfällt diese sofort. Pate standen dabei ganz offenbar die Notstandsarbeiten der „produktiven Erwerbslosenfürsorge“ à la Weimar. Wieder glaubte das zuständige Ministerium (für Wirtschaft und Arbeit), dadurch viel Geld sparen zu können, musste jedoch nach wenigen Wochen erkennen, dass Mehrkosten in Milliardenhöhe entstanden, die im Bundeshaushalt nicht vorgesehen waren. Selbst die Wohlfahrtsverbände setzten Langzeitarbeitslose im sozialen und Pflegebereich ein, wodurch sie politisch in die Implementation von Hartz IV eingebunden wurden und ihrerseits den Rückgang an Zivildienstleistenden partiell zu kompensieren suchten.⁷¹⁸

Auf dem Arbeitsmarkt führten die sog. 1-Euro-Jobs zu einem schärferen Verdrängungswettbewerb von oben nach unten. Vor allem niedrig Qualifizierte in Normalarbeitsverhältnissen mussten gewärtigen, durch Alg-II-Bezieher/innen ersetzt zu werden, was Auswirkungen auf das gesamte Lohngefüge hatte. Die Kölner Journalistin Gabriele Gillen spricht von den Hartz-Gesetzen als einem „Verarmungs- und Lohnsenkungsprogramm“, das Arbeit billiger machen sollte: „Wenn Millionen Arbeitslose endlich so wenig Geld bekommen, dass sie für jeden Lohn alles machen, wenn also das Heer der Niedriglöhner (Marx sprach noch von der ‚industriellen Reservearmee‘) groß und gefügig genug ist, wird es den erhofften Lohndruck auf die geben, die noch für einen Mehrwert tätig sind.“⁷¹⁹ Ein besonders düsteres Bild der hiesigen Arbeitswelt entwarf Martin Bongards, als er prognostizierte: „Tarifliche Bezahlung wird die Ausnahme werden, prekäre Beschäftigung die Regel.“⁷²⁰

Johannes Giesecke und Martin Groß erwarteten infolge der Hartz-Gesetze sowohl eine Entstrukturierung wie auch eine Verschärfung der sozialen Ungleichheit, die an Statusunterschieden und der Streuung monetärer Ressourcen zwischen den Bevölkerungsgruppen festgemacht werden kann: „Verschärfung bedeutet zum einen, dass der Abstand zwischen Kapitalerträgen und Löhnen zunimmt. (...) Zugleich wird sich aber auch der Einkommensabstand zwischen unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen vergrößern. Denn die generelle

716 Vgl. Rede von Dirk Niebel am 7. Mai 2005 auf dem Bundesparteitag in Köln, http://www.56.parteitag.fdp.de/files/23/niebel_rede.pdf, 2.5.2005; ergänzend: Ines Gollnick, Die Liberalen positionieren sich für die Bundestagswahl. Bericht vom FDP-Parteitag vom 5. bis 7. Mai 2005 in Köln, in: Das Parlament v. 17.5.2005

717 Vgl. Christian Berringer, Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise, a.a.O., S. 478

718 Vgl. Thomas Maron, Langzeitarbeitslose sollen Zivis ersetzen. Zwei Ministerinnen auf der Suche nach sinnvollen Ein-Euro-Jobs/Differenzierte Bezahlung geplant, in: FR v. 7.9.2004

719 Gabriele Gillen, Hartz IV. Eine Abrechnung, Reinbek bei Hamburg 2004, S. 19

720 Martin Bongards, Hartz IV – Realität des neuen Gesetzes, a.a.O., S. 64

Lohnsenkung betrifft nicht alle Arbeitnehmer gleichermaßen. Vielmehr dürften vor allem jene am stärksten betroffen sein, die vom rigiden Arbeitsmarkt am meisten profitierten: die gering Qualifizierten beziehungsweise Arbeitnehmer in Branchen mit überwiegend geringen Qualifikationsanforderungen.⁷²¹

Die genannten Reformen trugen Züge einer sozialpolitischen Zeitenwende, wie es sie zuletzt am Ende der Weimarer Republik gab. Bedingt durch katastrophale Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die öffentlichen Haushalte, durfte die (mit dem Arbeitslosengeld II vergleichbare) „Krisenfürsorge“ seit 1932 das Niveau der allgemeinen Fürsorgeleistungen nicht mehr übersteigen.⁷²² Was damals als „Aussteuerung“ der Arbeitslosen bezeichnet wurde, die schrittweise Herabstufung von ökonomisch nur noch schwer Verwertbaren mit staatlichem Leistungsentzug, wiederholte sich auf eine vergleichbare Art durch Hartz IV und hielt auch semantisch Einzug in die Regierungspraxis. Problematisch erschien der später in „Eingliederungsbeitrag“ umbenannte „Aussteuerungsbetrag“ (in Höhe von ca. 10.000 EUR), den die BA seither an den Bund für jeden (Langzeit-)Arbeitslosen entrichten musste, der nicht mehr von ihr das beitragsfinanzierte Alg I, sondern vom Staat das steuerfinanzierte Alg II erhielt. In einer Gesellschaft, die immer mehr Bereiche der ökonomischen Verwertungslogik unterwirft, mag es sinnvoll sein, sogar die Vermittlung von Arbeitslosen zwischen dem Bund und seiner dafür zuständigen Agentur auf der Basis monetärer Steuerungsmechanismen zu regeln. Fehlanreize entstanden jedoch insofern, als sich die BA nunmehr auf vorübergehend Arbeitslose konzentrierte, während die ohnehin schwierigere Vermittlung von Langzeitarbeitslosen auch finanziell weniger „lohnend“ erschien. Um die nötigen Summen zur Bezahlung der „Geldstrafe“ aufzubringen, kürzte man noch mehr als bisher im Arbeitsförderungsbereich, etwa bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Letztlich bedeutete die Aussteuerung den „Abschied von der Idee der Solidarität“, wie Gabriele Gillen anmerkte: „Jeder Einzelne erfährt, dass ihn die Gemeinschaft nicht mehr schützt.“⁷²³

Bei den 1-Euro-Jobs drängten sich auch Parallelen zum Freiwilligen Arbeitsdienst auf. „Die neue Workfare beschreibt (...) eine Tendenz zu breiten, verpflichtenden, neuen Arbeitsdiensten mit Leistungszwang.“⁷²⁴ Jendrik Scholz unterzog die Kooperation von Arbeitsagentur, Sozialamt und privaten Beschäftigungsträgern auf der Grundlage einer „Workfare“-Philosophie, welcher die „Job-Börse Junges Köln“ und das „Sprungbrett-Praktikum“ für jugendliche Sozialhilfeempfänger/innen der Domstadt verpflichtet waren, einer scharfen Kritik. Er sah darin letztlich ein „Konzept der staatlich durchgesetzten Zwangsarbeit für junge Menschen im Niedriglohnssektor“, das nur der Senkung sozialer Transferleistungen und finanzieller Belastungen des Staates diene: „Nicht mehr in der beruflichen Qualifizierung im dualen System der Berufsausbildung oder in staatlichen Schulen besteht (...) das gesellschaftspolitische Leitbild, sondern im Druck des aktivierenden Staats auf die Empfänger staatlicher Sozialtransfers zur Annahme jeder Arbeit zu jedem Preis.“⁷²⁵ Arbeitsförderung, die nach dem AFG optional war, also Erwerbslosen mehrere Wahl- und Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen suchte, wird heute unter Androhung und/oder Anwendung von Sanktionen betrieben. Walter Hanesch und Imke Jung-Kroh heben ebenfalls den „Strafcharakter“ der Aktivierung nach dem SGB II hervor und betonen

721 Johannes Giesecke/Martin Groß, Arbeitsmarktreformen und Ungleichheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16/2005, S. 28

722 Vgl. Diether Döring, Sozialstaat, a.a.O., S. 27

723 Gabriele Gillen, Hartz IV, a.a.O., S. 113

724 Anne Alex, Politische Tendenzen der Agenda 2010, a.a.O., S. 27

725 Jendrik Scholz, 5 Jahre „Fördern und Fordern“ in der Stadt Köln, a.a.O., S. 402

darüber hinaus, „dass künftig eine Eingliederung um jeden Preis erzwungen werden soll, unabhängig davon, ob dadurch eine reale Verbesserung der materiellen Lage für die Betroffenen erreicht werden kann. Die restriktiv-punitiv Ausrichtung dieses Aktivierungskonzepts ist jedoch wenig geeignet, eine nachhaltige Eingliederung in das Beschäftigungssystem zu erreichen.“⁷²⁶

Dass sich der Druck auf Erwerbslose genauso wie auf Ältere, Kranke und Behinderte erhöhte, war einer immer restriktiveren Sozialgesetzgebung, aber auch der Stimmungsmache vieler Massenmedien geschuldet. Dadurch zementierte man die Überzeugung großer Teile der Öffentlichkeit, wonach fast jede Inanspruchnahme sozialer Leistungen – ganz gleich, ob gesetzlich zulässig oder nicht – einen Akt des Missbrauchs darstellt. Durch eine schikanöse Behandlung der Betroffenen ist die Arbeitslosigkeit jedoch nicht zu beseitigen. Vielmehr verschiebt man das gesellschaftliche Strukturproblem fehlender Arbeitsplätze nur in Richtung einer persönlichen Schuldzuweisung. „Mit der neuen Zumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen und den verstärkten Sanktionen wird der Eindruck erweckt, die Erwerbslosigkeit werde durch Millionen von Drückebergern verursacht, und vom Hauptproblem abgelenkt, dem akuten Mangel an existenzsichernder sinnvoller Arbeit.“⁷²⁷

Die rot-grünen Arbeitsmarktreformen führten zu einer Rutsche in die Armut: Nach der im *Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt* vom 24. Dezember 2003 auf maximal 12 bzw. 18 Monate (früher: 32 Monate) für Über-55-Jährige verkürzten Bezugszeit des Arbeitslosengeldes I, die ab 1. Februar 2006 generell galt, bekommen Erwerbslose nur noch ein Arbeitslosengeld II, das treffender „Sozialhilfe II“ heißen würde, weil es nicht mehr als Fürsorge-niveau hat, und müssen „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ (1-Euro-Jobs), wie es sie bis dahin nur für Sozialhilfebezieher/innen und Asylbewerber/innen gab, und Beschäftigungsmöglichkeiten fast „zu jedem Preis“ wahrnehmen, also selbst dann, wenn sie bloß einen Hungerlohn einbringen. Für die Kinder der davon Betroffenen heißt dies, dass sie ihre Eltern kaum noch zu Gesicht bekommen, für die Eltern mit einem McJob, dass sie ihre Kinder wohl oder übel vernachlässigen müssen. Dass die Bundesregierung am 16. Februar 2005 einen Nationalen Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ beschloss, nützte da wenig.

Das zuletzt genannte, ausgerechnet am Heiligabend ausgezeichnete Gesetz ermöglichte es außerdem Existenzgründern, bis zu einer Dauer von 4 Jahren nach der Unternehmensgründung befristete Arbeitsverträge abzuschließen und befristete Arbeitsverhältnisse innerhalb desselben Zeitraumes beliebig oft zu verlängern. Durch das *Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* war die Altersgrenze, ab der Arbeitnehmer/innen ohne sachlichen Grund befristet beschäftigt werden können, noch einmal auf 52 Jahre gesenkt worden. „So können Betriebe nun bei der Neueinstellung von 50-Jährigen befristete Kettenarbeitsverträge abschließen, indem zunächst eine sachgrundlose Befristung über 24 Monate vereinbart und im Anschluss daran ganz ohne zeitliche Beschränkung beliebig viele Befristungen angehängt werden.“⁷²⁸ Auf diese Weise wurde der Kündigungsschutz für Ältere praktisch ausgehebelt, und die Betroffenen wurden wichtiger, anderen Arbeitneh-

726 Walter Hanesch/Imke Jung-Kroh, Anspruch und Wirklichkeit der „Aktivierung“ im Kontext der „Sozialen Stadt“, in: Walter Hanesch/Kirsten Krüger-Conrad (Hrsg.), Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“, Wiesbaden 2004, S. 233

727 Gisela Notz, Beschäftigungspolitische Strohfeuer, a.a.O., S. 87

728 Silke Bothfeld/Lutz C. Kaiser, Befristung und Leiharbeit: Brücken in reguläre Beschäftigung?, in: WSI-Mitteilungen 8/2003, S. 485

mer(inne)n zumindest noch zugestander Rechtsansprüche beraubt, was der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte später als Diskriminierung rügte.

Hartz IV bedeutete weniger Sozial-, gleichzeitig jedoch mehr Überwachungsstaat. Für erheblichen Unmut sorgte anfangs noch das 16-seitige Antragsformular, mit dem die Betroffenen nicht nur ihre Wohn-, Einkommens- und Vermögensverhältnisse, sondern auch jene der mit ihnen zusammen in einer „Bedarfsgemeinschaft“ lebenden Menschen darlegen mussten. Datenschutzbestimmungen wurden erst nach Kritik, wie sie etwa Rolf Gössner, Rechtsanwalt und Präsident der „Internationalen Liga für Menschenrechte“ übte,⁷²⁹ ernster genommen. Bislang geltende Standards des Datenschutzes entfielen für Langzeitarbeitslose ersatzlos. Maßnahmen zur effektiveren Kontrolle der Bankguthaben und Zinseinnahmen von Arbeitslosengeld-II-/Sozialgeld-Bezieher(inne)n, die u.a. das am 1. April 2005 in Kraft getretene *Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit* ermöglicht, schränken Werner Rügemers Ansicht nach nicht nur Grundrechte der unmittelbar davon Betroffenen, sondern aller Bewohner/innen der Bundesrepublik ein. „Durch Zentralisierung, einheitliche Identifikationsnummer und gegenseitige Amtshilfeverpflichtung entsteht ein tief gestaffeltes Schnüffel- und Meldesystem, das einen ‚gläsernen Bürger‘ Wirklichkeit werden lässt, wie es ihn in Deutschland bisher zu keiner Zeit gab – auch nicht im Nationalsozialismus.“⁷³⁰ Wenn sich dieser Trend zur totalen Kontrolle fortsetzt und verfestigt, kann an dessen Ende tatsächlich ein Sozialpolizeistaat stehen.

Schon kurz nach dem (absehbaren) Scheitern der Hartz-Gesetze im Hinblick auf den allseits erhofften Rückgang der Arbeitslosigkeit schwenkten viele Massenmedien, die sie vorher geradezu herbeigerufen oder noch „radikalere“ Reformen verlangt hatten, abrupt um. Nunmehr verdammten Zeitungen und Zeitschriften, die Peter Hartz und seinen Vorschlägen eher unkritisch gefolgt waren, das Reformwerk des VW-Managers umso energischer.⁷³¹ Ausgerechnet einen Tag nach der für die Machtverteilung im Bund folgenschweren Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005 erschien der *Spiegel* unter der Überschrift „Die total verrückte Reform. Milliarden-Grab Hartz IV“. In der Titelgeschichte hieß es, die Fusion von Arbeitslosen- und Sozialhilfe drohe zum „schlimmsten Regierungsunfall seit dem Missmanagement der deutschen Einheit“ zu werden, weil eine „Orgie von Verschwendung, Ineffizienz und Bürokratie“ das ganze Unternehmen lähme: „Milliardenschwerer Murks, Abzockerei in Millionenhöhe und eine Wirkung am Arbeitsmarkt, die gegen null tendiert – das ist die Realität.“⁷³²

Manchmal drängte sich sogar der Eindruck auf, dass die Hartz-Gesetze zwar noch einschneidenderen Umstrukturierungen des Sozialstaates den Boden bereiten sollten und damit eine Türöffnerfunktion, aber in Wahrheit keineswegs die Aufgabe hatten, die der Öffentlichkeit und den (von Arbeitslosigkeit) Betroffenen versprochene heilsame Wirkung zu entfalten. Hartz IV war als bisheriger Höhepunkt der Abkehr von aktiver Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik ein Menetekel. Denn zum ersten Mal seit 1949 entfiel

729 Vgl. Rolf Gössner, Gläserne Leistungsempfänger. Die Bundesagentur für Arbeit verstößt mit ihren Fragebögen zum Arbeitslosengeld II massiv gegen den Sozialdatenschutz, in: FR v. 30.10.2004

730 Werner Rügemer, Hartz IV oder Der gläserne Mensch, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2004, S. 1289

731 Vgl. z.B. Ulrike Meyer-Timpe, Von einem Flop zum nächsten. Ich-AGs und Minijobs verdrängen reguläre Arbeitsplätze: Die Hartz-Reformen sollten Beschäftigung schaffen – doch sie haben die Lage auf dem Arbeitsmarkt verschärft, in: Die Zeit v. 3.3.2005

732 Michael Sauga u.a., Der Hartz-Horror, in: der Spiegel v. 23.5.2005, S. 25

eine Sozialleistung,⁷³³ die Millionen Menschen manchmal über einen längeren Zeitraum hinweg erhalten hatten. Gleichzeitig wiesen die Hartz-Gesetze quasi den Weg in eine andere Republik. „Der im 19. Jahrhundert erkämpfte und in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts etablierte Kompromiss zwischen Kapital und Arbeit gerät ins Wanken; Arbeitgeberbeiträge zu den sozialen Sicherungssystemen, Arbeitszeitregulierungen und das Prinzip der Mitbestimmung stehen zur Disposition.“⁷³⁴

5.7 Gerhard Schröders *Agenda 2010* als Bauplan für den „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates

Aufgrund ihres Wahlsieges vom 22. September 2002 schien es für einen Moment so, als wollten SPD und Bündnis 90/Die Grünen in der 15. Legislaturperiode eine Kurskorrektur ihrer Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik vornehmen. Kurz nach der Bundestagswahl debattierten sie beispielsweise über eine Wiedereinführung der Vermögen- sowie eine kräftige Erhöhung der Erbschaftsteuer, die Abschaffung des steuerlichen Ehegattensplittings zwecks Verbesserung der Kinderförderung sowie eine drastische Anhebung der Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenze in der Krankenversicherung. In seiner Regierungserklärung vom 29. Oktober 2002 plädierte Bundeskanzler Schröder jedoch bereits wieder deutlich für Leistungskürzungen: „Zu Reform und Erneuerung gehört auch, manche Ansprüche, Regelungen und Zuwendungen des deutschen Wohlfahrtsstaates zur Disposition zu stellen. Manches, was auf die Anfänge des Sozialstaates in der Bismarck-Zeit zurückgeht und noch vor 30, 40 oder 50 Jahren berechtigt gewesen sein mag, hat heute seine Dringlichkeit und damit auch seine Begründung verloren.“⁷³⁵ Gleichwohl erschien der *Spiegel*, das traditionelle Leitmedium politischer Eliten, am 18. November 2002 mit einem Titelbild, das den damaligen SPD-Vorsitzenden als Träger einer roten Fahne im Blaumann vor Fabrikschlotten unter der Überschrift „Genosse Schröder. Von der Neuen Mitte zum Kanzler der Gewerkschaften“ zeigt. Es dokumentiert, wie stark der öffentliche Druck auf die im Amt bestätigte Bundesregierung war, weiterhin und mit höherem Tempo eine „moderne Reformpolitik“ im Sinne des Neoliberalismus zu machen.⁷³⁶

Bei der Kabinetts(um)bildung im Oktober 2002 entstanden zwei neue „Superministerien“, die mit Ulla Schmidt und Wolfgang Clement sozialdemokratische Politiker übernahmen. Gerhard Schröder spaltete – ein historisches Novum – den Sektor der Arbeitersozial(versicherungs)politik organisatorisch auf, was für Franz-Xaver Kaufmann das von ihm diagnostizierte „Ausfransen des deutschen Verständnisses von Sozialpolitik“ auch institutionell verdeutlichte.⁷³⁷ Inhaltlich bedeutete die Verwaltungsreform, dass Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsrecht – traditionellerweise ein Herzstück der Sozialpolitik – der nach neoklassischen Modellvorstellungen betriebenen Wirtschaftspolitik untergeordnet und in das frühere Wirtschaftsministerium eingegliedert wurden, wo sie denn auch nur noch eine subalterne

733 Vgl. Frank Pilz, *Der Sozialstaat*, a.a.O., S. 214

734 Ute Behning, *Hartz IV und Europa*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2/2005, S. 217

735 Gerhard Schröder, *Wer nur seine Ansprüche pflegt, der hat noch nicht verstanden*. Aus der Regierungserklärung, in: *FR* v. 30.10.2002

736 Vgl. Michael Jäger, *Unreiner Wein. Regierung unter Druck: Die neoliberale Presse schreibt den Gewerkschaften Macht zu – davon haben sie nichts*, in: *Freitag* v. 29.11.2002. Dort ist das *Spiegel*-Cover im Faksimile abgedruckt.

737 Siehe Franz-Xaver Kaufmann, *Sozialpolitisches Denken*, a.a.O., S. 144

Rolle spielten. Der als nordrhein-westfälischer Ministerpräsident und Nachfolger von Johannes Rau nicht eben sehr erfolgreiche Clement ging nach Berlin, wo er zum Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit ernannt wurde; Schmidt, die während ihrer kurzen Amtszeit gegenüber Krankenkassen, Ärztelobby und Pharmaindustrie keine deutlichen Zeichen gesetzt hatte, erhielt die restlichen Sozialbereiche hinzu und firmierte fortan als Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung.

Für die rot-grüne Bundesregierung verlief der Start in die 15. Legislaturperiode ganz ähnlich wie jener in die vorangegangene. Während sich die konjunkturellen Aussichten, die Lage auf dem Arbeitsmarkt und die Haushaltssituation beinahe von Tag zu Tag verschlechterten, eskalierten die Konflikte über die Grundrichtung der Regierungspolitik. Wer gehofft hatte, Bundeskanzler Schröder werde sich wieder an den Gewerkschaften orientieren, die seine Wiederwahl – im Unterschied zu den Kapitalverbänden – unterstützt hatten, wurde enttäuscht. Kurz vor der Jahreswende 2002/03 formulierten Mitarbeiter/innen der Planungsabteilung des damals von Frank-Walter Steinmeier geleiteten Kanzleramtes ein Thesenpapier mit dem Titel „Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit“, das die Politik der Bundesregierung fortan maßgeblich beeinflusste. Es basierte auf der sog. Lissabon-Strategie: Auf dem dortigen EU-Sondergipfel am 23./24. März 2000 wurde für das laufende Jahrzehnt als „strategisches Ziel“ festgelegt, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“⁷³⁸ Hierin drückte sich der wirtschaftsimperiale Wunsch aus, die US-Hegemonie auf dem Weltmarkt zu brechen und selbst eine wissenschaftlich-technisch begründete Führungsrolle zu übernehmen. „Die sozialpolitische Zurichtung der EU steht damit ausschließlich unter der Prämisse, den ökonomischen Krieg um Märkte und Technologievorsprünge zu gewinnen.“⁷³⁹ Die umfassende „Modernisierung“ und Anpassung der Sozialstaaten in den Mitgliedsländern an Markterfordernisse bzw. Wirtschaftsinteressen verstand man als Instrument, das der Verwirklichung des Lissabon-Ziels dient.

Die nationale Sozialpolitik ist nur noch begrenzt souverän, weil sie im Mehrebenensystem der EU vor allem über die gleichfalls bei der Ratstagung in Lissabon vereinbarte neue „Offene Methode der Koordinierung“ – auch als „Methode der Offenen Koordinierung“ bezeichnet, was ein Indiz für die Beliebigkeit der Etikettierung neoliberaler Politiken darstellt – supranationaler Kontrolle unterliegt. Gemeinsam vereinbaren die Mitgliedstaaten (sozial- oder beschäftigungs)politische Ziele bzw. Leitlinien, bei deren Umsetzung sie miteinander wetteifern und sich gleichzeitig unter Rückgriff auf die Ressourcen der Brüsseler Kommission gegenseitig überwachen.⁷⁴⁰ So werden die nationalen Parlamente ausgeschaltet oder auf eine Nebenrolle verwiesen. Durch Benchmarking, Rankings und die fortlaufende Evaluation der Reformmaßnahmen soll zwischen den Staaten eine Wettbewerbsdynamik entstehen. „Entsprechend sind auch die aktuellen Sozialstaatsreformen in der Bundesrepublik im Kontext des europäischen Integrationsprozesses zu betrachten.“⁷⁴¹

738 Siehe Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, <http://www.ue.int/newsroom/LoadDoc.asp> (9.3.2004)

739 Angela Klein, Sozialreformen und sozialer Widerstand in der EU, in: Holger Kindler/Ada-Charlotte Regelman/Marco Tullney (Hrsg.), Die Folgen der Agenda 2010, a.a.O., S. 175

740 Vgl. dazu: Bernd Schulte, Die „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) als politische Strategie in der Europäischen Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt 5-6/2005, S. 105 ff.

741 Ute Behning, Hartz IV und Europa, a.a.O., S. 219

Einleitend bemerkte das erwähnte Thesenpapier des Bundeskanzleramtes, die „an sich hervorragenden Systeme der sozialen Sicherung“ in Deutschland müssten aus mehreren Gründen tiefgreifend reformiert werden: „Erstens lastet auf den Systemen, dass die Wiedervereinigung neben Verschuldung in erster Linie über die Belastung des Faktors Arbeit finanziert wurde. Zweitens müssen unsere Systeme zukunftsfest für die von der Globalisierung ausgehenden Veränderungen gemacht werden. Drittens haben sich in den vergangenen Jahrzehnten Verkrustungen und Vermachtungen gebildet, die zu hohen Effizienzverlusten führen.“⁷⁴² Weiter hieß es, dass die Rente mit einem Drittel den größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt bilde, den über die Einnahmeseite zu konsolidieren problematisch sei, weil Bürger und Unternehmer dann noch stärker belastet würden: „Sowohl unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten (hohe Sparquote, geringe Konsumquote) als auch unter Aspekten der Gerechtigkeit wird man der Diskussion über eine weitere Beteiligung auch der *Rentner* an der Rückführung der konsumtiven Ausgaben nicht ausweichen können. Es ist zu prüfen, wie durch eine von der Rürup-Kommission neu zu entwickelnde Rentenformel der Ausgabenblock Rente in den nächsten Jahren relativ verringert werden kann.“⁷⁴³

In einer Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung sah das Bundeskanzleramt einen „Königsweg“, um mehr Beschäftigung und Vertrauen bei den Bürger(inne)n zu schaffen. „Es entwickelt sich eine *dreifach positive Wirkung auf die Investitionen*: Unternehmer erwarten, dass die Menschen mehr konsumieren; niedrigere Steuern verbessern die Möglichkeit der Gewinnerzielung; niedrigere Abgaben verbilligen die mit einem Beschäftigungsaufbau verbundenen Investitionen.“⁷⁴⁴ Da mehr Arbeitsplätze wiederum den Konsum stärkten und die sozialen Sicherungssysteme entlasteten, erhalte die positive Wirkung der ursprünglichen Steuer- und Abgabentlastung „Nahrung aus sich selbst“, sodass sich der Kreislauf spiralförmig nach oben gerichtet fortsetzen könne. Hier wird deutlich, dass die Planer ihr Hauptaugenmerk auf das Kapital und seine Möglichkeiten der Profitmaximierung richteten, weil sie dessen Interessen mit dem Allgemeinwohl gleichsetzten und maßlos übertriebene Erwartungen im Hinblick auf die arbeitsplatzschaffende Wirkung von Unternehmensgewinnen hegten.

Folgen der hohen Arbeitslosigkeit und der kollektiven Alterung stellten die Sozialsysteme nach Ansicht des Bundeskanzleramtes überall auf der Welt vor große Probleme. Zwar gebe es keinen grundsätzlichen Gegensatz zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Sozialpolitik, wie häufig behauptet werde. „Die Globalisierung führt nicht zwangsläufig zu einer Erosion der sozialen Sicherungssysteme, sie verändert allerdings die Bedingungen für ihren Erfolg.“⁷⁴⁵ Für die weiter zunehmende Arbeitslosigkeit wurde in erster Linie die Entwicklung der Personalzusatzkosten verantwortlich gemacht: „*Wie schädlich steigende Lohnnebenkosten sind, zeigt die Entwicklung seit der Wiedervereinigung*: 1990 betrug der Beitragssatz zur Sozialversicherung noch 35,5%. Bis 1998 waren sie auf den historischen Höchstwert von 42% gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist die Arbeitslosigkeit von 2,6 Mio. auf 4,28 Mio. Arbeitslose im Jahresdurchschnitt gestiegen.“⁷⁴⁶ So berechtigt es zu sein scheint, zwischen den Zahlen der beiden genannten Zeitreihen einen Zusammenhang herzustellen, so unrichtig ist es, die Massenarbeitslosigkeit auf gestiegene Personalzusatzkosten zurückzuführen. Denn hier wurden Ursache und Wirkung miteinander verwechselt: „Die

742 Chef BK, Arbeitsbereich Planung (Dr. Geue), Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit. Thesenpapier für die Planungsklausur, Berlin, Dezember 2002 (hektografiert), S. 2

743 Ebd., S. 10 (Hervorh. im Original)

744 Ebd., S. 12 (Hervorh. im Original)

745 Ebd., S. 14

746 Ebd., S. 15 (Hervorh. im Original)

hohe Erwerbslosigkeit ist die Ursache für die hohen Lohnnebenkosten und nicht umgekehrt.⁷⁴⁷

Die fehlerhafte Analyse des Kanzleramtes führte fast zwangsläufig zu einer falschen Strategie, die das o.g. Thesenpapier so umriss: „Deswegen und vor dem Hintergrund des demographischen Wandels (immer weniger Junge müssen in Zukunft immer mehr alte unterstützen) ist eine der Kernstrategien der Bundesregierung die auf eine Absenkung der Lohnnebenkosten abzielende Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme.“⁷⁴⁸ Erwerbslosigkeit und Unternehmensgewinne hatten schon während der „Kohl-Ära“ *gleichermaßen* Rekordhöhen erreicht, weshalb es völlig abwegig war anzunehmen, die Senkung der (gesetzlichen) Lohnnebenkosten werde einen Beschäftigungsboom auslösen. Vielmehr dürfte sich der Glaube, die Umstellung des Sozialsystems von Beitrags- auf Steuerfinanzierung und die einseitige, nicht mehr paritätisch, sondern privat finanzierte Versicherung von Lebensrisiken schaffe zusätzliche Arbeitsplätze, wirtschaftliche Stabilität und mehr soziale Gerechtigkeit, als Illusion erweisen – genauso wie die deutlich durchschimmernde Hoffnung, das Kapitaldeckungsprinzip löse die Probleme der Alterssicherung einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung (zumindest besser als das Umlageverfahren der Gesetzlichen Rentenversicherung). Denn in beiden Fällen handelt es sich um eine bloße *Problemverschiebung*, die nichts an den Ursachen des Kostenanstiegs ändert. Überzeugend argumentiert hingegen Diether Döring, dass die Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht (auf ihr bislang nicht unterliegende Gruppen) einer hoch individualisierten Leistungsgesellschaft, die sich dem Globalisierungsprozess stellt, entspreche und dort auch große Akzeptanz finden würde.⁷⁴⁹

Erleichtert wurde den „Modernisierern“ die Verschärfung des Regierungskurses zur Umstrukturierung der Sozialsysteme dadurch, dass die EU-Kommission am 21. Januar 2003 ein Defizitverfahren gegen die Bundesrepublik einleitete, weil sie bei der Neuverschuldung im abgelaufenen Haushaltsjahr die 3-Prozent-Grenze des *Stabilitäts- und Wachstumspakts* überschritten hatte, und dass die SPD bei den Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen am 2. Februar 2003 schwere Verluste erlitt, die hier der CDU die Regierungsübernahme ermöglichten, wodurch im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat ein Patt entstand, das bei umfassenderen Gesetzesvorhaben wie der „Gesundheitsreform“ zu einer Kooperation mit der Opposition zwang.⁷⁵⁰

Nachdem sich die Massenmedien über mehrere Wochen hinweg darüber ausgelassen hatten, wie die in demoskopischen Umfragen ermittelten Ansehensverluste des Bundeskanzlers und seiner Regierung in der Öffentlichkeit durch möglichst „einschneidende“ oder „schmerzhaft“ Reformen behoben werden könnten, gab Gerhard Schröder am 14. März 2003 vor dem Bundestag eine Regierungserklärung ab, die eine kleine Arbeitsgruppe unter maßgeblicher Mitwirkung von Kanzleramtsminister Steinmeier entworfen hatte, den hochtrabenden Namen „Agenda 2010“ trug und unter dem Doppelmotto „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ stand. Damit wollte die rot-grüne Koalition nach den langen, deprimierenden Diskussionen über neue Rekordzahlen bei der Arbeitslosigkeit und verheerenden

747 Annelie Buntenbach, *Abbauarbeiten am Sozialstaat*, a.a.O., S. 163

748 Chef BK, Arbeitsbereich Planung (Dr. Geue), *Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit*, a.a.O., S. 15

749 Vgl. Diether Döring, *Sozialstaat in unübersichtlichem Gelände. Erkundung seiner Reformbedarfe unter sich verändernden Rahmenbedingungen*, in: ders. (Hrsg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt am Main 1999, S. 25 f.

750 Vgl. Rolf Schmucker, *Klassenmedizin*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4/2003, S. 408

öffentlichen Reaktionen hierauf endlich wieder in die Offensive gelangen. An den Vorarbeiten beteiligt war auch die Bertelsmann Stiftung, welche die Regierungspolitik der Bundesrepublik immer stärker beeinflusste. „Das Grundkonzept der Agenda 2010 hat eine neoliberale Tendenz und stammt aus den angelsächsischen Ländern. Es zielt darauf ab, die Wachstumsschwäche der Wirtschaft durch mehr Innovation und Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt und in den sozialen Systemen zu überwinden.“⁷⁵¹

Deutschland kämpfe derzeit, sagte Schröder am Beginn seiner Rede, mit einer Wachstumsschwäche, die nicht zuletzt strukturell bedingt sei: „Die Lohnnebenkosten haben eine Höhe erreicht, die für die Arbeitnehmer zu einer kaum mehr tragbaren Belastung geworden ist und die auf der Arbeitgeberseite als Hindernis wirkt, mehr Beschäftigung zu schaffen.“⁷⁵² In dieser Situation müsse seine Regierung entschlossen handeln, um die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu verbessern: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen. Alle Kräfte der Gesellschaft werden ihren Beitrag leisten müssen: Unternehmer und Arbeitnehmer, freiberuflich Tätige und auch Rentner.“⁷⁵³ Schröder sprach von einer „gewaltige(n) gemeinsame(n) Anstrengung“, die nötig sei, aber letztlich auch zum Ziel führen werde. Man müsse, meinte der Bundeskanzler weiter, zum Wandel im Innern bereit sein und genügend Mut zur Veränderung aufbringen, zumal nur zwei Alternativen bestünden: „Entweder wir modernisieren, und zwar als soziale Marktwirtschaft, oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsen Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen würden.“⁷⁵⁴ Auf diese Weise rechtfertigte Schröder alle von ihm unternommenen Schritte als „kleineres Übel“, auch wenn sie in die Richtung einer neoliberalen Modernisierung wiesen und politisch den Weg für noch marktradikalere Lösungen ebneten.

Da die Struktur der Sozialsysteme seit einem halben Jahrhundert praktisch unverändert geblieben sei und Instrumente der sozialen Sicherheit heute sogar zu mehr Ungerechtigkeit führten – hier nannte Schröder die Belastung des Faktors Arbeit und den Anstieg der Lohnnebenkosten von 34 auf fast 42 Prozent während der Regierung Kohl zwischen 1982 und 1998 –, komme man an durchgreifenden Veränderungen nicht vorbei: „Der Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung sind unabweisbar geworden. Dabei geht es nicht darum, ihm den Todesstoß zu geben, sondern ausschließlich darum, die Substanz des Sozialstaates zu erhalten.“⁷⁵⁵ Mit derselben Argumentation, die im Grunde einen Blankoscheck für Leistungseinschränkungen und Kürzungsmaßnahmen darstellt, hatten bisher noch fast alle Politiker seit Heinrich Brüning – beispielhaft wurde oben Schröders Amtsvorgänger Kohl zitiert – eine reaktionäre, restriktive bzw. regressive Sozialpolitik gerechtfertigt, weil sie wussten, dass durch eine offene Kampfansage gegenüber dem Wohlfahrtsstaat kaum Wählerstimmen zu gewinnen sein würden.

Schröder führte mehrere Beispiele an, wie die rot-grüne Koalition den notwendigen Reformprozess bereits vorangetrieben habe, darunter die Schaffung der kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge, die mehrstufige Einkommensteuerreform, die „Modernisierung der Gesellschaft“ im Familienbereich, beim Staatsangehörigkeitsrecht und bei der Zuwanderung sowie die Verbesserung der Bedingungen für schulische und vorschulische Bildung.

751 Frank Böckelmann/Hersch Fischler, Bertelsmann, a.a.O., S. 227

752 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Agenda 2010, a.a.O., S. 7

753 Ebd., S. 8

754 Ebd., S. 12

755 Ebd.

Zu den weitreichenden Strukturreformen, die Deutschland bei Wohlstand und Arbeit wieder an die Spitze bringen sollten, gehörten Schröder zufolge die Lockerung des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben (Ankündigung, befristet Beschäftigte sowie Leih- bzw. Zeitarbeiter/innen nicht mehr auf die geltenden Obergrenzen anzurechnen), eine Umgestaltung der Regeln für die Sozialauswahl, eine Vereinfachung des Steuerrechts für Kleinbetriebe, die Verringerung der Höchstbezugszeit des Arbeitslosengeldes auf 12 bzw. (für Über-55-Jährige) auf 18 Monate, eine „Nachjustierung“ bei der Rentenversicherung, eine Revision des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen und eine private Versicherung für das Krankengeld. Die GKV sollte auch von einer Reihe sog. versicherungsfremder Leistungen befreit und beispielsweise das Mutterschaftsgeld aus dem allgemeinen Steuerertrag finanziert werden.⁷⁵⁶ Durch eine Erhöhung der Zuzahlungen bei Medikamenten, Krankenhausaufenthalten und Kuren sowie die Einführung von Praxisgebühren und Selbstbehalten könne man „es schaffen, die Beiträge zur Krankenversicherung unter 13 Prozent zu drücken.“⁷⁵⁷

Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, übte heftige Kritik an den Regierungsplänen und sprach von Schröders *Agenda 2010* als einem „Konzept der Ausgrenzung“, das für ihn den „massivste(n) sozialpolitische(n) Kahlschlag“ seit Gründung der Bundesrepublik darstellte: „Noch nie sollten mit einem Handstreich 1,4 Millionen Arbeitslose mit ihren Familien – 3,1 Millionen Menschen mithin – in die Armut gestoßen werden.“⁷⁵⁸ Gemeint war die Absicht, Arbeitslosen- und Sozialhilfe als „Arbeitslosengeld II“ auf dem Niveau der Letzteren zu verschmelzen. Über die Widersprüchlichkeit einzelner Regelungen hinaus machte Schneider prinzipielle Bedenken gegenüber dem Kurswechsel geltend: „Es geht um den sukzessiven Rückzug des Staates aus seiner sozial- und arbeitsmarktpolitischen Verantwortung. Es geht um ein neues staatsentlastendes Modell des Sozialen in Deutschland.“⁷⁵⁹

Auch Claus Offe bemängelte die Stoßrichtung der Kanzler-Agenda gegen Langzeitarbeitslose, denen man „durch eine neue Mixtur“ von „Fördern und Fordern“ seiner – negativen – Bewertung nach mehr „Eigenverantwortung“ beibringen wollte: „Die Teilnahme am Erwerbsleben (wie auch immer Entgelte, Arbeitsort, Arbeitsinhalte, Arbeitsbedingungen, Qualifikationsgelegenheiten beschaffen sein mögen!) wird geradezu zu einer sozialen Pflicht moralisiert.“⁷⁶⁰ Offe schloss nicht aus, dass eine Verringerung der Sozialkosten, die Löhne und Gehälter belasten, vor allem im kleinbetrieblichen Mittelstand zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage führen könne. Man solle das Experiment aus Sicht der Arbeitnehmer aber aus zwei Gründen kaum wagen: erstens weil der Status quo ante nach den erfolgten Sparanstrengungen schwerlich zurückzugewinnen und einmal geopfert soziale Besitzstände nicht zu kompensieren seien; zweitens wegen der Gefahr, dass „ein ganz neues Spiel“ begonnen und „Exzesse der sozialen Entregelung“ stattfinden würden: „Wenn Erfolge ausbleiben und ebenso der Rückenwind einer Konjunkturbelebung, dann ist der Konsensbildung zugunsten höherer Dosen sozialer Entsicherung Tür und Tor geöffnet.“⁷⁶¹

756 Vgl. ebd., S. 41

757 Siehe ebd., S. 43

758 Ulrich Schneider, Ein Konzept der Ausgrenzung. Mit der Agenda 2010 gibt der Staat soziale Verantwortung auf, in: FR v. 26.5.2003

759 Ebd.

760 Claus Offe, Perspektivloses Zappeln. Oder: Politik mit der Agenda 2010, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2003, S. 811

761 Ebd., S. 814

Grundsätzliche Kritik an der *Agenda 2010* übte Friedhelm Hengsbach, ein namhafter Vertreter der katholischen Soziallehre und damals Leiter des Oswald von Nell-Breuning Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik in Frankfurt am Main: „Die Agenda beruht auf der Fehldiagnose, den Sozialstaat ausschließlich als Kostenfaktor und Wachstumsbremse, nicht jedoch als wichtigen Produktivitätsfaktor zu erkennen, der die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gewährleistet sowie zur wirtschaftlichen Stabilität und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beiträgt.“⁷⁶²

Innerhalb der SPD suchten Linke, allen voran der saarländische Bundestagsabgeordnete Ottmar Schreiner, die *Agenda 2010* durch ein Mitgliederbegehren zu verhindern. Auch wenn es ihnen nicht gelang, in kurzer Zeit die nötige Anzahl von Unterstützern (10 Prozent der Mitgliedschaft: ca. 67.000) zu gewinnen, sah sich die SPD-Führung genötigt, einen Sonderparteitag zum Thema „Agenda 2010“ am 1. Juni 2003 nach Berlin einzuberufen. Dort erhielten zwar Redner/innen, die scharfe Kritik an der *Agenda 2010* übten, teilweise großen Beifall; Gerhard Schröder, der mehrfach mit seinem Rücktritt als Parteivorsitzender und Bundeskanzler gedroht hatte, bekam für seinen Modernisierungskurs aber die Unterstützung von ungefähr zwei Dritteln der Delegierten, nachdem einige besonders umstrittene Punkte der *Agenda 2010* in einem Leitantrag zumindest abgeschwächt und prinzipiellere Fragen auf einen Programmparteitag im November 2003 vertagt worden waren. Auf einem Sonderparteitag von Bündnis 90/Die Grünen in Cottbus gab es am 14./15. Juni 2003 ebenfalls klare Voten für die Kanzler-Agenda. Dass gleichzeitig ein Antrag des Berliner Bundestagsabgeordneten Hans-Christian Ströbele zur Wiedereinführung der Vermögensteuer angenommen wurde, kann als politische Beruhigungsspiel für die Parteibasis gelten.⁷⁶³ Die legislative Umsetzung der *Agenda 2010* erwies sich jedoch als schwierig und langwierig, zumal die von CDU, CSU und FDP regierten Länder im Bundesrat mittlerweile über eine klare Mehrheit verfügten.

5.8 Einrichtung, Arbeit und Resultate der sog. Rürup-Kommission

Wie schon in der Weimarer, so bildete auch in der „Berliner Republik“ die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik das Hauptfeld aller durch Krisenprozesse ausgelösten Reformbemühungen. Von dort breitete sich das Kommissions(un)wesen auf die übrigen Bereiche der Sozialpolitik aus. Am 12. November 2002 berief Ulla Schmidt, kurz vorher zur „Superministerin“ für Gesundheit und Soziale Sicherung ernannt, auf Drängen des bündnisgrünen Koalitionspartners, dem die Erhöhung des Beitrages zur Rentenversicherung von 19,1 auf 19,5 Prozent als eklatanter Verstoß gegen das Prinzip der Generationengerechtigkeit erschien, die unter dem Namen ihres Vorsitzenden bekannt gewordene „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“. Zwar befanden sich unter den 25 Kommissionsmitgliedern viele Wissenschaftler, jedoch überwogen die Vertreter/innen von Arbeitgeberverbänden, Unternehmen, Consulting-Firmen, Gewerkschaften, Krankenkassen und Rentenversicherungsträgern. Die Rürup-Kommission hatte den Auftrag, neue Finanzierungsgrundlagen im Bereich der sozialen Sicherung (Gesetzliche Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung) zu entwickeln. „Insbesondere muss es

762 Friedhelm Hengsbach, *Das Reformspektakel*, a.a.O., S. 19

763 Ähnlich bewertet Gabriele Gillen (Hartz IV und die Folgen, a.a.O., S. 80), gestützt auf eine Bemerkung Joschka Fischers, den Vorgang.

darum gehen, die langfristige Finanzierung der sozialstaatlichen Sicherungsziele und die Generationengerechtigkeit zu gewährleisten sowie die Systeme zukunftsfest zu machen.⁷⁶⁴

Während die Hartz-Kommission aufgrund des persönlichen Charismas ihres Vorsitzenden und einer ziemlich homogenen personellen Zusammensetzung in der Lage war, auch zunächst strittige Papiere im Konsens zu beschließen, existierten in der Rürup-Kommission mehrere Fraktionen, die teilweise gegeneinander ausgespielt wurden. Ohne das Lancieren immer neuer und radikalerer „Reform“-Pläne seitens einzelner Kommissionsmitglieder wäre vermutlich nicht jene Aufbruchstimmung entstanden, die das Land auf einen Systemwechsel bezüglich der sozialen Sicherung vorbereitete. Joachim Rock spricht von einem „Klima der Ungewissheit und Unsicherheit“, das die relativ freundliche Aufnahme der *Agenda 2010* in der Öffentlichkeit stark begünstigt habe: „Da im Rahmen der Kommission eine Streichung aller zahnärztlichen Behandlungsleistungen aus der Krankenversicherung ebenso diskutiert worden war wie die Einführung von Kopfpauschalen bei erhöhten Zuzahlungen und Selbstbehalten, erschien die *Agenda 2010* selbst fast schon wieder als moderat.“⁷⁶⁵

Bert Rürup, Hochschullehrer für Volkswirtschaftslehre an der TU Darmstadt, hatte bereits in mehreren Beratungsgremien der Bundesregierung mitgewirkt, etwa im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung („Fünf Wirtschaftsweisen“) und im Sozialbeirat. Während ihm die *Zeit* bescheinigte, „ein Außenseiter, kein Missionar“ zu sein,⁷⁶⁶ prägte Rürup die Arbeit der nach ihm benannten Kommission nicht zuletzt aufgrund seiner arroganten, autoritären und im Unterschied zu Peter Hartz wenig konzilianten Art des Umgangs mit abweichenden Meinungen und setzte sich nach vielen Intrigen am Ende weitgehend durch.

Seit langem beschäftigte sich Rürup mit Fragen der Sozialreform. Er sah vier „Megatrends“, die seiner Meinung nach zunehmend Druck auf den deutschen Sozialversicherungsstaat ausüben: Globalisierung, Informatisierung, dienstleistungsorientierter Strukturwandel und Alterung der Bevölkerung.⁷⁶⁷ Diesen demografischen Trend hielt Rürup ab 2010 für den wichtigsten Einflussfaktor. Die sich in den nächsten Jahrzehnten stark wandelnde Altersstruktur der Bundesrepublik erregte seine besondere Aufmerksamkeit: „Aus der Form einer Wettertanne vor 50 Jahren wird, Zuwanderung hin oder her, ein eher urnenförmiges Gebilde geworden sein, welches dadurch gekennzeichnet ist, dass die am stärksten besetzte Bevölkerungskohorte die 60-Jährigen sind. Jeder Jahrgang, der danach kommt, wird kleiner sein als der vorherige. Das ist eine implodierende Gesellschaft, wie es sie noch nie gegeben hat.“⁷⁶⁸

Daraus leitete Rürup generelle und spezielle Reformstrategien für die sozialen Sicherungssysteme ab. „Die generelle Reformstrategie ist, dass wir versuchen sollten, alle so

764 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission*, Berlin, August 2003, S. 23

765 Joachim Rock, *Medien, Macht und die Inszenierung der Sozialreformen*, a.a.O., S. 29

766 Siehe Elisabeth Niejahr, *Der Ausputzer. Kein anderer Wissenschaftler hat so viel Einfluss wie Bert Rürup. Jetzt soll er für den Kanzler das marode Renten- und Gesundheitssystem reformieren*, in: *Die Zeit* v. 14.11.2002

767 Vgl. Bert Rürup, *Grundlegendes über die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme. Dokumentation der Grundmelodie vor der Bundestagswahl 02*, in: *Perspektiven* ds 1/2003, S. 104

768 Ebd., S. 108. Dass diese „altersschwache“ Gesellschaft laut einem Gutachten der Prognos AG, das die sog. Rürup-Kommission selbst einholte, trotz ihres Bevölkerungsrückgangs auch künftig immer reicher wird (durchschnittlicher Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts bis 2040: 1,7% pro Jahr; durchschnittlicher Zuwachs der Arbeitsproduktivität: 1,8% pro Jahr), ignorierte Rürup, während er die demografische Entwicklung dramatisierte.

genannten versicherungsfremden Leistungen schnellstens über Steuern zu finanzieren. Wir sollten den Steueranteil in unseren Sozialversicherungen erhöhen, um dadurch die Arbeitskosten zu reduzieren.⁷⁶⁹ Dass es sich bei vielen „versicherungsfremden“ Leistungen (z.B. der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern in der GKV) um Kernelemente einer *Sozialversicherung* handelt, blieb ebenso unberücksichtigt wie die Tatsache, dass die vorgeschlagene Umfinanzierung negative Verteilungswirkungen für die Arbeitnehmer/innen mit sich bringt, zumindest dann, wenn *Massensteuern* die Sozialversicherungsbeiträge substituieren sollen. Hinsichtlich des ergänzenden Kapitaldeckungsprinzips im Altersbereich plädierte Rürup dafür, später noch einmal die Idee eines Obligatoriums aufzugreifen. Drittens nannte er die Maximierung der Erwerbstätigkeit, etwa durch eine Beseitigung von Fehlansätzen zum frühzeitigen Rückzug aus dem Arbeitsleben. Bezüglich der künftigen Entwicklung des Wohlfahrtsstaates prognostizierte Rürup, dass dieser höhere Steueranteile sowie mehr Kapitaldeckung und „Umverteilungseffizienz“ haben werde: „Der Sozialstaat in der globalisierten Informationsgesellschaft wird in zunehmendem Maße weniger ein aktiver Sozialstaat im Sinne der Stabilisierung von Umlagesystemen, sondern in einem größeren Maße ein regulierender Staat hinsichtlich der ergänzenden Systeme.“⁷⁷⁰

Am 28. August 2003 legte die Rürup-Kommission der Sozialministerin ihren Abschlussbericht vor. Als einziges Kommissionsmitglied hatte die damalige Vorsitzende des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und frühere hessische Sozialministerin Barbara Stolterfoht dagegen gestimmt, nachdem sie mit ihren Alternativvorstellungen, etwa dem Konzept eines bedarfsorientierten Bundespflegeleistungsgesetzes, das die Pflegeversicherung ersetzen sollte, gescheitert war. In dem Bericht der Rürup-Kommission geht es nacheinander um die Alterssicherung, das Gesundheitswesen und den Pflegebereich. Zutreffend wurde festgestellt, dass „Arbeitnehmersicherungen“ mit auf das Einkommen bezogenen Beiträgen den Kern des deutschen Sozialsystems bilden. Aus dieser Finanzierungsweise folgerte man, dass es künftig verstärkt unter Druck gerate, weil „steigende Altenquotienten und sinkende Wachstumsraten“ sich negativ auf die Sozialversicherungsbeiträge auswirken müssten. Priorität für die Kommission hatte deswegen – wie hätte es auch anders sein können – eine Senkung der Lohnnebenkosten: „Die positiven beschäftigungspolitischen Konsequenzen einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge sind belegt, und innerhalb der Kommission besteht Konsens darüber, dass mithilfe einer Senkung der Lohnzusatzkosten positive Beschäftigungsimpulse gesetzt werden können.“⁷⁷¹

Da sie die Bedeutung des demografischen Wandels für Wohlstandsentwicklung und Sozialpolitik überbewertete, schlug die Kommission mit Blick darauf eine weitere Absenkung des Rentenniveaus, eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit (schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre) und die Ergänzung der Renten(anpassungs-)formel um einen „Nachhaltigkeitsfaktor“ vor. Dieser sollte (vornehmlich aus kollektiven Alterungsprozessen und Beschäftigungskrisen erwachsende) Verschiebungen im Verhältnis von Rentner(inne)n zu Beitragszahler(inne)n berücksichtigen. „Damit wird ein automatischer Stabilisator in das Rentensystem eingebaut, der dessen Immunität gegen Veränderungen der demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen deutlich erhöht.“⁷⁷²

769 Ebd., S. 113

770 Ebd., S. 119

771 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*, a.a.O., S. 46

772 Ebd., S. 81 f.

Völlig klar war der Rürup-Kommission, dass durch den „Nachhaltigkeitsfaktor“ nachwachsende Generationen im Ergebnis ent-, Rentner/innen hingegen stärker belastet werden dürften, was sie als eine „Stärkung der intergenerativen Gerechtigkeit“ bezeichnete und als ergänzendes Ziel neben die „Entlastung des Faktors Arbeit“ stellte: „Da ein Kostenanstieg als Folge der Bevölkerungsalterung unvermeidbar ist, muss es das Ziel sein, diese Kosten nicht nur möglichst beschäftigungsfreundlich, sondern auch gleichmäßiger zwischen den Generationen zu verteilen. Eine am Ziel der generativen Gleichbehandlung ausgerichtete Nachhaltigkeitspolitik wird die demografischen Verschiebungen nur durch intergenerative Umverteilung, d.h. eine Umverteilung zu Gunsten der Jüngeren und noch nicht Geborenen, bewältigen können.“⁷⁷³

Mit dem *Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung* vom 21. Juli 2004 trat einerseits Rürups „Nachhaltigkeitsfaktor“ an die Stelle des ihm nicht unähnlichen „demografischen Faktors“, den die schwarz-gelbe Regierung ins Rentenrecht eingeführt, die rot-grüne Koalition aber sofort nach ihrem Amtsantritt und vor seinem Wirksamwerden suspendiert hatte, was Bundeskanzler Schröder später jedoch als einen politischen Fehler bezeichnete. Andererseits wurde die Möglichkeit einer rentensteigernden Anrechnung von Zeiten der schulischen bzw. universitären Ausbildung abgeschafft, was besonders Akademiker/innen (mit einer lückenhaften Erwerbsbiografie) trifft. Während sich Ottmar Schreiner enthielt, stimmten 25 Abgeordnete von SPD und Bündnisgrünen, die immerhin erreicht hatten, dass überhaupt noch ein Mindestniveau für künftige Altersrenten fixiert wurde, trotz schwerer Bedenken aufgrund fehlender parlamentarischer Mehrheiten für sinnvolle Alternativen dem Gesetz zu. In einer gemeinsamen Erklärung forderten sie u.a., dass die gesetzliche Rente auch weiterhin eine den Lebensstandard im Alter sichernde Funktion haben müsse. Dies scheint jedoch mehr als zweifelhaft, denn das *RV-Nachhaltigkeitsgesetz* führt im Rahmen des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung nach dem *Alterseinkünftegesetz* vom 5. Juli 2004 zu einer drastischen Reduktion des Rentenniveaus.⁷⁷⁴

Hinsichtlich der künftigen Finanzierung des Gesundheitssystems konnten sich die Mitglieder der Rürup-Kommission nicht einigen, weshalb sie im Rahmen eines „Y-Modells“ zwei Alternativen zur Diskussion stellten: das Konzept einer für alle Krankenversicherten gleich hohen „Kopfprämie“ und den Ansatz einer „Bürgerversicherung“, wie sie der Kölner Gesundheitsökonom Karl Lauterbach vertrat. Rolf Schmucker hält es jedoch für falsch, im Präsentieren zweier Alternativen ein Scheitern der Rürup-Kommission zu sehen. Die damit dokumentierte Uneinigkeit war seines Erachtens vielmehr ausschließlich der Tatsache geschuldet, „dass es sich bei der Debatte über die Zukunft der GKV um eine gesellschaftspolitische Richtungsentscheidung handelt, die nicht als Ergebnis wissenschaftlicher Berechnungen getroffen werden kann. Der Kommissions-Vorschlag markiert (...) das Scheitern eines Politik-Verständnisses, in dem die Lösung politischer Probleme an einen

773 Ebd., S. 47

774 Vgl. Toralf Pusch, Punksieg für Rürup: der Nachhaltigkeitsfaktor wird Realität, in: spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft 136 (2004), S. 11; ergänzend: G. Hamann/E. Niejahr, Arme Rentner – anno 2020. Nie war die Altersarmut so gering wie heute. Das ändert sich, wenn die Pläne der Rürup-Kommission wahr werden, in: Die Zeit v. 28.8.2003; zur Problematik der Langzeitarbeitslosen: Johannes Jakob, Drohende Altersarmut von Arbeitslosenhilfe-Empfängern, in: Soziale Sicherheit 4/2003, S. 123 ff.

„Rat der Weisen“ delegiert wird, um einer kontroversen gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung aus dem Weg zu gehen.⁷⁷⁵

In der Rürup-Kommission gab es zu jedem Teilbereich von der Mehrheitsmeinung abweichende Minderheitsvoten. Von besonderer Relevanz war die Position der Gewerkschaftsvertreter/innen, die der Rürup-Kommission ein Alternativkonzept unterbreiteten. In einem Minderheitsvotum, das später zu einem Buch erweitert wurde, warfen die gewerkschaftlich orientierten Kommissionsmitglieder der Mehrheit unter Führung Rürups vor, auf die demografische Entwicklung nur mit Kürzungsmaßnahmen im Sozialbereich zu reagieren. Stattdessen empfahlen sie:

1. eine Debatte über den Ausbau der Sozialversicherungen zu einer Erwerbstätigenversicherung, in die nicht nur abhängig Beschäftigte einzuzahlen hätten, deren Schutz dann freilich auch andere Gruppen genießen würden;
2. die Prüfung der Argumente für eine „Familienkasse“, aus der die familienpolitischen bzw. kindbezogenen Leistungen zu bestreiten seien;
3. die „systemgerechte“ Finanzierung der sonstigen gesamtgesellschaftlichen Leistungen über Steuern.⁷⁷⁶

Man wies zu Recht auf die Notwendigkeit hin, neben der Ausgaben- auch die Einnahmen-seite des sozialen Sicherungssystems politisch zu gestalten und zu stabilisieren.⁷⁷⁷ Das von der Minderheit erarbeitete Alternativgutachten konzentrierte sich aber viel zu stark auf die „versicherungsfremden“ Leistungen, deren Finanzierung aus Steuermitteln die Beitragszahler/innen (Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber) entlasten sollte. „Neben der Finanzierung der Wiedervereinigungslasten gehören die familienpolitischen Maßnahmen, die im System der Sozialversicherungen organisiert werden, zu den großen Aufgabenblöcken, die zu beachtlichen Teilen nicht systemgerecht über Steuern, sondern über Beiträge finanziert werden. Die bevölkerungspolitischen Herausforderungen und Risiken können nicht einer geschrumpften Versichertengemeinschaft aufgelastet werden. Sie gehen alle Bürger an, da sie gemeinsam ein Interesse daran haben, dass die Menschen ihre Kinderwünsche erfüllen und ihrem Nachwuchs gute Lebenschancen bieten.“⁷⁷⁸ Hier klangen nicht nur Töne an, wie man sie zur Genüge aus dem an sozialer Demagogie kaum zu überbietenden Demografie-Diskurs kennt, sondern wurden auch falsche Parallelen zur Privatversicherung gezogen. Aus der Sicht einer privaten Assekuranz ist die beitragsfreie Mitversicherung des (nicht erwerbstätigen) Ehepartners und der gemeinsamen Kinder z.B. eine versicherungsfremde Leistung. Dagegen macht es für eine Sozialversicherung durchaus Sinn, die höhere Belastung von Verheirateten und/oder Eltern auf ledige Kinderlose umzulegen.

Was den Pflegebereich angeht, schlug die Rürup-Kommission keinen *Systemwechsel*, sondern eine relativ behutsame Fortentwicklung der bestehenden Versicherungslösung vor. Sie bezeichnete die gegenwärtige Form der Sozialen Pflegeversicherung zwar als „nicht

775 Rolf Schmucker, Regimewechsel im Gesundheitswesen? – Zur Einschränkung des Solidaritätsprinzips durch die Vorschläge der Rürup-Kommission, in: spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft 131 (2003), S. 29

776 Siehe Ursula Engelen-Kefer u.a., Minderheitengutachten zu den Vorschlägen der Rürup-Kommission, in: dies./Klaus Wiesehegel (Hrsg.), Sozialstaat – solidarisch, effizient, zukunftssicher. Alternativen zu den Vorschlägen der Rürup-Kommission, Hamburg 2003, S. 11

777 Vgl. ebd., S. 20

778 Ebd., S. 21

nachhaltig“ und stellte fest: „Aus Gründen der finanziellen Nachhaltigkeit wäre die Einführung einer obligatorischen kapitalgedeckten Pflegeversicherung vorteilhafter gewesen.“⁷⁷⁹ Eine solche Lösung habe man jedoch den Älteren nicht zumuten können, weil die Versicherungsprämien mangels Altersrückstellungen sehr hoch ausgefallen wären. Dagegen würdigte man die Leistungen der Pflegeversicherung, welche die Sozialhilfeträger entlastet, die Versorgungssituation für Pflegebedürftige vor allem im ambulanten Bereich verbessert, die Planungssicherheit im Zusammenhang mit den neuen Strukturen erhöht und zu einer Ausweitung des Angebots ambulanter wie stationärer Pflegeeinrichtungen geführt habe.⁷⁸⁰ Vorgeschlagen wurden u.a. ein „intergenerativer Lastenausgleich“ (Erhebung eines „Ausgleichbeitrages“ für Rentner/innen in Höhe von 2 Prozent des versicherungspflichtigen Einkommens; Aufbau individueller kapitalgedeckter Pflegekonten mittels eines „Vorsorgebeitrages“ in Höhe von 0,5 Prozent), eine Dynamisierung der Leistungspauschalen (in Höhe des Durchschnitts aus Inflation und Lohnsteigerung), die finanzielle Gleichstellung von ambulanter und stationärer Pflege (auf dem niedrigeren Niveau der Ersteren), die Einbeziehung bzw. bessere Berücksichtigung von Demenzzkranken und geistig Behinderten sowie die Erprobung personenbezogener Budgets.⁷⁸¹ Abgelehnt wurden ein Bundespflegeleistungsgesetz, die Zusammenlegung von Gesetzlicher Krankenversicherung und Sozialer Pflegeversicherung sowie der Umstieg auf eine obligatorische private und kapitalgedeckte Pflegeversicherung.

5.9 Gesundheitsreformen zwischen mehr Solidarität, Marktorientierung und Wettbewerbswahn

Wohl noch am ehesten hätte die *Gesundheitsreform 2000* der rot-grünen Koalition das *Reformetikett* wirklich verdient gehabt. Kassenärzte und Ärztefunktionäre bezeichneten sie hingegen als „Schritt zur Staatsmedizin“ und traten ihr zum Teil mit Kampfpaparen wie dieser sogar in den Wartezimmern entgegen. Als sich ihr Scheitern am Widerstand nicht nur der CDU/CSU-geführten, sondern aller Landesregierungen im Bundesrat abzeichnete, verzichtete die rot-grüne Regierung auf wesentliche Punkte (Einführung eines Globalbudgets, Übergang zur monistischen Krankenhausfinanzierung, Hausarztssystem), sodass am Ende nur ein Fragment des Ursprungskonzepts verabschiedet wurde. Auf der Strecke blieb erneut die aus gesundheitspolitischen wie aus Kostengründen notwendige und längst überfällige Positivliste für Medikamente.

Hans-Ulrich Deppe hielt die Gesundheitspolitik der rot-grünen Koalition für ambivalent. Einerseits habe die *Gesundheitsreform 2000* auf einen eigenständigen politischen Gestaltungsanspruch der gesundheitlichen Versorgung (Stärkung der Patientenrechte, Verbesserung der Qualitätssicherung und Gesundheitsförderung) gesetzt und sich damit vom Politikmuster der ausgehenden „Seehofer-Ära“ abgehoben, das Marktmechanismen präferiert, die Kosten einseitig auf Patienten bzw. Versicherte überwälzt und sich einer Steuerung der Versorgung zugunsten der Anbieterinteressen entledigt habe. „Andererseits zeigt die rot-grüne Gesundheitsreform eine verblüffende Kontinuität – insbesondere vor dem

779 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*, a.a.O., S. 185

780 Vgl. ebd., S. 186

781 Vgl. ebd., S. 191 ff.

Hintergrund der an sie gestellten Erwartungen. Dies zeigt vor allem die verschärfte Orientierung am Grundsatz der Beitragssatzstabilität, die die Unterordnung der Gesundheitspolitik unter die Imperative der Wirtschaftspolitik und damit der Sicherung des ‚Standorts Deutschland‘ strikter als je zuvor verfolgt.⁷⁸²

Der Weggang des führenden SPD-Gesundheitspolitikers Rudolf Dreßler als Botschafter nach Israel im September 2000 und Andrea Fischers Rücktritt als Fachministerin anlässlich der BSE-Krise im Januar 2001 machten auf diesem Politikfeld einen Neuanfang erforderlich. Die von der Nachfolgerin Ulla Schmidt (SPD) sofort nach ihrem Amtsantritt verkündete „Wende in der Gesundheitspolitik“ ließ allerdings befürchten, dass Ärzteverbänden und Pharmaindustrie noch mehr Zugeständnisse gemacht würden. Anders war kein Schlichterschluss mit diesen Interessengruppen möglich, die den Abschied von Arznei- bzw. Heilmittelbudgets natürlich lautstark begrüßten.

Eine wirkliche gesundheitspolitische Wende gab es mit Ulla Schmidt nicht: „Die Stabilität der Beitragssätze in der GKV blieb der zentrale Bezugspunkt. Jedoch wurde unter der neuen Ministerin ein deutlich ärzte-, pharmaindustrie- und gentechnikfreundlicherer Kurs verfolgt.“⁷⁸³ Nach dem Vorbild der Riester’schen Rentenreform, an welcher Ulla Schmidt maßgeblich mitgewirkt hatte, sollte die „Selbstverantwortung“ bzw. „Eigenbeteiligung“ der Versicherten auch im Gesundheitswesen gestärkt werden, wobei es sich um eine Teilprivatisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung und eine Reindividualisierung der bislang durch diese abgedeckten Risiken handelte. „Eigenbeteiligung“ hieß letztlich Zusatzbelastung, denn die Patienten trugen aufgrund ihrer Versicherungsbeiträge sowie der bestehenden Zuzahlungsregelungen längst mehr als die Hälfte der Kosten für Gesundheitsvorsorge, Krankenbehandlung und Rehabilitation.

Durch das Einfrieren des Arbeitgeberanteils würde das Prinzip der paritätischen Beitragsfinanzierung endgültig aufgegeben und durch die Aufspaltung des Leistungskatalogs in Grund- und Wahlleistungen eine Zweiklassenmedizin etabliert, welche der am 16. Oktober 2002 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen abgeschlossene Koalitionsvertrag ausdrücklich verwarf. Mit dem Solidarprinzip sind Maßnahmen unvereinbar, die (chronisch) Kranken und sozial Benachteiligten mehr Lasten aufbürden bzw. junge, gesunde und gut verdienende Kassenmitglieder entlasten. Vielmehr müssten Wohlhabende durch die Auf- bzw. Anhebung der Versicherungspflicht- und/oder der Beitragsbemessungsgrenze sowie durch die Verbreiterung der Bemessungsbasis (z.B. Erweiterung des Einkommensbegriffs auf Zins- und Pachteinnahmen) stärker zur Finanzierung des Gesundheitswesens herangezogen werden.⁷⁸⁴

Hatten sozialdemokratische Politiker/innen nach dem Wahlsieg vom 22. September 2002 noch über die Wiedereinführung der Vermögen- und die Anhebung der Erbschaftsteuer diskutiert, so zeigte der Verzicht auf eine spürbare Erhöhung der Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenze der Gesetzlichen Krankenversicherung für Altmitglieder, wie konfliktscheu SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegenüber etablierten Interessengruppen waren. Denn die Krankenversicherungspflichtgrenze wurde nur für Neumit-

782 Hans-Ulrich Deppe, Zur sozialen Anatomie des Gesundheitssystems. Neoliberalismus und Gesundheitspolitik in Deutschland, Frankfurt am Main 2000, S. 190

783 Wolfram Burkhardt, Politisches Kampffeld Gesundheitspolitik 2000-2002. Der Ministerinnenwechsel im Bundesgesundheitsministerium und die Folgen, in: Hans-Ulrich Deppe/Wolfram Burkhardt (Hrsg.), Solidarische Gesundheitspolitik. Alternativen zu Privatisierung und Zwei-Klassen-Medizin, Hamburg 2002, S. 73

784 Vgl. dazu: Gerd Glaeske u.a., Miet- und Zinseinnahmen sollen Krankenkassenbeitrag erhöhen. Wie die Reform des Gesundheitswesens aussehen könnte, in: FR v. 8.8.2002

glieder deutlich angehoben, während sie für seit 2002 oder früher Versicherte auf dem Niveau der Beitragsbemessungsgrenze blieb. Will man die GKV konsolidieren, reicht es freilich nicht aus, den Wechsel in eine Privatkasse für Neuzugänge, vor allem Berufsanfänger, zu erschweren.

Der knapp 400-seitige Regierungsentwurf eines *Gesundheitsmodernisierungsgesetzes* enthielt Ansätze zur umfassenden Reform des Systems, die von einer Stärkung der hausärztlichen Versorgung über die Neuordnung der fachärztlichen und die Förderung der integrierten Versorgung sowie die Ausweitung von Gesundheitszentren bis zur partiellen Öffnung der Krankenhäuser für ambulante fachärztliche Versorgung reichten.⁷⁸⁵ Rot-Grün brachte den Gesetzentwurf in Konsensgespräche mit der CDU/CSU und der FDP ein, die jedoch kurz darauf wieder ausstieg. Während hinter vorgehaltener Hand innerhalb der SPD heftige Kritik an den Verhandlungsergebnissen geübt wurde, verlieh Gesundheitsministerin Ulla Schmidt im Parteiorgan *Vorwärts* ihrer Überzeugung Ausdruck, die Reform trage eine klare sozialdemokratische Handschrift, trotz der notwendigen Zugeständnisse an die CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat blieben die Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates bewahrt und die gesundheitliche Versorgung werde sich verbessern: „Die Gesetzliche Krankenversicherung wird in der Zukunft in deutlich stärkerem Maße auf Qualität achten, als das bisher der Fall war. Mit einem Paket von Maßnahmen gehen wir veraltete, unzureichende Behandlungsformen an, damit jeder Euro für die bestmögliche Qualität ausgegeben wird.“⁷⁸⁶

Kaum war das *Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung* (GMG) am 1. Januar 2004 in Kraft getreten, häuften sich die Medienberichte über Pannen, Umsetzungsprobleme und Todesfälle in Verbindung mit seinen restriktiven Regelungen. Gerade solche Zeitungen, die laut nach einer radikalen Reform gerufen hatten, empörten sich nunmehr über deren Folgen. Gleichzeitig wurde das „Chaos bei der Praxisgebühr“ von Journalisten zum Anlass genommen, sehr viel weiter reichende Forderungen zu erheben: „Einfacher und viel effektiver wäre es, statt der komplizierten Praxisgebühr eine obligatorische Eigenbeteiligung einzuführen, wie sie bei den privaten Krankenversicherungen gang und gäbe ist.“⁷⁸⁷ Selbstbehalte sind jedoch noch unsozialer, weil sie nur die Kranken treffen und die Armen vermutlich stärker vom (rechtzeitigen) Arztbesuch abhalten würden. Als das Sozialgericht Düsseldorf im März 2005 urteilte, dass Kassenärztliche Vereinigungen die Praxisgebühr einklagen könnten, zahlungsunwillige oder -fähige Patient(inn)en aber nicht für die Mahn- und Gerichtsgebühren aufkommen müssten, mokierte sich ein *Welt*-Kommentator erneut über das „unausgegrenzte Gesetz“, dessen Zielsetzung aber nicht hinterfragt wurde.⁷⁸⁸

Typisch für die Brüche und Widersprüche der Sozialpolitik von SPD und Bündnisgrünen war folgende Konzession gegenüber den Unionsparteien: Hatte man die Reprivatisierung dieses Gesundheitsrisikos für nach 1978 Geborene durch CDU/CSU und FDP sofort nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 rückgängig gemacht, war man bereit, den *Zahnersatz* während der Verhandlungen im Juli 2003 ganz aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenkassen zu streichen. Ab 1. Januar 2005 sollten deren Mitglieder ihn (dort oder bei einer Privatassekuranz) zusätzlich versichern. Als sich während des Jahres

785 Vgl. Franz Knieps, Ein neuer Anlauf zur Gesundheitsreform – Schwerpunkte des Entwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung des Gesundheitssystems, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 5-6/2003, S. 12

786 Ulla Schmidt, Ein guter Kompromiss, in: *Vorwärts* 9/2003, S. 9

787 Max A. Höfer, Die Praxisgebühr ist unpraktisch. Viel effektiver wäre eine obligatorische Eigenbeteiligung an den Gesundheitskosten, in: *Die Welt* v. 23.1.2004

788 Siehe Konrad Adam, Soziale Krankheit, in: *Die Welt* v. 23.3.2005

2004 herausstellte, dass die Erhebung des zusätzlichen Beitrages von Arbeitslosen und Rentner(inne)n einen sehr hohen bürokratischen Aufwand erfordern würde, suchte die Bundesregierung zunächst gemeinsam mit der Union, welche diese vom Einkommen der versicherten Person unabhängige Regelung offenbar als Vorläuferin einer „Gesundheitsprämie“ begriff und an ihr festhielt, nach einer Ersatzlösung. Am 26. November 2004 setzte die rot-grüne Koalition mittels ihrer Kanzlermehrheit gegen CDU/CSU und FDP im Bundestag durch, dass Mitglieder der gesetzlichen Krankenkassen den Zahnersatz dort mit einem „Sonderbeitrag“ in Höhe von 0,4 Prozent ihres Bruttomonatseinkommens versichern müssen. Zwar trat diese Regelung nunmehr mit einer 6-monatigen Verzögerung am 1. Juli 2005 in Kraft, dafür wurde aber der erst zum 1. Januar 2006 geplante Aufschlag in Höhe von 0,5 Prozent für die separate Versicherung des Krankengeldes durch die Arbeitnehmer/innen um gleichfalls ein halbes Jahr auf dasselbe Datum vorgezogen. Hierdurch wurden die Versicherten (auch Rentner/innen) per saldo noch mehr als nach der vorher geplanten Neuregelung be-, die Arbeitgeber hingegen noch ein wenig stärker entlastet, als ursprünglich im GMG festgelegt.

Heinz-J. Bontrup sah in der Auslagerung des Krankengeldes ein „falsches Signal“ an die Arbeitgeber, besonders mit Blick auf deren Mitverantwortung für Maßnahmen zur gesundheitlichen Prävention: „Um dafür ökonomische Anreize zu setzen, sollten die Beitragsätze für die Unternehmen erhöht und die der Arbeitnehmer gesenkt werden.“⁷⁸⁹ Auch sonst brachte die *Gesundheitsreform 2004* deutliche Entlastungen für die Arbeitgeber, jedoch Mehrbelastungen für Versicherte und Patient(inn)en mit sich, welche die von der Politik in Aussicht gestellten, aber spärlich ausgefallenen Beitragssatzsenkungen auch durch höhere Eigenbeteiligungen und eine beim ersten Arztbesuch im Quartal bar zu entrichtende „Praxisgebühr“ in Höhe von 10 EUR überkompensieren.⁷⁹⁰ Durch die Ausgliederung des Zahnersatzes aus der solidarischen GKV-Finanzierung und die Regelung, wonach die gesetzlichen Krankenkassen ab 1. Januar 2005 „befundbezogene Festzuschüsse“ für Kronen, Brücken und Prothesen zahlen, wurden nicht nur die Versicherten zusätzlich be- und die Arbeitgeber entlastet, ohne dass hiermit eine Steuerungswirkung eintrat, wie man sie bei der Erhebung einer Praxisgebühr unterstellt, sondern auch Zahnärzt(inn)en und Dentallabors, welche die Gesundheitsreform durchgängig begrüßten, zusätzliche Einnahmequellen eröffnet.

Mit der Beitragsparität steht und fällt das Solidarprinzip in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Es drückt sich nämlich nicht nur im einkommensabhängigen Kassenbeitrag und im Sachleistungsprinzip aus. Verteilungspolitisch bewirkte die *Gesundheitsreform 2004* daher eine weitere Lastenverschiebung zugunsten des Kapitals, während sie Arbeitnehmer/innen und Patient(inn)en zusätzlich belastete. Seit dem 1. Januar 2004 müssen Rentner/innen auch Krankenkassenbeiträge auf Betriebsrenten und seit dem 1. April 2004 den vollen Beitragssatz in der Pflegeversicherung entrichten. Noch härter als die genannten Bevölkerungsgruppen traf es (Senioren- bzw. Pflege-)Heimbewohner/innen, Arbeitslosen- und Sozialhilfepflichtempfänger/innen sowie Obdachlose, die bislang von jeder Zuzahlungspflicht befreit gewesen waren. Hatten sie vorher (ebenso wie Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr) bei Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmitteln, aber auch stationären Vorsorge- und Rehabilitationskuren bzw. Krankenhausaufenthalten einen An-

789 Heinz-J. Bontrup, Wieder keine wirkliche Gesundheitsreform, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8-9/2003, S. 514

790 Vgl. dazu: Nadja Rakowitz, Die rot-grüne Gesundheitsreform: Modernisierung als Umverteilung, in: Intervention. Zeitschrift für Ökonomie 1/2004, S. 29 ff.

spruch auf die volle Kostenübernahme durch ihre Kasse bzw. das Sozialamt, mussten sie nunmehr Rechnungen zunächst selbst bezahlen, die Quittungen sammeln und sich das Geld bei Überschreiten von 2 bzw. 1 Prozent (Chroniker/innen) des Bruttoeinkommens später erstatten lassen. Helga Spindler spricht von „existenzieller Nötigung“, wenn Arme die Gesundheitsleistungen nur zulasten anderer notwendiger Lebensbedarfe finanzieren können oder darauf mangels Geld verzichten.⁷⁹¹

Neben den o.g. Verschlechterungen brachte das *GKV-Modernisierungsgesetz* auch Verbesserungen mit sich. Dies gilt beispielsweise für Maßnahmen zur Gesundheitsprävention sowie die Schaffung eines unabhängigen Instituts für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen, das Medikamente auf ihre Wirksamkeit untersuchen, miteinander vergleichen und Therapieleitlinien entwickeln soll, ebenso wie für die Aufnahme von Sozialhilfebezieher(inne)n in die Kranken- und Pflegeversicherung. Außerdem wurden medizinische Versorgungszentren, die angestellte Ärztinnen und Ärzte beschäftigen können, ebenso wie Krankenhäuser zur ambulanten Versorgung zugelassen. Durch die Beteiligung an einem sog. Hausarzt-Modell ihrer Kasse konnten gesetzlich Krankenversicherte die Praxisgebühr nunmehr ganz oder teilweise sparen. Dafür mussten sie allerdings vor jeder Behandlung durch einen Fach- ihren Hausarzt aufsuchen. Von diesem Verzicht auf die freie Arztwahl versprachen sich die Befürworter/innen der Gesundheitsreform weitere Kostensenkungen.

Krankenkassen erprobten Bonusmodelle, bei denen sie solchen Mitgliedern eine Prämie zahlten, die im vorangegangenen Jahr weder zum Arzt noch zum Zahnarzt gegangen waren. Selbst manche Befürworter solcher Regelungen wiesen auf die Gefahr der Krankheitsverschleppung hin und warfen die Frage auf, ob die Häufigkeit des Arztbesuchs einen Maßstab für richtiges Gesundheitsverhalten darstellt.⁷⁹² Wer den Verzicht auf Arztbesuche honoriert, handelt gesundheitspolitisch zumindest fahrlässig, wenn nicht unverantwortlich. Entweder beschränkt man einen Bonus auf Besserverdienende und benachteiligt dadurch Geringverdiener/innen und Arbeitslose, was die SPD noch im Bundestagswahlkampf 2002 abgelehnt hatte, als sie einen vom Einkommen unabhängigen Leistungsanspruch als „solidarische Stärke unseres Gesundheitssystems“ bezeichnete sowie die Trennung in Grund- und Wahlleistungen verwarf: „Eine Zwei-Klassen-Medizin wird es mit uns nicht geben.“⁷⁹³ Fast wortgleich hieß es im Wahlprogramm der Bündnisgrünen: „Bündnis 90/Die Grünen lehnen den Weg in die Zweiklassenmedizin ab. (...) Mit den Grünen ist eine Aufteilung in Grund- und Zusatzleistungen nicht zu machen.“⁷⁹⁴ Oder man nimmt billigend in Kauf, dass sozial Benachteiligte, die ein höheres Krankheitsrisiko tragen, um finanzieller Vorteile willen bei Geldmangel auf eine an sich notwendige medizinische Behandlung verzichten. Gesundheit ist ein Menschenrecht; die medizinischen Leistungen und die Krankenpflege dürfen daher nicht zur Ware werden!

Manches deutete auf einen in diesem Sozialversicherungszweig bevorstehenden Systemwechsel hin. Durch mehr Wettbewerb auf dem Wohlfahrtsmarkt bzw. mehr Marktwirtschaft im Gesundheitswesen wird die Gesellschaft jedoch keineswegs sozialer, sondern eher inhumaner, weil sich die miteinander konkurrierenden Träger frei-gemeinnütziger und

791 Siehe Helga Spindler, Gesundheitsreform senkt das Existenzminimum bei Sozialhilfe. Kranke müssen Ausgaben für notwendigen Lebensunterhalt kappen, in: *Soziale Sicherheit* 2/2004, S. 60

792 Vgl. Herbert Dürrwächter, Jetzt bewegen! – Nachhaltige Gesundheitsreform durch Schwerpunkte in der Prävention, Berlin 2003 (Materialien der Landesarbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung, Bd. 12), S. 12

793 „Wir lehnen den Weg in die Zwei-Klassen-Medizin ab“. Die Programme der Bundestags-Parteien im Vergleich: Gesundheits- und Sozialpolitik, in: FR v. 28.5.2002

794 Ebd.

privatgewerblicher Provenienz nur vordergründig um ihre Klient(inn)en als „Kund(inn)en“ bemühen, in Wahrheit aber bloß darauf bedacht sind, die eigenen Kosten zu senken und ihre Gewinnspanne zu erhöhen. So sinnvoll etwa eine Professionalisierung der Sozialen Dienste sein mag, so nachteilig im Sinne der Betroffenen wirkt die Profitorientierung, zumal sie einer weiteren Ökonomisierung des Sozialen, einer Kommerzialisierung des Wohlfahrtssektors und einer Privatisierung der öffentlichen Verwaltung unter Stichworten wie „New Public Management“ bzw. „Neue Steuerungsmodelle“ den Weg bahnt.

In einem nach neoliberalen Vorstellungen umgestalteten Sozialstaat erfolgt eine Rekommodifizierung dieses Bereichs, sodass der Markt und die Kaufkraft von Patient(inn)en, die nunmehr in erster Linie als „Kunden“ der Ärzte, Kliniken und Apotheken firmieren, erheblich stärker als bisher über den Zugang zur medizinischen Versorgung entscheiden. Wahltarife verletzen das Solidarprinzip der Gesetzlichen Krankenversicherung ebenso wie die Beitragsrückerstattung im Falle fehlender Behandlungskosten: Junge, Gesunde, Gutverdienende und Kinderlose könnten sich für die niedrigsten Beiträge entscheiden, während Familien, chronisch Kranke und Ältere erheblich mehr bezahlen müssten, weil sie zwingend auf Vollleistungen angewiesen wären und das finanzielle Risiko der Selbstbeteiligung nicht tragen könnten.⁷⁹⁵

Schließlich ist eine Ökonomisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung des Gesundheitssektors, vor allem der Krankenhauslandschaft, zu befürchten, wie man sie in anderen Staaten beobachten kann. Durch die Einführung leistungsbezogener Entgelte nach dem *Fallpauschalengesetz* vom 23. April 2002 wurde die Profitorientierung im Krankenhaus dominant und die medizinische Versorgung noch stärker wirtschaftlichen Interessen untergeordnet. Wenn die Steuerung des Gesundheitswesens über Kennziffern wie etwa diagnosebezogene Fallpauschalen erfolgt, die unabhängig von den Kosten für die Leistungserbringung sind, wird man die Verweildauer über das sinnvolle Maß hinaus zu minimieren, noch mehr als bisher zu rationalisieren und das Personal in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen bei gleichzeitiger Arbeitsverdichtung und Verlängerung der Arbeitszeiten weiter zu reduzieren suchen. Darunter leiden sowohl die Gesundheit wie auch die (noch nicht einmal durchgängig per Tarifvertrag geregelte) Entlohnung der dort Beschäftigten.⁷⁹⁶

2004 erwirtschafteten die gesetzlichen Kassen aufgrund der Kostenverschiebung zu den Versicherten und den Patient(inn)en sowie eines extrem niedrigen Krankenstandes einen Rekordüberschuss in Höhe von 4 Mrd. EUR, weigerten sich jedoch trotz wiederholter Appelle der zuständigen Bundesministerin Ulla Schmidt und zum Teil skandalträchtiger Steigerungen der Bezüge ihrer Vorstandsmitglieder mit Hinweis auf ihre beträchtlichen Schulden, die Mitgliedsbeiträge vorzeitig zu senken. Am 1. Juli 2005 traten gesetzlich verordnete Beitragssatzsenkungen in Kraft, die ausschließlich den Arbeitgebern, nicht jedoch den Versicherten zugute kamen, weil diese den Zahnersatz und das Krankengeld nunmehr – wie oben erwähnt – mit ihrem „Sonderbeitrag“ in Höhe von 0,9 Prozent des Bruttolohns bzw. -gehalts ganz allein finanzieren.

795 Vgl. Gerhard Bäcker u.a., *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Bd. 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste, 3. Aufl. Wiesbaden 2000, S. 139

796 Vgl. Heinz-J. Bontrup, *Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft*, Köln 2005, S. 291

5.10 Armutsberichterstattung und -bekämpfung

Gerhard Schröder hatte in seiner ersten Regierungserklärung am 10. November 1998 angekündigt, soziale Leistungen – in der Tradition des Kabinetts Kohl/Waigel/Kinkel stehend – stärker auf „wirklich Bedürftige“ konzentrieren zu wollen.⁷⁹⁷ Dies klang wegen des anhaltenden Wirtschaftswachstums und eines zunehmenden Wohlstandes in breiten Bevölkerungskreisen der Bundesrepublik recht plausibel. „Weltweite Erfahrung lehrt indes, daß soziale Sicherungssysteme, die primär oder ausschließlich auf Bedürftige zugeschnitten sind, auch nur dürftige Leistungen bieten.“⁷⁹⁸ Anthony Giddens, geistiger Vater des „Dritten Weges“ von New Labour, ergänzte diese Einschätzung: „Nur ein Sozialsystem, aus dem die Mehrheit der Bevölkerung Nutzen zieht, wird eine Staatsbürgermoral hervorbringen können. Wenn ‚Sozialstaat‘ ausschließlich negative Konnotationen hat und hauptsächlich für Arme da ist, wie es in den USA der Fall ist, wird er am Ende die Gesellschaft spalten.“⁷⁹⁹ Schließlich zeigte die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zum 1. Januar 2005 einmal mehr, dass es gerade die sozial Bedürftigsten trifft und ihre Schonung anderen Leistungsempfänger(inne)n gegenüber zwar der neoliberalen Rhetorik entspricht, aber selbst in der rot-grünen Regierungspolitik – wie schon bei Ronald Reagan in den USA und Margaret Thatcher in Großbritannien – unterblieb, weil solche „Randgruppen“ keine oder nur eine schwache Lobby haben.

Je länger SPD und Bündnis 90/Die Grünen regierten, umso klarer bildete sich ein Konsens beider Parteien zur bloßen Minimalabsicherung der Bevölkerung gegenüber sozialen Existenzrisiken. Joschka Fischer, bereits seit langem heimlicher Vorsitzender und Spitzenkandidat der Bündnisgrünen bei den letzten Parlamentswahlen, lieferte dafür die folgende Begründung, ohne sie mit überzeugenden Argumenten zu untermauern: „Der Sozialstaat von morgen wird in einer globalisierten Wirtschaft nicht mehr die Sicherung des individuellen Lebensstandards gewährleisten können, sondern, jenseits des alten Generationenvertrages, sich mehr und mehr auf eine bedarfsorientierte Grundsicherung und die Zugangsgerechtigkeit zu Bildung, Arbeit, Vermögensbildung und Wohlstand zurückziehen müssen.“⁸⁰⁰

Arme, Arbeitslose und Asylbewerber/innen waren die Stiefkinder der rot-grünen Sozialpolitik: Sie kamen in der „produktivistischen“, leistungs- bzw. konkurrenzorientierten und auf die Verbesserung der Weltmarktposition des heimischen Kapitals fixierten Regierungspraxis eindeutig zu kurz. Trotz mancher Fortschritte gegenüber dem CDU/CSU-geführten Bundeskabinett konstatierte Petra Buhr bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen denn auch einen Positionswechsel im Übergang von der Opposition gegenüber CDU, CSU und FDP zur eigenen Regierungskoalition: „War die Oppositionszeit von Dramatisierung und Forderungen nach Verbesserung der Lebenslage der Armen geprägt, steht in der Regierungszeit von Rot-Grün das Ziel der Aktivierung der Arbeitsfähigen an erster Stelle.“⁸⁰¹ Dies blieb nicht ohne Konsequenzen für die Ausrichtung der beiden Regierungsparteien, die sich dem neoliberalen Mainstream in den Medien zunehmend anpassten und ihn sogar selbst förderten, indem sie die Missbrauchsdiskussion stimulierten. „Mit der Betonung von Aktivierung, Eigenverantwortung und Arbeitsanreizen deutet sich (...) eine Abkehr von traditionell ‚linken‘ Positionen an, die vor allem auf die Folgen von Armut und Ausgrenzung für die

797 Siehe Gerhard Schröder, „Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen ...“, a.a.O., S. 902

798 Wolfgang Scholz, Sozialstaatsreform und unternehmerische Gesellschaft, in: NG/FH 9/1999, S. 778

799 Anthony Giddens, Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt am Main 1999, S. 126

800 Joschka Fischer, Für einen neuen Gesellschaftsvertrag, a.a.O., S. 257

801 Petra Buhr, Wege aus der Armut durch Wege in eine neue Armutspolitik?, a.a.O., S. 163

Betroffenen hingewiesen haben, und eine Annäherung an die ‚rechte‘ Sozialstaatskritik mit der Hervorhebung von Leistungsmisbrauch und negativen Anreizwirkungen des sozialen Sicherungssystems (‚soziale Hängematte‘).⁸⁰²

Deshalb fällt das Urteil über die rot-grüne Regierungskoalition auch in Bezug auf ihre Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zwiespältig aus. Dass sie im April 2001 den ersten Armuts- und Reichtumsbericht einer Bundesregierung überhaupt vorlegte, kann man nicht hoch genug veranschlagen.⁸⁰³ Gleichwohl wies er Lücken, methodische Mängel und Fehlinterpretationen auf.⁸⁰⁴ Hinsichtlich seiner Datenbasis reichte dieser Regierungsbericht gewiss nicht zufällig nur bis zum Amtsantritt von Rot-Grün im Herbst 1998; der „Reichtum“ beschränkte sich darin vorrangig auf das private Geldvermögen, wohingegen das Produktivvermögen nahezu unberücksichtigt blieb. Laut einem Parlamentsbeschluss sollte der Bericht zur Mitte einer jeden Legislaturperiode fortgeschrieben werden.

Hinter den ministeriellen Kulissen wurde beim nächsten Mal, im Herbst 2004, jedoch lange darum gerungen, wie ein Imageschaden für die Regierung zu vermeiden war, denn Bundeskanzler Schröder und seine Fachminister/innen hatten nicht nur verkündet, die Arbeitslosenzahl drücken, sondern auch die (Kinder-)Armut verringern und den privaten Reichtum gleichmäßiger verteilen zu können, ohne dass der Entwurf eines 2. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung irgendwelche Belege für diesbezügliche Erfolge enthielt. Ganz im Gegenteil hatte die soziale Polarisierung zugenommen. Ergebnisse des Berichtsentwurfs, der am 14. Dezember 2004 vorlag und „zur Ressortabstimmung und Beteiligung von Verbänden und Wissenschaft“ diente, drangen durch (möglicherweise taktisch gezielt vorgenommene) Indiskretionen an Journalisten. Hauptsächlich ein „Vermögen: Wer hat, dem wird gegeben“ überschriebener *Spiegel*-Artikel sorgte für Aufregung, gemeinsam mit Pressemeldungen über einzelne Berichtsdaten kanalisierte er aber zugleich lange vor den beiden wichtigen Landtagswahlen im Frühjahr 2005 den Unmut über die Erfolglosigkeit der rot-grünen Armutsbekämpfung.⁸⁰⁵

Der am 2. März 2005 vom rot-grünen Bundeskabinett gebilligte Bericht täuschte nicht darüber hinweg, dass sich die Kluft zwischen Arm und Reich seit 1998 weiter vertieft hatte, und zwar beim privaten (Geld-)Vermögen wie auch beim Einkommen.⁸⁰⁶ Einem kritischen Leser des Regierungsberichts, der das Scheitern aller Versuche dokumentiert, (Kinder-)Armut und soziale Ungleichheit zu verringern, fallen aber Defizite, Brüche und Widersprüche ins Auge.

802 Ebd., S. 162

803 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Lebenslagen in Deutschland*, a.a.O.

804 Vgl. dazu: Friedhelm Hengsbach, *Armut und Reichtum aus Regierungssicht*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/2001, S. 647 ff.; Werner Rügemer, *Heile Welten. Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7/2001, S. 863 ff.; Karl Georg Zinn, *Gediegene Daten – problematische Rezepte. Zum „ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“*, in: Richard Detje/Dierk Hirschke/Karl Georg Zinn, *Reichtum und Armut. Supplement der Zeitschrift Sozialismus* 6/2001, S. 20 ff.

805 Vgl. z.B. *Armut in der Bundesrepublik nimmt zu. 13 Prozent gelten als arm*, in: *Welt am Sonntag* v. 19.9.2004; *Zahl bedürftiger Familien vergangenes Jahr gestiegen*. Laut einem Regierungsbericht wächst die Armut in Deutschland, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 20.9.2004; Alexander Neubacher, *Vermögen: Wer hat, dem wird gegeben*, in: *Der Spiegel* v. 29.11.2004, S. 106 ff.; *Armutsbericht: Nichts zu beschönigen an den „Lebenslagen in Deutschland“*, in: *FR* v. 21.12.2004; Dorothea Siems, *Rentner und Pensionäre sammeln immer mehr Vermögen an. Armutsbericht: Reichtum „sehr ungleich“ verteilt*, in: *Die Welt* v. 8.1.2005

806 Vgl. *Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, o.O.u.J., S. 16 ff.

Konzeptionell versuchte man zwar in Anknüpfung an den erreichten Forschungsstand, Armut qualitativ zu fassen und nicht auf fehlende finanzielle Ressourcen zu reduzieren, erlag jedoch der Versuchung, den gängigen Gerechtigkeitsbegriff zwecks Rechtfertigung der rot-grünen Regierungspraxis in Frage zu stellen. Es komme, wurde behauptet, nicht so sehr auf die Umverteilung von materiellen Ressourcen, vielmehr die Bereitstellung von „Teilhabe- und Verwirklichungschancen“ an.⁸⁰⁷ Man rekurrierte dabei auf den Ansatz von Amartya Sen, einem indischen Nobelpreisträger. Dieser begreift Armut in der Tat als Mangel an „Verwirklichungschancen“, ohne jedoch im Geringsten zu bestreiten, dass Letzterer mit der Knappheit materieller Ressourcen bzw. monetärer Mittel (Einkommen und Vermögen) verbunden ist. „In einem reichen Land verhältnismäßig arm zu sein kann die Verwirklichungschancen selbst dann extrem einengen, wenn das absolute Einkommen gemessen am Weltstandard hoch ist.“⁸⁰⁸ Statt der Mittel hält Sen die Zwecke für zentral, denen sie dienen und welche Menschen verfolgen, sowie jene Fähigkeiten, die es ihnen ermöglichen, ihre Ziele zu erreichen. Sen wird missverstanden, wenn man daraus folgert, dass *Einkommensarmut* und deren Bekämpfung von untergeordneter Bedeutung sind. Zwar hat die Verbesserung der Bildung, Gesundheitsversorgung usw. einen (hohen) Eigenwert, sie begründet aber keinen Gegensatz zur Verringerung materieller Defizite. Um seine „Teilhabe- und Verwirklichungschancen“ wahrnehmen zu können, braucht man Finanzmittel, über die Personen kaum verfügten, denen bei der Sozialhilfe und beim Alg II zugemutet wurde, mit 1,26 EUR im Monat für Kino- und Theaterbesuche auszukommen. Chancengleichheit, von der heute so viel die Rede ist, bedarf eines höheren Maßes an sozialer Gerechtigkeit und materieller Gleichheit.

Neben der „Chancengleichheit“, die einen Zugang zu Bildungsinstitutionen und zum Arbeitsmarkt voraussetzt, erfuhr besonders die „Generationengerechtigkeit“ im 2. Armuts- und Reichtumsbericht eine demonstrative Aufwertung, was vermutlich gleichfalls den Legitimationsbedürfnissen der rot-grünen Bundesregierung geschuldet war. Dabei handelt es sich weniger um eine analytische Kategorie als um einen politischen Kampfbegriff, der verhüllt, dass sich die soziale Ungleichheit *innerhalb jeder* Generation verschärft hat und die zentrale soziale Trennlinie nicht zwischen Alt und Jung, sondern immer noch, ja mehr denn je zwischen Arm und Reich verläuft.

Aufgrund der Zunahme diskontinuierlicher Erwerbsverläufe,⁸⁰⁹ zahlreicher Leistungsreduktionen im Sozialbereich (Verringerung der Beiträge zur Rentenversicherung, welche die Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit im Falle längerer Erwerbslosigkeit entrichtet; mehrfache Absenkung des Niveaus von Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenrenten; Aussetzung der eigentlich am 1. Juli jedes Jahres fälligen Rentenanpassung) dürfte es trotz Schaffung einer bedarfsorientierten Grundsicherung (auf einem um 15 Prozent erhöhten Sozialhilfeniveau) im Rentenrecht längerfristig auch wieder deutlich mehr Altersarmut in Deutschland geben. Die vorübergehende Abkopplung der Rentenerhöhung vom Anstieg der Nettolöhne und -gehälter signalisierte gleichzeitig, dass die rot-grüne Bundesregierung der *intragenerationalen* die *intergenerationale* Umverteilung vorzog. Je mehr sich

807 Siehe ebd., S. XVII

808 Amartya Sen, *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, 2. Aufl. München 2003, S. 112

809 Vgl. dazu: Gerd Mutz u.a., *Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit*, Opladen 1995

die Armut von Kindern und Jugendlichen ausbreitete,⁸¹⁰ umso leichter fiel es, Rentnerinnen und Rentnern, denen es häufig auch nicht besser ging, unter Hinweis auf die knappen Ressourcen eine Beschränkung der Erhöhung ihrer Altersbezüge auf die Inflationsrate oder sogar eine „Nullrunde“ (Aussetzung der jährlichen Rentenanpassung am 1. Juli 2004) zu verordnen, was eine reale Kürzung darstellte. Der seit geraumer Zeit beklagte Prozess einer „Infantilisierung der Armut“ (Richard Hauser) kann sich wieder in eine Seniorisierung der Armut verkehren, zumal mittlere Jahrgänge, die gegenwärtig noch erwerbstätig sind, als „Generation im Übergang“ zur nachgelagerten Rentenbesteuerung durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene *Alterseinkünftegesetz* übermäßig belastet werden.

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht ignorierte weitgehend die *doppelte* Spaltung im vereinten Deutschland, zwischen Ost und West wie Oben und Unten. Da redete man einen „Aufholprozess in den neuen Ländern“ schön,⁸¹¹ obwohl sich regionale und soziale Disparitäten zunehmend überlappten. Neben dem West-Ost-Wohlfahrtsgefälle, das seit jeher von einem Süd-Nord-Wohlfahrtsgefälle in beiden Landesteilen überlagert wird, vertiefte sich die Kluft zwischen Oben und Unten, weshalb man 15 Jahre nach der DDR-„Wende“ von einer *postmodernen Zweiklassengesellschaft* sprechen konnte. Durch sozioökonomische Krisenerscheinungen und Massenarbeitslosigkeit fräste die kleinbürgerliche Mitte in den westlichen Bundesländern aus, während sie in den östlichen gar nicht erst zu einer relevanten Kraft geworden ist.

Weiter verwischte der Bericht die *strukturellen* Zusammenhänge zwischen einer parallel wachsenden Armutspopulation und vermehrtem Reichtum. Die zunehmende (Kinder-) Armut wurde auf eine vor allem aus „externen Schocks“, wie etwa den Terroranschlägen des 11. September 2001, dem letzten Irakkrieg, dem Zusammenbruch des IT-Booms und spektakulären Bilanzskandalen von US-Unternehmen, resultierende Wachstumsschwäche zurückgeführt und damit als bloßes Konjunktur-, nicht als Strukturproblem (an)erkannt.⁸¹² Dass zunehmender Reichtum in einem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem, das auf dem Privateigentum an Produktionsmitteln, der Konkurrenz und der Mehrwertproduktion durch Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft basiert, Armut hervorbringt, blieb außer Betracht. Armut und Reichtum sind aber zwei Seiten einer Medaille.

Schließlich fehlte die Einsicht, dass eine Regierungspolitik der Standortsicherung, wie sie SPD und Bündnis 90/Die Grünen machten, die soziale Polarisierung verschärft hat. Während Kapitaleigentümer, Begüterte und Spitzenverdiener als Gewinner dieser Form der ökonomischen Modernisierung immer reicher wurden, gehörten Millionen (Langzeit-) Arbeitslose, Obdachlose, Migrant(inn)en, (chronisch) Kranke, Behinderte, sozial benachteiligte Familien und Rentner/innen zu den Hauptverlierer(inne)n rot-grüner Reformen in unterschiedlichen Bereichen.

5.11 Fazit

Wie die rot-grüne Regierungsbilanz ausfiel, blieb sowohl in der politischen Öffentlichkeit als auch der Fachwissenschaft umstritten. Es ist aber zu befürchten, dass sie die Existenz

810 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge/Michael Klundt/Matthias Belke-Zeng, Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, a.a.O.

811 Siehe Lebenslagen in Deutschland, a.a.O., S. 33

812 Siehe ebd., S. XVII

des Sozialstaates, wie man ihn hierzulande bisher kannte, der Tendenz nach gefährdet hat, weil der Neoliberalismus immer mehr an Einfluss gewann, auch bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Die beiden Regierungsparteien haben ihr Versprechen, den Begriff der (Sozial-)Reform, verstanden als „Programm oder Projekt, das die Lebensverhältnisse der Menschen verbessert“, durch ihr Handeln „wieder in sein Recht“ zu setzen,⁸¹³ keineswegs eingelöst. Hingegen hält Manfred G. Schmidt nichts von der These, wonach sich die rot-grüne Sozialpolitik mit zunehmender Regierungsdauer sogar für neoliberale Konzepte geöffnet hat. Er behauptet vielmehr das Gegenteil: „Rot-Grün drängte die wenigen liberalen Komponenten der deutschen Sozialpolitik weiter zurück.“⁸¹⁴ Gleichwohl leugnet der Heidelberger Politikwissenschaftler keineswegs die Halbherzigkeit und innere Widersprüchlichkeit der Regierungspraxis: „Zur rot-grünen Sozialpolitik gehören unterschiedlichste Weichenstellungen, unter ihnen solche, die mit der politisch-ideologischen Grundrichtung der Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen übereinstimmen, und andere, die davon abweichen.“⁸¹⁵ Wie unrealistisch die Einschätzung der rot-grünen Sozialpolitik durch Schmidt war, zeigen sein Vorwurf einer „geradezu unterwürfige(n) Haltung der Schröder-Regierung gegenüber den lohn- und arbeitsmarktpolitischen Partikularinteressen der Gewerkschaften“ wie auch seine – damit korrespondierende – Feststellung, dass „die SPD trotz aller innerparteilicher Konflikte zwischen ‚Modernisierern‘ und ‚Traditionalisten‘ Deutschlands Sozialstaatspartei par excellence ist, darin ihr Heil und ihre Bestimmung sieht und im Ernstfall dieser Position alle anderen Ziele und Mittel unterzuordnen bereit ist – auch um den Preis sehr hoher und weiter zunehmender Kosten des Sozialstaates.“⁸¹⁶

Als der Sammelband mit Schmidts Beitrag, aus dem diese Zitate stammen, im März 2003 erschien, verkündete Gerhard Schröder mit der *Agenda 2010* im Bundestag gerade sein Konzept für den „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates, das die SPD trotz massiver Proteste des DGB und der Mehrheit seiner Einzelgewerkschaften fast ohne Einschränkung übernahm. Von einer „gewerkschaftshörigen“ oder auch nur „gewerkschaftsnahen“ Haltung des Bundeskanzlers konnte danach keine Rede mehr sein. Vielmehr wurde das Verhältnis zwischen den DGB-Gewerkschaften und der Sozialdemokratie auf die härteste Probe ihrer gemeinsamen Geschichte gestellt. Die rot-grüne Koalition ließ es sogar zu, dass die Gewerkschaften während einer Medienkampagne, in der sie als „blindwütige Blockierer“ und „Besitzstandswahrer“ dargestellt wurden, die den Geist der Zeit nicht begriffen hätten, sondern ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl die Privilegien ihrer Mitglieder und Funktionäre verteidigten, durch Verweigerung von Solidarität im Kampf der IG Metall um die Übertragung der 35-Stunden-Woche auf Ostdeutschland weiter geschwächt wurden. Dass sich SPD-Politiker wie Wolfgang Clement öffentlich auf die Seite der Arbeitgeber schlugen, trug zusammen mit einem niedrigen Organisationsgrad im Tarifgebiet und einem geringen Rückhalt der Streikenden bei vielen westdeutschen Betriebsräten dazu bei, dass die Gewerkschaft den Arbeitskampf in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie am 29. Juni 2003 vorzeitig abbrach,⁸¹⁷ was sie nachhaltig schwächte.

Nunmehr wurden immer häufiger Forderungen laut, das angeblich „zu starre“ Tarifvertragssystem, welches seit Jahrzehnten zu den bewährten Eckpfeilern des deutschen So-

813 Siehe Gerhard Schröder, „Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen ...“, a.a.O., S. 909

814 Manfred G. Schmidt, Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2002), a.a.O., S. 240

815 Ebd., S. 241

816 Siehe ebd., S. 256

817 Vgl. Günter Könke, Die IG Metall nach dem Streik. Vorgeschichte und Folgen des Arbeitszeitkonflikts in der ostdeutschen Metallindustrie, in: Deutschland Archiv 2/2004, S. 220

zialstaates gehört, zugunsten einer größeren Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft auf dem Weltmarkt zu beseitigen. Neoliberale bekamen noch mehr Auftrieb, als ausgerechnet das von der SPD gemeinsam mit der PDS regierte Berlin die Tarifgemeinschaft deutscher Länder verließ, um gültige Tarifverträge unterlaufen, Löhne bzw. Gehälter seiner Bediensteten senken und deren Arbeitszeiten verlängern zu können. Anschließend kürzten bzw. strichen auch sozialdemokratisch geführte Bundesländer ihren Beamten das Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld und oktroyierten ihnen Arbeitszeitverlängerungen, was es der Siemens AG wiederum erleichterte, im Juni 2004 nach Drohungen, einen Großteil des Konzerns nach Osteuropa zu verlagern, in zwei nordrhein-westfälischen, Handys produzierenden Werken die zeitlich befristete Rückkehr zur 40-Stunden-Woche ohne Lohnausgleich durchzusetzen. Dies wirkte nicht nur als Türöffner für zahlreiche andere Unternehmen, die sich in ökonomischen Schwierigkeiten befanden oder es zu sein vorgaben und nunmehr nach demselben Muster massiven (Existenz-)Druck auf ihre Belegschaften ausübten, sondern zog auch Überlegungen von bürgerlichen Politikern nach sich, ob die deutschen Arbeitnehmer/innen nicht auf einen Teil ihres Urlaubs und der gesetzlichen Feiertage verzichten könnten.

Wie schon Ende der 1920er-/Anfang der 1930er-Jahre und Ende der 1970er-/Anfang der 1980er-Jahre entfremdeten sich Gewerkschaften und Sozialdemokratie aufgrund der von dieser als Regierungspartei betriebenen Politik. Da die SPD-Führung den Wohlfahrtsstaat nicht in seiner grundsätzlich bewährten Form verteidigte, ihn vielmehr nach neoliberalen Lehrsätzen durch Reformen an die veränderten Weltmarktbedingungen anzupassen suchte, musste sie Gewerkschafter(inne)n ebenso als Gegnerin erscheinen wie die bürgerliche Opposition. Gleichzeitig wurden die Gewerkschaften nicht nur von Letzterer zum Teil pauschal für die Wachstumsschwäche und die Beschäftigungskrise verantwortlich gemacht. Ohne vorschnell Parallelen zu ziehen, kann man historische Vergleiche mit ganz ähnlichen Entwicklungen in der Weimarer Republik nicht von der Hand weisen. Durch die Einengung der Frage nach den Ursachen der Krisenphänomene auf gewerkschaftliches Handeln kam es damals wie heute zur Simplifizierung ausgesprochen komplexer Tatbestände; Bernd Faulenbach hatte denn auch den Eindruck, dass die Gewerkschaften beide Male zu Sündenböcken gestempelt werden sollten.⁸¹⁸

Christian Lahusen und Carsten Stark stellten im Unterschied zu Manfred G. Schmidt nicht nur „eine gewisse Kontinuität in der Regierungspolitik der Bundeskanzler Kohl und Schröder“ fest, sondern konstatierten auch, „dass die rot-grüne Regierungskoalition den Perspektivenwechsel (hin zu einer Fiskalisierung und Ökonomisierung der Sozialpolitik; *Ch.B.*) wesentlich radikaler betrieben hat, als dies ihre Vorgängerregierung getan hat bzw. tun konnte.“⁸¹⁹ Eine noch negativere Bilanz der rot-grünen Sozialpolitik zog Daniel Kreutz. Der frühere nordrhein-westfälische Landtagsabgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen schrieb, zutiefst desillusioniert, verbittert und resigniert wirkend: „Rot-Grün hat das düstere Szenario des Jahres 1998 nicht aufgehellt, sondern – teils in bislang beispielloser Weise – weiter verfinstert. Die bekannten Axiome neoliberaler Standortpolitik (Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung der Wirtschaft, Senkung der Arbeitskosten etc.) blieben unverändert

818 Vgl. Bernd Faulenbach, Der Kampf gegen den „Gewerkschaftsstaat“ in der Weimarer Republik – historische Parallelen zu einem aktuellen Diskurs?, in: Forschungsinstitut Arbeit, Bildung, Partizipation an der Ruhr-Universität Bochum (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit – Bildung – Kultur 2003/04 (Bd. 21/22), S. 351

819 Christian Lahusen/Carsten Stark, Integration: Vom fördernden und fordernden Wohlfahrtsstaat, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, a.a.O., S. 364 f.

Leitlinien der Regierungspolitik.⁸²⁰ Albrecht Müller, von 1973 bis 1982 Leiter der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt, bezeichnete Rot-Grün sogar als „Rammbock der neoliberalen Revolution“, was er damit begründete, „dass der eigentliche Dammbreach zur Umsetzung neoliberaler Ideologien und zum ‚Umbau‘ des Sozialstaats in Deutschland von der Regierung Schröder und der rotgrünen Koalition vollzogen worden ist.“⁸²¹

Mir scheint, dass man die erste Koalitionsregierung zwischen Sozialdemokraten und Bündnisgrünen auf zentralstaatlicher Ebene differenzierter beurteilen muss, als es Müller und auch Kreuz tun, wenn Letzterer etwa mit einem leicht zynisch klingenden Unterton bemerkt: „Der ‚Reformstau‘, den Rot-Grün tatsächlich vergleichsweise erfolgreich aufgelöst hat, war vor allem der des neoliberal inspirierten Systemwechsels.“⁸²² Hat die Koalition größtenteils auch nicht mehr als „Neoliberalismus in Rot-Grün“ praktiziert, so wurde doch stärker auf Partizipationsmechanismen des Neokorporatismus rekurriert und z.B. in der Familien-, Frauen- und Sozialpolitik auch partiell Fortschritt generiert. Ähnliches gilt für die Verringerung der Diskriminierung von Minderheiten. Karl Hermann Haack, Behindertenbeauftragter der Bundesregierung, führt in diesem Zusammenhang das *Behindertengleichstellungsgesetz* vom 27. April 2002 an, mit dem man Anschluss an die bürgerrechtliche Gleichstellungspolitik gefunden habe, wie sie etwa in den USA und Schweden praktiziert wird.⁸²³ Trotz vorsichtiger Bemühungen um eine Anpassung, Modernisierung und Emanzipation, sofern sie mit „Standortinteressen“ harmonierten, gab es auf zahlreichen Feldern der Wohlfahrtsstaatsentwicklung eher Stillstand bzw. sogar Rückschläge, die eigener Konzeptionslosigkeit, Inkonsequenz des Handelns oder massivem Widerstand der Lobbygruppen geschuldet waren.

Manches erinnerte an die Endphase des Kanzlers Helmut Schmidt, weil Gerhard Schröder zwar mit einem anderen Koalitionspartner und nicht in Bonn, sondern in Berlin regierte, aber gleichfalls immer häufiger den DGB bzw. seine Einzelgewerkschaften düpierte und die Unternehmerverbände hofierte. Da die SPD im Jahr 2003 bei sämtlichen Kommunal- und Landtagswahlen mit Ausnahme der Bremer Bürgerschaftswahl am 25. Mai zum Teil dramatische Niederlagen erlitten hatte, die man in erster Linie auf die Unzufriedenheit einer großen Anzahl sozialdemokratischer Stammwähler/innen mit der rot-grünen Regierungspolitik zurückführte, wuchs der Unmut bei einfachen Mitgliedern und Funktionären der unteren Gliederungsebenen über Schröder, den man wieder „Genosse der Bosse“ nannte. Manches war jedoch anders als zu Zeiten der Regierung Schmidt/Genscher, hatte sich die SPD mittlerweile doch zu einem reinen „Kanzlerwahlverein“ entwickelt, ohne politische Kraft und Kampfbereitschaft.⁸²⁴ Franz Walter erschienen die Sozialdemokraten denn auch „verzagt, verunsichert und kleinmütig“, was sich auf ihren Versammlungen bzw. Parteitag zeigte: „Bei den Älteren sieht man viele müde und erschöpfte Gesichter, bei den Jüngeren pausbäckige Beflissenheit, und kaum jemand regt sich noch über die Ungerechtigkeiten dieser Welt auf, prangert Ausbeutung und Unterdrückung an oder ruft nach Alternativen zum Bestehenden; es ringen keine Flügel mehr leidenschaftlich um den politischen Kurs der Partei, und selbst die offiziell ausgerufenen Programmdebatte ist auf allen Ebenen der SPD ohne Resonanz geblieben.“⁸²⁵

820 Daniel Kreuz, *Neue Mitte im Wettbewerbsstaat*, a.a.O., S. 465

821 Siehe Albrecht Müller, *Die Reformlüge*, a.a.O., S. 388 f.

822 Daniel Kreuz, *Neue Mitte im Wettbewerbsstaat*, a.a.O., S. 470

823 Vgl. Karl Hermann Haack, *Aus der Behindertenpolitik lernen. Ein Plädoyer für die mutige Reform des Sozialstaates*, in: Ursula Engelen-Kefer u.a., *Sozialpolitik mit Zukunft*, a.a.O., S. 118

824 Siehe Franz Walter, *Die SPD. Vom Proletariat zur Neuen Mitte*, Berlin 2002, S. 261

825 Ebd., S. 262

Überraschend verkündete der Bundeskanzler im Februar 2004, dass er sein nach Oskar Lafontaines Rücktritt in Personalunion ausgeübtes Amt des Parteivorsitzenden aufgeben wolle, und schlug den sehr beliebten Fraktionschef und früheren SPD-Generalsekretär Franz Müntefering als Nachfolger vor. Zum SPD-Vorsitzenden gewählt wurde dieser auf dem Berliner Sonderparteitag am 21. März 2004, der auch zwei Anträge zur weiteren Regierungsarbeit beschloss. Müntefering bekannte sich zwar einmal mehr zur *Agenda 2010*, ließ aber erkennen, dass er größeren Wert auf die Gerechtigkeitsfrage legen und zumindest in der damals noch laufenden Legislaturperiode neuerliche Leistungskürzungen vermeiden wollte.

Um das soziale Profil der Partei zu schärfen, drang Müntefering auf ein Gesetz, das die Arbeitgeber verpflichten sollte, mehr Lehrstellen zur Verfügung zu stellen. Unternehmen, die ihrer Verantwortung in dieser Beziehung nicht oder ungenügend nachkommen, hätten über eine Ausbildungsplatzabgabe bzw. -umlage zur Finanzierung außerbetrieblicher Angebote für Jugendliche beizutragen. Nach einer kontroversen öffentlichen Diskussion über den Lehrstellenmangel und mögliche Schritte zu seiner Behebung und gegen anfänglichen Widerstand aus den eigenen Reihen verabschiedete die rot-grüne Koalitionsmehrheit am 7. Mai 2004 im Bundestag das *Gesetz zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsbildungschancen der jungen Generation*. Gleichzeitig wurde eine Resolution beschlossen, wonach freiwillige Regelungen gegenüber gesetzlichem Zwang Vorrang haben sollten. Erwartungsgemäß erhob der CDU/CSU-dominierte Bundesrat Einspruch und rief den Vermittlungsausschuss an. Für die ehemalige FR-Redakteurin Jutta Roitsch war das Gerangel um die Ausbildungsplatzabgabe ein politisches Lehrstück. Sie kritisierte die zahlreichen Ausnahmetatbestände hinsichtlich einer Beteiligung von Betrieben, Branchen und Kommunen an der Umlagefinanzierung und zog daraus den Schluss, „dass es in diesem Gesetz weder um eine qualifizierte Ausbildung für die Jugendlichen geht, noch darum, die seit Jahren schwindende Ausbildungsbereitschaft der in Deutschland tätigen Unternehmen zu erhöhen.“⁸²⁶

Statt sich gegen die Opposition mit ihrer Kanzlermehrheit in einer neuerlichen Parlamentsabstimmung durchzusetzen, legte die rot-grüne Koalition das Gesetzgebungsverfahren auf Eis und verhandelte mit Repräsentanten der Wirtschaft über eine Selbstverpflichtung zur Ausbildung. Bundesregierung und Wirtschaftsverbände schlossen am 16. Juni 2004 im Kanzleramt den *Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland*, der eine Laufzeit von 3 Jahren hatte, aber keineswegs – wie in einem Entschließungsantrag des Bundestages gefordert – rechtsverbindlich war. Während sich die Wirtschaft das Ziel setzte, pro Jahr 30.000 Ausbildungsplätze mehr zu schaffen und 25.000 Plätze für betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen bereitzustellen, sagte die Regierung ihrerseits eine Erhöhung der Ausbildungsplätze in der Bundesverwaltung, Förderungsmaßnahmen der BA und die Fortführung des Bund-Länder-Ausbildungsprogramms für Ostdeutschland zu. Ob die Absprachen erfolgreich waren oder nicht, blieb umstritten. Während sich die Regierung Schröder und das Arbeitgeberlager nach den ersten 12 Monaten gegenseitig beglückwünschten, konnten die Gewerkschaften keine Verringerung der Ausbildungsplatzlücke entdecken.

Unerfüllt gebliebene Forderungen und enttäuschte Hoffnungen von Mitgliedern wie Wähler(inne)n stürzten die SPD in eine der schwersten Krisen ihrer Parteigeschichte, wohingegen die Basis und das Elektorat der Bündnisgrünen aufgrund ihrer anderen Sozial-

826 Siehe Jutta Roitsch, Lehrstück Ausbildungsplatzabgabe, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7/2004, S. 867

struktur weitgehend stabil blieben. Bei der Europawahl sowie der Thüringer Landtagswahl und mehreren Kommunalwahlen am 13. Juni 2004 stürzte die SPD geradezu ab. Sie konnte mehrere Millionen Anhänger/innen, die ihr vorher vertraut hatten, nicht mehr mobilisieren. Franz Walter führte dies darauf zurück, dass der modernisierten SPD die Seismografen für Einstellungen und Stimmungen, Ängste und Hoffnungen von Menschen fehlen, die das Kellergeschoss des Sozialsystems bilden: „Auf die neue Klassengesellschaft, auf die neuen Konflikte in der zunehmend tribalistischen bundesdeutschen Gesellschaft ist sie mental und strategisch nicht im geringsten vorbereitet.“⁸²⁷

Monatelang wurde im Früherbst 2004 öffentlich über mögliche Folgen der sog. Hartz-Gesetze für Langzeitarbeitslose und ihre Familien diskutiert, ohne dass die rot-grüne Bundesregierung vielen Betroffenen vor allem in Ostdeutschland zufrieden stellende Antworten auf deren Fragen, Sorgen und Nöte gegeben hätte. Dass die rot-grüne Sozialpolitik inkonsistent war, zeigte nicht nur der Zickzackkurs beim Zahnersatz, vielmehr auch die erneute Lockerung des Kündigungsschutzes und die folgende Regelung der prekären Beschäftigungsverhältnisse: Hatte die Koalition zu Beginn der 14. Legislaturperiode noch erklärt, möglichst viele Stellen im Bereich der arbeitnehmerähnlichen bzw. Scheinselbstständigkeit per Gesetz in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse überführen zu wollen, ging sie in der 15. Legislaturperiode den entgegengesetzten Weg. Nunmehr förderte man die (Schein-)Selbstständigkeit durch Einführung der „Ich-AG“, erleichterte die Schaffung sog. Mini- bzw. Midi-Jobs und weitete damit den Niedriglohnbereich ganz erheblich aus.⁸²⁸ Folgerichtig feierte man die Zunahme der Anzahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse als Erfolg der Hartz-Gesetzgebung, obwohl sich dahinter die Legalisierung weder vormals erlaubter noch existenzsichernder Arbeitsverhältnisse verbarg.

Da die Politik der rot-grünen Koalition einerseits die Wohlhabenden durch mehrere Steuerreformen begünstigte und andererseits den sozial Benachteiligten, (kranken) Versicherten und Behinderten durch die Hartz-Gesetze sowie die Renten- und Gesundheitsreformen zusätzliche Kosten auferlegte, gab es massive Proteste der Betroffenen. Erinnert sei nur an drei Großkundgebungen, die am 3. April 2004, einem Aktionstag der europäischen Gewerkschaften gegen Sozialabbau, mit ca. 500.000 Menschen in Berlin, Köln und Stuttgart stattfanden, sowie die zahlreichen Montagsdemonstrationen im Sommer und Herbst 2004, auf denen nicht bloß viele Ostdeutsche gegen Hartz IV zu Felde zogen. Zwar wurden nach den Massenprotesten einige besonders drastische bzw. schikanöse Regelungen des Gesetzes (für bisherige Alhi-Bezieher/innen bestehende Auszahlungslücke im Januar 2005, fehlender Vermögensfreibetrag für bis 14 Jahre alte Kinder) nachträglich korrigiert, sein Kern (Abschaffung der Alhi und Abschiebung der Langzeitarbeitslosen samt ihren Familien in den Fürsorgebereich) blieb jedoch erhalten und sorgte weiterhin für Verunsicherung und Beunruhigung.

Heute kann man mehr denn je von einem „Repräsentationsdefizit“ sprechen, weil sich vor allem viele sozial Benachteiligte, von Arbeitslosigkeit und Armut betroffene oder bedrohte Menschen durch die SPD sowie die anderen etablierten Parteien nicht mehr vertreten fühlen und nicht wissen, wem sie bei Wahlen ihre Stimme geben sollen: „Hier überwiegen nach wie vor wohlfahrtsstaatliche Orientierungen und Erwartungen, aller Reformkasuistik

827 Franz Walter, Abschied von der Toskana. Die SPD in der Ära Schröder, 2. Aufl. Wiesbaden 2005, S. 205

828 Vgl. dazu: Thomas Blanke, Die Auflösung des Arbeitnehmerbegriffs. Von der Bekämpfung zur Förderung von Scheinselbstständigkeit und geringfügiger Beschäftigung, in: Kritische Justiz 1/2003, S. 7 ff.

aus den Parteizentralen und allem medialen Trommelfeuer gegen altmodische Wünsche nach Sicherheit und Gerechtigkeit zum Trotz.⁸²⁹

Durch die Erfolge der NPD bei der sächsischen und der DVU bei der brandenburgischen Landtagswahl am 19. September 2004, welche sie nicht zuletzt dank der Mobilisierung vieler besorgter Ostdeutscher gegen die Arbeitsmarktreformen (ein NPD-Wahlslogan lautete beispielsweise: „Quittung für Hartz IV“) errangen, wurde die Akzeptanzkrise des politischen und Regierungssystems deutlicher sichtbar. Obwohl kein *direkter* Zusammenhang zwischen dem „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates nach den Bauplänen des Neoliberalismus und dem Wiederaufschwung des parteiförmigen Rechtsextremismus bestand, war dieser ohne jenen kaum verständlich. Anders gesagt: Wenn Millionen Menschen fürchten müssen, in Zukunft von einem sozialen Abstieg oder gar „Armut per Gesetz“ (PDS-Wahlplakat) betroffen zu sein, ohne sich dagegen wehren zu können, sind irrationale Reaktionen, Wutausbrüche, Gewalttaten und eine Radikalisierung vorhandener Ressentiments nicht auszuschließen.

Als die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen unmittelbar nach dem Inkrafttreten von Hartz IV im Januar/Februar 2005 zum ersten Mal über 5 Mio. stieg, sprach der zuständige Fachminister Clement von einem rein statistischen Effekt und einer „größeren Ehrlichkeit“ der Arbeitsmarktdaten, die nun auch alle erwerbsfähigen früheren Sozialhilfe- und jetzigen Alg-II-Bezieher/innen erfassten. Der fatale Eindruck, dass die Hartz-Gesetze nicht zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit taugen, ließ sich dadurch aber nicht verwischen, zumal erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger(inne)n die Meldung beim Arbeitsamt immer schon oblag. Zuletzt war die markante 5-Mio.-Grenze übrigens im November 1931 überschritten worden.

In einem Offenen Brief an Gerhard Schröder schlugen die CDU-Vorsitzende Angela Merkel und der damalige CSU-Vorsitzende Edmund Stoiber der Bundesregierung im März 2005 einen „Pakt für Deutschland“ vor. Das unter diesem Namen ins Parlament eingebrachte 10-Punkte-Programm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (BT-Drs. 15/4831) enthielt jedoch nur die altbekannten Positionen der Unionsparteien. Es sah weitere Unternehmenssteuersenkungen, eine nochmalige Lockerung des Kündigungsschutzes, die Ausweitung betrieblicher „Bündnisse für Arbeit“ (gemeint war die Möglichkeit, tarifvertragliche Regelungen zur Entlohnung und zur Arbeitszeit auf der Unternehmensebene zu unterlaufen) sowie die Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 Prozent auf 5 Prozent vor, was mit der Notwendigkeit zur Senkung gesetzlicher Lohnnebenkosten begründet wurde, aber in einer Situation *steigender* Erwerbslosigkeit absurd und nur darauf gerichtet war, die aktive Arbeitsmarktpolitik über Steuern zu finanzieren und ihr damit endgültig den Garaus zu machen.

Schröder lud die Vorsitzenden der beiden Unionsparteien zu einem „Beschäftigungsgipfel“ am 17. März 2005 ins Kanzleramt ein. Zwei Tage früher hielt Bundespräsident Horst Köhler eine Rede vor Unternehmern, in der er weitere Reformen des Sozialstaates verlangte. Unter dem Motto „Vorfahrt für Arbeit“ sollte seiner Meinung nach alles getan werden, was der Erhaltung und Schaffung von Stellen dient. Auf eine optimale Sicherung gegenüber allgemeinen Existenzrisiken und Schutz vor der Gefahr des sozialen Abstiegs müssten die Bürger/innen dagegen verzichten: „Der moderne Sozialstaat schützt vor Not; aber er gaukelt nicht vor, dem Einzelnen den einmal erreichten Lebensstandard garantieren

829 Gerd Mielke, Wahl und Alternative, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2005, S. 14

zu können.⁸³⁰ Gerhard Schröder gab am Morgen vor dem Gipfeltreffen im Bundestag eine Regierungserklärung „Aus Verantwortung für unser Land: Deutschlands Kräfte stärken“ ab, die im Kern enthielt, was der „Beschäftigungsgipfel“ mit Joschka Fischer, Angela Merkel und Edmund Stoiber anschließend zum gemeinsamen Programm von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Union erhob.⁸³¹ Man einigte sich auf eine nochmalige Senkung der Körperschaftsteuer (von 25 auf 19 Prozent), die ebenso wie der Nachlass von Erbschaftsteuer auf das Betriebsvermögen (bis 100 Mio. EUR), wenn das Unternehmen 10 Jahre lang weitergeführt würde, durch das Schließen von Steuerschlupflöchern „aufkommensneutral“ gegenfinanziert werden sollte, Krediterleichterungen für Mittelständler, eine weitere Erleichterung der befristeten Beschäftigung und die Zulassung von Kettenverträgen (Aufhebung des Verbots der Vorbeschäftigung bei gleichzeitiger Beschränkung auf 2 Jahre), ein Programm für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen, eine Ausweitung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Alg-II-Bezieher/innen, die Wiederaufnahme der Verhandlungen zur Föderalismusreform und eine baldige Reform der Pflegeversicherung.

Diese muss in Zukunft auch die Pflege von demenziell Erkrankten absichern. Nötig wären außerdem eine Erhöhung und Dynamisierung der Leistungen, um die Kostensteigerungen des letzten Jahrzehnts aufzufangen, sowie eine Beitragsanhebung zum Zwecke der Finanzierung dieser Maßnahmen. Berthold Dietz schlug außerdem vor, die Leistungen der Pflegeversicherung einkommensabhängig zu gestalten: „Damit würde der Widerspruch des Grundsatzes einer solidarischen Pflegeversicherung und der tatsächlichen Entlastungswirkung aufgelöst, zugleich ließe sich darüber ansatzweise die Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach Entlastung von kindererziehenden Beitragszahlenden realisieren. Dass die Gegenfinanzierung eine frühzeitigere und/oder deutlichere Erhöhung des Beitragssatzes als möglicherweise ohnehin beabsichtigt mit sich bringen würde, kann kein Drama, geschweige denn ein Tabu sein.“⁸³² Die organisatorische Trennung von Krankenkassen und Pflegekassen sollte aufgehoben werden, führt sie doch vornehmlich bei der Prävention und Rehabilitation zu „Verschiebebahnhöfen“ bzw. Fehlsteuerungen. „Denn die Rehabilitationsmaßnahmen, die vom Medizinischen Dienst der Krankenversicherung bei der Pflegebegutachtung anstelle von Pflegeleistungen vorgeschlagen werden müssen, fallen in den Zuständigkeitsbereich der Krankenkassen. Den finanziellen Vorteil einer erfolgreichen Rehabilitation haben jedoch die Pflegekassen, die für den entsprechenden Klienten dann keine Pflegeleistungen finanzieren müssen.“⁸³³ Versuchen, an die Stelle der Pflegeversicherung eine steuerbegünstigte kapitalgedeckte Vorsorge treten zu lassen, trat Eberhard Jüttner mit dem Argument entgegen, dadurch vertiefte sich die Kluft zwischen Arm und Reich: „Kapitalgedeckte Systeme sind im Grundsatz teuer, verteilungspolitisch ungerechter und bei aller Betonung der Sicherheit der Anlage immer noch riskant.“⁸³⁴

An dem Tag, als sich Regierungs- und Oppositionsspitze im Bundeskanzleramt trafen, zerschlug sich auch die Hoffnung der SPD, trotz ihrer Niederlage bei der Landtagswahl in Schleswig-Holstein am 20. Februar 2005 aufgrund der Tolerierung durch die zwei Abgeordneten des SSW in Kiel wieder eine rot-grüne Koalition zu bilden. Zwischen der Minis-

830 Horst Köhler, Die Ordnung der Freiheit. Die Bürger beauftragen den Staat, die Spielregeln zu setzen, aber das Spiel machen die Bürger, in: FR v. 16.3.2005

831 Vgl. Gerhard Schröder, Rüstzeug für die Zukunft. Auszüge aus der Regierungserklärung „Aus Verantwortung für unser Land: Deutschlands Kräfte stärken“, in: FR v. 18.3.2005

832 Berthold Dietz, Die Pflegeversicherung, a.a.O., S. 275

833 Christoph Strünck, Pflegeversicherung – Barmherzigkeit mit beschränkter Haftung, a.a.O., S. 68

834 Eberhard Jüttner, Von der Pflegeversicherung zum Bundespflegeleistungsgesetz, a.a.O., S. 98

terpräsidentin Heide Simonis und ihrem Herausforderer Peter Harry Carstensen gab es auch im vierten Wahlgang ein Patt. Der vorher weitgehend unbekannte CDU-Politiker Carstensen wurde am 27. April 2005 zum Ministerpräsidenten einer Großen Koalition gewählt. Dadurch verschob sich das Stimmenverhältnis im Bundesrat weiter zugunsten seiner Partei.

Ein noch größeres Fiasko, das einem politischen Erdbeben glich, erlebten SPD und Bündnisgrüne bei der nordrhein-westfälischen Landtagswahl am 22. Mai 2005. Franz Müntefering hatte auf dem dritten Forum seiner Partei zur Diskussion über ein neues Grundsatzprogramm am 13. April 2005 mit Kritik am „Handeln von bestimmten Finanz-Unternehmen“ und seinem Hinweis auf die „international wachsende Macht des Kapitals“ viel Aufsehen erregt.⁸³⁵ Danach versuchte der SPD-Vorsitzende, die im größten Bundesland drohende Wahlniederlage durch Klagen über ausländische Finanzinvestoren, die wie „Heuschreckenschwärme“ über deutsche Unternehmen herfielen, einzudämmen. Dass die rot-grüne Koalition durch die bei Veräußerungsgewinnen gewährte Steuerfreiheit und das *Investmentmodernisierungsgesetz* vom 15. Dezember 2003, welches erstmals Hedgefonds auch in der Bundesrepublik zuließ, die nunmehr kritisierten Handlungsmöglichkeiten solcher Spekulanten erweitert bzw. erst geschaffen hatte, erhöhte die Glaubwürdigkeit der wochenlang Schlagzeilen machenden „Kapitalistenschelte“ ebenso wenig wie die Tatsache, dass Müntefering weder Kapitalismuskritik (im Sinne der Analyse struktureller Zusammenhänge und Herrschaftsmechanismen) übte noch daraus Konsequenzen für die Partei- bzw. Regierungspolitik zog.

Durch die Niederlage bei der nordrhein-westfälischen Landtagswahl verlor die Berliner Regierung mit der letzten rot-grünen Koalition in einem Bundesland überhaupt ihren bis dahin wichtigsten Rückhalt, während die CDU/CSU-geführten Landesregierungen im Bundesrat fast über eine Zweidrittelmehrheit verfügten, was Müntefering und Schröder noch am Wahlabend veranlasste, auf ein Vorziehen der im September 2006 regulär anstehenden Bundestagswahl zu dringen. Dieter Wiefelspütz, innenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, begründete den Versuch, durch eine (bewusst herbeigeführte) Niederlage des Kanzlers bei der Abstimmung über die Vertrauensfrage nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG am 1. Juli 2005 eine Auflösung und vorzeitige Neuwahl des Parlaments zu erreichen, folgendermaßen: „Durchgreifende Reformpolitik im Sinne des Bundeskanzlers und des SPD-Vorsitzenden ist seit den Wahlniederlagen von Rot-Grün in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen kaum noch möglich. Deshalb ist eine kraftvolle Erneuerung des Mandats für Reformpolitik durch das Volk von entscheidender Bedeutung.“⁸³⁶

Ob die hauptsächlich von (ehemaligen) SPD-Mitgliedern aus dem Gewerkschaftsbereich gegründete Wahlalternative „Arbeit und soziale Gerechtigkeit“ (ASG), die sich am 22. Januar 2005 in Göttingen zur Partei gleichen Namens formierte, aber nach einem verlorenen Gerichtsprozess in „Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit“ (WASG) umbenannt werden musste, bei der nächsten Bundestagswahl nennenswerten Erfolg gehabt hätte, war nach ihrem eher mäßigen Abschneiden mit 2,2 Prozent bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005 fraglich.⁸³⁷ Ihr fehlten sowohl eine bundesweite

835 Siehe Rede des SPD-Parteivorsitzenden Franz Müntefering auf dem 3. Programmforum der SPD „Demokratie. Teilhabe, Zukunftschancen, Gerechtigkeit“ am 13. April 2005, Willy-Brandt-Haus, Berlin (Mitteilung an die Presse), S. 5

836 Dieter Wiefelspütz, Das Volk soll entscheiden. Für die Fortsetzung der aktuellen Reformpolitik ist eine kraftvolle Erneuerung des Mandats nötig, in: FR v. 28.5.2005

837 Vgl. dazu: Gerd Mielke, Wähler im Wartestand. Entstehungs- und Erfolgchancen einer neuen Linkspartei, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2/2004, S. 6 ff.; Franz Walter/Tim Spier, Viel Lärm um

Präsenz als auch eine prominente Führungsfigur wie Oskar Lafontaine, der lange zögerte, ob er sich ihr anschließen sollte. Erst am Tag nach der NRW-Wahl erklärte Lafontaine seinen SPD-Austritt und sich unter der Voraussetzung bereit anzutreten, dass PDS und WASG gemeinsam den Versuch wagten, eine linke Alternative zu gründen. Mit Oskar Lafontaine im Westen und Gregor Gysi im Osten hatte „Die Linkspartei. PDS“, wie Letztere sich jetzt nannte, zwei überall bekannte Spitzenkandidaten.

Am 1. Juli 2005 ließ sich Gerhard Schröder im Bundestag trotz der ungebrochenen Mehrheit für seine Politik das Misstrauen aussprechen. In einer Rede begründete er dies mit der Notwendigkeit, die volle Handlungsfähigkeit seiner Regierung im parlamentarischen Raum zurückzugewinnen und die Fortsetzung bzw. Weiterentwicklung seiner *Agenda 2010* durch Wahlen zu legitimieren. Schröder rechtfertigte noch einmal jene Reformen, mit denen man „gegen massive Widerstände von Interessengruppen“ (gemeint waren offenbar die Gewerkschaften) wichtige Gesellschaftsbereiche – Gesundheitsversorgung, Rentenpolitik und Arbeitsmarkt – in ihren Strukturen erneuert habe: „Diese Reformen sind notwendig, um unseren Sozialstaat auch in Zukunft zu erhalten und unsere Wirtschaft auf die Herausforderungen der Globalisierung und des Alterwerdens unserer Gesellschaft einzustellen.“⁸³⁸ Knapp eine Woche danach bot Peter Hartz wegen des Skandals um „Lustreisen“ für Betriebsräte übrigens seinen Rücktritt als Personalvorstand und Arbeitsdirektor des größten europäischen Automobilkonzerns an.

Horst Köhler nutzte die ihm von der Verfassung gewährte Frist, löste den Bundestag erst 3 Wochen später auf und setzte die Neuwahl wie vermutet für den 18. September an. In seiner Fernsehansprache am 21. Juli 2005 verdichtete Köhler die beiden Großen Erzählungen unserer Zeit, den demografischen Wandel und die Globalisierung, sehr viel stärker als Schröder zu einer Bedrohung von fast apokalyptischer Qualität, die außergewöhnliche Maßnahmen rechtfertigen musste, als er mit einem an das Ende von Weimar und die Erklärungen des damaligen Staatsoberhauptes von Hindenburg zur Reichstagsauflösung erinnernden Pathos sagte: „Unser Land steht vor gewaltigen Aufgaben. Unsere Zukunft und die unserer Kinder stehen auf dem Spiel. Millionen von Menschen sind arbeitslos, viele seit Jahren. Die Haushalte des Bundes und der Länder sind in einer nie da gewesenen, kritischen Lage. Die bestehende föderale Ordnung ist überholt. Wir haben zu wenig Kinder, und wir werden immer älter. Und wir müssen uns im weltweiten, scharfen Wettbewerb behaupten.“⁸³⁹

Wegen der kurzen Zeit, die noch zur Verfügung stand, hatte der Bundestagswahlkampf praktisch schon begonnen. In den Wahlprogrammen widersprachen SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihrer eigenen Regierungspraxis, indem sie beispielsweise den zuvor mehrfach gesenkten Spitzensteuersatz (zumindest für Großverdiener) wieder zu erhöhen versprachen. Auch CDU/CSU und FDP gerieten durch die neue Linkspartei, der Meinungsumfragen gute Wahlchancen einräumten, unter stärkeren Erfolgsdruck.

nichts? – Zu den Erfolgsaussichten einer neuen Linkspartei, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/2004, S. 328 ff.

838 Der Wandel verlangt einen langen Atem. Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag zur Begründung der Vertrauensfrage, in: FR v. 2.7.2005

839 „Unsere Zukunft steht auf dem Spiel“. Ansprache von Bundespräsident Horst Köhler zur Bundestagsauflösung vom 21. Juli 2005 in Berlin, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/2005, S. 1149

6 Die zweite Koalition von CDU, CSU und SPD: Sozialpolitik paradox – großzügig und kleinkariert

Bei der Bundestagswahl am 18. September 2005 erreichten CDU und CSU mit 35,2 Prozent der Zweitstimmen zusammen nur rund 1 Prozent mehr als die SPD, während die FDP aufgrund einer Zweitstimmenkampagne zulasten der Union mit 9,8 Prozent, aber auch die Linkspartei.PDS mit 8,7 Prozent relativ gut abschnitten. Hingegen bekamen die Bündnisgrünen nur 6,8 Prozent der Zweitstimmen. Sucht man es zu interpretieren, erweist sich das Wahlergebnis als widersprüchlich: Weder vermochten die bisherigen Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihre absolute Mehrheit der Mandate zu behaupten, noch errangen die in einem Lagerwahlkampf als Herausforderer angetretenen CDU/CSU und FDP eine solche. Vielmehr verhinderte die neue Linksfraktion im Bundestag durch ihre Existenz, dass es für eines der beiden Lager zur Stimmenmajorität reichte, ohne dass sie fähig war, einen (sozial)politischen Kurswechsel zu bewirken.

Das schlechte Wahlergebnis der Union mit Angela Merkel als Kanzlerkandidatin wurde von den meisten Kommentator(inn)en auf Programmdefizite im Sozialen zurückgeführt. Vor allem die kontroverse Debatte um den INSM-Botschafter Paul Kirchhof als herausgehobenes Mitglied von Merkels „Kompetenzteam“ und sein relativ einfaches, jedoch sozial unausgewogenes und ungerechtes Steuermodell mit dem Einheitssteuersatz von 25 Prozent hatte den Unionsparteien offenbar schwer geschadet. Umgekehrt war die SPD in der Wählergunst nur deshalb nicht – wie allgemein erwartet – eingebrochen, weil Gerhard Schröder im Wahlkampf die „Seele“ der Partei angesprochen, sich wieder stärker am traditionellen Programm der Sozialdemokratie orientiert und Kirchhof wie dessen prominente Fürsprecherin mehrfach der Förderung „sozialer Kälte“ im Land bezichtigt hatte. Gleichwohl ging die Strategie der SPD-Führung, durch eine vorzeitige Neuwahl des Bundestages die Bildung einer schlagkräftigen Linkspartei zu verhindern, nicht auf.⁸⁴⁰ Ganz im Gegenteil hatte die dadurch entstandene Zeitnot den Zwang für PDS und WASG enorm verstärkt, ihrer unterschiedlichen Herkunft geschuldete Mentalitätsunterschiede hintanzustellen, sich auf ein gemeinsames Wahlprogramm zu einigen und nach außen geschlossen aufzutreten. Auch bei den folgenden Kommunal- und Landtagswahlen feierte die am 16. Juni 2007 durch Fusion von Linkspartei.PDS und WASG entstandene LINKE größere Erfolge, was alle übrigen Parteien mit Ausnahme der FDP zwang, ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Grundpositionen zu modifizieren, um die Gefahr weiterer Stimmenverluste zu minimieren. Insbesondere die SPD sah sich genötigt, ihre (frühere) Regierungspolitik selbstkritisch zu reflektieren und ihr soziales Profil zu schärfen, wengleich die meisten Versuche einer Distanzierung gegenüber der „Ära Schröder“ nur symbolischer Art waren, wie Christoph Egle feststellt.⁸⁴¹

840 Vgl. Reimut Zohlnhöfer/Christoph Egle, Der Episode zweiter Teil – ein Überblick über die 15. Legislaturperiode, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden 2007, S. 22

841 Vgl. Christoph Egle, Im Schatten der Linkspartei. Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs während der 16. Legislaturperiode, in: ders./Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009, Wiesbaden 2010, S. 105

6.1 Entstehungsgeschichte, Hauptrepräsentanten und Grundpositionen der zweiten Großen Koalition

Aufgrund des Wahlergebnisses existierten vier mögliche Varianten zur Schaffung einer regierungsfähigen Mehrheit zwischen den im 16. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Da war anfangs häufig von einer „Ampel-Koalition“ (SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen) oder einer „Schwarzen Ampel“ („Schwampel“) bzw. einer „Jamaika-Koalition“ (CDU/CSU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen) die Rede, obwohl vor allem CSU und Bündnisgrüne schwerwiegende Bedenken dagegen äußerten. So gut wie nie sprach man jedoch von einer Konstellation, die zumindest rein rechnerisch gleichfalls in Betracht kam: SPD, LINKE und Bündnisgrüne hätten bei Überwindung ihrer politisch-inhaltlichen Differenzen und persönlicher Ressentiments (hauptsächlich vieler Sozialdemokraten gegenüber dem „fahnenflüchtigen“ Oskar Lafontaine, nach seinem Wiedereinzug ins Parlament neben Gregor Gysi zum gleichberechtigten Vorsitzenden der Linksfraktion avanciert) die Chance gehabt, eine Regierungsmehrheit zu bilden. Dass diese Option von der SPD-Führung bei den Sondierungsgesprächen mit der Union, die rechtsaußen über kein entsprechendes Pendant als Druckmittel verfügte, nicht einmal aus taktischen Erwägungen ins Spiel gebracht wurde, zeigte deutlich, wie sehr sich die Partei unter Gerhard Schröder verändert hatte.

Mittlerweile dominierte zielloser Pragmatismus, war die Gegnerschaft zum „bürgerlichen Lager“ kaum mehr prinzipieller Natur, und ihre politische Gestaltungskraft hatte die SPD weitgehend verloren. Sinnvoll wäre daher eine politische, programmatische und personelle Regeneration in der Opposition gewesen. Rudolf Walther beispielsweise riet der Partei, sich zur „Selbstreflexion für einen sozialdemokratischen Neubeginn“ genügend Zeit zu nehmen und nicht gleich wieder in Ministersessel zu steigen: „Wer regieren muss, das zeigen die sieben Jahre der rot-grünen Improvisationen, hat keine Zeit zum Nachdenken, sondern exekutiert Sachzwänge, treibt symbolische Politik oder delegiert das Nachdenken an externe Expertenklüngel, die dem parlamentarischen System den Garaus machen und die Parteien zu Marionetten herabstufen.“⁸⁴²

Zunächst versuchte Gerhard Schröder die Öffentlichkeit in manchmal gespenstisch anmutenden Erklärungen davon zu überzeugen, dass es keine Mehrheit für seine Ablösung gebe. Bald hieß es jedoch in seiner Partei, CDU/CSU und SPD sollten beide auf ihre jeweiligen Spitzenkandidaten verzichten; Schröder wolle seiner Partei nicht im Wege stehen, eine Regierung mit der Union zu bilden; dafür müsse diese jedoch eine andere Person für die höchste Position im Kabinett als seine direkte Widersacherin im Wahlkampf benennen. Als sich CDU, CSU und SPD nach wochenlangem Tauziehen darauf verständigten, gemeinsam Verantwortung in einer Bundesregierung zu übernehmen, die paritätisch zusammengesetzt sein sollte, und Angela Merkel zur ersten deutschen Kanzlerin zu wählen, vollzogen sie nur offiziell nach, was informell aufgrund der ungleichen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und -rat sowie der Kooperation im Vermittlungsausschuss bereits seit Jahren funktionierte: „Die gemeinsame Schnittmenge zwischen den Programmen aller (etablierten, *Ch.B.*) Parteien ist so groß geworden, dass das Land faktisch schon vor dem November 2005 von einer großen Koalition regiert wurde.“⁸⁴³

842 Rudolf Walther, *Ohne Tradition keine politische Zukunft. Die drei strategischen Optionen der SPD*, in: NG/FH 9/2005, S. 27

843 Hans Mundorf, *Nur noch Markt, das ist zu wenig. Mit einem Vorwort von Jürgen Peters*, Hamburg 2006, S. 195

Wer geglaubt hatte, die SPD werde sich nach der „Ära Schröder“ von dessen Kurs einer Zerstörung des bisherigen Sozialstaates lösen, sich dieser politisch-ideologischen Erblast entledigen und mit ihrer Degeneration zur bloßen „Kanzlerpartei“ abrechnen, sah sich getäuscht. Vielmehr trat Ottmar Schreiner weiterhin als einziger prominenter Kritiker der sozialdemokratischen Regierungspolitik auf Bundesebene hervor, was er überzeugend mit seinem Gerechtigkeitsverständnis begründete.⁸⁴⁴ Henning Scherf, früher Bürgermeister und Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen (sowie in dieser Eigenschaft auch zeitweilig Vorsitzender des Vermittlungsausschusses zwischen Bundestag und -rat), übte als einziger Sozialdemokrat in einem Minister- bzw. Ministerpräsidentenamt glaubwürdig Selbstkritik und distanzierte sich wenigstens nachträglich von der „neoliberalen Modernisierungspolitik“ seiner Partei: „Auch ich war im Sog der neoliberalen Reformpolitik. (...) Wir haben den Neoliberalen geglaubt, und sie haben uns Jahrzehnte lang verladen mit ihren Ankündigungen über den Segen spekulationsgetriebenen Wachstums.“⁸⁴⁵ Statt die angesichts solcher Erkenntnis nötige Vergangenheitsbewältigung zu leisten, zelebrierte der Karlsruher Parteitag vom 14. bis 16. November 2005 eine peinliche Abschieds- bzw. Nostalgie-show um und mit Gerhard Schröder. Dessen engste Vertraute in Partei- und Regierungskreisen machten denn auch weiterhin Karriere. So avancierte Frank-Walter Steinmeier, sein früherer Kanzleramtschef und eigentlicher Architekt der *Agenda 2010*, kurz darauf zum Außen- und der als nordrhein-westfälischer Ministerpräsident kläglich gescheiterte Peer Steinbrück zum Finanzminister der zweiten Großen Koalition auf Bundesebene.

Unmittelbar nach Angela Merkels Wahl zu seiner Nachfolgerin am 22. November 2005, die er als stimmberechtigter Abgeordneter noch mit vollzogen hatte, schied Schröder aus dem Bundestag aus. Ohne die geringste Schamfrist einzuhalten, wechselte er auf mehrere lukrative Posten in der Privatwirtschaft: Schröder wurde Berater des Schweizer Verlagshauses Ringier, übernahm den Aufsichtsratsvorsitz im deutsch-russischen Betreiberkonsortium der geplanten Ostsee-Gaspipeline (ein Projekt, für das seine Regierung kurz vor ihrem Abtritt delikaterweise noch eine Bundesbürgschaft in Milliardenhöhe bewilligt hatte), ließ sich in den Europäischen Beirat der Investmentbank Rothschild berufen und heuerte bei der Redner-Agentur Walker an. Dadurch festigte Schröder nicht nur sein Negativimage als Karrierist, stillloser Aufsteiger und reiner „Absahner“, welches dem „Brioni-Kanzler“ schon zu Beginn seiner ersten Amtszeit angehaftet hatte, sondern bestätigte auch die wachsenden Vorbehalte vieler Bürger/innen gegenüber der politischen Klasse, die sie für korrupt und skrupellos halten.⁸⁴⁶ Ein paar Wochen nach dem Regierungswechsel galt Schröder, dessen Wirtschafts- und Sozialpolitik die SPD im Bund und in fast allen Ländern auf Niedrigstwahlergebnisse zurückgeworfen hatte, wie man sie nur aus den 1950er- und 1960er-Jahren kannte, auch manchen führenden Mitgliedern seiner Partei als persönlich diskreditiert. Umso verwunderlicher war, dass ihn prominente Gewerkschaftsfunktionäre im August 2006 als Schlichter in einem Tarifkonflikt mit der Deutschen Bahn nominierten.

CDU, CSU und SPD fehlte ein gemeinsames Projekt, das als politischer Kitt zwischen den Koalitionspartnerinnen hätte fungieren können, was vor allem gegen Schluss der schwarz-roten Regierungszeit dazu beitrug, dass sich häufig die eine Fraktion oder Partei

844 Vgl. Ottmar Schreiner, *Die Gerechtigkeitslücke. Wie die Politik die Gesellschaft spaltet*, Berlin 2008

845 Henning Scherf, *Gemeinsam statt einsam. Meine Erfahrung für die Zukunft*, Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2009, S. 22 f.

846 Vgl. dazu: Jürgen Roth, *Der Deutschland-Clan. Das skrupellose Netzwerk aus Politikern, Top-Managern und Justiz*, Frankfurt am Main 2006

auf Kosten der anderen zu profilieren suchte – in der Hoffnung, bei günstigeren Mehrheitsverhältnissen nach der kommenden Bundestagswahl die eigene Position unverwässert durchsetzen zu können.⁸⁴⁷ Wenn es überhaupt jene „expansive Komponente“ der Sozialpolitik gab, von der Manfred G. Schmidt spricht, sollten die entsprechenden Maßnahmen offenbar als Mittel gegen die Forderungen der erstarkenden Linkspartei auf diesem Politikfeld wirken.⁸⁴⁸ Dass die Vorschusslorbeeren, mit denen man Angela Merkel bei ihrem Amtsantritt als Bundeskanzlerin und nach ihren ersten öffentlichen Auftritten vor allem auf diplomatischem Parkett bedachte, schnell welkten und die Große Koalition ihren Rückhalt bei einer überwiegenden Bevölkerungsmehrheit geradezu im Rekordtempo verlor, dürfte nicht zuletzt daran gelegen haben, dass sie den rot-grünen Reformkurs im Sozialbereich teilweise noch verschärfte und die Umverteilung von unten nach oben fortsetzte. Das gilt nicht bloß für die Steuerpolitik, sondern auch für andere Politikfelder wie die Familienpolitik. Erst ein geschickt nach außen kommuniziertes Krisenmanagement in der globalen Finanz- und Weltwirtschaftskrise 2008/09 verschaffte der Großen Koalition wieder ihre frühere Akzeptanz.

Von einer „Sozialdemokratisierung“ der Union, über die selbst in Fachkreisen gern fabuliert wird,⁸⁴⁹ konnte jedenfalls gar keine Rede sein. Vielmehr hatte sich die SPD während der „Ära Schröder“ dem neoliberalen Mainstream so weit angepasst, dass sich beide „Volksparteien“ auf sozialpolitischem Gebiet substanziell kaum noch voneinander unterschieden, was Meinungsverschiedenheiten, inhaltliche Kontroversen und scharfe Konflikte natürlich keineswegs ausschloss. Über die gesamte Legislaturperiode betrachtet, fanden die für den Wohlfahrtsstaat maßgeblichen Auseinandersetzungen jedoch weniger zwischen CDU, CSU und SPD als innerhalb Letzterer statt.

Die politische, programmatische und personelle Krise der Sozialdemokratie manifestierte sich nicht zuletzt in einem raschen Verschleiß ihrer Parteivorsitzenden. Während die Koalitionsverhandlungen mit der Union das entscheidende Stadium erreichten, trat Franz Müntefering, der Oskar Lafontaine wegen dessen nach seiner Meinung überstürzten Abgangs immer heftig kritisiert hatte, selbst aus einem viel nichtigeren Anlass zurück. Nur weil sich der SPD-Vorstand in geheimer Abstimmung mit klarer Mehrheit für die Parteilinke Andrea Nahles und gegen Münteferings eigenen Favoriten, seinen früheren Büroleiter und damaligen Bundesgeschäftsführer Karl-Josef („Kajo“) Wasserhövel, als Kandidatin für die nach Klaus-Uwe Benneters Verzicht neu zu besetzende Position eines Generalsekretärs bzw. einer Generalsekretärin entschieden hatte, warf der von Parteifreunden kurz „Mün-te“ genannte Mann an der Spitze am 31. Oktober 2005 sein Amt nach Rücksprache mit Gerhard Schröder hin und erwog offenbar sogar, nicht – wie geplant – als Vizekanzler in die nächste Bundesregierung einzutreten. Obwohl die SPD mit dem brandenburgischen Ministerpräsidenten Matthias Platzeck umgehend einen Nachfolger für Müntefering nominierte, nutzte der damalige CSU-Vorsitzende Edmund Stoiber die Gelegenheit, um seinen widerwillig gefassten Entschluss zur Übernahme des um den Technologiebereich erweiterten Wirtschaftsressorts auf Bundesebene zu revidieren und stattdessen als Ministerpräsident in

847 Vgl. Reimut Zohlnhöfer, „Koalition der neuen Möglichkeiten“ oder Interregnum auf dem Weg zu passenden Mehrheiten? – Eine Bilanz der Politik der Großen Koalition unter Angela Merkel, 2005-2009, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 2/2009, S. 213

848 Siehe Manfred G. Schmidt, *Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009)*, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition*, a.a.O., S. 305

849 Dies gilt z.B. für Manfred G. Schmidt. Vgl. ebd., S. 307

München zu bleiben, wo er seither allerdings ziemlich glücklos agierte und auch bloß noch bis zum 30. September 2007 amtierte.

Platzek, der auf dem Karlsruher Parteitag am 15. November 2005 bei seiner Wahl zum SPD-Vorsitzenden mit 99,4 Prozent ein Rekordergebnis erzielt hatte, führte die sozialdemokratische Programmdebatte fort, trug aber wenig zu ihrer Entwicklung bei, ließ klare politische Konturen vermissen und amtierte gleichfalls ohne Fortüne. Nach einem Hörsturz trat er bereits am 10. April 2006 zurück, blieb aber Ministerpräsident in Potsdam und ließ sich wenig später auch wieder zum brandenburgischen SPD-Landesvorsitzenden wählen. Am Tag seines spektakulären Rücktritts, dessen Begründung mit gesundheitlichen Problemen und körperlicher Überbeanspruchung durch die fortgesetzte Ämterhäufung im regionalen Bereich wenig glaubhaft wirkte, erläuterte Platzek im *Spiegel* sein Leitbild des „vorsorgenden Sozialstaates“. Er forderte „mehr öffentliche Investitionen in soziale Dienstleistungen, in Bildung und Wissen, in Innovation und Infrastruktur“, blieb jedoch hinsichtlich der Zielsetzungen wie auch in Bezug auf die Maßnahmen, mit denen sie erreicht werden sollen, äußerst vage: „Der vorsorgende Sozialstaat für das 21. Jahrhundert investiert in die Menschen und ihre Fähigkeiten. Er fördert Beschäftigung, setzt auf Gesundheitsprävention und verhindert Armut. Er gestaltet den demografischen Wandel mit den Betroffenen, und er erkennt die existentielle Bedeutung von Bildung für die einzelnen Menschen wie auch für die Zukunft unserer Gesellschaft an. Er ist Partner, nicht Verwalter der Menschen. Er macht Angebote, um ihre Stärken zu entwickeln. Er aktiviert die Menschen, damit sie ihr Leben in eigener Verantwortung gestalten können. Der vorsorgende Sozialstaat ist nicht Wachstumshindernis, sondern wirtschaftliche Produktivkraft; er muss dafür anders, weniger als bislang durch Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden.“⁸⁵⁰

Nach der „Ära Schröder“ orientierte sich die SPD nicht mehr an „New Labour“, sondern eher am skandinavischen Wohlfahrtsmodell, welches aus ihrer Sicht vornehmlich beinhaltet: „Investitionen in Bildung und Betreuung, *flexicurity* am Arbeitsmarkt, Grundsicherung und steuerfinanzierte soziale Sicherungssysteme.“⁸⁵¹ Bei dem zuletzt genannten Strukturelement, das immer stärker in den Blickpunkt der Regierungspolitik rückte, handelte es sich jedoch um eine willkürliche, auf das neoliberale Dogma einer Senkung der „Lohnnebenkosten“ bezogene Interpretation, speiste sich die soziale Sicherung im „schwedischen Volksheim“ doch kaum aus Steuermitteln, sondern überwiegend aus Versicherungsbeiträgen, welche – abgesehen von der Altersvorsorge, wo sich die *Arbeitnehmer/innen* seit einiger Zeit beteiligen mussten – sogar ausschließlich die *Arbeitgeber* entrichteten.⁸⁵²

Kurt Beck, seit 1994 rheinland-pfälzischer Ministerpräsident, bei der Landtagswahl am 26. März 2006 erneut überzeugend bestätigt und durch das gute Abschneiden der dortigen SPD, die 45,6 Prozent der Stimmen errang, in die Lage versetzt, allein und ohne den früheren Koalitionspartner FDP zu regieren, machte aus seinen bundespolitischen Ambitionen kein Hehl. Nach dem Rücktritt von Platzek ernannte ihn die Parteispitze umgehend zu

850 Matthias Platzek, Ein besserer Sozialstaat, in: Der Spiegel v. 10.4.2006, S. 35

851 Stefan Grönebaum, „Innovation statt Gerechtigkeit“ wäre die falsche Dialektik. Replik auf Tobias Dürr und Manfred Güllner (in: NG/FH 7-8/2005), in: NG/FH 9/2005, S. 46 (Hervorh. im Original)

852 Vgl. dazu: Lothar Lissner/Josef Wöss, Umbau statt Abbau. Sozialstaaten im Vergleich: Deutschland, Österreich, Schweden, Frankfurt am Main/Wien 1999; In Rib Baek, Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen. Eine vergleichende Analyse von Großbritannien, Schweden und Deutschland, Wiesbaden 2010; Andreas Oppacher, Deutschland und das Skandinavische Modell. Der Sozialstaat als Wohlstandsmotor, Köln 2010

dessen designiertem Nachfolger. Als solcher präsentierte Beck auf der Veranstaltung „Kraft der Erneuerung. Auf dem Weg zu einem neuen Grundsatzprogramm“ am 24. April 2006 in Berlin programmatische Leitsätze der SPD-Führung, ohne dass er seine Sichtweise präzierte und die Formel des „vorsorgenden Sozialstaates“, neben der „Bürgergesellschaft“ ein zentrales Ziel für die Partei, außer durch den Hinweis auf Rechte und Pflichten der Menschen mit Substanz füllte. Die meiste Aufmerksamkeit erregte denn auch folgender Satz der Beck-Rede: „Wenn wir elementare Ansprüche der Zukunftsfähigkeit nicht aufgeben wollen, können wir diese Aufgaben mit der Steuerlastquote, wie wir sie bisher haben, schlicht und einfach in den kommenden Jahrzehnten nicht erfüllen.“⁸⁵³

Am 14. Mai 2006 wurde Beck auf einem Außerordentlichen Bundesparteitag in Berlin mit einem ähnlich hohen Ja-Stimmen-Anteil, wie ihn seinerzeit Matthias Platzeck erreicht hatte, zu dessen Nachfolger als SPD-Vorsitzender gewählt. Außerdem fassten die Delegierten einen Beschluss „Kraft der Erneuerung: Wir sichern Deutschlands Zukunft“, in dem es hieß: „Wir wollen unseren Sozialstaat als vorsorgenden Sozialstaat finanziell sichern und in seiner Wirksamkeit verbessern. Die SPD ist und bleibt die Partei der sozialen Gerechtigkeit.“⁸⁵⁴ Nach den vielen Veränderungen, die man den Menschen in Deutschland zugemutet habe, müsse deutlich bleiben, dass es gerecht zugehe: „Starke Schultern müssen mehr tragen als schwache.“⁸⁵⁵

Kurt Beck trat energischer als sein Vorgänger auf, ohne den autoritären Führungsstil von Gerhard Schröder zu kopieren, inhaltlich war es von Matthias Platzeck zu ihm aber kein weiter Weg. Während sich Beck deutlich von der Linkspartei.PDS absetzte und im Unterschied zu Klaus Wowereit, dem am 17. September 2006 bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus ebenfalls klar bestätigten Regierenden Bürgermeister, auch perspektivisch eine Koalition mit dieser ausschloss, hegte er Sympathien für ein sozial-liberales Bündnis. Vielleicht griff Beck deshalb die von seinem Landsmann Helmut Kohl bei der Regierungsübernahme im Oktober 1982 gewählte Parole „Leistung muss sich wieder lohnen!“ auf, als er in der *Welt am Sonntag* vom 20. August 2006 die Befürchtung äußerte, dass der Leistungsgedanke durch aktuelle Entwicklungsprozesse der Finanzmärkte und der Arbeitswelt untergraben werde: „Die politisch wichtige Frage ist, wie lange eine Gesellschaft europäischer Tradition es ohne Schaden aushält, wenn ein Kernversprechen der sozialen Marktwirtschaft, Sicherheit und Aufstieg durch Arbeitsleistung zu bieten, immer wieder gebrochen wird.“⁸⁵⁶ Als programmatisches Ziel nannte Beck den „vorsorgenden Sozialstaat“ in einer „sozial gerechten Leistungsgesellschaft“, die kein neues, sondern das traditionelle Leitbild der SPD sei. Fragen der Leistungsgerechtigkeit werfe die Finanzierung der sozialen Sicherheit in Deutschland dadurch auf, dass sich immer mehr Beschäftigungsverhältnisse dem Solidarprinzip entzögen. Nur aus sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen würden Beiträge in die Versicherungskassen geleistet, und längst müssten beträchtliche Summen aus Steuern zugeschossen werden: „Abhängig Beschäftigte zahlen heute zweimal: als Steuerpflichtige und als Beitragszahler. Das vergrößert nicht nur den

853 Kurt Beck, Rede des designierten Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands auf der Veranstaltung „Kraft der Erneuerung. Auf dem Weg zu einem neuen Grundsatzprogramm“ am 24. April 2006 im Berliner Congress Center, S. 10 (http://www.spd.de/servlet/PB/show/1669299/240406_rede_beck_programmdebatte.pdf; 27.4.2006)

854 Kraft der Erneuerung: Wir sichern Deutschlands Zukunft. Beschluss des Bundesparteitages vom 14. Mai 2006 in Berlin, S. 1 (http://www.spd.de/servlet/PB/show/1674163/140506_Beschluss-BPT.pdf; 16.5.2006)

855 Ebd.

856 Kurt Beck, Leistung muss sich wieder lohnen, in: *Welt am Sonntag* v. 20.8.2006

Abstand zwischen Brutto- und Nettolohn, es erhöht mit den Arbeitskosten auch das Arbeitsplatzrisiko. Deshalb ist ein Wechsel erforderlich, der Lohnnebenkosten senkt und die sozialen Sicherungssysteme stärker durch Steuern finanziert.⁸⁵⁷ Die zur Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts unseres Gemeinwesens nötigen Aufwendungen dürften nicht nur einer Gruppe aufgebürdet, vielmehr müssten die dadurch entstehenden Kosten von allen nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten getragen werden.

Kurz darauf verlangte Beck im *stern* eine stärkere Hinwendung der Sozialdemokraten zu den von Gerhard Schröder zunächst als „Neue Mitte“ bezeichneten Bevölkerungsschichten: „Die SPD soll wieder Hoffnungsträger für viele Menschen werden – nicht nur für diejenigen, die Unterstützung brauchen, sondern für alle, die an einer gerechten, forschungsorientierten und technologiefreundlichen Gesellschaft interessiert sind.“⁸⁵⁸ Was wie ein Versuch der Öffnung und Verbreiterung des eigenen Wählerpotenzials klang, bedeutete im Grunde, dass die SPD ihren Anspruch, eine „Volkspartei“ zu sein, fallen und die von den Sozialreformen gebeutelte Unterschicht, die Beck nur noch in einem Nebensatz erwähnte, kampfflos der Linkspartei.PDS überließ. So erklärte Beck, dass es nicht machbar sei, einen allgemeinen Mindestlohn gesetzlich festzulegen, obwohl Vizekanzler Müntefering lange entsprechende Hoffnungen geweckt hatte, sei es, um den Gewerkschaften, die darüber zunächst uneins waren, ein „Versöhnungsangebot“ zu machen oder um sie auseinanderzudividieren. Gleichheit als ursprüngliches Ziel der SPD gab Beck praktisch auf: „Mir geht es um soziale Gerechtigkeit. Es muss Verteilungsgerechtigkeit geben, aber sie ist nicht der Maßstab aller Dinge. Chancengerechtigkeit ist mindestens genauso wichtig.“⁸⁵⁹

Hier knüpfte Beck an die Ideen von Peer Steinbrück, seinem Stellvertreter im Parteivorsitz, an. In einer Grundsatzrede beim Neujahrsempfang der Industrie- und Handelskammer Frankfurt/Main am 10. Januar 2006 hatte der neue Bundesfinanzminister die „Chancengerechtigkeit“ statt der Ergebnisgleichheit zum Grundprinzip eines modernen, die Bürger „aktivierenden“ und ihre „übertriebene Anspruchshaltung“ bekämpfenden Sozialstaates erklärt. Dessen alleiniges Ziel könne es, sagte Steinbrück weiter, nicht sein, „jeden Einzelnen gegen alle Unwägbarkeiten des Marktes zu schützen. Das erste Ziel muss mehr denn je werden, den Einzelnen zur Teilnahme und Teilhabe auf den Märkten zu befähigen. Die Schlüssel dazu sind Bildung und Qualifizierung in ihrer ganzen Palette.“⁸⁶⁰

Wolfgang Clement, der wie andere Hauptprotagonisten der *Agenda 2010* sofort nach seinem Ausscheiden als Regierungsmitglied mehrere Spitzenämter in der Wirtschaft (Aufsichtsratsmandate bei RWE Power, der Dussmann Verwaltungs-AG und M. DuMont Schauberg) übernommen hatte,⁸⁶¹ warb für ein „neues Godesberg“ sowie eine Koalition seiner Partei mit der FDP. Außerdem suchte Clement die sozialdemokratische Programmdiskussion durch publizistische Beiträge in seinem Sinne zu beeinflussen. So schrieb er in der *Welt am Sonntag* zum Berliner SPD-Parteitag: „Heute geht es um den Abschied vom

857 Ebd.

858 „35 Prozent plus ein dickes X“. Ab in die Mitte! Politik für die Leistungsträger! SPD-Chef Kurt Beck verkündet im *stern*-Gespräch einen Kurswechsel seiner Partei – und sein Wahlziel für 2009, in: *stern* v. 31.8.2006, S. 60

859 Ebd., S. 58

860 Peer Steinbrück, Reduzierung auf die Kernaufgaben. Rede des Bundesministers der Finanzen beim Neujahrsempfang der Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main am 10. Januar 2006, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2/2006, S. 249

861 Vgl. dazu: Marc Neller, Die Privatisierer. Sie haben Hartz IV und die rabiatesten Reformen des Sozialstaats durchgesetzt. Was ist aus den Machern der Agenda 2010 geworden?, in: *Die Zeit* v. 21.10.2010

Wohlfahrtsstaat und die Hinwendung zum sozialen Bildungsstaat. (...) Der Sozialstaat in seiner bisherigen Ausprägung und Ausstattung trägt nicht mehr, und wir können ihn auch nicht mehr finanzieren. Wir müssen ihn deshalb nicht bloß umbauen, er braucht ein neues Fundament, eine neue Statik.⁸⁶² Unter einem „sozialen Bildungsstaat“ verstand Clement, dass für alle Bürger prinzipiell gleiche Chancen zur beruflichen Qualifikation, zu einer hoch qualifizierten Aus- und Weiterbildung geschaffen werden, damit sie aus eigener Kraft und Kompetenz auf die sich ständig verändernden Anforderungen der Arbeitswelt reagieren können. „Schulische Bildung und berufliche Qualifikation, Wissenschaft und Forschung sind die Motoren des ökonomischen und sozialen Fortschritts. Sie führen in die Wissensgesellschaft des 21. Jahrhunderts. Da müssen wir investieren, statt immer mehr in ein soziales Netz, das um so fadenscheiniger wird, je mehr wir ‚draufsatteln‘.“⁸⁶³

Wenn man den künftigen als „vorsorgenden Sozialstaat“ bezeichnet, schwingt die Abwertung des bisherigen Sozialstaates automatisch mit, wiewohl Wolfgang Schroeder, einer der führenden Protagonisten des besagten Konzepts, darin überhaupt keinen Bruch mit dessen „nachsorgender“ Seite zu erkennen vermag, die sein Fundament bleibe: „Vielmehr geht es darum, vor- und nachsorgende Elemente des Sozialstaates gezielter aufeinander zu beziehen, um einen Legitimation stiftenden Sozialstaat für das 21. Jahrhundert zu entwickeln, der die Bezeichnung ‚sozialdemokratisch‘ verdient.“⁸⁶⁴ Welcher politisch-ideologische Sprengstoff in dem Begriffspaar „vor-“ und „nachsorgend“ steckt, brachte Clement jedenfalls viel unverblümt als die sozialdemokratische Parteispitze zum Ausdruck. Indem sich Clement bemühte, Bildungs- und Rentenpolitik gegeneinander auszuspielen, verwischte er den nach wie vor entscheidenden Interessengegensatz unserer Gesellschaft, nämlich jenen zwischen Kapital und Arbeit. Mit der Forderung nach mehr Umverteilung zwischen Jung und Alt geriet die sich öffnende Schere zwischen Arm und Reich aus dem Blickfeld.

Kurt Beck versuchte als Parteivorsitzender, die SPD durch vorsichtige Korrekturen an der *Agenda*-Politik einerseits zu befrieden und andererseits mit ihrer Regierungspraxis zu versöhnen. Als besonders symbol- und konfliktträchtig erwies sich dabei sein Bemühen, die mit einem Begleitgesetz zu den sog. Hartz-Reformen von 32 auf 18 Monate (für Über-55-Jährige) stark verkürzte Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld unter Hinweis auf die Lebensleistung älterer Leistungsbezieher/innen wieder auszudehnen. Gegen den Widerstand von Bundesarbeitsminister Franz Müntefering setzte Beck auf dem Hamburger SPD-Parteitag vom 26. bis zum 28. Oktober 2007 in einem „Reformen für ein soziales Deutschland“ überschriebenen 9-Punkte-Papier die Forderung durch, das Arbeitslosengeld nach Vollendung des 45. Lebensjahres bei 30 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsdauer in den 5 Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit 15 Monate lang, nach Vollendung des 50. Lebensjahres bei 36 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsdauer in den 5 Jahren vor der Kündigung 18 Monate lang und nach Vollendung des 50. Lebensjahres bei 42 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsdauer in den 5 Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit 24 Monate lang zu zahlen. Folgt man Wolfgang Schroeder, der am 6. November 2009 zum Staatssekretär im brandenburgischen Arbeits-

862 Wolfgang Clement, Ein neues „Godesberg“ für die SPD, in: Welt am Sonntag v. 14.5.2006

863 Ebd.

864 Wolfgang Schroeder, Gerechtigkeit, Emanzipation und Effizienz. Vorsorgender Sozialstaat und sozialdemokratische Gesellschaftspolitik, in: Matthias Platzeck/Peer Steinbrück/Frank-Walter Steinmeier (Hrsg.), Auf der Höhe der Zeit. Soziale Demokratie und Fortschritt im 21. Jahrhundert, Berlin 2007, S. 37

und Sozialministerium avancieren sollte, hat Beck durch seine Initiative nicht bloß die Parteilinie mit dem gesellschaftlichen Gerechtigkeitsgefühl (Anerkennung von Lebensleistung) versöhnt, sondern auch seine Machtposition und Reputation innerhalb der SPD gefestigt, während diese ihren Markenkern als „Schutzmacht der kleinen Leute“ stärkte und wieder zum inhaltlichen Streit zurückfand, ohne dass am Ende ein Machtwort von oben gesprochen wurde.⁸⁶⁵ Der Duisburger Parteienforscher Karl-Rudolf Korte wertete die Initiative hingegen als Teil einer „multifunktionalen“ Machttaktik, mit der Beck die SPD zu einem „neuen Schulterschluss“ mit den Gewerkschaften geführt und die LINKE ihres Alleinstellungsmerkmals als „Anti-Hartz-Partei“ beraubt habe.⁸⁶⁶

Obwohl einflussreiche Unionspolitiker wie Nordrhein-Westfalens damaliger Ministerpräsident Jürgen Rüttgers und Horst Seehofer, seinerzeit Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, zum Teil nach vergleichbaren eigenen Vorstößen das Beck'sche Anliegen im Prinzip unterstützten, trug ihm die Große Koalition mit dem *Siebten Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze* vom 8. April 2008 nur abgeschwächt Rechnung: So erhöhte sich die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Personen im Alter von 50 bis 54 Jahren auf 15 Monate, wenn sie eine Vorversicherungszeit von mindestens 30 Monaten haben. Haben die Arbeitslosen das 55. Lebensjahr vollendet, verlängert sich ihr Höchstanspruch um weitere 3 Monate, wenn sie in den letzten 5 Jahren mindestens 36 Monate lang sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Nur jenen Personen, die das 58. Lebensjahr vollendet haben und in den 5 Jahren vor der Kündigung mindestens 48 Monate lang sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, wird nunmehr 24 Monate lang Arbeitslosengeld gezahlt. Nicht durchsetzen konnten sich CDU und CSU allerdings mit ihrer Forderung, quasi im Gegenzug eine Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld bei Unter-25-Jährigen vorzunehmen. Durch eine „63er-Regelung“, die ebenfalls zwischen den drei Koalitionsparteien umstritten war und letztlich eine Kompromisslösung darstellte, blieb es Bezueher(inne)n von Arbeitslosengeld II erspart, bereits mit 60 Jahren und 18-prozentigen Rentenabschlägen – immerhin erreichen diese jetzt noch 7,2 Prozent und bleiben bis zum Lebensende wirksam – zwangsverrentet zu werden.

Um das „soziale Deutschland“ machte sich Kurt Beck dadurch verdient, dass er der CDU in einem Gastbeitrag für die FAZ vorwarf, von einem „Schrumpfstaat“ zu träumen und dem Neoliberalismus aufzusitzen, den er in diesem Zusammenhang als eine „Ideologie ohne Erdung“ bezeichnete: „Wer sich die Gesellschaft unter Globalisierungsbedingungen nur noch in zunehmender Ungleichheit und wachsender Unsicherheit denken kann, der hat, mit Verlaub, die Segel gestrichen und den Gestaltungsanspruch aufgegeben.“⁸⁶⁷ Zum ersten Mal löste der SPD-Vorsitzende damit eine breite Diskussion über den Begriff „Neoliberalismus“ und die Wirksamkeit marktradikaler Irrlehren in Deutschland aus.

Hessens damaliger Ministerpräsident Roland Koch sprach in seiner Erwiderung abschätzig von einer „Renaissance der Staatsgläubigkeit“ und warf Beck vor, sich politisch bei der Linkspartei anzubiedern.⁸⁶⁸ So versuchte er, die SPD-Spitze in eine für sie selbst äußerst schädliche Verweigerungs- bzw. Abgrenzungsstrategie gegenüber der LINKEN hineinzu-

865 Vgl. Wolfgang Schroeder, Stärkung des „Identitätskern“, in: NG/FH 12/2007, S. 59 f.

866 Vgl. Karl-Rudolf Korte, Linkskonservativ mitfühlend. Kurt Beck als Anwalt der Verunsicherten?, in: ebd., S. 50

867 Kurt Beck, Das soziale Deutschland, in: FAZ v. 11.6.2007

868 Vgl. „Renaissance der Staatsgläubigkeit“. Hessens Ministerpräsident über Neoliberalismus, in: Die Welt v. 12.6.2007

manövrieren. Tatsächlich gab Beck – wie von Koch gewünscht – die Losung aus, in den westlichen Bundesländern grundsätzlich nicht mit dieser Partei zusammenzuarbeiten. Um als Juniorpartnerin der Union ihre Machtambitionen für das „Superwahljahr 2009“ unter Beweis zu stellen, hätte die Sozialdemokratie jedoch durch Schaffung einer neuen, mehrheitsfähigen Bündniskonstellation einen möglichst spektakulären Regierungswechsel auf Landesebene herbeiführen und damit eine bundesweite Wechselstimmung erzeugen müssen.

Die hessische Landtagswahl am 27. Januar 2008 bot dafür eigentlich ideale Rahmenbedingungen: Zur allgemeinen Überraschung gelang es der sozialdemokratischen Spitzenkandidatin Andrea Ypsilanti durch einen sehr engagierten Wahlkampf, in dem sie ihr Projekt einer „Sozialen“ bzw. „Solidarischen Moderne“ vorstellte, allerdings vermutlich aufgrund des von Berlin ausgehenden Drucks eine Koalition mit der LINKEN ebenso ausschloss wie eine Tolerierung durch diese, ihre Partei bis auf wenige Stimmen an die CDU unter Roland Koch heranzuführen. Und das, obgleich Letzterer vor rassistische und anti-kommunistische Ressentiments mobilisierenden Kampagnen („Ypsilanti, Al-Wazir und die Kommunisten stoppen!“ stand auf CDU-Plakaten) nicht zurückschreckte und Wolfgang Clement als Lobbyist eines Betreibers von Atomreaktoren in Hessen kurz vor dem Wahltag mit Blick auf die von Andrea Ypsilanti und ihrem designierten Wirtschaftsminister Hermann Scheer befürwortete „Energiewende“ dazu aufgerufen hatte, seine Stimme nicht der SPD zu geben. Daraufhin wurde gegen ihn ein Parteiordnungsverfahren eingeleitet, das nach Intervention von Franz Müntefering am 24. November 2008 vor der Bundesschiedskommission relativ glimpflich, nämlich mit einer Rüge für den früheren „Superminister“ endete. Dennoch trat Clement am nächsten Tag mit der Begründung, sein Grundrecht auf Meinungsfreiheit werde beschnitten, aus und kündigte an, sich an der Diskussion über einen seiner Meinung nach erforderlichen „klaren Trennungsstrich zur PDS/Linken“ nunmehr als „Sozialdemokrat ohne Parteibuch“ zu beteiligen.

Der neuen Hoffnungsträgerin Andrea Ypsilanti gelang es in zwei Anläufen nicht, sich mit Hilfe der LINKEN, die den Sprung ins Landesparlament mit 5,1 Prozent der Stimmen knapp geschafft hatten, zur Ministerpräsidentin wählen zu lassen und eine von ihnen tolerierte Minderheitsregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu bilden. Denn die SPD-Landtagsabgeordnete Dagmar Metzger und drei weitere Mitglieder der eigenen Fraktion verweigerten ihr die Gefolgschaft.⁸⁶⁹ Zwar brachten SPD, Bündnis 90/Die Grünen und LINKE in zahlreichen Sachfragen parlamentarische Mehrheiten zustande und schafften damit beispielsweise die Studiengebühren in Hessen wieder ab, die Regierung Koch blieb jedoch bis zu einer vorgezogenen Landtagswahl am 18. Januar 2009 geschäftsführend im Amt. Nach einer publizistischen Treibjagd ohne Beispiel, die Ypsilanti des „Wortbruchs“ bezichtigte und ihr „Machtgeilheit“ vorwarf, obwohl es weder eine für sie praktikierbare Handlungsalternative noch eine andere parlamentarische Mehrheitsperspektive gab,⁸⁷⁰ verloren die durch den innerparteilichen Richtungsstreit zusätzlich geschwächten hessischen Sozialdemokrat(inn)en mit Thorsten Schäfer-Gümbel als Spitzenkandidaten 13 Prozentpunkte, während sich die CDU mit Roland Koch behauptete, FDP und Bündnis 90/Die Grünen deutlich an Stimmen zulegten und auch die LINKE ihr Vorjahresergebnis leicht verbessern konnte.

869 Vgl. dazu aus konservativer Sicht: Volker Zastrow, *Die Vier. Eine Intrige*, Berlin 2009

870 Vgl. Hermann Scheer, *Mimikry um Ypsilanti. Ging es in Hessen wirklich um den „Wortbruch“ Andrea Ypsilantis? Oder wurde die Entsorgung eines politischen Projekts betrieben?*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2/2009, S. 28

Das hessische Machtdrama zeigte, dass die SPD-Führung auf die bündnispolitische Gretchenfrage, wie sie es mit der LINKEN halten sollte, keine überzeugende Antwort fand. Statt die Landesverbände der Partei immer schon autonom über ihre Koalitionsoptionen entscheiden zu lassen, revidierte Kurt Beck seine in sich höchst widersprüchliche Position zu einer Kooperation mit der LINKEN, wonach die SPD mit früheren SED-Politikern im Osten durchaus koalieren, sich im Westen aber von politisch unbelasteten Linken nicht einmal tolerieren lassen durfte, erst unter dem Druck der Verhältnisse und ausgerechnet kurz vor der Hamburger Bürgerschaftswahl am 24. Februar 2008 in einem Hintergrundgespräch mit Journalist(inn)en, dessen zentrale Botschaft veröffentlicht wurde. Dadurch erlitt der damalige SPD-Vorsitzende einen weiteren Glaubwürdigkeitsverlust, den an seiner politischen Demontage interessierte Massenmedien wochenlang ausschlachteteten – so erschien der *Spiegel* am 3. März 2008 mit einem Titelbild, das ihn unter der Überschrift „Vorwärts ... und vergessen! Kurt Becks riskanter Griff zur Macht“ zusammen mit Lafontaine, Lenin und Marx zeigt – und seine Gegner innerhalb wie außerhalb der Partei rücksichtslos ausnutzten.⁸⁷¹

Franz Müntefering war am 21. November 2007 aus dem Bundeskabinett ausgeschieden, um seine krebserkrankte Ehefrau pflegen zu können, die am 31. Juli 2008 verstarb, und hatte damit Platz für Olaf Scholz als Arbeits- und Sozialminister und für Außenminister Frank-Walter Steinmeier als Vizekanzler gemacht. Am 3. September 2008 hielt Müntefering im Festsaal des Hofbräukellers vor mehreren hundert Münchner Sozialdemokrat(inn)en eine kämpferische Rede, die bundesweit Aufmerksamkeit erregte und als innerparteiliche Kriegserklärung gegenüber Kurt Beck interpretiert wurde, weil beide SPD-Politiker oft unterschiedliche Meinungen vertreten hatten (z.B. im Hinblick auf die Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere). Tags darauf trafen sich Beck, Steinmeier und Müntefering in einem Bonner Hotel, um die taktische Marschroute der SPD sowie ihre persönliche Rollenverteilung im bevorstehenden Bundestagswahlkampf festzulegen. Dort wurde Müntefering als erprobter Wahlkämpfer von Beck eingebunden, dieser aber in Wirklichkeit das Opfer einer Intrige, denn am 6. September 2008 berichteten *Spiegel*-Journalisten von dem vertraulichen Treffen und behaupteten, Beck habe nur „auf Drängen Steinmeiers“ dessen Kanzlerkandidatur zugestimmt und nicht von sich aus darauf verzichtet, was ihn während einer Klausurtagung der SPD-Führung am 7. September 2008 in der Nähe von Potsdam, auf der er diesen Entschluss öffentlich bekanntgeben wollte, zum Rücktritt vom Parteivorsitz veranlasste.⁸⁷² Steinmeier übernahm diesen kommissarisch, bis Müntefering auf einem Sonderparteitag am 18. Oktober 2008 in Berlin erneut zum SPD-Vorsitzenden gewählt wurde. Galt bis dahin das ungeschriebene Gesetz „They never come back“ für Champions des Boxsports auch in der Parteipolitik, hebelte Müntefering es für die deutsche Sozialdemokratie aus, ohne jedoch in seiner zweiten Amtsperiode noch irgendwelche (Wahl-)Erfolge verbuchen zu können.

Nach seiner Rückkehr ins „schönste Amt außer Papst“ gab Müntefering dem SPD-Theorieorgan *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* ein Interview, das die grobe Fehleinschätzung der politischen Machtverhältnisse, die daraus entspringende Realitätsverweige-

871 Beck wurde zum Opfer eines „medialen Stahlgewitters“, wie sich Hajo Schumacher (Sommer des Misstrauens, in: *Die Welt* v. 8.7.2008) ausdrückte.

872 Vgl. Steinmeier wird Kanzlerkandidat der SPD, in: *Spiegel Online*, 6.9.2008; Führungswechsel in der SPD: Beck sieht sich als Opfer einer Intrige, in: *Spiegel Online*, 7.9.2008; Carsten Volkery, Steinmeier und Müntefering: Die Schröderianer erobern die Partei zurück, in: *Spiegel Online*, 7.9.2008; ergänzend: Peter Dausend/Bernd Ulrich, Mord ohne Mörder. Es war am 7. September am Schwielowsee, als der SPD-Vorsitzende Kurt Beck stürzte – dachte man. Tatsächlich fand das entscheidende Treffen bereits drei Tage vorher in Bonn statt, in: *Die Zeit* v. 23.12.2008

rung und die ideologische Borniertheit der alt-neuen Parteispitze zeigte. Auf die Wahl am 27. September 2009 bezogen erklärte Müntefering: „Schwarz-Gelb wird es im Bund nicht mehr geben.“⁸⁷³ Müntefering räumte zwar ein, dass „Hartz IV“ mittlerweile zu einem Schimpfwort geworden sei, zog daraus aber nicht den naheliegenden Schluss, dass die SPD von der *Agenda 2010* hätte abrücken und eine grundlegende Kurskorrektur ihrer Regierungspolitik vornehmen müssen, wenn bis zur Bundestagswahl eine reformpolitische Aufbruchstimmung entstehen sollte, gab vielmehr sinnlose Durchhalteparolen aus, die entscheidend zum größten Wahldebakel der SPD-Geschichte beitrugen.

6.2 Wohlfahrtsstaat im Zangengriff – mediale Stimmungsmache und erste Weichenstellungen

Während der Sondierungsgespräche und zu Beginn der Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD standen Personalfragen eindeutig im Mittelpunkt. Da man – anders als sonst üblich – zunächst die Verteilung der Ministerämter zu klären versuchte, rückten Sachfragen und die großen Linien eher in den Hintergrund. Gleichzeitig wurde die Bevölkerung auf weitere Opfer eingestimmt und der Sozialstaat von zwei Seiten in die Zange genommen: Auf der *Finanzierungsseite* entdeckten die Verhandlungsführer von Union und SPD, Roland Koch und Peer Steinbrück, das „größte Haushaltsloch aller Zeiten“, dem angeblich nur mit einem „Sparpaket“ in Höhe von 35 bis 70 Mrd. EUR beizukommen war.⁸⁷⁴ Auf der *Leistungsseite* machte der scheidende Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement bei den Langzeitarbeitslosen eine hohe Missbrauchsquote aus, die er mit 20 bis 25 Prozent angab. In einer Zusammenschau zum Teil hanebüchener Geschichten über Leistungsmissbrauch beim Arbeitslosengeld II, die das von Clement geführte Bundesministerium just zu jener Zeit an die Öffentlichkeit lancierte, wurde darauf hingewiesen, dass Biologen bestimmte auf Kosten anderer existierende Lebewesen als „Parasiten“ bezeichnen: „Natürlich ist es völlig unstatthaft, Begriffe aus dem Tierreich auf Menschen zu übertragen. Schließlich ist Sozialbetrug nicht durch die Natur bestimmt, sondern vom Willen des Einzelnen gesteuert.“⁸⁷⁵ Damit wurden zu Unrecht Alg II beziehende Menschen zwar nicht als Schmarotzer beschimpft, aber im Grunde für noch verachtenswerter erklärt. Joachim Rock spricht denn auch von einer „passgenaue(n) Vorlage für die Boulevardmedien“, die offenbar „bewusst hart am Rand der juristischen Anfechtbarkeit formuliert“ sei: „Wer so argumentiert, der will vorsätzlich diffamieren und diskreditieren, der will Stimmung machen und Menschen individuelle Schuld zuweisen.“⁸⁷⁶ Dorothee Fetzer sah in Clements Kampagne den Auftakt für eine bundesweite „Großoffensive der Verfolgungsbetreuung“, wie man in Gewerkschaftskreisen und Arbeitsloseninitiativen die Drangsalierung der Betroffenen mittels

873 Gespräch mit Franz Müntefering: „Die Luft ist voll sozialdemokratischer Themen und Antworten“, in: NG/FH 11/2008, S. 47

874 Siehe z.B. Im Haushalt fehlen mehr als 30 Milliarden. Verhandlungsgruppe zu Finanzen bereitet ein großes Sparpaket vor, in: FR v. 22.10.2005; „Ziemlich pleite“. Hessens Ministerpräsident Roland Koch über das Hartz-IV-Debakel und die bundesdeutsche Haushaltsnotlage, in: Der Spiegel v. 24.10.2005, S. 30

875 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Vorrang für die Anständigen. Gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat. Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005, August 2005, S. 10 (http://www.harald-thome.de/media/files/Gesetzestexte%20SGB%20II%20+%20VO/Gesetzestexte%20SGB%20XII%20+%20VO/Seminare/Clement/Sozialmissbrauch_Bericht_BMWA.pdf; 11.9.2006)

876 Joachim Rock, Eine Kampagne als Kreuzzug. Wie das Märchen vom Missbrauch neu aufgelegt wird, in: Sozialismus 11/2005, S. 6

mehr oder weniger subtilen Drucks nennt: „Gemeint ist damit, zielgerichtet und absichtlich erwerbslose Menschen durch überzogene Anforderungen, z.B. an den Umfang ihrer Bewerbungsbemühungen, an ihre Flexibilität oder durch verschärfte Kontrollen aus dem Leistungsbezug auszugrenzen bzw. ihnen die Leistungen zu kürzen.“⁸⁷⁷

Am 17. Oktober 2005 machte die *Bild*-Zeitung unter Berufung auf den „Report“ aus Clements Haus, der sich gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat wendete, mit der Überschrift „Die üblen Tricks der Hartz-IV-Schmarotzer! ... und wir müssen zahlen“ auf. In der Fortsetzung des Artikels auf Seite 2 behauptete das größte deutsche Boulevardblatt trotz gegenteiliger Meldungen der Bundesagentur, die bei Stichproben immer nur geringen Missbrauch feststellte: „Bei Hartz IV wird gnadenlos abgezockt.“⁸⁷⁸ Durch die genüssliche Darstellung der „schlimmsten Fälle“ erweckte man den Eindruck, als handle es sich nicht um zum Teil kuriose Ausnahmen, sondern nur um die Spitze eines Eisberges.⁸⁷⁹ Genau eine Woche später zog der *Spiegel* mit einer Titelgeschichte „Hartz IV: Das Spiel mit den Armen. Wie der Sozialstaat zur Selbstbedienung einlädt“ nach. Darin distanzierte man sich zwar von den „knalligen Berichten“ der Boulevardpresse, führte das „Finanzdebakel“ der Arbeitsmarktreform aber gleichfalls auf die massenhafte, bloß nicht immer missbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen zurück: „Das Gesetz zum Arbeitslosengeld II, als Abbau des Sozialstaats gebrandmarkt, verteilt die Staatsknete allzu großzügig, es lädt zum Missbrauch geradezu ein.“⁸⁸⁰ Sabine Christiansen stieß ins selbe Horn, als sie die Teilnehmer/innen ihrer Talkshow am Sonntag, dem 30. Oktober 2005, über das Thema „„Melkkuh‘ Sozialstaat – sind wir ein Volk von Abzockern?“ diskutieren ließ und die sich nicht bloß unter Erwerbslosen ausbreitende „Mitnahmentalität“ geißelte.

Die am 18. November 2005 von den Spitzenrepräsentanten der CDU, CSU und SPD unterzeichnete Koalitionsvereinbarung war von finanz- wie sozialpolitischer Buchhaltermentalität geprägt, wohingegen jedes Signal für einen Neuanfang, visionäre Konzepte und Alternativen zum rot-grünen Regierungskurs fehlten. Während der Terminus „Reform“ nach Schröders nicht länger zu kaschierendem Scheitern aus der Mode geriet und bloß noch von der FDP offensiv und aggressiv propagiert wurde,⁸⁸¹ setzten die „Volksparteien“ die damit bezeichnete Politik im Wesentlichen fort. „Weiter so!“ bot jedoch selbst dann keine Lösung, wenn man das Führungspersonal komplett ausgetauscht hätte. Stattdessen repräsentierten mehrere Minister eher die Vergangenheit als eine rosige Zukunft. Herausgegriffen sei Wolfgang Schäuble, der im Februar 2000 als Partei- und Fraktionsvorsitzender zurückgetreten war, weil er 1994 von dem Waffenhändler Karlheinz Schreiber 100.000 DM (51.129 EUR) in einem Briefumschlag als Spende für die CDU angenommen hatte, jetzt aber wieder das Innenressort übernahm.

877 Dorothee Fetzer, Verfolgungsbetreuung, Schikanen und Verletzungen der Privat- und Intimsphäre, in: Agenturschluss (Hrsg.), Schwarzbuch Hartz IV. Sozialer Angriff und Widerstand – eine Zwischenbilanz, Berlin/Hamburg 2006, S. 31 f.

878 Dirk Hoeren, Clement-Paper: Hartz-IV-Empfänger zocken mit „beispielloser Dreistigkeit“ ab, in: *Bild* v. 17.10.2005

879 Nur am Rande sei vermerkt, dass dieser „Report“ wie auch die meisten anderen Missbrauchsberichte eine rassistische Komponente hat. Vgl. hierzu: Christoph Butterwege, Migrationsberichterstattung, Medienpädagogik und politische Bildung, in: ders./Gudrun Hentges (Hrsg.), Massenmedien, Migration und Integration. Herausforderungen für Journalismus und politische Bildung, 2. Aufl. Wiesbaden 2006, S. 210. Am 21. August 2006 präsentierte die *Bild*-Zeitung den Libanesen Youssef E. als „Bahn-Bomber“ auf ihrem Titelblatt und fügte in Großbuchstaben „Er kam als Asylant und lebte vom Sozialamt“ hinzu.

880 Matthias Bartsch u.a., Alltägliche Selbstbedienung, in: *Der Spiegel* v. 24.10.2005, S. 24

881 Vgl. dazu: Ralph Bollmann, Reform. Ein deutscher Mythos, Berlin 2008, S. 8

Schon die Überschrift „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ ließ deutlich erkennen, dass die machtbewussten Koalitionäre im Wesentlichen nach Kontinuität strebten, selbst politische Plattitüden und nationales Pathos jedoch nicht scheuten, wenn es darum ging, ihre Politik zu legitimieren. Bereits im Einleitungssatz der Präambel findet man die beiden Großen Erzählungen unserer Zeit, verbunden mit der Absicht, weitere Einschnitte in das System der sozialen Sicherheit als Sachzwang und nicht als Resultat eigener Überzeugungen und programmatisches Ziel erscheinen zu lassen: „Deutschland steht vor großen Herausforderungen: Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, demografischer Wandel und der Veränderungsdruck der Globalisierung verlangen große politische Anstrengungen, um heutigen und künftigen Generationen ein Leben in Wohlstand zu sichern.“⁸⁸² CDU, CSU und SPD erklärten weiter, das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Gesetzlichen Renten-, Pflege- und Krankenversicherung durch ihre Regierungspolitik stärken zu wollen: „Wir werden die notwendigen Reformschritte unternehmen, um auch heute und morgen soziale Sicherheit zu gewährleisten. Dazu gehört, dass die Lasten zwischen Jung und Alt gerecht verteilt werden, dass mit der gestiegenen Lebenserwartung das Renteneintrittsalter ansteigt und die private Altersvorsorge vor allem der jungen Familien besser gefördert wird. Die elementaren Lebensrisiken Krankheit, Alter, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit bleiben solidarisch abgesichert.“⁸⁸³

Um eine „Wende zum Besseren“ einzuleiten, wäre neben Zweckoptimismus und im Zusammenhang mit der Fußball-Weltmeisterschaft vom 9. Juni bis zum 9. Juli 2006 künstlich erzeugter Aufbruchstimmung mehr politischer Mut gegenüber den Mächtigen im Land nötig gewesen. Die öffentliche, mediale und fachwissenschaftliche Kritik ging aber in eine ganz andere Richtung. Beispielsweise warfen Heinrich Pehle und Roland Sturm der zweiten Großen Koalition mangelnden „Reformelan“ vor, wie sie auch selbst Angela Merkels Anspruch einer Politik „kleiner Schritte“ nicht eingelöst wähten.⁸⁸⁴ Dabei folgte die neue Regierung der alten Philosophie, wonach die Arbeitslosigkeit sinkt, wenn man mit den Beiträgen (der Arbeitgeber) zur Sozialversicherung die „gesetzlichen Lohnnebenkosten“ drückt. Es kommt aber – wie gesagt – nur auf die Höhe der Lohnstückkosten an, welche in der Bundesrepublik wegen einer überproportional wachsenden Arbeitsproduktivität seit Jahren weniger stark stiegen als in den mit ihr konkurrierenden Ländern und teilweise sogar sanken, was 2007 zu einem Rekordexportüberschuss in Höhe von 195,3 Mrd. EUR führte.

Das im Oktober 2002 von Gerhard Schröder eigens für seinen Parteifreund Wolfgang Clement geschaffene „Superministerium“ für Wirtschaft und Arbeit wurde aus guten Gründen wieder entflochten, denn seine beiden Zweige hatten sich aufgrund ihrer unterschiedlichen Traditionen eher blockiert als miteinander harmonisiert. Franz Müntefering übernahm das Ministerium für Arbeit und Soziales, Ulla Schmidt wieder das in der 16. Legislaturperiode sehr bedeutsame Gesundheitsressort, allerdings ohne den zuletzt genannten Bereich. Gleichzeitig fiel das Familienministerium nunmehr an die Union, die es mit Ursula von der Leyen besetzte, einer Tochter des früheren niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht, Ärztin und siebenfachen Mutter.

882 CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/SPD Deutschlands (Hrsg.), *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*, Rheinbach o.J., S. 15

883 Ebd., S. 16

884 Siehe Heinrich Pehle/Roland Sturm, *Die zweite Große Koalition: Regierung der „neuen Möglichkeiten“?*, in: Roland Sturm/Heinrich Pehle (Hrsg.), *Wege aus der Krise? – Die Agenda der zweiten Großen Koalition*, Opladen/Farmington Hills 2006, S. 19

Am 30. November 2005 gab Angela Merkel im Bundestag ihre erste, mit Spannung erwartete Regierungserklärung ab. Darin nannte sie als Ziel, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Deutschland in 10 Jahren „wieder unter den ersten Drei in Europa“ zu finden sei: „Wir wollen den Föderalismus neu ordnen, wir wollen den Arbeitsmarkt fit machen, wir wollen unsere Schulen und Hochschulen wieder an die Spitze führen, wir wollen unsere Verschuldung bändigen und unser Gesundheits- und Rentensystem und die Pflege in Ordnung bringen.“⁸⁸⁵ Ein berühmtes Wort von Willy Brandt abwandeln, das jenseits der Mauer wie Musik geklungen habe, sagte Merkel: „Lasst uns mehr Freiheit wagen!“ und fügte erläuternd hinzu: „Lassen Sie uns die Wachstumsbremsen lösen! Lassen Sie uns selbst befreien von Bürokratie und altbackenen Verordnungen.“⁸⁸⁶ Merkel erklärte, gleichermaßen ein Herz für die Schwachen (Kranke, Kinder, Alte) wie für Leistung zu haben, und versprach, bei der geplanten Überarbeitung von Hartz IV für „mehr Gerechtigkeit und weniger Missbrauch“ zu sorgen.

Ihre erste Grobplanung nahm die Bundesregierung bei der Kabinettsklausur am 9./10. Januar 2006 auf Schloss Genshagen vor. Dort wurden die Weichen für wichtige Gesetzesvorhaben im wirtschafts-, struktur-, familien- und steuerpolitischen Bereich gestellt. Unter dem Motto „Investieren – sanieren – reformieren“ einigte sich die Ministerriege auf ein Investitionsprogramm des Bundes mit einem Gesamtvolumen von 25 Mrd. EUR für den Zeitraum bis 2009.⁸⁸⁷ Es beinhaltete die Förderung von Forschung und Entwicklung („High-Tech-Strategie Deutschland“), die Belebung von Mittelstand und Wirtschaft (Abschreibungserleichterungen für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, Nachlässe bei der Umsatzsteuer, die Fortführung der Investitionszulage und Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung), die Erhöhung der Verkehrsinvestitionen, die Förderung der Familien (Einführung des Elterngeldes, Modellprojekte zum Mehrgenerationenhaus, Unterstützung der Kommunen beim Ausbau der Kinderbetreuungsangebote für Unter-3-Jährige und Verlängerung der Unterstützung des Ausbaus von Ganztagschulen bis 2010) sowie die Behandlung von Haushalten als Arbeitgeber (steuerliche Anerkennung haushaltsnaher Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen und Renovierungs-, Erhaltungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen). Berücksichtigt man die mehrjährige Laufzeit des Investitionsprogramms und den Umstand, dass auch sachfremde Ausgaben in die Berechnung des Programmumfangs eingingen, relativiert sich seine Bedeutung jedoch stark. Der damalige Ver.di-Chefvolkswirt Michael Schlecht errechnete ein Volumen von nur 4 Mrd. EUR netto pro Jahr und kritisierte, dass mindestens das Zehnfache im Rahmen eines Zukunftsinvestitionsprogramms nötig sei, um die Wirtschaft anzukurbeln, die Arbeitslosigkeit spürbar zu senken und den Staatshaushalt aus der Schuldenfalle herauszuführen.⁸⁸⁸ Haushaltskonsolidierung stand als Leitbild zwar ganz oben auf der Regierungsgenda; indem man die Konjunkturbelebung vernachlässigte, blieb sie aber per se unerreichbar.

885 Mehr Freiheit wagen. Auszüge aus der ersten Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag, in: FR v. 1.12.2005

886 Ebd.

887 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Politik im Dreiklang Investieren – Sanieren – Reformieren: Das Kabinett hat sich auf der Klausurtagung in Genshagen vom 9. bis 10. Januar 2006 auf ein Investitionsprogramm von 25 Milliarden Euro geeinigt (http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2006/01/_Anlagen/ergebnispapier-der-klausurtagung-in-genshagen-pdf-945177.property=publication File.pdf; 7.9.2006)

888 Michael Schlecht, Hinten kommt nicht viel raus. Das Investitionsprogramm der großen Koalition bringt pro Jahr netto vier Milliarden Euro – 40 wären nötig, in: FR v. 14.1.2006

Verabredet wurde in Genshagen auch, dass im zweiten Quartal des Jahres 2006 ein „nationaler Energiegipfel“ stattfinden sollte, dem ähnliche Veranstaltungen auf anderen Gebieten folgen sollten. Hatte die rot-grüne Koalition für ihre Entscheidungen durch den Einsatz von Kommissionen nach Legitimation gesucht, bediente sich die zweite Große Koalition, genauer: Bundeskanzlerin Angela Merkel und die von der Union geführten Ministerien, im selben Zusammenhang eher der Akklamation durch unter ihrer eigenen Leitung stehende „Gipfel“, die zu Themen wie „Bildung“ (Beschränkung auf die Verantwortlichen in Bund und Ländern), „Energie“, „Integration“, „IT“, „Kinderbetreuung“ (sog. Krippengipfel) und „Werteerziehung“ (sofort wieder eingestellt) stattfanden. Es ging im Wesentlichen darum, die Regierungspolitik öffentlich darzustellen, durch die gezielte Aufwertung eines so in die Medien lancierten Themas einen Bewusstseinswandel herbeizuführen und einen Rückgriff auf private Ressourcen zu ermöglichen.⁸⁸⁹ Für Jan Schneider war es kein weiter Weg von Gerhard Schröders Konsens(findungs)kommissionen à la Hartz zu Angela Merkels Gipfelstrategie, mit der sie einen offenen Dialog suggerierte, die fachliche Expertise einbezog und vorab einen öffentlichkeitswirksamen Grundkonsens über geplante Reformen herzustellen suchte.⁸⁹⁰ Demokratiepolitisch vermochte der Autor hierin jedoch keinen Mehrwert zu erkennen, weil die ausgesprochen selektive Einladungspraxis das Privileg der Bundesregierung blieb.

Von größeren Konflikten blieb die schwarz-rote Koalition gleichwohl nicht verschont. Besonders innerhalb der Union gingen die einflussreichen Ministerpräsidenten, unter denen Roland Koch (Hessen), Günther Oettinger (Baden-Württemberg) und Christian Wulff (Niedersachsen) hervorstachen, häufig auf Konfrontationskurs zur Regierungs-, Partei- und Fraktionsspitze. Ein typisches Beispiel dafür lieferte das monatelange Gezerre um das *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz* (AGG).⁸⁹¹ Obwohl Angela Merkel dem von der damaligen Bundesjustizministerin Brigitte Zypries (SPD) vorgelegten, an das in der 15. Legislaturperiode nicht mehr abschließend behandelte *Antidiskriminierungsgesetz* angelehnten AGG-Entwurf zugestimmt und ihn der Koalitionsausschuss bereits am 1. Mai 2006 gebilligt hatte, erreichten die rechtskonservativen Kräfte gemeinsam mit einflussreichen Wirtschaftsverbänden aufgrund ihrer Vetoposition im Bundesrat, dass der Text vor seiner endgültigen Verabschiedung noch einmal abgeschwächt und verwässert wurde. Nach weiteren, nicht zuletzt durch die Strittigkeit zentraler Punkte (wie dem Verbandsklagerecht, dem Kündigungsschutz und der Beweislasterleichterung) zwischen den Koalitionspartnern bedingten Verzögerungen konnte das Gesetz, welches den in vier EU-Richtlinien präzisierten Vorgaben eines möglichst wirksamen, umfassenden Diskriminierungsschutzes am Ende nur unzureichend entsprach, erst am 18. August 2006 in Kraft treten.

Auf sozialpolitischem Gebiet hat die CDU/CSU/SPD-Regierung nur wenige Initiativen ergriffen, die man als sinnvolle Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates bezeichnen kann. In einzelnen Teilbereichen gab es jedoch Korrekturen früherer Reformmaßnahmen

889 Vgl. Eva Krick, *Regieren mit Gipfeln – Expertengremien der großen Koalition*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2/2010, S. 233

890 Jan Schneider, *Taxonomie der Kommissionen. Zur Kategorisierung und Kultur von Politikberatungsgremien der Bundesregierung*, in: Kathrin Ruhl u. a. (Hrsg.), *Demokratisches Regieren und politische Kultur. Post-staatlich, post-parlamentarisch, post-patriarchal?*, Berlin 2006, S. 132

891 Vgl. dazu: Carolin Reißlandt, *Fit für die Globalisierung? – Deutschland auf dem Weg zur Modernisierung seiner Migrations- und Integrationspolitik*, in: Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges (Hrsg.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, 4. Aufl. Wiesbaden 2009, S. 159

und von Gesetzesbestimmungen, die sich als unpraktikabel bzw. kontraproduktiv erwiesen hatten. So trat am 1. Mai 2006 das *Gesetz zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung* in Kraft. Davon profitieren Beschäftigte der Bauwirtschaft, die bei witterungs- oder auftragsbedingtem Arbeitsausfall einen Anspruch auf Saison-Kurzarbeitergeld erhalten, der über eine branchenspezifische Umlage finanziert wird.⁸⁹² Ab 1. Juli 2006 mussten die Arbeitgeber für geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse mehr Sozialabgaben entrichten: Während ihr Pauschalsteuersatz unverändert blieb, stieg der Beitrag zur GKV von bisher 11 auf 13 Prozent und der Beitrag zur GRV von 12 auf 15 Prozent (insgesamt von 25 auf 30 Prozent). Arbeitnehmer/innen, die vollwertige Rentenansprüche erwerben wollen, mussten einen geringeren Anteil ihres Lohns (4,5 statt 7,5 Prozent) abführen. Ausgenommen von der Erhöhung des Pauschalbeitragsatzes waren die Mini-Jobs in Privathaushalten.

6.3 Nebenwirkungen und „Nachbesserungen“ von Hartz IV: Reformmaßnahmen zur „Korrektur“ der Arbeitsmarktreform

Die sog. Hartz-Gesetze haben Deutschland mitsamt seinem Wohlfahrtsstaat und seiner politischen Kultur in wenigen Jahren zweifellos stärker verändert, als dies zuvor Regierungs- und Regimewechsel, ja vielleicht sogar beide Weltkriege vermocht hatten. Vor allem durch das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* hat sich die materielle Situation von Millionen Langzeit- bzw. Dauererwerbslosen und ihren Familien deutlich verschlechtert. Hartz IV führte zur Verschärfung der sozialen Schieflage im Land, zur Ausweitung der (Kinder-)Armut bis in die Mitte der Gesellschaft hinein und zur Verbreiterung des Niedriglohnbereichs. Letzteres war kein Zufall, sondern gewollt, wie die Tatsache zeigt, dass Gerhard Schröder es in seiner Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 28. Januar 2005 als großen Erfolg seiner Politik als Bundeskanzler feierte, „einen der besten Niedriglohnsektoren“ in Europa geschaffen zu haben: „Wir haben einen funktionierenden Niedriglohnsektor aufgebaut, und wir haben bei der Unterstützungszahlung Anreize dafür, Arbeit aufzunehmen, sehr stark in den Vordergrund gestellt.“⁸⁹³ Was ihren Beitrag zum Rückgang der Arbeitslosigkeit betrifft, hielten sich die Erfolge der sog. Hartz-Gesetze allerdings in engen Grenzen. Ernst Niemeier stellt fest, dass nicht etwa die „Aktivierung“ der Langzeitarbeitslosen durch Hartz IV für den Anstieg der Beschäftigung seit Inkrafttreten dieses Gesetzespakets verantwortlich war, sondern die konjunkturell bedingte Zunahme der Arbeitsplatzangebote durch den bereits kurz nach dem Regierungswechsel im Herbst 2005 spürbaren Wirtschaftsaufschwung.⁸⁹⁴

Offenbar verfolgten die etablierten Parteien mit Hartz IV eine arbeitsmarktpolitische Doppelstrategie: Während sie die Repression gegenüber Langzeitarbeitslosen verstärkten, bildete das Arbeitslosengeld II für Unternehmer, die systematisch Lohndumping betrieben, eine willkommene Subvention. Daraus ergab sich eine „Spirale nach unten“, wie Hans-Jürgen Urban diesen Teufelskreis nennt: „Der Hartz-IV-Regelsatz entfaltet Druck auf Einkommen und Arbeitsverhältnisse, umgekehrt drücken Niedriglöhne den Hartz-IV-Regel-

892 Vgl. Brigitte Stang/Gregor Asshoff, Das neue Saison-Kurzarbeitergeld. Gute Aussichten für Bauarbeiter in der kalten Jahreszeit, in: Soziale Sicherheit 5/2006, S. 152

893 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem World Economic Forum in Davos, 28.1.2005 (<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/91/780791/multi.htm>; 15.10.2010)

894 Vgl. Ernst Niemeier, Hat der Arbeitsmarkt wirklich von Hartz IV profitiert?, in: WSI-Mitteilungen 6/2010, S. 322

satz.⁸⁹⁵ Armutspolitisch hatten die als „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ firmierenden Transferleistungen gleichfalls einen Doppeleffekt: Hartz IV machte zumindest einen Teil der vorher verdeckten Armut sichtbar, erzeugte aber zugleich weitere Armut. Einerseits nahmen auch viele Menschen, darunter vor allem Geringverdiener/innen, sog. Freiberufler/innen und (Solo-)Selbstständige, das Arbeitslosengeld II in Anspruch, die aus Scham nicht zum Sozialamt gegangen wären, um „Stütze“ zu beantragen, andererseits erhielten Millionen Langzeitarbeitslose, die früher Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe gewesen wären, seither weniger oder sogar überhaupt kein Geld mehr, weil das Partnereinkommen (z.B. gut verdienender Ehemänner und Lebenspartner) bei Hartz IV sehr viel strikter auf den Leistungsanspruch der Antragsteller/innen (überwiegend Frauen) angerechnet wird. Insgesamt zeitigte das Gesetzespaket negative Verteilungseffekte, wie Irene Becker und Richard Hauser per Simulationsanalyse nachwies: „Die Ersetzung der Alh durch das Alg II hat für einen Teil der Betroffenen zwar durchaus positive Effekte, da verdeckte Armut von früheren Alh-Empfängern vermutlich effektiv abgebaut wird. Dies geht aber zu Lasten derjenigen, die bisher mit der Alh knapp oberhalb des Existenzminimums gelebt haben. Die Reform führt also zu einer Umverteilung innerhalb des untersten Segments der Einkommensverteilung – wobei die Zahl der Verlierer dominiert – mit entsprechend fragwürdigen Ergebnissen insbesondere für arbeitslose Frauen und in den neuen Ländern.“⁸⁹⁶

Nominal war das Arbeitslosengeld II höher als die Sozialhilfe, bei der allerdings erheblich mehr Sonderbedarfe über Einmalzahlungen abgedeckt wurden. Kinder unter 7 Jahren, denen bis zum 31. Dezember 2004 nur 55 Prozent des Sozialhilfe-Eckregelsatzes gewährt wurde, standen sich bei Hartz IV zwar etwas besser, die übrigen Kinder und die Jugendlichen jedoch schlechter als früher. Dass die Große Koalition diese heimliche Kürzung bei den ärmsten Kindern nur zum Teil, nämlich bei den 6- bis 13-jährigen Sozialgeldbezieher(inne)n, die sie wieder als eigene Altersgruppe einführte, und zwar ausgerechnet im Rahmen ihres „Konjunkturpakets II“ zurücknahm, indem sie deren Transferleistung ab 1. Juli 2009 und bis zum 31. Dezember 2011 befristet von 60 auf 70 Prozent des Regelsatzes für (alleinstehende) Erwachsene auf 251 EUR an hob, zeigte zur Genüge, dass sie das Wohl der Betroffenen nicht ernsthaft im Auge hatte.

Neben den finanziellen Einbußen für Millionen Langzeitarbeitslose und ihre Familien durch die Arbeitsmarktreform diagnostizierte Martin Staiger eine Verschlechterung des sozialen Klimas, die er als Folge der Hartz-Gesetze und dadurch gekennzeichnet sah, dass der in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG formulierte Konsens, wonach jedem Menschen unabhängig von dem, was er zu leisten vermag, eine unveräußerliche Würde zukommt, aufgekündigt worden sei: „Eine kaum mehr gehemmte Wut auf langzeitarbeitslose Menschen und ihre Familien bricht sich Bahn, es grassiert der Sozialneid ausgerechnet gegenüber denjenigen, die zu einem großen Teil unter dem Existenzminimum leben.“⁸⁹⁷

Matthias Knuth, Forschungsdirektor am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen, begreift Hartz IV als eine sich ständig selbst widerlegende Reform, die deshalb für die politische Landschaft der Bundesrepublik Deutschland so folgenreich ist, weil sie den Wechsel vom Versicherungs- zum Fürsorgeregime vorantreibt. Durch die

895 Hans-Jürgen Urban, Hartz IV: Lohndumping mit System, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2011, S. 20

896 Irene Becker/Richard Hauser, Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen, Berlin 2006, S. 102

897 Martin Staiger, Hartz IV oder Sozialneid nach unten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2006, S. 782

Abschaffung der Arbeitslosenhilfe seien die Erwerbslosen mehrheitlich ihres „Arbeitsbürger-Status“ beraubt worden: „Die Einführung der Grundsicherung für Erwerbsfähige ohne gleichzeitige gesetzliche Mindestlohnregelung leistet einer Abwärtsspirale Vorschub, bei der Entlohnungsbedingungen immer mehr nach unten ausfransen und ergänzende staatliche Unterstützung erforderlich machen, während die Beitrags- und Besteuerungsbasis erodiert.“⁸⁹⁸ Annelie Buntentbach, Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, sieht in den Hartz-Gesetzen die Entwicklung zum „Bedürftigkeitsstaat“ angelegt und für die nächsten Jahrzehnte eine schwere soziale Hypothek: „Hartz IV droht zum Lebensalltag für immer mehr Menschen zu werden. Ein gefährlicher Trend, der sich – zumindest mit Blick auf die Zukunft – im Alter verfestigen könnte, weil auf Lohnarmut und Langzeitarbeitslosigkeit unweigerlich Altersarmut folgt und – wenn die Politik nicht umsteuert – immer mehr Menschen auf die Grundsicherung im Alter angewiesen sein werden.“⁸⁹⁹

Weder der schwarz-rote Koalitionsvertrag noch die erste Regierungserklärung von Angela Merkel enthielten sehr viel Neues zur Arbeitsmarktpolitik. CDU, CSU und SPD gingen wohl davon aus, dass man zunächst die Wirkung des rot-grünen Reformwerkes abwarten und die sog. Hartz-Gesetze gründlich evaluieren müsse, bevor weitere Maßnahmen ergriffen werden sollten. Hans-Hermann Hartwich gelangt denn auch zu dem Schluss, die Große Koalition habe „programmatisch jenseits der bisherigen grundsätzlichen Reform durch die Agenda 2010 nicht allzu viel zu bieten“ gehabt.⁹⁰⁰

Der noch von Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement berufene Hartz-IV-Ombudsrat empfahl in seinem Zwischenbericht vom 29. Juli 2005 die Angleichung der Regelsätze für ostdeutsche Alg-II-Bezieher/innen an die in Westdeutschland gültigen. Kurt Biedenkopf, sächsischer Ministerpräsident a.D., die ehemalige Bundesfamilienministerin Christine Bergmann und Hermann Rappe, früher Vorsitzender der IG Chemie, Papier, Keramik, waren der Auffassung, dass sich die bisher bestehenden Niveauunterschiede mit dem Hinweis auf niedrigere Nettoeinkommen, geringere Lebenshaltungskosten und ein unterschiedliches Verbraucherverhalten nicht rechtfertigen ließen, zumal „signifikante Kaufkraftdisparitäten“ auch in den alten Bundesländern bestünden.⁹⁰¹

Nach dem *Zweiten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze* stieg der Regelsatz für (alleinstehende) Erwachsene in Ostdeutschland von 331 auf 345 EUR, allerdings erst zum 1. Juli 2006, was mit Softwareproblemen bei der Bundesagentur für Arbeit begründet wurde.⁹⁰² Für die Sozialhilfeempfänger/innen beschloss das Kabinett am 23. August 2006 eine neue Regelsatzverordnung, mit welcher der Eckregelsatz in Ostdeutschland ab 1. Januar 2007 an die in Westdeutschland gültige Höhe von 345 EUR angeglichen wurde. Zum 1. Juli 2007 wurde das Alg II um 2 EUR und zum 1. Juli 2008 um weitere 4 EUR auf 351 EUR erhöht. Kinder bis 13 Jahre erhielten zunächst ein Sozialgeld in Höhe von 207 EUR im Westen und 199 EUR im Osten (seit 1. Juli 2008 einheitlich 211

898 Matthias Knuth, „Hartz IV“ – die unbegriffene Reform, in: Sozialer Fortschritt 7/2006, S. 165

899 Annelie Buntentbach, Sozialpolitik am Wendepunkt: Vom Sozialstaat zum Sozialhilfestaat?, in: Soziale Sicherheit 4/2010, S. 126

900 Siehe Hans-Hermann Hartwich, „Arbeitsmarktreformen“ in der Agenda der neuen Bundesregierung, in: Roland Sturm/Heinrich Pehle (Hrsg.), Wege aus der Krise? – Die Agenda der zweiten Großen Koalition, a.a.O., S. 38

901 Siehe Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende, Zwischenbericht, Berlin, 29. Juni 2005, S. 9 (<http://www.ombudsrat.de/Ombudsrat/Redaktion/Medien/Anlagen/zwischenbericht.property=pdf,bereich=ombudsrat,sprache=de,rwb=.pdf>; 5.9.2006)

902 Vgl. hierzu und zum Folgenden: Rolf Winkel, SGB-II-Änderungsgesetz: Angleichung der Regelsätze in Ost und West – Kürzung der Leistungen für junge Erwachsene, in: Soziale Sicherheit 3/2006, S. 103 ff.

EUR), Jugendliche von 14 bis 18 Jahren 276 EUR im Westen und 265 EUR im Osten (ab 1. Juli 2008 einheitlich 281 EUR). Ab 1. Juli 2009 betragen die Regelsätze für alleinstehende Erwachsene 359 EUR, für Kinder bis zu 5 Jahren 215 EUR, für Kinder von 6 bis 13 Jahren 251 EUR und für Jugendliche von 14 bis 17 Jahren 287 EUR.

Neben dem unterschiedlichen Leistungsniveau in den beiden Landesteilen beklagte der Ombudsrat, dass Barrieren, die den Sozialhilfebezug erschwert hatten, durch Hartz IV „stark abgesenkt“ worden seien: „Der Ombudsrat unterstützt daher solche gesetzlichen Klarstellungen im System der Grundsicherung, die dem Auseinanderbrechen von Familien und Lebensgemeinschaften entgegenwirken.“⁹⁰³ Gemeint waren Leistungskürzungen für Heranwachsende und junge Erwachsene, die von zu Hause auszogen und als Arbeitsuchende mittels der Grundsicherung nach dem SGB II lieber eine *eigene* Bedarfsgemeinschaft gründeten, als im Haushalt ihrer Eltern zu verbleiben. Hier zeitigte Hartz IV ganz ähnliche Folgen wie die Erwerbslosenfürsorge in der Weimarer Republik. Mit dem *Zweiten SGB-II-Änderungsgesetz* wurden Kinder, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, zur Bedarfsgemeinschaft ihrer Eltern gerechnet und der Regelsatzbedarf für sie vom 1. April 2006 an auf 80 Prozent reduziert. Damit ging man weit über zivilrechtliche Unterhaltsverpflichtungen der Eltern für ihre erwachsenen Kinder hinaus: „Gerade noch verhindert werden konnte die Einstandspflicht des Stiefelternteils für Kinder des Partners in einer Lebensgemeinschaft.“⁹⁰⁴ Wenn die jungen Menschen einen eigenen Hausstand gründen wollen, müssen sie nunmehr vorher die Zustimmung des kommunalen Leistungsträgers einholen. Ziehen sie ohne dessen Einwilligung bei ihren Eltern aus, erhalten sie bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres gleichfalls nur 80 Prozent der Regelleistung. Heranwachsende und junge Erwachsene wieder in der Abhängigkeit von ihren Eltern zu belassen und ihnen per Mittelentzug die Möglichkeit der Gründung eines eigenen Hausstandes zu nehmen, ist einer wohlhabenden und hoch individualisierten Gesellschaft, die im Zeichen der Globalisierung berufliche Flexibilität und geografische Mobilität von ihren Mitgliedern verlangt, unwürdig.

Je länger das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* in Kraft war, umso deutlicher stiegen die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II über den vom damaligen Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement bewusst niedrig veranschlagten Haushaltsansatz für das Jahr 2005 hinaus – ein Trend, der sich 2006 fortsetzte und Debatten über die „Optimierung“ oder gar eine „Generalrevision“ von Hartz IV beflügelte, obwohl von einer „Kostenexplosion“ nicht die Rede sein konnte, wenn man die früher im Bereich der Sozialhilfe und des Wohngeldes anfallenden Summen mit einrechnet und berücksichtigt, dass die Ausgaben für das Arbeitslosengeld (I) durch die vorgenommene Verkürzung der Bezugsdauer einerseits und die Verfestigung der Langzeit- bzw. Dauerarbeitslosigkeit andererseits tendenziell sanken.

Allgemein hieß es jedoch, Hartz IV sei viel zu kostspielig und das Arbeitslosengeld II zu großzügig bemessen, ja eine wahre Wohltat für Erwerbslose, Niedriglohnbezieher/innen und wenig verdienende Selbstständige, die sich beim Sozialamt nie gemeldet hätten, nun aber die niedrigere Hemmschwelle nutzten, um wenigstens ohne Eigenbeitrag krankenversichert zu sein. Wollte man prominenten Journalist(inn)en glauben, müssten in den ca. 4 Mio. SGB-II-Bedarfsgemeinschaften, landläufig Hartz-IV-Haushalte genannt, mit ihren über 6,5 Mio.

903 Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende, Schlussbericht, Berlin, 23. Juni 2006, S. 9 (<http://www.ombudsrat.de/Ombudsrat/redaktion/medien/Anlagen/abschlussbericht.property=pdf,bereich=ombudsrat,sprache=de,rwb=true.pdf>; 29.8.2006)

904 Reiner Sans, Änderungen am SGB II werfen neue Probleme auf, in: neue caritas 6/2006, S. 30

Leistungsempfänger(inne)n geradezu paradiesische Zustände geherrscht haben. Vielfach wurde so getan, als könne man mit Arbeitslosengeld II sehr gut leben, während sich Arbeit kaum noch lohne. Unter der Überschrift „Der Kommunismus siegt“ lästerte Hans-Ulrich Jörges, stellvertretender *stern*-Chefredakteur, in der Ausgabe vom 24. Mai 2006, vor allem ein „ausgewuchertes System der Zusatzleistungen“ trage dazu bei, dass die Kosten für Hartz IV den Bundeshaushalt „wie eine Tsunami-Welle“ überspülten: „Der scheinbar brutalste Abbau staatlicher Stütze in der deutschen Sozialgeschichte entpuppte sich als ihr komfortabelster Ausbau. Statt Arbeit unter allen Umständen zu erzwingen, eröffnete Hartz den Weg zu einem gesellschaftlichen Grundeinkommen, das Arbeit verhöhnt und Nichtstun belohnt.“⁹⁰⁵

Am nächsten Sonntag, dem 28. Mai, war Jörges gemeinsam mit Wolfgang Clement zu Gast bei Sabine Christiansen, die in ihrer Talkshow das Thema „Arm durch Arbeit, reich durch Hartz IV?“ debattieren ließ. Stefan von Borstel geißelte die Arbeitsmarktreform in einem Leitartikel der *Welt* vom 31. Mai 2006 als „typisches Produkt der deutschen Konsensdemokratie“ und behauptete: „Für weite Teile der Bevölkerung bietet sich Hartz IV als attraktives Lebensmodell an.“⁹⁰⁶ Wer das Arbeitslosengeld II hingegen durch einen Niedriglohnjob aufstocke, müsse einen Großteil seines Verdienstes abliefern. „Nicht Leistungsempfänger sind verarmt, sondern Steuerzahler“, titelte die FAZ am selben Tag in Anspielung auf einen angeblich darüber spottenden, aber namentlich nicht genannten Spitzenbeamten der Bundesagentur für Arbeit. Bis hin zu fachlich versierten, vormalis sehr engagierten und als Verteidiger des Sozialstaates profilierten Fachwissenschaftlern tat man inzwischen so, als sei die Bundesrepublik maßlos überschuldet und dafür hauptsächlich ihr „zu teures“ Sicherungssystem verantwortlich. Beispielsweise schrieb Hans-Hermann Hartwich, aus Sicht der Politik sei Hartz IV ein „zwingend notwendiger Schnitt“ gewesen: „Selbst ein funktionierender Wohlfahrtsstaat konnte die steigenden Staatsdefizite nicht mehr tragen.“⁹⁰⁷

Der seinerzeit zuständige Fachminister Müntefering wurde gleichfalls im Mai 2006, als die „Optimierung“ des Hartz-IV-Gesetzespakets auf der parlamentarischen Tagesordnung stand, von Journalist(inn)en mit dem an eine Maxime des Apostels Paulus angelehnten Satz zitiert, nur wer arbeite, solle auch essen. Müntefering dementierte das hierdurch verballhornte Bibel-Zitat „Wenn jemand nicht arbeiten will, so soll er auch nicht essen“ (2 Thess 3,10) mit der Begründung, in einer Fraktionssitzung bloß angemerkt zu haben, dass *andere* so redeten: „Ich sehe es so, dass jeder verpflichtet ist, an seiner Stelle in der Gesellschaft seinen Beitrag zu leisten. Das gilt auch für Arbeitslose. Und ich lasse mir nicht sagen, dass derjenige, der so denkt und dies ehrlich ausspricht, weniger moralisch ist.“⁹⁰⁸ Sozialdemokraten seien nicht diejenigen, die über alles (gemeint: den Missbrauch von Sozialleistungen) den Mantel der Verträglichkeit breiteten: „Das Geld, das wir ausgeben, wird von anderen Leuten bezahlt. Das vergesse ich nie.“⁹⁰⁹

Der frischgebackene SPD-Vorsitzende Kurt Beck sagte kurz darauf ausgerechnet der *Bild*-Zeitung, man habe eine Reihe neuer Missbrauchsmöglichkeiten übersehen: „Auch ich habe mir nicht vorstellen können, daß Schüler in die Einliegerwohnung der eigenen Eltern einziehen, sich als Bedarfsgemeinschaft anmelden und nach dem Abitur Leistungen ein-

905 Hans-Ulrich Jörges, Der Kommunismus siegt. Hartz IV ist das glatte Gegenteil dessen geworden, was es sein sollte: Ausbau statt Abbau des Sozialstaats. Arbeit wird verhöhnt, Nichtstun belohnt, in: *stern* 22/2006, S. 56

906 Stefan von Borstel, Geld gegen Leistung. Falsche Hartz-IV-Umsetzung, in: *Die Welt* v. 31.5.2006

907 Hans-Hermann Hartwich, „Arbeitsmarktreformen“ in der Agenda der neuen Bundesregierung, a.a.O., S. 30

908 „Wir ducken uns nicht weg“. Interview mit Vizekanzler Franz Müntefering, in: *Die Zeit* v. 24.5.2006

909 Ebd.

streichen.“⁹¹⁰ Unter Hinweis auf die Wahl von Managern, deren Unternehmen trotz hoher Gewinne keine Steuern mehr zahlen, zu „Männern des Jahres“ erklärte Beck, solche falschen Vorbilder verdienten keine Nachahmung: „Wer gut verdient und keine Steuern zahlt, muß nicht auch noch Bafög für die Kinder beantragen.“⁹¹¹ Problematisch an dieser Formulierung war, dass schon die Geltendmachung eines berechtigten Anspruchs auf Sozialleistungen (hier: ein staatliches Stipendium für das Studium) zu einer Frage der Moral erklärt und in den Ruch des Leistungsmissbrauchs gebracht wurde.

Am 15. Mai 2006 wandten sich Christian Ude (Münchener Oberbürgermeister und Präsident des Deutschen Städtetages), Hans Jörg Duppré (Präsident des Deutschen Landkreistages), Roland Schäfer (Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes), Wilhelm Schmidt (Vorsitzender der AWO), Jürgen Gohde (Präsident der Diakonie), Clemenz Graf von Waldburg-Zeil (Generalsekretär des Deutschen Roten Kreuzes) u.a. mit einer „persönliche(n) Erklärung zur Reform des SGB II“ an die Fraktionsvorsitzenden im Bundestag und die breite Öffentlichkeit. Darin monierten sie die ihrer Ansicht nach „besorgniserregende Finanzentwicklung bei den passiven Leistungen“ und forderten eine „grundlegende Revision“ von Hartz IV.⁹¹² Für notwendig hielten die zehn (ausschließlich männlichen) Unterzeichner eine Kürzung der SGB-II-Leistungen, was sie wie folgt spezifizierten: „Es geht nicht darum, Regelsätze zu senken, sondern das Leistungsrecht so zu schärfen, dass Anreize für Arbeit im Mittelpunkt stehen und die Leistungen auf die tatsächlich Bedürftigen konzentriert werden.“⁹¹³ Dass auch Spitzenvertreter mancher Wohlfahrtsverbände den Abbau von Sozialleistungen befürwortet hatten, war symptomatisch für das politische Klima im Land, führte innerverbandlich allerdings zu heftigen Kontroversen. Durch die Lautstärke der kritischen Stimmen aus den eigenen Reihen wurde Jürgen Gohde zum Rücktritt als Diakonie-Präsident gezwungen.

Mit dem *Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende* vom 20. Juli 2006 wurde die Beweislast bei eheähnlichen Gemeinschaften umgekehrt: Musste vorher der Leistungsträger nachweisen, dass eine solche bestand, wenn der Antragsteller und eine weitere Person länger als 1 Jahr in einer Wohnung zusammen lebten, hat dieser seit dem 1. August 2006 im Zweifelsfall den Verdacht zu widerlegen, dass es sich bei ihm und dem Mitbewohner bzw. der Mitbewohnerin um eine Bedarfsgemeinschaft handelt. Flächendeckend soll ein Außendienst prüfen, ob die Anspruchsvoraussetzungen gegeben sind, und Missbrauch vorbeugen oder begegnen. Zum selben Zweck kann die Agentur für Arbeit seither Daten aus dem Kraftfahrzeugbundesamt, dem Melderegister und dem Ausländerzentralregister abrufen.

Gleichzeitig wurde die Höhe der Vermögensfreibeträge verändert: Während der Freibetrag für die Altersvorsorge von 200 auf 250 EUR pro Lebensjahr stieg, sank der Grundfreibetrag von 200 auf 150 EUR pro Lebensjahr bei entsprechender Anpassung der Höchstgrenzen, woraus Einsparungen für den Bund resultiert haben dürften, weil nur relativ geringe Sparsummen einer Zweckbindung zugunsten der Alterssicherung unterliegen. Erstantragsteller(inne)n soll künftig sofort ein Job oder eine Fortbildung angeboten werden, um ihre Arbeitswilligkeit zu testen. Auch diese Regelung erinnert an die „produktive Erwerbs-

910 „Man muß nicht alles rausholen“. SPD-Chef Kurt Beck fordert mehr Anstand von Beziehern staatlicher Hilfen, kritisiert falsche Vorbilder und verteidigt die Mehreinnahmen des Staates, in: Die Welt v. 8.6.2006

911 Ebd.

912 Siehe Christian Ude u.a., Persönliche Erklärung zur Reform des SGB II, S. 1 (<http://www.staedtetag.de/imperia/und/content/pressedien/2006/13.pdf>; 1.8.2006)

913 Ebd., S. 2

losenfürsorge“ zur Zeit der Weimarer Republik, wobei die Abschreckungswirkung solcher Maßnahmen und nicht etwa das Bemühen im Vordergrund stand, den Betroffenen eine sinnvolle Arbeitsstelle zu verschaffen. Lehnt ein Antragsteller das Angebot ab oder verletzt er drei Mal seine Mitwirkungspflicht während eines Jahres, droht ihm seit dem 1. Januar 2007 ein vollständiger Leistungsentzug. Bei Jugendlichen unter 25 Jahren erstreckt sich diese Sanktion im Fall einer wiederholten Pflichtverletzung sogar auf die Kosten von Unterkunft und Heizung. Während sich dadurch die Jugendarmut erhöht haben dürfte, trug eine andere Neuregelung zur Vermehrung der materiellen Not älterer Menschen bei: Ab 1. Januar 2007 sank der für Alg-II-Empfänger/innen abgeführte Rentenversicherungsbeitrag von 78 auf 40 EUR pro Monat, wodurch sich die Leistungsansprüche im Alter weiter verringerten.

Am 1. August 2006 wurde der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) und das Überbrückungsgeld für Arbeitslose, die sich selbstständig machen wollen, durch einen „Gründungszuschuss“ ersetzt, der die Schwierigkeiten beim Einstieg in die unternehmerische Tätigkeit überwinden helfen, gleichzeitig jedoch Mitnahme- bzw. Missbrauchseffekte und den dafür nötigen finanziellen Aufwand verringern sollte. Nunmehr bekamen Existenzgründer/innen ein Dreivierteljahr lang einen Zuschuss in Höhe ihres zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes und einen Zuschlag in Höhe von 300 EUR monatlich, der ihnen die freiwillige Mitgliedschaft in den Sozialversicherungen ermöglichen sollte. Dieser konnte nach Auslaufen der Förderung weitere 6 Monate lang gezahlt werden.

Während der parlamentarischen Sommerpause 2006 wurde die öffentliche Debatte erneut von radikalen „Reformvorschlägen“ beherrscht, die von einer Abschaffung der Wohnungsbauprämie (Finanzminister Peer Steinbrück) über die Kürzung der Witwenrenten (CDU-Bundestagsabgeordneter Peter Weiß) bis zur Wiedereinführung des Unterhaltsrückgriffs bei volljährigen Kindern arbeitsloser Eltern (CDU-Generalsekretär Ronald Pofalla) reichten. Statt mehr Rücksicht auf die veränderten Modi des menschlichen Zusammenlebens und die sich wandelnden Familienformen (Stichworte: „Individualisierung“ bzw. „Pluralisierung der Lebensstile“) zu nehmen, würde damit wieder eine Art sozialpolitischer Sippenhaft eingeführt. Durch die Reindividualisierung, die Reprivatisierung und die Rückverlagerung sozialer Risiken wie der Arbeitslosigkeit auf die Familie fiel die heutige Gesellschaft hinter wesentliche Errungenschaften des 19. und 20. Jahrhunderts zurück.

Hans-Werner Sinn, das von ihm geleitete ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unter Vorsitz des (Ober-)Regierungsberaters Bert Rürup empfahlen eine allgemeine bzw. an die Ablehnung eines 1-Euro-Jobs gebundene Kürzung des Arbeitslosengeldes II um 30 Prozent auf einen Regelsatz von 240 EUR bei gleichzeitiger Erhöhung der Zuverdienstgrenzen.⁹¹⁴ Dass die genannten Experten als Honorar für einen Vortrag viel mehr Geld kassieren als ein Langzeitarbeitsloser an finanzieller Unterstützung im ganzen Jahr, störte sie dabei genauso wenig wie die Journalisten, deren Berichterstattung über massenhaften Leistungsmissbrauch die ideologische Begleitmusik dazu lieferte. Auch in den Unionsparteien wollte der Ruf nach einer „Generalrevision“ von Hartz IV nicht verstummen.

914 Vgl. Hans-Werner Sinn u.a., Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst 2/2006, S. 3 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitslosengeld II reformieren. Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Wiesbaden, September 2006

Die im *Ersten SGB-II-Änderungsgesetz* vom 22. Dezember 2005, im *Zweiten SGB-II-Änderungsgesetz* vom 24. März 2006 und im *Hartz-IV-Fortentwicklungsgesetz* vom 25. Juli 2006, das zuerst großspurig „Optimierungsgesetz“ heißen sollte, enthaltenen „Korrekturen“ an der rot-grünen Arbeitsmarktreform liefen trotz einzelner Verbesserungen für die Langzeitarbeitslosen größtenteils auf eine Kürzung des Leistungsumfanges, wenn auch nicht der Regelsätze, sowie eine Ausweitung der Kontrollmaßnahmen hinaus. Damit wollte man Leistungsmissbrauch aufdecken und die Kosten für den Staat senken. Die am 1. April 2006, am 1. Juli 2006, am 1. August 2006 und am 1. Januar 2007 wirksam gewordenen Regelungen erhöhten den Druck auf Arbeitsuchende massiv. Besonders problematisch war die Verschärfung der Sanktionen, zumal sich die Frage aufdrängte, ob ein vollständiger Entzug von Regelleistungen bzw. die Drohung damit nicht verfassungswidrig sind.⁹¹⁵ Innerhalb des regierungsamtlichen Leitmotivs „Fördern und Fordern“ wurde gleichwohl „die letztere Komponente gestärkt“, wie es Kathrin Dümig formuliert.⁹¹⁶

Auf unruhliche Weise endete zur selben Zeit die Karriere von Peter Hartz, geistiger Vater der von einer Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter seiner Leitung entwickelten Reformmaßnahmen. Wegen seiner Verwicklung in den sog. VW-Skandal um „Lustreisen“ für Manager wie Betriebsräte wurde Hartz vom Landgericht Braunschweig im Januar 2007 wegen Untreue zu 2 Jahren Gefängnis auf Bewährung und zu einer hohen Geldstrafe verurteilt. Kaum weniger diskreditiert als ihr Namensgeber waren in der Öffentlichkeit mittlerweile die sog. Hartz-Gesetze. Das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene *Gesetz zur Neuaufrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente* wickelte mit den Personal-Service-Agenturen das ursprüngliche Herzstück des Reformkonzepts sang- und klanglos ab. Gleichzeitig wurden ein „Vermittlungs-“ und ein „Experimentierbudget“ sowie Möglichkeiten geschaffen, Maßnahmen mit dem Ziel eines nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses zu fördern. Für deren Finanzierung durch die Arbeitsagentur hatte sich der zuständige Fachminister Olaf Scholz gegen Widerstand aus der Unionsfraktion stark gemacht. Indem das Gesetz bei den SGB-II-Eingliederungsleistungen den Gestaltungsspielraum für die Grundsicherungsträger vergrößerte, wurde die Rechtsposition der Fördermaßnahmen beanspruchenden Hilfebedürftigen im Zweifelsfall geschwächt.

Neben der unvorhergesehenen Kostenentwicklung und den damit begründeten Leistungskürzungen bildeten die organisatorischen (neu waren die datentechnischen) Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Hartz IV eine weitere Parallele zur Sozialstaatsentwicklung am Ende der Weimarer Republik. Verantwortlich für die Probleme machte der Ombudsrat die seinerzeit durch Kompromissbildung im Vermittlungsausschuss entstandene Mischverwaltung von Bund (Agentur für Arbeit) und Kommune (Sozialamt): „Unklare Zuständigkeiten in Bezug auf das Personal, das Budget und das Sachvermögen behindern wesentlich Teile der Aufgabenerledigung.“⁹¹⁷ Tatsächlich boten 354 Arbeitsgemeinschaften (ARGen) als Verbund von Agentur für Arbeit und Sozialamt der Kommune, 69 Optionskommunen als einzige Träger der Grundsicherung und 19 Kommunen, in denen eine strikte Arbeitsteilung zwischen Agentur und Kommune bestand, im Hinblick auf die Beratung, Betreuung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen sowie Arbeitsuchenden ohne Zugang

915 Vgl. dazu: Annett Wunder/Alexander Diehm, SGB-II-Fortentwicklungsgesetz verschärft die Sanktionen: Sind Kürzungen des Arbeitslosengeldes II um bis zu 100 Prozent verfassungswidrig?, in: Soziale Sicherheit 6/2006, S. 195 ff.

916 Kathrin Dümig, Ruhe nach und vor dem Sturm: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Die zweite Große Koalition, a.a.O., S. 286

917 Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende, Schlussbericht, a.a.O., S. 18

zum SGB III ein ziemlich buntes Bild. Obwohl das Bundesverfassungsgericht die Mischverwaltung von Arbeitsagentur und kommunalen Trägern in einem am 20. Dezember 2007 verkündeten Urteil (Az.: 2 BVR 2433/04 und 2434/04) für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt und eine Korrektur der Organisationsstruktur bis zum 31. Dezember 2010 verlangt hatte, konnten sich CDU, CSU und SPD bis zum Ende der Legislaturperiode nicht auf eine gemeinsame Linie einigen. Vielmehr brachte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion einen vom damaligen Arbeitsminister Scholz mit den beiden wichtigsten Landespolitikern Jürgen Rüttgers und Kurt Beck verabredeten und auch von Angela Merkel gebilligten Kompromiss, der eine Grundgesetzänderung zur Bestandserhaltung der Jobcenter als „Zentren für Arbeit und Grundsicherung“ (ZAG) vorsah, am 17. März 2009 überraschend zu Fall.⁹¹⁸

Um das durch die Hartz-Gesetze erleichterte Lohndumping einzudämmen, wurde der Geltungsbereich des bisher vor allem in der Bauindustrie wirksamen *Arbeitnehmer-Entsendegesetzes* vom 26. Februar 1996 auf die Gebäudereinigungsbranche ausgedehnt. Dagegen lehnten CDU und CSU die Einbeziehung des perspektivisch weitaus wichtigeren Zeitarbeitssektors ab. Vermutlich spielte hierbei die Tatsache eine Rolle, dass der höhere Tarifabschluss des DGB und nicht der geringere des Christlichen Gewerkschaftsbundes in diesem Bereich für allgemein verbindlich erklärt worden wäre.⁹¹⁹ Aber selbst Arbeits- und Sozialminister Müntefering, der die Debatte angestoßen hatte, rang sich nicht zur Forderung nach Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes durch, den es in einer großen Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten längst gibt. Auch die Bundesrepublik wird auf Dauer nicht daran vorbeikommen, eine solche Armut trotz Erwerbstätigkeit verhindernde Regelung zu schaffen: „Es geht schließlich um die Begrenzung der für die Beschäftigten existenzbedrohlichen Profiterzielung durch Billiglohn-Ausbeutung, die die Tarifpolitik allein schon lange nicht mehr sicherstellen kann.“⁹²⁰

CDU, CSU und SPD hatten im Koalitionsabkommen vereinbart, den Kündigungsschutz „weiterzuentwickeln“ und auf diesem Gebiet größere Transparenz und Rechtssicherheit sowohl für Beschäftigte wie auch für Arbeitgeber zu schaffen: „Wir werden daher auf der einen Seite die Möglichkeit streichen, Arbeitsverträge in den ersten 24 Monaten für denselben Zeitraum sachgrundlos zu befristen. Gleichzeitig geben wir den Arbeitgebern bei der Neueinstellung die Option an die Hand, anstelle der gesetzlichen Regelwartezeit von 6 Monaten bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses mit dem Einzustellenden eine Wartezeit von bis zu 24 Monaten zu vereinbaren.“⁹²¹ Der gesetzliche Kündigungsschutz sollte gelockert und die Probezeit, in der er nicht greift, von 6 Monaten auf 2 Jahre verlängert werden. Dafür wäre im Gegenzug die Möglichkeit der Unternehmen entfallen, Arbeitsverhältnisse ohne sachlichen Grund zu befristen.

Die französische Nationalversammlung verabschiedete wenige Wochen später, im Februar 2006, ein neues Arbeitsgesetz, das mittels des „Vertrages zur Ersteinstellung“ (Contrat Première Embauche, CPE) für Arbeitnehmer/innen unter 26 Jahren in Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten den Kündigungsschutz für 2 Jahre aufhob. Dagegen demonstrierten nicht nur Hunderttausende junger Leute, vor allem Schüler/innen und Stu-

918 Vgl. Hans Nakielski, Die Neuorganisation der Grundsicherungs-Verwaltung. Bleiben Hartz-IV-Berechtigte auf der Strecke? – Neues Wirrwarr von Abstimmungen und Zuständigkeiten, in: Soziale Sicherheit 5/2010, S. 168

919 Vgl. Markus Sievers, Der schwierige Kampf gegen Armutslohne, in: FR v. 18.8.2006

920 Rudolf Hickel, Kassensturz. Sieben Gründe für eine andere Wirtschaftspolitik, Reinbek bei Hamburg 2006, S. 212

921 CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/SPD Deutschlands (Hrsg.), Gemeinsam für Deutschland, a.a.O., S. 37

dierende, sondern auch die Richtungsgewerkschaften und Kulturschaffende in einem breiten Bündnis. Aufgrund der massenhaften Proteste, die bis zu Universitätsbesetzungen und Straßenblockaden gingen, nahm die bürgerliche Regierung von Premierminister Dominique de Villepin das umstrittene Gesetz am 7. April 2006 zurück. Man darf vermuten, dass die Große Koalition ihren Plan, der dieser Regelung bis aufs Haar glich, aber nicht allein die Entrechtung *jüngerer* Arbeitnehmer/innen vorsah, auch deshalb nicht weiter verfolgte, zumal selbst die Wirtschaftsverbände wenig Sympathien dafür erkennen ließen.

Nicht zuletzt wegen überraschender Erfolge der Partei DIE LINKE bei mehreren Kommunal- und Landtagswahlen auch in Westdeutschland standen beschäftigungs- und sozialpolitische Forderungen, etwa nach einer bedarfsorientierten Grundsicherung, die den Namen im Unterschied zum Alg II wirklich verdient, sowie einem gesetzlichen Mindestlohn 2006/07 (wieder) stärker auf der parlamentarischen Tagesordnung. Besonders gefordert war die SPD, deren linker Flügel sich in der Großen Koalition weiter aufrieb. Nach zähem Ringen mit der Union, privaten Postdienstleistern wie TNT oder PIN AG und daran beteiligten Zeitungsverlegern wie der Axel Springer AG gelang es ihr zwar im Dezember 2007, einen Mindestlohn für Briefzusteller/innen durchzusetzen. Der von dem damaligen Bundesarbeitsminister Franz Müntefering und seinem Amtsnachfolger Olaf Scholz im zähem Ringen mit dem Koalitionspartner eingeschlagene Weg, nach entsprechenden Novellierungen des über 10 Jahre alten *Arbeitnehmer-Entsendegesetzes* und des sogar aus dem Jahr 1952 stammenden, früher nie angewendeten *Mindestarbeitsbedingungsgesetzes* für immer mehr Branchen sukzessive Lohnuntergrenzen festzulegen, war aufgrund der geringen Nachfrage auf der Arbeitgeberseite jedoch zum Scheitern verurteilt.

Bis zum Ende der von CDU, CSU und SPD vereinbarten Meldefrist (31. März 2008) hatten nur der Leih- bzw. Zeitarbeitssektor, das Wach- und Sicherheitsgewerbe sowie einige Nischenbranchen, aber nicht – wie von der SPD insgeheim erhofft – Schlüsselbranchen wie der Einzelhandel, die Gastronomie und die Landwirtschaft ihr Interesse an der Aufnahme ins *Entsendegesetz* bekundet. Die sozialdemokratische Strategie branchenspezifischer Mindestlöhne, die auf der Basis wirksamer und die Mehrheit der Beschäftigten erfassender Tarifverträge per Allgemeinverbindlichkeitserklärung durch das Bundeskabinett zustande kommen, stieß an ihre Grenze, weil sie starke Gewerkschaften dort voraussetzt, wo diese den Mindestlohn gerade aufgrund ihrer Schwäche brauchen. Das novellierte *Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen* reichte nicht aus, Lohnuntergrenzen auch in Wirtschaftszweigen einzuziehen, wo (flächendeckende) Tarifverträge fehlen. Die ausgesprochen wichtige Leih- bzw. Zeitarbeit wurde nicht in das *Entsendegesetz* aufgenommen, weil sich die Union sogar weigerte, den niedrigsten, von einer „christlichen“ (Schein-)Gewerkschaft ausgehandelten Tariflohn der Branche für allgemein verbindlich zu erklären. Stattdessen sollte eine Lohnuntergrenze für Leiharbeiter/innen im *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz* vom 7. August 1972 verhindern, dass deren Löhne zu stark von den Tariflöhnen der Stammebelegschaften abweichen (sog. Equal-pay-Prinzip). Für diesen Kompromiss mit der Union verzichtete die SPD im Januar 2009 bei den Verhandlungen über das „Konjunkturpaket II“ auf eine zunächst von ihr geforderte Erhöhung der „Reichensteuer“, die eigentlich mit zu dessen Finanzierung beitragen sollte.

Dass sich in der Gesellschaft sozialdarwinistische Stimmungen ausbreiteten, bekamen zuallererst die Hartz-IV-Bezieher/innen zu spüren. Wie die *Bild*-Zeitung am 23. Mai 2008 auf ihrer Titelseite berichtete, hatte Gottfried Ludewig, damals Bundesvorsitzender des CDU-nahen Rings Christlich-Demokratischer Studenten (RCDS), ein „Drei Thesen zur

Stärkung der Leistungsträger“ überschriebenes Diskussionspapier an sämtliche Gliederungen seiner Partei verschickt, das ohne Rücksicht auf die Verfassung und demokratische Grundrechte eine staatsbürgerrechtliche Privilegierung dieser Menschen ins Gespräch brachte, um durch ein neuerliches Mehrklassenwahlrecht zu verhindern, dass (Langzeit-) Arbeitslose und Rentner/innen wie bisher gleiche Mitentscheidungsmöglichkeiten haben: „Diejenigen, die den deutschen Wohlfahrtsstaat finanzieren und stützen, müssen in diesem Land wieder mehr Einfluss bekommen. Die Lösung könnte ein doppeltes Wahl- und Stimmrecht sein.“⁹²² Der damalige FDP-Vorsitzende Guido Westerwelle wies zwar in der ARD-Talkshow „Anne Will“ am 25. Mai 2008 darauf hin, dass auch das Stimmrecht der Studierenden nach den RCDS-Plänen halbiert werden müsste – „Das wäre aber dumm gelaufen“ sagte er, zu Ludewig gewandt –, hatte aber durch seine Kampagnen gegen „faule Arbeitslose“ und „Sozialschmarotzer“ das geistige Klima mit erzeugt, in dem solche Ideen überhaupt entstehen konnten.

6.4 Rufe nach mehr „Generationengerechtigkeit“: Politik gegen die Rentner/innen sowie für Kinder und Jugendliche?

Gleich zu Beginn machte die Große Koalition deutlich, dass mit Rentenerhöhungen vorläufig nicht zu rechnen sei, sondern in den nächsten Jahren weitere „Nullrunden“ anstünden. Auch nominale Rentenkürzungen schloss der Koalitionsvertrag zwar für die ganze Legislaturperiode aus, er sah aber zwecks Gewährleistung der Beitragssatzstabilität die Möglichkeit, „nicht realisierte Dämpfungen von Rentenanpassungen nachzuholen“, sowie die „schrittweise, langfristige Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters“ vor.⁹²³ Während mit einem „Nachholfaktor“ im Rentenrecht erreicht werden sollte, dass Kürzungen, auf die zunächst verzichtet wurde, in Erhöhungsphasen letztlich doch noch – weniger spektakulär – wirksam werden, wollten CDU, CSU und SPD die Lebensarbeitszeit unter Hinweis auf den demografischen Wandel verlängern und 2007 – wie im Koalitionsvertrag angekündigt – die gesetzliche Grundlage für eine 2012 beginnende und für den ersten Jahrgang bis spätestens 2035 abgeschlossene Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre schaffen.

Völlig unerwartet preschte der damalige Arbeits- und Sozialminister Müntefering bereits im Januar 2006 mit der auch seine eigene Partei überraschenden und vor allem Genoss(inn)en, die sich gerade in Landtagswahlkämpfen befanden, verärgerten Idee vor, das gesetzliche Renteneintrittsalter schneller anzuheben, als es die sog. Rürup-Kommission empfohlen und die Große Koalition vereinbart hatte: Nach dem am 1. Februar 2006 auf Drängen des Vizekanzlers vom Bundeskabinett gefassten Beschluss erhöht sich das Regelrentenalter im Jahr 2012 für den Geburtsjahrgang 1947 um einen und für Folgejahrgänge jedes Jahr um einen weiteren Monat, bis der Jahrgang 1958 im Alter von 66 eine abschlagsfreie Rente ab 2023 bezieht; für die Folgejahrgänge beschleunigt sich die Anhebung der Altersgrenze um jeweils 2 Monate pro Jahr, bis der Jahrgang 1964 bereits 2029 erst mit 67

922 Zit. nach: Jung-Politiker (CDU) fordert: Doppeltes Wahlrecht für alle, die arbeiten!, in: Bild v. 23.5.2008; Absurder Vorstoß: CDU-Verbands-Chef will Rentner zu Wählern zweiter Klasse degradieren, in: Spiegel Online, 23.5.2008

923 Siehe CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/SPD Deutschlands (Hrsg.), *Gemeinsam für Deutschland*, a.a.O., S. 96

in Rente gehen kann. Nur wer mehr als 45 Jahre lang Pflichtbeiträge zur GRV entrichtet hat, kann seine Altersrente auch weiterhin abschlagsfrei mit 65 Jahren beziehen.

Angesichts der Tatsache, dass selbst große deutsche Unternehmen oft nur auf der Vorstandsetage noch Arbeitnehmer/innen über 50 beschäftigen, führt das *RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz* vom 20. April 2007 zu weiteren Rentenkürzungen, zwingt sie doch mehr Beschäftigte, vor Erreichen der Regelaltersgrenze – und das heißt: mit entsprechenden Abschlägen – in den Ruhestand zu gehen. Da half es wenig, dass Müntefering mit einer „Initiative 50plus“ zur beruflichen Wiedereingliederung älterer Langzeitarbeitsloser (Zahlung von Kombilöhnen und Lohnzuschüssen an die Arbeitgeber), zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen (Ausgabe von Bildungsgutscheinen) sowie zur Gestaltung altersgerechter Arbeits- und Lebensbedingungen („Beschäftigungspakte“ in den Regionen) die Chancen dieser Bevölkerungsgruppe verbessern wollte. Für den Tübinger Hochschullehrer Josef Schmid bildet die Verlängerung der Lebensarbeitszeit neben der „einnahmenorientierten Ausgabenpolitik“ durch die Riester-Reform den „zweiten Paradigmawechsel in der Rentenpolitik“, welcher diese stärker als Qualifizierungs- und Beschäftigungspolitik denn als reine (transferorientierte) Sozialpolitik konturiere, aber „erhebliche Akzeptanzprobleme“ mit sich bringe und „enorm hohe Anforderungen an die politische Steuerung und Konsensfindung“ stelle.⁹²⁴

Aufgrund einer vorübergehenden „Verbesserung“ des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentenbezieher(inne)n zu Beitragszahler(inne)n wurden die Altersrenten zum 1. Juli 2007 erstmals seit 2003 wieder geringfügig erhöht, wobei der in die Renten Anpassungsformel eingefügte „Nachhaltigkeitsfaktor“ zum Leidwesen seiner Hauptprotagonisten ausnahmsweise *rentensteigernd* wirkte.⁹²⁵ Als die Große Koalition im April 2008 beschloss, den „Altersvorsorgefaktor“ für 2 Jahre auszusetzen und die gesetzlichen Altersrenten zum 1. Juli des Jahres um 1,1 Prozent statt nur um 0,46 Prozent anzuheben, erhob sich im deutschen Blätterwald ein Sturm der Entrüstung, obwohl die beiden Stufen der sog. Riester-Treppe 2012/13 nachgeholt werden sollten. Von den bürgerlichen Qualitätszeitungen bis zum Boulevard beklagte man einen „Sieg der Altenlobby“ (Süddeutsche Zeitung) und bezichtigte die Bundesregierung eines „Rentenbetrugs“ (*Bild-Zeitung*), weil CDU, CSU und SPD die mühsam erreichten Reformfortschritte der letzten Zeit angeblich leichtfertig und aus bloßem „Populismus“ – dieser Begriff avancierte damit zu einem Synonym für das Festhalten am Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes und am Prinzip der Solidarität – verspielten, um die wachsende Zahl älterer Stimmbürger/innen nicht zu vergrätzen.⁹²⁶ Die mediale Überreaktion zeigte Antonio Brettschneider zufolge, wie erfolgreich der publizistische Angriff auf den Wohlfahrtsstaat gewesen war und wie stark er das Meinungsklima in Deutschland bereits verändert hatte: „Jede noch so kleine, ja angesichts der allgemeinen Preis- und Inflationsentwicklung geradezu lächerliche Verbesserung sozialer Leistungen wird mit immer schrilleren Tönen bekämpft, wenn sie den übergreifenden Zielen der Haus-

924 Siehe Josef Schmid, Rentenreform: Überlebt der Wohlfahrtsstaat?, in: Roland Sturm/Heinrich Pehle (Hrsg.), *Wege aus der Krise?*, a.a.O., S. 55

925 Vgl. z.B. Eckart Bomsdorf, Fünf Euro monatlich. Die aktuelle Erhöhung der staatlichen Altersbezüge beruhigt allenfalls das soziale Gewissen der deutschen Politiker, aber sie hilft weder den Rentnern noch der gesetzlichen Rentenversicherung, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 5.7.2007

926 Vgl. z.B. Elisabeth Niejahr, Ihr sollt nicht fummeln! Es ist falsch, die Höhe der Renten nach Stimmungs- und Kassenlage zu verändern. Das nützt nur der Linken, in: *Die Zeit* v. 19.3.2008. Ganz ähnlich äußert sich dazu in der Fachliteratur übrigens Manfred G. Schmidt, *Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition* (2005 bis 2009), a.a.O., S. 305 (Fn. 8)

haltskonsolidierung und der Senkung der ‚Lohnnebenkosten‘ im Wege stehen könnte.⁹²⁷ Ähnliches gilt auch für die politikwissenschaftliche Fachliteratur, in der Maßnahmen wie die Verlängerung der Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere und die Aussetzung der „Riester-Treppe“ nach konservativ-neoliberaler Manier als Indiz für eine angebliche „Sozialdemokratisierung der Union“ gewertet wurden, verbunden mit der Kritik, Strukturformen bei den Sozialversicherungen seien „aus Angst vor den Wählern“ auf die lange Bank geschoben worden.⁹²⁸

Um angesichts erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg sinkender Bruttolöhne zumindest eine nominale Rentenkürzung auszuschließen und den Ruheständler(inne)n die Angst davor zu nehmen, beschlossen CDU, CSU und SPD auf Initiative des damaligen Arbeits- und Sozialministers Olaf Scholz im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes 2009 eine Schutzklausel, die zum 1. Juli 2010 insofern erstmals wirksam wurde, als „bloß“ eine sog. Nullrunde stattfand. In den Folgejahren werden an sich fällige Rentenerhöhungen allerdings mit den nicht ausgefallenen, sondern nur aufgeschobenen Kürzungen verrechnet. In den Massenmedien erntete die Große Koalition auch diesmal hauptsächlich Kritik an ihrer Entscheidung für eine allgemeine Rentengarantie. So räumte Elisabeth Niejahr in der *Zeit* zwar ein, dass die Rentenreformen in kaum einem Industrieland so weit gegangen seien wie die rot-grünen Kürzungen der jüngsten Vergangenheit, bemängelte allerdings, dass von der Schutzklausel die *heutige* Rentnergeneration profitiere, der es ohnehin so gut gehe wie keiner vorher und keiner nachher.⁹²⁹ Als ob künftige Rentnergenerationen mehr zu erwarten hätten, wenn die Bestandsrenten unter größeren Druck geraten!

CDU, CSU und SPD hielten unbeirrt an der Generallinie ihrer rot-grünen Vorgängerregierung fest, die Finanzierungsgrundlagen des Sozialversicherungssystems durch materielle Zugeständnisse gegenüber den Arbeitgebern systematisch zu untergraben, worunter schließlich seine Akzeptanz bei den Arbeitnehmer(inne)n leidet, was es wiederum „anfälliger“ für Reformmaßnahmen macht. Winfried Schmähl, der fürchtet, dass die Altersrenten in ihrem Realwert wie in Relation zum allgemeinen Einkommensniveau weiter zurückbleiben, nennt in diesem Zusammenhang den Beschluss der Großen Koalition, die als befristete Anschubfinanzierung für die private Altersvorsorge gedachte abgabenfreie Entgeltumwandlung als Dauerregelung beizubehalten. SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatten den Versicherten mit der Riester-Reform bis zum 31. Dezember 2008 befristet das Recht eingeräumt, Teile ihres Lohns in – ausschließlich von den Beschäftigten finanzierte – Ansprüche auf betriebliche Altersrenten umzuwandeln, ohne dass Steuern und Sozialabgaben für diese Lohnanteile anfielen. Davon profitieren die Arbeitgeber, während die Einnahmehasis der Rentenversicherungsträger unterminiert und der Leistungsanspruch aller Versicherten reduziert wird: „Nicht nur, dass für diese Entgeltbestandteile keine GRV-Ansprüche erworben werden, ein Anstieg der Entgeltumwandlung mindert zudem auch die Entwicklung der für

927 Antonio Brettschneider, Das Gespenst der Rentnerdemokratie, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2008, S. 12

928 Siehe Reimut Zohlnhöfer/Christoph Egle, Zwischen Reform und Blockade – die Bilanz der Großen Koalition 2005-2009, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition*, a.a.O., S. 584 f. Den beiden zitierten Autoren bleibt das Wesen einer repräsentativen Demokratie fremd, entgeht ihnen doch, dass Parteien die Interessen ihrer Wähler/innen vertreten sollten und vor diesen keine „Angst“ zu haben brauchen, wenn sie das wirklich tun.

929 Vgl. Elisabeth Niejahr, Uns geht’s noch gold. Jahrelang haben sich Politiker aller Parteien der Generationengerechtigkeit verpflichtet. Jetzt geben sie die Rentenformel und alle guten Vorsätze preis – ohne Not, in: *Die Zeit* v. 20.5.2009

die Rentenanpassung maßgeblichen Entgelte und reduziert damit auch den Rentenanpassungssatz (sofern es überhaupt eine Anpassung gibt). Dies trifft alle Versicherten, gegenwärtige und künftige Rentner, unabhängig davon, ob sie die Entgeltumwandlung nutzen konnten oder nicht.⁹³⁰

Dieselbe überraschend große Einigkeit wie in der Rentenpolitik herrschte sowohl zwischen führenden Bundespolitikern und Ländervertretern wie auch zwischen den Koalitionspartner(inne)n bei der Föderalismusreform, welche – oft als „Mutter aller Reformen“ bezeichnet – die größte Verfassungsreform der letzten Jahrzehnten darstellt. Nachdem die von Bundestag und -rat eingesetzte „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ unter dem Vorsitz von Franz Müntefering und Edmund Stoiber am 17. Dezember 2004 ihr Scheitern erklärt hatte, ermöglichte nur eine Große Koalition wegen der in beiden Verfassungsorganen nötigen Zweidrittelmehrheit einen neuen Anlauf und im Frühjahr 2006 den politischen Durchbruch. Dabei ging es weniger darum, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze und die Einspruchsmöglichkeiten des Bundesrates zu verringern, also um die Effektivierung der föderalen Strukturen. Ein vorrangiges Ziel war es vielmehr, der Bundesregierung ein „Durchregieren“ in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erleichtern, während die Länder als Gegenleistung besonders auf wichtigen Feldern mehr Regelungszuständigkeiten erhielten.⁹³¹ Genannt seien hier nur der öffentliche Dienst (Beamtenrecht), das Hochschulwesen und der Umweltschutz.

Der kooperative Föderalismus war ein institutionelles Hindernis für radikale Reformen im Sinne des Neoliberalismus, das zu überwinden sich die Bertelsmann Stiftung und andere Lobbyeinrichtungen seit längerem vorgenommen hatten. Francis G. Castles, Herbert Obinger und Stephan Leibfried gelangten in einem sechs OECD-Länder erfassenden Vergleich zu dem Ergebnis, „dass der Föderalismus den Rückbau des Sozialstaates nicht erleichtert, sondern eher erschwert hat.“⁹³² Dies gilt auch und gerade für Deutschland, wo der Bundesrat häufig als besonders effektives Brems- oder Blockadeorgan fungierte, das ärmere Länder begünstigte und eine desto größere Wirkung erzielte, je mehr Landtagswahlen eine Regierungspartei oder -koalition beispielsweise aufgrund der Kürzung von staatlichen Transferleistungen verlor.

Claudia Neu weist darauf hin, dass sich die territoriale Ungleichheit nicht nur auf globaler Ebene und zwischen Nationen, innerhalb der einzelnen Staaten und hierzulande im Ost-West-Verhältnis der Bundesländer ausbreitet: „In der Eifel werden ebenso händerringend Ärzte gesucht wie in Vorpommern.“⁹³³ Versteht man unter der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) weder nur eine juristische Floskel noch eine gesellschaftspolitische Leerformel, sondern einen Verfassungsauftrag, den Regierung und Parlament zu erfüllen haben, ist eine bundeseinheitliche (Rahmen-)Regelung auf vielen Gebieten der öffentlichen Daseinsvorsorge nötig, die künftig der Länderkompetenz unterliegen, während die Zentralisierung im Bereich der öffentlichen Sicherheit, der Kriminalitätsbekämpfung und der Terrorabwehr eher Gefahren für die Demokratie mit sich bringt.

930 Winfried Schmähl, Die Gefahr steigender Altersarmut in Deutschland – Gründe und Vorschläge zur Armutsvermeidung, in: Antje Richter/Iris Bunzendahl/Thomas Altgeld (Hrsg.), Dünne Rente – dicke Probleme. Alter, Armut und Gesundheit – Neue Herausforderungen für Armutsprävention und Gesundheitsförderung, Frankfurt am Main 2008, S. 41 f.

931 Siehe Wolfgang Lieb, Der Wettbewerbs-Republik entgegen, in: Freitag v. 13.1.2006

932 Siehe Francis G. Castles/Herbert Obinger/Stephan Leibfried, Bremst der Föderalismus den Leviathan? – Bundesstaat und Sozialstaat im internationalen Vergleich, 1880-2005, in: PVS 2/2005, S. 231

933 Claudia Neu, Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2006, S. 9

Mit den Verfassungsänderungen vom 28. August 2006 wurden neue konstitutionelle Grundlagen für den Wohlfahrtsstaat der Zukunft geschaffen. Letztlich soll das bundeseinheitliche Leistungsangebot des Sozialstaates abgeschafft und seine die Länder übergreifende Strukturlogik einer ganzheitlichen Sicherheitsarchitektur für die Bürger/innen mittels kleinteiliger Lösungen durchlöchert werden. Die negativen Auswirkungen von „Spaßmaßnahmen“ im Jugend-, Sozial- und Gesundheitsbereich wie auch bei den Bundeszuschüssen zum öffentlichen Nahverkehr (Kürzung der sog. Regionalisierungsmittel) beeinträchtigen schon jetzt die Zukunftsperspektiven der künftigen Generationen. Dazu zählt ebenfalls die Beschneidung der Bundeskompetenzen im Bildungsbereich (Kooperationsverbot). Mit ihrer partiellen Transformation des kooperativen zum Wettbewerbsföderalismus öffnete die Föderalismusreform einer desaströsen Konkurrenz zwischen den Bundesländern gewissermaßen Tür und Tor, was den (Hoch-)Schülern in finanzschwachen Ländern besonders schadet, können die guten Lehrkräfte doch leichter abgeworben werden. „Der Wettbewerbsföderalismus liefert (...) die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft, die Kinder, endgültig dem Markt aus.“⁹³⁴

Die am 1. September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform war der schwerwiegendste Eingriff in das Grundgesetz seit den Notstandsgesetzen. Durch die größte Verfassungsänderung seit 1949 wurden die sozialpolitischen Kompetenzen des Zentralstaates ebenso beeinträchtigt wie die Einflussmöglichkeiten der ärmeren Bundesländer. Kaum war das Grundgesetz geändert, schon standen in einigen Ländern soziale Mindeststandards zur Disposition: Nordrhein-Westfalen, seinerzeit von CDU und FDP regiert, sowie Berlin, damals von SPD und Linkspartei.PDS regiert, liberalisierten als erste Bundesländer den Ladenschluss und ermöglichten damit (großen) Geschäften nunmehr Öffnungszeiten rund um die Uhr; bloß der Sonntag und gesetzliche Feiertage blieben – wohl aus Gründen christlicher Pietät, nicht des Arbeitsschutzes und der nötigen Erholungspausen für die Verkäufer/innen wegen – von dieser Freigabe (noch) verschont. Das jahrzehntelang CDU-dominierte Baden-Württemberg wiederum preschte bei den Pensionsregelungen für seine Beamt(inn)en vor; die Verlängerung von deren Lebensarbeitszeit avancierte praktisch über Nacht zu einem „Standortvorteil“ für ihren Dienstherrn. Umgekehrt verhielt es sich beim längst überfälligen Nichtraucherschutz in Kneipen, Restaurants und Diskotheken: Mit der Begründung, dass nur die einzelnen Länder entsprechende Rauchverbotsbestimmungen für diesen Bereich erlassen könnten, setzten die Tabak- und die Gaststättenlobby im Dezember 2006 gemeinsam durch, dass kein Bundesgesetz zustande kam, obwohl sich die Große Koalition darauf in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe bereits geeinigt hatte und der immer noch auf zentraler Ebene zu regelnde Arbeitsschutz eine Handhabe dafür bot.

In einem zweiten Schritt der Föderalismusreform wurden auch die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu geordnet. Am 15. Dezember 2006 setzten Bundestag und -rat eine gemeinsame Kommission ein, die unter dem Vorsitz des damaligen SPD-Fraktionsvorsitzenden Peter Struck und des damaligen baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther H. Oettinger Vorschläge zur „Modernisierung“ der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erarbeitete. Dabei ging es sowohl um die Steuerhoheit, d.h. die Fähigkeit, Ländersteuern in eigener Regie zu erheben und ihre Höhe zu bestimmen, wie auch um den Finanzausgleich (zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Letzteren). In der Diskussion waren unterschiedliche Regelungen, die von einer Übertragung der Kriterien

934 Jutta Roitsch, Föderaler Schlussakt. Von der kreativen Kooperation zum ruinösen Wettbewerb, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2006, S. 984

des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts auf die nationale Ebene bis zu einem Neuverschuldungsverbot mit Verfassungsrang reichten. Debattiert wurde auch über Heberechte der Bundesländer bei der Unternehmensbesteuerung sowie Zu- bzw. Abschläge auf die von ihnen mit dem Bund geteilte Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Die bisherige Finanzverfassung der Bundesrepublik bezeichnete Roman Herzog, einmal mehr namhaftester Fürsprecher neoliberaler Reformbestrebungen, als „wichtigste Wettbewerbsbremse“, was er durch Weiterführung der Föderalismusreform ändern zu können hoffte: „Mit dem Pochen auf ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‘ werden wir die Wende zur lebensnotwendigen Reformfähigkeit unseres Landes nicht schaffen.“⁹³⁵ Dagegen hielt Werner Reutter die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik nicht nur für einen verfassungsrechtlichen Auftrag, sondern auch für eine ökonomische und politische Notwendigkeit, was die Übertragung von Umwelt-, Rechts- und Hochschulpolitik an die Länder im Rahmen des ersten Teils der Föderalismusreform ignorierte bzw. konterkarierte: „Während sich die Reform an den Prinzipien Entflechtung und Trennung orientiert, verlangen die Funktionsprinzipien des kooperativen Föderalismus weiterhin Kooperation und Konsens.“⁹³⁶

Mit der Einfügung der „Schuldenbremse“ ins Grundgesetz sorgten CDU, CSU und SPD dafür, dass die jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes ab 2016 auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzt wurde, während eine Neuverschuldung der Bundesländer ab 2020 bloß noch im Falle außergewöhnlicher Umstände (Naturkatastrophen, Finanzmarktkrisen usw.) möglich ist.⁹³⁷ Wenn man berücksichtigt, dass die Sozialausgaben wegen der zunehmenden Probleme auf diesem Gebiet in den Haushalten von Bund und Ländern perspektivisch einen wachsenden Anteil beanspruchen, fällt es leicht, sich vorzustellen, welche katastrophalen Folgen diese Form einer Kreditsperre der öffentlichen Hand für die Sozialpolitik im föderalen Staatswesen haben wird.

6.5 Familien- als Bevölkerungspolitik: Kampf der Armut an statt der Armut von Kindern

In der Familienpolitik, die zuletzt deutlich an Renommee gewonnen hatte, bewegten sich CDU/CSU und SPD gleichzeitig aufeinander zu. Kennzeichnend dafür, dass sich führende Unionspolitiker/innen vom konservativen Familienbild ihrer Partei verabschiedet und die Existenz moderner Patchwork- bzw. Ein-Elternteil-Familien akzeptiert hatten, war folgender Satz aus der ersten Regierungserklärung von Angela Merkel: „Familie ist überall dort, wo Eltern für Kinder und Kinder für Eltern dauerhaft Verantwortung tragen.“⁹³⁸ Ursula von der Leyen verkörperte ein hohes Maß an Kontinuität gegenüber ihrer sozialdemokratischen Amtsvorgängerin Renate Schmidt. Irene Gerlach spricht deshalb treffend von einer „Fortsetzung der bisherigen Politik“, wie sie zum Beispiel in den lokalen „Bündnissen für Fami-

935 Roman Herzog, Kooperation und Wettbewerb, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50/2006, S. 5

936 Werner Reutter, Föderalismusreform und Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/2006, S. 1269

937 Vgl. dazu: Daniel Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform), Berlin 2010, S. 284 ff; Klemens Himpele, Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der LINKEN, Wien, Juni 2010 (http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/100727_Schuldenbremse_auf_Laenderebene.pdf; 28.11.2010)

938 Mehr Freiheit wagen, a.a.O.

lien“ zum Ausdruck kam.⁹³⁹ In ihrer Partei galt von der Leyen als Modernisiererin mit wertkonservativem Einschlag. Familien- ist für sie nicht zuletzt Wachstumspolitik, die eng mit Wirtschafts- und Wissenschaftsförderung zusammenhängt: „Es geht darum zu erkennen, dass eine Gesellschaft, die sich nicht ausreichend um den Nachwuchs sorgt, ihre eigenen sozialen und ökonomischen Grundlagen zerstört.“⁹⁴⁰ Für die Erfolge der damaligen Familienministerin machen Annette Henninger und Angelika von Wahl neben Ursula von der Leyens „Führungsstärke“ ihre Fähigkeit verantwortlich, die Arbeitgeber als Bündnispartner zu gewinnen, indem sie angestrebte Reformmaßnahmen ökonomisch und demografisch begründete, also auf das brachliegende Arbeitskräftepotenzial hoch qualifizierter Mütter hinwies und Kinder als wertvolles „Humankapital“ in den Blick nahm.⁹⁴¹

In der Koalitionsvereinbarung wurden Familien als „Grundlage eines freiheitlichen Gemeinwesens“ bezeichnet, denen man „das Leben erleichtern“ wolle.⁹⁴² Auf ihrer Klausurtagung im Schloss Genshagen konkretisierte die Bundesregierung zu Beginn des Jahres 2006 ihre Ankündigung, die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten zu verbessern. Bereits eine gute Woche später stellte die SPD den Konsens jedoch wieder in Frage, weil sie unter Hinweis auf die Situation von Alleinerziehenden und Geringverdien(er)ne die Anerkennung der Betreuungskosten vom ersten Euro an durchsetzen wollte. Der am 31. Januar 2006 zwischen den Spitzen der Fraktionen von Union und SPD gefundene Kompromiss war noch nicht das letzte Wort, der Streit um die genaue Ausgestaltung der Reform ging vielmehr weiter. Erst nach zähen Verhandlungen zwischen dem Finanzminister und der Familienministerin einerseits sowie führenden Repräsentant(inn)en von CDU, CSU und SPD einigte man sich auf die Modalitäten einer Verbesserung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten: Alleinerziehende und zusammenlebende Paare, die beide berufstätig sind und sich als Doppelverdiener/innen eine Tagesmutter oder Kinderfrau für ein im Haushalt lebendes Kind leisten können, das jünger als 14 Jahre ist, dürfen die Aufwendungen dafür zu zwei Dritteln bis zum Höchstbetrag von 4.000 EUR als Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben absetzen. Außerdem können Alleinverdienerpaare mit Kindern, die zwar das 3., aber noch nicht das 6. Lebensjahr vollendet haben, nunmehr zwei Drittel der Kinderbetreuungskosten (unter Vorlage einer Rechnung oder eines Kita-Gebührenbescheides sowie eines Zahlungsnachweises) bis zum selben Höchstbetrag als Sonderausgaben vom Gesamtbetrag ihrer Einkünfte abziehen.

Während sozial benachteiligte Familien, die aufgrund eines fehlenden oder zu geringen Einkommens keine Steuern zahlen, überhaupt nicht in den Genuss dieser Regelungen kommen, die bezeichnenderweise Teil des *Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung* vom 26. April 2006 waren, profitieren Besserverdienende überdurchschnittlich davon. Irene Gerlach war aus ganz anderen Gründen über diesen familienpolitischen Einstieg der Großen Koalition enttäuscht: „Die grundsätzlich zu erhoffende Kontinuität in der Familienpolitik musste einer inkrementalistischen Patchwork-Lösung der

939 Siehe Irene Gerlach, Familienpolitik: Kampf der Kinderlosigkeit?, in: Roland Sturm/Heinrich Pehle (Hrsg.), *Wege aus der Krise?*, a.a.O., S. 89

940 Ursula von der Leyen, Familienpolitik ist Wachstumspolitik. Kinder als Karrieremotor, in: *Die Politische Meinung* 414 (2004), S. 74

941 Vgl. Annette Henninger/Angelika von der Wahl, Das Umspielen von Veto-Spielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert, in: Christoph Egle/Reimut Zohnhörer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition*, a.a.O., S. 362 und 368 f.

942 Siehe CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/SPD Deutschlands (Hrsg.), *Gemeinsam für Deutschland*, a.a.O., S. 17

Gesetzgebung weichen, die eine Vielzahl konzeptioneller und instrumenteller Mängel aufweist und die eines ganz gewiss nicht bietet: die vom Bundesverfassungsgericht 2003 geforderte verbesserte Übersichtlichkeit im Familienlastenausgleich.⁹⁴³ In dem bei PISA, einem internationalen Schulleistungsvergleich der OECD, überaus erfolgreichen Finnland waren Steuerfreibeträge dieser Art schon 1994 „gänzlich abgeschafft“ worden, weil sie Familien mit höheren Einkommen aufgrund des Progressionstarifs begünstigen, Alleinerziehende benachteiligen und indirekt das männliche Alleinernährermodell (Hausfrauenehe mit Kindern) begünstigen: „Im Gegenzug wurde das Kindergeld erhöht, das universal an alle Kinder im Alter von 0 bis 17 Jahren in gleicher Höhe und unabhängig vom elterlichen Einkommen gezahlt wird.“⁹⁴⁴

Befriedigen konnte auch das Elterngeld, welches als Schlüsselement der schwarz-roten Familienpolitik gilt und am 1. Januar 2007 das Erziehungsgeld ablöste, höchstens teilweise: Obwohl das einkommensabhängige und erst bei 1.800 EUR pro Monat gedeckelte Elterngeld in Höhe von 67 Prozent des Nettoerwerbseinkommens jenes Elternteils, der das Kind unter vorübergehender Aufgabe oder Reduktion seiner Berufstätigkeit auf höchstens 30 Wochenstunden betreute, zunächst nicht – wie im Koalitionsvertrag angekündigt und von der CSU verlangt – auf die Sozialhilfe bzw. das Arbeitslosengeld II angerechnet wurde, hatten deren Empfänger/innen, Studierende und Geringverdiener/innen (darunter überdurchschnittlich viele Frauen), die Kinder bekamen, hiervon ausschließlich Nachteile. Denn bisher war ihnen das Erziehungsgeld in Höhe von 300 EUR pro Monat 2 Jahre lang oder als sog. Budget in Höhe von 450 EUR ein Jahr lang gezahlt worden. Elterngeld gab es dagegen nur für ein Jahr; Erwerbstätigen wurden unter bestimmten Voraussetzungen zwei (Partner-)Monate zusätzlich gewährt; sein Sockelbetrag, mit dem Studierende, Sozialhilfebezieher/innen, Arbeitslose und Geringverdiener/innen auskommen müssen, lag überdies bloß bei 300 EUR.

Gutbetuchte erhielten auf Kosten der sozial Benachteiligten mehr (Eltern-)Geld, das vor allem hoch qualifizierte, gut verdienende Frauen motivieren soll, Kinder zu bekommen und anschließend schnell wieder in den Beruf zurückzukehren. Das Elterngeld ist ein sozialpolitisches Paradox, weil der Staat damit – sieht man von steuerlichen Kinderfreibeträgen ab – erstmals ausgerechnet jene Anspruchsberechtigten am meisten subventioniert, die es am wenigsten nötig haben. Schweden, das in diesem Zusammenhang als Vorbild genannt wird, hat das Elterngeld zwar schon 1973/74 eingeführt, den Grundbetrag für die nicht erwerbstätigen Mütter gegenüber der bis dahin gültigen Regelung (Grundgeld der Mutterschaftsversicherung) jedoch gleichzeitig deutlich erhöht.⁹⁴⁵ Bei dem dortigen Elterngeld handelt es sich um eine an die Krankenversicherung gekoppelte Versicherungsleistung; wenn jemand gut verdient und sein Arbeitgeber (!) für ihn gesetzlich festgelegte Beiträge an die Elternversicherung entrichtet, bekommt er bzw. sie auch mehr ausgezahlt, sobald ein Kind betreut wird.

Man kann das Elterngeld als „radikale Abkehr von der bisherigen Familienpolitik“ zu einer pronatalistischen betrachten, wie dies der *Spiegel* tat: „Nicht nur Bedürftige werden gefördert, sondern der Staat will dafür sorgen, dass der produktive Kern der Gesellschaft

943 Ebd., S. 91

944 Aila-Leena Matthies, Was wirkt gegen Kinderarmut?, Finnland – ein Beispiel des nordischen familienpolitischen Modells, in: Margherita Zander (Hrsg.), Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis, Wiesbaden 2005, S. 63

945 Vgl. Wiebke Kolbe, Elternschaft im Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 226

sich reproduziert. Erstmals soll ernst gemacht werden mit dem Satz, dass Familienpolitik nicht gleichbedeutend ist mit Sozialpolitik.⁹⁴⁶ Dass mit dem Elterngeld eine *qualitative* Bevölkerungspolitik gemacht werden sollte, bestätigten sowohl der Referentenentwurf eines *Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes* wie auch der gemeinsame Entwurfstext der Koalitionsfraktionen, die folgende Sätze zur Begründung enthielten: „Deutschland hat mit 1,36 Kindern pro Frau (...) eine der niedrigsten Geburtenraten der Welt. Mehrkinderfamilien werden seltener, und die Kinderlosigkeit in Deutschland ist hoch. Besonders auffällig ist, dass in Deutschland insgesamt 39 Prozent der 35- bis 39-jährigen Akademikerinnen ohne Kinder im Haushalt leben.“⁹⁴⁷

Ursula von der Leyen vertrat die Auffassung, dass sie als Ministerin eine nachhaltige, „bevölkerungsbewusste“ Familienpolitik machen und die Sozialpolitik im Sinne einer Arbeitsteilung zwischen beiden Ressorts für die Bedürftigen sorgen müsse. Dabei ist eine Familienpolitik, die man als unsozial bezeichnen kann, gar keine Familienpolitik, weil sie es einem Großteil junger Menschen gerade nicht ermöglicht, ihren Kinderwunsch zu verwirklichen. Indem die Honorierung von Betreuungs- und Erziehungsleistungen der Eltern stärker als bisher akzentuiert wird, avanciert die Familienpolitik zum Hauptexerzierfeld für Leistungsgerechtigkeit als Ersatz für die immer weniger gewährleistete, aber für den Sozialstaat konstitutive Bedarfsgerechtigkeit. Entgegen eigener Beteuerungen bekämpfte man die erschreckend hohe Kinderarmut nicht, vergrößerte sie durch Maßnahmen, die Ursula von der Leyen mittels ihrer christlichen Werterhetorik (Bildung eines „Bündnisses für Erziehung“ unter Ausschluss anderer Religionsgemeinschaften und nichtreligiöser Gruppen) verbrämte, vielmehr sogar noch.

Die *emanzipatorische* Funktion des Elterngeldes ist zwar unbestritten, bei (national) konservativen Befürwortern der Hausfrauenehe, Teilen des Klerus und besonders laut vernehmlich in der CSU rief sie jedoch gerade deshalb Kritik hervor. Unter sozialen und Gerechtigkeitsaspekten überzeugt es nicht, wirkt vielmehr selektiv, wodurch schließlich auch seine gleichstellungspolitische Intention konterkariert wird. Anuscheh Farahat, Stefanie Janczyk, Annett Mängel und Barbara Schönig sprachen deshalb mit Blick auf die Frauen- und Familienpolitik der Großen Koalition von „exklusiver Emanzipation“, was sie wie folgt begründeten: „In Familien mit niedrigem Haushaltseinkommen, für Arbeitslose, Studierende und Alleinerziehende wird das Elterngeld die bestehenden geschlechtsspezifischen Rollen und die soziale Lage keineswegs verbessern, sondern verschlechtern.“⁹⁴⁸ Offenbar wollte man damit weniger die Armut *von* Kindern als die Armut *an* Kindern bekämpfen. Deutschland braucht aber nicht „mehr Kinder“, wie es im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD hieß,⁹⁴⁹ sondern weniger Kinder, die in Armut, Unsicherheit und Existenznot aufwachsen.

Gegenüber den Armen zeigten sich CDU, CSU und SPD nicht eben großzügig: Als die Koalition rechtzeitig vor dem Jahresende 2008 beschloss, vom Beginn des Folgejahres an das Kindergeld für das erste und zweite Kind um 10 EUR und ab dem dritten Kind um 16

946 Horand Knaup u.a., Lächelnd beim Tischgebet, in: Der Spiegel v. 24.4.2006, S. 25

947 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes (Stand: 12.5.2006), S. 39; Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes, BT-Drs. 16/1889 v. 20.6.2006, S. 33

948 Anuscheh Farahat u.a., Exklusive Emanzipation. Zur Frauen- und Familienpolitik der großen Koalition, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2006, S. 985

949 Siehe CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/SPD Deutschlands (Hrsg.), Gemeinsam für Deutschland, a.a.O., S. 79

EUR pro Monat zu erhöhen, einigte man sich auf Initiative der SPD gleichzeitig darauf, für die Kinder von Hartz-IV-Bezieher(inne)n, die nicht in den Genuss des höheren Kindergeldes kommen, weil es voll auf ihre Transferleistung angerechnet wird, ein „Schulbedarfspaket“ in Höhe von 100 EUR pro Schuljahr zu schnüren. Es sollte nach dem am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen *Familienleistungsgesetz* allerdings nur bis zur 10. Klasse gewährt werden. CDU und CSU hatten auf dieser Begrenzung bestanden, weil die SPD ihrem Wunsch nach Steuerprivilegien für Eltern, deren Kinder auf Privatschulen gehen, nicht entsprach. Die öffentliche Kritik an der beschlossenen Regelung blieb nicht aus, schien es doch geradezu so, als wollte die Große Koalition damit unterstreichen, dass die Kinder aus sozial benachteiligten Familien kein Abitur machen sollen, oder dokumentieren, dass Gymnasiasten der höheren Klassenstufen ohnehin aus Elternhäusern kommen, die keiner staatlichen Zuwendung bedürfen. Auf einer Sitzung des Koalitionsausschusses am 4./5. März 2009 verständigten sich CDU, CSU und SPD schließlich darauf, den Gesetzestext an diesem Punkt nachzubessern und auch Oberstufenschüler/innen und Vollzeit-Berufsschüler/innen sowie die Kinder von Geringverdiener(inne)n in den Genuss des „Schulbedarfspaketes“ kommen zu lassen, das jedoch den realen Bedarf nur unzureichend deckte.

Im *Kinderförderungsgesetz* vom 10. Dezember 2008 wurde zwar festgelegt, dass Kinder ab 1. August 2013 nach Vollendung des 1. Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung oder Förderung in Kindertagespflege haben, die stark ausgebaut werden und 30 Prozent der neuen Betreuungsplätze stellen sollte. Vom selben Zeitpunkt an sollen Eltern, die ihre ein- bis dreijährigen Kinder nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung erhalten. Vor allem die CSU forderte die Einführung eines Bundesbetreuungsgeldes in Höhe von 150 EUR pro Monat, während SPD-Politiker/innen von einer „Herdprämie“ sprachen, weil es viele Mütter veranlassen könnte, nicht (mehr) berufstätig zu sein, wodurch das traditionelle „Alleinernährer“-Familienmodell zementiert würde. Seit der damalige thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus 2006 im Rahmen einer „Familienoffensive“ zusammen mit einem Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz ein Landesbetreuungsgeld in Höhe von 150 (bis 300) EUR einführt, ging der Anteil jener Eltern, die ihr Kind in eine Krippe schicken, deutlich zurück, wie auch die Fürsprecher des Betreuungsgeldes zugeben mussten.⁹⁵⁰ Manch finanzschwache und „bildungsferne“ Familie wurde auf diese Weise davon abgehalten, ihren Nachwuchs einer öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtung anzuvertrauen, wo er mehr geistige Anregungen bzw. für die Intelligenzentwicklung erforderliche Impulse hätte erhalten können, was nicht nur antiemanzipatorisch wirkte, weil Frauen von der (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbsarbeit abgehalten wurden, sondern sich auch im Hinblick auf die Bekämpfung der (Bildungs-)Armut von Kindern als fragwürdig erwies. Daran ändert natürlich auch der diskriminierend wirkende Plan nichts, Transferleistungsempfänger(inne)n kein Bargeld auszuzahlen, sondern ihnen im Unterschied zu den übrigen Eltern, die lieber zu Hause bleiben, als erwerbstätig zu sein, (Bildungs-)Gutscheine für ihr Kind zu geben.

950 Vgl. „Eltern, die sich gut kümmern, nicht stigmatisieren“. Ministerpräsident Althaus verteidigt Betreuungsgeld, in: *Die Welt* v. 26.3.2008; ergänzend: Dorothea Siems, Familienpolitisches Musterlände. Wie das umstrittene Betreuungsgeld wirkt – eine Stippvisite im Testlabor Thüringen, in: ebd.

6.6 Die Einführung des Gesundheitsfonds als Vorbereitung der Gesetzlichen Krankenversicherung auf einen Systemwechsel

Auf dem gesundheitspolitischen Sektor hatte die rot-grüne Bundesregierung der Großen Koalition, die hier schwer miteinander zu vereinbarende Vorstellungen kennzeichneten, ihrer Nachfolgerin eine „Großbaustelle“ hinterlassen, wie sich Anja Hartmann ausdrückte.⁹⁵¹ Monatelang rangen die Vertreter/innen von CDU/CSU und SPD in einer gemeinsamen, von der damaligen Gesundheitsministerin Ulla Schmidt und Wolfgang Zöllner, Stellvertretender Vorsitzender der Unionsfraktion im Bundestag, geleiteten Fachkommission sowie Gesprächen auf höchster Koalitionsebene um die Grundlinien einer Gesundheitsreform.⁹⁵² Klar war, dass diese weder dem Konzept einer Kopfpauschale noch jenem einer Bürgerversicherung entsprechen konnte, wenn sie zwischen den Regierungsparteien konsensfähig sein sollte. Nach einem Spitzentreffen der Regierungsparteien, das am 29. März 2006 stattgefunden, aber keinen Durchbruch gebracht hatte, einigte sich der Koalitionsausschuss in der Nacht vom 2. auf den 3. Juli 2006 nach kontroversen Beratungen auf „Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform“, die nach weiteren Marathonsitzungen zahlreicher Expertengruppen am 4./5. Oktober 2006 noch einmal modifiziert wurden. Hieraus ging schließlich das *Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung* (GKV-WSG) vom 26. Januar 2007 hervor.

Indem die Beziehungen zwischen den Ärzten und ihren Patient(inn)en, den Versicherten und den Krankenkassen sowie diesen und den Leistungserbringern „transparenter, flexibler und wettbewerblich ausgestaltet“ wurden, wollte man Effizienz, Leistung und Qualität des Gesundheitssystems erhöhen.⁹⁵³ Ein zentraler Fonds, der alle Versicherungsbeiträge einzieht und sie, durch Steuermittel ergänzt, in gleicher Höhe an die gesetzlichen Krankenkassen verteilt, ohne deren Kosten zu decken, sollte die Grundlage für einen zwar „scharfen, aber gleichzeitig fairen Wettbewerb zugunsten einer bestmöglichen und kostengünstigen gesundheitlichen Versorgung“ schaffen.⁹⁵⁴ Vor allem die Konkurrenz zwischen den einzelnen Krankenkassen wurde dadurch weiter intensiviert. Jede von ihnen konnte sich nunmehr unabhängig von der Kassenart mit jeder anderen zusammenschließen, aber im Falle einer ungünstigen Mitgliederstruktur auch Bankrott gehen. Mittels wettbewerbsrechtlicher Regelungen wollte man eine Monopolstellung vermeiden und den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verhindern. Ausgeschlossen werden sollte, dass Kassen fusionieren, um sich von Schulden und Verbindlichkeiten zu befreien.⁹⁵⁵

„Wettbewerb“ lautete einmal mehr das Zauberwort, welches die *Gesundheitsreform 2007* zum Erfolg führen sollte. Unter den Koalitionsparteien herrschte jedoch ein Dissens darüber, auf welchem Gebiet die beteiligten Akteure in einen Konkurrenzkampf miteinander treten sollten. Nils C. Bandelow und Mathieu Schade unterscheiden zwischen einem Leistungs-, einem Versicherten- und einem Patientenmarkt, deren Zusammenspiel ihrer

951 Siehe Anja Hartmann, Gesundheitspolitik: Mehr Probleme als Lösungen?, in: Roland Sturm/Heinrich Pehle (Hrsg.), *Wege aus der Krise?*, a.a.O., S. 67

952 Vgl. zum Ablauf: Marike Bartels/Robert Paquet (Red.), *Chronik der Gesundheitsreform 2007*, in: Wolfgang Schroeder/Robert Paquet (Hrsg.), *Gesundheitsreform 2007. Nach der Reform ist vor der Reform*, Wiesbaden 2009, S. 278 ff.

953 Siehe Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006, S. 2 (http://www.die-gesundheitsreform.de/gesundheitspolitik/pdf/eckpunkte_gesundheitsreform_2006.pdf; 29.8.2006)

954 Ebd., S. 3

955 Vgl. ebd., S. 16 f.

Meinung nach für das Verständnis der Konflikte zwischen CDU/CSU und SPD zentral war: Während innerhalb der Union die Vorstellung dominierte, dass stärker als bisher auf die Finanzierbarkeit geachtet und durch mehr Wettbewerb eine marktgerechte Gewichtung von Leistungen im Gesundheitswesen erreicht werden müsse, sah das SPD-geführte Bundesgesundheitsministerium den Hauptnutzen des Wettbewerbs auf dem Leistungsmarkt in einer Qualitätssicherung, die unabhängig von Solidarität und Finanzierbarkeit war.⁹⁵⁶ Für Wolfgang Schroeder lag der entscheidende Unterschied beider Reformansätze darin, dass die Union wesentliche Elemente der PKV auf die GKV übertragen und sich dabei von der Erhebung einkommensproportionaler Beiträge verabschieden wollte, während die SPD das GKV-Modell umgekehrt auf das gesamte Krankenversicherungssystem ausweiten wollte.⁹⁵⁷

Letzteres mag für engagierte Gesundheitspolitiker der SPD durchaus zutreffen, die wie Karl Lauterbach oder Wolfgang Wodarg im Bundestag am Ende gegen die Reform stimmten, obwohl ihre Fraktionsspitze massiven Druck auf Kritiker/innen ausübte, die sozialdemokratische Parteiführung hütete sich jedoch, als PKV-Gegnerin in Erscheinung zu treten. Tatsächlich meint die etablierte Gesundheitspolitik, ganz unabhängig von der Partei, die gerade Regierungsverantwortung trägt, mit ihrer Standardforderung nach mehr Konkurrenz immer nur eine Entwicklung, die weder das überhöhte Preis- bzw. Profitniveau der Pharmakonzerne und der privaten Krankenhausgesellschaften antastet noch soziale Alternativen zum medizinisch-industriellen Komplex entwickelt. Auch die Gesundheitsreform der Großen Koalition war möglicherweise bloß ein Zwischenschritt auf dem Weg in ein privatwirtschaftlich organisiertes Marktsystem, das Krankheit nicht mehr als solidarisch zu versicherndes, weil schicksalhafteres, sondern als „eigenverantwortlich“ zu bewältigendes, weil angeblich selbst verschuldetes Risiko begreift. „Als Ergebnis könnte eine kommerzialisierte Gesundheitsversorgung herauskommen, die sich dann nur noch diejenigen leisten können, die über genügend Ressourcen verfügen.“⁹⁵⁸

Relativ wenig änderte sich letztlich für die privaten Krankenkassen, denen CDU, CSU und SPD in den „Eckpunkten“ zugesichert hatten, dass sie „auch zukünftig als Vollversicherer im Markt bleiben“ könnten.⁹⁵⁹ Um den Wettbewerb sowohl innerhalb der PKV wie auch zwischen dieser und der GKV zu ermöglichen, garantierte man die Portabilität der individuellen Altersrückstellungen beim Kassenwechsel der Versicherten und verpflichtete die Privatkassen, einen Basistarif im Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenkassen mit Kontrahierungszwang, d.h. ohne Risikoprüfung anzubieten. Für die Ärzte wurde unter Ausweitung des Honorartopfes ein neues Vergütungssystem geschaffen, das Pauschalvergütungen mit Einzelleistungsvergütungen kombinierte und Abstaffelungsregelungen vorsah.

Das organisatorische Herzstück der schwarz-roten Gesundheitsreform bildete ein zentraler Fonds. Dieser sollte sich aus den Krankenversicherungsbeiträgen sowie aus einem Bundeszuschuss speisen, der allmählich steigen und schließlich die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern abdecken würde. Thomas Gerlinger, Kai Mosebach und Rolf Schmucker weisen darauf hin, dass die geplante Erhöhung des Steueranteils zur Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung trotz Einbeziehung privat Versicherter nicht für mehr

956 Vgl. Nils C. Bandelow/Mathieu Schade, Konsens im Dissens? – Konflikte in der Gesundheitsreform der Großen Koalition, in: Wolfgang Schroeder/Robert Paquet (Hrsg.), Gesundheitsreform 2007, a.a.O., S. 61 f.

957 Wolfgang Schroeder, Die SPD und die Gesundheitsreform 2007: Vom Gesundheitsfonds zur Bürgerversicherung?, in: ebd., S. 79

958 Kai Mosebach, Gesundheitsreform 2006: Durchwursteln als Strategie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2006, S. 904

959 Siehe Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006, a.a.O., S. 23

Gerechtigkeit sorgt: „Unter den gegenwärtigen Bedingungen bedeutet eine Erhöhung des steuerfinanzierten Anteils der GKV-Ausgaben (...) eine weitere Entlastung der Arbeitgeber – ein Argument, mit dem im Übrigen gerade die SPD für eine weit stärkere Anhebung der Steuerfinanzierung geworben hat.“⁹⁶⁰

Bislang zogen die gesetzlichen Kassen nicht nur ihre unterschiedlich hohen Krankenversicherungs-, sondern sämtliche Sozialversicherungsbeiträge ein und leiteten sie anteilig an die übrigen Versicherungsträger weiter. Begründet wurde die Einführung des Gesundheitsfonds damit, dass er für eine „wirtschaftliche Verwendung von Beitrags- und Steuermitteln“ Sorge: „Die Kassen bestimmen nicht mehr über die Höhe der Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber, und sie ziehen die Beiträge auch nicht mehr selbst ein.“⁹⁶¹ Gleichzeitig straffte man die ebenso komplexe wie verzweigte Verbandsstruktur des Kassenwesens in Deutschland: Die sieben bis dahin bestehenden Spitzenverbände wurden von einem Großteil ihrer gesetzlich festgelegten Aufgaben entbunden, damit faktisch aufgelöst und durch den Spitzenverband Bund der Krankenkassen ersetzt. Die politische Entmachtung der Kassenvorstände durch Aufhebung ihrer Finanzautonomie wurde durch eine weitgehende Aushöhlung der Selbstverwaltung ergänzt. Dagegen blieb die historisch gewachsene Machtposition der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen im Wesentlichen erhalten, obwohl sie die Gesundheitskosten viel eher in die Höhe treibt.

Während die vom Marburger Bund vertretenen Ärzte an kommunalen Krankenhäusern im Sommer 2006 nach ihren Kolleg(inn)en an Universitätskliniken erfolgreich für mehr Gehalt und günstigere Arbeitszeitregelungen streikten, riefen die gesetzlichen Krankenkassen, um ihre eigene Finanzautonomie, zahlreiche Führungspositionen und 25.000 bis 30.000 Arbeitsplätze jener Mitarbeiter/innen fürchtend, die für den Beitragseinzug verantwortlich waren, gemeinsam mit der zuständigen Gewerkschaft ver.di zu Protesten gegen die Regierungspläne auf. Das trug ihnen jedoch den Vorwurf der damaligen Bundesgesundheitsministerin Ulla Schmidt ein, ihre Kompetenzen als öffentlich-rechtliche Körperschaften zu überschreiten und womöglich gar Beitragseinnahmen missbräuchlich für „Propagandazwecke“ zu verwenden.

Der komplizierte Erhebungs- und Verteilungsmodus des Fonds – wie Spötter/innen meinten, floss das Geld nunmehr „sozialdemokratisch“ (einkommensabhängig) hinein und kam „christdemokratisch“ (als Pauschale) wieder heraus – machte eigentlich nur Sinn, wenn dieser nicht als Endprodukt der Gesundheitsreform, sondern bloß als Zwischenschritt auf dem Weg zur Kopfpauschale oder zur Bürgerversicherung gedacht war. Offenbar hofften damals beide Koalitionspartner/innen gleichermaßen, ihr Konzept eines anders strukturierten Gesundheitssystems mittels der Fondslösung im *GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz* vom 26. März 2007 besser durchsetzen zu können.

Wenn eine Kasse mit der ihr vom Gesundheitsfonds für jeden Versicherten zugewiesenen Grundpauschale sowie den vorgesehenen alters- und risikoadjustierten Zuschlägen die Gesundheitsversorgung ihrer Mitglieder nicht zu gewährleisten vermochte, konnte sie von diesen entweder einen prozentualen, sich nach der Höhe des jeweiligen Lohns bzw. Gehalts richtenden oder einen pauschalen, für alle gleichen Zusatzbetrag erheben, der allerdings 1 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens nicht überschreiten durfte. Umgekehrt

960 Thomas Gerlinger/Kai Mosebach/Rolf Schmucker, Die Gesundheitspolitik der Großen Koalition, in: Kai Eicker-Wolf u.a. (Hrsg.), In gemeinsamer Verantwortung. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Großen Koalition 2005-2009, Marburg 2009, S. 175

961 Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006, a.a.O., S. 21

sollten Überschüsse als Prämie an die Mitglieder ausgeschüttet werden, was aber selten vorkam. Die paritätische Finanzierung der Krankenversicherung, welche SPD und Bündnisgrüne während ihrer gemeinsamen Regierungszeit durch Erhöhung der Zuzahlung von Patient(inn)en sowie Einführung der Praxisgebühr und des Sonderbeitrages für die Versicherten bereits untergraben hatten, wurde dadurch weiter ausgehöhlt, dass man die Beitragssatzhöhe staatlicherseits deckelte und nur die Versicherten, nicht jedoch die Arbeitgeber zur Vermeidung von Defiziten der einzelnen Kassen heranzog.

Herbert Rebscher, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Angestellten-Krankenkasse (DAK) sowie Honorarprofessor für Gesundheitspolitik und Gesundheitsökonomie an der Universität Bayreuth, sah in der Fondslösung hauptsächlich einen genialen Schachzug Angela Merkels, um den Einstieg in die CDU-Kopfpauschale, den Abschied von einem sozialen Versicherungssystem und die Hinwendung zur Privatisierung des Krankheitsrisikos vorzubereiten. Der staatlich administrierte Gesundheitsfonds löse kein Problem, erklärte Rebscher damals, sondern produziere bestenfalls mehr Bürokratie, behindere den Wettbewerb und koste viel Geld, das man besser in die Versorgung der Kranken stecken würde: „Hier gedeiht ein Klima des Misstrauens, des obrigkeitstaatlichen Durchgriffs, der Auflösung homogener Interessenverbände, der organisatorischen Vorbereitung staatlich regulierter Medizin.“⁹⁶² Erreicht werde durch den „Staatsfonds“ eine „systematische Unterfinanzierung“ der gesetzlichen Krankenversicherung, weil die künftig von der Politik festzusetzenden Beitragssätze kaum mehr erhöht, sondern die nötigen Finanzmittel über eine wahrscheinlich schnell explodierende und dadurch zur „veritablen Kopfpauschale“ mutierende Mini-Prämie beschafft würden. Indem sie den enormen Aufwand zur Umstellung des Beitragseinzugs für die Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung nicht scheue, beseitige die Bundesregierung alle organisatorischen und politisch-praktischen Hemmnisse, die mit der Einführung einer Kopfpauschale verbunden seien: „Wenn das bis 2010 gelingt, dann braucht man in ‚Zeiten eigener Mehrheiten‘ nur noch den prozentualen Versichertenbeitrag umzumodeln und in einen Pro-Kopf-Betrag umzurechnen und hat eine reinrassige Kopfpauschale ohne jeden weiteren Zeitverlust durch lange Umstellungsprozesse.“⁹⁶³ Trotz dieser Kritik an der christdemokratischen bzw. christsozialen Gesundheitspolitik konnte sich Rebscher einen politischen Seitenhieb auf die SPD nicht verkneifen, sei doch pikant, dass diese Partei sich nicht bloß an dem vorher bekämpften Konzept beteilige, sondern ein von ihr geführtes Ressort sogar „die Last der Argumentation zur organisatorischen Vorbereitung einer Kopfpauschale“ übernommen habe. Unerwähnt ließ Rebscher, dass auch der Übergang zu einer Bürgerversicherung im Falle sozialdemokratischer Regierungsmehrheiten von einem zentralen Beitragseinzug profitieren und hier ein Grund für die Befürwortung des Gesundheitsfonds durch die SPD gelegen haben könnte. Denn die Fondslösung ist mit einer solidarischen Finanzierung der Krankenversicherung durchaus vereinbar.

Gegen das Fondsmodell sprach aus Sicht seiner Kritiker/innen, die sich im Gewerkschafts- ebenso wie im Arbeitgeberlager, unter den CDU-Ministerpräsidenten ebenso wie unter den Jungsozialisten und bei den Krankenkassen genauso wie bei den Ärzten fanden, vor allem, dass die Schaffung einer Mammutbehörde nötig und der Gesundheitsfonds damit ein bürokratisches Monster ohne Nutzeffekt sei. Obwohl sich dieser Einwand aufgrund der Tatsache, dass die gesetzlichen Krankenkassen vorerst für den Beitragseinzug zuständig

962 Herbert Rebscher, Merkels wahre Motive. Die Gesundheitsreform bereitet den Ausstieg aus der sozialen Krankenversicherung vor, in: FR v. 29.7.2006

963 Ebd.

blieben, und wegen der Anwendung moderner Datenverarbeitungsmethoden beim dafür zuständigen Bundesversicherungsamt (BVA) als unzutreffend erwies, brächte der Gesundheitsfonds tatsächlich nur dann einen Vorteil, wenn er die Aufgabe übernehme, weitere Einnahmequellen wie den Kapital- oder Immobilienbesitz zu erschließen: Ursprünglich sollte der Fonds genau das bewerkstelligen und die Basis für ein gleichberechtigtes Nebeneinander von GKV und PKV auf einem künftig gemeinsam zu beackernden Krankenversicherungsmarkt bilden.⁹⁶⁴

Anja Hartmann argumentierte, der Staat wolle sich durch die Fondslösung mehr Einfluss im Gesundheitswesen verschaffen, obwohl er marktlichen Koordinierungsformen nach wie vor große Bedeutung beimesse.⁹⁶⁵ Stefan Sell fürchtete nicht bloß, dass der Fonds zur „Verstaatlichung des Gesundheitswesens“ führe, sondern auch, dass die Erleichterung der Kassenfusion und die Schaffung eines gemeinsamen Spitzenverbandes aller gesetzlichen Krankenkassen die „Installierung einer Einheitskasse über den Weg eines sehr engen Angebotsoligopols von einigen wenigen Mega-Kassen“ nach sich ziehen werde.⁹⁶⁶ Mit der von vielen Kritikern an die Wand gemalten „Einheitsversicherung“, die in der sozialdemokratischen bzw. (real)sozialistischen Tradition stünde, hatte die Gesundheitsreform der Großen Koalition jedoch wenig zu tun. Eher zielte sie auf Synergieeffekte, die Vergrößerung der betriebswirtschaftlichen Effizienz und eine „Marktbereinigung“ ab. Plausibel erscheint die Vermutung, dass durch mehr Konkurrenz zwischen den gesetzlichen Kassen und Konzentration ihrer Verwaltungsstrukturen im ersten Schritt eine Konvergenz von GKV und PKV erreicht werden sollte, die zu einem späteren Zeitpunkt den Systemwechsel zugunsten Letzterer ermöglichen würde. Sell zog Parallelen zwischen der rot-grünen Arbeitsmarkt- und einer Gesundheitsreform, die den Kardinalfehler von Hartz IV zu wiederholen drohe: „Die Einführung von ‚Arbeitsgemeinschaften‘ aus Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen als Kompromiss zwischen Zentralisierungs- und Kommunalisierungsbefürwortern hat sich als überaus kostenträchtiger Fehlschlag erwiesen.“⁹⁶⁷

Ohne die Einbeziehung der privaten Kassen und einen systematischen Sozialausgleich bot der Gesundheitsfonds nur begrenzte Chancen zum Einstieg in die Bürgerversicherung. Dass die Krankenkassenbeiträge für Kinder perspektivisch von den Steuerzahler(inne)n aufgebracht und damit „alle“ Bürger/innen an der Finanzierung solcher „versicherungsfremden Leistungen“ beteiligt werden sollten, galt als solidarischer Akt, der mehr Gerechtigkeit schafft. Abgesehen davon, dass auch Arbeitslose, Sozialhilfebezieher/innen, Studierende und Schüler/innen hierfür (zumindest über indirekte Steuern) aufkommen müssten, liegt ein gravierender Nachteil dieser Art der Umfinanzierung darin, dass sich der Anreiz für freiwillig Versicherte mit Kindern erhöht, in eine Privatversicherung zu wechseln. Dies vermied die Große Koalition, indem sie die Steuerfinanzierung – verfassungsrechtlich zweifelhaft – am Ende auf gesetzlich Versicherte beschränkte. Zwar wurde der Wechsel zur Privatversicherung erschwert – Arbeitnehmer/innen mussten nach der Neuregelung vorübergehend in drei aufeinander folgenden Jahren mit ihren Einkünften oberhalb der Versi-

964 Vgl. Michael Weller, Gesundheitsreform. Passt nicht!, in: *Gesundheit und Gesellschaft* 7-8/2006, S. 27 f.

965 Vgl. Anja Hartmann, Die Gesundheitsreform der Großen Koalition: Kleinster gemeinsamer Nenner oder offenes Hintertürchen?, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition*, a.a.O., S. 344

966 Siehe Stefan Sell, Über eine bereits gescheiterte Gesundheitsreform, in: *Die Krankenversicherung* 7-8/2006, S. 211 f.

967 Ebd., S. 212

cherungspflichtgrenze liegen –, deren eigentlich notwendige drastische Erhöhung lehnten CDU und CSU jedoch ab.

Björn Böhning, damals Bundesvorsitzender der Jungsozialisten in der SPD, warnte vor den „Risiken und Nebenwirkungen“ einer Gesundheitsreform, die er für den Beginn eines „unsolidarischen Systemwechsels“ und einer „Privatisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung“ hielt: „Weder werden die Lasten des Gesundheitssystems gerechter verteilt noch wird die Qualität der Versorgung den Herausforderungen des demografischen Wandels angepasst.“⁹⁶⁸ Heftig kritisierte Böhning den Gesundheitsfonds: „Damit werden die Kassen an den Tropf gelegt: Sie sind zwar weiter für die Finanzierung der Leistungsseite zuständig, können aber ihre Beitragseinnahmen nicht mehr steuern.“⁹⁶⁹ Den neu eingeführten Zusatzbeitrag, der nicht bloß prozentual vom Einkommen der Mitglieder, sondern auch in Form einer „kleinen Kopfpauschale“ erhoben werden konnte, empfand Böhning offenbar als Trojanisches Pferd der liberal-konservativen Gesundheitspolitik, weil er ahnte, dass es im Unterschied zu Steuererhöhungen keinen lauten Aufschrei der Öffentlichkeit geben würde, falls ihn eine Kasse erheben oder erhöhen muss. Zwar durfte der Zusatzbeitrag aufgrund einer sog. Überforderungsklausel nur 1 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens erreichen (2009: 36,75 EUR pro Monat für Versicherte mit Einkommen an oder über der Beitragsbemessungsgrenze), eine Pauschale in Höhe von bis zu 8 EUR konnte freilich ohne Einkommensprüfung erhoben werden, womit sie die gesetzte Höchstgrenze zumindest bei Geringverdiener(inne)n und Transferleistungsbezieher/innen teilweise sogar deutlich überschritt.

Später könnten die bürgerlichen Parteien, vermutete Böhning schon damals, im Falle einer Parlamentsmehrheit die 1-prozentige Deckelung des Zusatzbeitrages aufheben, wodurch aus einer „kleinen“ schnell eine „große Kopfpauschale“ würde, wie sie die CDU unter der Ägide von Angela Merkel ursprünglich im Blick gehabt hatte. In der Konsequenz, fürchtete Böhning, entstünde ein unsoziales „Zwei-Kassen-System mit deutlich verstärktem Wettbewerb um die ‚guten‘ Risiken“, eine „Jagd auf junge, gesunde und damit kostengünstigste Versicherte“ sowie die systematische Abwehr älterer, ärmerer und chronisch Kranker durch die Kassen: „Denn das entscheidende Kriterium für eine positive Bilanz der Kassen ist im Fonds-System noch viel mehr als heute nicht die Qualität der Versorgung, sondern die Versichertenstruktur.“⁹⁷⁰

Als die Bundeskanzlerin und andere Spitzenpolitiker/innen, die im Jahr davor wegen der vorgezogenen Bundestagswahl keinen oder nur einen Kurzurlaub hatten machen können, im Juli 2006 ihre Sommerferien begannen, war zwar ein Konjunkturaufschwung spürbar und die Arbeitslosenquote der Tendenz nach rückläufig, die Große Koalition in Meinungsumfragen aber nicht zuletzt wegen vieler Ungereimtheiten der geplanten Gesundheitsreform auf der Beliebtheitskala selbst hinter die miserablen Werte ihrer rot-grünen Vorgängerin zurückgefallen. In kürzester Zeit hatten CDU/CSU und SPD die entscheidende Lehre der Bundestagswahl 2005 wieder verdrängt: An der Wahlurne zahlt es sich für keine „Volkspartei“ aus, den Sozialstaat immer weiter abzubauen, Transferleistungen zu beschneiden sowie die Kluft zwischen Arm und Reich zu vertiefen.

968 Björn Böhning, Risiken und Nebenwirkungen. Die von der großen Koalition angepeilte Gesundheitsreform ist teuer und ungerecht, in: FR v. 12.8.2006

969 Ebd.

970 Ebd.

Vor allem die CDU sackte in der Wählergunst so weit ab, dass kritische Stimmen zur Regierungsarbeit aus ihren eigenen Reihen das mediale Sommerloch füllten. Der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers vermisste ein soziales Profil und sprach im *stern* (v. 6.9.2007) von der These, Steuersenkungen für die Unternehmen führten ebenso zur Verringerung der Erwerbslosigkeit wie Arbeitszeitverkürzungen für die Beschäftigten, als einer „Lebenslüge“ seiner Partei, was empörte Reaktionen nach sich zog. Mehrere andere CDU-Ministerpräsidenten widersprachen Rüttgers, der mit seiner kritischen Bemerkung vermutlich weniger die Diskussion über das neue Grundsatzprogramm beeinflussen als seine und die Position der Partei im größten Bundesland hatte festigen wollen, öffentlich.

Ungefähr zur selben Zeit sorgte bei den Sozialdemokraten die absurde Idee, für die teurer werdende Gesundheits- und Altersvorsorge entweder auf den Urlaub zu verzichten (Vorschlag des damaligen Bundesfinanzministers Peer Steinbrück) oder den Kauf eines Neuwagens zu verschieben (Vorschlag des früheren Arbeits- und Sozialministers Walter Riester), für Empörung und weitere Parteiaustritte. Dass sich der damalige CSU-Generalsekretär Markus Söder dieser Debatte anschloss und die Abschaffung des (gar nicht bestehenden) Urlaubsanspruchs für Langzeitarbeitslose verlangte, war weniger überraschend als das selbst in Zeiten einer hohe mediale Wellen schlagenden „Kofferbomber“-Terrorhysterie kuriose Ansinnen des damaligen Bundesverkehrsministers Wolfgang Tiefensee (SPD), Alg-II-Empfänger als unbewaffnete Sicherheitspatrouillen im öffentlichen Nahverkehr einzusetzen. Offenbar war den Koalitionären mittlerweile fast jeder Vorschlag recht, wenn er nur half, die Kürzung von Sozialleistungen zu begründen und/oder den (Kontroll-)Druck auf deren Bezieher/innen zu erhöhen.

Kaum war das erste, mit der Spitze des Gesundheitsministeriums noch gar nicht abgestimmte Arbeitspapier im August 2006 bekannt geworden, schlugen die Wellen der Empörung hoch und besonders die privaten Krankenversicherer öffentlich Alarm. Ihnen würde die Geschäftsgrundlage entzogen, klagten sie, weil die Beiträge zumindest jüngerer Mitglieder – wie das für die PKV zuständige Bundesfinanzministerium prognostizierte – um mehr als ein Drittel steigen müssten, wenn man die durchgesickerten Pläne verwirkliche. Sofort erklärten die Bundeskanzlerin und die Gesundheitsministerin, dies gar nicht zu beabsichtigen. Da man negative Rückwirkungen auf die Stimmenergebnisse der Regierungsparteien SPD und CDU bei den Landtagswahlen in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern am 17. September 2006 befürchtete, legte das Gesundheitsministerium seinen Referentenentwurf für das Gesetz nicht – wie zunächst angekündigt – unmittelbar nach der Sommerpause, sondern erst nach dem Wahltag vor. Trotz gegenteiliger Beteuerungen der Bundeskanzlerin und der zuständigen Fachministerin verschob der Koalitionsausschuss am 6. September 2006 das Reformprojekt um ein Vierteljahr und beschloss, das entsprechende Gesetz erst am 1. April 2007 in Kraft zu setzen und den Gesundheitsfonds sogar frühestens zum 1. Juli 2008 einzuführen. Obwohl der Widerstand gegen ihn auch innerhalb der Koalitionsparteien selbst wuchs, sollten die Krankenkassen bis dahin entschuldet und somit die Voraussetzungen für sein Funktionieren gegeben sein. Am 5. Oktober 2006 verschob der Koalitionsausschuss die Fondseinführung ein weiteres Mal auf den 1. Januar 2009.

Während die SPD-Linke den Gesundheitsfonds möglichst ganz verhindern wollte, ging es vielen CDU/CSU-Politikern mutmaßlich vor allem darum, die Obergrenze des geplanten Zusatzbeitrages zu kippen. Zwar gelang es den zahlreichen Kritiker(inne)n des Gesundheitsfonds nicht, seine Einführung zu verhindern, diese erfolgte aber erst mit großer Verspätung. Seither erhalten die gesetzlichen Krankenkassen ihre Finanzzuweisungen aus dem Fonds, und zwar eine Grundpauschale pro Mitglied, ergänzt um einen Risikozuschlag,

für dessen Höhe neben dem Alter und dem Geschlecht bestimmte Krankheitsmerkmale ausschlaggebend sind. Zu diesem Zweck wurde der für die Finanzsituation jeder einzelnen Kasse wichtige Risikostrukturausgleich zu einem morbiditätsorientierten („Morbi-RSA“) weiterentwickelt, der 80 schwerwiegende und kostenintensive chronische Krankheiten berücksichtigt, wodurch er die je nach dem Gesundheitszustand der Kassenmitglieder unterschiedliche Ausgabenstruktur zielgenauer abbildete, ohne für alle Krankenkassen gleiche wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Thomas Gerlinger, Kai Mosebach und Rolf Schmucker bewerteten den Übergang zum Morbi-RSA gleichwohl als „Schritt in die richtige Richtung“, weil er das Interesse der Kassen an einer negativen Risikoselektion verringert habe.⁹⁷¹ Von überragender Bedeutung ist jedoch die Einkommensstruktur der Versicherten geblieben, was die Krankenkassen dazu motivierte, im Rahmen ihrer Mitgliederwerbung weiterhin um Besserverdienende zu buhlen, ihnen gute Angebote zu machen und Geringverdiener/innen möglichst abzuschrecken.

Positiv zu werten war zweifellos die Einführung der generellen Versicherungspflicht und eines Basistarifs in der PKV, dessen Höhe und Leistungsumfang sich am GKV-Vorbild orientieren und welcher allen Mitgliedern und Beitrittswilligen offensteht. Darin sahen die Privatversicherer einen Angriff auf ihr Geschäftsmodell, fünf Unternehmen der Assekuranz scheiterten allerdings in Karlsruhe mit einer Verfassungsbeschwerde, die sich gegen zahlreiche Vorschriften des *GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes* und des *Gesetzes zur Reform des Versicherungsrechts* vom 23. November 2007 richtete.⁹⁷² Da die gesetzlichen Krankenkassen nunmehr sämtlichen Mitgliedern per Satzungsregelung auch sog. Wahltarife mit Selbstbehalt bzw. Beitragsrückgewähr anbieten können, wurden die PKV-Elemente in der GKV ebenfalls weiter verstärkt. Gleichzeitig wurde ein tragender Pfeiler der bisherigen Solidararchitektur – die Verknüpfung des Äquivalenzprinzips bei der Mittelaufbringung mit dem Bedarfprinzip bei der Leistungsgewährung – in Frage gestellt: „Die parallele Einführung des Basistarifs in der PKV und von monetären Wahltarifen in der GKV lässt sich auch als Ausdruck einer gewissen Konvergenztendenz interpretieren.“⁹⁷³

Robert Paquet und Wolfgang Schroeder betonen, dass durch die Reform eine grundlegende Veränderung der Akteurskonstellation im Gesundheitswesen stattgefunden habe, weil die Verbände geschwächt und die Steuerungsfähigkeit des Staates ebenso wie die Marktorientierung und Eigenständigkeit der einzelnen Kassen gestärkt worden sei.⁹⁷⁴ Während hauptsächlich einigen kleineren Krankenkassen wie der City BKK, die zum 1. Juli 2011 geschlossen werden musste, trotz zunehmender Überschüsse des Gesundheitsfonds die Insolvenz drohte, schlossen sich vor allem größere wie die Barmer und Gmünder Ersatzkasse (zur Barmer GEK) zusammen, was Kritiker/innen von einer „Fusionitis“ sprechen ließ,⁹⁷⁵ und forcierten damit den Konzentrationsprozess im deutschen Gesundheitswesen.

971 Siehe Thomas Gerlinger/Kai Mosebach/Rolf Schmucker, *Die Gesundheitspolitik der Großen Koalition*, a.a.O., S. 171

972 Vgl. dazu: Ulrich Wenner, *Klare Botschaft vom Bundesverfassungsgericht: Angriffe der privaten Krankenversicherung gegen die Gesundheitsreform erfolglos*, in: *Soziale Sicherheit* 6/2009, S. 230 ff.

973 Thomas Gerlinger/Kai Mosebach/Rolf Schmucker, *Die Gesundheitspolitik der Großen Koalition*, a.a.O., S. 173

974 Vgl. Robert Paquet/Wolfgang Schroeder, *Vorwort*, in: Wolfgang Schroeder/Robert Paquet (Hrsg.), *Gesundheitsreform 2007*, a.a.O., S. 9

975 Siehe Dieter Leopold, *Nur noch 227 selbstständige Sozialversicherungsträger. Weiterhin starker Fusionstrend in der Kranken- und Unfallversicherung*, in: *Soziale Sicherheit* 2/2011, S. 60: „Hatte es zum Jahreswechsel 2008/09 noch 215 gesetzliche Krankenkassen gegeben, waren es ein Jahr später 169 und zum 1. Januar 2011 nur noch 156.“

Als sich andere Krankenkassen im Frühjahr 2011 weigerten, ältere und kranke Mitglieder der insolventen City BKK aufzunehmen, bzw. sie unter fadenscheinigen Vorwänden abzuwimmeln suchten, zeigte sich einmal mehr, wie stark das Solidarsystem der Bundesrepublik durch die letzten Gesundheitsreformen bereits untergraben worden war. Dass die etablierte Wettbewerbsordnung im Krankenversicherungssystem mit der Menschenwürde kollidierte, illustrierten lange Schlangen bisheriger City-BKK-Mitglieder vor den Beratungsstellen, bevor diese von den Konkurrentenkassen aufgrund massiven öffentlichen und politischen Drucks übernommen werden mussten.

In der Pflegepolitik gab es keine dem Gesundheitsfonds vergleichbare Brücke zwischen den Reformkonzeptionen von CDU, CSU und SPD, was die Koalitionspartner/innen zwang, entweder auf Reformen zu verzichten oder sich nach Art eines Tauschgeschäfts zu einigen, das niemanden ganz zufriedenstellt. Zwar hatten die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag festgelegt, dass bis zum Sommer 2006 ein „Gesetz zur Sicherung einer nachhaltigen und gerechten Finanzierung der Pflegeversicherung“ vorgelegt, das Umlageverfahren durch „kapitalgedeckte Elemente als Demografiereserve“ ergänzt sowie zum „Ausgleich der unterschiedlichen Risikostrukturen“ ein „Finanzausgleich zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung“ geschaffen werden sollte.⁹⁷⁶ Dieser Weg, der beiden Seiten inhaltliche Zugeständnisse abverlangt hätte, erwies sich aber im Regierungsalltag als nicht gangbar: Weder akzeptierte die SPD den geplanten Einstieg in die Kapitaldeckung noch die Union den verabredeten Finanzausgleich. Daher verzichtete man im *Pflege-Weiterentwicklungsgesetz* vom 28. Mai 2008 auf grundlegende Strukturveränderungen, erweiterte jedoch den seit 1995/96 unverändert gebliebenen Leistungsumfang und erhöhte den gleichfalls lange konstant gehaltenen Beitrag zum 1. Juli 2008 um 0,25 Prozentpunkte.

Während es die Große Koalition auf der Einnahmenseite bei einem relativ geringen Aufschlag beließ, mit dem sich keine tiefgreifenden Verbesserungen finanzieren ließen, sorgte sie auf der Ausgabenseite für eine stufenweise Anpassung und eine frühestens im Jahr 2015 beginnende Dynamisierung der Pflegeleistungen. Dazu gehörten eine moderate Erhöhung der finanziellen Ausstattung in fast allen Leistungsarten und Pflegestufen, eine Verbesserung der Beratung (Auf- und Ausbau von Pflegestützpunkten, jedoch auf Drängen der Union bloß in Bundesländern, die das wünschen), die Berücksichtigung des erhöhten Bedarfs von Demenzzkranken, die Einführung der (unbezahlten) Pflegezeit bis zu 6 Monaten und die Schaffung eines Bewertungssystems für Pflegeeinrichtungen. Folgt man der Beurteilung des Reformwerks durch Frank Bönker, war die *Pflegereform 2008* vor allem deshalb „kein Ruhmesblatt“ für CDU, CSU und SPD, weil sie auf eine nachhaltige Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung verzichtet hatten.⁹⁷⁷ Auch für Melanie Wehrheim stellen die von der Großen Koalition im Pflegebereich getroffenen Regelungen „lediglich eine Übergangslösung dar. Wirkliche Verbesserungen für die Betroffenen können nur die Neudefinition des Pflegebegriffs und ein neues Begutachtungsverfahren bringen, bei dem die besonderen Hilfebedarfe von Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz bereits in die Feststellung der Pflegebedürftigkeit einbezogen sind.“⁹⁷⁸

976 Vgl. CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/SPD Deutschlands (Hrsg.), *Gemeinsam für Deutschland*, a.a.O., S. 107

977 Siehe Frank Bönker, *Unüberbrückbare Differenzen, verpasste Gelegenheiten? – Die Pflegepolitik der Großen Koalition*, in: Christoph Egle/Reimut Zohlhörer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition*, a.a.O., S. 358

978 Melanie Wehrheim, *Das Pflege-Weiterentwicklungsgesetz der Großen Koalition. Angemessene Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft?*, in: Kai Eicker-Wolf u.a. (Hrsg.), *In gemeinsamer Verantwortung*, a.a.O., S. 202

6.7 Steuerpolitik als Echternacher Springprozession: Vor- und Rückwärtsreformen der Mehrwert-, „Reichen-“, Unternehmen- und Erbschaftsteuer

Ein zentraler Streitpunkt des an kontroversen Themen armen Bundestagswahlkampfes 2005 war die künftige Höhe der Mehrwertsteuer. CDU und CSU vertraten die Auffassung, der gültige Regelsatz von 16 Prozent müsse um 2 Punkte erhöht werden, um mit den höheren Staatseinnahmen die „gesetzlichen Lohnnebenkosten“ senken und „den Faktor Arbeit“ entlasten zu können. Während sich die christdemokratische Kanzlerkandidatin mit der Begründung einer größeren Ehrlichkeit und Seriosität rühmte, sie kündige eine solche Steuererhöhung bereits *vor* der Wahl an, machten SPD-Politiker mit dem Schimpfwort „Merkel-Steuer“, die sie auf Plakaten und in Reden zu stoppen versprochen, massiv Stimmung dagegen. Hier sei aus einem Kommentar zum CDU-Regierungsprogramm zitiert, der sich im sozialdemokratischen Theorieorgan *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* fand: „Die Rentner, Beamten, Hausfrauen, Studierenden, Bezieher von Transferleistungen, all diejenigen, die in prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, werden durch die Mehrwertsteuererhöhung belastet, weil für sie keine Kompensation vorgesehen ist. Eine Kürzung der Renten hingegen hat Angela Merkel ausgeschlossen. Ehrlich ist das nicht.“⁹⁷⁹

Umso erstaunter war man, als die Vertreter/innen von CDU, CSU und SPD während ihrer Koalitionsverhandlungen nicht etwa eine moderate Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt, sondern zum 1. Januar 2007 gleich eine Steigerung von 16 auf 19 Prozent ankündigten. Eine solche, von manchen Kritiker(inne)n als „größte Steuererhöhung der Nachkriegsgeschichte“ bezeichnete Maßnahme war nicht bloß für die Binnenkonjunktur gefährlich, sondern auch für große Familien, besonders jene von Geringverdiener(inne)n, die einen Löwenanteil ihres Einkommens in den Konsum stecken (müssen), eine spürbare finanzielle Mehrbelastung. Denn sie trifft die Mehrwertsteuer naturgemäß stärker als Besserverdienende (ohne Kinder), wiewohl indirekte bzw. Verbrauchssteuern generell unsozial erscheinen, weil sie die materielle Lage und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen nicht berücksichtigen. Mit dem *Haushaltsbegleitgesetz 2006* vom 29. Juni wurde die lange heftig umkämpfte Mehrwertsteuererhöhung amtlich: Je ein Prozentpunkt davon sollte der Konsolidierung von Bund- und Länderhaushalten dienen, der dritte zusammen mit Überschüssen der BA, die im Jahr 2006 eine Rekordhöhe erreichten, dafür verwendet werden, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zu senken. Tatsächlich war die Große Koalition, begünstigt durch den Konjunkturaufschwung und die gute Beschäftigungslage, im Hinblick darauf erfolgreicher als ihre Vorgängerregierungen, sank der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung doch von 6,5 in mehreren Etappen auf zuletzt bloß noch 2,8 Prozent: „Die Entwicklung der Einnahmenseite der Arbeitslosenversicherung ermöglichte es der Bundesregierung, Beitragssatzsenkungen überwiegend ohne eine Gegenfinanzierung oder unpopuläre Leistungskürzungen durchzuführen, was die konkrete Verwirklichung des Ziels deutlich erleichtert haben dürfte.“⁹⁸⁰ Als der Beitragssatz am 1. Januar 2009 den niedrigsten Stand seit 30 Jahren erreichte, war allerdings längst absehbar und natürlich auch der CDU/CSU/SPD-Koalition klar, dass er aufgrund der Rezession bald

979 Gert Keil, Ein abgemagerter Hamster mit prall gefüllten Backentaschen. Das Regierungsprogramm der CDU, in: NG/FH 9/2005, S. 35

980 Kathrin Dümig, Ruhe nach und vor dem Sturm: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition, a.a.O., S. 283

wieder steigen musste. Außerdem ergab sich bei den übrigen Sozialversicherungen unter dem Strich ein leichter Beitragssatzanstieg.

Nachdem die rot-grüne Koalition den Spitzensteuersatz während ihrer 7-jährigen Regierungszeit von 53 auf 42 Prozent (also um 11 Punkte) gesenkt hatte, unternahm die SPD im Bundestagswahlkampf 2005 eine moderate Kehrtwende, die man auch als steuerpolitische Springprozeession bezeichnen kann. Sie forderte nämlich einen werbewirksam als „Reichensteuer“ titulierten Aufschlag in Höhe von 3 Prozentpunkten auf die Einkommensteuer für Alleinstehende ab einem Jahreseinkommen von 250.000 EUR bzw. für gemeinsam veranlagte Ehepaare ab einem Jahreseinkommen von 500.000 EUR, der jedoch bloß eine politische Beruhigungsspielle für die Parteibasis darstellte. CDU und CSU setzten im Koalitionsvertrag durch, dass die gewerblichen Einkünfte bei der Erhebung dieser Steuer unberücksichtigt bleiben sollten.⁹⁸¹ Aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken gegenüber der Ungleichbehandlung von Einkunftsarten wurden im *Steueränderungsgesetz 2007* vom 19. Juli 2006 alle Gewinneinkünfte (aus Landwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbstständiger Arbeit) bis zum Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform ausgenommen. Dadurch schmolz das zusätzliche Steueraufkommen so weit zusammen, dass es sich bei der „Reichensteuer“ höchstens noch um einen symbolischen Akt handelte.

Mit demselben Gesetz wurden die Zuweisungen des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung in einem ersten Schritt mit der Perspektive abgesenkt, sie im Jahr 2008 auslaufen zu lassen. Während der Bundeszuschuss an die BA ganz wegfiel, sollte die Dynamik der Zuschüsse an die Gesetzliche Rentenversicherung gestoppt werden. Außerdem wurde die Entfernungspauschale für Fahrten von der Wohnung zum Arbeitsplatz bis 20 km Entfernung gestrichen, der Sparerfreibetrag von 1.370 auf 750 EUR für Ledige und von 2.740 auf 1.500 EUR für Ehepaare fast halbiert und die Zahlung von Kindergeld für noch in der Ausbildung befindlichen Nachwuchs auf die Zeit bis zum vollendeten 25. (bislang: 27.) Lebensjahr begrenzt. Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer konnten steuerlich nur noch geltend gemacht werden, wenn es den Mittelpunkt der beruflichen Tätigkeit bildete. Gerade die leistungsbereiten Mittelschichten, deren Interessen zu vertreten Kurt Beck seiner Partei riet, wurden durch die schwarz-rote Regierungspolitik einmal mehr getroffen, nämlich geografisch mobile Berufspendler/innen, Eigenheimbesitzer oder Lehrer/innen. Teilweise mussten die Regelungen der Großen Koalition auf den genannten Feldern später wieder modifiziert oder sogar zurückgenommen werden: Sowohl die bei der Kilometerpauschale getroffene Regelung, sie erst von einer bestimmten Distanz zwischen Wohnung und Arbeitsplatz an zu zahlen, wie auch die Streichung der Möglichkeit für Lehrer/innen, ein Arbeitszimmer steuerlich abzusetzen, obwohl ihnen an der Schule kein Dienstraum zur Verfügung stand, erklärte das Bundesverfassungsgericht für mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Am 12. Juli 2006 beschloss das Bundeskabinett die Eckpunkte der *Unternehmenssteuerreform 2008*. Zu Beginn dieses Jahres sollte die Körperschaft- durch eine „föderale Unternehmenssteuer“ und die Gewerbe- durch eine „kommunale Unternehmenssteuer“ mit einheitlicher Bemessungsgrundlage ersetzt werden.⁹⁸² Aufgrund der fortdauernden Hegemonie des Marktradikalismus akzeptierte man in unserer Gesellschaft mittlerweile, dass der

981 Vgl. CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/SPD Deutschlands (Hrsg.), *Gemeinsam für Deutschland*, a.a.O., S. 81

982 Vgl. hierzu und zum Folgenden: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Reform der Unternehmenssteuer: Eckpunkte verabschiedet*, 12.7.2006 (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2006/07/2006-07-12-eckpunkte-der-unternehmenssteuerreform-verabschiedet.html>; 11.9.2006)

Staat das Unternehmertum steuerlich immer stärker privilegierte. Peer Steinbrück, der in seiner Eigenschaft als damaliger Bundesfinanzminister sonst nicht müde wurde, über leere Staatskassen zu lamentieren, verzichtete im Rahmen der Unternehmensteuerreform auf ca. 5 Mrd. EUR pro Jahr, erklärte jedoch zur Beruhigung kritischer Gemüter, mittelfristig werde die Reform „aufkommensneutral“ sein. Die nominale Belastung von Kapitalgesellschaften sollte auf unter 30 Prozent sinken. Durch die Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 15 Prozent – beim „Jobgipfel“ im März 2005 waren noch 19 Prozent verabredet worden – entließ man das Großkapital weitgehend aus seiner Verantwortung für die Finanzierung des Gemeinwesens. Dass dieser Satz zu Beginn der „Ära Kohl“ 1982 noch 56 Prozent und zu Beginn der Amtszeit von Bundeskanzler Gerhard Schröder 1998 noch 53 Prozent betragen hatte, zeigt nur zu deutlich, wie sehr die Kapitalgesellschaften in der Zwischenzeit trotz explodierender Gewinne entlastet wurden.

Mit dem *Unternehmensteuerreformgesetz 2008* vom 14. August 2007 nahm die Große Koalition einen Systemwechsel von der *synthetischen* Einkommensteuer, die alle Einkunftsarten gleich behandelt und mit demselben Steuersatz belegt, zu einer *dualen* Einkommensteuer vor, bei der Erwerbs- und Kapitaleinkommen unterschiedlichen Steuersätzen unterliegen. Seit dem 1. Januar 2009 werden Einkommen aus Vermögen und Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne, die früher nach der 12-monatigen Spekulationsfrist steuerfrei blieben) gegenüber anderen Einkunftsarten privilegiert, d.h. Rentiers niedriger als Arbeitnehmer/innen besteuert. Zum selben Zeitpunkt trat an die Stelle der Zinsabschlag- eine pauschale Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge in Höhe von 25 Prozent, die vornehmlich Spitzenverdienern nützt, während Kleinanleger/innen dadurch (zunächst) sogar stärker belastet werden können, und die trotz Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu Steuerausfällen geführt hat.⁹⁸³

Ähnliches vollzog sich im Erbschaftsteuerrecht. Während die Armut eine steigende Tendenz aufwies, machte die Große Koalition dem Nachwuchs von Millionären, Multimillionären und Milliardären weitere Steuergeschenke. Auf dem „Jobgipfel“ hatte man sich geeinigt, künftig denjenigen die Erbschaftsteuer zu erlassen, die ein Unternehmen 10 Jahre lang fortführen. Begründet wurde diese Maßnahme mit der Gefahr, dass der Sohn eines Handwerksmeisters den vom Vater geerbten Betrieb aufgrund finanzieller Überforderung schließen und seine Mitarbeiter/innen entlassen muss. Dies dürfte zwar in der Realität kaum vorgekommen sein, weil ohnehin ein Freibetrag in Höhe von 225.000 EUR existierte, ein zusätzlicher Bewertungsabschlag von 35 Prozent des Betriebsvermögens die Steuerschuld reduzierte und das Finanzamt diese bisher schon 10 Jahre lang stunden konnte. Wenigstens hatte man die im Bundeskanzleramt vereinbarte Neuregelung auf Betriebsvermögen bis 100 Mio. EUR (nicht gerade kleine Mittelständler!) begrenzt und zudem festgelegt, dass sie durch das Schließen von Steuerschlupflöchern im Unternehmensbereich „aufkommensneutral“ gegenfinanziert werden sollte. Großzügiger war da schon der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, sah er doch keine Begrenzung mehr vor: Auch wer einen Familienkonzern à la Burda, Oetker oder Springer erbt und ihn 10 Jahre lang nicht veräußert, sollte

983 Vgl. Ulrike Herrmann, Mein Kapital gehört mir. Warum nur werden Steuergeschenke für die Wohlhabenden nicht erfasst?, in: taz v. 28.1.2011; Abgeltungssteuer lohnt sich – für Kapitalbesitzer. Fiskus: Die Steuerzahlungen auf Kapitalerträge sinken im Jahr 2010 um 3,7 Milliarden Euro, in: taz v. 25.1.2011; dies., Es lacht der Kapitalist, in: ebd.; Marc Brost, Melkversagen. Wenn eine Steuer nichts bringt, warum schaffen wir sie nicht ab?, in: Die Zeit v. 27.1.2011

von der Erbschaftsteuer befreit werden.⁹⁸⁴ Dafür setzten die Sozialdemokraten durch, dass die Steuerbefreiung vage an den Arbeitsplatzverlust gebunden wurde, was Kritiker innerhalb der Union als bürokratische Willkür und Gängelung des Unternehmertums geißelten. Firmenerben für die massive Begünstigung eine Gegenleistung abzuverlangen, erschien liberalkonservativen Politikern im Unterschied zum „Fördern und Fordern“ bei Langzeitarbeitslosen als staatliche Willkürmaßnahme und Ausdruck reinen „Sozialneids“ von Ewiggestrigen.

Ausgerechnet über den reichsten Familien des Landes ergoss sich vom 1. Januar 2009 an ein riesiger Geldsegen. In kaum einem westlichen Industrieland ist die Erbschaftsteuer so niedrig und das Finanzaufkommen daraus so gering wie in der Bundesrepublik. Auch im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit brachte das Steuergeschenk wenig: Wieso sollten Familienunternehmer fähiger sein als potenzielle Käufer eines Betriebes oder deren Manager? Mitnahmeeffekte waren dagegen kaum zu vermeiden. Konsequenter sind da jene angelsächsischen Neoliberalen, welche die Erbschaftsteuer ganz abschaffen wollen. Selbst ihnen fällt es aber schwer, diesen Schritt zu rechtfertigen: Zwar soll sich Leistung (wieder) lohnen, ist es jedoch eine Leistung, der Sohn oder die Tochter eines Konzernbesitzers zu sein?

6.8 Krisenmanagement, Bankensanierung und Konjunkturprogramme im Gefolge der globalen Finanz- bzw. Weltwirtschaftskrise 2008/09

Aufgrund der relativ günstigen Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung im Zeitraum von 2006 bis 2008 nahm der Druck auf den Sozialstaat vorübergehend spürbar ab. Zumindest dessen Leistungsseite blieb daher im zweiten Teil der 16. Legislaturperiode von drastischen Einschnitten weitgehend verschont, woraus Reimut Zohlhörer und Christoph Egle enttäuscht folgern, „gute Zeiten“ seien „schlechte Zeiten für umfangreiche Reformen.“⁹⁸⁵ Um diesen politikwissenschaftlichen Fehlschluss zu ziehen, muss man allerdings schon einen Reformbegriff zugrunde legen, der paradoxerweise keine sozialen Verbesserungen für die große Mehrheit der Bevölkerung umfasst.

Konjunkturell „guten Zeiten“ folgen die Krisen im Gegenwartskapitalismus auf dem Fuß, weshalb sie auch jetzt wieder schnell vorbei waren. Am 15. September 2008 nahm die Finanzmarktkrise mit dem Zusammenbruch der US-Investmentbank Lehman Brothers globale Dimensionen an. In der Folgezeit erschütterte sie alle Lebensbereiche: Bankwesen, Wirtschaft und Beschäftigung, aber auch Staat, Politik und Kultur, wenn nicht gar die parlamentarische Demokratie. Zwar blieben Deutschland spektakuläre Insolvenzen erspart, die schwer angeschlagene Hypo Real Estate (HRE) musste aber quasi verstaatlicht und die Commerzbank, die sich beim Zusammenschluss mit der Dresdner Bank übernommen hatte, vom Bund als Hauptaktionär mit einer stillen Einlage gestützt werden.

Man muss die Finanzkrise in einen größeren Zusammenhang stellen, ist sie doch nicht bloß eine mittelbare Folge der zu freigiebigen Kreditvergabe amerikanischer Hypothekendarlehenbanken, sondern auch die zwangsläufige Konsequenz eines nach neoliberalen Vorstellungen umgestalteten Banken-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Statt auf industrieller

984 Vgl. CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/SPD Deutschlands (Hrsg.), *Gemeinsam für Deutschland*, a.a.O., S. 84

985 Siehe Reimut Zohlhörer/Christoph Egle, *Zwischen Reform und Blockade – die Bilanz der Großen Koalition 2005-2009*, a.a.O., S. 595

Wertschöpfung beruht dieses System eher auf hoch spekulativen Geldanlagen mittels immer komplexerer Produkte (Derivate: Futures, Optionen, Swaps), die unvorstellbaren Reichtum bei wenigen Finanzmagnaten und immer mehr Armut vor allem in der sog. Dritten Welt, aber auch in den Konsumgesellschaften des Nordens entstehen lassen. Das neoliberale Projekt verschärft die sozialen Ungleichheiten in nicht bekannter Form, verspricht Arbeitnehmer(inne)n, prekär Beschäftigten und Erwerbslosen jedoch immer noch mehr Wohlstand, dauerhaftes Wirtschaftswachstum und den Abbau der Massenarbeitslosigkeit – ganz so, als wären bisher nicht jedem Konjunkturaufschwung schon bald die Rezession und häufig genug auch ein Börsenkrach gefolgt.

Um die globale Finanz- und Weltwirtschaftskrise erklären sowie ihre Wurzeln, Erscheinungsformen und Folgen begreifen zu können, muss man das Wesen und die spezifischen Charakterzüge des Gegenwartskapitalismus berücksichtigen. Ursächlich für die schwerste Wirtschafts- und Finanzkrise seit dem Zweiten Weltkrieg sind nicht bloß der Kapitalismus als solcher und die ihm eigene Tendenz zur Überakkumulation bzw. Überproduktion im Rahmen „normaler“ Konjunkturzyklen, sondern auch seine jüngsten Strukturveränderungen. Anknüpfend an die Charakterisierung früherer Entwicklungsphasen dieser Wirtschaftsordnung als „Handels-“ und „Industriekapitalismus“ wird meist von „Finanzmarktkapitalismus“ gesprochen.⁹⁸⁶ Je stärker Hedgefonds, Private-Equity-Firmen und transnationale Konzerne das Wirtschaftsgeschehen auf dem ganzen Planeten beherrschten, ohne dass ihnen durch öffentliche Institutionen, kompetente Aufsichtsorgane und politische Regulierungsmechanismen wirksam Grenzen gesteckt wurden, umso mehr nahm die Labilität der Kapitalmärkte zu. Gleichzeitig häuften sich Spekulationsblasen unterschiedlicher Art.

Während der US-amerikanische Nobelpreisträger Paul Krugman die Analogie zur 1929 ausgebrochenen Weltwirtschaftskrise nicht scheut,⁹⁸⁷ hält der Bremer Finanzwissenschaftler Rudolf Hickel den Vergleich mit dieser für wenig hilfreich, weil sich „Elemente eines neuen Krisentyps“ erkennen ließen: „Die zyklische und strukturelle Krise wird durch die Finanzmarktkrise überlagert.“⁹⁸⁸ Dadurch sei es sowohl in den Vereinigten Staaten von Amerika wie in der Bundesrepublik Deutschland zu einem sich wechselseitig verstärkenden Absturz der Wirtschaft gekommen. Wie stark die Konjunktur einbrach, lässt sich am Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 4,7 Prozent im Jahr 2009 erkennen, denn nie zuvor in der (west)deutschen Nachkriegsgeschichte, selbst während der Weltwirtschaftskrise 1974/75, erreichte die BIP-Reduktion auch nur 1 Prozent. Häufig erschien die Finanzmarktkrise den Beobachtern jedoch als separates Geschehen, völlig losgelöst von den Krisenerscheinungen in anderen Wirtschaftsbereichen. „In vielen Analysen der Finanzkrise wird der Zusammenhang mit der Entwicklung und Restrukturierung der Realwirtschaft der vergangenen Jahre außer Betracht gelassen, also die Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit, Standortpolitik und Shareholder-Value – so als hätte die mit diesen Ausdrücken verbundene neoliberale Strategie gar nichts mit der Krise zu tun.“⁹⁸⁹

986 Vgl. dazu: Paul Windolf (Hrsg.), Finanzmarkt-Kapitalismus. Analysen zum Wandel von Produktionsregimen, Wiesbaden 2005 (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 45)

987 Vgl. Paul Krugman, Die neue Weltwirtschaftskrise, Mit einem Nachwort von Irwin L. Collier, Frankfurt am Main/New York 2009

988 Rudolf Hickel, Ein neuer Krisentyp. Export- und finanzmarktgetriebener Kapitalismus, Kapitalmacht und ordnungspolitische Umsteuerung, in: Hermannus Pfeiffer (Hrsg.), Land in Sicht? – Die Krise, die Aussichten und die Linke, Köln 2009, S. 33

989 Alex Demirović, Kehrt der Staat zurück? – Wirtschaftskrise und Demokratie, in: PROKLA 4/2009, S. 596

Viel zu selten wird die wachsende soziale Ungleichheit genannt, wenn es um Gründe für die Finanz- und Weltwirtschaftskrise 2008/09 geht: Aufgrund der sich vertiefenden Kluft zwischen Arm und Reich verfügte eine kleine Gruppe von Kapitalmagnaten in Deutschland und anderswo über ein riesiges Anlagevermögen, das sie zu gewagten Spekulationen und Börsenexzessen verleitete. Umgekehrt fehlten breiten Schichten, die im Niedriglohnsektor beschäftigt oder auf staatliche Transferleistungen angewiesen waren, die nötigen Mittel, um durch ihren privaten Massenkonsum den Konjunkturmotor der Volkswirtschaften im Abschwung anzukurbeln. Eine zentrale Krisenursache war also die durch staatliche Reformen gestiegene Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung, wie Claus Schäfer (WSI) empirisch belegt hat.⁹⁹⁰

Da zuerst die Gewinne und Aktienkurse vieler Unternehmen sowie dementsprechend die Kapital- und Vermögenserträge vorübergehend einbrachen, während die seit der Jahrtausendwende drastisch gesunkene Lohnquote nach Ausbruch der Krise wieder etwas anstieg, sprach Klaus F. Zimmermann, damals Präsident des DIW, allen Ernstes von einem sozialen Egalisierungseffekt der (Finanz-)Krise,⁹⁹¹ obwohl sich am Ende die Kluft zwischen Arm und Reich nicht zuletzt wegen der Krisengewinnler vertieft haben dürfte. Vor allem in der Mittelschicht nahm die Angst vor dem sozialen Abstieg bzw. Absturz zu, was schon deshalb nicht unbegründet war, weil die Tendenz zur sozialen Polarisierung mehrfach wissenschaftlich belegt wurde.⁹⁹²

Versagt hatten nicht bloß die Banken, das Spitzenmanagement und ihre politischen Kontrolleure in Regierung und Verwaltung, sondern auch die Massenmedien als öffentliches Korrektiv,⁹⁹³ weil sie interessenmäßig eng damit verquickt und fast ausnahmslos von der neoliberalen Pseudophilosophie und der offiziösen Marktmythologie beseelt waren. Hans-Jürgen Arlt und Wolfgang Storz haben den massenmedialen Umgang mit der Finanzmarktpolitik analysiert und daraus die Schlussfolgerung gezogen, dass sich der Wirtschaftsjournalismus hierzulande selbst in einer tiefen Krise befindet. Obwohl es kompetente, prominente und allgemein zugängliche Warnungen vor den Finanzmarktrisiken gab, wollten Wirtschaftswissenschaft, Fachpublizistik und Regierungspolitik laut Arlt und Storz von den Krisengefahren nichts wissen, weil dies dem neoliberalen Mainstream zuwidergelaufen wäre: „Der tagesaktuelle deutsche Wirtschaftsjournalismus stand dem globalen Finanzmarkt gegenüber wie ein ergrauter Stadtarchivar dem ersten Computer mit einer Mischung aus Ignoranz und Bewunderung, ohne Wissen, wie er funktioniert, ohne Ahnung von den folgenreichen Zusammenhängen, die sich aufbauen; im Zweifel schloss man sich der vorherrschenden Meinung an.“⁹⁹⁴

990 Vgl. Claus Schäfer, *Aus der Krise in die Krise? – WSI-Verteilungsbericht 2009*, in: WSI-Mitteilungen 12/2009, S. 683 ff.; diesen Zusammenhang ergänzend und vertiefend: Gustav A. Horn, *Des Reichtums fette Beute. Wie die Ungleichheit unser Land ruiniert*, Frankfurt am Main/New York 2011

991 Vgl. „Die Krise wirkt egalisierend“. Im Gespräch: Klaus Zimmermann, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, in: FAZ v. 26.9.2009

992 Vgl. Markus Grabka/Joachim Frick, *Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?*, in: DIW-Wochenbericht 10/2008, S. 101 ff.; Joachim R. Frick/Markus M. Grabka, *Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland*, in: DIW-Wochenbericht 4/2009, S. 54 ff.

993 Vgl. Thomas Barth, *Finanzkrise, Medien und dezentrale Korruption*, in: Elmar Altvater u.a., *Privatisierung und Korruption. Zur Kriminologie von Globalisierung, Neoliberalismus und Finanzkrise*, Hamburg 2009, S. 68 ff.

994 Hans-Jürgen Arlt/Wolfgang Storz, *Wirtschaftsjournalismus in der Krise. Zum massenmedialen Umgang mit Finanzmarktpolitik*, Eine Studie der Otto Brenner Stiftung (OBS-Arbeitsheft 63), Frankfurt am Main, März 2010, S. 8

Dass bürgerliche Journale, ja selbst manche Boulevardmedien und große Nachrichtenmagazine unmittelbar nach Ausbruch der Finanzmarktkrise wieder das Wort „Kapitalismus“ verwendeten, nachdem sie es jahrzehntelang wie der Teufel das Weihwasser gemieden und meistens durch „Soziale Marktwirtschaft“, den ordoliberalen Kosenamen für dieses Wirtschaftssystem, ersetzt hatten, war ein nicht zu unterschätzender semantischer Erfolg für die in (West-)Deutschland seit Jahrzehnten schwächelnde Linke. Zwar gelang dieser keine nachhaltige Entmythologisierung des Marktes, aber immerhin eine temporäre Enttabuisierung des Kapitalismusbegriffs. Vor der Banken- und Finanzmarktkrise wäre es es überhaupt nicht denkbar gewesen, dass die führende Lokalzeitung einer westdeutschen Metropole mit dem Zitat „Den Kapitalismus bändigen“ aufgemacht hätte, wie das der *Kölner Stadt-Anzeiger* am 10. März 2010 tat, als er über ein von ihm veranstaltetes Lesergespräch mit den beiden Unionspolitikern Jürgen Rüttgers und Horst Seehofer berichtete.⁹⁹⁵

Die meisten Debattenbeiträge zu möglichen Krisenursachen blieben allerdings an der erscheinenden Oberfläche, statt bis zu den Wurzeln der globalen Finanz- und Weltwirtschaftskrise vorzustoßen. In vielen Printmedien, die Kerstin Bund berücksichtigte, dominierte anfänglich ein nicht zuletzt durch „Nahaufnahmen verzweifelter Aktienhändler“ und entsprechende Fotos von 1929 erzeugter Alarmismus.⁹⁹⁶ Wenn die globale Finanz- und Weltwirtschaftskrise nicht einfach ignoriert oder in ihrer zentralen Bedeutung für das gesellschaftliche Leben relativiert wurde, begriff man sie meistens entweder als eine Art Naturkatastrophe, die wie eine Sturmflut über die Weltwirtschaft hinweggefegt ist, oder als Folge des Versagens einzelner Personen, die ihren eigenen Ansprüchen nicht gerecht geworden, sondern der „Verlockung des Geldes“ erlegen sind. In diesem Zusammenhang wurden vor allem der Größenwahn des Spitzenmanagements, die Gier der Boni kassierenden Investmentbanker und der Börsenspekulanten sowie der Egoismus von Großinvestoren für die Misere verantwortlich gemacht.

Dieter Rucht hat auf der Grundlage von ihm gesichteter Zeitungsartikel fünf verschiedene Deutungsmuster herausgearbeitet. Von der Naturalisierung („Finanz-Tsunami“) und Moralisierung („Größenwahn und Gier“) des Geschehens über die mangelnde bzw. mangelhafte Regulierung der Banken reichten die (Fehl-)Interpretationen bis zur These des Missmanagements von „Nieten in Nadelstreifen“ und eines heilsamen Schocks für den (lernfähigen) Kapitalismus. Welche dieser Sichtweisen sich am Ende durchsetzt, entscheidet seiner Überzeugung nach mit darüber, welche Konsequenzen gezogen werden. Ruchts Prognose hat sich bisher bestätigt und dürfte weiterhin zutreffen: „Die diskursiven Koordinaten werden sich deutlich, die regulativen Koordinaten nur leicht zu Lasten der Neoliberalen verschoben, während sich ‚die Politik‘ für eine Weile als Retter in der Krise feiern lässt.“⁹⁹⁷

Hatten sie die neoliberale Theorie und Terminologie jahrelang kritiklos übernommen, verfielen manche Medien jetzt in den umgekehrten Fehler, sie für ein Relikt der Zeit vor dem Kriseneinbruch zu halten und gar nicht mehr ernst zu nehmen. „Durch die Neigung zur medialen Überzeichnung plötzlicher politischer Kehrtwendungen entstand vorübergehend der Eindruck, als würden marktliberale Strategien und Programme fortan keine Rolle mehr

995 Siehe Christian Hümmeler/Tobias Peter, „Den Kapitalismus bändigen“. Lesergespräch: Ministerpräsidenten Rüttgers und Seehofer warnen vor neuer Krise und fordern Regulierung, in: *Kölner Stadt-Anzeiger* v. 10.3.2010

996 Siehe Kerstin Bund, Zwischen Alarmismus und Aufklärung. Der Ton wird ruhiger, die Bilder bleiben dramatisch: Wie Zeitungen und Zeitschriften über die Finanzkrise berichten, in: *Die Zeit* v. 13.11.2008

997 Dieter Rucht, Tsunami oder innere Reinigung. Es gibt verschiedene Deutungsmuster der Finanzkrise, in: *FR* v. 18.11.2008

spielen und sich stattdessen vollkommen neue Gestaltungsoptionen ergeben.⁹⁹⁸ Zumindest einen historischen Moment lang sah es ganz so aus, als liefen die neoliberale Hegemonie und die Marktideologie ernsthaft Gefahr, durch eine Welle der Systemkritik fortgespült zu werden. So sprach Jürgen Habermas in einem *Zeit*-Interview von der „Selbstzerstörung des Neoliberalismus“ und verlangte nach einem „Gezeitenwechsel“, wie er sich ausdrückte: „Ich hoffe, dass die neoliberale Agenda nicht mehr für bare Münze genommen, sondern zur Disposition gestellt wird. Das ganze Programm einer hemmungslosen Unterwerfung der Lebenswelt unter Imperative des Marktes muss auf den Prüfstand.“⁹⁹⁹

Schon zu Beginn des Krisendesasters gab es Stimmen, die den Neoliberalismus gegen Vorwürfe, die Finanzmarktkrise verschuldet zu haben, in Schutz nahmen. So bestritt Gerd Held in einem Leitartikel der *Welt*, dass Geldgier und Größenwahn die Bankenkrise ausgelöst hätten, ohne allerdings nach deren Systembedingtheit zu fragen, und gelangte zu dem Schluss: „Nicht der Kapitalismus ist in der Krise, sondern der Versuch, die realwirtschaftlichen Zwänge zu umgehen.“¹⁰⁰⁰ Man hätte nach Helds Ansicht offenbar nur den exzessiven Handel mit Derivaten und Zertifikaten unterbinden oder besser steuern müssen, um alle Probleme umgehen oder meistern zu können. Held sah nämlich in dem Krisendebakel weder ein Argument für die kapitalismuskritische Linke noch ein Menetekel für den Aktionärs- und Spekulationskapitalismus, sondern einen schlagenden Beweis für die Unverzichtbarkeit der Marktökonomie: „Die Bankenkrise führt uns vor Augen, wie sehr wir das Kapital brauchen und wie wenig uns die ganze Kritik an den ‚Heuschrecken‘ weitergeholfen hat. Der Kapitalismus kehrt zurück in die Gesellschaft. Damit könnte auch die öffentliche Debatte aus der langweiligen Selbstgefälligkeit des ‚Sozialen‘ herausfinden: Sozial braucht Arbeit, Arbeit braucht Kapital.“¹⁰⁰¹

Während selbst Norbert Röttgen, damals Parlamentarischer Geschäftsführer der Unionsfraktion im Bundestag, in einem Zeitungsinterview durchaus ein Versagen des kapitalistischen Wirtschaftssystems konzidierte,¹⁰⁰² markierte der damalige hessische Ministerpräsident Roland Koch nur wenige Tage später in einem Gastbeitrag für die auflagenstärkste Tageszeitung seines Bundeslandes die politisch-ideologische Verteidigungslinie des Liberalkonservatismus, als er unter der Überschrift „Versagt hat nicht die Marktwirtschaft“ das bestehende Wirtschaftssystem verteidigte, die globale Finanzkrise auf staatliche Regulierungsdefizite zurückführte und energisch bestritt, dass ein Systemdefekt vorliege. Im Unterschied zu den angelsächsischen Neoliberalen hätten die deutschen Ordoliberalen den Staat stets als Schiedsrichter und Schutzmacht der Marktteilnehmer betrachtet, führte Koch aus. Nunmehr schlage die Stunde der Freiburger und nicht der Chicagoer Schule, sähen sie doch ihre Auffassung bestätigt, wonach er dem Kapitalismus zwar im Bedarfsfall politische Nothilfe leisten, diesen aber nicht reglementieren soll: „Wie in jeder Katastrophe darf der Staat retten, aufräumen, wiederaufbauen. Dann aber muss er wieder heraus aus den wirt-

998 Hans-Jürgen Bieling, Neuer Staatsinterventionismus? – Brüche und Kontinuitäten im marktliberalen Diskurs, in: *Widerspruch* 57 (2009), S. 41

999 Nach dem Bankrott. Der Privatisierungswahn ist an sein Ende gekommen. Nicht der Markt, sondern die Politik ist für das Gemeinwohl zuständig: Ein Gespräch mit dem Philosophen Jürgen Habermas über die Notwendigkeit einer internationalen Weltordnung, in: *Die Zeit* v. 6.11.2008

1000 Gerd Held, Mehr Kapitalismus wagen. Jetzt kann der Markt zeigen, dass er kein Schön-Wetter-System ist, in: *Die Welt* v. 19.9.2008

1001 Ebd.

1002 Vgl. „Der Kapitalismus versagt“. CDU-Wirtschaftsexperte Norbert Röttgen fordert die Abkehr von der Marktgläubigkeit – und Konsequenzen von den Banken, in: *taz* v. 18./19.10.2008

schaftlichen Prozessen des Tages und zurück in die Schranken des Regelwerkes.¹⁰⁰³ In dieselbe Kerbe schlug Volker Kauder, Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, als er postulierte, dass in der Sozialen Marktwirtschaft „grundsätzlich nicht verstaatlicht“ werde: „Der Staat muss sich wieder zurückziehen, wenn er seine Funktion als Nothelfer erfüllt hat. Er kann weder Wirtschaft noch Banken führen.“¹⁰⁰⁴

Auch Hans-Werner Sinn lokalisierte jene Systemfehler, die für das Krisenfiasco verantwortlich zu machen seien, ausschließlich im gesetzlich-regulatorischen und im supranationalen Bereich. In seinem Buch „Kasino-Kapitalismus“, dessen Titel sich einer ironischen Bemerkung von John Maynard Keynes verdankt, warnte er überdies davor, „das Kind mit dem Bade auszuschütten“, zumal die Finanzkrise im Vergleich zu dem wirtschaftlichen Chaos und der Gewaltherrschaft des sozialistischen Systems „ein kleines Problem“ darstelle: „Die Finanzkrise ist keine Krise des Kapitalismus, sondern eine Krise des angelsächsischen Finanzsystems, das zum Kasino-Kapitalismus mutierte und leider auch in Europa immer mehr Nachahmer gefunden hat.“¹⁰⁰⁵ Zugleich bescheinigte Sinn dem deutschen Sozialstaat, sich durch seine bloße Existenz und aufgrund der Tatsache, dass dieser Renten, Arbeitslosengelder, Stipendien (BAFöG) usw. bezahlt und damit einen nicht unerheblichen Teil der Konsumausgaben vor dem konjunkturellen Einbruch geschützt hatte, als ökonomischer Stützpfeiler bewährt zu haben: „So problematisch der hohe Anteil der Sozialtransfers im Hinblick auf die längerfristigen Wachstumschancen des Landes und seine strukturelle Entwicklung eingeschätzt werden muss, so stabilisierend wirkte er in der Krise.“¹⁰⁰⁶

Vorübergehend schien es, als erlebe der (Wohlfahrts-)Staat zusammen mit dem keynesianischen Staatsinterventionismus eine gewisse Aufwertung und als neige sich die Ära der forcierten Privatisierung von Unternehmen, sozialen Risiken und öffentlicher Daseinsvorsorge ihrem Ende zu. Beispielsweise wird hierzulande seit den späten 1980er-Jahren kontrovers über die Reorganisation des Bahnwesens diskutiert, und seit den frühen 1990er-Jahren haben wechselnde parlamentarische Mehrheiten teilweise unter Einbindung der Opposition die Privatisierung der früheren Bundes- und Reichsbahn (DDR) trotz eines wachsenden Widerstandes bei Teilen der Bevölkerung vorangetrieben.¹⁰⁰⁷ Obwohl sie zwischen den die Große Koalition tragenden Parteien CDU, CSU und SPD bereits als eine längst ausgemachte Sache galt, geriet die materielle Bahnprivatisierung durch einen Beschluss des Hamburger SPD-Parteitag (26. bis 28. Oktober 2007) zur Ausgabe von „Volksaktien“, den sich fast parallel dazu verschärfenden Arbeitskampf der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) sowie die anschließende Finanzmarktkrise zumindest vorerst aufs politische Abstellgleis.

Zwar führte die Finanzkrise zu einem kurzfristigen Imagegewinn bzw. zu einer Teilrehabilitation des vorher diskreditierten und demontierten Sozialstaates, die sich aber in engen Grenzen hielt. Denn die sich damit eröffnenden Chancen für eine Renaissance der Sozialpolitik konnten schon deshalb nicht genutzt werden, weil selbst prominente Verteidi-

1003 Roland Koch, Versagt hat nicht die Marktwirtschaft, in: FAZ v. 22.10.2008

1004 „Unser Modell hat Zukunft“. Angesichts der Finanzkrise reden alle von der Rückkehr der Politik. Der Fraktionsvorsitzende der Union sieht das anders: Die Politik war für Volker Kauder nie weg, in: Die Zeit v. 30.10.2008

1005 Hans-Werner Sinn, Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist, Berlin 2010, S. 14

1006 Ebd., S. 35

1007 Vgl. dazu: Tim Engartner, Die Privatisierung der Deutschen Bahn. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik, Wiesbaden 2008

ger/innen des Wohlfahrtsstaates die Notwendigkeit seines „Um-“ bzw. Abbaus inzwischen einräumten. So behauptete Ursula Engelen-Kefer, von 1990 bis 2006 stellvertretende DGB-Vorsitzende, bis 2009 auch Mitglied des SPD-Vorstandes und gemeinhin als mutige Streiterin für die Rechte sozial Benachteiligter geltend, in einem Zeitungskommentar über die Auswirkungen der Finanzkrise: „Dass es infolge des demografischen Wandels, der Globalisierung und des abnehmenden Wirtschaftswachstums nötig war, die sozialen Sicherungssysteme auch nach unten anzupassen sowie das Arbeitsleben stärker zu flexibilisieren, ist unstrittig.“¹⁰⁰⁸ Man sei dabei nur erheblich über das Ziel hinausgeschossen und habe es gleichzeitig versäumt, die öffentliche Infrastruktur – besonders im Bildungsbereich – zu verbessern. Dieter Rulff wies an gleicher Stelle darauf hin, dass die Weltfinanzwirtschaftskrise den (Sozial-)Staat keineswegs gestärkt, sondern geschwächt hat, weil ihn seither nicht bloß die von Bankern, Brokern und Börsianern verursachten Verluste drücken, sondern weil er auch kaum die unsozialen Spätfolgen des Krisenfiaskos wie Massenarbeitslosigkeit und -armut beseitigen kann.¹⁰⁰⁹

CDU, CSU und SPD reagierten auf diese Krisensituation, deren ganze Dramatik Peer Steinbrück zum Ausdruck brachte, als er von einer drohenden „Kernschmelze des Weltfinanzsystems“ sprach und hinzufügte, die Finanzwelt habe „mehrmals nur Millimeter vom Abgrund entfernt“ gestanden,¹⁰¹⁰ scheinbar ent- und geschlossen. Durch eine von Angela Merkel und Steinbrück auf ihrer gemeinsamen Pressekonferenz am 5. Oktober 2008 verkündete, allerdings völlig unverbindliche Schutzgarantie für sämtliche Spareinlagen privater Anleger/innen in Deutschland sowie einen „Rettungsschirm“ für den angeschlagenen Bankensektor in Höhe von 480 Mrd. EUR, der direkte Finanzspritzen, Bürgschaften und Kredite umfasste, gelang es der CDU/CSU/SPD-Regierung, erschüttertes Vertrauen zurückzugewinnen. Binnen einer Woche wurde das *Finanzmarktstabilisierungsgesetz* unter maßgeblicher Mitwirkung von Spitzenrepräsentanten des Finanzkapitals, der Großbanken und des Bankenverbandes auf den Weg gebracht. Es wurde am 17. Oktober 2008 vom Parlament verabschiedet, vom Staatsoberhaupt sofort unterzeichnet und auch gleich im Bundesgesetzblatt veröffentlicht, um bereits am nächsten Tag in Kraft treten zu können.

Anschließend in den meisten entwickelten Industrieländern aufgelegte Konjunkturprogramme signalisierten keinen globalen Triumph des Neokeynesianismus, sondern nur die Bereitschaft der verantwortlichen Politiker/innen, ihre kapitalistische Wirtschaft im akuten Krisenfall durch punktuelle Maßnahmen des Staatsinterventionismus „marktkonform“ zu stützen. Um die deutsche Binnenkonjunktur angesichts des massiven Exportrückgangs in Schlüsselbranchen wie dem Automobil- und dem Maschinenbau zu stabilisieren, verabschiedete die Große Koalition nach längerem Zögern und kontroverser Diskussion in einem kurzen Zeitabstand zwei Konjunkturpakete. Obwohl deren Finanzvolumen, verglichen mit ähnlichen konjunkturellen Stützungs- und Wiederbelebungsmaßnahmen der USA, Chinas und Japans, eher gering war, gelang es der Bundesregierung damit, den Wirtschaftseinbruch abzubremsen.

Das erste Maßnahmenpaket, von CDU, CSU und SPD im November 2008 unter dem Motto „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ auf den Weg gebracht, beinhal-

1008 Ursula Engelen-Kefer, Nach dem Sündenfall. Die Finanzkrise bietet die Gelegenheit, eine Renaissance der Sozialpolitik einzuläuten. Nicht nur zum Schutz der Bürger, sondern auch um die Konjunktur zu stabilisieren, in: taz v. 25./26.10.2008

1009 Dieter Rulff, Totgesagte leben länger, in: taz v. 20.4.2009

1010 Siehe Peer Steinbrück, Unterm Strich, 2. Aufl. Hamburg 2010, S. 178

tete u.a. Steuerentlastungen durch zeitlich befristete Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen, eine Aufstockung der Mittel für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm sowie einen Investitionspakt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zur energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude, der sozialen Infrastruktur und von Großsiedlungen, ein Sonderprogramm im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, ein „Innovations- und Investitionsprogramm Verkehr“ sowie eine Befreiung neu zugelassener abgasarmer Pkw von der Kfz-Steuer für 12 Monate, was sich aufgrund hoher Mitnahme- und geringer Wachstumseffekte eigentlich von selbst verbot. Außerdem wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung für die Jahre 2009 und 2010 auf 2,8 Prozent gesenkt, wodurch die Große Koalition endlich ihr Ziel erreichte, die Sozialversicherungsbeiträge insgesamt unter den markanten Satz von 40 Prozent und damit die „Lohnnebenkosten“ der Arbeitgeber wie versprochen zu drücken.

Hauptbestandteil des zweiten, nur ein paar Wochen später von der Bundesregierung unter dem Titel „Pakt für Beschäftigung und Stabilität“ initiierten und im Januar/Februar 2009 als *Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland* von Bundestag und -rat verabschiedeten Maßnahmenpaketes war ein offiziell „Umwelt-“, im Volksmund jedoch nur „Abwrackprämie“ genannter Zuschuss in Höhe von 2.500 EUR, den die Eigentümer seit mindestens 9 Jahren zugelassener Autos beim Kauf oder Leasing eines Neu- oder Jahreswagens bekamen, wenn sie ihr altes Fahrzeug verschrotteten und einen Nachweis dafür erbrachten. Alle Kindergeldberechtigten erhielten im April 2009 eine einmalige Bonuszahlung in Höhe von 100 EUR je Kind. Außerdem wurden die Krankenkassenbeiträge am 1. Juli 2009 von 15,5 Prozent auf 14,9 Prozent gesenkt. Die im „Konjunkturpaket II“ enthaltenen Steuererleichterungen (Senkung des Eingangssteuersatzes von 15 auf 14 Prozent; Heraufsetzung des Grundfreibetrages; Abschwächung des Progressionseffekts) kamen bzw. kommen zwar teilweise auch Geringverdiener(inne)n zugute, waren aber im Grunde nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Transferleistungsempfänger/innen hatten überhaupt nichts davon, weil sie keine Einkommensteuer zahlen.

Dringend nötig wäre eine deutliche Erhöhung der Hartz-Regelsätze gewesen, welche die Wirtschaft stärker hätte beleben können, weil Arme gezwungen sind, ihr gesamtes Einkommen fast unmittelbar in den Konsum zu stecken. Folgerichtig übten fünf Professoren für Politikwissenschaft – unter ihnen auch der Verfasser – in einer gemeinsamen Erklärung daran Kritik: „Arme und Arbeitslose werden von der Regierung systematisch vernachlässigt.“¹⁰¹¹ Vor allem die Kaufkraft der untersten Einkommensgruppen zu erhöhen, beispielsweise durch eine Anhebung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und deren Angehörige, wäre aus ihrer Sicht nicht bloß sozial gerechter, vielmehr auch ökonomisch sinnvoller gewesen. Gefordert wurden ein Sofortausgleich der Einkommensverluste von Hartz-IV-Bezieher(inne)n unter der Großen Koalition (12 bis 15 Prozent), die Erhöhung des Eckregelsatzes auf 500 EUR und der Kinderregelsätze um mindestens 100 EUR monatlich sowie ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 10 EUR pro Stunde.

Dass die Zahl der Arbeitslosen im Gefolge der globalen Finanzmarktkrise hierzulande nicht so gewaltig wie in vergleichbaren Staaten stieg, verdankte sich weniger der Tatsache, dass CDU, CSU und SPD bei aller Kontinuität gegenüber der rot-grünen Reformpraxis den Übergang zu einer „keynesianischen“ Beschäftigungspolitik in Kauf nahmen,¹⁰¹² als der

1011 Vgl. Peter Grottian u.a., Programm für wahrhaft Bedürftige, in: FR v. 16.1.2009

1012 Siehe Kathrin Dümig, Ruhe nach und vor dem Sturm: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition, a.a.O., S. 294 und 298

Wirkung tarifvertraglicher Regelungen zur Verringerung der Wochenarbeitszeit und der Existenz individueller Arbeitszeitkonten in den Betrieben, die jetzt zurückgefahren wurden. CDU, CSU und SPD ermöglichten es den Unternehmen, leichter und für einen sehr viel längeren Zeitraum als bisher konjunkturelle Kurzarbeit einzuführen, wodurch Kosten für (Massen-)Entlassungen, Sozialpläne und spätere Wiedereinstellungen entfielen. Zugleich entlastete man die Arbeitgeber dadurch finanziell, dass ihnen die Sozialversicherungsbeiträge hälftig und ab dem 7. Kalendermonat des Bezugs sogar vollständig erstattet wurden. Die gesetzliche Höchstbezugsdauer des Kurzarbeitergeldes wurde durch eine Rechtsverordnung des damaligen Bundesarbeitsministers Olaf Scholz für Arbeitnehmer/innen, deren Anspruch im Jahr 2009 entstand, von ursprünglich 6 auf 24 Monate verlängert. Auf dem Gipfel der Wirtschaftskrise im April/Mai 2009 waren über 1,5 Mio. Arbeitnehmer/innen von Kurzarbeit betroffen.

Als ergänzender Teil der Konjunkturpakete von CDU, CSU und SPD gilt das *Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen*, mit dem die Große Koalition kurz vor Ende der Legislaturperiode ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 umsetzte. Karlsruhe währte die Steuerfreiheit des Existenzminimums dadurch gefährdet, dass Beiträge zur (sozialhilfegleichen) Kranken- und Pflegeversicherung bis dahin nicht voll beim Finanzamt geltend gemacht werden konnten. Von dem *Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung*, das am 1. Januar 2010 in Kraft trat, profitieren Millionen Arbeitnehmer/innen und Beamte, ganz besonders jedoch kinderreiche Privatversicherte mit hohem Einkommen.

6.9 Fazit

Wer heute eine kritische Zwischenbilanz zieht, stellt betrübt fest, dass die Finanzkrise bislang nicht wirklich aufgearbeitet worden ist. „In weiten Teilen der Politik, der Öffentlichkeit, der Wissenschaft und auch der Finanzindustrie hat man (vielleicht als Form erlernter Hilflosigkeit) nicht den Versuch unternommen, die drohende Kernschmelze als einzigartiges Phänomen verstehen zu wollen, das dazu nötigt, bequeme und eingefahrene Ansichten zu revidieren.“¹⁰¹³ Für die Beurteilung des Krisenmanagements der Großen Koalition entscheidend ist letztlich, wer die Zeche für Maßnahmen zur Bankenrettung und Konjunkturstützung am Ende zahlt: Während die das Krisendebakel wesentlich verursachenden Hasardeure und Spekulanten mittels des beim Bund angesiedelten „Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung“ (SoFFin) aufgefangen wurden, mussten Arbeitnehmer/innen, Rentner/innen, Arbeitslose und Arme jene Suppe, die Banker und Börsianer der gesamten Bevölkerung eingebrockt hatten, durch (Mit-)Finanzierung des Bankenrettungspakets sowie der beiden Konjunkturprogramme einmal mehr auslöffeln.

All das unterstreicht nur die fehlende Bereitschaft der politisch Verantwortlichen, einen Neuanfang zu wagen, sowie die Machtlosigkeit ihrer Kritiker/innen, personelle, inhalt-

1013 Helge Peukert, Die große Finanzmarktkrise. Eine staatswissenschaftlich-finanzsoziologische Untersuchung, Marburg 2010, S. 9. Neben dieser resümierenden Darstellung überzeugen zumindest Teilaspekte der Krisendeutung bei: Lucas Zeise, Ende der Party. Die Explosion im Finanzsektor und die Krise der Weltwirtschaft, 2. Aufl. Köln 2009; Elmar Altvater, Der große Krach oder Die Jahrhundertkrise von Finanzen und Natur, Münster 2010; Stephan Schulmeister, Mitten in der großen Krise. Ein „New Deal“ für Europa, Wien 2010; Joseph Stiglitz, Im freien Fall. Vom Versagen der Märkte zur Neuordnung der Weltwirtschaft, München 2010

liche und programmatische Alternativen zu erzwingen. Zwar befindet sich der Neoliberalismus bis heute in einer schon länger andauernden Legitimationskrise, wie Roland Tichy frühzeitig erkannte,¹⁰¹⁴ seinen dominierenden Einfluss auf die Massenmedien und die öffentliche Meinung sowie die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse hat er bisher jedoch weder hierzulande noch im Weltmaßstab eingeübt. Obwohl die Finanzmarktkrise von den angelsächsischen Musterländern einer „freien Marktwirtschaft“ ausging, ist die neoliberale Hegemonie in Deutschland, der Europäischen Union und den USA vielmehr ungebrochen. Dies gilt auch und gerade hinsichtlich der Positionierung von Regierungen und Verwaltungen zum dort bestehenden Wohlfahrtsstaat, der nach wie vor unter starkem Druck steht und dessen Image weiterhin schlecht ist. Anke Hassel und Christof Schiller bemerken mit Blick auf die Bundesrepublik, dass es sich hier schon längst nicht mehr um den konservativ-korporatistischen Sozialstaat früherer Jahrzehnte handle, weil die Liberalisierungsschritte bis zum Kern des Bismarck'schen Sozialstaats vorgedrungen seien: „Die Status- und Einkommenssicherung für den männlichen Normalarbeitnehmer wurde abgeschafft, die traditionell starke Stellung der Familie als wichtiger Bestandteil sozialer Sicherung marginalisiert und die wichtige Rolle der Sozialpartner in der Arbeitsmarktpolitik erheblich beschnitten. Mit der zunehmenden Steuerfinanzierung nähert sich der deutsche Wohlfahrtsstaat den liberalen angelsächsischen Sozialstaaten an.“¹⁰¹⁵

Marktradikale, die nach dem Bankrott ihrer Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Privatisierungskonzepte eigentlich in Sack und Asche hätten gehen müssen, gewannen politisch und ideologisch bald wieder Oberwasser. Tatsächlich waren sie nie gegen Staatsinterventionen ganz allgemein, sondern nur gegen solche, die Märkte, unternehmerische Freiheit und Profitmöglichkeiten beschränken. Demgegenüber sind selbst massive Eingriffe wie das praktisch über Nacht unter aktiver Mitwirkung von Spitzenvertretern des Bankenverbandes und der betroffenen Finanzinstitute geschnürte „Bankenrettungspaket“ ausgesprochen erwünscht, wenn hierdurch die Börsen stabilisiert und die Gewinnaussichten der Unternehmen verbessert werden. Dabei handelt es sich um einen *marktkonformen* Staatsinterventionismus im Sinne der Monopolwirtschaft und der privaten Großbanken, die selbst entsprechende Konzepte vorgeschlagen und teilweise gemeinsam mit den zuständigen Ministerien entwickelt hatten. Insofern erscheint die Freude über einen „neuen Staatsinterventionismus“ und „post-neoliberale“ Regulationsformen als verfehlt oder zumindest verfrüht, denn die Finanzkrise brachte eben (noch) keineswegs das Ende von Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung mit sich, sondern gab der Staatsintervention nur eine andere Stoßrichtung.¹⁰¹⁶ „Zu befürchten ist, dass es mittelfristig zu neuen Sparrunden bei den Staatsausgaben und neuen Privatisierungsschüben kommen wird, die vor allem zu Lasten der Bildungs- und der Gesundheitseinrichtungen gehen werden.“¹⁰¹⁷ Konzepte wie das des Public Private Partnership (PPP) könnten angesichts leerer Staatskassen und zunehmender Verschuldung vor allem der Kommunen sogar größere Bedeutung gewinnen.

1014 Vgl. Roland Tichy, Aufschwung ohne Zustimmung. Die Ursachen der neoliberalen Legitimationskrise, in: Die Politische Meinung 454 (2007), S. 16 ff.

1015 Anke Hassel/Christof Schiller, Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt am Main/New York 2010, S. 49

1016 Vgl. dazu: Mario Candeias, „This party is so over ...“ Krise, neuer Staatsinterventionismus und grüner New Deal, in: ders./Rainer Rilling (Hrsg.), Krise. Neues vom Finanzkapitalismus und (von) seinem Staat, Berlin 2009, S. 21 ff.

1017 Alex Demirović, Kontinuität und Krise. Die Reorganisation des neoliberalen Kapitalismus, in: ebd., S. 48

Überlegt man, wohin sich der Neoliberalismus nach Überwindung der Weltwirtschaftskrise entwickeln könnte, drängt sich das Paradigma des Staates als „finanzieller Nothelfer“ auf. Hans-Jürgen Bieling weist in diesem Zusammenhang darauf hin, „dass das Leitbild des um die Katastrophenschutzfunktion erweiterten Wettbewerbsstaates nicht nur der politisch-prozeduralen Organisation des staatlichen Krisenmanagements entspricht, sondern auch durch die diskursiven und materiellen Bedingungen der gesellschaftlichen (Krisen-)Reproduktion, also durch die bestehenden Machtverhältnisse gestützt wird.“¹⁰¹⁸ Da sich ökonomische Katastrophen politisch leichter mit autoritären Methoden bekämpfen lassen, wird aus dem liberalen Nachwächterstaat à la Adam Smith möglicherweise in Zukunft ein neoliberaler Feuerwehrstaat à la Carl Schmitt.

Weder dürfte sich der Neokeynesianismus noch einmal als konsensuales Rezept zur Krisenprävention durchsetzen, wie der Ruf nach einer Renaissance des Monetarismus beweist,¹⁰¹⁹ noch der Neoliberalismus seine Schlüsselposition als die Gesellschaftsentwicklung prägende Wirtschaftstheorie und Sozialphilosophie in absehbarer Zeit einbüßen. Denn die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik steht den Interessen mächtiger Kapitaleigentümer ebenso nahe wie die Doktrin, wonach der Markt das optimale Regulierungsinstrument bildet und die sozialstaatliche Abfederung ökonomischer Existenzrisiken dem Gebot größtmöglicher Effizienz des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses zuwiderläuft.

Bei dem Projekt eines „Um-“ bzw. Abbaus der bestehenden Sozialsysteme geht es um die Frage, ob der Wohlfahrtsstaat in seiner jahrzehntelang bewährten Grundstruktur erhalten bleibt oder nicht. Wahrscheinlich erlahmte die öffentliche Debatte darüber mit Bildung der Großen Koalition deshalb, weil die Zweidrittelmehrheit von CDU/CSU und SPD kaum Raum für Erfolg versprechende Initiativen der Opposition ließ und sich im Parlament nicht mehr zwei fast gleich starke Machtblöcke gegenüberstanden. Auch die journalistischen Meinungsführer verkeilten sich unabhängig von ihrer „Lagerzugehörigkeit“ nicht mehr so wie früher ineinander, was auf den Parteienstreit mäßigend wirkte, die sozialpolitischen Kontroversen aber weniger spannend machte. Außerparlamentarisch gab es eher weniger Massenbewegungen und seltener Aktionen wie die sich allmählich verlaufenden Montagsdemonstrationen gegen Hartz IV bzw. „Sozialraub“ und „Rentenklaue“, denn die an der Regierung beteiligten „Volksparteien“ banden einen Großteil des Protestpotenzials an sich oder neutralisierten es zumindest weitgehend.

Die schwarz-roten Reformen waren von zahlreichen Brüchen und Widersprüchen gekennzeichnet. Weder ließ sich in der Sozialpolitik eine klare Linie erkennen, noch wurde sie konsequent durchgehalten. Da suchte man beispielsweise mit den Sozialversicherungsbeiträgen die „Lohnnebenkosten“ zu senken, konterkarierte aber die Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zum 1. Januar 2007 durch eine nur unwesentlich geringere Erhöhung der Rentenversicherungs- und Krankenkassenbeiträge. Man wollte „versicherungsfremde Leistungen“ wie die beitragsfreie Mitversicherung der Kinder stärker über Steuern finanzieren, strich den Krankenkassen aber gleichzeitig bisher gewährte Zuschüsse aus der Tabaksteuer und erhöhte ihre laufenden Kosten durch die Anhebung der Mehrwertsteuer. Der damalige Vizekanzler Franz Müntefering, im Bermudadreieck zwischen Mindestlöhnen, sog. Kombilöhnen und Zuverdienstgrenzen beim Alg II steckend, dachte laut über deren Senkung nach, um die große Zahl der „aufstockenden“ Geringverdie-

1018 Siehe Hans-Jürgen Bieling, *Neuer Staatsinterventionismus?*, a.a.O., S. 48

1019 Vgl. Otmar Issing, *Zu viel Geld ist gefährlich. Die keynesianische Politik produziert hohe Staatsschulden und neue Finanzblasen. Der Monetarismus wird eine Renaissance erleben*, in: *Die Zeit* v. 4.3.2010

ner/innen einzudämmen, obwohl die seinerzeit noch von ihm selbst geführte Mehrheitsfraktion des Bundestages die entsprechenden Freibeträge erst zum 1. Oktober 2005 angehoben hatte, um Langzeitarbeitslosen größere finanzielle Anreize zur Arbeitsaufnahme zu geben.

Gegner einer fortschrittlichen und finanziell aufwändigen Sozialpolitik warfen der Großen Koalition fehlenden Mut, Reformunfähigkeit und politischen Immobilismus vor. Manfred G. Schmidt kritisiert, „dass sie ihren potentiell großen politischen Spielraum und die Möglichkeit, den politischen Protest, den unpopuläre Reformen hervorbringen würden, gemeinsam zu schultern, nicht zu beherzteren Sanierungsreformen am deutschen Wohlfahrtsstaat nutzte.“¹⁰²⁰ Tatsächlich erschien die schwarz-rote Reformpolitik weniger spektakulär als die mit dem Namen von Peter Hartz verbundene Arbeitsmarktreform, wirkte subtiler als diese und hatte manchmal auch stärker einen Stückwerkcharakter, sie war aber genauso unpopulär und keineswegs sozial gerechter. Denn die CDU/CSU/SPD-Regierung verteilte großzügige Steuergeschenke an die „oberen Zehntausend“, während sie vor allem gegenüber der Unterschicht zugeknöpft und kleinkariert agierte. Obwohl eine Koalition der großen „Volksparteien“ ihrer ganzen Konstruktion wie der unterschiedlichen programmatischen Tradition aller Beteiligten nach den Eindruck vermittelt, als ob sämtliche Bevölkerungsschichten mit ihren spezifischen Interessen angemessen repräsentiert seien, vergrößerten CDU, CSU und SPD die soziale Schlagseite der Regierungspolitik noch. Statt die Armut zu bekämpfen, bekämpften sie die Armen. Die „kleinen Leute“ gehörten mithin eher zu den Verlierer(inne)n der Großen Koalition; Hauptleidtragende ihrer Politik dürften Rentner/innen, (Langzeit-)Arbeitslose, Sozialhilfebezieher/innen, Studierende, Schüler/innen und die Familien von Geringverdiener(inne)n gewesen sein.

1020 Siehe Manfred G. Schmidt, Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009), a.a.O., S. 317

7 Die neuerliche Koalition von CDU, CSU und FDP: Mehr Freiheit durch weniger soziale Sicherheit, Gleichheit und Gerechtigkeit?

Da die Zusammenarbeit zwischen CDU, CSU und SPD trotz mancher Reibungsflächen und zahlreicher Konflikte während der 16. Legislaturperiode des Bundestages auf der parlamentarischen wie auf der Regierungsebene überraschend gut funktioniert hatte, taten sich viele Spitzenrepräsentant(inn)en der Koalitionsparteien schwer, in aggressiver Weise gegeneinander Stellung zu beziehen. Besonders die christdemokratische Bundeskanzlerin Angela Merkel sowie ihre beiden populärsten sozialdemokratischen Minister Frank-Walter Steinmeier als Kanzlerkandidat und Peer Steinbrück als „ranghöchster Krisenmanager“ der Republik machten aus ihrer großkoalitionären Gesinnung kein Hehl und gingen im Bundestagswahlkampf 2009 sehr behutsam miteinander um. Nicht zuletzt daher litt dieser unter „Langeweile“, mangelte es doch an kontroversen Themen und inhaltlicher Zuspitzung seitens der beiden größten Parteien.¹⁰²¹ Vor allem bei der CDU konnte man den Eindruck gewinnen, dass es mehr um die Präsentation ihres Regierungspersonals und die („asymmetrische“) Demobilisierung des gegnerischen Wählerpotenzials als um die Motivierung der eigenen Mitglieder und Anhänger/innen ging.

Bei der Bundestagswahl am 27. September 2009 sank die Wahlbeteiligung einmal mehr auf bloß noch knapp über 70 Prozent. CDU, CSU und FDP gewannen nicht zuletzt aufgrund zahlreicher Überhangmandate der Unionsparteien eine klare Mehrheit der Sitze (332 von 622). Hervorragend schnitten gleichzeitig die Freien Demokraten mit 14,6 Prozent der Zweitstimmen ab, wohingegen CDU und CSU gegenüber der Bundestagswahl am 18. September 2005 sogar leichte Stimmenverluste hinnehmen mussten. Trotzdem hätte das „bürgerliche Lager“ (Guido Westerwelle) mehr als einen Grund zum Jubeln gehabt, weil es jetzt nach über einem Jahrzehnt wieder möglich war, die Geschicke des Landes zu lenken. Außer bei der FDP und ihrem als eitel geltenden und für seinen Übermut berüchtigten Vorsitzenden wollte an diesem Wahlabend jedoch kein rechtes Triumphgefühl aufkommen.

Während die SPD, deren Spitzenkandidat im Wahlkampf ein rot-rot-grünes Regierungsbündnis ausgeschlossen, und die FDP, mit der er künftig – wenn möglich – in einer „Ampelkoalition“ zusammenarbeiten wollte, heftig kritisiert hatte, für ihre politisch-inhaltliche wie strategische Konzeptionslosigkeit abgestraft wurde und mit 23 Prozent der Zweitstimmen das schlechteste Wahlergebnis seit 1949 verzeichnete, konnten sowohl die LINKE (von 8,7 auf 11,9 Prozent) wie auch Bündnis 90/Die Grünen (von 8,1 auf 10,7 Prozent) stimmenmäßig deutlich zulegen. Die kleineren Oppositionsfraktionen errangen 76 (statt 54) bzw. 68 (statt 51) Mandate und kamen damit gemeinsam auf beinahe genauso viele Parlamentssitze wie die SPD (146 statt 222).

1021 Siehe Hans Rattinger u.a. (Hrsg.), *Zwischen Langeweile und Extremen: Die Bundestagswahl 2009*, Baden-Baden 2011

Die erdrutschartige Niederlage der SPD führte bei dieser kurz darauf zu einem Personalwechsel an der Parteispitze: Der ehemalige niedersächsische Ministerpräsident Sigmar Gabriel löste den sich zunächst dagegen sträubenden Franz Müntefering als SPD-Vorsitzender ab, und mit Andrea Nahles wurde ihm auf dem Dresdner Parteitag am 13. November 2009 eine frühere Juso-Bundesvorsitzende als Generalsekretärin zur Seite gestellt. Beide hatten sich bislang heftig bekämpft, sollten aber fortan ein Tandem bilden und die Partei aus ihrer größten Krise seit Gründung der Bundesrepublik herausführen. Frank-Walter Steinmeier, der das sozialdemokratische Wahldebakel gleichfalls an maßgeblicher Stelle mit verursacht hatte, erklärte unmittelbar nach dessen Verkündung zur allgemeinen Verwunderung unter großem Beifall (der Angestellten) im Willy-Brandt-Haus, sich trotz der schwierigen Lage nicht davonstehlen, sondern mehr Verantwortung übernehmen und als Oppositionsführer fungieren zu wollen. Nach dieser live im Fernsehen übertragenen „Selbsternennung“ wurde Steinmeier ohne Gegenkandidaten, aber unter dem Murren linker Mitglieder der um mehr als ein Drittel geschrumpften Bundestagsfraktion zum Fraktionsvorsitzenden gewählt.

7.1 Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts statt „sozialer Grausamkeiten“?

Schon lange vor der Bundestagswahl suchten prominente Politiker/innen der bürgerlichen Parteien jene Menschen zu beruhigen, die danach neue Abstriche bei den Sozialleistungen und weitere Reformen mit eben dieser Zielsetzung fürchteten. So versicherte Volker Kauder, als Fraktionsvorsitzender einer der einflussreichsten Unionspolitiker, im Frühjahr 2009: „Für Sozialkürzungen sehe ich überhaupt keinen Anlass. Das würden die Menschen zu Recht nicht verstehen. Für die Banken werden Milliarden ausgegeben, für die normalen Leute hat man nichts? So wird es nicht laufen. Gerade in der Krise müssen sich die sozialen Sicherungssysteme bewähren.“¹⁰²² Auch der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers und sein Sozialminister Karl-Josef Laumann (CDU) streuten den Bürger(inne)n politisch Sand in die Augen, wenn sie gebetsmühlenartig beteuerten, es werde „keine Koalition der sozialen Zumutungen“ geben, sondern höchstens „eine Neujustierung in den Systemen“ erfolgen.¹⁰²³ Dabei war bereits absehbar, dass nicht bloß wegen der globalen Finanz- und Weltwirtschaftskrise bzw. durch diese verursachter akuter Haushaltsprobleme des Bundes erneut Transferleistungen zur Disposition standen, aber auch weitere Strukturreformen des Sozialstaates drohten.¹⁰²⁴

Vermutlich wussten die Deutschen nie zuvor unmittelbar nach einer Bundestagswahl weniger, was sie politisch erwartete, als im Herbst 2009. Man konnte nur spekulieren, wel-

1022 „Wir waren nie konservativ“. Volker Kauder über die Modernisierung der CDU, in: taz v. 6.4.2009

1023 Auch nach der Bundestagswahl setzten diese Politiker ihre Beschwichtigungsversuche fort. „Kein Bürger muss Angst vor Sozialabbau haben“, weil es beim „Kurs der sozialen Gerechtigkeit“ bleibe und mit ihm „keine Zumutungen“ geben werde, sagte Rüttgers. Siehe „Der Kündigungsschutz bleibt“. Ministerpräsident Jürgen Rüttgers will notfalls soziales Korrektiv der Bundesregierung sein, in: Neue Ruhr Zeitung/Neue Rhein Zeitung v. 29.9.2009; Laumann wiederum beteuerte, „dass diese Koalition kein neoliberales Schreckgespenst ist, sondern ein Bündnis, das wirtschaftliche Vernunft und soziale Gerechtigkeit zusammenbringt.“ Siehe „Hände weg vom Kündigungsschutz“. NRW-Sozialminister Laumann warnt die FDP vor forschem Auftreten und harten Forderungen, in: Kölner Stadt-Anzeiger v. 29.9.2009

1024 Vgl. z.B. vom Verfasser: Christoph Butterwegge, Die Agenda 2020 wird kommen. Der Staat hat immer weniger Geld, wie also wird er sich sanieren? Indem er wieder Sozialleistungen kürzt, in: Süddeutsche Zeitung v. 3.7.2009

che Maßnahmen die Wahlsieger/innen in der nächsten Legislaturperiode ergreifen würden, weil insbesondere die nunmehr in ihrer angeblichen „Wunschkonstellation“ weiter amtierende Bundeskanzlerin bis zum Wahltag allenfalls zart angedeutet hatte, wie sie ihre politische Agenda nach dem Regierungswechsel gestalten wollte. Offenbar getrieben von der Furcht, bei der nächsten sehr wichtigen Landtagswahl am 9. Mai 2010 ihre parlamentarische Mehrheit in Nordrhein-Westfalen und damit im Bundesrat gleich wieder zu verlieren, was übrigens trotzdem geschah, betrieben CDU/CSU und FDP bis dahin eine geschickte „Sozialcamouflage“, wie sich Annett Mängel ausdrückt: Aller sozial- und familienfreundlichen Rhetorik zum Trotz zog sich nämlich eine „Vorzugsbedienung der eigenen Klientel“ durch die Beschlüsse der neuen Regierungskoalition.¹⁰²⁵

Obwohl die Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und FDP zügig aufgenommen wurden, scheinbar relativ harmonisch verliefen und nach weniger als einem Monat abgeschlossen waren, ließ sich laut Frank Nullmeier damals schon erkennen, „dass inhaltliche Spannungen und auch persönliche Konflikte zwischen den drei Parteien viel größer als vermutet waren und statt einer klaren wirtschaftspolitisch auf Wettbewerb und Beschäftigung ausgerichteten Politik nun Klientelorientierung zugunsten bestimmter Branchen und Unternehmen regierte.“¹⁰²⁶ CDU, CSU und FDP begriffen sich als „bürgerliche“ Regierungskoalition und waren bemüht, sowohl die materiellen Interessen des Besitzbürgertums zu vertreten als auch die Privilegien des Bildungsbürgertums im soziokulturellen Bereich wie das mehrgliedrige Schulsystem zu verteidigen, was keineswegs immer reibungslos funktionierte und heftige Konflikte zwischen ihnen nicht ausschloss.

Wenn überhaupt etwas aus den Koalitionsverhandlungen nach außen drang, dann meist Widersprüchliches. Als ihren ersten gemeinsam gefassten Beschluss verkündeten CDU, CSU und FDP, dass sie das Altersvorsorge-Schonvermögen für Hartz-IV-Bezieher in Höhe von bisher 250 EUR pro Lebensjahr auf 750 EUR pro Lebensjahr verdreifachen wollten. Dies geschah im Rahmen des *Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetzes* vom 14. April 2010, das eigentlich die Folgen der weltweiten Wirtschaftskrise für den deutschen Wohlfahrtsstaat abmildern helfen sollte. Gleichzeitig wurde durch Einfügung des Wortes „unwiderruflich“ in Paragraph 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB II sowie eine analoge Änderung im *Versicherungsvertragsgesetz* vom 23. November 2007 eine Rücknahme des zwischen Lebensversicherern und Versicherungsnehmer(inne)n vereinbarten Verwertungsausschlusses definitiv ausgeschlossen, was auf den ersten Blick für Langzeitarbeitslose, bei genauerem Hinsehen allerdings vielleicht noch mehr für die Verkäufer bzw. Vermittler solcher Policen von Interesse ist.

Entfallen sollte die Klausel, wonach eine selbstgenutzte Immobilie bloß dann zum Schonvermögen gehört, wenn sie eine „angemessene Größe“ hat. Schließlich sollten die Zuverdienstgrenzen bei Hartz IV erhöht werden, um Transferleistungsbezieher(inne)n auf diese Weise mehr „Arbeitsanreize“ zu geben. Über die genaue Ausgestaltung dieses Punktes stritten CDU, CSU und FDP eine längere Zeit, bis sie im Oktober 2010 einen Minimalkonsens erzielten, der Aufnahme in das *Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (EGRBEG)* vom 24. März 2011 fand.

1025 Siehe Annett Mängel, Schwarz-gelbe Sozialcamouflage in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/2009, S. 8 f.

1026 Siehe Frank Nullmeier, Kritik neoliberaler Menschen- und Gesellschaftsbilder und Konsequenzen für ein neues Verständnis von „sozialer Gerechtigkeit“. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, in: WISO Diskurs, Bonn, November 2010, S. 7

Mit ihrem ersten Maßnahmenpaket zum Hartz-IV-Komplex betrieb die CDU/CSU/FDP-Koalition – sehr publikumswirksam inszeniert – politische Imagepflege, um den ihr vorausgehenden Ruf „sozialer Eiseskälte“ zu entkräften. Darüber hinaus wurden soziale Trostpflaster an Transferleistungsempfänger/innen verteilt, denen es noch verhältnismäßig gut geht: Beispielsweise hat in Ostdeutschland nur etwa die Hälfte der Betroffenen überhaupt Vermögen, das geschont werden kann. Höchstens eine winzige Minderheit nennt eine Immobilie ihr Eigen. Und auch die Möglichkeit des Zuverdienstes haben längst nicht alle Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II.

Neben den unmittelbar Begünstigten, die überwiegend aus der Mittelschicht stammen dürften, weil deren Angehörige vor einer länger währenden Arbeitslosigkeit noch am ehesten private Altersvorsorge etwa mittels einer Kapitallebensversicherung betreiben können, profitierten hauptsächlich Versicherungskonzerne und Banken von den beschlossenen Maßnahmen, denn es handelt sich natürlich um ein schlagendes Verkaufsargument, wenn ein Finanzprodukt vor der Anrechnung bei Hartz IV geschützt ist. (War es bloß Zufall, dass die FDP, die sich wie keine andere Partei für ein höheres Schonvermögen bei der Altersvorsorge eingesetzt hat, mit Abstand die höchsten Großspenden aus eben dieser Branche erhielt?) Begünstigt wurden auch die Bauindustrie und der Immobilienhandel. Noch anderen Branchen kommen die höheren Zuverdienstmöglichkeiten zugute, lassen sich von deren Unternehmen doch mehr Hartz-IV-Bezieher/innen im Sinne einer staatlichen Subventionierung von Niedriglöhnen als preiswerte Arbeitskräfte rekrutieren.

Es gehörte schon ein hohes Maß an Chuzpe dazu, etwa durch die laut Koalitionsvertrag geplante Ausweitung der sog. Minijobs (Anhebung der Verdienstgrenze für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von bisher 400 EUR auf 600 EUR) wachsende Defizite der Sozialsysteme ab 2010 in einen „Sozialversicherungsstabilisierungsfonds“ genannten Schattenhaushalt abschieben und diesen der Öffentlichkeit auch noch als „Rettungsschirm für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ (Angela Merkel) verkaufen zu wollen.

In einem historischen Rekordtempo für Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene legten CDU, CSU und FDP ihr Regierungsprogramm fest, das hauptsächlich für sozial Benachteiligte, die durch ihre überdurchschnittlich hohe Wahlenthaltung am 27. September zum Negativrekord im Hinblick auf die Beteiligung an der Bundestagswahl und damit indirekt zum Wahlsieg von CDU/CSU und FDP beigetragen hatten, Anlass zu schlimmen Befürchtungen gab. Denn das schwarz-gelbe Regierungsbündnis drohte entgegen den Beschwichtigungen, mehrdeutigen Formulierungen und Vagheiten, die das am 28. Oktober 2009 der Öffentlichkeit präsentierte Dokument enthält, zur verteilungspolitisch ungünstigsten Konstellation zu werden. Besonders gravierend waren die im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung vorgesehenen Gesetzesänderungen. Wie es schien, planten Union und FDP dort einen Systemwechsel, den Angela Merkel seit dem Leipziger „Radikalreformparteitag“ der CDU am 1./2. Dezember 2003 offenbar nie ganz aus den Augen verloren hatte.

Unter der Überschrift „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“ wurde auf 124 Seiten das Regierungsprogramm von CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode präsentiert.¹⁰²⁷ Trotz seines wohlklingenden Titels gefährdete der Koalitionsvertrag gerade die soziale Kohäsion, weil die darin umrissene Politik zum weiteren Zerfall der Gesellschaft in Arm und Reich beitragen musste. Selektiv und die soziale Polarisierung forcierend wirkt bei-

¹⁰²⁷ Siehe CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/FDP (Hrsg.), Wachstum – Bildung – Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode (des Deutschen Bundestages), Rheinbach o.J.

spielsweise das zum Sommersemester 2011 unter dem Etikett „Deutschland-Stipendium“ eingeführte „nationale Stipendienprogramm“ für Hochbegabte. Da nur besonders qualifizierte Bewerber/innen unabhängig vom Einkommen (der Eltern) in den Genuss einer Studienbeihilfe in Höhe von 300 EUR monatlich gelangen und dieser Betrag zur Hälfte von Sponsoren aus der Wirtschaft aufgebracht werden muss, bleiben regionale Ungleichgewichte genauso wenig aus wie deutliche Nachteile für Studierende der Geistes- und Sozialwissenschaften gegenüber solchen aus den Natur-, Ingenieur- und Technikwissenschaften. Wie man da von einem „Beitrag zur Chancengleichheit und Bildungsförderung“ (Guido Westerwelle) sprechen konnte, erschloss sich höchstens gläubigen Anhänger(inne)n der Koalitionsparteien.

Die nach ihrem Stimmenzuwachs noch selbstbewusster auftretende FDP verstand sich als wirtschaftspolitischer Motor und als sozialpolitischer Bremsklotz des neuen Regierungsbündnisses. Man betonte „Eigenverantwortung und Eigeninitiative“, meinte damit aber hauptsächlich Mehrbelastungen für Arbeitnehmer/innen und Rentner/innen, während die Arbeitgeber von Sozialversicherungsbeiträgen („Personalzusatzkosten“) und Kapitaleigentümer ebenso wie Topverdiener von Steuerlasten befreit werden sollten. Das neoliberale Dogma, wonach eine Senkung der „Lohnnebenkosten“ – damit gemeint sind vor allem die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung – beschäftigungsfördernder als vergleichbare Maßnahmen wirkt und letztlich die Rückkehr zur Vollbeschäftigung ermöglicht, feierte im Koalitionsvertrag fröhliche Urständ. Gleichzeitig hätte sich der Staat ausschließlich um „wirklich und dauerhaft Bedürftige“ zu kümmern, was suggeriert, ein Großteil der jetzigen Empfänger/innen von Transferleistungen komme ohne Anspruchsberechtigung in deren Genuss. Folgerichtig verkümmerte die bisherige Lebensstandard- und Statussicherung für Arbeitnehmer/innen etwa bei Erwerbslosigkeit und im Alter endgültig zur reinen Existenzsicherung bzw. zur bloßen „Grundversorgung“ (FDP-Deutschlandprogramm).

Die inhaltlichen Schnittstellen zwischen CDU/CSU und FDP im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik waren frappierend: Wenn die damaligen Vorsitzenden der Koalitionsparteien Angela Merkel, Horst Seehofer und Guido Westerwelle unisono von der Bildung einer „Regierung der bürgerlichen Mitte“ schwärmten, wärmten sie nicht das Herz des Citoyens als eigentlichem Souverän der demokratischen Republik, sondern sprachen bewusst den Bourgeois als Geschäftsmann und Kapitaleigner an. Die besitzbürgerlichen Interessen brachen sich unter Schwarz-Gelb denn auch noch unverblümter Bahn als unter Schwarz-Rot und Rot-Grün. Gefragt war in erster Linie der *Wirtschaftsbürger*, wohingegen die *sozialen* Bürgerrechte weiter beschnitten wurden. Zu übersehen war weder die Intention von CDU, CSU und FDP, mit Ausdehnung der Mehrwertsteuer auf kommunale Versorgungsbetriebe und Überprüfung des ermäßigten Satzes auf bestimmte Produkte die Massensteuern zu erhöhen, noch entging kritischen Beobachter(inne)n der Wille, weitere Sozialleistungen zu kürzen und den Wohlfahrtsstaat durch die (Re-)Privatisierung sozialer Risiken strukturell zu verändern. Was die Regierungspolitik ausmachte, war Neoliberalismus, gemildert durch den Gefühlskonservatismus der „Kanzlerin aller Deutschen“ (Merkel über Merkel), und viel Sozialrhetorik, verbunden mit einem ausgeprägten Klientelismus sowie einer knallharten Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik im Arbeitgeberinteresse.

Verteidigungsminister Franz Josef Jung musste die Hardthöhe nach der Bundestagswahl räumen und bekam überraschenderweise das Sozialressort, trat jedoch bereits am 30. November 2009 wegen seiner (Des-)Informationspolitik angesichts eines am 4. September 2009 von Bundeswehr-Offizieren befohlenen Luftangriffs bei Kunduz (Afghanistan) mit zahlreichen zivilen Opfern auch von diesem Amt zurück. Ursula von der Leyen, die nach

dem Regierungswechsel lieber von der Sozialdemokratin Ulla Schmidt das Gesundheitsressort übernommen hätte, aber letztlich Familienministerin geblieben war, wechselte nunmehr in das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dessen Gewicht sie aufgrund ihrer persönlichen Ausstrahlung, hohen Professionalität in PR-Angelegenheiten und medialen Omnipräsenz zweifellos erhöhte, was die CDU/CSU/FDP-Koalition als politischen Gewinn für sich verbuchen konnte. Als Bundespräsident Horst Köhler am 31. Mai 2010 sein Amt niederlegte, galt von der Leyen kurzzeitig als Favoritin für die Nachfolge. Bundeskanzlerin Angela Merkel sowie die Spitzengremien von CDU, CSU und FDP entschieden sich jedoch für den damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten Christian Wulff als Kandidaten des Regierungslagers, den die Bundesversammlung am 30. Juni 2010 aber erst im dritten Anlauf wählte. Die junge CDU-Bundestagsabgeordnete Kristina Köhler (nach ihrer Heirat mit dem gleichnamigen Parlamentarischen Staatssekretär des Innern am 12. Februar 2010: Schröder) übernahm am 30. November 2009 das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, ohne dort viele neue Akzente zu setzen, sieht man von ihrer extremismustheoretisch begründeten Schwerpunktverlagerung der Programme gegen Rechtsextremismus zur Bekämpfung von „Linksextremismus und Islamismus“ ab.¹⁰²⁸

7.2 Beschleunigung des Wachstums oder der Umverteilung von unten nach oben?

Ungefähr zur selben Zeit, als das Bundesverfassungsgericht am 20. Oktober 2009 darüber verhandelte, ob die Bedürfnisse der in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften lebenden Kinder bei der Regelsatzbemessung angemessen berücksichtigt wurden oder zumindest die Hartz-IV-Kinderregelsätze das Sozialstaatsgebot des *Grundgesetzes* verletzen, trieb CDU, CSU und FDP offenbar sehr viel stärker die Sorge um, „Leistungsträger“ und „Besserverdiener“ könnten – auch für ihre Kinder – zu viel Steuern zahlen. Denn sie beschlossen nicht etwa, die Armut von Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Familien zu verringern, sondern den Steuerfreibetrag für Kinder zunächst auf 7.008 EUR und später auf die künftig für Erwachsene geltende Höhe von 8.004 EUR anzuheben sowie das Kindergeld von 164 EUR auf 184 EUR monatlich zu erhöhen.

Dabei handelte es sich mitnichten um eine Entlastung „der“ Familien, wie CDU, CSU und FDP behaupteten, sondern um eine weitere Begünstigung von Besserverdienenden und Begüterten. Die zuletzt Genannten profitierten davon überproportional, Eltern mit einem geringen Einkommen hatten jedoch wenig und Transferleistungsempfänger/innen mit noch so vielen Kindern gar nichts davon. Konkret hieß das: Während ein Spitzenverdiener mit Kind durch die im *Wachstumsförderungsgesetz* enthaltenen Maßnahmen jährlich 443 EUR Steuern „spart“ und ein Normal- oder Geringverdiener 240 EUR mehr Kindergeld erhält, wurde die Not einer alleinerziehenden Mutter im Hartz-IV-Bezug kein bisschen gelindert. Ganz im Gegenteil: Aufgrund der Länder und Kommunen treffenden Steuerausfälle schränkten Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte nicht per Gesetz verpflichtend vorgesehene Beratungs- und Betreuungsangebote gerade für solche Familien eher weiter ein. Da war es nur folgerichtig, dass die Armut von Kindern im Koalitionsvertrag nur in einem lapidaren Satz erwähnt wird: „Wir wollen Kinder von Anfang an unterstützen, ihre

1028 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Linksextremismus = Rechtsextremismus? – Über die Konsequenzen einer falschen Gleichsetzung, in: Ursula Birsl (Hrsg.), *Rechtsextremismus und Gender*, Opladen/Farmington Hills 2011, S. 29 ff.

Stärken erkennen, ihre Chancen fördern, Benachteiligungen verhindern sowie Kinderarmut bekämpfen.¹⁰²⁹

Geht es nach CDU, CSU und FDP, sollen die Kinder den Erwachsenen beim steuerlichen Freibetrag möglichst bald gleichgestellt werden. Beim Hartz-IV-Regelsatz wehrte sich die Bundesregierung jedoch energisch gegen eine solche Gleichbehandlung, obwohl die von Sozialgeld lebenden Kinder darauf viel eher angewiesen wären als die Kinder der Einkommensteuerzahler/innen, und man fragt sich, wie beides unter Menschenrechtsgesichtspunkten miteinander vereinbar ist. Man kann nur von Beratungsresistenz sprechen, wenn selbst die Konferenz der Landesarbeits- und -sozialminister der Bundesregierung empfahl, altersspezifische Bedarfe zu ermitteln und die Kinderregelsätze möglichst bald zu erhöhen, weil das höchste deutsche Gericht bei seiner Anhörung am 20. Oktober in Karlsruhe deutlich zu verstehen gegeben hatte, dass es Zweifel hegte, ob diese mit dem *Grundgesetz* vereinbar waren.

Angesichts des am 1. Januar 2010 in Kraft getretenen *Wachstumsbeschleunigungsgesetzes* dürften die Champagnerkorken in den feinsten Kreisen unserer Gesellschaft zum Jahreswechsel noch lauter als sonst geknallt haben, weil es Wohlhabenden, Reichen und Superreichen einmal mehr spürbare Steuererleichterungen bescherte. Die darin enthaltenen „Korrekturen“ der Unternehmen- und Erbschaftsteuerreform boten den Vorteil, dass sie von der breiten Öffentlichkeit weniger stark wahrgenommen wurden als massive Senkungen des Spitzensteuersatzes oder die Abschaffung der Gewerbesteuer, wie sie die FDP forderte. Deshalb weichte die schwarz-gelbe Koalition eher Regelungen auf oder nahm sie ganz zurück, die ein drastisches Absinken des Steueraufkommens im Unternehmensbereich durch Finanzmanipulationen der Konzerne verhindern sollten, etwa die Einführung der „Zinsschranke“ und der Mindestbesteuerung sowie die zeitweilige Aussetzung der degressiven Abschreibung.

Seit dem 1. Januar 2009 wurde Kindern und Witwen von Familienunternehmern die betriebliche Erbschaftsteuer erlassen, wenn sie die Firma 10 Jahre lang fortführten und die Lohnsumme über den genannten Zeitraum hinweg konstant hielten. Indem CDU/CSU und FDP die genannten Bedingungen lockerten (Verkürzung der Behaltensfrist und Absenkung der Lohnsumme, die zur Steuerfreiheit führt), wurden selbst größere Entlassungswellen ohne Folgen für die Steuerbefreiung möglich, ohne dass Erben von Betriebsvermögen ihr Privileg gegenüber Erben anderer Sachwerte und von Geldvermögen verlieren. Gleichzeitig wurden nahe Verwandte (Geschwister, Nichten und Neffen) auf Kosten der Allgemeinheit bessergestellt. Während die Eltern armer Kinder sowohl im Hinblick auf die Erhöhung des Steuerfreibetrages wie auch beim Kindergeld leer ausgingen, machte die Bundesregierung den reichsten Familien des Landes weitere Steuergeschenke in Milliardenhöhe, die den Staat perspektivisch womöglich noch mehr Geld kosten als die Herabsetzung des Mehrwertsteuersatzes für Übernachtungen von 19 auf 7 Prozent, die hauptsächlich das bayerische Tourismusgewerbe beflügeln sollte, aber für normale Firmen bei Dienstreisen ihrer Mitarbeiter/innen wegen eines unterschiedlich hohen Vorsteuer-Abzuges bei deren Übernachtung und Frühstück mehr Verwaltungsaufwand mit sich brachte. Obwohl die CSU gleichfalls als treibende Kraft der Mehrwertsteuersenkung wirkte, geriet vor allem die FDP unter Korruptionsverdacht. Da sie Parteispenden in Höhe von über 1 Mio. EUR der Substantia AG in Düsseldorf erhalten hatte, die wie die Mövenpick-Hotelkette zur Firmengruppe des Barons August von Finck gehört, wurde die FDP nunmehr als „Mövenpick-Partei“ verspottet.

1029 CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/FDP (Hrsg.), *Wachstum – Bildung – Zusammenhalt*, a.a.O., S. 81

Wollte man der schwarz-gelben Bundesregierung glauben, bewirken Steuernachlässe für Wohlhabende und Reiche nicht bloß eine Belebung der Konjunktur, sondern auch eine Sanierung der öffentlichen Haushalte. Man fühlte sich jedoch unwillkürlich an die Quadratur des Kreises bzw. an den Baron von Münchhausen erinnert, wenn sich die Koalitionäre am eigenen Schopf aus der finanziellen Misere herausziehen wollten: Höchstens finanzpolitische Alchimisten und hartnäckige Lobbyisten verbreiten die Illusion, man brauche nur die „Leistungsträger“ steuerlich entlasten, um die Wirtschaft zu stimulieren, Wachstum zu generieren und am Ende das Steueraufkommen zu maximieren. In Wahrheit ist es genau umgekehrt: Eine Anhebung der Transferleistungen für sozial Benachteiligte wäre nicht bloß gerechter, sondern auch ökonomisch sinnvoller gewesen, weil diese das zusätzliche Geld in den Alltagskonsum stecken und damit die Binnenkonjunktur beleben würden, statt es zu sparen oder neue Spekulationsblasen auf den Finanzmärkten zu produzieren.

7.3 Das sog. Zukunftspaket: „Sparen“ auf Kosten der (Langzeit-)Arbeitslosen, ihrer Kinder und des Sozialstaates?

Entgegen ihren wiederholten Beteuerungen im vorangegangenen Bundestagswahlkampf, nicht für eine Politik der „sozialen Kälte“ zu stehen, und ihren gleichzeitig abgegebenen Versprechungen, im Falle einer gemeinsamen Regierungsbildung keine weiteren Kürzungen im Sozialbereich vorzunehmen, beschlossen CDU, CSU und FDP auf ihrer „Sparklausur“ am 6./7. Juni 2010, die erst 4 Wochen nach der wichtigen Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen und nur wenige Tage vor dem Beginn der alle öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehenden Fußballweltmeisterschaft in Südafrika stattfand, mehrere zum Teil gravierende Leistungsreduktionen und Streichungen von Transferleistungen für Arbeitslose bzw. Arme. Wie gesagt, kam diese Entscheidung zwar für aufmerksame Beobachter/innen wenig überraschend, erfolgte aber in einem recht drastischen, die soziale Sicherheit von Millionen Menschen grundlegend gefährdenden Umfang und bedeutete daher einen weiteren qualitativen Sprung im bewusst herbeigeführten Niedergang des Sozialstaates.

CDU, CSU und FDP legten acht Eckpunkte für die Aufstellung des Haushaltsentwurfs für das Jahr 2011 und des Finanzplans bis zum Jahr 2014 fest. In der Präambel des „Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken“ überschriebenen Ergebnispapiers der Klausurtagung betonte die Bundesregierung den Stellenwert einer soliden Haushaltspolitik. Weiter hieß es: „Wir wollen die Zukunft so gestalten, dass Deutschland mit wirtschaftlicher Leistungskraft und in sozialer Verantwortung wieder international an der Spitze steht.“¹⁰³⁰ Künftig werde jeder Ressourceneinsatz noch genauer danach beurteilt, ob er die Bundesrepublik weiterbringe: „Finanzielle Ressourcen – und das sind immer erwirtschaftete Steuermittel – müssen dort eingesetzt werden, wo sie einen optimalen Ertrag für die Gesellschaft und ihren Zusammenhalt bringen.“¹⁰³¹ Bei allen Maßnahmen werde man darauf achten, dass sie ausgewogen seien und einen sich selbst tragenden Aufschwung förderten. „Dazu zählt in erster Linie die Verantwortung gegenüber den jungen Menschen und zukünftigen Generationen: Wir werden den Bundeshaushalt wieder in eine Balance von Eigenverantwortung

1030 Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken. Acht Punkte für solide Finanzen, neues Wachstum und Beschäftigung und Vorfahrt für Bildung, Ergebnispapier der „Sparklausur“ der Bundesregierung, 6./7. Juni 2010; http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-06-07-eckpunkte-kabinettnet,property=publicationFile.pdf, S. 1 (30.7.2010)

1031 Ebd., S. 2

Wir werden den Bundeshaushalt wieder in eine Balance von Eigenverantwortung und Solidarität, von Freiheit und Verantwortung bringen und den Spielraum für die Gestaltung der Zukunft vergrößern.¹⁰³²

Bildung und Forschung wurden in dem Ergebnispapier als zentrale Säulen für die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft bezeichnet, weshalb dort nicht gespart, sondern von Bund und Ländern mit dem Ziel, 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für diesen Bereich aufzuwenden, sogar mehr investiert werden sollte. Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (z.B. die Ausnahmeregelungen für energieintensive Betriebe bei der sog. Ökosteuer) sollten auf den Prüfstand gestellt werden, um den Bundeshaushalt mittelfristig zu entlasten.

Unter dem Titel „Stärkung von Beschäftigungsanreizen und Neujustierung von Sozialleistungen“ folgte das Kapitel mit den massivsten beabsichtigten Ausgabenkürzungen. Hervorgehoben wurde zunächst einmal mehr die „weltweite Einmaligkeit“ des deutschen Systems der sozialen Sicherung. Daran schloss sich der Hinweis an, über die Hälfte der gesamten Bundesausgaben entfielen auf die Sozialausgaben. „Dies macht deutlich, dass eine nachhaltige Rückführung der staatlichen Defizite nur gelingen kann, wenn auch (!) dieser Bereich einen zielgerichteten und fairen Beitrag leistet.“¹⁰³³ Abgesehen davon, dass der Sozialetat (Einzelplan 11) jener Bereich des Bundeshaushalts war, der 2010/11 *am stärksten* zusammengestrichen wurde, wäre es sinnvoller und seriöser gewesen, hätte man die Sozialausgaben in Beziehung zum Bruttoinlandsprodukt gesetzt, das – wenn auch nur sehr bedingt – Aufschluss über den Reichtum einer Gesellschaft gibt, während der Staatshaushalt eher die Probleme des Landes, die Interessen einflussreicher Gruppen und die Themenschwerpunkte seiner Regierung widerspiegelt.

Während die geplanten Maßnahmen zur Erhöhung/Erhebung von Steuern bzw. Abgaben im Unternehmens- und Finanzmarktbereich entweder bloße Luftbuchungen darstellten, weil sie – wie die Bankenabgabe, die Finanztransaktionssteuer und die Brennelemente- bzw. Kernbrennstoffsteuer – im Rahmen eines „Restrukturierungsfonds“ den zu Belastenden selbst zugute kommen bzw. nicht oder nur ansatzweise realisiert oder nach dem schweren Unfall im Atomkraftwerk Fukushima sogar wieder in Frage gestellt wurden, noch ausgesprochen vage klingende und mittlerweile enttäuschte Versprechungen – wie die durch eine vom damaligen Verteidigungsminister Karl Theodor zu Guttenberg vollmundig angekündigte Strukturreform der Bundeswehr angeblich frei werdenden Mittel – darstellen oder – wie eine Verschiebung des Baubeginns für das Berliner Stadtschloss – unter dem Strich finanziell kaum ins Gewicht fielen, waren und sind Hartz-IV-Berzieher/innen extrem stark betroffen. „Gespart“ wird wenn überhaupt also primär auf Kosten der (Langzeit-)Arbeitslosen, der Armen und ihrer Familien, was unsozial und weder gerecht noch ökonomisch sinnvoll ist. Zweckmäßig und nötig wäre es, die Binnenkonjunktur dadurch zu beleben, dass man gezielt die (Transfer-)Einkommen derjenigen Menschen erhöht, denen das nötige Geld fehlt, um ihren Lebensunterhalt zu sichern, und es deshalb weder auf ein Sparkonto legen noch damit Finanzspekulationen tätigen würden.

Das größte Aufsehen im „Sparpaket“ der Bundesregierung erregte die Absicht, Hartz-IV-Betroffenen das Elterngeld zu streichen bzw. auf die Transferleistung anzurechnen. Durch die zusätzliche Gewährung von Elterngeld für die Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II werde der Lohnabstand zu sehr verringert, hieß es.¹⁰³⁴ Da es sich bei der Grund-

1032 Ebd.

1033 Ebd., S. 4

1034 Vgl. ebd.

sicherung für Arbeitsuchende um eine Lohnersatzleistung handle, sei die Gewährung des Elterngeldes analog der Regelung beim Kindergeld systemwidrig, lautete ein weiteres Argument, das allerdings gleichfalls vorgeschoben wirkte, nachdem mit den Unionsparteien zwei der drei Koalitionspartnerinnen das Elterngeld anstelle des – für Transferleistungsbezieher/innen noch günstigeren – Erziehungsgeldes in der ab 1. Januar 2007 geltenden Form selbst eingeführt hatten.

Bei der Regierungsbildung im Oktober 2009 hatten CDU, CSU und FDP noch von einer „Weiterentwicklung“ und „Entbürokratisierung“ des Elterngeldes gesprochen,¹⁰³⁵ womit offenbar in erster Linie die Erleichterung des Einkommensnachweises für Selbstständige gemeint war, die es in Anspruch nehmen wollen. Denn die emanzipatorische Komponente des Elterngeldes (Förderung der Übernahme von Erziehungsarbeit durch die Väter) wurde nicht ausgebaut: Familienministerin Kristina Schröder, geb. Köhler, verkündete im April 2011, kurz bevor sie selbst in den Mutterschutz ging, den Verzicht auf die von ihr versprochene, aber unter Finanzierungsvorbehalt gestellte Aufstockung der sog. Elternzeit um zwei weitere Vätermontate. Begründet wurde dieser Schritt mit dem wachsenden „Schuldenberg“ und den öffentlichen Sparzwängen. Womöglich spielte die prekäre Haushaltslage des Bundes gegenüber handfesten Bedenken und Lobbyinteressen der Wirtschaft für Schröder, die auch bezüglich der weiblichen Unterrepräsentation in Führungspositionen lieber an die großen Unternehmen appellierte, als gesetzlich eine Frauenquote festzulegen, aber nur eine Nebenrolle: Gegenüber dem von der CSU geforderten, gleichfalls im Koalitionsvertrag festgeschriebenen und finanziell sehr viel stärker zu Buche schlagenden Betreuungsgeld äußerte sich Schröder zwar genauso kritisch wie ihre Amtsvorgängerin, ohne der „Herdprämie“, die das Staatsbudget schließlich sehr viel stärker als die Vätermontate belasten würde, jedoch im Gleichklang mit der FDP eine definitive Absage zu erteilen.

Das kurz nach der Geburt eines Kindes die finanzielle Lage von Hartz-IV-Haushalten 1 Jahr lang verbessernde Elterngeld dürfte angesichts der geringen Mittel für die Erstattung von werdenden Müttern bisher überwiegend zur Einrichtung des Kinderzimmers benutzt worden sein, sofern sich die Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II überhaupt ein solches leisten können. Die Lebenssituation der betroffenen Kinder verschlechterte sich folglich weiter, und es war pure Heuchelei, wenn die damals als Familienministerin für das Elterngeld und als Arbeits- und Sozialministerin nunmehr für Kürzungen bei Hartz IV zuständige Ursula von der Leyen bei jeder sich bietenden Gelegenheit erklärte, ihr liege die Bekämpfung der Kinderarmut besonders am Herzen.

Während der Höchstbetrag von 1.800 EUR im Monat bestehen blieb, sank die Lohnersatzrate beim Elterngeld ab einem Monatsnettoeinkommen von mehr als 1.240 EUR von 67 Prozent auf 65 Prozent. Dies bedeutete, dass Einkommensbezieher/innen im mittleren Bereich geringe, ausgerechnet die Besserverdienenden jedoch keinerlei Einbußen gegenüber dem Status quo zu verzeichnen hatten. Berücksichtigt man die pronatalistische, auf die Steigerung der Geburtenrate in Deutschland zielende Primärmotivation bei der Einführung des Elterngeldes, lautete die Regierungsbotschaft nunmehr: „Neugeborene von Hochqualifizierten und Gutbetuchten sind uns sehr willkommen, die Geburt von Kindern aus SGB-II-Bedarfsgemeinschaften (Hartz-IV-Familien) wollen wir nicht auch noch durch staatliche Unterstützung der Elternschaft fördern.“ Pointierter konnte eine demokratisch gewählte

1035 Siehe CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/FDP (Hrsg.), Wachstum – Bildung – Zusammenhalt, a.a.O., S. 82

Regierung im „Europäischen Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ (2010) kaum zu erkennen geben, dass sie die Kinder armer Eltern ausgrenzte.

Um dem Vorwurf der sozialen Schieflage ihres „Sparpaketes“ zu begegnen, beschloss die schwarz-gelbe Koalition nachträglich, d.h. erst während des Gesetzgebungsverfahrens im Oktober 2010, das Elterngeld auch „Reichensteuerzahler(inne)n“ vorzuenthalten, also den wenigen Menschen mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von mehr als 250.000 EUR bzw. 500.000 EUR bei gemeinsam veranlagten Ehepaaren, die Kinder bekommen und sich um deren Betreuung kümmern. Dadurch wurde die Glaubwürdigkeit der Regierungsparteien, die zur selben Zeit bekannt gaben, die Tabaksteuer erhöhen zu wollen, um die geplante Rücknahme von Vergünstigungen für energieintensive Unternehmen bei der Ökosteuer weniger drastisch ausfallen lassen zu müssen, keineswegs wieder hergestellt.

Ersatzlos gestrichen wurde der Zuschlag, den es früher beim Übergang vom Bezug des Arbeitslosengeldes zum Bezug von Arbeitslosengeld II gab. Er betrug im 1. Jahr maximal 160 EUR pro Monat für Erwachsene bzw. 60 EUR pro Monat für Kinder und halbierte sich im 2. Jahr. Auf diese Weise wurde der Abstieg auf das Sozialhilfe-Niveau sozial abgefedert, was die Bundesregierung nunmehr für einen Fehlanreiz zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hielt, weshalb sie lapidar und ohne jede Begründung erklärte: „Die Notwendigkeit des befristeten Zuschlages beim Arbeitslosengeld II ist überholt.“¹⁰³⁶ Durch seine Abschaffung wurde die sozialrechtliche Rutsche in die Armut für Langzeitarbeitslose noch steiler, als sie es seit dem Inkrafttreten von Hartz IV am 1. Januar 2005 schon war.

Folgt man Wilhelm Adamy, Leiter des Bereichs Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand, ist Hartz IV durch die im *Haushaltsbegleitgesetz 2011* vom 9. Dezember 2010 enthaltenen Kürzungsmaßnahmen der CDU/CSU/FDP-Koalition zu einer reinen Fürsorgeleistung geworden. Mit der Streichung des befristeten Zuschlages im Übergang zur Langzeitarbeitslosigkeit entfallt auch die letzte Leistungskomponente, die im Hartz-IV-System noch an den früheren Erwerbs- und Einkommensverlauf angeknüpft habe. Hierdurch entpuppe sich das „Arbeitslosengeld II“ vollends als Etikettenschwindel, meinte Adamy. Zwar erwecke dieser Name den Eindruck, als handle es sich – wie das Arbeitslosengeld (I) – um eine versicherungsnah Transferleistung. Nach der Streichung des Zuschlages am 1. Januar 2011 unterscheide sich Hartz IV allerdings in der Höhe überhaupt nicht mehr von der Sozialhilfe.¹⁰³⁷ Dazu passte die pessimistische Einschätzung von Annelie Buntenbach, Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, der Sozialstaat werde von CDU, CSU und FDP zum „Sozialhilfestaat“ transformiert.¹⁰³⁸

Leistungskürzungen galten als Folge ernsthafter Sparbemühungen der Regierungsparteien. Größtenteils wurde aber gar nicht gespart, sondern die finanzielle Belastung durch das am 1. Januar in Kraft getretene *Haushaltsbegleitgesetz 2011* nur umverteilt, also beispielsweise von der Bundesebene zu den Ländern und Kommunen, von der Solidargemeinschaft auf jeden Einzelnen oder von der Gegenwart in die Zukunft verschoben. So wollte die CDU/CSU/FDP-Koalition jährlich 1,8 Mrd. EUR „sparen“, indem für Hartz-IV-Bezieher/innen von der Bundesagentur für Arbeit keine Beiträge mehr an die Gesetzliche Rentenversicherung entrichtet wurden. Zwar war die Höhe der Beitragszahlungen in den letzten Jahren und Jahrzehnten von unterschiedlichen Koalitionsregierungen sukzessive

1036 Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken, a.a.O., S. 4

1037 Vgl. Wilhelm Adamy, Hartz IV wird quasi zur Sozialhilfe, in: Soziale Sicherheit 10/2010, S. 327 f.

1038 Vgl. Annelie Buntenbach, Vom Sozialstaat zum Sozialhilfestaat?, in: Soziale Sicherheit 4/2010, S. 125 ff.

bereits so weit gesenkt worden, dass die seitens der Betroffenen pro Jahr erworbenen Rentenansprüche bloß noch einer Monatsrente in Höhe von 2,09 EUR entsprachen, mit dem völligen Wegfall der Beitragszahlungen verloren Langzeitarbeitslose jedoch ggf. auch den Anspruch auf Erwerbsminderungsrenten und Rehabilitationsleistungen. Ausgerechnet im Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung fassten CDU, CSU und FDP den Beschluss, Langzeitarbeitslose aus der Gesetzlichen Rentenversicherung auszustoßen. Dabei handelte es sich um ein beschämendes Signal der Regierungspolitik, dass Millionen Menschen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben und kaum mehr auf den Ersten Arbeitsmarkt zurückfinden, auch nicht mehr zur „guten Gesellschaft“ gehören. Gleichzeitig förderte man die Altersarmut und tat genau das Gegenteil dessen, was zum obersten Ziel des „Sparpaketes“ erklärt wurde – Geld zu sparen, die öffentlichen Kassen zu schonen und künftige Generationen zu entlasten. Die absehbaren Folgen haben später die Kommunen in Form höherer Aufwändungen für die öffentliche Daseinsvorsorge und somit künftige Generationen als Steuerzahler/innen zu tragen. Vergleichbares gilt in Bezug auf die Wiederabschaffung des erst kurz vorher eingeführten Heizkostenzuschusses für Wohngeldempfänger/innen. Damit bürdete der Bund den Kommunen eine weitere finanzielle Last auf, die sie – weil ohnehin meistens hoch verschuldet – kaum bewältigen können.

Den höchsten Betrag (2011: 2 Mrd. EUR; 2012: 4 Mrd. EUR; 2013 und 2014: jeweils 5 Mrd. EUR) wollte die schwarz-gelbe Koalition im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik „einsparen“, indem Förder- und Integrationsmaßnahmen für Erwerbslose, die bisher Pflichtleistungen waren, gestrichen oder zu bloßen Ermessensleistungen der Jobcenter wurden. Mit dem *Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt*, dessen Entwurf das Bundeskabinett am 25. Mai 2011 gebilligt hatte, wurden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gestrichen, die Zahl und die für die Qualifizierung der für jeden einzelnen Langzeitarbeitslosen bei den sog. 1-Euro-Jobs zur Verfügung stehenden Mittel verringert sowie die für den Gründungszuschuss vorgesehenen Mittel gekürzt.

Damit zeigte die Bundesregierung im Grunde, dass sich ihr Bekenntnis zur „Bildungsrepublik Deutschland“ und das Versprechen der Kanzlerin, „Bildung für alle“ zu ermöglichen, auf Exzellenzbereiche und die Elitebildung von Privilegierten beschränkten, aber Erwerbslose nicht einbezogen, obwohl diese angeblich „gefördert und gefordert“ werden sollten, wie sich dadurch auch die (Langzeit-)Arbeitslosigkeit noch erhöhte, was wiederum mit Mehrkosten im Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik verbunden sein dürfte. Gleichzeitig sollte die Arbeitslosenversicherung „ohne Darlehen oder Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt“ auskommen, während die Beiträge der Gesetzlichen Krankenversicherung durch einen weiteren Bundeszuschuss stabilisiert werden sollten.¹⁰³⁹

Warum erhob sich angesichts solcher Brüche und Widersprüche kein allgemeiner Proteststurm gegen das sog. Sparpaket der Bundesregierung, obwohl es seinen Anspruch, die Belastungen gleichmäßig auf sämtliche Bevölkerungsschichten zu verteilen, nicht im Mindesten erfüllte, sondern die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit augenscheinlich grob missachtete, fragt man sich unwillkürlich. Versuchen wir, darauf eine Antwort zu geben: Die populäre Forderung, der Staat solle „sparen“, findet wahrscheinlich gerade nach den „Retzungspaketen“ für die deutschen Banken, Griechenland und den Euro in der (Medien-)Öffentlichkeit eine überwiegend positive Resonanz, weil dieser Vorgang mit vernünftigem „Maßhalten“ im persönlichen Bereich gleichgesetzt wird, wenngleich er dort ganz anders zu bewerten ist. Hat der legendäre Familienvater oder die berühmte schwäbische Hausfrau

1039 Siehe Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken, a.a.O., S. 7 und 2

wenig Geld zur Verfügung, müssen sie damit nämlich tatsächlich möglichst sparsam umgehen, während der Staat die öffentlichen Investitionen gerade dann erhöhen muss, wenn die Konjunktur aufgrund einer lange nachwirkenden Weltwirtschafts- und Finanzkrise lahm¹⁰⁴⁰.

Durch die Instrumentalisierung der nachwachsenden Generationen unter einem Schlagwort wie „Nachhaltigkeit der Finanzpolitik“ (Papier der Bundesregierung zur „Spar Klausur“ im Kanzleramt am 6./7. Juni 2010) wird eine fragwürdige Politik der Haushaltskonsolidierung gerechtfertigt, die gerade für Kinder und Jugendliche verheerende Folgen hat, weil vorrangig sie betreffenden Bereichen (Schule, Jugendarbeit und Hochschule) nicht mehr die nötigen Mittel zufließen. Natürlich darf sich auch ein Staat nicht ohne jedes Maß ver- bzw. überschulden. Die extrem starke Thematisierung des „Sparens“ in öffentlichen Haushalten lenkt den Blick allerdings zu einseitig auf die Ausgabenseite, obwohl die gegenwärtigen Probleme des Sozialstaates in erster Linie auf der Einnahmenseite entstehen. Entstanden ist der „Schuldenberg“ in Höhe von ca. 2 Billionen EUR nicht, weil „wir“ über unsere Verhältnisse gelebt hätten oder weil der Staat schlecht gewirtschaftet hätte, sondern weil die etablierten Parteien seit Jahrzehnten die Kapital- und Gewinnsteuern gesenkt und die reichsten Bürger systematisch entlastet haben. Da wurde die Börsenumsatzsteuer abgeschafft, der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer mehrfach gesenkt, die Vermögenssteuer seit 1997 nicht mehr erhoben, die Körperschaftsteuer für Kapitalgesellschaften zu einer Bagatellsteuer gemacht, die bloß noch ein Viertel bis ein Drittel des Aufkommens der Tabaksteuer erbringt, und die betriebliche Erbschaftsteuer ab 1. Januar 2010 zu einer reinen Phantomabgabe degradiert. Kaum ein Politiker entzieht sich diesem Steuersenkungswettlauf, der für die Allgemeinheit desaströse Auswirkungen zeitigt.

Zu fragen ist, ob ein so reiches Land wie die Bundesrepublik bei sich weiter leerenden öffentlichen Kassen immer mehr Milliardäre und Multimillionäre haben will oder ob es nicht sinnvoller einen sozialen Ausgleich und eine nachhaltige Gesellschaftsentwicklung anstrebt. Bekanntlich können sich nur die Reichen einen „magersüchtigen“ Staat leisten. Denn sie schicken ihre Kinder auf Privatschulen und ausländische Eliteuniversitäten, kaufen alles, was ihr Leben verschönert, selbst und sind auf öffentliche Schwimmbäder, Bibliotheken oder andere kommunale Einrichtungen, die zunehmend geschlossen werden, gar nicht angewiesen. Alle übrigen Bevölkerungsschichten benötigen jedoch seine Leistungen und kommen ohne öffentliche Infrastruktur nicht aus. Wohlfahrtseinrichtungen, Kunst, Kultur, (Weiter-)Bildung, Wissenschaft und Forschung dürfen nicht von kommerziellen Interessen oder der Spenderfreude privater Unternehmer, Mäzene und Sponsoren abhängig werden. Genau das droht, wenn der Staat in neoliberaler Manier „kaputt saniert“ wird.

Für die schwarz-gelbe Regierungskoalition zahlte sich aus, dass sie hierbei den Weg des geringsten Widerstandes ging: Sie kürzte bzw. strich (Eingliederungs-)Leistungen hauptsächlich bei wenig einflussreichen Bevölkerungsgruppen wie den (Langzeit-)Arbeitslosen, schonte hingegen neben den Großverdienern und Vermögenden auch die „normalen“ Arbeitnehmer/innen, deren Interessenvertreter ihr rechtzeitig signalisiert hatten, dass bei einer Streichung der Steuerfreiheit von Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschlägen, einem Wegfall der Pendlerpauschale oder einer Mehrwertsteuererhöhung mit massivem Protest zu rechnen sei.¹⁰⁴¹ Angela Merkel vermied den Kardinalfehler ihres Amtsvorgängers Helmut Kohl,

1040 Vgl. dazu: Thomas Strobl, Ohne Schulden läuft nichts. Warum uns Sparsamkeit nicht reicher, sondern ärmer macht, München 2010

1041 Vgl. z.B. „Wir werden uns wehren“. Gewerkschaftschef Vassiliadis: Finger weg von Schichtarbeitern und Pendlerpauschale, in: Kölner Stadt-Anzeiger v. 5./6.6.2010. Michael Vassiliadis war im Oktober 2009 zum

der die Belegschaften von Großbetrieben, Betriebsräte und Gewerkschafter/innen gegen Ende seiner Kanzlerschaft so stark gegen sich aufgebracht hatte, dass es Arbeitsniederlegungen und zentrale Massendemonstrationen gab und seine Partei schließlich abgewählt wurde. Sehr viel unspektakulärer verlief der vom DGB-Vorsitzenden Michael Sommer ausgerufene „heiße Herbst“ 2010. Zwar veranstalteten die Gewerkschaften in einzelnen Regionen wie dem Ruhrgebiet große Kundgebungen, ihre Mobilisierungsfähigkeit und -bereitschaft hielten sich aber in Grenzen.

Ob eine Bund-Länder-Initiative, wie sie das erstmals im Jahr 1999 aufgelegte Gemeinschaftsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ darstellt, geeignet ist, strukturelle Probleme der Verarmung und der sozialen Benachteiligung zu lösen oder zu mildern, bleibt umstritten.¹⁰⁴² Dass die CDU/CSU/FDP-Koalition bei den Haushaltsberatungen 2011 mit ihrer Bundestagsmehrheit durchsetzte, dass es drastische Mittelkürzungen verkraften und sich auf seine investiven Aufgaben konzentrieren muss, die Anzahl bzw. der Umfang von Sozial-, Kultur- und Bildungsprojekten hingegen deutlich reduziert wird, machte nicht bloß seinen ganzheitlichen Ansatz der Stadtentwicklung und einer nachhaltigen Aufwertung der Programmgebiete zunichte, sondern förderte auch die sozialräumliche Segregation.

7.4 Hartz IV als sozialpolitische Dauerbaustelle: Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens oder Übergang zu „Hartz V“?

Die bisherige Geschichte der sog. Hartz-Reformen ähnelt wie die Steuerpolitik der Großen Koalition der Echternacher Springprozession, weil sie aufgrund des wachsenden Problemdrucks sowie sich verändernder politischer Macht- und parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse ständig revidiert, d.h. modifiziert bzw. vor- und zurückkorrigiert wurden. Das gilt sowohl hinsichtlich der *inhaltlichen* Ausgestaltung des Gesetzespaketes wie auch in Bezug auf die *Organisationsstruktur* der Jobcenter. Ursula von der Leyen bevorzugte ursprünglich eine freiwillige Zusammenarbeit zwischen der Agentur für Arbeit und den Kommunen mit klarer Aufgabentrennung. Da sich die getrennte Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II aber in der Verwaltungspraxis vor Ort nicht bewährt, sondern eher zu noch größeren Problemen als die Organisationsformen der ARGE und der Optionskommune geführt hatte,¹⁰⁴³ konnte sich die Bundesarbeitsministerin hiermit aber in ihrer eigenen Partei nicht gegenüber dem damaligen hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch durchsetzen. Schließlich verständigten sich CDU, CSU und FDP mit der SPD doch noch – wie von Koch verlangt – auf eine Grundgesetzänderung, der auch die Bündnisgrünen im Juni/Juli 2010 zustimmten. Während die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen unter der Aufsicht neuer Koordinationsgremien fortan „gemeinsame Einrichtungen“ (damit entfiel der Begriff „Arbeitsgemeinschaft“) betrieben und auch jene Landkreise bzw. kreisfreien Städte solche bildeten, die bisher eine getrennte Aufgabenwahrnehmung praktiziert hatten, können neben den seit 2005 bestehenden 69 Optionskommunen bis zu weitere 41 Kreise bzw. Städte das

Vorsitzenden der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) gewählt worden und gehörte eher zu den „gemäßigten“ Spitzenfunktionären im DGB.

1042 Vgl. dazu: Walter Hanesch (Hrsg.), Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen, Wiesbaden 2011

1043 Vgl. Johannes Kirsch u.a., Der Abschied von der Dienstleistung aus einer Hand. Die getrennte Wahrnehmung nach dem Sozialgesetzbuch II, Berlin 2010

örtliche Jobcenter unter bestimmten Voraussetzungen auf Kosten des Bundes in Eigenregie führen. Dadurch wurde das für die Arbeitsmarktpolitik geschaffene Organisationsmodell noch komplexer und bürokratischer. Dem neuen Leitbild einer „dezentralen Arbeitsmarktpolitik“ wurde der Verfassungsauftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse geopfert, wie Hans Nakielski moniert.¹⁰⁴⁴ Zu befürchten ist, dass sich hierdurch der Trend zur Verlagerung von immer mehr Kompetenzen auf die Landkreise und kreisfreien Städte durchsetzt, wie dies schon einmal zwischen den beiden Weltkriegen geschah. Kommunalisierung – das lehrt die historische Erfahrung – führt nicht bloß zur Ungleichbehandlung der Erwerbslosen von Gemeinde zu Gemeinde, sondern erhöht auch den auf ihnen lastenden Druck massiv. Alg-II-Empfänger/innen, die man zum Umzug in eine billigere Wohnung zwingt und/oder deren steigende Heizkosten man nicht erstatten will, können ein Lied davon singen.

Obwohl die Montagsdemonstrationen, auf denen vornehmlich in Ostdeutschland viele Menschen gegen die Arbeitsmarktreformen protestiert hatten, mit der Zeit größtenteils eingeschlafen waren, ebnten Protest und Widerstand gegen Hartz IV nie völlig ab.¹⁰⁴⁵ Sorgen um den „sozialen Frieden“ sind in diesem Zusammenhang jedoch unbegründet, wie Christian Lahusen und Britta Baumgarten feststellen: „Es ist zwar nicht auszuschließen, dass politische Konflikte in Zukunft eine größere Sprengkraft entwickeln, sobald die gesellschaftlichen Problemlagen sozialer Ungleichheit und gesellschaftlicher Ausgrenzung zunehmen, die sozialstaatlichen und -partnerschaftlichen Institutionen der politischen Befriedung und des sozialen Ausgleichs erodieren und die etablierten Verfahren der politischen Konfliktbewältigung an Legitimität verlieren und ungezügelt Verteilungskonflikten Platz machen. Davon ist aber unter den aktuell gegebenen Rahmenbedingungen nicht auszugehen.“¹⁰⁴⁶

Immer weniger Spitzenpolitiker/innen bekannten sich offen zu Hartz IV, während immer mehr davon abrückten – und sei es aus wahltaktischen Gründen wie Jürgen Rüttgers (CDU), dessen Partei bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2010 gleichwohl fast 10 Prozentpunkte verlor und nicht länger den Ministerpräsidenten im größten Bundesland stellen konnte. Gleichzeitig ergoss sich über die deutsche Justiz aufgrund der Ungerechtigkeiten des Gesetzespaketes und vieler Ungereimtheiten, Vagheiten bzw. Unklarheiten seiner Bestimmungen eine Klagewelle gegen Entscheidungen der Grundsicherungsträger, wie sie die wesentlich auf Konsens und Konfliktvermeidung im gesellschaftlichen Leben gerichtete Bundesrepublik bisher nie erlebt hatte. Aufgrund des herrschenden Personal Mangels im Bereich der Justiz zogen sich die Gerichtsverfahren zwar immer länger hin, die Erfolgchancen der Kläger/innen, die sich ungerecht behandelt fühlten und meist Bescheide zur Regelleistung, zu den Wohnkosten (Leistungen für Unterkunft und Heizung), zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen sowie zu Sanktionen anfochten, stiegen aber im Laufe der Jahre sogar.¹⁰⁴⁷ Helga Spindler betont, dass die kaum mehr zu leugnende Überforderung der Jobcenter im Hinblick auf die administrative Umsetzung von Hartz IV nicht bloß Teil einer Zermürbungstaktik gegenüber den Hilfebedürfti-

1044 Vgl. Hans Nakielski, Die Neuordnung der Grundsicherungs-Verwaltung, a.a.O., S. 173

1045 Vgl. dazu: Agenturschluss (Hrsg.), Schwarzbuch Hartz IV. Sozialer Angriff und Widerstand – eine Zwischenbilanz, Berlin/Hamburg 2006; Peter Nowak, Zahltag. Zwang und Widerstand: Erwerbslose in Hartz IV, Münster 2009

1046 Christian Lahusen/Britta Baumgarten, Das Ende des sozialen Friedens? – Politik und Protest in Zeiten der Hartz-Reformen, Frankfurt am Main/New York 2010, S. 222

1047 Vgl. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Ralf Brauksiepe vom 13. Januar 2011 auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann (DIE LINKE), BT-Drs. 17/4407, S. 25 ff.

gen, sondern auch einer politischen Strategie zur Beschneidung individueller Rechte und zur Entwicklung eines durch Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement gesteuerten Sozialstaatsmodells ist: „Schlecht ausgebildete und gewollt unerreichbare Sachbearbeiter, unleserliche und rechtswidrige Bescheide, fehlerhafte Software, überlange Verfahrensdauer und zögerliche Beachtung der Rechtsprechung bestimmen die Verwaltungspraxis in einem solchen Ausmaß, dass sowohl Betroffene als auch Sozialberater und Gerichte aufgerieben werden.“¹⁰⁴⁸

Da der Weg durch die Gerichtsinstanzen neben Geld und Energie viel Zeit beanspruchte, dauerte es mehrere Jahre, bis die hartnäckigsten Kläger/innen zumindest Teilerfolge feiern konnten. Am 27. Januar 2009 erklärte das Bundessozialgericht in Kassel den Hartz-IV-Kinderregelsatz für nicht grundgesetzkonform und legte die Angelegenheit dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zur höchstrichterlichen Entscheidung vor. Das hessische Landessozialgericht befasste das höchste deutsche Gericht auch mit dem Regelsatz für alleinstehende Erwachsene (sog. Eckregelsatz). In der mündlichen Verhandlung am 20. Oktober 2009 wurde mehr als deutlich, dass man die Regelsätze willkürlich festgelegt hatte und dass es sich um eine politische Entscheidung der rot-grünen Bundesregierung handelte, den sog. Eckregelsatz mit 345 EUR im Monat anzusetzen. Davon je nach dem Alter von Kindern pauschal 60, (später) 70 bzw. 80 Prozent abzuleiten, trug den spezifischen Bedürfnissen junger Menschen überhaupt nicht Rechnung.

Das Bundesverfassungsgericht erklärte die Berechnung der Regelsätze bei Hartz IV (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) am 9. Februar 2010 für nicht mit dem *Grundgesetz* vereinbar und verpflichtete die Bundesregierung, bis zum 31. Dezember desselben Jahres eine gesetzliche Neuregelung zu treffen, die auf einer transparenten, sachgerechten und allgemein nachvollziehbaren Berechnung basieren sowie insbesondere für Kinder ausreichend Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten schaffen sollte. Diese Gerichtsentscheidung (Az.: 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09) war ein Meilenstein im Kampf gegen Hartz IV, weil zum ersten Mal die Gewährleistung eines „menschenwürdigen Existenzminimums“ als Aufgabe und Auftrag des Sozialstaates aus Art. 1 Abs. 1 Satz 1 (Unantastbarkeit der Würde des Menschen) und Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsgebot) hergeleitet wurde. Sie bestätigte höchstrichterlich, dass die bisher gültigen Regelsätze nach vorgegebenen politischen Kriterien und damit willkürlich festgelegt worden waren, ohne das Interesse der Hilfebedürftigen an einem menschenwürdigen Leben ausreichend zu berücksichtigen.

Dass die Armen in einem reichen Land nicht bloß vor dem Verhungern bewahrt werden müssen und erheblich mehr als ein Dach über dem Kopf brauchen, vielmehr einen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch auf die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums durch den Sozialstaat haben, betonte das Urteil mit erfreulicher Klarheit. Ulrich Schneider hat das Urteil deshalb als „historisch“ bezeichnet, weil es seiner Meinung nach „die gesamte bundesdeutsche Armuts- und Familienpolitik in den restriktiven Grundfesten erschütterte“ und in seinen Konsequenzen schwer zu überblicken sei.¹⁰⁴⁹ Wiewohl das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen rein formaljuristisch argumentiert und vor allem *Methodenkritik* geäußert hatte, statt Hartz IV substanziell in Frage zu stellen, löste sein Urteil eine breite öffentliche Debatte aus und bot daher für die Betroffeneninitia-

1048 Helga Spindler, Kleine Schritte verändern den Sozialstaat, in: Wolfgang Gern/Franz Segbers (Hrsg.), Als Kunde bezeichnet, als Bettler behandelt. Erfahrungen aus der Hartz IV-Welt, Hamburg 2009, S. 108

1049 Siehe Ulrich Schneider, Armes Deutschland, a.a.O., S. 33

tiven gute Chancen, sich politisch Gehör zu verschaffen und im Kampf gegen das Gesetespaket neue Mitstreiter/innen zu gewinnen.

Gleichwohl nützte das Verfassungsgerichtsurteil nicht bloß den erfolgreichen Kläger(inne)n wenig, die längst keine Grundsicherung für Arbeitsuchende mehr bezogen, als das EGRBEG verspätet, aber teils rückwirkend zum 1. Januar 2011 in Kraft trat,¹⁰⁵⁰ sondern auch der Anti-Hartz-Bewegung, weil diese das verhasste Gesetespaket juristisch nicht zu beseitigen vermochte und dessen prinzipielle Vereinbarkeit mit den tragenden Grundgesetznormen nunmehr schwerer zu bestreiten war als vorher. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht ein „neues Grundrecht für die Armen“ geschaffen, im Urteilstext fehlen aber klare, über die Fragen der Bemessung von Regelleistungen für Hartz-IV-Bezieher/innen hinausgehende Antworten, wie Volker Neumann konstatiert, der die inhaltlichen Leerstellen und argumentativen Schwachpunkte des Richterspruchs präzise benennt: „Weder das von den Verwaltungsgerichten aus der Würdenorm abgeleitete Gebot, gesellschaftliche Ausgrenzung zu verhindern, noch die mit dem Sozialstaatsprinzip begründete Pflicht zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit und damit zu Umverteilung werden auch nur angesprochen.“¹⁰⁵¹

Um das Akzeptanzproblem von Hartz IV, welches seit jeher besteht und im Zeitverlauf offenbar nicht abnahm,¹⁰⁵² zu verringern, weisen die Hauptprotagonisten der Arbeitsmarktreform gern darauf hin, dass diese zum deutlichen Rückgang der Erwerbslosigkeit beigetragen oder sie gar in erster Linie herbeigeführt habe. Peer Steinbrück etwa bestreitet, dass Hartz IV in der Arbeitsmarktpolitik einen Kahlschlag bewirkt und das Terrain für eine Demontage des Sozialstaates bereitet hat. Vielmehr sei der Paradigmenwechsel von einer Alimentation in der Arbeitslosigkeit zur Hilfestellung bei der Jobsuche richtig gewesen: „Hartz IV hat dazu beigetragen, die Zahl der Arbeitslosen von 5 Millionen Anfang 2005 auf 3,3 Millionen Anfang 2009 zu senken.“¹⁰⁵³ Tobias Müller gelangte jedoch in seiner Untersuchung darüber zu dem Ergebnis, dass kein Kausalzusammenhang zwischen beiden Ereignissen nachweisbar sei und die Arbeitslosigkeit möglicherweise auch ohne die Arbeitsmarktreform der rot-grünen Bundesregierung im selben Umfang gesunken wäre.¹⁰⁵⁴

Dass die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen im Oktober 2010 – zu einem propagandistisch äußerst günstigen Zeitpunkt: ziemlich genau 12 Monate nach Bildung der CDU/CSU/FDP-Koalition – sogar auf unter 3 Millionen sank, nahm Arbeits- und Sozialministerin Ursula von der Leyen zum Anlass, dieses statistische Artefakt den Medien höchstpersönlich zu präsentieren. Selbst erklärte Befürworter der Arbeitsmarktreformen im Wissenschaftsbereich räumen jedoch ein, dass Letztere maßgeblich zur Senkung des hiesigen Lohn- und Gehaltsniveaus beigetragen haben. Denn neuere Studien belegen, dass die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland zugenommen und mittlerweile das extrem hohe US-Niveau (ca. 25 Prozent) erreicht hat. „Landläufige Vorurteile (!), die Hartz-Reformen

1050 Vgl. Kolja Rudzio, Traurige Sieger. Was aus den Familien wurde, die Hartz IV vor das Bundesverfassungsgericht brachten, in: *Die Zeit* v. 17.2.2011

1051 Volker Neumann, Ein neues Grundrecht für die Armen. Was das Bundesverfassungsgericht zum Anspruch auf ein Existenzminimum sagt, in: *Vorgänge* 191 (2010), S. 108

1052 Vgl. Jens Becker/Geraldine Hallein-Benze, Wie Hartz IV beurteilt wird, in: *Soziale Sicherheit* 6/2009, S. 211 ff.; Aysel Yollu-Tok, Die fehlende Akzeptanz von Hartz IV. Eine Reanalyse individuellen Verhaltens jenseits des Homo-oeconomicus-Modells, Baden-Baden 2010

1053 Peer Steinbrück, *Unterm Strich*, a.a.O., S. 265

1054 Vgl. Tobias Müller, Was haben die Hartz-Reformen bewirkt? – Zu Ausmaß, Ursachen und Folgen der Arbeitslosigkeit in Deutschland, Berlin 2009

hätten zu einer deutlichen Vermehrung von Hungerlöhnen und zur Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse geführt, auch das zeigen die Untersuchungen, sind also nicht von der Hand zu weisen.¹⁰⁵⁵

Hatte die Union in der Großen Koalition beim Thema „Mindestlohn“ schon heimlich gebremst und den damals zuständigen Bundesarbeitsminister Olaf Scholz blockiert, wo sie nur konnte, so boykottierte die FDP das Projekt trotz des wegen der ab 1. Mai 2011 auch für die osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten geltenden Arbeitnehmerfreizügigkeit nunmehr offen. In zwei Schlüsselbereichen, dem Weiterbildungssektor und der Leih- bzw. Zeitarbeitsbranche, lehnte das Ministerium unter Ursula von Leyen einen Mindestlohn zunächst ab, obwohl sich die Tarifvertragsparteien auf einen solchen geeinigt und gemeinsam seine Allgemeinverbindlichkeitserklärung beantragt hatten. Erst im Rahmen des zwischen CDU/CSU, FDP und SPD im Februar 2011 geschlossenen Hartz-IV-Kompromisses zum EGRBEG wurden Lohnuntergrenzen in den beiden genannten Bereichen sowie im Wach- und Sicherheitsgewerbe vereinbart. Nicht durchsetzen konnte die SPD jedoch ihre Forderung nach gleichen Löhnen für Leiharbeiter/innen und Stammebelegschaften (Equal-pay-Prinzip), was den von der Partei behaupteten Verhandlungserfolg zusätzlich stark relativierte.

CDU, CSU und FDP tragen für Hartz IV im Unterschied zu SPD und Bündnis 90/Die Grünen als den damaligen Regierungsparteien zwar keine unmittelbare Verantwortung, standen aufgrund ihrer Mitwirkung im Bundesrat aber in derselben Tradition und konnten bruchlos daran anknüpfen, was sie auch taten. Anstatt die Regelsätze, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, bis zum 31. Dezember 2010 in einem transparenten Verfahren mittels einer schlüssigen Methodik, d.h. unter Vermeidung von Zirkelschlüssen neu zu berechnen und per Gesetz festzulegen, ließ sich Ursula von der Leyen nicht bloß sehr viel Zeit, bis ihr Ministerium im September 2010 den ersten Referentenentwurf vorlegte, sondern nutzte die durch das Urteil entstandene Lage auch, um darin – von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – eine umfassende Novellierung des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und des SGB XII (Sozialhilfe) im Sinne der CDU/CSU/FDP-Koalition vorzunehmen. Dabei wurden die Regelsätze in „Regelbedarfe“ umbenannt, andere Schlüsselbegriffe im bisherigen Gesetzestext modernisiert – so heißen die früheren Hilfebedürftigen jetzt „Leistungsberechtigte“ – und durchgehend geschlechtersensible Bezeichnungen der betroffenen Personen eingeführt. Außer solchen eher kosmetischen bzw. semantischen Korrekturen, die überwiegend zu begrüßen waren, gab es zahlreiche inhaltliche Veränderungen. Darunter waren sinnvolle Präzisierungen des Gesetzestextes und partielle Verbesserungen für Hartz-IV-Bezieher/innen (z.B. Übernahme der Kosten für die Warmwasserbereitung sowie der Anschaffungs- und Reparaturkosten für orthopädische Schuhe, Ermöglichung einer großzügigeren Ausgestaltung der Residenzpflicht von Leistungsberechtigten und Teilschließung der temporären Zahlungslücke beim Übergang von Langzeitarbeitslosen zur Altersrente), die sich hauptsächlich der Urteilspraxis von Sozialgerichten verdanken, aber auch gravierende Verschärfungen der für sie geltenden Bestimmungen, weshalb man im Rahmen einer kritischen Gesamtbilanz von „Hartz V“ sprechen kann.

Musste der Grundsicherungsträger bisher vor einer Verhängung von Sanktionen die Hartz-IV-Bezieher/innen per Rechtsbehelfsbelehrung über damit für sie verbundene Konsequenzen aufklären, reicht nunmehr die Annahme, dass Betroffene die Folgen kennen. Darlehen sind grundsätzlich als Einkommen leistungsmindernd anzurechnen, sofern sie nicht explizit einem anderen Zweck als der Sicherung des Lebensunterhalts dienen. Be-

1055 Anke Hassel/Christof Schiller, Der Fall Hartz IV, a.a.O., S. 41

stimmte Leistungen, die bisher vom Grundantrag mit erfasst waren, wie z.B. die Erstaussstattung der Wohnung oder Sonderbedarfe bei Schwangerschaft und Geburt, müssen nunmehr zusätzlich beantragt werden, was dazu führen soll, dass die staatlichen Ausgaben sinken.

Nur unbedeutende Modifikationen gab es bei den Erwerbstätigenfreibeträgen, welche die FDP im unteren Einkommensbereich deutlich stärker hatte anheben wollen, um die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Hartz-IV-Empfänger/innen attraktiver zu machen und solche Jobs staatlicherseits noch mehr im Sinne von Kombilöhnen zu subventionieren. Der bisher geltende Grundfreibetrag in Höhe von 100 EUR blieb erhalten, und auch für Leistungsbezieher/innen mit einem Monatseinkommen bis zu 800 EUR änderte sich nichts. Zwischen 800 und 1.000 EUR dürfen sie nunmehr 20 statt 10 Prozent ihres Zuverdienstes behalten. Leistungsberechtigte mit einem höheren Zuverdienst stehen sich fortan hingegen schlechter, weil ihr Einkommen seither in voller Höhe bedarfsmindernd auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Früher galt der 10-prozentige Erwerbstätigenfreibetrag bis zu einem Monatseinkommen von 1.200 EUR.

Unter den sechs im Gesetz fixierten Regelbedarfsstufen der Sozialhilfe, die von 364 EUR für alleinstehende bzw. alleinerziehende Leistungsberechtigte (Regelbedarfsstufe 1) bis zu 215 EUR für Kinder unter 6 Jahren (Regelbedarfsstufe 6) reichen, ist die Regelbedarfsstufe 3 mit 291 EUR für erwachsene Leistungsberechtigte, die keinen eigenen Haushalt führen, von besonderem Interesse. Durch ihre Einführung drohte Menschen mit Behinderung, die im Haushalt ihrer Eltern oder in einer Wohngemeinschaft leben, nämlich eine drastische Kürzung der ihnen bislang zustehenden Transferleistungen, weil sie weder als eigene Bedarfsgemeinschaft anerkannt noch mit dem vollen Regelsatz bedacht wurden. In den anschließenden Verhandlungen der SPD und der Bündnisgrünen mit den Regierungsparteien erklärten sich diese zwar bereit, eine Lösung des Problems herbeizuführen, eine verbindliche Frist wurde ihnen dafür aber nicht gesetzt.

Wenig befriedigend konnte auch die Art und Weise, wie das Arbeits- und Sozialministerium die neu-alten Regelbedarfe ermittelt hatte. Maßstab für das „menschenswürdiges Existenzminimum“ von Erwachsenen ist das Ausgabeverhalten der von bisher 20 auf 15 Prozent geschrumpften Referenzgruppe von der jüngsten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes erfasster Einpersonenhaushalte mit den geringsten Einkommen, die überwiegend aus Rentner(inne)n und anderen Nichterwerbstätigen besteht. Durch die ohne Begründung erfolgte Verkleinerung der Referenzgruppe, die Vernachlässigung des Problems der „Aufstocker/innen“ bzw. Zuverdiener/innen und der verdeckt Armen (Referenzhaushalte, deren Einkommen unter dem Sozialhilfeniveau liegen) – beide Personengruppen hätten nach dem Verfassungsgerichtsurteil eigentlich herausgerechnet werden müssen, um Zirkelschlüsse von den Konsumausgaben der Armen auf deren Bedarf zu vermeiden – sowie willkürliche Abschläge auf zahlreiche im Rahmen der EVS 2008 ermittelte Einzelposten wurde das Existenzminimum regelrecht nach unten manipuliert.

Rudolf Martens, Forschungsleiter beim Paritätischen Gesamtverband und einer der sachkundigsten Experten auf diesem Gebiet, kam daher zu dem Schluss, „dass die Bundesregierung verschiedene Varianten durchgerechnet hat, um sich dann für die ‚preiswerteste‘ Variante zu entscheiden.“¹⁰⁵⁶ Um diesen Vorwurf zu belegen, entlarvte Martens mehrere Tricks des Arbeits- und Sozialministeriums im Umgang mit den statistischen Daten, bei-

¹⁰⁵⁶ Siehe Rudolf Martens, Die Hartz-IV-Abrechnung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2010, S. 7

spielsweise die Abqualifizierung alkoholischer Getränke und von Tabakwaren sowie der Inanspruchnahme von Beherbungs- und Gaststättendienstleistungen als nicht (mehr) regelbedarfsrelevant. „Mit Geist und Wortlaut des Urteils des Bundesverfassungsgerichts sind die willkürlichen Änderungen der Bezugsgruppe von 20 auf 15 Prozent und bei der Herausnahme der Position ‚Alkoholische Getränke und Tabakwaren‘ nicht zu vereinbaren. Gleiches gilt für die Reduktion des Bedarfs auf das ‚physische Existenzminimum‘ beim Gaststättenbesuch.“¹⁰⁵⁷ Ein deutliches Indiz dafür, dass der Bundesregierung eine „statistische Punktlandung“ bei genau jener Rechengröße gelang, die ihr politisch opportun erschien, bildet die Tatsache, dass schon ihr „Existenzminimumbericht“ für das Jahr 2010, den sie im November 2008 dem Parlament vorgelegt hatte, ein Regelsatzniveau bei Alleinstehenden von 364 EUR prognostizierte.¹⁰⁵⁸

Mittels einer propagandistischen Meisterleistung, sozialer Demagogie und statistischer Taschenspielertricks hat Ursula von der Leyen erreicht, dass die Regelsätze bei Hartz IV, vor allem jene der Kinder, entgegen dem Bundesverfassungsgerichtsurteil und dem Grundtenor der öffentlichen Meinung im Frühjahr 2010 nicht erhöht wurden, vielmehr gesetzliche Regelungen zu treffen, die sogar Verschlechterungen für die Betroffenen mit sich brachten. Das am 3. Dezember 2010 vom Bundestag in seiner ersten Fassung beschlossene EGRBEG entsprach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht einmal ansatzweise. So war die geplante Erhöhung des Regelsatzes für alleinstehende Erwachsene um 5 EUR pro Monat kaum mehr als ein Almosen und weniger als der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Folgerichtig sprachen Betroffene, die sie als eine weitere Demütigung und Erniedrigung empfanden, abschätzig von „Hartz IV plus 5“. Denn weder mit 359 EUR noch mit 364 EUR kann man in unserer Wohlstands- und Konsumgesellschaft menschenwürdig leben, sich gesund ernähren, sich anständig kleiden sowie am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben teilhaben.

Die entscheidende Forderung des Bundesverfassungsgerichts, Hartz-IV-Bezieher(inne)n ein „menschenwürdiges Existenzminimum“ zu gewährleisten, wurde auch in anderer Hinsicht nicht erfüllt. Wieder entsprangen die von der Regierungskoalition getroffenen Entscheidungen reiner Willkür und waren vielleicht der Haushaltslage des Bundes angepasst, hatten aber mit der Lebenswirklichkeit der Armen nicht das Geringste zu tun. So strich man den Hartz-IV-Empfänger(inne)n nicht bloß die Ausgaben für Haustiere, Schnittblumen und Zimmerpflanzen, den Besitz eines Handys sowie Versicherungen aller Art, enthielt ihnen vielmehr auch die bisher für Tabakwaren und alkoholische Getränke gewährten 19,19 EUR pro Monat mit der Begründung vor, diese Güter gehörten nicht zum Grundbedarf, und bewilligte ihnen als Ersatz 2,99 EUR für Mineralwasser. Hierdurch wuchs die Gefahr ihrer sozialen Ausgrenzung weiter, denn zu rauchen oder gemeinsam mit Freunden und guten Bekannten abends mal ein Bier zu trinken gehört nun einmal zur „Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen“ (Urteilstext) und zur Alltagsnormalität in unserer Gesellschaft.¹⁰⁵⁹ Da aber kein Langzeitarbeits-

1057 Ebd.

1058 Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010 (Siebenter Existenzminimumbericht), in: BT-Drs. 16/11065 v. 21.11.2008, S. 3

1059 Ralf Rothkegel, Hartz-IV-Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe – die geplanten Änderungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts, in: ZFSH SGB 2/2011, S. 76, weist darauf hin, dass der Gesetzgeber sozialer Ausgrenzung von Bedürftigen entgegenzuwirken hat und es diesen aus Sicht des Hartz-IV-Urteils auch nicht zumuten darf, sich zur Führung eines menschenwürdigen Lebens unerlässliche Ausgaben gewissermaßen vom Munde abzuspargen.

loser wegen der Neuberechnung seines Bedarfs zum Nichtraucher wurde, mussten bzw. müssen die Betroffenen das Geld für Zigaretten an einer anderen Stelle einsparen.

Korrigiert werden musste nach dem BVerfG-Urteil überdies, dass Kinder mit 60 Prozent des Erwachsenenregelsatzes (215 EUR) abgefunden wurden, wenn sie jünger als 6 Jahre waren, mit 70 Prozent (251 EUR), wenn sie 6 bis 13 Jahre alt waren, und mit 80 Prozent (287 EUR), wenn sie 14 Jahre und älter waren. Die Karlsruher Richter/innen erkannten im Unterschied zur Bundesregierung explizit an, dass Kinder keine Erwachsenen „im Mini-format“ sind, sondern altersspezifische Bedarfe haben. Kinder wachsen eben noch, weshalb sie besondere Nährstoffe, häufiger Kleidung und neue Schuhe brauchen. All das war so lange unberücksichtigt geblieben, wie man vom Regelsatz für (alleinstehende) Erwachsene einfach bloß einen bestimmten Prozentsatz für die Kinder vorsah.

Arbeits- und Sozialministerin Ursula von der Leyen, die bei der Urteilsverkündung in Karlsruhe persönlich anwesend war, brachte unmittelbar danach statt einer notwendigen Erhöhung der Regelsätze für Kinder zusätzliche Sach- bzw. Dienstleistungen ins Gespräch. Gutscheine und eine Bildungschipkarte nach dem Muster schwedischer Kommunen bestimmten denn auch monatelang die öffentliche Debatte darüber. Dahinter steckte die Unterstellung, dass eine Regelsatzerhöhung bei vielen Kindern aus Hartz-IV-Familien nicht ankomme, weil die Eltern das Geld für eigene Zwecke ausgeben würden. Es mag einzelne Väter geben, die sich einen Flachmann oder den berühmt-berüchtigten Flachbildschirm kaufen würden, statt ihren Kindern zusätzliche Sozialtransfers zugute kommen zu lassen. Untersuchungen zeigen jedoch, dass sich die meisten Eltern lieber das letzte Hemd ausziehen würden, als ihre Kinder spüren zu lassen, wie arm die Familie ist.¹⁰⁶⁰ Mit den seltenen Ausnahmefällen „vergnügungssüchtiger“ Familienväter zu begründen, dass keine Erhöhung der Kinderregelsätze stattfinden sollte, womit alle übrigen Eltern und Kinder völlig schuldlos benachteiligt wurden, war perfide.

Gemäß der Neuberechnung überhaupt nicht erhöht, vielmehr möglicherweise für mehrere Jahre eingefroren werden sollten die Hartz-IV-Regelsätze für Kinder und Jugendliche, was im Grunde auf ihre reale Kürzung hinauslief. Ähnliches gilt auch für die Erwachsenen-Regelbedarfe, deren jährliche Anpassung künftig statt von der Rentenentwicklung zu 70 Prozent von der Preis- und zu 30 Prozent von der Nettolohnentwicklung abhängt, weil sie nicht mehr zum 1. Juli, sondern bereits zum 1. Januar erfolgt und 2010/11 ganz entfiel. Nur den Kindern, Jugendlichen und wenigen Heranwachsenden bzw. jungen Erwachsenen bis zum Höchstalter von 25 Jahren wurde ein „Bildungs- und Teilhabepaket“ im Wert von 250 EUR pro Jahr zugestanden. Hierin eingeschlossen waren aber 100 EUR des bisherigen „Schulbedarfspakets“, das nunmehr als „Schulbasispaket“ bezeichnenderweise in zwei Raten (zu Beginn des Schuljahres am 1. August 70 EUR und zu Beginn des zweiten Halbjahres am 1. Februar noch einmal 30 EUR) ausgezahlt wird, sowie 30 EUR, die für eintägige (Schul-)Ausflüge und Klassenfahrten vorgesehen sind und früher im Regelsatz enthalten waren. Deshalb stellt das von der zuständigen Bundesministerin wochenlang gefeierte „Bildungs- und Teilhabepaket“ nicht bloß ein soziales Placebo, sondern auch eine politische Mogelpackung dar. Denn von den 250 EUR, die es real wert ist, sind nur 120 EUR pro Jahr tatsächlich neu, und was sind schon 10 EUR im Monat mehr für ein Kind? Lässt sich damit sein „Bedarf zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ (Gesetzestext) wirklich erfüllen? Gemeint sind „Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel,

¹⁰⁶⁰ Vgl. Karl August Chassé/Margherita Zander/Konstanze Rasch, *Meine Familie ist arm. Wie Kinder im Grundschulalter Armut erleben und bewältigen*, 4. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 238 ff.

Kultur und Geselligkeit“, der „Unterricht in künstlerischen Fächern (zum Beispiel Musikunterricht) und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung“ sowie die Teilnahme an Ferienfreizeiten. Man kann mit dem genannten Geldbetrag zwar z.B. Mitglied in einem Sportverein werden, sich von den im Regelbedarf enthaltenen dürftigen Mitteln aber kaum die dafür nötigen Ausrüstungsgegenstände (Fußballschuhe, Trikot o.Ä.) kaufen.

Auch die Ausgabe von „personalisierten Gutscheinen“ für „Bildungs- und Teilhabebedarfe“, etwa künstlerischen oder Nachhilfeunterricht, ermöglichte keine Lösung der Probleme, schuf vielmehr weitere: Gutscheine diskriminieren Hartz-IV-Bezieher/innen bzw. deren Kinder nicht bloß, weil sie diese als solche bei jedem Kino-, Theater- oder Schwimmbadbesuch kenntlich machen, sondern disziplinieren die Betroffenen auch und diktieren ihnen, wofür sie ihre Transfers zu verwenden haben – wenn das nicht sogar der heimliche Kardinalzweck des besagten Gutscheinsystems für seine Hauptprotagonist(inn)en ist. Warum soll eine alleinerziehende Mutter im Hartz-IV-Bezug, die am 20. eines Monats kein warmes Essen mehr auf den Tisch bringt, weil das Geld für den Supermarkteinkauf nicht reicht oder ihr aufgrund unbezahlter Rechnungen der Strom bzw. das Gas abgestellt wurde, das ihren Kindern zuge dachte Geld eigentlich nicht für Nahrungsmittel oder für die Begleichung ihrer Schulden bei den Stadtwerken, sondern für Museumsbesuche oder die Musikschule ausgeben? Wenigstens diese Entscheidung selbst treffen zu können, macht doch ihre Menschenwürde aus und ist der Inbegriff von Eigenverantwortung!

Ursula von der Leyen plante, über die Vergabe bzw. Ausgestaltung der „Bildungs- und Teilhabegutscheine“ sog. Familienlotsen in den Jobcentern entscheiden zu lassen, was diese zweifellos total überfordert hätte. Hatte das Bundesverfassungsgericht die armen Kinder nicht bloß als Grundrechtsträger/innen anerkannt, sondern ihnen auch einen Anspruch auf soziale und kulturelle Teilhabe zugebilligt, nahmen CDU, CSU und FDP den Kindern diesen Anspruch und übertrugen ihn vormundschaftlich auf eine Behörde: „Ihre Grundrechte werden so lediglich auf Bezugsschein gewährt, der von einem Amt zugeteilt, geprüft, gewährt und kontrolliert wird, das weder kulturell noch bildungspolitisch kompetent und darüber hinaus abhängig vom Bundesarbeitsministerium ist.“¹⁰⁶¹ Jutta Roitsch nannte den am 20. Oktober 2010 vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzentwurf zur Regelbedarfsermittlung „arrogant, bevormundend und entmutigend für die betroffenen Hilfebedürftigen“, was immer noch gilt, obwohl den zuständigen Stellen jetzt größere Wahlmöglichkeiten bleiben, nunmehr auch die Jugendämter oder andere kommunale Behörden entsprechende Aktivitäten festlegen können und zudem eine direkte Kostenübernahme möglich ist.

Aufgrund des Regierungswechsels in Nordrhein-Westfalen, wo die SPD-Politikerin Hannelore Kraft bei Stimmenthaltung der LINKEN am 14. Juli 2010 zur ersten Ministerpräsidentin des Landes gewählt worden war und anschließend ein rot-grünes Minderheitskabinett gebildet hatte, fand das EGRBEG am 17. Dezember 2010 im Bundesrat keine Mehrheit. Die zähen, schwierigen und langwierigen Verhandlungen des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat, den die Bundesregierung daraufhin angerufen hatte, bzw. der thematisch zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe begannen kurz vor Weihnachten (mit Adventsplätzchen, die Frau von der Leyen gebacken hatte und vor Sitzungsbeginn medienwirksam verteilte). Verhandelt wurde über drei Problemkreise: die

1061 Jutta Roitsch, Grundrechte – nur gegen Bezugsschein, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2011, S. 30

Höhe des Regelbedarfs, das „Bildungs- und Teilhabepaket“ sowie Mindestlöhne für einzelne Branchen.

Während die Regierungsparteien CDU, CSU und FDP wegen mehrerer Landtagswahlen im Frühjahr 2011 höhere Steuerzahlungen der „Leistungsträger“ für einen teuren Hartz-IV-Kompromiss auf jeden Fall vermeiden wollten, das sog. Lohnabstandsgebot stark betonten und Langzeitarbeitslose in diesem Zusammenhang gegen Normal- bzw. Geringverdiener/innen ausspielten, indem sie deren karges Einkommen mit den angeblich zumindest nach einer spürbaren Anhebung der Regelsätze viel zu hohen Transferleistungen des Staates kontrastierten, hob die SPD den Zusammenhang zwischen den immensen Kosten des Staates für Hartz IV und den extrem niedrigen Löhnen (der sog. Aufstocker/innen) besonders im Bereich der Leih- bzw. Zeitarbeit hervor und legte großen Wert auf die Festlegung von Lohnuntergrenzen für Geringverdiener/innen, als deren parteipolitische Interessenvertretung sie auftrat. Durch ihre Strategie, im Rahmen der Hartz-IV-Verhandlungen mit der Regierungsseite auch über ganz andere und politisch durchaus sinnvolle, aber früher sogar in der Großen Koalition mit CDU und CSU nicht durchsetzbare Forderungen zu sprechen, erteilte sich die SPD selbst der Möglichkeit, größere Zugeständnisse bei der Kernmaterie, um die es ging, etwa den Regelbedarfen, zu erzwingen.

Über die zahlreichen Verschärfungen für Hartz-IV-Betroffene im Gesetzestext wurde mit Ausnahme der geplanten finanziellen Schlechterstellung von bei ihren Eltern oder in einer Wohngemeinschaft lebenden Behinderten und von Menschen, die bürgerschaftliches Engagement zeigen bzw. sich ehrenamtlich betätigen, offenbar gar nicht gesprochen. So können die Bundesländer kreisfreie Städte und Landkreise fortan ermächtigen oder verpflichten, die „angemessenen“ Kosten für Unterkunft und Heizung per Satzung auf ihrem Gebiet festzulegen. Dies gilt für Mietpauschalen, wenn auf dem kommunalen Wohnungsmarkt ausreichend freier Wohnraum zur Verfügung steht, sowie für „Gesamtangemessenheitsgrenzen“, die Unterkunft und Heizung betreffen. Durch eine solche Pauschalierung der Unterkunftskosten, wie sie Hessen seinen Kommunen im Juni 2011 ermöglicht hat, sind nicht bloß weitere Kürzungen des Existenzminimums von Transferleistungsbezieher(inne)n realisierbar, wie Ingo Kolf bemängelt,¹⁰⁶² sondern dürften manche Hartz-IV-Empfänger/innen auch veranlasst werden, ihre bisher vom zuständigen Grundsicherungsträger bezahlte Wohnung in einem gutbürgerlichen Stadtviertel aufzugeben und in eine Hochhaussiedlung am Stadtrand zu ziehen, wo die Mieten niedriger sind. Dadurch leistet man einer Gettoisierung bzw. einer sozialräumlichen Segregation der Armutspopulation, die sich in Großstädten ansatzweise bereits seit geraumer Zeit erkennen lässt, politisch zusätzlich Vorschub.

Gleich zu Beginn der Verhandlungen gab die Regierungsseite unmissverständlich zu erkennen, dass sie an der geplanten Höhe des Hartz-IV-Regelbedarfs von 364 EUR für alleinstehende Erwachsene nicht rütteln lassen wollte. Während man die LINKE nicht an den Gesprächen beteiligte, obwohl sie dies per einstweiliger Verfügung des Bundesverfassungsgerichts zu erzwingen versuchte, erklärten SPD und Bündnis 90/Die Grünen die avisierte Anhebung des sog. Eckregelsatzes um 5 EUR zwar für unzureichend, nannten jedoch zunächst keine genaue Zielmarke, sondern forderten die Bundesregierung auf, weitere Berechnungen vorzulegen. Erst gegen Ende des Verhandlungsmarathons brachten sie eine Anhebung um 11 EUR, basierend auf einer Berechnung, welche die Zuverdiener/innen bis zu einem Monatseinkommen von 100 EUR unberücksichtigt ließ, ins Gespräch.

1062 Vgl. Ingo Kolf, Pauschalierung von Unterkunftskosten bei Hartz IV: Einfallstor für Kürzungen des Existenzminimums, in: Soziale Sicherheit 1/2011, S. 4

Sehr viel kompromissbereiter zeigte sich die Regierungsseite beim „Bildungs- und Teilhabepaket“ für Kinder. Zwar umfasst das „Bildungs- und Teilhabepaket“ einen staatlichen Zuschuss zum gemeinschaftlichen Mittagessen in einer Kindertagesstätte, einer Schule oder einem Hort, aber nur für den Fall, dass diese ein solches Angebot machen. Lernförderung (Nachhilfeunterricht) erhalten anspruchsberechtigte Kinder nur, wenn dadurch die Versetzung erreicht werden kann und keine entsprechenden Schulangebote bestehen. Ähnliches gilt für die Fahrt zur Schule. Relativ großzügig war man auch bei der Frage, wie die Kommunen für ihren Verwaltungsaufwand zu dessen Umsetzung vom Bund finanziell entschädigt werden sollen. Hier stellte sich nicht einmal die FDP quer, deren Vertreter/innen allerdings bei den Mindestlöhnen lange und bei der Equal-pay-Forderung sogar bis zuletzt mauerten.

Fernsehzuschauer(inne)n, Radiohörer(inne)n und Zeitungsleser(inne)n bot sich ein merkwürdig anmutendes Bild: Hinter verschlossenen Türen feilschten Spitzenpolitiker/innen der etablierten Parteien wochenlang um ein paar Euro, die für Hartz-IV-Bezieher/innen jedoch durchaus existenzielle Bedeutung haben können. Anschließend verkündeten die Teilnehmer/innen der Gespräche einer Meute von Journalist(inn)en überwiegend dürftige Verhandlungsfortschritte und gaben meist wenig aussagekräftige Statements ab. Bundessozialministerin Ursula von der Leyen als Verhandlungsführerin der Regierungsseite und Manuela Schwesig, ihre Amtskollegin aus Mecklenburg-Vorpommern, als Verhandlungsführerin der SPD-geführten Länder trugen den Konflikt als Prestigeduell vor laufenden Fernsehkameras und zahllosen Mikrofonen aus. Denn die Massenmedien inszenierten den zur Hängepartie ausartenden Verhandlungsmarathon als „Kräftemessen zweier starker Frauen“, wiewohl solche personalisierenden Interpretationen prinzipiell nichts taugen und politisch laut Ulrich Schneider auch diesmal in die Irre führten: „Hinter dem Kampf um Kleinstbeträge verbergen sich sozialstaatliche Weichenstellungen. Und der Kampf in dieser Sache ist längst nicht ausgestanden.“¹⁰⁶³

Während der Gespräche einigten sich die Teilnehmer/innen von CDU, CSU, FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den Empfängerkreis des „Bildungs- und Teilhabepaketes“ nicht bloß auf die Kinder der Bezieher/innen des Kinderzuschlags, sondern auch auf jene von Wohngeldbezieher(inne)n auszuweiten und seine Organisation – wie von der SPD und den Bündnisgrünen seit Beginn verlangt – vollständig den Kommunen zu übertragen. Näher kam man sich auch bei der Frage nach seiner Finanzierung, die der Bund am Ende über Umwege (stärkere Beteiligung an den Unterkunfts-kosten) vollständig übernahm. Sehr große Schwierigkeiten gab es bei den Mindestlöhnen, weil die FDP-Verhandlungsdelegation eine gleiche Entlohnung von Stammbefugten und Leiharbeiter(inne)n erst nach längerer (Einarbeitungs-)Zeit akzeptieren wollte, wenn von diesen kaum noch welche im Betrieb arbeiten. Überhaupt keine Annäherung gab es beim Regelsatz bzw. -bedarf.

Zu fragen bleibt, warum sich die Bundesregierung so schwer mit dessen Anhebung um mehr als 5 EUR tat. Die etablierten Parteien halten seit jeher das „Lohnabstandsgebot“ hoch und interpretieren es so, dass die Transferleistungen für Familien niedrig bleiben müssen, damit Beschäftigte mit mehreren Kindern ein höheres Einkommen haben. Deshalb werden Sozialleistungen den steigenden Lebenshaltungskosten möglichst gar nicht oder nur sehr zögerlich angepasst. Umgekehrt müssten die Löhne wieder steigen, damit die Sozialleistungen nicht sinken. Die einzig richtige Konsequenz aus dem Karlsruher Urteil wäre

1063 Ulrich Schneider, Verharztes Elend: Deutschland am Scheideweg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2011, S. 86

deshalb ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn, will man dem sog. Lohnabstandsgebot, das aus einer Zeit ohne breiten Niedriglohnsektor mit Hungerlöhnen stammt, Genüge tun, obwohl es für das Bundesverfassungsgericht offenbar gar kein Thema war.¹⁰⁶⁴ Denn bloß wenn das Lohn- und Gehaltsniveau stabilisiert wird, macht ein solches Postulat überhaupt Sinn, ohne dass die Menschenwürde der Sozialleistungsbezieher/innen auf der Strecke bleibt. „Die Tatsache, dass rund eine Million Menschen in Deutschland Erwerbsarbeit und Leistungsbezug kombinieren müssen, spricht jedenfalls eindrucksvoll gegen das sogenannte Lohnabstandsgebot, das einen zwingenden Mindestabstand zwischen Grundsicherung und Löhnen fordert, weil ansonsten der Arbeitsanreiz für die Betroffenen zu gering sei.“¹⁰⁶⁵

In der Nacht vom 8. auf den 9. Februar 2011, also genau ein Jahr nach der Urteilsverkündung, wurden die Verhandlungen ergebnislos abgebrochen, weil sich CDU, CSU und FDP einerseits sowie SPD und Bündnis 90/Die Grünen andererseits nicht einigen konnten. Angesichts der minimalen Differenz zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien bei der symbolträchtigen Regelsatzhöhe (5 bzw. 11 EUR) war das Scheitern öffentlich kaum vermittelbar. Entsprechend katastrophal fiel das Medienecho aus. Die meisten Kommentator(inn)en stimmten in der Vermutung überein, dass durch den Abbruch der Gespräche die Parteienverdrossenheit gefördert und der Demokratie ein Bärendienst erwiesen worden sei.

Statt das „unechte“, d.h. nur von der knappen CDU/CSU/FDP-Mehrheit im Vermittlungsausschuss getragene Ergebnis aufgrund der dieser Koalition im Bundesrat für eine Beschlussfassung fehlenden Stimme durchfallen zu lassen, einigte sich der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck als Verhandlungsführer der SPD-geführten Länder daher mit seinen beiden Amtskollegen Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt) und Horst Seehofer (Bayern) für die unionsgeführten Länder am 11. Februar 2011 kurzfristig auf eine zweite Anrufung des Vermittlungsausschusses. Dessen neuerliche Verhandlungen, die kurz darauf unter Federführung der drei Ministerpräsidenten begannen, standen unter einem noch höheren Einigungsdruck, fanden diesmal unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit statt und endeten in der Nacht vom 20. auf den 21. Februar 2011 mit einem von den Massenmedien erleichtert aufgenommenen, wenngleich äußerst widersprüchlichen Resultat.

Trotz der Vorgabe des Bundesrates, eine Regelung für spezifische Sonderbedarfe zu treffen, wurden weder Mobilitätshilfen noch einmalige Beihilfen für die Beschaffung oder Reparatur „weißer Ware“ (Kühlschrank, Waschmaschine, Elektro- oder Gasherd usw.) in den Gesetzestext aufgenommen. Auch den ursprünglichen Kompromissvorschlag der genannten Ministerpräsidenten zur Regelsatzerhöhung akzeptierten Bundesregierung und Regierungsfractionen nicht: CDU, CSU und FDP lehnten es ab, sich beim Regelbedarf gewissermaßen in der Mitte zu treffen und ihn rückwirkend zum 1. Januar 2010 um 8 EUR zu erhöhen. Während die Bündnisgrünen den Verhandlungstisch gegen Mitternacht wegen dieses zentralen Streitpunktes verließen, gab die SPD ein weiteres Mal nach und akzeptierte die Minimalerhöhung des früheren Eckregelsatzes, der nunmehr eine zusätzliche Anhebung des Regelbedarfs für alleinstehende Erwachsene um 3 EUR zum 1. Januar 2012 folgt. So glaubten zwar beide Seiten ihr Gesicht zu wahren. Gerechtigkeit auf Raten gibt es allerdings nicht: Entweder war die Anhebung des Hartz-IV-Regelsatzes um 5 EUR, wie von CDU, CSU und FDP behauptet, in einem transparenten Verfahren ermittelt, (nachprüfbar) „realitätsgerecht“ und daher verfassungskonform, oder sie war es nicht. Weder konnte ein

1064 Vgl. Ralf Rothkegel, Hartz-IV-Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe – die geplanten Änderungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O., S. 73

1065 Markus Promberger, Hartz IV im sechsten Jahr, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2010, S. 11

12 Monate später gewährter „Nachschlag“ die Verfassungswidrigkeit des Regelbedarfs im Nachhinein heilen, noch genügte eine offenbar erneut politisch motivierte Sonderanpassung den strengen Kriterien des Urteils vom 9. Februar 2010.

Die der Regierungskoalition in den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses bzw. der ihm vorgeschalteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe von den Oppositionsparteien (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und kurzzeitig DIE LINKE) abgetrotzten Zugeständnisse blieben marginal. Ungefähr 40.000 zusätzliche Stellen für Schulsozialarbeiter/innen hatte die SPD anfänglich gefordert, aber nur 3.000 davon war der Bund am Ende bereit zu finanzieren. Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten bzw. für bürgerschaftliches Engagement blieben, sofern sie die im Einkommensteuerrecht gültigen Freigrenzen nicht überschreiten, anrechnungsfrei. Nicht unwesentliche Korrekturen gab es nur beim „Bildungs- und Teilhabepaket“, das mehr Kindern als ursprünglich geplant zugute kommt, dessen Gesamtvolumen vergrößert und dessen administrative Umsetzung durch die alleinige Zuständigkeit und finanzielle Entschädigung der Kommunen erleichtert wurde. Schrittweise übernimmt der Bund auch die vermutlich bereits in naher Zukunft stark steigenden Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, was mehr als nur ein kleines finanzielles Bonbon für die (SPD-geführten) Länder war, dem Kompromiss zuzustimmen. Deshalb sah die sozialdemokratische Bundestagsfraktion auf ihrer Seite lauter Sieger: „Die SPD hat echte Fortschritte für Arbeitnehmer, für Arbeitslose, für Ehrenamtliche, für bedürftige Kinder und für die Kommunen erzielt. Das hilft allen Menschen in Deutschland.“¹⁰⁶⁶

Schaut man genauer hin, trägt das EGRBEG auch in seiner am 25. Februar 2011 von Bundestag und Bundesrat endgültig verabschiedeten Fassung dem BVerfG-Urteil kaum Rechnung. Obwohl der Regelbedarf für alleinstehende Erwachsene bei Hartz IV rückwirkend zum 1. Januar 2011 geringfügig erhöht und für den Nachwuchs von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Kinderzuschlag und/oder Wohngeld erhaltenden Personen ein „Bildungs- und Teilhabepaket“ geschnürt wurde, hat die Weiterentwicklung mancher Teile des Gesetzespaketes dieses keineswegs akzeptabel gemacht. Besonders im Hinblick auf die Grundsicherungsbezieher(inne)n schon bei kleinsten Verfehlungen und Versäumnissen drohenden Sanktionen, die Möglichkeit der Pauschalierung von Unterkunftskosten durch die Kommunen, die Anrechnung von Darlehen als Einkommen und die Aufrechnung von behördlichen Ansprüchen ist Hartz IV jetzt sogar noch unerbittlicher als früher. Letztlich hat sich das Bundesverfassungsgerichtsurteil als sozialpolitischer Pyrrhussieg erwiesen und führte der juristische (Teil-)Erfolg der Kläger/innen nicht zur Weiterentwicklung, vielmehr zu einer Bankrotterklärung des Sozialstaates.

Der zwischen CDU/CSU, FDP und SPD geschlossene Kompromiss war im Grunde ein parteipolitischer Kuhhandel auf Kosten der Ärmsten. Darüber können die vereinbarten, zum Teil aber sehr niedrigen Mindestlöhne in der Teil- bzw. Leiharbeit, dem Wach- und Sicherheitsgewerbe sowie der Weiterbildung nicht hinwegtäuschen. Denn selbst wenn es mit ihrer Hilfe gelänge, den seit Inkrafttreten der sog. Hartz-Gesetze enorm gewachsenen Niedriglohnsektor etwas zurückzudrängen, würde das den nicht erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher(inne)n, den Langzeitarbeitslosen ohne Zuverdienst sowie den auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesenen (Früh-)Rentner(inne)n wenig

1066 SPD-Bundestagsfraktion, Ergebnisse der Hartz-IV-Verhandlungen: Ein großer Erfolg für Arbeitnehmer und Arbeitslose, Ehrenamtliche, bedürftige Kinder und Kommunen, 25. Februar 2011 (http://www.spdfraktion.de/cnt/rs_datei/0,,14246,00.pdf, S. 1; 1.3.2011)

nützen. Sie alle hätten eine nennenswerte Regelsatzerhöhung benötigt, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können. Ob die Hartz-IV-Bezieher(inne)n zustehenden Leistungen verfassungskonform sind, bleibt daher umstritten.¹⁰⁶⁷

Nimmt man die Kernaussagen des Karlsruher Urteils vom 9. Februar 2010 ernst, kann das sog. Statistikmodell trotz seiner Tolerierung durch die Verfassungsrichter/innen nicht mehr die Basis der Regelbedarfsermittlung bilden, weil sich dabei die Katze in den Schwanz beißt: Selbst wenn Einkommen aus Sozialtransfers nicht in die Berechnung der Transferleistungen eingehen, schließt man fälschlicherweise von per EVS erhobenen Konsumausgaben einkommensschwacher Haushalte (der zahlreichen Geringverdiener/innen) auf jene Bedarfe, die es Transferleistungsempfänger(inne)n ermöglichen sollen, in unserem reichen Land ein menschenwürdiges Leben zu führen. Lohndumping für den „Standort D“ hat die Einkommen der untersten Gehaltsgruppen aber zuletzt so weit sinken lassen, dass sie das „menschenwürdige Existenzminimum“ kaum noch decken, wodurch es natürlich für Transferleistungsbezieher/innen erst recht nicht mehr gewährleistet ist. Auch das sog. Warenkorbmodell, nach dem bis 1989/90 die Höhe der Sozialhilfe festgelegt wurde, bringt etliche Probleme mit sich, die schwer lösbar erscheinen. „Denn auch wenn man sich einig ist, welcher Artikel sich in dem Warenkorb befinden soll, lässt sich über Qualität und Preis noch immer ganz trefflich streiten.“¹⁰⁶⁸ Eine Mischform beider Konzepte, wie sie durch Hartz IV etabliert wurde, birgt die Gefahr sozialer Ausgrenzung in sich, der das Statistikmodell gerade entgegenwirken sollte: „Werden die statistisch belegten Konsumausgaben der Referenzhaushalte um angeblich nicht existenznotwendige Ausgaben ‚bereinigt‘, werden Leistungsberechtigte von statistisch belegtem Konsumverhalten ausgeschlossen, das selbst in unteren Einkommensgruppen allgemein üblich ist.“¹⁰⁶⁹

Grundsätzlicher als in der bisherigen Diskussion darüber müsste erörtert werden, ob eine „objektive“ Ermittlung der menschlichen Grundbedürfnisse tatsächlich möglich ist, was Markus Promberger verneint: „Einen für alle gleichen objektiven, quasi-naturwissenschaftlich ermittelbaren Bedarf gibt es nicht, die Menschenwürde ist eine kulturell-soziale und damit politische Tatsache – und dies gilt auch für die Größen, die aus ihr abgeleitet sind, wie den Regelsatz.“¹⁰⁷⁰ Wenn der Leiter des Forschungsbereichs „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) recht hat, wäre zumindest eine Beteiligung der Hartz-IV-Betroffenen und ihrer Interessenverbände am Verfahren zur Festlegung der Regelbedarfe nötig, die ihnen bisher verweigert wird, obgleich es für die Bundesregierung selbstverständlich war, Vertreter der Großbanken und des Bankenverbandes an der Formulierung eines Gesetzentwurfes zur Finanzmarktstabilisierung mitwirken zu lassen. Da galt keineswegs der von Spitzenpolitikern sonst immer gern zitierte Grundsatz, dass man nicht die Frösche fragen darf, wenn der Teich trockengelegt werden soll.

Wiewohl Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 9. Februar 2010 in den Haushaltsentwurf 2011 für solche Mehrausgaben bei Hartz IV ursprünglich nur 480 Mio. EUR (wohlgemerkt: nicht 480 Mrd. EUR, wie für den „Bankenrettungsschirm“ praktisch über Nacht zur Verfügung standen) eingestellt hatte, verpflichteten sich die Regierungsparteien am Ende, den Kommunen für das „Bildungs-

1067 Vgl. dazu: Ingo Palsherm, Die neuen Hartz-IV-Regelsätze: Ist der gefundene Kompromiss verfassungskonform?, in: Soziale Sicherheit 2/2011, S. 63 ff.

1068 Ulrich Schneider, Armes Deutschland, a.a.O., S. 156

1069 Ralf Rothkegel, Hartz-IV-Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe – die geplanten Änderungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O., S. 75

1070 Markus Promberger, Hartz IV im sechsten Jahr, a.a.O., S. 17

und Teilhabepaket“ eine mehr als drei Mal so hohe Summe zu erstatten. Allerdings müssen sämtliche Mehraufwändungen, die durch den Hartz-IV-Kompromiss anfallen, aus dem Sozialetat (Einzelplan 11) bestritten werden und führen deshalb an anderer Stelle zwangsläufig zu weiteren Kürzungen, denn die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung anzuheben erscheint nicht opportun, wenn man die hohen „Lohnnebenkosten“ für die Massenarbeitslosigkeit verantwortlich macht. Als finanzieller Steinbruch dienten CDU, CSU und FDP die Eingliederungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitsförderung – und damit als Hauptopfer wiederum besonders länger Erwerbslose –, weil die Bundesregierung der BA künftig nur noch einen halben Prozentpunkt statt eines ganzen Prozentpunktes aus dem Aufkommen der Mehrwertsteuererhöhung 2007 zufließen ließ. Durch die Kürzungen im BA-Haushalt droht Zehntausenden (eine längere Dauer der) Arbeitslosigkeit und den Kindern davon Betroffener mehr Armut, was auch die Art der Finanzierung des sog. Parteienkompromisses bei Hartz IV mehr als fragwürdig erscheinen lässt.

Auch nach der Neuregelung vieler Details im EGRBEG vom 24. März 2011 bleibt Hartz IV ein ständiger Konfliktherd. Auf dieser Dauerbaustelle der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dürften weitere Streitigkeiten zwischen den Parteien und gesellschaftlichen Interessengruppen kaum ausbleiben. Hierauf gaben die Startschwierigkeiten beim „Bildungs- und Teilhabepaket“ im April 2011 einen Vorgeschmack. Nur ca. 2 Prozent der Alg-II-beziehenden Eltern beantragten ihren Kindern daraus rückwirkend ab 1. Januar desselben Jahres zustehende Leistungen, obwohl sie den Geldbetrag von maximal 108 EUR sogar ohne Nachweis etwa über das gemeinschaftliche Mittagessen ihrer Sprösslinge in der Schule oder der KiTa erhalten konnten. Die geringe Inanspruchnahme widersprach zwar dem öffentlichen Zerrbild der Hartz-IV-Empfänger/innen als „Sozialschmarotzer“, die den Staat „abzocken“, wo sie nur können, veranlasste Ursula von der Leyen jedoch nicht etwa, die bürokratische Abwicklung ihres „Bildungs- und Teilhabepaketes“ zu hinterfragen, sondern führte nach einer Krisensitzung mit Vertreter(inne)n der Kommunen bloß zu einer Verlängerung der Antragsfrist um zwei Monate (bis zum 30. Juni 2011) und einer ministeriellen Anregung gegenüber den kommunalen Trägern, die Eltern im Hartz-IV-Bezug schriftlich über ihre Rechte beim „Bildungs- und Teilhabepaket“ zu informieren.

7.5 Die schwarz-gelbe Gesundheitsreform: Beendigung der paritätischen GKV-Finanzierung und Etablierung der Kopfprämie durch die Hintertür

In den USA bemühte sich Barack Obama nach seiner Übernahme des Präsidentenamtes am 20. Januar 2009, eine öffentliche bzw. staatliche Krankenversicherung zu etablieren. Es gelang ihm allerdings nicht, diese „public option“ gegen den massiven Widerstand der privaten Versicherungskonzerne, Ärzte und Krankenhäuser durchzusetzen, weshalb der *Patient Protection and Affordable Care Act* sowie der *Health Care and Education Affordability Reconciliation Act*, die im März 2010 nach monatelangem Ringen beider Häuser des Kongresses verabschiedet wurden, auf halbem Wege steckenblieben.¹⁰⁷¹ Auch hierzulande

¹⁰⁷¹ Vgl. dazu: Thomas Gerlinger, Fortschritt und Enttäuschung: Obamas Gesundheitsreform, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2010, S. 82; ergänzend: Leonhard Hajen, Gesundheitsreform in den USA: Der Sozialstaat gewinnt, in: *spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft* 179 (2010), S. 48; Christian Lammert, Obamas (versuchte) Gesundheitsreform, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 4/2010, S. 33 ff.

gewannen offenbar jene Lobbygruppen weiter an Einfluss, die das Gesundheitswesen noch stärker als bisher für kapitalistische Profitinteressen öffnen wollen.

Als neuer Bundesgesundheitsminister wurde mit Philipp Rösler am 29. Oktober 2009 ein FDP-Nachwuchspolitiker vereidigt, der vorher nur kurz das Wirtschaftsressort in Niedersachsen geleitet hatte. Eine von Rösler getroffene und eine von ihm offenbar hinter den Kulissen beeinflusste Personalentscheidung gaben die künftige Richtung der Gesundheitspolitik vor: Christian Weber, als Vizedirektor des Verbandes der privaten Krankenversicherung einer der PKV-Cheflobbyisten, übernahm am 1. Februar 2010 die Leitung der Abteilung für Grundsatzfragen im Bundesgesundheitsministerium. Unter dem Vorwand fehlerhafter Spesenabrechnungen und missbräuchlicher Benutzung eines Dienstwagens nicht verlängert wurde der am 31. August 2010 auslaufende Vertrag mit Peter T. Sawicki, bis dahin Leiter des Instituts für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG), das seit 2004 im Auftrag des Gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA) als höchstem Beschlussgremium der Selbstverwaltung von Ärzten, Zahnärzten, Psychotherapeuten, Krankenhäusern und gesetzlichen Krankenkassen die Wirksamkeit neuer Medikamente und Behandlungsmethoden in einer der Pharmaindustrie eher unliebsamen Weise untersucht hat.¹⁰⁷²

Seit der Berufung ins Bundeskabinett verband Rösler sein politisches Schicksal eng mit der „Gesundheitsprämie“, die von der CSU und ihrem für Bayern zuständigen Fachminister Markus Söder jedoch aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt wurde. Monatelang stritten die beiden kleinsten Regierungsparteien öffentlich darüber, ob sie der Koalitionsvertrag zwingend vorschreibe oder nicht. Dort hieß es im Kapitel „Sozialer Fortschritt durch Zusammenhalt und Solidarität“, langfristig sei das bestehende Krankenversicherungssystem „in eine Ordnung mit mehr Beitragsautonomie, regionalen Differenzierungsmöglichkeiten und einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeiträgen (zu überführen), die sozial ausgeglichen werden.“¹⁰⁷³ Glaubt man ihren öffentlichen Erklärungen, fühlten sich paradoxerweise sowohl die FDP- wie auch die CSU-Gesundheitspolitiker am Ende als klare Sieger der koalitionsinternen Auseinandersetzungen, während Bundeskanzlerin Angela Merkel öffentlichkeitswirksam als erfolgreiche Vermittlerin und Streitschlichterin in Erscheinung trat.

Die „einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeiträge“, von denen im Koalitionsvertrag die Rede war, deutete Rösler als Umschreibung der „Gesundheitsprämie“ (Kopfpauschale) in seinem Sinne. Zwar konnte sich Rösler mit dieser Position nicht voll durchsetzen, es gelang ihm aber, ihren Kerngehalt zu verwirklichen. Wie schon die Große Koalition während des „Deutschen Sommermärchens“ 2006, missbrauchten auch CDU, CSU und FDP die allgemeine Fußballbegeisterung während der folgenden Weltmeisterschaft, um ihre Gesundheitsreform am 6. Juli 2010 zu präsentieren, ohne dass sie einen öffentlichen Aufschrei der Empörung befürchten mussten. Um die Gesundheits- von den Arbeitskosten der Unternehmen zu entkoppeln, hatten die Regierungsparteien in ihrem Eckpunktepapier zur Gesundheitsreform fixiert, dass „unvermeidbare Ausgabensteigerungen“ durch kassenindividuell festgelegte, einkommensunabhängige Zusatzbeiträge aufzubringen seien, die einem „unbürokratischen und gerechten Sozialausgleich“ unterliegen sollten, wenn der

1072 Vgl. dazu: Ursel Sieber, *Gesunder Zweifel. Einsichten eines Pharmakritikers – Peter Sawacki und sein Kampf für eine unabhängige Medizin*, Berlin 2010

1073 CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/FDP (Hrsg.), *Wachstum – Bildung – Zusammenhalt*, a.a.O., S. 103

durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 Prozent des individuellen sozialversicherungspflichtigen Einkommens übersteigt.¹⁰⁷⁴

Kurz bevor CDU, CSU und FDP die Reform im Bundestag verabschiedeten, fasste das SPD-Präsidium am 8. November 2010 einen Grundsatzbeschluss zur Gesundheitspolitik. Darin bezichtigte es die Regierungsparteien einer Klientelpolitik zugunsten der sog. Leistungserbringer (Pharmahersteller, Ärzte und Apotheker), der Privatversicherer sowie der Arbeitgeber. Es würden mehr Ungerechtigkeit, mehr Bürokratie und weniger Nachhaltigkeit in der Finanzierung des Gesundheitssystems geschaffen, hieß es. Gleichzeitig kündigte das sozialdemokratische Führungsgremium an, die Reformmaßnahmen nach einer Wiedergewinnung der Regierungsmehrheit durch die Partei rückgängig machen zu wollen.¹⁰⁷⁵

Die von CDU, CSU und FDP im ersten Jahr nach ihrer Regierungsübernahme durchgeführte Gesundheitsreform gliederte sich in zwei Teile: die im *Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz* vom 22. Dezember 2010 verankerte Reorganisation der Beziehungen zwischen gesetzlichen Krankenkassen und Pharmaindustrie einerseits sowie die im *GKV-Finanzierungsgesetz* vom selben Tag verankerte Reorganisation der Krankenversicherungsstrukturen andererseits.

Das am 1. Januar 2011 in Kraft getretene *Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes in der Gesetzlichen Krankenversicherung* änderte die Modalitäten der Medikamentenzulassung. Die starke Lobby der Pharmaindustrie hatte denn auch bis in die Details und Formulierungen des Referentenentwurfs hinein dafür gesorgt, dass keine „dem Wirtschaftsstandort Deutschland abträglichen“ Bestimmungen im Gesetz stehen,¹⁰⁷⁶ ohne dessen Zustandekommen ganz verhindern zu können. Dabei tat sich besonders der Verband forschender Arzneimittelhersteller (VfA) hervor, dessen damalige Hauptgeschäftsführerin Cornelia Yzer vor ihrer 15-jährigen Tätigkeit als Pharma-Cheflobbyistin sowohl CDU-Bundestagsabgeordnete wie auch Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie gewesen war. Aufsehen erregte die Tatsache, dass sich der VfA im Frühjahr 2011 von Yzer trennte und sie ausgerechnet durch Birgit Fischer, Vorstandsvorsitzende der Barmer GEK, SPD-Vorstandsmitglied und ehemalige nordrhein-westfälische Gesundheitsministerin, ersetzte.

Die gesetzlichen Krankenkassen erhielten zwar erstmals das Recht, in zentrale Preisverhandlungen mit den Arzneimittelherstellern einzutreten, die ihnen einen Zwangsrabatt in Höhe von 16 Prozent (bis dahin: 6 Prozent) für ihre Produkte einräumen mussten. Laut *Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz* können die Hersteller den Preis ihrer Produkte jedoch zunächst selbst festlegen, was sie verlocken dürfte, seine Höhe nach dem „Basarprinzip“ – den Druck der Gegenseite und die eigene unerlässliche Nachgiebigkeit antizipierend – heraufzusetzen. Den Zusatznutzen neuer, patentgeschützter Medikamente müssen sie zwar belegen, was den Anreiz für bloße Scheininnovationen beseitigen soll, brauchen dafür aber nur eigene Studien vorzulegen. Erst nach 1 Jahr findet eine Überprüfung durch das IQWiG

1074 Siehe Für ein gerechtes, soziales, stabiles, wettbewerbliches und transparentes Gesundheitssystem. Eckpunktepapier der CDU/CSU/FDP-Koalition zur Finanzreform, S. 3 f. (http://www.aus-portal.de/media/Eckpunkte_6.7.2010.pdf; 10.5.2011)

1075 Vgl. Beschluss des SPD-Präsidiums: Sozialer Fortschritt geht nur gemeinsam: Die Bürgerversicherung, Pressemitteilung 605/10 (http://w.w.w.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/5782/20101108_beschluss_praesidium_buergerversicherung.html; 11.3.2011)

1076 Vgl. Stefan Sauer, Die Pharmalobby regiert mit. Arzneimittel-Bewertung: Rösler-Ministerium übernimmt für Rechtsverordnung Formulierungen der Industrie, in: Kölner Stadt-Anzeiger v. 10.9.2010; ders., Vorformulierte Gesetze. Gesundheitspolitik: Wie die Pharmaindustrie bei der Politik ihre Interessen durchsetzt, in: ebd.

statt, und zwar gemäß Kriterien, die nunmehr das Bundesgesundheitsministerium per Rechtsverordnung vorgibt. Problematisch war auch die Regelung, nach der Arzneien für seltene Erkrankungen ohne vorab erstellte Kosten-Nutzen-Bewertung von den gesetzlichen Krankenkassen bezahlt werden müssen, solange der Umsatz damit nicht die Summe von 50 Mio. EUR übersteigt.

Gleichfalls am 1. Januar 2011 in Kraft getreten, regelte das *Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung* die künftige GKV-Struktur. Am 1. Januar 2011 stiegen die Krankenkassenbeiträge wieder auf 15,5 Prozent des beitragspflichtigen Bruttolohns bzw. -gehalts, wovon die Arbeitnehmer/innen 8,2 Prozentpunkte (statt wie zuvor 7,9 Prozentpunkte) und die Arbeitgeber 7,3 Prozentpunkte (statt wie zuvor 7,0 Prozentpunkte) zu tragen haben. Während der Beitragssatz für die Arbeitgeber im *GKV-Finanzierungsgesetz* auf diesem Stand festgeschrieben ist, müssen die Versicherten künftige Beitragssatz- und Kostensteigerungen im Gesundheitswesen allein schultern, wodurch das Prinzip seiner paritätischen Finanzierung endgültig der Vergangenheit angehört. Es bleibt zu hoffen, dass diese mit dem Solidaritätsgedanken unvereinbare Regelung (von einer anders zusammengesetzten Bundesregierung) möglichst bald revidiert wird.

In der Gesetzlichen Krankenversicherung gab es fortan eine duale Finanzierungsstruktur: Während sich die Arbeitgeber an den Kosten des Gesundheitswesens bloß noch mit dem für sie festgelegten Prozentsatz beteiligen müssen, werden Kostensteigerungen bei den gesetzlichen Krankenkassen von diesen über „Zusatzbeiträge“ der Versicherten ausgeglichen, die nur bis zum 31. Dezember 2010 bei 1 Prozent des versicherungspflichtigen Einkommens, d.h. maximal 37,50 EUR pro Monat gedeckelt waren. Mit dem Jahreswechsel 2010/11 entfiel diese Grenze, was dazu führte, dass sich vornehmlich Kassen, deren Mitgliedschaft eine ungünstige Sozialstruktur aufweist, künftig zu einem steigenden Anteil darüber finanzieren müssen. Damit entfiel der traditionelle Solidarausgleich innerhalb jeder einzelnen Kasse.

Der „normale“ Krankenversicherungsbeitrag wird über einen längeren Zeitraum betrachtet für die Finanzierung der Kassen vermutlich immer weniger, der Zusatzbeitrag hingegen immer mehr Bedeutung haben und die Versicherten entsprechend stärker belasten. Dies führt der Tendenz nach zu Leistungseinschränkungen der Kassen und widerspricht einer nachhaltigen Finanzierung der Krankenversicherung, die das Gesetz im Titel zu sichern verspricht, genauso wie die Tatsache, dass der Wechsel von einer gesetzlichen zu einer privaten Krankenkasse erleichtert wurde. Da dieser wieder nach einmaligem Überschreiten der Jahresarbeitsentgeltgrenze möglich ist, dürfte sich der Mitgliederschwund im GKV-Bereich beschleunigen. Dass ein massenhafter Verlust junger, einkommensstarker und gesunder Mitglieder droht, bestätigten die Erfolgsmeldungen privater Krankenversicherer über Neuzugänge.

CDU, CSU und FDP mussten nach den durch frühere Gesundheitsreformen vorgenommenen Strukturveränderungen nur an wenigen Stellschrauben drehen, um tiefgreifende Wirkungen zu erzielen und einen großen Schritt zum endgültigen Systemwechsel zu machen. Über die Begrenzung der Beitragssatzhöhe für Arbeitgeber und die drastische Ausweitung der sog. Zusatzbeiträge für die Versicherten gelang es dem damaligen Bundesgesundheitsminister Rösler, absehbare weitere Kostensteigerungen bei den gesetzlichen Krankenkassen vollständig auf die Arbeitnehmer/innen und Rentner/innen abzuwälzen, ohne dass es noch der Umstellung auf eine Kopfpauschale („Gesundheitsprämie“) bedurfte.

Zwar wird Geringverdiener(inne)n künftig ein Sozialausgleich aus Steuermitteln gewährt, aber nur bis zur durchschnittlichen Zusatzbeitragshöhe aller Kassen, die ein beim BVA gebildeter Schätzerkreis jedes Jahr vorab neu ermittelt. Wenn der von ihr festgesetzte Zusatzbeitrag höher als der durchschnittliche Zusatzbeitrag aller Krankenkassen ist, kann eine Kasse auch davon ansonsten befreite Transferleistungsempfänger/innen per Satzung verpflichten, die Differenz aus eigener Tasche zu zahlen. Auf diese Weise sollen Geringverdiener/innen und Transferleistungsbezieher/innen motiviert werden, sich rechtzeitig nach einer preisgünstigeren Krankenkasse umzusehen und deren Mitglied zu werden, was ziemlich realitätsfremd erscheint, weil es gerade diese erfahrungsgemäß schlechter informierte und teilweise intellektuell überforderte („bildungsferne“) Personengruppe unzumutbar belastet.

Florian Blank und Simone Leiber werteten den Ausbau der einkommensunabhängigen Zusatzbeiträge als verdeckten Einstieg in das Kopfpauschalenmodell und gelangten zu dem Schluss, die schwarz-gelbe Gesundheitsreform genüge weder den Ansprüchen eines solidarischen noch eines längerfristig auf stabiler Finanzierungsgrundlage beruhenden Gesundheitssystems.¹⁰⁷⁷ Vielmehr hätten die Erwerbstätigen, insbesondere solche mit einem kleinen oder mittleren Einkommen, die Hauptlast des Reformprojekts zu tragen, was nicht bloß unter Gerechtigkeitsaspekten fragwürdig sei. Tatsächlich hat die Krankenversicherung durch das *GKV-Finanzierungsgesetz* ihren Solidarcharakter eingebüßt, denn die finanzielle Leistungsfähigkeit des einzelnen Mitglieds verliert im Hinblick auf die von ihm schulternde Beitragslast tendenziell an Bedeutung. Hans Nakielski sprach in diesem Zusammenhang vom neuesten Scheibchen einer „Salamitaktik“, mit deren Hilfe den Versicherten schrittweise die gesamten GKV-Kosten aufgebürdet wird, während Arbeitgeber und Rentenkassen davon entlastet würden.¹⁰⁷⁸

Wenn man in der Belastungsgerechtigkeit ein zentrales Beurteilungskriterium sieht, sprechen die regressiven Verteilungswirkungen des Kopfpauschalenmodells gegen seine Einführung, ganz unabhängig davon, wie es organisatorisch ausgestaltet wird. Auch die Zusatzbeiträge, deren Höhe bald nach oben schnellen dürfte, werden der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit von Krankenversicherten nicht gerecht. Während die Besserverdienenden ebenso wie die Unternehmen einmal mehr finanziell entlastet wurden, waren Geringverdiener/innen, Rentner/innen, Transferleistungsempfänger/innen und ihre Familien die Hauptverlierer/innen der *Gesundheitsreform 2011*. Die paritätische Finanzierung der Krankenversicherung, welche SPD und Bündnisgrüne durch Erhöhung der Zuzahlung von Patient(inn)en sowie Einführung der Praxisgebühr und des Sonderbeitrages für die Versicherten bereits untergraben hatten, wurde vollends ausgehebelt, indem man die Höhe der Arbeitgeberbeiträge deckelte und künftig bloß noch die Versicherten selbst über die Erhebung von Zusatzbeiträgen zur Vermeidung von Defiziten der einzelnen Kassen heranzieht. Die gleichmäßige Belastung aller gesetzlich Krankenversicherten unabhängig von ihrem Einkommen und ihrem Familienstand, also den ursprünglich intendierten Wandel von einem noch halbwegs solidarischen zu einem rein privat-profitorientierten Versicherungssystem, konnte der zuständige FDP-Minister im ersten Anlauf freilich nicht durchsetzen.

1077 Vgl. Florian Blank/Simone Leiber, Nachhaltige Finanzierung des Gesundheitssystems ohne Kopfpauschalen, in: WSI-Mitteilungen 10/2010, S. 542

1078 Siehe Hans Nakielski, Durch neue (Zusatz-)Beiträge und Zuzahlungen: Mit Salamitaktik zu weniger Netto vom Brutto, in: Soziale Sicherheit 12/2010, S. 404

Ausgeweitet wurden im Rahmen der Gesundheitsreformen die Möglichkeiten der gesetzlichen Krankenkassen, vornehmlich Besserverdienende durch neue Wahltarife (mit Selbstbehalten, Bonuszahlungen bei Nichtinanspruchnahme von Leistungen und dem Einstieg in das Kostenerstattungsverfahren) an sich zu binden. Nunmehr können alle gesetzlich Krankenversicherten das Kostenerstattungsprinzip wählen und wie Privatpatient(inn)en in Vorleistung treten. Indem die GKV solche Elemente der PKV übernimmt und von dem für sie seit jeher konstitutiven Sachleistungsprinzip schrittweise abrückt, gleichen sich beide Systeme weiter an, was finanziell und meist auch gesundheitlich Schlechtergestellte benachteiligt.

Gleichzeitig erleichterte die CDU/CSU/FDP-Koalition vielen Kassenmitgliedern wieder den Wechsel zur Privatversicherung: Arbeitnehmer/innen müssen nach der Neuregelung bloß noch 12 Monate (statt 3 Jahre) lang mit ihren Einkünften oberhalb der Versicherungspflichtgrenze (2011: 49.500 EUR) liegen, um der GKV den Rücken kehren zu können. Noch härter trifft die gesetzlichen Kassen im Konkurrenzkampf zwischen den beiden Systemen, dass Berufsanfänger/innen mit einem solch hohen oder höheren Lohn/Gehalt der Solidargemeinschaft seit dem 1. Januar 2011 gar nicht erst beitreten müssen. Zu den Gewinnern der schwarz-gelben Reform dürfen sich auch die niedergelassenen Ärzte und Zahnärzte zählen, deren Honorare wieder deutlich angehoben wurden.

Zwar gelang es Rösler, der FDP und ihren neoliberalen Gesinnungsfreunden in der Union nicht, mittels des propagierten Umstiegs auf eine Kopfpauschale dieselbe Beitragshöhe für alle Versicherten (möglichst einschließlich der immer noch beitragsfrei mitversicherten Kinder) festzulegen. Mit dem Einfrieren des Beitragssatzes der Arbeitgeber endete aber die Periode einer (halbwegs) solidarischen GKV-Finanzierung und begann möglicherweise eine neue Entwicklungsphase im Gesundheitsbereich. Die höchstwahrscheinlich stark steigenden Kosten des medizinischen Fortschritts und sämtliche Preissteigerungen müssen die Versicherten künftig allein tragen: „Das ist das unsoziale Kernstück des neuen GKV-Finanzierungsgesetzes.“¹⁰⁷⁹ Was die Koalitionäre als „Modernisierungskonzept“ für das Gesundheitswesen betrachteten, war gewiss kein Patentrezept für den „kranken Sozialstaat“, bedeutete vielmehr das Ende der solidarischen Krankenversicherung, weil höchstens nachträglich und sehr rudimentär über staatliche Transfers korrigiert werden kann, was dem System bisher selbst an Gerechtigkeit innewohnte.

Auch im Bereich der Sozialen Pflegeversicherung bahnte sich durch den Regierungsein heimlicher Systemwechsel an: Um die im demografischen Wandel teurer werdende Finanzierung der Pflege auch künftig sicherzustellen, wollten CDU, CSU und FDP das Umlageverfahren durch eine Form der Kapitaldeckung ergänzen, die „verpflichtend, individualisiert und generationengerecht“ sein sollte, wie sich der Koalitionsvertrag ausdrückte.¹⁰⁸⁰ Nach dem Muster der sog. Riester-Rente sollte nun auch die Pflegeversicherung teilprivatisiert und zumindest partiell vom Umlageverfahren auf Kapitaldeckung umgestellt werden. Im Unterschied zur privaten Altersvorsorge sollte im Pflegebereich allerdings Versicherungspflicht bestehen, obwohl die FDP sonst immer vom „mündigen Bürger“ spricht und seine persönliche Wahlfreiheit fordert.

Was in der Gesetzlichen Renten- und der Gesetzlichen Krankenversicherung bereits stattgefunden hat, drohte auch in der Sozialen Pflegeversicherung verwirklicht zu werden:

1079 Ulrike Baureithel, Röslers Rosskur, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2011, S. 15
1080 Siehe CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/FDP (Hrsg.), Wachstum – Bildung – Zusammenhalt, a.a.O., S. 111

eine (Teil-)Privatisierung, die zu höheren Belastungen der Versicherten, geringeren „Lohnnebenkosten“ der Arbeitgeber und mehr Profiten der Assekuranz führt. Selbst wenn nicht sowohl die Arbeitgeberbeiträge limitiert wie auch die private Vorsorge (verpflichtend) eingeführt wird, was besonders FDP-Politiker/innen anstreben, kehrt die schwarz-gelbe Koalition an den historischen Ausgangspunkt der Pflegeversicherung zurück: Damals ließ die „Opferung“ des Buß- und Bettages als gesetzlicher Feiertag (außer in Sachsen, wo die Arbeitnehmer/innen von Beginn an einen höheren Beitragssatz zahlen müssen) das Prinzip der paritätischen Finanzierung außer Kraft treten.

Trotz verheerender Wahlniederlagen in den liberalen Kernländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie eines katastrophalen Medienechos entschloss sich Guido Westerwelle erst nach langem Zögern, auf dem FDP-Bundesparteitag, der vom 13. bis zum 15. Mai 2011 in Rostock stattfand, nicht wieder für den Vorsitz zu kandidieren. Der bisherige Gesundheitsminister Philipp Rösler rückte in diese Position auf und übernahm von Rainer Brüderle, der kurz vorher zum Fraktionsvorsitzenden im Bundestag gewählt worden war, das Wirtschaftsressort und zudem die Rolle des Vizekanzlers. Die wenig kompetent wirkende bisherige FDP-Fraktionsvorsitzende Birgit Homburger wurde mit dem Ersten stellvertretenden Parteivorsitz abgefunden, und der nordrhein-westfälische Landesvorsitzende Daniel Bahr, als neoliberaler Fachpolitiker und bisheriger Parlamentarischer Staatssekretär im Gesundheitsministerium schon zuvor die treibende Kraft hinter Rösler, übernahm nunmehr dessen ursprüngliches Ressort. Ein politischer Kurswechsel der FDP war mit dieser reinen Personalrochade nicht verbunden: Das inhaltliche Profil der Partei beschränkte sich weiter auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik. Schon wenige Wochen später stand die Forderung nach Steuererleichterungen (angeblich für „untere und mittlere“ Einkommensgruppen) wieder im Mittelpunkt, und manche Kommentatoren fragten, warum die FDP eigentlich Westerwelle durch Rösler als Parteivorsitzenden ersetzt hatte, wenn dieser dieselbe Politik (nur mit leiserer Stimme) vertrat.¹⁰⁸¹

7.6 Mehr soziale Ungleichheit durch Regierungspolitik nach dem Matthäus-Prinzip – eine kritische Zwischenbilanz

Die schwarz-gelbe Koalition hat die Kluft zwischen Arm und Reich vertieft. CDU, CSU und FDP machten eine Regierungspolitik nach dem Matthäus-Prinzip, das Arme trifft und Reiche begünstigt. In einem Gleichnis dieses Evangelisten heißt es treffend und dazu passend: „Denn wer da hat, dem wird gegeben werden, dass er Fülle habe; wer aber nicht hat, von dem wird auch genommen, was er hat.“ (*Mt 25,29*) Zwar hatte die FDP mit der jahrelang wie ein Mantra verkündeten Forderung nach einer Strukturreform der Einkommensteuer, die dadurch „einfach, niedrig und gerecht“ werden sollte, im September 2009 einen sensationellen Wahlerfolg errungen, weil es ihr gelungen war, sogar zahlreiche Gering- und Normalverdiener/innen anzusprechen, obwohl das von ihr propagierte Stufentarifmodell seiner Natur nach die früher offen umworbenen „Besserverdiener“ stark begünstigt. Angesichts der durch die Finanz-, Wirtschafts- und Währungskrise stärker unter Konsolidierungsdruck geratenen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden erschien Guido Westerwelle als Galionsfigur der FDP vielen Sympathisant(inn)en damit aber nicht mehr seriös.

¹⁰⁸¹ Vgl. z.B. Thomas Kroeter, In eigener Sache. Eine Steuersenkung ist nicht nötig außer für die FDP, in: Kölner Stadt-Anzeiger v. 23./24.6.2011

Dies erklärt den dramatisch sinkenden Zuspruch der FDP bei Meinungsumfragen ebenso wie die heftige Personaldebatte innerhalb der Partei um den damaligen Vorsitzenden zum Jahreswechsel 2010/11, als für ihn entscheidende Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz anstanden.

Wenn CDU, CSU und FDP über ein gemeinsames Regierungsprojekt verfügten, dann auf steuerpolitischem Gebiet: Alle drei Parteien hatten im Wahlkampf mit Plänen zur weiteren Senkung der Einkommensteuer geworben. Mit ihrer griffigen Wahlkampfparole „Mehr Netto vom Brutto! Arbeit muss sich wieder lohnen“ erweckten insbesondere die unter ihrem damaligen Vorsitzenden beinahe zur Ein-Thema-Partei verkommenen Freien Demokraten den Eindruck, nicht die stagnierenden und teilweise sinkenden Reallöhne seien das Hauptproblem für Millionen Arbeitnehmer/innen, sondern eine zu großzügige Sozialbürokratie, ein zu teurer Staatsapparat oder ein zu gieriger Steuerstaat. Zwar zeichnete das Kanzleramt kurz nach der Wahl ein düsteres Bild der finanzpolitischen Lage des Bundes, der Haushaltsentwicklung und des Steueraufkommens, die neuen Koalitionäre hielten jedoch trotz vergleichbarer Tendenzen bei den sozialen Sicherungssystemen zunächst an ihren Wahlversprechen fest. Stimmen aus der Wirtschaft, die nach einer Lockerung des Kündigungsschutzes, einer Ausweitung von Leiharbeit und Minijobs sowie einer stärkeren Belastung der Rentner/innen riefen, bildeten die harsche Begleitmusik dazu.

Die zentrale Frage ist eigentlich nie, ob Steuererhöhungen oder -senkungen gewollt sind, sondern eher, welche Steuern erhöht und welche gesenkt werden sollen. „Korrekturen“ der Unternehmen- und Erbschaftsteuerreform hatten den Vorteil, dass sie von der breiten Öffentlichkeit weniger stark wahrgenommen wurden als drastische Senkungen des Spitzensteuersatzes oder die Abschaffung der Gewerbesteuer. Deshalb weichte die schwarzgelbe Koalition eher Regelungen auf oder nahm sie ganz zurück, die ein Absinken des Steueraufkommens im Unternehmensbereich durch Finanzmanipulationen der Konzerne verhindern sollten, oder führte die Firmen begünstigende Regelungen wie die degressive Abschreibung wieder ein, welche die Große Koalition vorübergehend ausgesetzt hatte.

Die geplante Einkommensteuerstrukturreform sah explizit „Stufentarife“ vor, wie sie die FDP im Bundestagswahlkampf gefordert hatte, was den Abschied von einem linearprogressiven System bedeutet und den Weg zur unsozialen Einheitssteuer geebnet hätte, die es unter dem Namen „Abgeltungssteuer“ seit dem 1. Januar 2009 für Kapitaleinkünfte, Zinsen und Dividenden bereits gibt. Dass die für den „sozialen Frieden“ gefährliche Kluft zwischen Arm und Reich nicht geschlossen, sondern vergrößert werden sollte, zeigt das folgende Beispiel: Die FDP wollte den Spitzensteuersatz von 45 Prozent (sog. Reichensteuer) auf 35 Prozent herabsetzen, die auch Facharbeiter mit relativ hohem Einkommen und vielen Überstunden bereits zahlen müssten, während der Eingangssteuersatz für Geringverdiener/innen nur von 14 auf 10 Prozent sinken sollte. Deutlicher kann eine Partei kaum zu erkennen geben, dass sie die „Besserverdiener“ vertritt, wenngleich ihr dies heute image-schädigend erscheint.

Da sich die FDP im Wahlkampf als Steuersenkungspartei par excellence profiliert und bei der Bundestagswahl am 27. September 2009 von Kompromissen der regierenden Unionsparteien mit den Sozialdemokrat(inn)en erheblich profitiert hatte, fiel es ihr nachher mehr als schwer, die geweckten Erwartungen zu erfüllen. Der neue Finanzminister Wolfgang Schäuble und – nach anfänglichem Zögern – auch Bundeskanzlerin Angela Merkel verweigerten sich ihrer Forderung nach Einführung eines Stufentarifmodells, weshalb sich die FDP mit ihrem politischen Kernanliegen nicht durchsetzen konnte. Offenbar hatten sich die neu gewonnenen (Wechsel-)Wähler/innen finanzielle Vorteile von einer Regierungsbe-

teilung der FDP versprochen, die nunmehr überwiegend ausblieben, was diese Partei binnen weniger Monate von ihrem Rekordhoch bei der Bundestagswahl auf einen Tiefstand bei der „Sonntagsfrage“ in Meinungsumfragen abstürzen ließ.

Statt die Binnenkonjunktur anzukurbeln, die Massenkaukraft zu stärken und einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, der dazu nötig wäre, setzte die CDU/CSU/FDP-Koalition auf Lohndumping und Sozialabbau als Instrumente der Krisenbewältigung. Selbst wenn die wenigen branchenbezogenen Mindestlöhne, welche die SPD der Union in der vorangegangenen Legislaturperiode abgetrotzt hatte, nach der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Evaluation ihrer Wirkung erhalten bleiben, sollte es keine vergleichbaren Regelungen in anderen Branchen geben. Eine rigide Niedriglohnstrategie, die Krisenmanagement auf dem Rücken anderer Volkswirtschaften betreibt, sollte die Bundesrepublik noch konkurrenzfähiger werden lassen, als es der langjährige „Exportweltmeister“ ohnehin schon ist.

Besser hätte die Koalition von CDU, CSU und FDP nicht – nach Art ihrer Vorgängerinnen – den Wirtschaftsstandort D, sondern die (arbeitenden) Menschen in den Mittelpunkt aller Bemühungen gerückt. Für einen Kurswechsel dieser Art gibt es in der Bundespolitik bislang jedoch keinerlei Indizien – ganz im Gegenteil. Dominant war und ist ein Standortnationalismus, der politisch-ideologische Anschlussmöglichkeiten für die extreme Rechte aufweist.¹⁰⁸² Wenn die Regierung Merkel/Rösler scheitern und die Massenarbeitslosigkeit nach dem in erster Linie weltmarktbedingten Konjunkturaufschwung erneut ansteigen sollte, dürfte der Ruf nach dem „starken Mann“ wieder lauter erschallen, vor allem mit der Begründung, dass die erste Frau im Kanzleramt der ökonomischen und sozialen Probleme nicht Herr geworden sei, aber vermutlich auch mit der Konnotation, dass nunmehr die Zügel straffer angezogen und autoritäre Herrschaftsmethoden praktiziert werden müssten, um die Lage noch in den Griff zu bekommen. Mit der der rot-grünen, der schwarz-roten und der schwarz-gelben Koalition sind während des letzten Jahrzehnts fast alle möglichen Farbkombinationen im Regierungsallday „erprobt“ worden, was die Gefahr erhöht, dass sich rechtsextreme bzw. -populistische Tendenzen verstärken und Parteien wie die NPD größere Wahlerfolge feiern als in der jüngsten Vergangenheit. Demagogen könnten auch hierzulande vermehrt als „Retter des Sozialstaates“ in Erscheinung treten und Gewinner wie Verlierer/innen seines „Um-“ bzw. Abbaus und von tiefgreifenden Veränderungen der Arbeitswelt gleichermaßen bei ihnen Zuflucht suchen.¹⁰⁸³

Selbst wenn CDU, CSU und FDP mit ihrer Regierungspolitik nach dem Matthäus-Prinzip die soziale Spaltung vertieften und das Gerechtigkeitsempfinden einer Mehrheit der Bevölkerung verletzen, gerieten sie nur selten in Gefahr, ihren Rückhalt bei dieser einzubüßen, weil sich SPD, Bündnis 90/Die Grünen und LINKE weder auf ein gemeinsames Alternativkonzept verständigen noch die für ein rot-rot-grünes Projekt erforderliche Gegenmacht entwickeln konnten. Die schwarz-gelbe Koalitionsregierung profitierte davon, dass sich die Oppositionsparteien noch weniger einigen konnten als sie selbst.

Statt nach politisch-inhaltlichen Gemeinsamkeiten und programmatischen Übereinstimmungen zu suchen, die ein parlamentarisches Zweckbündnis zwischen ihnen begründen könnten, suchten SPD, Bündnisgrüne und LINKE sich gegeneinander zu profilieren. Das zeigte sich bereits kurz vor und nach der Bundestagswahl am 27. September 2009. Bei

1082 Vgl. hierzu: Christoph Butterwege, *Rechtsextremismus*, Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2002; ders. u.a., *Themen der Rechten – Themen der Mitte*, a.a.O.

1083 Vgl. hierzu: Christoph Butterwege/Gudrun Hentges (Hrsg.), *Rechtspopulismus und Arbeitswelt. Befunde aus Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Opladen/Farmington Hills 2008

der Landtagswahl im Saarland errangen SPD und LINKE am 30. August 2009 gemeinsam ebenso viele Mandate wie CDU und FDP zusammen, was Bündnis 90/Die Grünen zum parlamentarischen Zünglein an der Waage machte. Obwohl sie im Wahlkampf die Ablösung von Peter Müller (CDU) als Ministerpräsident gefordert und nachher zum Schein mit SPD und LINKER auch Sondierungsgespräche geführt hatten, entschieden sich die Bündnisgrünen an der Saar unter mysteriösen, wenn nicht gar mafiösen Umständen für eine sog. Jamaika-Koalition (benannt in Anlehnung an die schwarz-gelb-grüne Nationalflagge dieses Karibikstaates).¹⁰⁸⁴ Bei der thüringischen Landtagswahl, die am selben Tag stattfand, wurde die LINKE hinter der bis dahin mit absoluter Mehrheit regierenden CDU zweitstärkste Partei. Die deutlich abgeschlagene SPD entschied sich nach heftiger innerparteilicher Kontroverse, als Juniorpartner unter Christine Lieberknecht (CDU) in eine Koalition mit dieser Partei einzutreten, weil sie weder Bodo Ramelow, den Spitzenkandidaten der LINKEN, zum Ministerpräsidenten wählen noch einen parteilosen Kompromisskandidaten an der Regierungsspitze akzeptieren wollte. Verweigerten im Saarland die Bündnisgrünen eine Zusammenarbeit mit der LINKEN, die dort unter der Führung von Oskar Lafontaine mit 21,3 Prozent der Stimmen einen riesigen Achtungserfolg gefeiert hatten, so verweigerte sich in Thüringen die SPD einer solchen Kooperation mit der sehr viel stärkeren LINKEN, weil diese ihrem Spitzenkandidaten Christoph Matschie nicht das normalerweise der stärksten Partei zustehende Amt des Ministerpräsidenten überlassen wollte. Nur in Brandenburg, wo am 27. September 2009 zusammen mit dem Bundes- ein neuer Landtag gewählt wurde, tauschte der Wahlsieger, Ministerpräsident Matthias Platzeck, die CDU als kleinere Koalitionspartnerin der SPD gegen die LINKE aus und bildete mit ihr zusammen eine rot-rote Koalition nach dem Vorbild des Nachbarlandes Berlin.

SPD und Bündnisgrüne gingen trotz ihrer gemeinsamen Rolle als Opposition nicht auf die LINKE zu, sondern grenzten sich stärker von ihr ab. Das gilt besonders für die SPD, deren Leitfunktion dadurch beeinträchtigt wurde, dass sie bei Wahlen in den ostdeutschen Bundesländern manchmal weniger Stimmen als die LINKE erhielt, ihr aber immer entgegen den üblichen Gepflogenheiten das Ministerpräsidentenamt verweigerte, und am 27. März 2011 bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg, die durch den schweren Reaktorunfall im japanischen Atomkraftwerk Fukushima überschattet wurde, sogar hinter Bündnis 90/Die Grünen zurückblieb und in dem von Winfried Kretschmann geführten Kabinett nur die Rolle der Juniorpartnerin übernahm. (Dasselbe passierte übrigens auch der CDU kurz darauf zum ersten Mal, nämlich bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 22. Mai 2011.) Nach dem Rücktritt Horst Köhlers nominierten SPD und Bündnisgrüne den früheren DDR-Bürgerrechtler Joachim Gauck ohne Vorabsprachen mit Vertreter(inne)n der LINKEN als Präsidentschaftskandidaten, obwohl sie wussten, dass er dieser wegen seiner konservativ-antikommunistischen Grundeinstellung und geringen Sensibilität für soziale Probleme kaum vermittelbar und daher ohne wirkliche Erfolgchance war.

Vor allem der SPD fiel es schwer, ihre Regierungspolitik kritisch aufzuarbeiten und sich inhaltlich weiterzuentwickeln. Programmatisch suchte sie den Fortschrittsbegriff wieder mit Inhalt zu füllen. Bei ihrer Jahresauftaktklausur am 10./11. Januar 2011 beschloss die SPD-Führung unter dem Titel „Neuer Fortschritt und mehr Demokratie“ einen Programmentwurf, der die historische Bedeutung des Wohlfahrtsstaates hervorhob: „Der Sozi-

1084 Vgl. dazu: Wilfried Voigt, Die Jamaika Clique. Machtspiele an der Saar, Saarbrücken 2011

alstaat ist die wichtigste zivilisatorische Leistung des 20. Jahrhunderts.“¹⁰⁸⁵ Er müsse erneuert und zukunftsfest gemacht werden, hieß es in dem Dokument weiter. Damit das Solidarprinzip kein Lippenbekenntnis bleibe, halte die SPD „an der paritätischen Finanzierung unserer Sozialsysteme fest. Eine Abkehr davon ist nichts anderes als die Individualisierung von sozialen Risiken.“¹⁰⁸⁶ Mit keinem Wort erwähnt und schon gar nicht zu einem Kardinalfehler der Partei erklärt wurde, dass es ausgerechnet die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder gewesen war, die das Prinzip der paritätischen Finanzierung gleich in mehreren Sozialversicherungszweigen außer Kraft gesetzt hatte – mit Einführung der Riester-Rente in der Altersvorsorge, mit Einführung der Praxisgebühr im Gesundheitsbereich und mit Einführung eines Sonderbeitrages für Kinderlose in der Pflegeversicherung. Ihre (sozial)politische Glaubwürdigkeit gewann die SPD ganz sicher nicht zurück, indem sie einfach so tat, als sei sie an diesem Dammbuch nicht beteiligt gewesen, von dem jeder wusste oder wissen musste, dass die nächste CDU/CSU/FDP-Koalition auf dem ihr so gebenedeten Weg fortschreiten würde.

In einem Gastbeitrag für die FAZ reklamierte Sigmar Gabriel unter dem Titel „Den Fortschritt neu entdecken“ gegenüber den Märkten das Primat der Politik, die nach seiner Meinung auch wieder eine geistig-moralische Führungsrolle übernehmen sollte: „Wir brauchen eine merkliche Veränderung der Politik, bei der das ‚Soziale‘ in der Marktwirtschaft wieder größer geschrieben und eine faire soziale Ordnung im Alltag wieder erfahrbar wird.“¹⁰⁸⁷ Franz Walter, Hochschullehrer für Politikwissenschaft an der Universität Göttingen, warnte seine Partei allerdings davor, den Fortschrittsbegriff ins Zentrum einer Programmdebatte zu rücken. Nicht bloß im unteren Fünftel der Gesellschaft, das sich um seine Aufstiegshoffnungen gebracht sehe, herrsche nämlich eine ausgeprägte Fortschrittsangst, sondern auch die Mittelschicht erblicke im Fortschritt längst kein Heilsversprechen mehr: „Die Mitte fürchtet den Kontrollverlust, setzt daher Fortschritt nicht mit Zukunftsgewissheit, sondern mit Zukunftsunsicherheit gleich.“¹⁰⁸⁸

Neben dem „Fortschritt“ fungiert die „Fairness“ als komplementärer Schlüsselbegriff der SPD-Programmdebatte. Sie mag im Bereich des Sports nicht bloß erwünscht, sondern auch unentbehrlich sein, damit weder die gültigen Spielregeln gebrochen noch unerlaubte Tricks angewandt werden. Für den Wohlfahrtsstaat ergibt diese Kategorie indes wenig Sinn, weil es sich dabei höchstens um *Verfahrensgerechtigkeit* handelt. Schließlich geht es hier nicht um einen Wettkampf zwischen gleichberechtigten Partner(inne)n, die natürlich fair miteinander umgehen müssen, vielmehr ganz im Gegenteil um die materielle Absicherung von sozial Benachteiligten, Bedürftigen und Behinderten. Albrecht von Lucke hielt „Fortschritt und Fairness“ zwar für eine „nette Alliteration“, vermisste bei der SPD allerdings eine klare programmatische Zielbestimmung, wie die Partei ihren Zentralbegriff „Gerechtigkeit“ mittels der „Rückeroberung von mehr Gleichheit“ zu reaktivieren gedachte: „Dass man beim *fair play* auf den am Boden Liegenden nicht auch noch treten soll, ersetzt nicht die notwendige anspruchsvolle Definition einer gerechten Gesellschaft.“¹⁰⁸⁹ Das neue Leitmotiv der SPD erschien von Lucke im Wesentlichen wahltaktisch motiviert: „Einerseits

1085 Neuer Fortschritt und mehr Demokratie. Entwurf für ein SPD-Fortschrittsprogramm, vorgelegt zur Jahresauftaktklausur am 10. und 11. Januar 2011, S. 20 (http://pix.sueddeutsche.de/app/flash/pdf/entwurf_fortschrittsprogramm.pdf; 30.1.2011)

1086 Ebd., S. 22

1087 Sigmar Gabriel, Den Fortschritt neu entdecken, in: FAZ v. 10.1.2011

1088 Franz Walter, Fortschritt und die Furcht vor Verlust, in: FAZ v. 18.3.2011

1089 Albrecht von Lucke, Wieder mehr Gerechtigkeit wagen!, in: NG/FH 3/2011, S. 47 (Hervorh. im Original)

versucht die SPD, mit ihrem stark auf Wirtschaftskompetenz ausgerichteten Fortschrittsprogramm in der Mitte verlorenen Boden gegenüber der Union wiedergutzumachen. Andererseits ergeht sie sich, anstatt eine wirklich offene Diskussion über neue Wege zu mehr Gerechtigkeit zu führen, in unnötigen Abgrenzungsdebatten gegenüber den Konkurrenten im linken Parteienspektrum.¹⁰⁹⁰

Um die soziale Balance in Deutschland wiederherzustellen, seien eine „Neuformierung des sozialstaatlichen Handelns“ und ein größeres Maß an Vorsorge nötig, ohne dass die Nachsorge entbehrlich wäre, meinte Sigmar Gabriel: „Der Sozialstaat muss in Zukunft drei Ziele gleichwertig erfüllen: Er muss mehr Gerechtigkeit schaffen, mehr Solidarität ermöglichen und mehr Konsens stiften.“¹⁰⁹¹ Sehr viel konkreter wurden weder das SPD-Fortschrittsprogramm noch Gabriel in seinem programmatischen Text. Vielmehr blieb es hier wie auch sonst bei vagen Andeutungen, durch welche Vorschläge und Maßnahmen zur Weiterentwicklung des bestehenden Wohlfahrtsstaates die SPD das Vertrauen der Mittelschicht zurückgewinnen wollte.

1090 Ders., Solidarität? Nein Danke!, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2011, S. 8

1091 Sigmar Gabriel, Den Fortschritt neu entdecken, a.a.O. In diesem Zusammenhang wies Gabriel auf die Ergebnisse internationaler Studien hin, wonach Gesellschaften durch ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit leistungsfähiger und weniger konfliktanfällig werden. Vgl. z.B. Richard Wilkinson/Kate Pickett, Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, 3. Aufl. Berlin 2010

8 Debatten über die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung des Wohlfahrtsstaates

Die aktuelle Sozialstaatsdebatte wird von Begriffen dominiert, die Stephan Hebel, damals Mitglied der FR-Chefredaktion, an George Orwells „Neusprech“ erinnerten. „Unter dem Wort-Beschuss der Wirtschaftslobby hat sich zunächst in der geschlossenen Gesellschaft der Berliner Machtzentralen eine Stimmung entfaltet, in der bestenfalls belächelt wird, wer an Worten und Werten wie Gerechtigkeit und Gleichheit in ihrer ursprünglichen Bedeutung festhält. Im schlechteren Fall muss er sich vorwerfen lassen, sich aus der ‚Mottenkiste‘ bedient zu haben.“¹⁰⁹² Hebel differenzierte zwischen drei Methoden dieser „Gehirnwäsche“, wie er sich ausdrückte: der Umdeutung tradierter Begriffe (z.B. „Reform“), der Diskreditierung ethisch-moralischer Kategorien („Solidarität“) und der Schönfärberei (z.B. ungerechter Verhältnisse). Heribert Prantl, Ressortleiter Innenpolitik der *Süddeutschen Zeitung*, beklagte die Uniformität der öffentlichen Meinung über die Zukunft des Sozialstaates. Eine „wuchtige Kampagne“ habe im Laufe des letzten Jahrzehnts zuerst die Sprache und später auch das Denken erobert: „Es begann damit, daß aus dem sozialen Netz die soziale Hängematte wurde und statt von der Massenarbeitslosigkeit vom kollektiven Freizeitpark die Rede war; mittlerweile wird die Kürzung von Arbeitgeberbeiträgen zur Rentenversicherung als ‚Beitrag zur Generationengerechtigkeit‘ verkauft und eine allgemeine Lohnsenkung als Rezept zur Gesundung des Landes ausgegeben.“¹⁰⁹³ Schließlich fand in der wirtschafts- und sozialpolitischen Reformdiskussion eine Beweislastumkehr statt: Nicht etwa die Befürworter/innen eines Abbaus der paritätischen Mitbestimmung, des Kündigungsschutzes und des Flächentarifvertrages müssen erklären, wieso diese Maßnahmen zu mehr Beschäftigung führen, sondern die Kritiker/innen solcher „Reformen“ sich für ihre Skepsis rechtfertigen.¹⁰⁹⁴

Da den politischen Parteien, so wichtig etwa die Tarifvertragsparteien, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, oder die verschiedenen Wohlfahrtsverbände für die konkrete Ausgestaltung des Sozialsystems auch immer sein mögen, eine herausragende Rolle auf diesem Politikfeld zukommt, entscheiden sie doch in Parlamenten und Regierungen über die zentralen (Rahmen-)Bedingungen der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs- wie auch der Familienpolitik,¹⁰⁹⁵ dürfen die innerparteilichen Kontroversen und Programmdebatten hier nicht außer Acht bleiben. Teils direkt mit der praktischen Politik verbunden, teils abgehoben von ihr, streiten die Parteien über Möglichkeiten (und Grenzen) einer grundlegenden Reform des Sozialstaates, die durchzuführen sie ihren Wähler(inne)n oft genug versprochen haben.

1092 Stephan Hebel, *Gehirnwäsche light*. George Orwell würde staunen: Wie die Verfechter des Sozialabbaus die Sprache missbrauchen, in: ders./Wolfgang Kessler (Hrsg.), *Zukunft sozial: Wegweiser zu mehr Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main 2004, S. 37

1093 Heribert Prantl, *Kein schöner Land*, a.a.O., S. 91

1094 Vgl. ebd., S. 92

1095 Vgl. Martin Seeleib-Kaiser, *Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtsysteme in Deutschland, Japan und den USA*, Frankfurt am Main/New York 2001, S. 87

8.1 Die sozialdemokratische Programmdebatte und Wandlungen der Wohlfahrtsstaatstheorie

Um den Rahmen dieser Studie nicht zu sprengen, konzentrieren wir uns im Wesentlichen auf *sozialdemokratische* Vorstellungen, denn die SPD war nicht nur von 1998 bis 2009 (zeitweilig führende) Regierungspartei, sondern gilt auch jetzt noch als wichtigste *partei-politische* Repräsentanz des deutschen Wohlfahrtsstaates. Da sie intensiver und kontroverser als die übrigen Parteien über seine Zukunft sowie die Notwendigkeit debattiert, ihn den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen, lag es nahe, hierauf das Hauptaugenmerk der folgenden Betrachtungen zu richten. Dabei wird historisch weiter ausgeholt, um die Entwicklungstendenzen der Parteiprogrammatik und der (sozial)politischen Kultur, etwa in Bezug auf den gängigen Gerechtigkeitsbegriff, nicht aus dem Blickfeld zu verlieren.

Das sozialdemokratische Staatsverständnis unterliegt seit Gründung der Partei im 19. Jahrhundert einem permanenten, innerparteilich meist heftig umkämpften Wandlungs- und Anpassungsprozess. Vom orthodoxen Marxismus, der im Staat hauptsächlich ein „Herrschaftsinstrument der Bourgeoisie“ sah und den Sozialismus daher auf revolutionärem Wege verwirklichen wollte, gelangte die SPD über den Reformismus bzw. Revisionismus unter Eduard Bernstein, der die „Klassenneutralität“ des Staates hervorhob und die Demokratie durch Sozialreformen sukzessive auf weitere Gesellschaftsbereiche ausdehnen zu können glaubte („Wirtschaftsdemokratie“), zu einem sozialliberalen Integrationismus, der im bürgerlichen Staat das Allgemeinwohl verkörpert wähnte, deshalb auf die Kooperation mit allen gesellschaftlich relevanten Gruppen in der *Konzertierten Aktion* von Karl Schiller setzte und – vom damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt explizit formuliert – modernes Regierungshandeln nach technokratischer Manier als politische Spielart der Leitung eines Großunternehmens begriff.¹⁰⁹⁶

Während der für ihre heutige Entwicklung maßgeblichen 1980er-Jahre wurde die Sozialdemokratie politisch-ideologisch und programmatisch-theoretisch gewissermaßen von zwei Seiten in die Zange genommen: „Mit der Kritik an der Arbeits-, Wachstums-, Staats- und Modernisierungsfixiertheit der SPD-Sozialpolitik und dem Plädieren für Selbsthilfeeinitiativen und ‚kleine Netze‘ stellten die neuen sozialen Bewegungen traditionelle sozialdemokratische Sozialpolitikvorstellungen in Frage. Doch nicht nur die Sozialstaatskritik von links forderte das sozialdemokratische Sozialpolitikkonzept heraus; auch von neoliberaler Seite wurde es mit Forderungen nach weniger Staat und stärkerer Privatisierung von Lebensrisiken in die Defensive gedrängt.“¹⁰⁹⁷

Seit 1989/90 dominieren innerhalb der Sozialdemokratie zwei Positionen, die beide – aus jeweils unterschiedlicher Perspektive – das Verhältnis von Weltmarkt und Wohlfahrtsstaat zum Fixpunkt ihrer Politik machen: Entweder betrachtet man den entwickelten Sozialstaat als Produktivkraft bzw. als „Standortvorteil“ im weltweiten Konkurrenzkampf der Wirtschaftsstandorte, wie etwa der frühere Arbeits- und Sozialminister Herbert Ehrenberg, oder als Wachstumsbremse und bloßen Kostgänger der Volkswirtschaft, welcher „verschlankt“

1096 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftstotalitarismus, in: Arno Klönne u.a. (Hrsg.), *Der lange Abschied vom Sozialismus. Eine Jahrhundertbilanz der Sozialdemokratie*, Hamburg 1999, S. 193 ff.; ergänzend (mit aus heutiger Sicht manchmal fragwürdigen Wertungen): Christoph Butterwegge, *SPD und Staat heute. Ein Beitrag zur Staatstheorie und zur Geschichte der westdeutschen Sozialdemokratie*, Berlin (West) 1979; ders., *Marxismus – SPD – Staat*, Frankfurt am Main 1981

1097 Antonia Gohr, *Eine Sozialstaatspartei in der Opposition*, a.a.O., S. 263

und durch eine Hungerkur „fit für das 21. Jahrhundert“ gemacht werden muss, wie Bodo Hombach, Gerhard Schröders erster Kanzleramtschef.¹⁰⁹⁸ Im zuerst genannten Fall fungiert Sozialpolitik zwar als abhängige Variable der Volkswirtschaft, hat aber einen hohen wirtschaftlichen Wert,¹⁰⁹⁹ im zuletzt genannten schließen *soziale* und *Standortsicherung* einander strikt aus. Dass sich die Sozialpolitik der neoliberalen Standortlogik entziehen kann und unabhängig davon sein muss, glaubte bald höchstens noch eine seit dem Rücktritt Oskar Lafontaines als Parteivorsitzender und Finanzminister im März 1999 arg dezimierte und schlecht organisierte SPD-Linke.

Mit dem Kollaps des Staatssozialismus in Osteuropa, Deutschlands Wiedervereinigung und dem Globalisierungsdiskurs geriet der Sozialstaat vollends in die Defensive. Die *linke* Sozialstaatskritik, noch in den 1970er-Jahren klar dominierend, war verstummt, wenn man von einzelnen Ausnahmen absieht,¹¹⁰⁰ wohingegen ihr *rechtes* Pendant boomte. Vor allem durch den Diskurs über ökonomische Globalisierungstendenzen gewann diese Form der Sozialstaatskritik eine neue Qualität: Hob sie bisher auf die angeblichen Nachteile einer übertrieben großzügig gestalteten Sozialpolitik für „den Bürger“ ab, etwa vorgebliche Verluste an persönlicher Freiheit und ökonomischen Entfaltungsmöglichkeiten, so lag die Begrenzung der öffentlichen Wohlfahrt jetzt sogar scheinbar im (Standort-)Interesse des ganzen Gemeinwesens. Gleichzeitig bildete sich ein Standortnationalismus heraus, der Hand in Hand mit dem Neoliberalismus ging und sich auch bei führenden SPD-Politikern manifestierte. Genannt sei nur Gerhard Schröders Rede zur *Agenda 2010* im Bundestag, die mit dem Bekenntnis schloss: „Wir Deutsche können stolz sein auf die Kraft unserer Wirtschaft, auf die Leistungen unserer Menschen, auf die Stärke unserer Nation wie auch auf die sozialen Traditionen unseres Landes.“¹¹⁰¹

Hegemonial wirkt das neoliberale Politikmodell insofern, als es suggeriert, dass die *soziale* mit der – nach allgemeiner Überzeugung notwendigen – *Standortsicherung* unvereinbar sei. Dieser strittige Zusammenhang bestimmte auch die Debatte in der SPD, die sich als Begründerin, Befürworterin und Beschützerin des Sozialstaates und diesen nicht zu Unrecht als ihre „historische Leistung“ versteht.¹¹⁰² Während der 1990er-Jahre sprach die Parteispitze jedoch nur noch von einer „Konsolidierung“ bzw. „Modernisierung“, nicht mehr von einer Weiterentwicklung oder einem Ausbau des Sozialstaates. Rudolf Scharping, Kanzlerkandidat bei der Bundestagswahl am 16. Oktober 1994, beklagte nach dem Scheitern, im Wahlkampf sei die Sozialdemokratie zu sehr als „Partei der Verteilungsgerechtigkeit“ erschienen: „Die SPD muß stärker als in der Vergangenheit wahrgenommen werden als eine Kraft, die den Innovations- und Investitionsstandort Deutschland stärken will, die Wert legt darauf, daß Mut, Kreativität und Phantasie gefördert werden, und dafür die Rahmenbedingungen schafft.“¹¹⁰³ Daher bestritt die Partei den nächsten Bundestagswahlkampf mit der nach beiden Seiten gerichteten Parole „Innovation und Gerechtigkeit“, personifi-

1098 Vgl. Herbert Ehrenberg, Die große Standortlüge. Plädoyer für einen radikalen Kurswechsel in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, Bonn 1997; Bodo Hombach, Aufbruch, a.a.O.

1099 Vgl. dazu: Georg Vobruba (Hrsg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, a.a.O.

1100 Vgl. z.B. Rudolph Bauer, EUROpa – Ende des nationalen Sozialstaats?, Antworten und Aussichten, in: Hanfried Scherer/Irmgard Sahler (Hrsg.), Einstürzende Sozialstaaten, a.a.O., S. 129 ff.

1101 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Agenda 2010, a.a.O., S. 46

1102 Siehe Johano Strasser, Grenzen des Sozialstaats?, a.a.O., S. 23

1103 Rudolf Scharping, „SPD quo vadis?“. Stegreif-Rede in Tutzing anlässlich der Tagung mit den Seeheimern am 26. November 1994, in: Vorwärts 1/1995, S. 27

ziert von ihrem damaligen Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder einerseits und vom damaligen SPD-Vorsitzenden Oskar Lafontaine andererseits.

Die neoliberale Leistungsideologie, basierend auf dem Wettbewerbsgedanken, wonach Konkurrenz nicht nur „das Geschäft belebt“, sondern auch die Menschen zur Optimierung all ihrer Fähigkeiten beflügelt, griff immer weiter um sich.¹¹⁰⁴ Auch die deutsche Sozialdemokratie schwankte zwischen der neoliberalen Theorie einer strukturell bedingten Überlegenheit des Marktes sowie ihrer traditionellen Sympathie für den Wohlfahrtsstaat, Solidarität und Sicherheitsgarantien hin und her. Typisch dafür erscheint die folgende, beide Momente berücksichtigende Aussage im SPD-Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1998: „Wir setzen auf die Kräfte des Marktes und auf die Leistungsbereitschaft der Menschen. Und wir bauen auf soziale Partnerschaft und auf soziale Stabilität.“¹¹⁰⁵

Als der (West-)Berliner Parteitag am 20. Dezember 1989 ein Grundsatzprogramm verabschiedete, das Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität als Grundwerte der SPD nannte,¹¹⁰⁶ zeichnete sich der völlige Zusammenbruch des „Ostblocks“ erst in Umrissen ab. Nach diesem „Jahrhundertereignis“ war jeder Sozialismus, auch der *Demokratische*, wie ihn das Berliner Grundsatzprogramm vertrat, aus Sicht namhafter SPD-Politiker auf lange Sicht oder gar für immer diskreditiert. Liberalkonservatismus und Wirtschaftsliberalismus hatten durch den Triumph der kapitalistischen Marktwirtschaft im „Kampf der Systeme“ an Überzeugungskraft gewonnen, was nicht ohne Konsequenzen für das sozialdemokratische Menschen- und Gesellschaftsbild blieb.

Die neoliberale Hegemonie, verstanden als öffentliche Meinungsführerschaft des Marktradikalismus, stellte in der Bundesrepublik allgemein verbindliche Gleichheits- und Gerechtigkeitsvorstellungen auf den Kopf. Galt der soziale Ausgleich zwischen Klassen, Schichten und Individuen früher als Hauptziel jeder staatlichen Politik, so steht Siegertypen heute alles, „Leistungsunfähigen“ bzw. „-unwilligen“, die der Gemeinschaft zur Last fallen, hingegen nichts zu. Wenn davon überhaupt noch die Rede ist, ruft man nach (mehr) „*Generationengerechtigkeit*“; so wird die wachsende Ungleichheit *innerhalb aller* Generationen ignoriert oder bewusst negiert.¹¹⁰⁷ Man erweckt damit den Eindruck, die „*alte soziale Frage*“ habe sich längst erledigt oder verliere zunehmend an Bedeutung: „Das Gerede vom Krieg der Generationen soll vor allem von diesen Ungleichheiten in den Generationen ablenken und einen gigantischen Umverteilungsprozess verdecken.“¹¹⁰⁸ Die populäre Formel der „Nachhaltigkeit“ von der Ökologie, wo sie das Problem der Verwendung nichtregenerativer Energien ins Bewusstsein ruft, auf die Finanz-, Wirtschafts-, Sozial- oder Bildungspolitik zu übertragen, wie es besonders Politiker/innen der Bündnisgrünen tun, bedeutet für Micha Brumlik, einen „Bruch mit den Prinzipien einer liberalen, repräsentativen Demokratie“ in Kauf zu nehmen: „Die Gleichsetzung von Steuerbelastungen mit schwindenden

1104 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge/Bettina Lösch/Ralf Ptak, Kritik des Neoliberalismus, 2. Aufl. Wiesbaden 2008; dies. (Hrsg.), Neoliberalismus. Analysen und Alternativen, Wiesbaden 2008

1105 Vorstand der SPD (Hrsg.), Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998, Bonn 1998, S. 11

1106 Vgl. SPD-Parteivorstand (Hrsg.), Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen vom Programm-Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 20. Dezember 1989 in Berlin, geändert auf dem Parteitag in Leipzig am 17.04.1998, o.O. u.J., S. 12 f.

1107 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge/Michael Klundt (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit, a.a.O.

1108 Gerhard Bosch, Generationengerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat – alte Reiche und arme Junge?, in: Franz Müntefering/Matthias Machnig (Hrsg.), Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert, Berlin 2001, S. 217

Ressourcen stellt (...) auf der theoretischen Ebene einen massiven Kategorienfehler dar, der politisch nicht nur zu einem Abbau öffentlicher Investitionen zugunsten aller möglichen privaten ‚Vorsorgesysteme‘ sowie zu einer weiteren Zunahme öffentlicher Armut zugunsten ungleich verteilten privaten Reichtums führt.¹¹⁰⁹

Anthony Giddens, seinerzeit Direktor der London School of Economics und wissenschaftlicher Berater des damaligen britischen Premierministers Tony Blair, trieb die Revision des sozialdemokratischen Begriffs der Gleichheit schon während der 1990er-Jahre erfolgreich voran, was er folgendermaßen begründete: „Die heutige Linke muß ein dynamisches, an Lebenschancen orientiertes Konzept von Gleichheit entwickeln, dessen Schwerpunkt auf Chancengleichheit liegt.“¹¹¹⁰ Es ging dabei nicht mehr um *reale* Gleichheit, sondern nur noch um „Chancengerechtigkeit“, die der Einzelne nutzen könne oder auch nicht. So schrieb Bodo Hombach, der die SPD „regierungs-“ und ein von den sozialökonomischen Rahmenbedingungen abstrahierendes Gleichheitsverständnis innerhalb der Partei salonfähig zu machen suchte: „Wir brauchen Gleichheit beim Start, nicht im Ergebnis, eine Politik der zweiten Chance. Das Stichwort ist der aktivierende Staat. Wir müssen Instrumente in die Hand nehmen, die Selbsthilfe, Eigeninitiative und Unternehmertum fördern.“¹¹¹¹ Dass „gleiche Startchancen“ für alle Menschen nur bestehen, wenn sämtliche durch die Ungleichverteilung von Kapitaleigentum und Vermögen bedingten Nachteile derjenigen, die ihre Arbeitskraft verkaufen müssen, um leben zu können, aufgehoben sind, übersah oder verschwieg Hombach. Wolfgang Engler bemerkt hingegen, dass Wettrennen immer auch Ausscheidungskämpfe sind, bei denen Läufer von früheren Erfolgen profitieren. Den ideologischen Zweck der Sportmetapher im neuen (sozialdemokratischen) Gerechtigkeitsdiskurs sieht Engler darin, Gerechtigkeit zu formaler Fairness zu verstümmeln.¹¹¹²

8.2 Das Schröder/Blair-Papier und der „aktivierende Sozialstaat“ als Leitbild der sog. Neuen Mitte

Kurz vor der Europawahl am 13. Juni 1999 wiesen der damalige britische Premier Tony Blair und Gerhard Schröder in London Europas Sozialdemokraten einen „Weg nach vorne“. Was als „Schröder/Blair-Papier“ bekannt wurde, sah im deutschen Sozialstaat hauptsächlich ein Beschäftigungshindernis und ein Risiko für die künftige Gesellschaftsentwicklung: „Ein Sozialversicherungssystem, das die Fähigkeit, Arbeit zu finden, behindert, muß reformiert werden. Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln.“¹¹¹³ Hier hört man, auch ohne zwischen den Zeilen lesen zu müssen, das Stammtischgerede über die „soziale Hängematte“ heraus.

Da war von einer „Ausweitung der Chancengleichheit“ die Rede, aber auch von einem Arbeitszwang für Bezieher/innen staatlicher Leistungen. Bodo Hombach, einer der Mitverfasser des Schröder/Blair-Papiers, sprach vom „aktivierenden Sozialstaat“ als einem „Trampo-

1109 Micha Brumlik, Freiheit, Gleichheit, Nachhaltigkeit. Zur Kritik eines neuen Grundwerts, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/1999, S. 1464

1110 Anthony Giddens, Die Frage der sozialen Ungleichheit, Frankfurt am Main 2001, S. 96

1111 Bodo Hombach, Aufbruch, a.a.O., S. 12

1112 Vgl. Wolfgang Engler, Bürger, ohne Arbeit, a.a.O., S. 270

1113 Gerhard Schröder/Tony Blair, Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag, in: Hans-Jürgen Arlt/Sabine Nehls (Hrsg.), Bündnis für Arbeit, a.a.O., S. 297

lin“, das die Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt zurückkatapultieren solle.¹¹¹⁴ An diesem Bild, das auch Bundeskanzler Gerhard Schröder wiederholt benutzte, übte Heribert Prantl beißende Kritik: „Das herzlose Wort vom sozialen Netz als ‚Trampolin‘ oder ‚Sprungbrett‘ spricht weniger für neue Ideen der SPD denn für ihre neue Gefühllosigkeit: Beide Gerätschaften eignen sich nämlich nur für den gesunden und leistungsfähigen Menschen.“¹¹¹⁵

Volker Offermann sah in dem Papier der beiden Regierungschefs und ihrer Ghostwriter, das vor allem die *deutschen* Medien intensiv beschäftigte, „keine relevanten Handlungsempfehlungen zur Bewältigung objektiv im Wohlfahrtsstaat bestehender Problemlagen“, zumal ihn auch der Rat, statt *sozialer* nur noch *Chancengleichheit* bzw. Fairness anzustreben, nicht überzeugte: „Soziale Gerechtigkeit ist mehr als Chancengleichheit, wenn auch Chancengleichheit als eine Voraussetzung sozialer Gerechtigkeit angesehen werden kann. Gerechtigkeit setzt in einem bestimmten Maße eben auch Gleichheit im Ergebnis voraus.“¹¹¹⁶

Der „aktivierende Sozialstaat“, wie ihn das Schröder/Blair-Papier beschwor, bedeutet das definitive Ende für den aktiven Sozialstaat. Klaus Dörre meint, das Schröder/Blair-Papier habe die „glasklare Botschaft“ vermittelt, dass sich im Gefolge der Globalisierung die Gewichte zwischen Ökonomie und Politik für immer zu Lasten der Letzteren verschöben und auch den europäischen Sozialdemokraten keine andere Wahl bleibe, als den Wohlfahrtsstaat an die Zwänge der offenen Weltmärkte anzupassen. „Überlebensfähig ist nur, was sich im internationalen Restrukturierungswettbewerb behauptet. ‚Renaissance der sozialen Marktwirtschaft‘ heißt in diesem Zusammenhang, alle Institutionen des ‚rheinischen Kapitalismus‘ – vom Flächentarifvertrag bis zu den sozialen Sicherungssystemen – dem Markttest zu unterwerfen.“¹¹¹⁷ Nicht so sehr der Inhalt ihrer Politik, sondern eher ihre bessere Eignung zur Herstellung von Kompromiss und Konsens unterscheidet die Sozialdemokratie noch von den bürgerlichen Konkurrenzparteien.¹¹¹⁸

Bodo Zeuner sprach gar vom Bruch der Sozialdemokratie mit ihrer reformistischen Tradition, ihrer engen Bindung an die Arbeiterbewegung und ihrer (wohlfahrtsstaatlichen) Grundorientierung: „Statt den Kapitalismus zu zähmen, durch gesellschaftliche Kraftentfaltung von Unterdrückten, durch gewerkschaftliche Organisation, durch staatliche Regulierung, soll nunmehr der globale Markt das Maß aller Politik sein. Der Staat, das Gemeinwohl, die Volkssouveränität, mithin die Demokratie, ja die Politik selbst, stehen zur Disposition der unkontrollierbar gewordenen wirtschaftlichen Macht, und wer dagegen aufbegehrt, ist nicht ‚modern‘.“¹¹¹⁹

Unabhängig davon, ob das Schröder/Blair-Papier neoliberal oder kommunitaristisch war, wie Hans Joas meinte,¹¹²⁰ barg es die Gefahr in sich, dass Deutschlands Sozialdemokraten unter ihrem neuen Vorsitzenden dem geistigen Mainstream und modischen Trends folgten. Ihm lag nicht das Konzept selbstbewusst ihre Rechte einfordernder Sozialstaatsbürger/innen zugrunde, vielmehr ein Modell, das den Bedürftigen wieder mehr Pflichten auferlegt. Sozialpolitik verkommt dabei zu einem Geschäft auf Gegenseitigkeit: Von der Allgemeinheit mate-

1114 Siehe Bodo Hombach, *Aufbruch*, a.a.O., S. 18

1115 Heribert Prantl, *Rot-Grün. Eine erste Bilanz*, Hamburg 1999, S. 73

1116 Volker Offermann, *Die „Neue Mitte“ und der Wohlfahrtsstaat*, in: *Sozialer Fortschritt* 11/1999, S. 278

1117 Klaus Dörre, *Die SPD in der Zerreißprobe. Auf dem „Dritten Weg“*, in: ders. u.a., *Die Strategie der „Neuen Mitte“*. Verabschiedet sich die moderne Sozialdemokratie als Reformpartei?, Hamburg 1999, S. 7

1118 Vgl. ebd., S. 8

1119 Bodo Zeuner, *Der Bruch der Sozialdemokraten mit der Arbeiterbewegung. Die Konsequenzen für die Gewerkschaften*, in: Klaus Dörre u.a., *Die Strategie der „Neuen Mitte“*, a.a.O., S. 133

1120 So Hans Joas, *Das Blair-Schröder-Papier ist nicht „neoliberal“*, in: *NG/FH* 11/1999, S. 990

riell unterstützte Personen schulden ihr etwas. Typisch dafür waren der wieder auflebende Arbeitszwang (1-Euro-Jobs) sowie Zielvereinbarungen, die Arbeitslose, Leistungsempfänger/innen und staatliche Behörden miteinander schließen sollten. Denn das Kontraktmanagement bzw. die Vertragslogik, der letztlich eine Tauschsituation auf dem Markt zugrunde liegt, lässt die Status- und Machtunterschiede zwischen den Vertragspartnern völlig außer Acht: „Der Leistungsempfänger befindet sich hier in der Situation eines Bittstellers; es wird aber so getan, als verfüge er über die notwendige Verhandlungsmacht, um mit der Bewilligungsinstanz für die Sozialleistungen eine wechselseitige Beziehung eingehen zu können.“¹¹²¹

Stefan Sell bemüht sich um eine differenzierte Beurteilung des Schröder/Blair-Papiers, kommt dabei allerdings nicht an der Tatsache vorbei, dass es einen Richtungswechsel der sozialdemokratischen Reformpolitik dokumentiert, wenn er seine Ambivalenz hervorhebt und schreibt: „Auf der einen Seite ist es das Plädoyer für eine ‚angebotspolitische Wende‘ der Sozialdemokratie und der Versuch, die deutsche Sozialdemokratie auf den britischen Kurs in der Wirtschafts- und Sozialpolitik auszurichten. (...) Auf der anderen Seite operiert das Blair/Schröder-Papier mit Vorschlägen, die sich durchaus in die theoretisch und konzeptionell weitaus besser fundierten Zukunftsdiskussionen in der arbeitsmarktpolitischen Fachdebatte einpassen.“¹¹²²

Unter dem Schlagwort vom „aktivierenden Staat“ firmierte eine Konzeption zur Reorganisation der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die „Eigeninitiative“ fördern und Gegenleistungen der Betroffenen einfordern sollte. Man übernahm aus dem angloamerikanischen Raum ein Modell, das „welfare“ durch „workfare“ ersetzte und die SPD als führende Regierungspartei der Bundesrepublik in den folgenden Jahren benutzte, um den hiesigen Sozialstaat, vor allem jedoch dessen Verhältnis zu existenziell von seinen Geld-, Dienst- und Sachleistungen abhängigen Menschen, grundlegend zu verändern. Neu definiert wurden vor allem die Rechte und Pflichten des Bürgers zum Gemeinwesen: „Nun ist nicht mehr der Staat für die Lösung sozialer Probleme zuständig, sondern der Bürger ist eigenverantwortlich und der Staat aktiviert den Bürger nur noch, damit dieser seine Probleme selber lösen kann (Fördern und Fordern).“¹¹²³

Wie andere Hauptvertreter dieses Ansatzes ging Rolf G. Heinze von einer „blockierten Gesellschaft“ aus, die sich – wenn überhaupt – viel zu langsam an die gewandelten Bedingungen der Postmoderne anpasse.¹¹²⁴ Damit fügte er sich in den Mainstream von (Bestseller-)Autoren ein, die Deutschland, begriffen als „Wirtschaftsstandort“ und politisches Kollektivsubjekt, im rasanten Niedergang zu sehen wähten, dem höchstens durch die strikte Befolgung der eigenen Rezepte eines beschleunigten Umbaus möglichst aller Lebensbereiche nach dem simplen Rezept „Marktkräfte, Konkurrenz und Leistung stärken!“ noch Einhalt zu gebieten sei.¹¹²⁵ Heinze schwebte allerdings kein neoliberaler Minimalstaat, viel-

1121 Robert Castel, *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 2005, S. 113

1122 Stefan Sell, *Arbeitsmarktpolitik: Vom langsamen Sterben einer guten Absicht oder Renaissance im Modell des „aktivierenden Sozialstaates“? – Ein Rückblick und ein Blick über den Tellerrand*, in: Frank Schulz-Nieswandt/Gisela Schewe (Hrsg.), *Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden*. Eve-Elisabeth Schewe zum 70. Geburtstag, Berlin 2000, S. 159

1123 Karl Koch, *Kommunalisierung der Sozialpolitik in Hessen – eine Chance für die soziale Arbeit*, in: Klaus Störch (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Krise*, a.a.O., S. 134

1124 Vgl. Rolf G. Heinze, *Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modells Deutschland“*, Opladen/Wiesbaden 1998; ders., *Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?*, Wiesbaden 2002

1125 Vgl. z.B. Paul Nolte, *Generation Reform*, a.a.O.; Hans-Werner Sinn, *Ist Deutschland noch zu retten?*, 8. Aufl. München 2004; Gabor Steingart, *Deutschland. Der Abstieg eines Superstars*, 14. Aufl. Mün-

mehr im Anschluss an Giddens bzw. einen von diesem geprägten Terminus ein „sozialinvestiver Sozialstaat“ vor. In diesem Sinne forderte er, der Schwerpunkt sozialpolitischer Aktivitäten müsse sich von der monetären Umverteilungs- zur sozialinvestiven Dienstleistungspolitik verschieben: „Soziale Infrastruktur, Bildung und die Förderung innovativer Milieus sind Instrumente zur Aktivierung des gesellschaftlichen Humankapitals.“¹¹²⁶

Dieser häufiger von neoliberalen Ökonomen als von der SPD nahestehenden Sozialwissenschaftlern benutzte Terminus wurde aus gutem Grund zum Unwort des Jahres 2004 gewählt, denn es ist schlicht inhuman, Menschen als „Humankapital“ zu bezeichnen. Ähnlich würdige Unworte des Jahres wären übrigens „Privatinitiative“, „Eigenverantwortung“ und „Selbstvorsorge“, weil diese Vokabeln nicht nur vage, mehrdeutig und missverständlich sind, vielmehr auch soziale Verantwortungslosigkeit legitimieren. Denn die genannten, dem neoliberalen Begriffsarsenal entlehnten Formeln tun so, als wäre jedes Gesellschaftsmitglied in der Lage, sein Schicksal selbst in die Hand zu nehmen, und kaschieren so, dass der Staat seine Pflichten gegenüber (Langzeit-)Arbeitslosen, Alten, Kranken und Menschen mit Behinderungen immer weniger erfüllt, während er Spitzenverdiener und Kapitaleigentümer durch eine auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes gerichtete Steuerpolitik finanziell immer stärker entlastet, ohne sie in vergleichbarer Weise – falls nicht anders möglich: mittels negativer Sanktionen – auf karitatives, bürgerschaftliches oder zivilgesellschaftliches Engagement festzulegen.

Eine „investive“ Sozialpolitik führt allerdings zwangsläufig zur sozialen Selektion, weil sie auf der Kernentscheidung basiert, in welche gesellschaftlichen Gruppen (wie viel) investiert werden soll und in welche nicht. „Bei einer Sozialpolitik im Interesse der Wirtschaftspolitik bietet sich die Einteilung der Gesellschaft in produktive und unproduktive Gruppen als Entscheidungshilfe für die (selektiven) Investitionen geradezu an. Gefördert würden bzw. investiert würde dann vorrangig in produktive und potenziell (zukünftig) produktive Gruppen. Für diese Gruppen werden Investitionen getätigt, während für aus dem Wirtschaftsleben Ausscheidende nur die Existenzsicherung oder Grundversorgung bleibt.“¹¹²⁷

Rolf G. Heinze setzte auf jene „Dynamik des Marktes“, die auch Neoliberale bis zum Überdruß beschworen und „in bürokratischer Routine erstarrte Behörden, leer laufende Programme und resignierte Individuen“ wieder in Schwung bringen sollte: „Statt immer kompliziertere und unüberschaubarere Direktinterventionen zu konzipieren, muss eine neue Beschäftigungspolitik, wenn sie etwas bewirken will, vor allem private Initiative freisetzen und einfache, verständliche und allgemeine Rahmenbedingungen schaffen, unter denen selbstinteressiertes Handeln auch im Arbeitsmarkt zum allgemeinen Nutzen beitragen kann.“¹¹²⁸ Heinze machte sich Sorgen wegen der „Vergeudung von Humankapital“, die auch ökonomisch schädlich sei, und wollte die Standardrisiken, denen praktisch jede/r ausgesetzt ist, nicht mehr als Gefahren, sondern als „produktiven Antrieb von Wirtschaft und Gesellschaft“ interpretiert wissen: „Soziale Sicherung versteht sich als Sicherung gegen Risiken. Sie sollte stärker als

chen/Zürich 2004; kritisch dazu, wenngleich ebenfalls im Rahmen der Standortlogik argumentierend: Peter Bofinger, *Wir sind besser als wir glauben. Wohlstand für alle*, München 2005

1126 Siehe Rolf G. Heinze, *Vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, *Politische Akademie* (Hrsg.), *Die neue SPD*, a.a.O., S. 262

1127 Michael Buestrich/Norbert Wohlfahrt, *Hartz und die Folgen für kommunale Beschäftigungsförderung*, in: Walter Hanesch/Kirsten Krüger-Conrad (Hrsg.), *Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“*, Wiesbaden 2004, S. 208

1128 Rolf G. Heinze, *Vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat*, a.a.O., S. 264

Instrument für die Akzeptanz von Risiken verstanden werden.“¹¹²⁹ Dass soziale Unsicherheit bzw. Ungesicherheit nicht nur ein Beweis für fortdauernde Ungerechtigkeit ist, sondern hierzulande auch die Freiheit vieler Millionen Menschen beeinträchtigt und die Produktivität der ganzen Gesellschaft belastet, wird dabei schlicht ignoriert.

Es ging Rolf G. Heinze, Josef Schmid und Christoph Strünck um einen effektiveren, kostengünstigeren bzw. „billigeren“ Staat, der seine Aufgabe, eine soziale Grundsicherung und die Teilhaberechte aller Bürger/innen zu gewährleisten, gleichwohl besser erfüllt: „Der ‚aktivierende‘ Staat, der sich jenseits von Reprivatisierung und Etatismus ansiedelt (also ‚jenseits von links und rechts‘), zielt auf eine aktive Förderung der assoziativen Gesellschaftsstrukturen, die öffentliche Regulierungsfunktionen übernehmen können.“¹¹³⁰ Insofern unterscheidet sich der „aktivierende Staat“ auch nicht mehr strikt von der Gesellschaft. Vielmehr bestehe seine neue Aufgabe in der Überprüfung, welche seiner bisherigen Aufgaben gesellschaftliche Organisationen ausführen könnten. Anschließend könne der Staat „Ballast abwerfen“, also durchaus „schlanker“ werden, ohne jedoch „abzumagern“ oder „auszuhungern“.

Unter der Zwischenüberschrift „Ein allzuständiger Staat ist nicht mehr zukunftsfähig“ bemerkte der damalige nordrhein-westfälische Innenminister Fritz Behrens: „Das etablierte Verhältnis von Staat und Gesellschaft ist ins Wanken geraten, und Verdrossenheit, Krisen, Blockaden und ein tiefgreifender Vertrauensverlust zwingen zur Suche nach einer Alternative, d.h. zu einer neuen Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, zu einem neuen zukunftsfähigen gesellschaftspolitischen Konsens.“¹¹³¹ Klaus-W. West begründete den seiner Meinung nach zwangsläufig erfolgenden Paradigmawechsel mit einem Wandel des Gerechtigkeitsempfindens vieler Arbeitnehmer/innen, das sich in letzter Zeit von der Bedarfs- zur Leistungsgerechtigkeit verschoben habe: „Ein modernes Reformkonzept muss, neben den nicht zu vernachlässigenden sozialen Schutzvorkehrungen, Aktivierungsstile entwerfen, die mit den Erwartungen der demokratischen Mittelschichten korrespondieren müssen – schließlich sind es diese Mittelschichten, die eine Reform für den aktivierenden Sozialstaat zu tragen und zu finanzieren haben.“¹¹³² Jürgen Kocka, WZB-Präsident und ein weiterer Hauptrepräsentant der „neuen SPD“, stellte gleichfalls nicht die Interessen der abhängig Beschäftigten oder der sozial Benachteiligten, sondern die Expansionsbedürfnisse der Wirtschaft ins Zentrum seiner Überlegungen. Primär musste es der rot-grünen Bundesregierung seines Erachtens darum gehen, „stetiges Wachstum zurückzugewinnen, das friedenspolitisch und ökologisch verträglich ist, auch wenn dies die Hintanstellung anderer traditioneller linker Ziele bedeutet. Es ist zu diesem Zweck unabdingbar, mehr Ungleichheit zu akzeptieren, etwa auch in der Lohnpolitik; größere Flexibilität zu fördern, und zwar auch auf Kosten der Sicherheit; Verteilungsgerechtigkeit kleiner zu schreiben als Anerkennungs- und Teilhabegerechtigkeit; Investitionen in die Zukunft zu stärken, auch wenn dies Verzicht auf Konsum in der Gegenwart bedeutet; wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Dynamik zu suchen statt zu zähmen.“¹¹³³

1129 Ebd., S. 268

1130 Rolf G. Heinze/Josef Schmid/Christoph Strünck, Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 215

1131 Fritz Behrens, Der aktivierende Staat. Von der Allzuständigkeit zur Selbstregierung, in: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze/Ulrich Wehrhöfer (Hrsg.), Bürgergesellschaft und Gemeinwohl, a.a.O., S. 48

1132 Klaus-W. West, Sozialstaatliche Reform als Übergang von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, in: Wolfgang Schroeder (Hrsg.), Neue Balance zwischen Markt und Staat? – Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Schwalbach im Taunus 2001, S. 132

1133 Jürgen Kocka, Linke Prinzipien nach dem Sozialismus, in: NG/FH 11/2004, S. 49

Die damalige Bildungs- und Wissenschaftsministerin des Landes Nordrhein-Westfalen, Gabriele Behler, warb für eine „neue Sozialstaatlichkeit“, mit der die individuelle und gemeinschaftliche Verantwortung zusammengeführt werden sollten. Sie hob die Bedeutung des Prinzips der Subsidiarität im Hinblick auf die eigenständige und eigenverantwortliche Entfaltung gesellschaftlicher Strukturen hervor, was Folgendes bedeute: „Der Sozialstaat muß einerseits da erhalten werden, wo es darum geht, zentrale Lebensrisiken abzusichern – bei Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit und Unfall –, und andererseits müssen sich die Bürgerinnen und Bürger vom Wunsch nach einem Wohlfahrtsstaat, der ihnen in paternalistischer Weise die eigene Lebensversorgung abnimmt, zukünftig verabschieden.“¹¹³⁴ Olaf Scholz, seinerzeit Generalsekretär der SPD, setzte sich für eine „präventive Sozialpolitik“ ein, um die Befähigung und Ermächtigung der Menschen zu einem selbstbestimmten, eigenverantwortlichen Leben ins Zentrum zu rücken: „Entscheidend ist hier die Einsicht, dass die Zukunft dem aktiven und aktivierenden Sozialstaat gehört, der gezielt in Menschen investiert, damit diese in Zeiten dynamischen Wandels als selbstbewusste Bürger ihr Leben gestalten können und nicht in den Klammergriff von Verhältnissen geraten, über die sie keine Kontrolle haben.“¹¹³⁵

Hans-Jürgen Urban vertrat die These, dass sich die Krise des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates zu einer Krise der Sozialdemokratie selbst ausgewachsen habe, was diese zwingt, einen neuen Sozialstaatsentwurf zu präsentieren, der drei Ziele verfolge: „Er soll die Sozialstaatsoption unter den Bedingungen struktureller Wachstums- und Beschäftigungskrisen, chronischer Haushaltsdefizite und hoher Kapitalmobilität aufrecht erhalten; er soll der in die Identitätskrise geratenen Mitglied- und Wählerschaft ein neues, politisch belastbares Selbstverständnis stiften, und zugleich soll er einen Image-Gewinn in der medialen Öffentlichkeit realisieren.“¹¹³⁶ „Eigenverantwortung“ und „Aktivierung“ hält Urban für die Schlüsselkategorien einer neuen Wohlfahrtskultur wie einer politischen Strategie, die dahin führen soll.

Antonia Gohr wies darauf hin, dass sich die gesellschaftliche Problemdeutung (Finanzkrise als Ausgaben- statt als Einnahmenproblem), die angestrebten Ziele (Chancen- statt Ergebnisgleichheit; Beschränkung statt Ausweitung des Kreises von der Sozialpolitik Begünstigter) und die zu ihrer Erreichung eingesetzten Instrumente (Konzentration auf die Angebots- statt auf die Nachfrageseite) drastisch verändert haben. „Mit der ‚aktivierenden Sozialpolitik‘ zeichnet sich ein neues Verständnis des Verhältnisses von Staat, Markt und Gesellschaft ab. Der Transformationsprozess hin zu einem neuen sozialdemokratischen Sozialstaatsmodell ist jedoch noch längst nicht abgeschlossen.“¹¹³⁷

Mit dem Leitbild des „vorsorgenden, aktivierenden und investiven Sozialstaates“ hat die SPD zwar kein *Alternativmodell* zum neoliberalen Minimalstaat entwickelt, dieses Konzept aber auch nicht ohne Modifikation übernommen. Sie rückte vielmehr dadurch von ihrer Parteitradition ab und ein Stück weiter nach rechts, dass Lohnarbeiter/innen und Ar-

1134 Gabriele Behler, Für eine neue Sozialstaatlichkeit. Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung zusammenführen, in: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze/Ulrich Wehrhöfer (Hrsg.), Bürgergesellschaft und Gemeinwohl, a.a.O., S. 85

1135 Olaf Scholz, Gerechtigkeit und Solidarische Mitte im 21. Jahrhundert, in: NG/FH 9/2003, S. 16

1136 Hans-Jürgen Urban, Eigenverantwortung und Aktivierung – Stützpfiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur?, in: WSI-Mitteilungen 9/2004, S. 467

1137 Antonia Gohr, Auf dem „dritten Weg“ in den „aktivierenden Sozialstaat“? – Programmatische Ziele von Rot-Grün, in: dies./Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.), Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, a.a.O., S. 50

beitslose auseinanderdividiert wurden. Denn bei ihrem neuen Lieblingssmotto „Fördern und Fordern“ handelte es sich im Grunde um eine Perversion des Solidaritäts- wie des Subsidiaritätsprinzips. „Eigenvorsorge und Eigenverantwortlichkeit treten an die Stelle gesellschaftlicher, kollektiver Solidarität.“¹¹³⁸ Dirk Hauer hob den autoritären Kerngehalt der Aktivierungsideologie und -strategie hervor: „Seit der Bismarck’schen Sozialgesetzgebung ist die Arbeitsverpflichtung im Sozialstaatsgedanken strukturell angelegt. Im ‚aktivierenden Sozialstaat‘ wird sie jedoch nicht nur zu einer permanenten Anforderung, sondern darüber hinaus zu einer ‚Pflicht zur Eigenverantwortung‘ verallgemeinert und radikalisiert.“¹¹³⁹

Achim Trube bemängelte, dass der „aktivierende Sozialstaat“ die strukturellen Probleme einer sich verfestigenden Massenarbeitslosigkeit mittels vermehrten Drucks gegenüber jedem einzelnen Arbeitslosen auf der individuellen Ebene zu bewältigen suche, was ebenso wenig zielführend sei wie die Behandlung volkswirtschaftlicher Probleme aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive.¹¹⁴⁰ Das zum Erkennungsmerkmal der sozialdemokratischen „Modernisierer“ avancierte „Fördern und Fordern“ wird in aller Regel zum „Überfordern und Hinausbefördern“, wie es Trube pointiert formuliert hat.¹¹⁴¹ Auch heißt „Stärkung der Eigeninitiative“ von Arbeitslosen üblicherweise nur, dass man Zwangsmaßnahmen gegenüber den Betroffenen ergreift und diesen harte Sanktionen androht. „Wenn mit Eigeninitiative mehr gemeint ist als die Erhöhung des Drucks auf die Arbeitslosen, dann müssen neben denjenigen Elementen, die den ‚Anreiz‘ zur Arbeitsaufnahme erhöhen, solche vorhanden sein, die die Autonomie der Arbeitslosen verstärken.“¹¹⁴²

Wolfgang Völker sah eine Haupttendenz der aktuellen Sozialpolitik darin, kollektive Sicherheiten und individuelle soziale Rechte zu zerstören, verbunden mit einer Neigung, die Betroffenen selbst für ihre Lebensgestaltung verantwortlich zu machen: „Der aktivierende Staat verbreitet unter dem Etikett modernen Regierens, ‚Fördern und Fordern‘, soziale Verunsicherung zusätzlich zu der schon aufgrund der ökonomischen Entwicklung vorhandenen.“¹¹⁴³ Das besonders innovativ erscheinende Konzept der „neuen Sozialdemokratie“ war tatsächlich antiquiert, denn es korrelierte nicht mit der gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Entwicklung. „Je entwickelter eine Wirtschaft ist, umso weniger nutzt ‚Eigeninitiative‘, umso mehr haben wir es mit Vorgängen zu tun, die völlig außerhalb der Reichweite *individueller* Initiative und Verantwortung liegen.“¹¹⁴⁴ Aktivierungskonzepte gleichen einer Quadratur des Kreises, weil sie ihre eigentliche Zielgruppe gar nicht erreichen, während andere, eher privilegierte Kreise davon zusätzlich profitieren.

1138 Dirk Hauer, Law and Order auf die sanfte Tour. Der „aktivierende Sozialstaat“ und sein autoritärer Charakter, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.), Eine Politik sozialer Menschenrechte in Zeiten von Verarmung und Repression, a.a.O., S. 91

1139 Ebd.

1140 Vgl. Achim Trube, Aktivierender Sozialstaat – Programmatik, Praxis und Probleme, in: NDV 8/2003, S. 336

1141 Siehe ders., Überfordern und Hinausbefördern – Prämissen, Praxis und Probleme aktivierender Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt 11-12/2003, S. 301 ff.

1142 Silke Bothfeld/Sigrid Gronbach/Kai Seibel, Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, in: WSI-Mitteilungen 9/2004, S. 507

1143 Wolfgang Völker, Soziale Garantien. Anmerkungen zur Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.), Eine Politik sozialer Menschenrechte in Zeiten von Verarmung und Repression, a.a.O., S. 95

1144 Herbert Schui, Mythos Eigenverantwortung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2004, S. 327 (Hervorh. im Original)

Dass sich durch Hartz IV die Angst im Land ausgebreitet hat, Millionen Menschen aufgrund der Furcht vor dem Arbeitsplatzverlust, mangelnder Berufsperspektiven und drohender Sanktionen der für sie zuständigen „Fallmanager“ nicht schlafen können, gehört wegen des gleichzeitig wachsenden gesellschaftlichen Reichtums zu den großen Widersprüchen unserer Zeit. Während die gesundheitlichen Probleme und psychosozialen Beeinträchtigungen der unmittelbar oder mittelbar Betroffenen zunehmen, fehlen oft die finanziellen Ressourcen für eine adäquate Behandlung. In dieser Situation übernehmen administrative Repressalien geradezu eine kompensatorische Funktion: „Arbeitsmarktpolitik wird zu einer Form der medizinisch-psychologischen (Zwangs-)Therapie.“¹¹⁴⁵

Adalbert Evers betont die Ambivalenz des Konzepts eines „aktivierenden Staates“, das er generell lieber auf die Politik als auf den Sozialstaat beziehen möchte. Die unter Berufung darauf verfolgten Strategien siedelt Evers zwischen zwei entgegengesetzten Polen an: „Am einen Pol wird es bei der Aktivierung um die weitestgehende Mobilisierung aller gesellschaftlichen Ressourcen im Rahmen eines Szenarios gehen, das vom Kampf um Status und wirtschaftlichen Erfolg im Rahmen der Marktgesellschaft bestimmt ist; der Primat des Marktes ist hier nicht so sehr Herausforderung und Problem als vielmehr Datum oder Aufgabe. Am anderen Pol wird es bei Aktivierung vor allem um die Entwicklung einer Politik gehen, die es versteht, Beteiligungsformen zu entwickeln, entlang derer individuelle Interessen und Gruppenanliegen und ihre Konfliktaustragungen durch wechselseitigen Respekt und die Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen geprägt werden. Eine derart aktivierende Politik, so die Hoffnung, könnte Marktkräfte zivilisieren, aber auch entwickeln und nutzen helfen.“¹¹⁴⁶

Carsten G. Ullrich differenziert gleichfalls zwischen zwei Aktivierungsvorstellungen. Das erste Verständnis einer „aktivierenden“ Sozialpolitik bezeichnet er als „sozialliberales Marktmodell“, das die Stärkung der individuellen Eigenverantwortung und Marktfähigkeit in den Mittelpunkt rücke. Bei dem zweiten, als „kommunitaristisch“ bezeichneten Konzept meine Aktivierung dagegen primär die finanzielle Förderung und rechtliche Privilegierung „gemeinschaftlicher“ Organisationsformen und familialer Hilfeleistungen: „Neben den klassischen Formen (Familienhilfe, Wohlfahrtsverbände) wird hier vor allem an Selbsthilfe- und Betroffenengruppen und an die Ausweitung von Mitwirkungsrechten gedacht (z.B. für Patienten im Krankenhaus oder für Eltern in Schulen).“¹¹⁴⁷

„Aktivierung“ ist ein schillernder Begriff, der oft nicht mehr als erfolgreiche „Aussteuerung“, also die Einschüchterung, Abschreckung und Verdrängung von sozial Benachteiligten aus dem Leistungsbezug, meint. Neben dem Ersatz individueller Rechtspositionen durch Pflichten, deren Verletzung mit Strafen geahndet wird, kann man darunter zwar auch eine solidarische Hilfe zur Selbsthilfe verstehen. Das zuerst genannte Deutungsmuster dominiert im öffentlichen Diskurs darüber jedoch ganz eindeutig: „Mit der Idee der ‚Aktivierung‘ sollen Ansprüche auf soziale Grundrechte delegitimiert, zumindest aber deutlich beschränkt werden.“¹¹⁴⁸ Fast immer bedeutet „Aktivierung“ eine Disziplinierung der Betroffenen, während die notwendige Solidarisierung mit ihnen dabei auf der Strecke bleibt. In einer „Zivil-“ oder

1145 Siehe Dirk Hauer, *Law and Order auf die sanfte Tour*, a.a.O., S. 93

1146 Adalbert Evers, *Aktivierender Staat. Eine Agenda und ihre möglichen Bedeutungen*, in: Erika Mezger/Klaus-W. West (Hrsg.), *Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln*, a.a.O., S. 14

1147 Carsten G. Ullrich, *Die „Aktivierbarkeit“ wohlfahrtsstaatlicher Adressaten. Zu den Grenzen aktivierender Sozialpolitik*, in: Jutta Allmendinger (Hrsg.), *Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002*, Bd. 2, a.a.O., S. 947 f.

1148 Michael Opielka, *Sozialpolitik*, a.a.O., S. 86

„Bürgergesellschaft“ müsste sich diese Strategie erübrigen, weil sie mit der Vorstellung mündiger, sich selbst engagierender Sozialstaatsbürger/innen unvereinbar ist.

Dirk Hauer sah im „Fördern und Fordern“ obrigkeitstaatliche Eingriffe in die persönliche Lebensplanung und -entwürfe, was für soziale Einrichtungen und deren Träger eine „paternalistische Wende“ bedeute.¹¹⁴⁹ Da der Einsatz staatlicher Zwangsmittel erforderlich sei, um jene flexibilisierten Verhaltensweisen, die man beschwöre, zu produzieren, lasse die aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik „terroristische Züge“ erkennen: „Das Menschenbild, das sich hinter der ‚Aktivierung‘ verbirgt und mit ihr transportiert wird, ist die Vorstellung von ununterbrochener Produktivität und Verwertung: arbeiten ohne Ende und Grenze, ‚lebenslanges Lernen‘ und Qualifizieren, permanente Bereitschaft, räumliche und soziale Bindungen jederzeit für einen Job aufzugeben.“¹¹⁵⁰

Der „aktivierende Sozialstaat“ bietet Hilfebedürftigen von sich aus keine aktive Unterstützung mehr, wie dies der überkommene Sozialstaat tat, und bleibt hinter den gewohnten Leistungsstandards zurück, während sich sein Kontrollanspruch und sein Disziplinierungsinstrumentarium erweitern. Damit ist der Wohlfahrtsstaat aber nur noch ein Schatten seiner selbst, denn die früheren Entwicklungsstufen waren dadurch gekennzeichnet, dass die Reichweite der Staatseingriffe und die Höhe der Transferleistungen eher den zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen entsprachen. „Aktivierend“ entlarvt sich als Euphemismus, der in Wahrheit „nicht alimentierend“ meint. Es handelt sich Christa Sonnenfeld zufolge um eine „geschönte Umschreibung“ für Repression, die den Arbeitszwang wieder salonfähig macht: „Dass der verbliebene Sozialstaat sich zunehmend autoritär gebärdet, verschwindet dabei hinter diesem Jargon.“¹¹⁵¹

Der kommunitaristisch begründete Schlachtruf „Fördern und fordern!“ gerät – wenigstens in dieser Reihenfolge – zu einer rhetorischen Floskel, die nichts von dem hält, was ihre Benutzer leisten zu wollen vorgeben. Aus einem scheinbaren Versprechen wird in dem Moment eine Drohung, wo die (Lohn-)Arbeit „um jeden Preis“ zum Ziel staatlicher Sozialpolitik avanciert. „Unter den Fanfaren des ‚Förderns und Forderns‘ wird auf diese Weise die moralisierende Delegitimierung nicht-erwerbstätiger Lebensformen zum gesellschaftspolitischen Programm erhoben.“¹¹⁵² Wer den Grundsatz des „Förderns und Forderns“ zum sozialpolitischen Mantra erhebt, verstärkt den Druck auf Bevölkerungsgruppen, die staatliche Unterstützung brauchen, sie aber in einem Klima des allgemeinen Misstrauens gegenüber Empfänger(inne)n von Transferleistungen immer weniger erhalten.

Das zentrale Glaubwürdigkeitsdefizit des „aktivierenden“ Staates besteht Hans-Jürgen Urban zufolge darin, dass er den Erwartungsdruck auf das Individuum erhöht und gleichzeitig dessen Chancen, ihm entsprechen zu können, verringert: „Er modifiziert die gesellschaftliche Erwartungshaltung sowie die institutionellen Anspruchsvoraussetzungen für die Empfänger wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und belegt die Nichterfüllung der Erwartungen mit negativen Sanktionen; zugleich unterminiert er durch die Abkehr von einer marktkorrigierenden, umverteilenden und risikokompensierenden Politik die gesellschaftlichen Voraussetzungen, derer insbesondere die unvermögenden Individuen zur Erfüllung der Erwartungen bedürfen.“¹¹⁵³

1149 Dirk Hauer, Law and Order auf die sanfte Tour, a.a.O., S. 93

1150 Ebd., S. 94

1151 Christa Sonnenfeld, Erzwungene Angebote: Beschäftigungsförderung zu Niedriglöhnen, a.a.O., S. 109

1152 Ebd.

1153 Hans-Jürgen Urban, Eigenverantwortung und Aktivierung – Stützpfiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur?, a.a.O., S. 471

Hier liegt ein unauflösbarer Widerspruch: Die deutsche Marktgesellschaft wird immer reicher, der Umgang mit Armen und sozial Benachteiligten aber immer repressiver. Die sog. Randgruppen werden zum Teil gewaltsam aus dem öffentlichen Raum verdrängt,¹¹⁵⁴ (Langzeit-)Arbeitslose eingeschüchert und prekär Beschäftigte enorm unter Druck gesetzt. Claus Offe sieht in der meist kommunitaristisch begründeten Forderung, Gegenleistungen für gewährte Unterstützung zu erbringen, die „illiberale Kehrseite marktliberaler Ordnungsvorstellungen“ und hält die übliche Begründung der reziproken Pflichtzuweisung gegenüber Arbeitslosen für ausgesprochen paternalistisch: „Soll es sich wirklich um die Überführung bisher Hilfsbedürftiger in die Freiheit der Erwerbsgesellschaft handeln, dann müsste auch die negative Arbeitsmarktfreiheit, die Freiheit, sich am Arbeitsmarkt *nicht* zu beteiligen, gewahrt bleiben.“¹¹⁵⁵ Stephan Lessenich kritisiert die regulative Diskriminierung und normative Diskreditierung der Nichterwerbstätigkeit, woraus sich eine Glorifizierung und Verabsolutierung der (Lohn-)Arbeit „für alle“ ergebe. Erwerbsfähige müssten nach dieser Konzeption zur Aufnahme irgendeiner Arbeit gezwungen und im Weigerungsfalle bestraft werden. „Die *autoritative Gemeinwohlinterpretation* der modernen Sozialdemokratie mündet (...) in eine *autoritäre Gemeinwohlpraxis*.“¹¹⁵⁶ Man fragt sich als Beobachter der geschilderten Entwicklung, was für die Betroffenen wohl erträglicher ist – die soziale Kälte bzw. Indifferenz des Marktradikalismus oder der totale Kontrollanspruch dieser Variante eines „Dritten Weges“.

Ein weiterer gewichtiger Einwand gilt der Tatsache, dass für Hilfebedürftige, die „aktiviert“ und zur Stellensuche motiviert werden sollen, gar nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Karl Koch bezweifelt denn auch, dass die im Konzept vorgesehenen Aktivierungsbemühungen bei einer strukturell verfestigten Erwerbslosigkeit überhaupt einen Sinn haben: „Schließlich wird kein noch so konsequentes ‚Fordern und Fördern‘ die fehlenden Arbeitsplätze schaffen können. Der aktivierende Sozialstaat läuft daher aufgrund seines Ansatzes Gefahr, die soziale Integration, die er erreichen will, zu verfehlen und stattdessen die soziale Ausgrenzung zu verstärken.“¹¹⁵⁷ Wer die „Aktivierung“ der Betroffenen fordert, unterstellt ihnen eine Passivität, die durch Klagen deutscher Personalchefs über massenhafte Bewerbungen von für ausgeschriebene Stellen oft wenig geeigneten Arbeitslosen, die man erst mit großen Kosten aussortieren müsse, im Grunde widerlegt ist.

Dort setzt auch Frank Nullmeiers Kritik an, denn die neue Sozialpolitik der Aktivierung fördert seiner Meinung nach eine Akzentuierung des Gegensatzes von „produktiven“ und „unproduktiven“ Teilen der Bevölkerung durch die Regierung. Deren Orientierung auf den globalen Standortwettbewerb führe dazu, dass die eigene Bevölkerung und die sozialen Transferleistungen an die einzelnen Gruppen unter dem Gesichtspunkt der Kostenkonkurrenz betrachtet würden. Aktivierende bzw. investive Sozialpolitik sei eine Politik, die Nutzensvorteile in diesem Konkurrenzkampf biete: „Sie verbessert das fachliche Qualifikationsniveau ebenso wie die allgemeinen sozialen und kommunikativen Kompetenzen, erhöht die

1154 Vgl. Titus Simon, Wem gehört der öffentliche Raum? – Zum Umgang mit Armen und Randgruppen in Deutschlands Städten, Opladen 2001

1155 Claus Offe, Freiheit, Sicherheit, Effizienz, a.a.O., S. 28 (Hervorh. im Original)

1156 Stephan Lessenich, Der Arme in der Aktivgesellschaft. Zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“, in: WSI-Mitteilungen 4/2003, S. 218 (Hervorh. im Original)

1157 Karl Koch, Transformation des Sozialstaats, in: Walter Hanesch u.a., Öffentliche Armut im Wohlstand. Soziale Dienste unter Sparzwang, Hamburg 2004, S. 148

Mobilitätsbereitschaft, fördert Gruppierungen, die ansonsten Sozialleistungsempfänger hätten werden können, und wirkt so kostensenkend.¹¹⁵⁸

Man gibt zwar vor, die (Langzeit-)Arbeitslosen in deren ureigenem Interesse „aktivieren“ zu wollen, folgt dabei aber fast ausschließlich dem finanziellen Eigeninteresse, sie nicht mehr alimentieren zu müssen. Daher dominieren in der Praxis einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auch nicht Versuche, die Betroffenen zu qualifizieren und dafür zu motivieren, sich fortbilden oder umschulen zu lassen, sondern repressive Praktiken, mit deren Hilfe sie möglichst schnell aus dem Leistungsbezug entfernt werden sollen. Seit den einschlägigen Gesetzesnovellierungen im Bereich der Arbeitsförderung sind die Ausgaben der BA für berufliche Weiterbildung nicht etwa (zwecks einer stärkeren „Aktivierung“ von mehr Personen) gestiegen, sondern umgekehrt drastisch gesunken. Wenn die Devise „Fördern und fordern!“ mehr als Lug und Trug sein sollte, müsste der Konditionalzwang gelockert und darauf vertraut werden, dass Menschen, denen die Politik akzeptable Möglichkeiten der Beschäftigung, beruflichen Qualifikation und Persönlichkeitsentwicklung bietet, diese zur nachhaltigen Sicherung ihrer Existenz nutzen.

8.3 Die soziale Gerechtigkeit – Grundwert oder Standortrisiko?

Für neoliberale Theoretiker wie Norbert Berthold stellt die soziale Gerechtigkeit, wenn man sie im Rahmen eines Wohlfahrtsstaates institutionalisiert und als Wert verabsolutiert, ein Standortrisiko dar: „Alles in allem gefährdet der Sozialstaat mit der verstärkten Produktion des Gutes ‚Gerechtigkeit‘ zunehmend seine eigene ökonomische Basis, weil er letztlich die Quellen des Wohlstandes zum Versiegen bringt.“¹¹⁵⁹ Je stärker sich Sozialdemokrat(innen) auf die Standortlogik kaprizierten und Argumentationsmuster ihrer liberalkonservativen Gegner adaptierten, umso mehr imitierten sie bloß noch deren Kritik am modernen Wohlfahrtsstaat, wenngleich sie im Einzelfall überzeugt sein mochten, eine davon abweichende Position zu beziehen.

Die „neuen“ Sozialdemokraten sind keine Fundamentalkritiker des Sozialstaates, halten jedoch seine Strukturen für kontraproduktiv. Jürgen Kocka verbindet das Lob für die Erfolge der Vergangenheit mit einer negativen Einschätzung der Zukunftsaussichten: „Der Sozialstaat ist nicht gescheitert, ganz im Gegenteil. Aber er ist unter heutigen Bedingungen an seine Grenzen geraten. Er bringt seit langem Wirkungen hervor, die niemand intendiert, er wird zum Teil der Probleme, statt sie zu lösen.“¹¹⁶⁰ Fast klingt es, als müsse der Wohlfahrtsstaat gegen die Wirkungen seines Handelns in Schutz genommen werden. Kocka möchte „mehr Solidarität bei weniger Staat“ bewerkstelligen, was durch die Förderung der „Bürger-“ bzw. „Zivilgesellschaft“ geschehen soll.

In der „zivilen Bürgergesellschaft“, die Gerhard Schröder anstrebt, steht der Gerechtigkeitsgedanke zwar im Vordergrund. Er bezieht sich jedoch nicht mehr auf *Verteilungsgerechtigkeit*, die Schröder als mittlerweile von der gesellschaftlichen Entwicklung überholt gilt: „Gerade weil (...) die Herstellung und Bewahrung sozialer Gerechtigkeit in einem

1158 Frank Nullmeier, Spannungs- und Konfliktlinien im Sozialstaat, in: Siegfried Frech/Josef Schmid (Hrsg.), *Der Sozialstaat*, a.a.O., S. 55

1159 Norbert Berthold, *Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – Ökonomische Theorie des Sozialstaates*, a.a.O., S. 28

1160 Jürgen Kocka, *Linke Prinzipien nach dem Sozialismus*, a.a.O., S. 50

umfassenden Sinne oberstes Ziel sozialdemokratischer Politik ist und bleibt, können wir uns nicht mehr auf Verteilungsgerechtigkeit beschränken. Dies geht schon deshalb nicht, weil eine Ausweitung der Sozialhaushalte nicht zu erwarten und übrigens auch nicht erstrebenswert ist. Für die soziale Gerechtigkeit in der Wissens- und Informationsgesellschaft ist vor allem die Herstellung von Chancengerechtigkeit entscheidend.¹¹⁶¹

Zu fragen wäre freilich, weshalb ausgerechnet zu einer Zeit, wo das Geld in allen Lebensbereichen wichtiger als früher, aber auch ungleicher denn je auf die einzelnen Klassen, Bevölkerungsschichten und Menschen verteilt ist, sein Gewicht für deren Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben gesunken sein soll. Dass die Berufung auf das Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit heute (selbst in sozialdemokratischen Kreisen und Programmdiskussionen) ziemlich unpopulär ist, führt Klaus-Bernhard Roy darauf zurück, dass sich damit die „Hinterfragung von marktvermittelter Ungleichheit“ verbindet.¹¹⁶² Irene Becker wiederum hebt hervor, dass die Gleichheit der Startchancen ohne weitgehende Bedarfsgerechtigkeit nicht realisierbar ist.¹¹⁶³

Harald Schartau, damaliger Vorsitzender der nordrhein-westfälischen SPD und Landesminister für Wirtschaft und Arbeit, äußerte die Meinung, dass Umverteilungspolitik im Zeichen der Globalisierung, wo die unterschiedlichen Wirtschaftsstandorte miteinander konkurrieren, weder zu Vollbeschäftigung noch zu sozialer Gerechtigkeit führe: „Notwendig ist eine Neuinterpretation von sozialer Gerechtigkeit für die heutige Zeit, um marktwirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit besser in Einklang bringen zu können. Dabei helfen uns nicht die alten Ideologien.“¹¹⁶⁴ Schartaus Kabinettskollege und damaliger nordrhein-westfälischer Ministerpräsident Peer Steinbrück nahm eine völlige Deformation des Gerechtigkeitsbegriffs vor und brach im Grunde mit dem Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes, als er die soziale Gerechtigkeit auf die Sorge des Staates um die Leistungsträger verkürzte: „Soziale Gerechtigkeit muss künftig heißen, eine Politik für jene zu machen, die etwas für die Zukunft unseres Landes tun: die lernen und sich qualifizieren, die arbeiten, die Kinder bekommen und erziehen, die etwas unternehmen und Arbeitsplätze schaffen, kurzum, Leistung für sich und unsere Gesellschaft erbringen. Um die – und nur um sie – muss sich Politik kümmern.“¹¹⁶⁵

Demgegenüber konstatierte Thomas Meyer, der gültige sozialdemokratische Gerechtigkeitsbegriff müsse nicht über Bord geworfen, allerdings „realistisch geläutert“ werden: „Gerechtigkeit ist nicht Gleichheit, sondern die Schaffung fairer Chancen für die Freiheit aller.“¹¹⁶⁶ Somit könne zwar die Einkommensgleichheit kein Primärziel sozialdemokratischer Politik sein, wohl aber die Besteuerung leistungsloser und unproduktiver Einkommen. Das biblische Motto „Wer nicht arbeiten will, soll auch nicht essen!“ wird allerdings nie auf Kapitaleigentümer und begüterte Müßiggänger, vielmehr immer stärker auf Er-

1161 Gerhard Schröder, Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft, in: NG/FH 4/2000, S. 203

1162 Siehe Klaus-Bernhard Roy, Verteilungsgerechtigkeit, in: Politische Bildung 2/2001, S. 9

1163 Vgl. Irene Becker, Soziale Gerechtigkeit und Privatisierung von Sicherungssystemen, in: WSI-Mitteilungen 9/2004, S. 475

1164 Harald Schartau, Pragmatisch denken. Über die Grundlagen einer sozialdemokratischen Wachstumsstrategie, in: FR v. 29.8.2003

1165 Peer Steinbrück, Etwas mehr Dynamik bitte. Soziale Gerechtigkeit heißt heute: Der Staat muss mehr Geld in Bildung und Familien investieren. Für Gesundheit, Alter und Pflege hingegen werden die Bürger stärker selbst vorsorgen müssen, in: Die Zeit v. 13.11.2003

1166 Thomas Meyer, Soziale Demokratie statt demokratischer Sozialismus. Alte SPD und neue Realität: Ketzerien eines bekennenden Sozialdemokraten, in: FR v. 19.8.2003

werbslose und Bezieher/innen von Sozialtransfers bezogen. „Umverteilung zur Herstellung von Gleichheit ist inzwischen so gut wie tabuisiert.“¹¹⁶⁷

Der sozialdemokratische Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel möchte den philosophischen Diskurs über die soziale Gerechtigkeit stärker mit der politischen Debatte verbinden. Merkel nennt zwei Gründe dafür, dass der Begriff „soziale Gerechtigkeit“ seit Mitte der 1990er-Jahre wieder zu einem Topos des politischen Denkens und zum Bestandteil der Agenden sozialdemokratischer Regierungen geworden sei: „Zum einen hat sich die Kluft zwischen Arm und Reich in den beiden vergangenen Dekaden auch in den entwickelten Industriestaaten vertieft. Zum anderen steht der Sozialstaat des kontinentalen Europas in den nächsten Jahrzehnten unter dem Druck von Globalisierung, Individualisierung und Demographie vor bedeutenden Umstrukturierungen.“¹¹⁶⁸ Deutschland erscheint Merkel als Prototyp des „unsozialen“ Sozialstaates, schreibt er doch, auf die Bundesrepublik bezogen: „Ein Sozialstaat, der über Grundeinkommen, großzügige (!?) Sozialhilfen, locker definierte Zumutbarkeitskriterien die Nichtaufnahme von Erwerbsarbeit ermöglicht oder dazu anreizt und gleichzeitig durch vermeintlich soziale Regulierungen den Arbeitsmarkt gegenüber den *Outsiders* abriegelt, ist aus dieser Perspektive sozial ungerecht.“¹¹⁶⁹

Bei der Legitimation ihrer Forderung nach grundlegenden Reformen und einem „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates stützten sich die sozialdemokratischen „Modernisierer“ überwiegend auf die fast schon „klassisch“ zu nennende Gerechtigkeitstheorie des US-amerikanischen Sozialphilosophen John Rawls. Rawls umreißt seine Konzeption in zwei Kernthesen – dem *Gleichheitsgrundsatz*, wonach jedermann gleiches Recht auf das umfangreichste, für alle mögliche Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten hat, einerseits und dem *Differenzprinzip* andererseits: Soziale und ökonomische Ungleichheiten müssen demnach nicht nur „den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil“ verschaffen, sondern auch „mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen gemäß fairer Chancengleichheit“ offen stehen.¹¹⁷⁰

Typisch für die Rawls'sche Gerechtigkeitstheorie ist das folgende Postulat: „Alle sozialen Werte – Freiheit, Chancen, Einkommen, Vermögen und die sozialen Grundlagen der Selbstachtung – sind gleichmäßig zu verteilen, soweit nicht eine ungleiche Verteilung jedermann zum Vorteil gereicht.“¹¹⁷¹ Dass die soziale Ungleichheit in einer Gesellschaft zunimmt, ist für Rawls dann, allerdings auch nur dann gerechtfertigt, wenn deren Mitglieder davon ausnahmslos im Hinblick auf ihre persönliche Lage profitieren: „Falls bestimmte Ungleichheiten des Reichtums und der Macht jeden besser stellen als in dem angenommenen Ausgangszustand, stimmen sie mit der allgemeinen Gerechtigkeitseinstellung überein.“¹¹⁷²

Ungleichheiten rechtfertigen sich Rawls zufolge durch Vorteile für die Benachteiligten. Rawls' sog. Maximin-Regel ist deshalb wirklichkeitsfremd, weil sich kein Entscheidungsträger im Kapitalismus auf den Standpunkt der in diesem Gesellschaftssystem schwächsten Mitglieder stellt und sich fragt, wie deren Situation am ehesten verbessert werden kann. Zweifelhaft ist zudem, ob kleine Fortschritte für Unterprivilegierte die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich tatsächlich aufwiegen, zumal sie oft kaum ins Ge-

1167 Stephan Hebel, Reform-Sprech. Wie sich der Neoliberalismus seine Begriffe sichert, in: Ulrich Müller/Sven Giegold/Malte Arhelger (Hrsg.), *Gesteuerte Demokratie?*, a.a.O., S. 100

1168 Wolfgang Merkel, *Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, a.a.O., S. 135

1169 Ebd., S. 142 (Hervorh. im Original)

1170 Siehe John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, 8. Aufl. Frankfurt am Main 1994, S. 336

1171 Ebd., S. 83

1172 Ebd., S. 84

wicht fallen. Um es an einem Beispiel aus der sozialdemokratischen Regierungspraxis zu verdeutlichen: Aufgrund der Wirtschafts- und Sozialpolitik von New Labour hat zwar die absolute Armut in Großbritannien nach Tony Blairs Amtsantritt 1997 leicht ab-, die gesellschaftliche Ungleichheit jedoch zugenommen.¹¹⁷³ Anders gesagt: Die weniger Armen bewegen sich nunmehr in einem Umfeld noch größeren Reichtums, was ihre Probleme eher verstärkte, weil sich z.B. der Konsumdruck – vor allem für Kinder und Jugendliche – verschärfte und es für sie immer schwieriger wurde, bei Statussymbolen mitzuhalten.

Die soziale Gerechtigkeit als „Fairness“ zu definieren, wie dies Rawls tat,¹¹⁷⁴ bedeutet im Grunde, sie auf ein formales Verfahrensprinzip zu reduzieren und inhaltlich, d.h. hinsichtlich ihres materiellen Gehalts und der gesellschaftspolitischen Konsequenzen zu kastrieren. Auf der Suche nach durchweg akzeptierten und allgemein verbindlichen Gerechtigkeitsprinzipien löste Rawls die Letzteren von den real existierenden Interessen(gegensätzen), indem er die Individuen gedanklich in einen imaginären Urzustand geradezu paradiesischer Gleichheit versetzte, wo sie noch nicht wissen, welche Position in der Gesellschaft sie anschließend einnehmen werden. In seinem allzu kühnen Gedankenexperiment verbirgt sich hinter dem „Schleier der Unwissenheit“ eine reale Welt voller Interessengegensätze, die eine fundierte und sachorientierte Theorie der Gerechtigkeit berücksichtigen muss. Erstens hält Klaus-Bernhard Roy das „scheinbar neutrale Modell einer dann möglichen rationalen Entscheidungsfindung als Grundlage von Gerechtigkeitskonzeptionen“ für ausgesprochen trügerisch: „Und zweitens verstellt die Ausblendung ungleicher Lebenslagen, Marktzugangschancen und ökonomischer wie politischer Machtdiskrepanzen den Blick auf die De-facto-Verteilung von sozialen, ökonomischen und politischen Entwicklungschancen in einer Gesellschaft.“¹¹⁷⁵

Die sozialliberale Gerechtigkeitstheorie eines John Rawls wird jedoch pervertiert, wenn man sie für marktradikale Positionen instrumentalisiert. Obwohl er kein Neoliberaler war, rekurrieren Neoliberale auf das Differenzprinzip, um ihren Gerechtigkeitsbegriff zu formulieren: „Ungleichheit wird zur zentralen Triebkraft der ökonomischen Wachstumsdynamik erklärt, die Ergebnisse des Wachstums sollen allen zugute kommen.“¹¹⁷⁶ Urs Müller-Plantenberg weist darauf hin, dass Rawls mit seinem Differenzprinzip ursprünglich auf die „Begrenzung der Erlaubnis von Ungleichheiten“ abzielte, im Laufe der Zeit aber ein Bedeutungswandel eingetreten sei: „In einer Welt, in der inzwischen die neue Sozialdemokratie ohne Rücksicht auf die Aussichten der Ärmsten aller Welt zuruft: ‚Bereichert euch!‘, in einer solchen Welt erscheint Rawls zunehmend als extremer Egalitarist.“¹¹⁷⁷

Wolfgang Merkel war sich durchaus der Paradoxie bewusst, die darin bestand, dass er mit Rawls der modernen Sozialdemokratie ausgerechnet einen Liberalen als „neuen Cheftheoretiker“ für eine Generalrevision ihres Gerechtigkeitsverständnisses empfahl.¹¹⁷⁸ Merkel legte eine Prioritätenliste der Gerechtigkeitsziele fest, die eine moderne Sozialdemokratie seiner Ansicht nach verfolgen muss. An erster Stelle rangiert die Verhinderung von Armut; ihr nachgeordnet sind: ein höchstmöglicher Ausbildungsstandard, der auch auf

1173 Vgl. Oliver Nachtwey, Blair paradox, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2005, S. 397

1174 Vgl. John Rawls, Gerechtigkeit als Fairneß. Ein Neuentwurf, Frankfurt am Main 2003

1175 Klaus-Bernhard Roy, Verteilungsgerechtigkeit, a.a.O., S. 12

1176 Horst Peter/Reinhold Rünker, Gerechtigkeit. Einleitung zum Schwerpunkt, in: spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft 133 (2003), S. 12

1177 Urs Müller-Plantenberg, Rawls weltweit, in: PROKLA 121 (2000), S. 614

1178 Vgl. Wolfgang Merkel, Die Sozialdemokratie vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts: politische Handlungsräume und soziale Gerechtigkeit, in: Wolfgang Schroeder (Hrsg.), Neue Balance zwischen Markt und Staat?, a.a.O., S. 84

Kosten einer zusätzlichen öffentlichen Verschuldung oder von Umschichtungen im Sozialetat gehen darf; eine hohe Arbeitsmarktinklusio, für die eine Absenkung bzw. Reorganisation „hinderlicher“ Sicherungsstandards in Kauf genommen wird; die Garantie sozialer Sicherungsstandards, verbunden mit einer Verschärfung der Pflicht zur (Wieder-)Aufnahme von Arbeit; schließlich die Verringerung der bestehenden Einkommens- und Vermögensspreizung.¹¹⁷⁹

Gerecht ist für Nina Hauer alles, was Arbeit schafft: „Ziel und Aufgabe sozialdemokratischer Politik müssen sein, für die größte Zahl von Menschen die größte Zahl von Chancen zu eröffnen, damit sie in die Lage versetzt werden, ihr Einkommen und ihr Vermögen aus eigener Kraft zu erwirtschaften. Nicht die Höhe von Transferleistungen ist hierfür entscheidend, sondern das, was ein sozialer Staat leisten kann, um Chancengerechtigkeit herzustellen.“¹¹⁸⁰ Auch hier gibt es inhaltliche Berührungspunkte zum Neoliberalismus, zum Nationalsozialismus bzw. zum Deutschnationalismus, dessen Hauptprotagonist und Medienzar Alfred Hugenberg im Februar 1933 Zeitungsanzeigen mit der Behauptung „Sozial ist, wer Arbeit schafft“ schalten ließ, was die damalige Parlamentarische Geschäftsführerin der SPD-Bundestagsfraktion sowenig zu stören schien wie den langjährigen nordrhein-westfälischen CDU-Vorsitzenden Jürgen Rüttgers, der seine Wahlkampagne als Ministerpräsidentenkandidat seiner Partei im Frühjahr 2005 unter dasselbe Motto stellte. „Für den Liberalismus“, schrieb Wolfgang Kersting bereits am 17. August 1998 in der FAZ, „ist die effektivste Sozialpolitik die Schaffung von Arbeitsplätzen.“¹¹⁸¹ Gar nicht mehr gestellt wird dabei die Frage nach dem Sinngehalt von Lohnarbeit, den Arbeitsbedingungen und der Entlohnung, vom Anspruch der Stellenbewerber/innen auf Berufs- und Qualifikationsschutz ganz zu schweigen.

Rolf G. Heinze bezog Gerechtigkeit im kommunitaristischen Sinne auf das Gemeinwohl und betonte: „Gerecht ist vor allem, was die Funktionsweise des gesamten Sicherungssystems gewährleistet und die wirtschaftlichen Chancen erweitert.“¹¹⁸² Umverteilung sei kein Maßstab, sondern höchstens ein Resultat von Sozialpolitik. Heinze hielt einzelne Leistungskürzungen für gerechtfertigt und auch gerecht, sofern sie „übergeordneten Zielen“ dienen. Hatten die Sozialdemokraten früher darüber nachgedacht, wie sie soziale Ungleichheiten um der Gerechtigkeit willen beseitigen könnten, reflektierten ihre Hauptrepräsentanten und führenden Parteitheoretiker wie Jürgen Kocka, Wolfgang Merkel oder Thomas Meyer jetzt, welche Ungleichheiten gerechtfertigt seien. Während man zum Teil in sehr allgemeiner und abstrakter Form über „gerechtfertigte Ungleichheiten“ räsonierte, mehrten und verfestigten sich im Regierungsallday die ungerechtfertigten.

Die sozialdemokratische Gerechtigkeitsdebatte kreiste um die Frage, wie man Verteilungsgerechtigkeit entweder von Bedarfs- auf Leistungsgerechtigkeit zurechtstutzen oder im Zeichen der Globalisierung für obsolet oder jedenfalls nachrangig erklären und einen neuen Gerechtigkeitsstyp kreieren kann, als dessen Ausdruck dann die rot-grüne Regierungspraxis erschien. Wolfgang Streeck definierte Sozialpolitik als „Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Stand- und Wohnorts im Kampf um Absatzmärkte, Investitionen und Arbeitsplätze“, sprach im selben Atemzug von einer – mehr als paradox annu-

1179 Siehe ebd., S. 86

1180 Nina Hauer, Gerecht ist, was Arbeit schafft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Politische Akademie (Hrsg.), Die neue SPD, a.a.O., S. 198

1181 Wolfgang Kersting, Der Glaube an die Allmacht Geld. Unser Wohlfahrtsstaat ist von der Voraussetzung der Marktwirtschaft zu deren Albtraum geworden, in: FAZ v. 17.8.1998

1182 Rolf G. Heinze, Vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat, a.a.O., S. 268

tenden – „Wettbewerbssolidarität“ und ordnete damit selbst die soziale Gerechtigkeit der Konkurrenz unter.¹¹⁸³

Als ob die Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen keine Selbstvorsorge der Arbeitnehmer/innen wäre, verlangte Matthias Machnig, früher Bundesgeschäftsführer der SPD, nicht nur eine „Kultur der Eigenverantwortung“, sondern forderte auch, dass die „neue Gerechtigkeitspolitik“ den „Prinzipien der Nachhaltigkeit und des intergenerativen Ausgleichs“ gehorchen müsse, weil die heutige Generation einschließlich der Alten zu sehr auf Kosten der nächsten und übernächsten Generation lebe: „Die bislang praktizierte Indifferenz gegenüber den nachwachsenden Generationen drückt sich vor allem in der immer weiter wachsenden öffentlichen Verschuldung aus, die für unsere Kinder und Kindeskinde eine kaum zu ertragende Hypothek darstellt.“¹¹⁸⁴

Damit tat Machnig so, als hätten *künftige Generationen* hohe Schuldenberge abzutragen. Tatsächlich lastet der Schuldendienst aber nur auf *einem Teil* der Heranwachsenden; *ein anderer* erhält viel mehr Zinsen aus (geerbten) Schuldverschreibungen des Staates, als er selbst an Steuern zahlt, und profitiert sogar von Budgetdefiziten, die heute entstehen. Norbert Reuter wies überzeugend nach, dass aus der Staatsverschuldung sowohl Forderungen wie Verbindlichkeiten resultieren und *beide* Größen an die nächste Generation „vererbt“ werden. Blicke man getrennt auf die gegenwärtige oder auf die folgende Generation, liege „immer ein gesamtwirtschaftliches Nullsummenspiel vor. Mit einem Verweis auf kollektive finanzielle Belastungen künftiger Generationen lässt sich der gegenwärtige Abbau der Staatsverschuldung somit nicht begründen.“¹¹⁸⁵

Gerhard Schröder bekannte sich gleichfalls zum Prinzip der Nachhaltigkeit, das er als Wesenselement seines Gerechtigkeitsbegriffs betrachtete: „Bloße Umverteilung wirtschaftlicher Güter und Gelder ist nicht per se ‚gerecht‘. Gerechtigkeit muss auch zwischen den Generationen geschaffen werden – weshalb zum Beispiel eine Politik der ausufernden Staatsverschuldung eine grobe Ungerechtigkeit gegen unsere Kinder und Enkel ist.“¹¹⁸⁶ Durch solche Parolen wie „Nachhaltigkeit im finanzpolitischen Bereich“ und „Generationengerechtigkeit“ rechtfertigte man eine Politik der Haushaltskonsolidierung, die paradoxerweise gerade für Kinder und Jugendliche negative Folgen zeitigte, weil hauptsächlich den sie betreffenden Bereichen wie Schule und Hochschule nicht mehr die benötigten Mittel zuflossen. Gerd Mielke hält die These, man könne die staatliche Orientierung auf *Verteilungsgerechtigkeit* durch neue Zielmarken wie Chancengleichheit, *Generationengerechtigkeit* oder Erwerb von Sozialkapital ersetzen, ohne dabei an Qualität einzubüßen, für eine politische Milchmädchenrechnung: „Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit sind – das zeigt etwa die Soziologie der Bildungsabschlüsse – zwei Seiten derselben Medaille.“¹¹⁸⁷

Bei der *Begriffserweiterung*, die führende Sozialdemokrat(inn)en forderten, handelte es sich um eine *inhaltliche* Verkürzung des Gerechtigkeitsbegriffs. Die selbst in den Armuts-

1183 Siehe Wolfgang Streeck, Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen. Ein Kommentar, in: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), *Die beste aller Welten?*, a.a.O., S. 159

1184 Matthias Machnig: Fassbrause für alle! – Soziale Gerechtigkeit neu definieren, in: *Die Welt* v. 12.8.2003

1185 Norbert Reuter, Generationengerechtigkeit als Richtschnur der Wirtschaftspolitik?, in: Christoph Butterwegge/Michael Klundt (Hrsg.), *Kinderarmut und Generationengerechtigkeit*, a.a.O., S. 85

1186 Gerhard Schröder, Das Ziel der sozialen Gerechtigkeit und die Herausforderungen moderner Demokratie, in: Konrad Deufel/Mannfred Wolf (Hrsg.), *Ende der Solidarität? – Die Zukunft des Sozialstaats*, Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2003, S. 26

1187 Gerd Mielke, Sozialdemokratie und Bürgergesellschaft. Anmerkungen zu einer komplizierten Beziehung, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/2001, S. 705

und Reichtumsberichten der Bundesregierung dokumentierte Schieflage der Einkommens- und Vermögensverteilung wurde damit akzeptiert. Sie sollte nur noch korrigiert werden, indem sozial Benachteiligte (bessere) Chancen erhielten, künftig gleichfalls ein (Arbeits-)Einkommen zu erzielen und im Ausnahmefall sogar ein kleines Vermögen zu bilden, was am Grundproblem des Auseinanderklaffens von Arm und Reich freilich wenig ändern würde.

Nichts spricht dagegen, Verteilungs- durch Teilhabegerechtigkeit zu *ergänzen*, die Zielsetzung der sozialdemokratischen „Modernisierer“ wird aber erkennbarer, wenn Jürgen Kocka hervorhob, dass Letztere die Erstere *ersetzen* müsse: „Mehr Teilhabegerechtigkeit ist derzeit nur durch einen Verzicht auf mehr Verteilungsgerechtigkeit zu haben.“¹¹⁸⁸ So sinnvoll die Erweiterung des Gerechtigkeitsbegriffs in Richtung von „Teilhabe-“ oder „Beteiligungsgerechtigkeit“ sein mag, so wenig darf sie vergessen machen, dass dieser durch soziale Ungleichheit der Boden entzogen wird. Ohne soziale Emanzipation gibt es keine umfassende politische Partizipation und ohne ein größeres Maß an Verteilungs- überhaupt keine Beteiligungsgerechtigkeit. Horst Heimann betont deshalb zu Recht, dass soziale Gleichheit und Gerechtigkeit nicht voneinander zu trennen sind, sondern einander gerade bedingen: „Der Grundwert der sozialen Gerechtigkeit ist (...) ohne den Begriff Gleichheit nicht inhaltlich zu füllen. Ein Zuviel an Ungleichheit ist ein Widerspruch zur sozialen Gerechtigkeit. Wer aber von Ungleichheit nicht reden will, der sollte auch von Gerechtigkeit schweigen.“¹¹⁸⁹

Das liberale Prinzip der *Leistungsgerechtigkeit* erodiert; zugleich wird das ihm komplementäre, der sozialistischen Tradition entstammende Prinzip der *Bedarfsgerechtigkeit* durch einen neoliberalen „Umbau“ des Sozialstaates suspendiert.¹¹⁹⁰ Gleichzeitig akzentuierte man auch innerhalb der deutschen Sozialdemokratie – dem neoliberalen Zeitgeist folgend – immer stärker die Freiheit. So konstatierte Gerhard Schröder in einem Essay zum 140. Jahrestag der Gründung seiner Partei: „Unser oberstes Leitbild ist die Freiheit der Menschen, ihr Recht auf ein Leben in Würde, Selbstbestimmung und freier Entfaltung ihrer Fähigkeiten in einem solidarischen Gemeinwesen.“¹¹⁹¹ In seiner als „Agenda 2010“ bekannt gewordenen Regierungserklärung vom 14. März 2003 sprach Schröder nicht weniger als 18 Mal von „(Eigen-)Verantwortung“, in seiner Rede auf dem Berliner Sonderparteitag der SPD am 1. Juni 2003 sogar 19 Mal von „(Wahl-)Freiheit“. Jürgen Kocka forderte in einem „Das Wichtigste ist die Freiheit“ überschriebenen *Vorwärts*-Interview die Verringerung der Staatstätigkeiten. Es gehe um mehr Möglichkeiten der Selbstverwirklichung und Teilhabe: „Staatliche Fürsorge ist nicht mehr so nötig und nicht so wünschenswert wie früher.“¹¹⁹² Man fragt sich allerdings, wo der WZB-Präsident eigentlich lebte, waren doch gerade in Berlin immer mehr Menschen auf Transferleistungen angewiesen, um ihre Existenz und die ihrer Familie sichern zu können. Wie aber soll eine alleinerziehende Mutter, die nicht weiß, wie sie das Geld für eine Klassenfahrt ihres Kindes aufbringen kann, ohne das Jobcenter oder das Sozialamt zu bemühen, sich selbst verwirklichen und am gesellschaftlichen bzw. politischen Leben teilhaben?

1188 Jürgen Kocka, Sozialdemokratische Grundwerte heute, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Politische Akademie (Hrsg.), Die neue SPD, a.a.O., S. 62

1189 Horst Heimann, Mehr Ungleichheit wagen? – Zum anhaltenden Boom der Egalitarismuskritik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, S. 715

1190 Vgl. Birgit Mahnkopf, Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit. Zur Neuinterpretation der sozialen Frage im globalen Kapitalismus, in: PROKLA 121 (2000), S. 504 ff.

1191 Gerhard Schröder: Das Gestalten der Zukunft braucht den Mut zur Veränderung, in: NG/FH 5/2003, S. 7

1192 Jürgen Kocka, „Das Wichtigste ist die Freiheit“. Ein Gespräch über die Grenzen des Sozialstaats und das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Gleichheit, in: Vorwärts 7-8/2003, S. 18

Wie man sieht, konnte sich die Sozialdemokratie der neoliberalen Hegemonie schwer entziehen. Diese stellte das Gefüge ihrer Grundwerte auf eine harte Bewährungsprobe: Gefragt sind Leistungsbereitschaft und Konkurrenzfähigkeit, während soziale Gleichheit und Solidarität als überholt gelten. Die drei genannten Grundwerte stehen zwar nicht in einem Spannungsverhältnis, sondern ergänzen einander sinnvoll, lassen sich aber unterschiedlich interpretieren: Impliziert der Grundwert „Freiheit“ die Möglichkeit aller Marktteilnehmer/innen, ihre auf mehr persönlichen Wohlstand gerichteten Ziele ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl zu vertreten? Ist unter dem Grundwert „Gerechtigkeit“ zu verstehen, dass jede/r nach seiner/ihrer „Leistung“, d.h. dem individuell wahrscheinlich schwer messbaren Anteil am wirtschaftlichen Erfolg entlohnt, oder aber, dass jede/r nach seinem/i ihrem Bedarf am gesellschaftlichen Reichtum beteiligt werden soll? Bedeutet der Grundwert „Solidarität“ nur, dass niemand wirklich Not leiden und verhungern darf, solange andere im Überfluss leben, oder schließt er auch Umverteilung zwischen den Gesellschaftsmitgliedern ein?

Während die Kapitaleigentümer aufgrund ihrer starken Markt- und Machtposition ohnehin über ein enormes, im Zeichen der Globalisierung weiter steigendes Maß an Handlungsfreiheit verfügen, war der Wohlfahrtsstaat herkömmlicher Art gleichbedeutend mit einem individuellen Freiheitsgewinn. „Je stärker ein Sozialstaat den wirtschaftlichen Austausch reguliert, je mehr sozialrechtliche Gesetze er erlässt und je intensiver er die Einkommen umverteilt, desto eher ist es sozial und wirtschaftlich benachteiligten Personen möglich, frei von der notdürftigen Unterstützung anderer Privatpersonen und der ständigen Angst vor dem sozialen Abstieg das eigene Leben bis zu einem gewissen Ausmaß selbstbestimmt gestalten zu können.“¹¹⁹³ Umgekehrt wird die Freiheit durch soziale Ungerechtigkeit bzw. ungleichmäßige Verteilung von materiellen Ressourcen beschränkt. „Je größer die Unterschiede bei Einkommen und Vermögen sind, umso größer ist die Zahl derjenigen, deren soziale Lage sie nicht zu einem freien und selbstbestimmten Leben befähigt.“¹¹⁹⁴

In einer wohlfahrtsstaatlichen Demokratie ist Freiheit immer die Möglichkeit der Schwächsten, über ihr Leben selbst zu bestimmen, statt z.B. – unabhängig von der beruflichen Qualifikation wie der familiären Situation – jeden Arbeitsplatz annehmen zu müssen, aber gerade nicht die Möglichkeit von Begüterten und Spitzenverdienern, sich den allgemeinen Verpflichtungen zu entziehen. Wahlfreiheit kann nicht heißen, dass sich junge, gut verdienende und gesunde Arbeitnehmer/innen durch die Option für preiswerte Spezialtarife ihrer Krankenkasse aus der sozialen Verantwortung stehlen. Vielmehr muss Wahlfreiheit darin bestehen, dass sich Alleinerziehende für Teilzeitarbeit entscheiden können, ohne dadurch noch Jahrzehnte später gravierende Nachteile bei der Bemessung ihrer Altersrente zu haben.

1193 Andreas Wimmel, Sind sozialpolitische Interventionen aus liberaler Perspektive wertvoll? – Thesen zum Spannungsverhältnis von persönlicher Freiheit und sozialer Sicherheit in modernen Wohlfahrtsstaaten, in: Zeitschrift für Politik 1/2003, S. 69

1194 Oskar Lafontaine, Politik für alle, a.a.O., S. 260

8.4 Rot-grüne Regierungspraxis und sozialdemokratische Prinzipien im Widerstreit

Gotthard Breit wies darauf hin, dass viele Menschen unter sozialer Gerechtigkeit ein hohes Maß an sozialer Gleichheit verstehen, und zog daraus für Rot-Grün den Schluss: „Um die Akzeptanz der Regierungspolitik in der Bevölkerung herzustellen, muss ‚soziale Ungleichheit‘ ihre negative Bewertung verlieren. Daher gibt es Bemühungen, einer neuen Bewertung von sozialer Ungleichheit den Weg zu ebnet und sie so mehrheitsfähig zu machen.“¹¹⁹⁵ Seit die Debatte zum „Umbau“ des Sozialstaates, bezogen auf die Konzepte der Hartz- wie der Rürup-Kommission und Gerhard Schröders *Agenda 2010*, während des Jahres 2003 in eine Grundsatzdiskussion über die programmatischen Ziele und die Zukunft der SPD überging, standen die sozialdemokratische Parteitradition, die (Interpretation der) Grundwerte und der Schlüsselbegriff „Demokratischer Sozialismus“ zur Disposition. Führende Sozialdemokraten gaben nunmehr immer deutlicher zu erkennen, dass sie im Rahmen der Auseinandersetzungen über ein neues Grundsatzprogramm, welches ursprünglich im Herbst 2005 (und damit noch ein Jahr vor der regulären Bundestagswahl) verabschiedet werden sollte, „ideologischen Ballast“ abwerfen und ihre Partei noch stärker als bisher in der bürgerlichen Mitte verankern wollten.

Dass die *Agenda 2010* mit dem herkömmlichen sozialdemokratischen Gerechtigkeitsbegriff schwer vereinbar war, räumte Thomas Meyer – wenngleich etwas verkläuselt – ein: „Eine Begründung der Agenda nach Gerechtigkeitskriterien lässt sich mit den (...) Kernelementen des Gerechtigkeitsbegriffs im sozialdemokratischen Grundsatzprogramm nicht stützen.“¹¹⁹⁶ Meyer fürchtete sogar, dass sich der Widerspruch zwischen dem Legitimationsanspruch und der Regierungspraxis seiner Partei verschärfen werde, falls diese daran festhalte. Er wandte sich gegen Versuche, aus der Not eine Tugend zu machen und den Begriff „soziale Gerechtigkeit“ selbst zur Disposition zu stellen, wie gegen Tendenzen zur „opportunistische(n) Anpassung des Gerechtigkeitskonzepts an eine ohne sein Mitwirken entstandene Realität“, lehnte eine grundlegende Revision der Praxis jedoch entschieden ab und schob die Schuld an der wachsenden Kluft zwischen Regierungspraxis und Parteiprogrammatik klar der Letzteren zu: „So eindimensional, wie der Gerechtigkeitsbegriff im (Berliner; *Ch.B.*) Grundsatzprogramm gefasst ist, leistet er unter den gegenwärtigen Handlungsbedingungen eher einen Beitrag zur *Entlegitimierung wichtiger Teile der rot-grünen Regierungspolitik*.“¹¹⁹⁷

Thomas Meyer, der die eher hinter verschlossenen Türen geführte Diskussion über das neue SPD-Parteiprogramm maßgeblich beeinflusste, verwarf einen „pauschalen und linearen Egalitarismus“ und plädierte für einen „mehrdimensionalen“ Gerechtigkeitsbegriff, weil dieser der Komplexität moderner Gesellschaften angemessener sei. Auf der Basis eines modifizierten Gerechtigkeitsbegriffs und einer nicht unkomplizierten Argumentation legitimierte Meyer den Regierungskurs: „Im Hinblick auf die langfristige Gewährleistung sozialer Grundsicherung, einer Verbesserung der Chancengleichheit durch Investitionen und Reformen im Bildungsbereich und die Verbesserung der in mehrfacher Hinsicht zentralen Dimension Inklusion auf den Arbeitsmarkt kann die *Agenda 2010* in der Substanz als ein Versuch zur Verbesserung der Gerechtigkeitsbilanz der Bundesrepublik gewertet wer-

1195 Gotthard Breit, „Soziale Ungleichheit“ heute?, in: Politische Bildung 4/2004, S. 131

1196 Thomas Meyer, Die *Agenda 2010* und die soziale Gerechtigkeit, in: PVS 2/2004, S. 184

1197 Ebd. (Hervorh. im Original)

den.¹¹⁹⁸ Somit reduzierten sich Akzeptanzschwierigkeiten auf bloße Vermittlungsprobleme, in Meyers Worten: „das fast völlige Ausbleiben eines öffentlichen Begründungsdiskurses, in dem die Verantwortlichen hätten deutlich machen können, welche Maßstäbe sie zugrunde legen, worin der normative Zusammenhang zwischen den einzelnen Projekten besteht und welche Ziele sie mit dem Projekt verfolgen.“¹¹⁹⁹ Man hatte den Wähler(inne)n das großartige, in sich stringente und für die Menschen eigentlich plausible Reformwerk also nur nicht gut genug erklärt. Frank Pilz bemerkt zu dieser bei Politikern der etablierten Parteien häufig anzutreffenden Position: „Wer die Umsetzung von Reformmaßnahmen auf ein ‚Vermittlungsproblem‘ reduziert, demonstriert nicht nur Realitätsferne, sondern verzichtet auch auf eine überzeugende Begründung der Notwendigkeit und der Ausrichtung der Reformen.“¹²⁰⁰

Da die rot-grüne Regierungspraxis dem Berliner Grundsatzprogramm der SPD, insbesondere seiner Vision von einem demokratischen Sozialismus, immer weniger entsprach, hätte sie ihm eigentlich stärker angeeglichen werden müssen. Gerhard Schröder und der seinerzeit von ihm als Generalsekretär ins Willy-Brandt-Haus geholte Olaf Scholz bemühten sich umgekehrt darum, die Partei selbst und ihre Prinzipien der Regierungspolitik anzupassen: Grundwerte wie die soziale Gerechtigkeit und einen Leitbegriff wie „demokratischer Sozialismus“ erklärte man für antiquiert, interpretierte sie um oder relativierte sie auf andere Weise.

Unter der Überschrift „Gerechtigkeit und Solidarische Mitte im 21. Jahrhundert“ legte Scholz am 16. Juli 2003 beim „Programmdialog Gerechtigkeit. Antworten auf eine alte Frage“ im Berliner Willy-Brandt-Haus 13 Thesen für die Umgestaltung des Sozialstaates und die Zukunft sozialdemokratischer Politik vor. Darin plädierte der SPD-Generalsekretär für die Erweiterung des Gerechtigkeitsbegriffs, der zu sehr auf Verteilungsgerechtigkeit gemünzt gewesen sei, was sich aufgrund der Globalisierung ändern müsse. Hierbei verdiene vor allem der Zusammenhang von Freiheit und Gerechtigkeit, die sich wechselseitig bedingen, mehr Aufmerksamkeit: „Gerecht ist“, meinte Scholz, „was Menschen in die Lage versetzt, ihr Leben so zu gestalten, wie sie es selbst gerne gestalten möchten.“¹²⁰¹ Folglich hätten Sozialdemokrat(inn)en an der Regierung die Aufgabe, dafür geeignete Voraussetzungen zu schaffen. Die beiden Politikfelder, wo darüber entschieden werde, ob die Gesellschaft (fast) allen Menschen ausreichende Teilhabechancen biete, sind Scholz zufolge Bildung und Arbeit: „Auf diesen Gebieten vor allem erweist sich der Gerechtigkeitsgrad unseres Gemeinwesens, auf diesen Gebieten müssen Sozialdemokraten heute ihrem emanzipatorischen Anspruch und Erbe gerecht werden.“¹²⁰²

Es fällt auf, dass Scholz mit diesem Gerechtigkeitsbegriff nur noch auf den Zugang zur Lohnarbeit und zur Bildung (verstanden als Qualifikation, um auf dem Arbeitsmarkt bestehen zu können) abzielte, während er die Kapitalseite, Finanzmagnaten und Großaktionäre aus ihrer sozialen Verantwortung entließ und von jeglicher Verpflichtung (etwa zum Teilen ihres Reichtums mit anderen) freistellte. Der damalige Bundestagspräsident Wolfgang Thierse, welcher im Unterschied zu Schröder und seinem Generalsekretär am Reizwort „demokratischer Sozialismus“ festhielt, wies jedoch darauf hin, „dass Vollbeschäfti-

1198 Ebd., S. 188

1199 Siehe ebd.

1200 Frank Pilz, *Der Sozialstaat*, a.a.O., S. 227

1201 Olaf Scholz, *Gerechtigkeit und Solidarische Mitte im 21. Jahrhundert*, a.a.O., S. 15

1202 Ebd., S. 16

gung (allgemeine Teilhabe am Arbeitsleben) nicht ohne Umverteilung und Verteilungsgerechtigkeit hergestellt werden kann.¹²⁰³ Dafür nannte Thierse in erster Linie makroökonomische Gründe: „Dauerhafte Vollbeschäftigung bedarf eines ‚Produktivitätspaktes‘ zwischen Kapital und Arbeit. Nur die Beteiligung der Beschäftigten an den Produktivitätsfortschritten und am Wachstum kann über eine Ausweitung der Gesamtnachfrage langfristig verhindern, dass das Arbeitsvolumen stetig sinkt.“¹²⁰⁴

Damit sie in Freiheit (von materieller Not) leben, grundlegende Bedürfnisse befriedigen und ihre eigenen Pläne verfolgen können, brauchen die Menschen nach wie vor Geld, das sie bei Erwerbslosigkeit, Krankheit und im Alter als Entgeltersatzleistung vom Sozialstaat erhalten müssen. Dies gilt auch für die von Scholz emphatisch geforderten Chancen auf Teilhabe an Bildung und Arbeit. Denn ohne ausreichende materielle Unterstützung bleibt die Möglichkeit, etwa an Weiterbildungskursen mit dem Ziel verbesserter Arbeitsmarktchancen teilzunehmen, ein leeres Versprechen. Hans-Jürgen Urban hegte den begründeten Verdacht, dass die Entwertung der *Verteilungsgerechtigkeit* durch führende Sozialdemokraten nicht zuletzt dem Ziel diene, sich unliebsamer Maßstäbe zur Bewertung der eigenen (Regierungs-)Politik zu entledigen.¹²⁰⁵

Der moderne Sozialstaat darf Scholz zufolge weder die wirtschaftliche Dynamik beeinträchtigen noch den Zugang möglichst vieler Gesellschaftsmitglieder zu Bildung und Arbeit behindern, was er jedoch in der Vergangenheit – so lautet zumindest der implizite Vorwurf – versäumt haben soll: „Nur ein auf Prävention und Chancengleichheit setzender Sozialstaat kann unter den veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Gerechtigkeit gewährleisten.“¹²⁰⁶ Florian Gerster, seinerzeit Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, fragte in der *Welt* rhetorisch, wie viel Sozialstaat „wir“ uns noch leisten könnten, und gab zur Antwort: „Ohne Schaden für Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik deutlich weniger als heute. (...) Das bedeutet Rückbau des Sozialstaats, Teilhabegerechtigkeit und Mindestabsicherung statt materieller Umverteilung.“¹²⁰⁷ Allerdings unterstrich Gerster, dass die Bundesrepublik so reich wie nie war und ihre Volkswirtschaft sich trotz konjunktureller Rückschläge als „Exportweltmeister“ präsentierte. Von der Notwendigkeit, „den Gürtel enger zu schnallen“, konnte eigentlich nur die Rede sein, wenn man die ungerechte Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes ausblendete.

Debatten über die Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums waren nach Meinung des auf dem Bochumer Bundesparteitag im November 2003 nur mit knapper Mehrheit wiedergewählten und im März 2004 durch Klaus Uwe Benneter als SPD-Generalsekretär abgelösten Scholz deshalb nicht mehr von zentraler Bedeutung, weil der Sozialstaat „bereits ein sehr weitgehendes Niveau der Umverteilung materieller Ressourcen und Einkommen erreicht“ habe.¹²⁰⁸ Armut, die in unserer Gesellschaft – ganz besonders unter jungen

1203 Wolfgang Thierse, Die Sozialdemokratie muss dem Mainstream widerstehen. Die Freiräume der Menschen dürfen nicht der Privatisierung und Kommerzialisierung zum Opfer fallen, in: FR v. 12.9.2003

1204 Ebd.

1205 Vgl. Hans-Jürgen Urban, Eigenverantwortung und Aktivierung – Stützpfiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur?, a.a.O., S. 471

1206 Olaf Scholz, Gerechtigkeit und Solidarische Mitte im 21. Jahrhundert, a.a.O., S. 19

1207 Florian Gerster, Die neue Sozialstaatsfrage. Fürsorge muss auch vom Machbaren abhängen, nicht nur vom Wünschbaren für den Einzelnen, in: Die Welt v. 2.9.2003

1208 Siehe Olaf Scholz, Gerechtigkeit und Solidarische Mitte im 21. Jahrhundert, a.a.O.

Menschen – wächst,¹²⁰⁹ wurde völlig ignoriert, und die Verteilungsverhältnisse erklärte man für weitgehend irrelevant, obwohl oder gerade weil sie dem Gebot sozialer Gerechtigkeit heute mehr denn je seit 1945 zuwiderliefen.

Der frühere niedersächsische Ministerpräsident Sigmar Gabriel bemerkte immerhin, „dass es auch heute noch um Verteilungs- und damit um Machtfragen geht.“¹²¹⁰ Gleichzeitig warnte er davor, Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit, die für ihn zwei Seiten derselben Medaille bilden, gegeneinander auszuspielen. Nötig sei zwar eine Veränderung sowohl der praktischen Politik (durch die *Agenda 2010*) wie auch der sozialdemokratischen Programmatik (durch die „Neubestimmung der Balance zwischen individueller und gesellschaftlicher Freiheit und Verantwortung“), dafür brauche man jedoch weder neue Grundwerte noch einen Identitätswechsel der SPD: „Wenn der Wind sich dreht, dann müssen wir die Segel anders stellen, aber nicht den Kompass über Bord werfen.“¹²¹¹

Das sah Heidemarie Wieczorek-Zeul, seinerzeit Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, ganz ähnlich. Die damalige Stellvertretende SPD-Vorsitzende beharrte in der Diskussion darauf, dass es nach wie vor sowohl hierzulande als auch global, im Verhältnis von Nord zu Süd, aber auch zwischen Mann und Frau „eklatante und teils neu aufbrechende und gefährliche Ungerechtigkeiten“ gebe: „Eine Partei, die den Anspruch erhebt, auch in internationalen Bezügen zu denken, und die ihre Identität mit den Namen von Willy Brandt und Olof Palme verbindet, darf die Frage nach sozialer Gerechtigkeit, auch Verteilungsgerechtigkeit, nicht als erledigt betrachten.“¹²¹² Zweifellos kann die Frage der Gerechtigkeit heute nicht mehr von ihrer globalen Dimension getrennt, sondern nur dann richtig beantwortet werden, wenn man den Nord-Süd-Konflikt löst bzw. die Spaltung zwischen der sog. Ersten und der sog. Dritten Welt beseitigt. Die ethnozentrische Verkürzung der Gerechtigkeitsdiskussion lässt sich aufheben, sofern neben der internen auch die externe Verteilungsgerechtigkeit berücksichtigt wird. „Eine Gesellschaft ist extern gerecht, wenn sie nicht die Entwicklung anderer Gesellschaften, beispielsweise durch Ausbeutung ihrer Ressourcen und Menschen oder durch unfaire Handelsregeln be- oder verhindert.“¹²¹³ Werte wiederum, meinte Wieczorek-Zeul, dürfe man nicht wechseln wie das Hemd oder einfach umdefinieren. Mehr soziale Gleichheit bzw. Verteilungsgerechtigkeit bilde die Grundlage für Teilhabechancen benachteiligter Gesellschaftsschichten: „Je ungerechter Reichtümer und Einkommen verteilt sind, desto schwieriger wird der Zugang zu Bildung und Arbeit.“¹²¹⁴ Damit sprach Wieczorek-Zeul die oft übersehene Tatsache an, dass ein hohes Maß an Gleichverteilung von materiellen Gütern, d.h. an Verteilungsgerechtigkeit, in einer Gesellschaft die entscheidende Voraussetzung dafür ist, dass sie möglichst vielen ihrer Mitglieder die Möglichkeit zur Integration und Partizipation bieten kann. (Einkommens-)Gleichheit ist nicht unbedingt Glück, wie der deutsche Titel eines Buches von

1209 Vgl. hierzu: Christoph Butterwege u.a., Armut und Kindheit. Ein regionaler, nationaler und internationaler Vergleich, 2. Aufl. Wiesbaden 2004; ders./Michael Klundt/Matthias Belke-Zeng, Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, a.a.O.

1210 Siehe Sigmar Gabriel, Die Akkus nicht entladen und den Kompass nicht wegwerfen. Anmerkungen zur Debatte um den Begriff des „demokratischen Sozialismus“ in der SPD, in: FR v. 23.8.2003

1211 Ebd.

1212 Heidemarie Wieczorek-Zeul, Werte wechseln wie das Hemd? – SPD muss für Verteilungsgerechtigkeit stehen, in: FR v. 19.9.2003

1213 Silvia Staub-Bernasconi, Gerechtigkeit und sozialer Wandel, in: Werner Thole u.a. (Hrsg.), Soziale Arbeit im öffentlichen Raum. Soziale Gerechtigkeit in der Gestaltung des Sozialen, Wiesbaden 2005, S. 82

1214 Heidemarie Wieczorek-Zeul, Werte wechseln wie das Hemd?, a.a.O.

Richard Wilkinson und Kate Pickett lautet,¹²¹⁵ aber eine größere soziale Homogenität erhöht die Chance, dass mehr Menschen glücklich werden und mit den gesellschaftlichen Verhältnissen zufrieden sind.

8.5 Modernisierung oder Abschied der SPD (wie auch der CDU) von sich selbst?

Birgit Mahnkopf diagnostizierte eine „mentale Kolonialisierung der Sozialdemokratie durch den Neoliberalismus“, die darin gipfele, „dass die Schimäre einer (wachstumshinderlichen) egalitären Gesellschaft erhalten muß, um ein Mehr an Ungleichheit zu rechtfertigen, dessen ökonomischer Sinn zweifelhaft ist und dessen soziale Folgen für die Demokratie in Deutschland erhebliche Gefahren mit sich bringen.“¹²¹⁶ Arno Klönne sah die SPD mit dem Schröder/Blair-Papier sogar „Abschied von sich selbst“ nehmen, was er wie folgt begründete: „Der Sozialstaat kapitalistischer Provenienz war der Kern des Godesberger Programms, und dies schlug in gesellschaftliche Realität um. Der ‚Weg nach vorne‘ wendet sich davon ab.“¹²¹⁷

In der „Umbau“-Diskussion verschwammen die Grenzen zwischen sozialdemokratischen Prinzipien und neoliberalen Positionen immer mehr. Peter Glotz, seinerzeit Hochschullehrer in St. Gallen und ehemaliger Bundesgeschäftsführer der SPD, verlangte einen radikalen Kurswechsel: „Die sozialdemokratische Theorie des Sozialstaats und der sozialen Gerechtigkeit muss neu formuliert werden, und zwar nicht wegen temporärer Budgetprobleme oder irgendeines läppischen (aber von uns Deutschen erfundenen) Defizitkriteriums im ‚Stabilitätspakt‘ der EU. Vielmehr unterscheiden sich die Grundzüge des gegenwärtigen Zeitalters radikal von der Periode, in der der europäische Wohlfahrtsstaat konzipiert wurde.“¹²¹⁸ Glotz, dem eine von ihm beschönigend „Rückbau“ genannte Demontage des Sozialstaates trotz des immensen Reichtums der Bundesrepublik als „unausweichlich“ erschien, nannte dafür drei Gründe: das Altern der Gesellschaft, den „digitalen Kapitalismus“ ohne eine Möglichkeit der Rückkehr zur Vollbeschäftigung und die deutsche Wiedervereinigung. Keiner davon konnte jedoch überzeugen. Zwar fungiert die Demografie in Medien und Öffentlichkeit als Mittel sozialpolitischer Demagogie, die Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft bemisst sich aber nicht nach dem Alter ihrer Mitglieder, sondern nach der Ertragskraft ihrer Volkswirtschaft. Gerade der wissenschaftlich-technische Fortschritt und die Globalisierung boten der Bundesrepublik dafür günstige Bedingungen. Hieran hat auch die deutsche Vereinigung trotz enormer Kosten und Belastungen der sozialen Sicherungssysteme wenig geändert.¹²¹⁹ Vielmehr bewies der gleichzeitig stattfindende Soziallab-

1215 Vgl. Richard Wilkinson/Kate Pickett, Gleichheit ist Glück, a.a.O. (englischer Originaltitel: *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*); zur (inhaltlichen wie methodischen) Kritik: Stefan Liebig, „Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind.“ Oder: Einkommensgleichheit als Lösung aller gesellschaftlichen Probleme?, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 3/2010, S. 407 ff.

1216 Siehe Birgit Mahnkopf, *Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit*, a.a.O., S. 503

1217 Arno Klönne, *Die Sozialdemokratie nimmt Abschied von sich selbst. Bemerkungen zum Blair-Schröder-Programm*, in: *Kommune* 7/1999, S. 61

1218 Peter Glotz, *Die soziale Selbstgerechtigkeit. Ohne eine neue Theorie des Wohlfahrtsstaats ist die SPD nicht mehr regierungsfähig*, in: *Die Zeit* v. 8.5.2003

1219 Die gegenteilige Auffassung vertritt sehr prononciert Gerhard A. Ritter, *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, 2. Aufl. München 2007

bau in anderen Ländern, dass es sich nicht um ein *nationales* Phänomen, sondern um ein gesellschaftspolitisches Großprojekt handelte, das überall in der Welt auf parallel getroffenen Entscheidungen liberalkonservativer Kräfte beruhte.

Dass die SPD ungefähr seit der Jahrtausendwende nicht nur „Chancen-“ statt „Ergebnisgleichheit“, sondern auch „Teilhabe-“ statt „Verteilungsgerechtigkeit“ forderte, die „Eigenverantwortung“ anstelle der Solidarität betonte und sich zum Leistungsprinzip wie zu „Eliten“ bzw. „Exzellenz“ bekannte,¹²²⁰ nannte Heinrich Oberreuter, damals Direktor der Akademie für Politische Bildung in Tutzing, eine Übernahme konservativer Grundpositionen: „Sie ist damit bei Ludwig Erhard angekommen.“¹²²¹ Martin Seeleib-Kaiser deutete die immer „stärkere Fokussierung der Sozialdemokratie auf Eigenverantwortung, bürgerschaftliche Arrangements und die Familie sowie die Reduzierung der staatlichen Regulation im Wirtschaftsleben und der Sozialpolitik“ gleichfalls als Fortführung modernen christdemokratischen Gedankengutes, das auf einen „sozialen Kapitalismus“ setze.¹²²² Dieser politikwissenschaftliche Befund korreliert mit der Feststellung Elisabeth Niejahrs, dass die ideologischen Gegensätze zwischen den parteipolitischen Lagern schwänden: „Sozialdemokraten und Grüne machten die Familienpolitik im Wahljahr 2002 zu einem zentralen Kampagnenthema.“¹²²³ Die für Sozialpolitik zuständige *Zeit*-Korrespondentin wies gleichzeitig auf einen „natürlichen Konflikt“ hin, der sich zwischen dem Ziel der Chancengleichheit und dem Wunsch auftrug, das gefährdete Biotop der bürgerlichen Kern- oder Kleinfamilie erneut zu beleben: „Es ist (...) kaum vorstellbar, dass die Familie wieder stärker in das Zentrum der Gesellschaft rückt, ohne dass es für die Zukunft eines Kindes noch stärker als bisher dadurch bestimmt wird, ob es Arztochter oder Sohn eines Sozialhilfeempfängers ist.“¹²²⁴

Martin Frenzel sah die Sozialdemokraten bei ihrer „Neujustierung von Markt, Sozialstaat und Eigenverantwortung“ bzw. ihrem „Drahtseilakt zwischen Wohlfahrts- und Wettbewerbsstaat“ auf einer politisch-ideologischen Gratwanderung: „Die europäische Sozialdemokratie kann zwar einen weniger fürsorglichen denn aktivierend-fordernden Sozialstaat wagen, aber kaum das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit opfern, es sei denn um den Preis des dauerhaften, eigenen elektoralen Niedergangs.“¹²²⁵ Der Göttinger Parteienforscher Peter Lösche beklagte vor allem den zunehmenden Verlust einer originären Zielsetzung der sozialdemokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik: „Was den europäischen Sozialdemokratien fehlt, was verloren ging, ist die ‚große Erzählung‘ von der Humanisierung der Gesellschaft, von der sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Egalität, von der sozialen Gerechtigkeit.“¹²²⁶

Sigmar Gabriel forderte ein „zweites Godesberg“, das die individuelle Entscheidungsfreiheit und das Bewusstsein einer gemeinsamen Verantwortung für die Gesellschaft mit-

1220 Vgl. z.B. Gerhard Schröder, Die neue Lust auf Exzellenz, in: Vorwärts 2/2004, S. 5 f.

1221 Heinrich Oberreuter, Die „neue Mitte“ – Herausforderungen für die Unionsparteien, in: Gerhard Hirscher/Roland Sturm (Hrsg.), Die Strategie des „Dritten Weges“. Legitimation und Praxis sozialdemokratischer Regierungspolitik, München 2001, S. 207

1222 Siehe Martin Seeleib-Kaiser, Neubeginn oder Ende der Sozialdemokratie? – Eine Untersuchung zur programmatischen Reform sozialdemokratischer Parteien und ihrer Auswirkung auf die Parteiendifferenzthese, in: PVS 3/2002, S. 492

1223 Elisabeth Niejahr, Alt sind nur die anderen, a.a.O., S. 25

1224 Ebd.

1225 Martin Frenzel, Neue Wege der Sozialdemokratie – sozialliberaler Minimalkonsens oder christdemokratische Kopie?, Eine Erwiderung auf Martin Seeleib-Kaiser, in: PVS 1/2003, S. 87

1226 Peter Lösche, Sozialdemokraten im Niedergang? – Zum Zustand der SPD und ihrer europäischen Schwesterparteien, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2003, S. 212

einander zu versöhnen hätte: „Im Grunde geht es um eine Wiederbelebung unseres Solidaritätsbegriffes: verantwortliches Handeln für sich und gegenüber anderen.“¹²²⁷ Neben das Plädoyer für mehr Eigenverantwortung trat bei dem seinerzeit zusammen mit anderen sozialdemokratischen Nachwuchspolitiker(inne)n im „Netzwerk Berlin“ organisierten Gabriel der kommunitaristisch begründete, aber unsinnige Appell an den Gemeinsinn: „Wir brauchen einen sozialen Patriotismus, dem sich insbesondere die geistigen und wirtschaftlichen Eliten verpflichtet fühlen.“ Von hier bis zu einem Standortnationalismus, wie ihn etwa die Rede zur *Agenda 2010* enthielt, war es nicht mehr weit.

Manches deutete darauf hin, dass die SPD, nachdem sie die soziale Gleichheit, das – natürlich nicht mit Gleichmacherei zu verwechselnde – Ursprungsziel der Arbeiterbewegung, aus ihrem Grundsatzprogramm getilgt hatte, in der Regierungsverantwortung auch die soziale Gerechtigkeit zugunsten von „Chancen-“, „Generationen-“ oder „Zukunftsgerechtigkeit“ aufgab, (Wahl-)Freiheit für ihr übergeordnet erklärte und deren Rückbindung an die Versorgung ihrer Klientel mit materiellen Gütern leugnete. Grundwerte, die nur in Sonntagsreden, aber nicht in der Alltagspraxis zur Geltung kommen, sind wertlos. Grundwerte, die inhaltlich ausgehöhlt und zu Phrasen verkommen waren, konnten die politische Praxis der Partei nicht mehr anleiten.

In der Programm- und Gerechtigkeitsdiskussion spielten *links*sozialdemokratische Positionen, wie sie damals außerhalb der Parteigremien, aber an sehr prominenter Stelle vor allem Oskar Lafontaine vertrat,¹²²⁸ praktisch keine Rolle. Vielmehr gelang es der Parteit Spitze gemeinsam mit dem Kanzleramt, die frühere Programmpartei in einem rigiden Disziplinierungsprozess weitgehend hinter Bundeskanzler Schröder zu versammeln und die innerparteiliche Opposition durch die Drohung, mit der Meinungskonformität gehe auch die Regierungsfähigkeit der SPD für Jahrzehnte verloren, trotz wachsender Unzufriedenheit und ständiger Mitgliederverluste ruhig zu stellen.¹²²⁹

Genauso schnell, wie die Debatte über den angeblich revisionsbedürftigen Gerechtigkeitsbegriff und das sozialdemokratische Grundwerteverständnis begonnen hatte, wurde sie auch wieder beendet, was ihren Alibi- bzw. Ablenkungscharakter unterstreicht. Parallel dazu fand eine ähnliche Diskussion mit vergleichbaren Ergebnissen auch in der CDU statt. Sonst hätten sich die „Modernisierer/innen“ in der SPD kaum derart rasch und radikal mit ihrem Reformkurs durchgesetzt. Vielmehr gab es inhaltliche Überschneidungen, Parallelen und Wechselwirkungen, die berücksichtigt werden müssen, will man den sozialdemokratischen Kurswechsel verstehen.

Angela Merkel, die sich aufgrund der Parteispendenaffäre und des Sturzes ihrer Vorgänger Helmut Kohl und Wolfgang Schäuble darüber als CDU-Vorsitzende schnell fest etablieren konnte, führte in der Union einen ähnlichen gesellschaftspolitischen Richtungswechsel herbei wie Gerhard Schröder ungefähr zur selben Zeit in der SPD. In einer Grundsatzrede zum 13. Jahrestag der deutschen Einheit formulierte sie am 1. Oktober 2003 einen um die „Leistungsgerechtigkeit zwischen Staat und Bürger“ erweiterten Gerechtigkeitsbegriff: „Keine Leistung ohne Gegenleistung, keine Abzocke des Bürgers, sondern ein Mehr an Wohlstand und Sicherheit – das ist moderne Gerechtigkeit.“¹²³⁰ Populistisch for-

1227 Sigmar Gabriel, Ein zweites Godesberg, in: Die Zeit v. 22.5.2003

1228 Vgl. Oskar Lafontaine, Die Wut wächst. Politik braucht Prinzipien, München 2002

1229 Vgl. dazu: Franz Walter, Abschied von der Toskana, Wiesbaden 2005

1230 Angela Merkel, Quo vadis Deutschland? – Gedanken zum 13. Jahrestag der Deutschen Einheit. Grundsatzrede von Angela Merkel, gehalten am 1. Oktober 2003 vor der Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 6 (http://www.cdu.de/ueber-uns/buvo/pv/01-10-03-quo-vadis-deutschland_rede_fv.pdf; 20.3.2004)

derte Merkel eine „Neujustierung“ der Grundwerte in ihrem Verhältnis zueinander, wobei sie den Akzent – hierin ebenfalls führenden Sozialdemokraten folgend – auf die Freiheit legte: „Damit Solidarität und Gerechtigkeit wieder gelebt werden können, muss die Freiheit in unserer Wertehierarchie wieder deutlich von unten nach oben kommen.“¹²³¹

Bald darauf beschloss der CDU-Parteitag in Leipzig über die Vorschläge einer Kommission „Soziale Sicherheit“, die unter Vorsitz des früheren Bundespräsidenten Roman Herzog getagt hatte. Als ihren Leitgedanken bezeichnete es die CDU im beinahe einstimmig verabschiedeten Antrag des Bundesvorstandes an den Parteitag, „durch Reformen, die von einer differenzierten Weiterentwicklung bis hin zu qualitativen Systemveränderungen reichen, den deutschen Sozialstaat langfristig so demographiefest wie möglich zu machen.“¹²³² Man sprach sich gegen die Erweiterung des Kreises der gesetzlich Sozialversicherten im Sinne einer Bürgerversicherung aus, was mit noch mehr Zwang verbunden sei und den Herausforderungen des demografischen Wandels nicht gerecht werde: „Durch eine solche Versicherung würde das Problem steigender Lohnnebenkosten nicht gelöst, sondern im Ergebnis noch vergrößert, weil die demographische Asymmetrie nicht mehr nur für den Teil der gesetzlich versicherten Bevölkerung zum Tragen käme, sondern auch für den Teil, der privat versichert ist, und obendrein die Bindung der Beitragseinnahmen an Löhne und Gehälter weiter bestehen bliebe.“¹²³³ Während sich für Privatversicherte ihrer Meinung nach überhaupt nichts ändern sollte, verlangte die CDU die Überführung der Gesetzlichen Krankenversicherung in ein ganz anderes, kapitalgedecktes und einkommensunabhängiges Prämiensystem, das erheblich „demographiefester“ sein sollte, jedoch hohe Gesundheitsprämien (genannt wurde zunächst ein Betrag von ca. 264 EUR monatlich, der allerdings immer mehr zusammenschmolz) erforderlich machte. Den erforderlichen sozialen Ausgleich für Bezieher/innen kleiner Einkommen wollte die CDU aus Steuermitteln finanzieren, wofür sie einen Betrag in Höhe von ca. 27,3 Mrd. EUR jährlich veranschlagte. Als besondere Vorzüge ihres Konzepts pries die Partei neben einer „deutlich höhere(n) Demographiefestigkeit des Systems“ die „deutliche Entlastung der Bezieher höherer (sic!) Einkommen durch die Prämie“ gegenüber dem bisherigen Krankenversicherungsbeitrag.¹²³⁴

Die vom Leipziger Parteitag beschlossene Gesundheitsprämie bedeutete einen radikalen Bruch mit jenem Wohlfahrtsstaatsmodell, das die CDU in der alten Bundesrepublik unter dem Markenzeichen „Soziale Marktwirtschaft“ mit begründet hatte, weil nun nicht mehr die Höhe des Einkommens darüber entscheiden sollte, welchen Beitrag jedes einzelne Kassenmitglied bezahlen muss. Jahrzehntlang hatte der Arbeitnehmerflügel unter Hans Katzer und Norbert Blüm die *Sozialpolitik* der Union bestimmt. Letzterer war so lange wie kein anderer Politiker, nämlich von 1982 bis 1998, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Seine bitterste Niederlage erlitt Blüm aber erst lange nach seiner Ablösung durch Walter Riester. Auf einer Regionalkonferenz in Düsseldorf zur Vorbereitung des Leipziger CDU-Parteitages am 1./2. Dezember 2003 und auf diesem selbst wurde Blüm ausgelacht bzw. ausgebuht, als er die Delegierten beschwor, den von Angela Merkel unterstützten Empfehlungen der sog. Herzog-Kommission nicht zu folgen, vielmehr die solidarische

1231 Ebd.

1232 Siehe Deutschland fair ändern. Ein neuer Generationenvertrag für unser Land. Programm der CDU zur Zukunft der sozialen Sicherungssysteme. Antrag des Bundesvorstandes der CDU Deutschlands an den 17. Parteitag am 1./2. Dezember 2003 in Leipzig, o.O.u.J., S. 10

1233 Ebd., S. 13

1234 Siehe ebd., S. 18

Krankenversicherung beizubehalten und eine für alle Versicherten gleich hohe Gesundheitsprämie bzw. Kopfpauschale abzulehnen.

In der schnell wieder verfliegenen Aufbruchstimmung des Leipziger Parteitages folgten die Delegierten der dem neoliberalen Mainstream verpflichteten CDU-Führung auch bei der Beschlussfassung über ein Steuerkonzept, das Merkels damaliger Stellvertreter Friedrich Merz entwickelt hatte. Demnach erhielt jede Person einen Grundfreibetrag in Höhe von 8.000 EUR, und der Eingangssteuersatz würde von 15 auf 12 Prozent gesenkt. Den linear-progressiven Tarif wollte Merz durch zwei weitere Steuerstufen (von 24 Prozent ab einem Einkommen in Höhe von 16.000 EUR und von 36 Prozent ab einem Einkommen in Höhe von 40.000 EUR) ersetzen. Somit hätten Millionen gehobene Normalverdiener/innen – ebenso wie die relativ wenigen Einkommensmillionäre – den (hauptsächlich für Letztere extrem günstigen) Spitzensteuersatz bezahlen müssen. Beibehalten werden sollte das Ehegattensplitting, in seiner unsozialen Wirkung noch verstärkt durch einen (vor allem wohlhabende Hausfrauenfamilien begünstigenden) relativ hohen, frei übertragbaren und auch für Kinder geltenden Grundfreibetrag. Gutbetuchte, die sich einen Bodygard, einen Butler, einen Chauffeur, einen Gärtner, ein Kindermädchen und/oder eine Hausdame leisten, könnten an deren Gehaltszahlung fortan die weniger privilegierten Steuerbürger/innen beteiligen: „Der private Haushalt wird grundsätzlich als Arbeitgeber anerkannt. Alle Aufwendungen, insbesondere die für Kinderbetreuung, und alle sonstigen Beschäftigungsverhältnisse, die einkommensteuerpflichtig und sozialversicherungspflichtig sind, werden als Werbungskosten/Betriebsausgaben steuerlich anerkannt und sind abzugsfähig.“¹²³⁵

Bei den von Arbeitnehmer(inne)n geltend gemachten Werbungskosten (z.B. für ein häusliches Arbeitszimmer) sowie Steuervergünstigungen (partielle Befreiung der Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge von der Einkommensteuer) war man weniger großzügig: Sie sollten ebenso wie die Entfernungspauschale und der Sparer-Freibetrag gestrichen werden; der Arbeitnehmer-Pauschbetrag würde reduziert. Dagegen würden Kapitalerträge einheitlich nur noch mit einem Satz von 24 Prozent besteuert und die Reichen geschont, aber auch ganz offiziell entlastet: „Im Zuge einer Vereinfachung und einem klaren Signal (so im Original; *Ch.B.*) für eine moderne und gerechte Besteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit muss die Vermögensteuer durch Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages und des Bundesrates endgültig förmlich aufgehoben werden.“¹²³⁶ Dass dieses CDU-Modell einer systematischen Umverteilung des Volksvermögens von unten nach oben wie auch einer weiteren Entlastung von Kapitaleigentümern, Besserverdienenden und Kinderreichen mit dem kurz vorher verabschiedeten Konzept einer wesentlich über Steuern zu finanzierenden Gesundheitsprämie unvereinbar war, wurde selbst Beobachter(inne)n klar, die an seiner sozialen Schieflage nichts auszusetzen hatten.

Durch die neoliberale Wende, die Abkehr von der katholischen Soziallehre und die Hinwendung zur Kopfprämie besiegelte die CDU ihr Ende als zweite große „Wohlfahrtsstaatspartei“ der Bundesrepublik. Was die Herzog-Kommission unter maßgeblicher Mitwirkung der Unternehmensberatungsfirma McKinsey & Company als christdemokratisches „Modernisierungskonzept“ für das Gesundheitswesen entwickelt hatte, war Liberalkonserva-

1235 Friedrich Merz, Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland. Zehn Leitsätze für eine radikale Vereinfachung und eine grundlegende Reform des deutschen Einkommensteuersystems, in: ders., Nur wer sich ändert, wird bestehen. Vom Ende der Wohlstandsillusion – Kursbestimmung für unsere Zukunft, 2. Aufl. Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2004, S. 214

1236 Ebd., S. 218

tismus pur, aber kein Patentrezept für den „kranken Sozialstaat“. Peter Lohauß sprach von einer „historisch einschneidende(n) Wende in der Grundausrichtung des bundesdeutschen Sozialstaates“, die durch einen Kurswechsel sowohl der SPD wie auch der CDU nach entsprechenden Beschlüssen im Laufe des Jahres 2003 möglich geworden sei. Er sah darin eine „Abkehr von bisher bewährten Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit“ und kritisierte, „dass es nicht mehr nur um einzelne, aus der Knappheit von Haushaltsmitteln erzwungene und möglicherweise auch nur befristete Maßnahmen geht, die die Regierung umsetzt, sondern dass die Basis der Volksparteien selbst grundlegenden Kursänderungen zustimmt.“¹²³⁷ Dass es hierbei gleichwohl Friktionen gab, zeigte der wochenlange Streit zwischen CDU und CSU über die Umgestaltung der Krankenversicherung, welcher am 15. November 2004 mit einer fragwürdigen, niemanden zufrieden stellenden Kompromisslösung („Solidarisches Gesundheitsprämien-Modell“) endete.¹²³⁸ Erst als die CSU und ihr damaliger Vorsitzender, Bayerns Ministerpräsident Edmund Stoiber, nicht mehr auf einem Solidarausgleich innerhalb der Sozialversicherung bestanden, was dem Ziel diente, die Steuern weiter senken zu können, sondern eine modifizierte und ausgesprochen komplizierte Form der Gesundheitsprämie akzeptierten, lenkten ihre Schwesterpartei und deren Vorsitzende Angela Merkel ein.

Zu den wenigen namhaften CDU-Politikern, die dem Wirtschaftsflügel ihrer Partei und neoliberalen Einflüssen entgegentraten, gehörte Hermann-Josef Arentz. In seinem Buch „Sozialstaat im Härtetest“ warnte der damalige CDA-Vorsitzende: „Wer der Union zum Ausstieg aus dem deutschen Sozialstaatsmodell und zu Anleihen in der Sozialpolitik der Vereinigten Staaten oder Großbritanniens rät, der verrät die Identität der CDU. Und er leistet einen veritablen Beitrag zur Wiederbelebung der SPD oder des linken oder rechten politischen Randes.“¹²³⁹ Auf dem CDU-Parteitag in Düsseldorf am 6./7. Dezember 2004, der einen Beschluss zur Gesundheitsprämie im Sinne des Unionskompromisses fasste, wurde Arentz nicht wieder ins Parteipräsidium gewählt. Anschließend verlor Arentz auch seine übrigen Parteiämter und sein Landtagsmandat, weil er genauso wie der wenig später zurückgetretene CDU-Generalsekretär Laurenz Meyer jahrelang auf der Gehaltsliste des Stromkonzerns RWE gestanden hatte, ohne dafür zu arbeiten.

Bedingt durch einen neoliberalen Zeitgeist, der sich bei Regierungs- und Oppositionsparteien immer mehr durchsetzte, bewegte sich das deutsche Parteienspektrum gewissermaßen in Parallelverschiebung aller seiner Akteure nach rechts. Da die SPD während Gerhard Schröders Kanzlerschaft regierte, ohne genügend Rücksicht auf ihre Stammwählerschaft im Arbeitnehmerbereich zu nehmen, und dies mit der Abwahl von sechs sozialdemokratischen Ministerpräsidenten (in Hessen, im Saarland, in Hamburg, in Sachsen-Anhalt, in Niedersachsen und in Nordrhein-Westfalen) sowie von Heide Simonis als einziger Ministerpräsidentin (von Schleswig-Holstein) bezahlte, ohne deshalb ihren Kurs selbstkritisch zu reflektieren und zu korrigieren, die CDU unter Angela Merkels Führung jedoch sogar noch wirtschaftsfreundlicher agierte, scheute sich die FDP nicht mehr, ganz auf schmückendes soziales Beiwerk zu verzichten. Sie forderte die Abschaffung der Gesetzlichen Krankenversicherung und die Auflösung der Bundesagentur für Arbeit. Relativ blass blieben die Bündnisgrünen in der sozialpolitischen Grundsatzdiskussion, wie Michael Opielka, ihr früherer „Chef-

1237 Siehe Peter Lohauß, Wachstum und Systemwechsel. Das Ende des Sozialstaates, wie wir ihn kannten, in: *Kommune* 1/2004, S. 6

1238 Vgl. Eckpunkte der CDU und CSU für ein „Solidarisches Gesundheitsprämien-Modell“, in: *Soziale Sicherheit* 11/2004, S. 375 f.

1239 Hermann-Josef Arentz, *Sozialstaat im Härtetest*, Düsseldorf 2004, S. 217

theoretiker“ auf diesem Politikfeld, kritisch anmerkte. Er sprach von „grüner Abstinenz“,¹²⁴⁰ die umso mehr erstaunen musste, als grün-alternative Kräfte nach ihrer Parteigründung die Debatten über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in den frühen 80er-Jahren mit beherrscht hatten. Tatsächlich scheint die Regierungsbeteiligung zwischen 1998 und 2005 Bündnis 90/Die Grünen nicht weniger stark verändert zu haben als den sozialdemokratischen Koalitionspartner. Teilweise gewann man gar den Eindruck, dass sich die Bündnisgrünen noch mehr zur „Staatspartei“ gewandelt und angepasst hatten als die SPD.

8.6 Sozialpolitik in den neuen Grundsatzprogrammen von CDU, CSU und SPD

Aufgrund der sich hierzulande immer mehr vertiefenden Kluft zwischen Arm und Reich einerseits sowie eines wachsenden Protestpotenzials im außerparlamentarischen Raum und Wahlerfolgen der LINKEN andererseits kehrte die soziale Gerechtigkeit als Schlüsselthema auf die politische Agenda der Bundesrepublik zurück. Nunmehr ließ sich kaum noch ignorieren, dass viele Menschen eine andere Ausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik erwarteten. Wie eine repräsentative Bürgerumfrage ergab, die das Institut für Demoskopie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, der Heinz Nixdorf Stiftung und der Ludwig-Erhard-Stiftung im August 2007 durchgeführt hatte, hielten seinerzeit trotz des anhaltenden Konjunkturaufschwungs nur noch 15 Prozent der Menschen – ein historischer Tiefstand – die Verteilungsverhältnisse in Deutschland für gerecht.¹²⁴¹

Während die Befragten bei der Verwirklichung von Verteilungsgerechtigkeit erheblich mehr Defizite als die politischen, Wirtschafts- und Verwaltungseliten unseres Landes zu erblicken glaubten, schätzen sie „Leistungsgerechtigkeit“ und „Chancengleichheit“ nach dieser Untersuchung wesentlich geringer. Mit solchen Begriffen wurde die soziale Gerechtigkeit im neoliberalen Mainstream-Diskurs entweder auf den freien Marktzugang für alle Wirtschaftssubjekte (typisch dafür war die Forderung nach „Verwirklichungschancen“ im Bildungssektor und auf dem Arbeitsmarkt) reduziert oder unter Hinweis auf die Globalisierung als „Standortrisiko“ im Kampf um Absatzmärkte und Großinvestoren denunziert.¹²⁴²

Mit dem Sozialstaat und Gerechtigkeitsfragen beschäftigten sich auch die etablierten Parteien zuletzt wieder intensiver als zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Seinerzeit beherrschte der „Um-“ bzw. Abbau des Wohlfahrtsstaates alle Debatten über die Sozialpolitik, sowohl jene der rot-grünen Koalition wie auch der Union. Da die „Volksparteien“ nunmehr in der zweiten Großen Koalition vereint waren, sahen CDU, CSU und SPD, als sie im Herbst bzw. Winter 2007 ihre Grundsatzprogramme aktualisierten, offenbar wenig Spielraum für größere Kurskorrekturen und kühne Zukunftskonzepte. Denn ihren Regierungsmitgliedern fallen Parteien ungern in den Rücken, weil sie in der (Medien-)Öffentlichkeit sonst als zerstritten gelten würden. Gleichwohl mussten die Koalitionspartner/innen ihr Profil schärfen, wenn sie die Menschen im Vorfeld der nächsten Bundestagswahl für sich gewinnen und 2009 selbst eine parlamentarische Mehrheit erringen wollten. Umso erstaunlicher ist,

1240 Siehe Michael Opielka, Grüne Abstinenz. Die Ideen der Partei zur Reformdebatte sind bisher blass geblieben, in: FR v. 15.5.2003

1241 Vgl. Robert B. Vehrkamp/Andreas Kleinstauber, Soziale Gerechtigkeit 2007 – Ergebnisse einer repräsentativen Bürgerumfrage, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Dezember 2007, S. 5

1242 Vgl. zu dieser Deformation des Gerechtigkeitsbegriffs ausführlicher: Christoph Butterwegge, Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-)Politik, in: ders./Bettina Lösch/Ralf Ptak, Kritik des Neoliberalismus, a.a.O., S. 154 ff.

wie stark sich trotz fortbestehender politischer Gegensätze zwischen den Parteilagern in Bezug auf die angeblich notwendige Umgestaltung des Sozialstaates und das ihnen zugrunde liegende Gerechtigkeitsverständnis alle drei Programme gleichen. Manchmal reichen die Gemeinsamkeiten bis in die Begrifflichkeit und einzelne Programmformulierungen hinein.

8.6.1 Das SPD-Leitbild des „vorsorgenden Sozialstaates“

Während die beiden Unionsparteien ihre Grundsatzprogramme ohne erkennbare Widerstände revidierten, verlief die sozialdemokratische Programmdebatte sehr viel wechselhafter und kontroverser. Den im Januar 2007 vorgestellten „Bremer Entwurf“ zog die SPD-Spitze ein gutes halbes Jahr später wieder zurück,¹²⁴³ nachdem vor allem die Aufgabe des Traditionsbegriffs „demokratischer Sozialismus“ an der Parteibasis wie bei kritischen Intellektuellen großen Unmut hervorgerufen hatte. Dabei reichten die Monita von der Klage über mangelnde Zuspitzung bis zum Vorwurf der Profillosigkeit.¹²⁴⁴ Der überarbeitete, inhaltlich gestraffte und maßgeblich vom damaligen SPD-Vorsitzenden Kurt Beck geprägte Programmtext fand auf dem Hamburger Parteitag am 28. Oktober 2007 einhellige Zustimmung. Darin bekannte sich die Partei gleichfalls zum Leitbild des „vorsorgenden Sozialstaates“, welcher allgemeinen Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und Altersarmut präventiv begegnen soll: „Wir entwickeln den vorsorgenden Sozialstaat, der Armut bekämpft, den Menschen gleiche Chancen auf ein selbstbestimmtes Leben eröffnet, gerechte Teilhabe gewährleistet und die großen Lebensrisiken verlässlich absichert.“¹²⁴⁵ Durch seine Tätigkeit, heißt es weiter hinten im Hamburger SPD-Programm, befähige der vorsorgende Sozialstaat die Menschen, ihr Leben selbstbestimmt zu meistern: „Vorsorgende Sozialpolitik fördert existenzsichernde Erwerbsarbeit, hilft bei der Erziehung, setzt auf Gesundheitsprävention. Sie gestaltet den demografischen Wandel und fördert eine höhere Erwerbsquote von Frauen und Älteren. Sie verhindert Ausgrenzung und erleichtert berufliche Integration. Sie entlässt niemanden aus der Verantwortung für das eigene Leben.“¹²⁴⁶

Missverständlich ist das diesen Sozialstaat kennzeichnende und von anderen Sicherungsmodellen unterscheidende Adjektiv insofern, als selbstverständlich *jeder* Sozialstaat seine Bürger/innen vor dem Eintritt sozialer Risiken präventiv zu schützen sucht. Würde er das nicht tun, also beispielsweise auf Schaffung einer Rentenversicherung bzw. vergleichbarer Formen der kollektiven Altersvorsorge verzichten, könnte man schwerlich von einem *Sozialstaat* sprechen. Der damit verbundene Begriffswandel mutet auch deshalb merkwürdig an, weil man unter einem „Vorsorgestaat“ in der an Michel Foucault orientierten französischen Fachdiskussion das hergebrachte Staatsmodell versteht. Seit die Sozialversiche-

1243 Vgl. SPD-Parteivorstand (Hrsg.), Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert. „Bremer Entwurf“ für ein neues Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Januar 2007, o.O.u.J.; Richard Meng, Von Marx bis Mindestlohn. SPD besinnt sich auf ihre Wurzeln: Fünf Wochen vor dem Parteitag liegt ein rundum neuer Programmtext vor, in: FR v. 18.9.2007

1244 Vgl. Oskar Negt, Es fehlt eine „Arbeit der Zuspitzung“, in: NG/FH 4/2007, S. 53 ff.; Albrecht von Lucke, SPD – Profillosigkeit als Programm, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2007, S. 463 ff.

1245 SPD-Parteivorstand (Hrsg.), Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007, Berlin 2007, S. 5

1246 Ebd., S. 56

rungen den institutionellen Kern moderner Wohlfahrtsstaaten bilden, ist die Prävention laut François Ewald deren Primärfunktion: „Dem Staat kommt die Aufgabe zu, dafür zu sorgen, daß sich ein jeder möglichst prophylaktisch verhält. Über Institutionen wie die Sozialversicherungen wird er das Leben der Bevölkerung als solcher verwalten können, um sie besser vor sich selbst zu bewahren und ihr die Entfaltung der in ihr schlummernden Potentialitäten zu ermöglichen.“¹²⁴⁷

Deutlicher als das Hamburger SPD-Programm stellten Matthias Platzeck, Peer Steinbrück und Frank-Walter Steinmeier, die Wortführer des rechten Parteiflügels, zwei Sicherungsmodelle gegenüber: „Der überkommene Sozialstaat, der allzu oft ‚reparierend‘ erst dann eingreift, wenn soziale Schadenfälle wie chronische Krankheit, Bildungsmangel oder langfristige Arbeitslosigkeit schon eingetreten sind, ist nicht mehr auf der Höhe unserer Zeit – und er gerät unter dem Druck von Demografie und hoher Staatsverschuldung auch an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit. Effizienter und zugleich sozial gerechter ist der *vorsorgende* Sozialstaat, der in die Menschen, in Bildung, Qualifikation, Gesundheit, Lebenschancen und soziale Infrastruktur investiert.“¹²⁴⁸

Sprachlich fällt der Gegensatz zwischen dem „vorsorgenden“ und einem versorgenden bzw. zwischen dem „vorsorgenden“ und einem fürsorglichen Sozialstaat ins Auge. Hierbei handelt es sich um eine Scheinalternative, denn präventiv wird der Wohlfahrtsstaat nur tätig, wenn man ihm die Möglichkeiten zur Intervention nicht entzieht, was im Rahmen der rot-grünen Reformpolitik aber schrittweise geschah. Wer die Sozialversicherungen mitsamt ihren Grundprinzipien der paritätischen Finanzierung über Beiträge und der Lebensstandard- bzw. Statussicherung – in den westeuropäischen Industrieländern fast ein Jahrhundert lang das Instrument der organisierten Risikovorsorge schlechthin – schleift, wie es die SPD mit Gerhard Schröders *Agenda 2010* und zahlreichen Reformmaßnahmen tat, kann nur um den Preis seiner politischen Glaubwürdigkeit als Fürsprecher eines „vorsorgenden Sozialstaates“ auftreten. Weshalb dem deutschen Sozialstaat ausgerechnet in einem Moment, wo er unter maßgeblicher Mitwirkung der SPD beispielsweise durch eine Teilprivatisierung der Altersvorsorge (Einführung der sog. Riester-Rente), die Aufgabe des Prinzips der Beitragsparität zwecks finanzieller Besserstellung der Arbeitgeber und schrittweise Absenkungen des Rentenniveaus die Fähigkeit zur solidarisch-kollektiven Vorsorgetätigkeit zugunsten der Arbeitnehmer/innen partiell verloren hat, das Etikett „vorsorgend“ angeheftet wurde, erschließt sich höchstens aus dem Kalkül eines modernen Politikmarketings, das gezielt mit positiv besetzten Begriffen spielt, ohne diese noch mit eindeutigen Inhalten zu füllen.

Mit dem Paradigmenwechsel zum „vorsorgenden Sozialstaat“ verabschiedete sich die SPD womöglich endgültig vom Sozialversicherungsmodell à la Bismarck, wie Robert Paquet meint. Statt der kollektiven Abdeckung sozialer Standardrisiken avancierte die Stimulierung der Selbstverantwortung durch finanzielle Anreize des Staates zum Kerngedanken: „Die Eigenvorsorge führt aber tendenziell zu einer Individualisierung und Privatisierung der Risiken bzw. ihrer Absicherung, führt zu einer stärkeren Differenzierung der Sicherung insgesamt und bereitet praktisch der Senkung des Mindestniveaus den Boden vor für diejenigen, die keine oder nur sehr geringe Möglichkeiten zu einer eigenständigen Vorsorge mit

1247 François Ewald, *Der Vorsorgestaat*, Frankfurt am Main 1993, S. 488

1248 Matthias Platzeck/Peer Steinbrück/Frank-Walter Steinmeier, *Auf der Höhe der Zeit*. Im 21. Jahrhundert muss sich die Sozialdemokratie auf ihre ursprünglichen Ideen und Ziele besinnen, in: dies. (Hrsg.), *Auf der Höhe der Zeit*, a.a.O., S. 24 (Hervorh. im Original)

weitergehenden Leistungsansprüchen haben.¹²⁴⁹ Wissen müsste die SPD eigentlich, dass der Abschied vom Sozialversicherungssystem einen hohen Preis hätte, und zwar nicht nur in finanzieller, sondern auch in legitimatorischer Hinsicht. Mehr Steuerfinanzierung heißt nämlich auch, dass die Regierung und die sie tragenden Parteien unmittelbar für die Folgen einer falschen Sozialpolitik verantwortlich gemacht werden dürften, während das Versicherungsmodell bisher als Puffer und damit entlastend gewirkt hat.¹²⁵⁰

Drei zentrale Sozialstaatsziele nennt das Hamburger SPD-Programm: Sicherheit, Teilhabe und Emanzipation. Bei deren Verfolgung ist der vorsorgende Sozialstaat angeblich effektiver als jener, den man bisher kannte. Nicht verschwiegen werden dürfen allerdings seine Nachteile und Nebenwirkungen für die Betroffenen: Er greift tiefer in die Entscheidungsautonomie seiner Bürger/innen ein und beschneidet damit deren Freiheit, weil ihnen mehr „Privatinitiative“, „Eigenverantwortung“ und „Selbstvorsorge“ abverlangt werden.

8.6.2 „Chancengesellschaft“ und „Solidarische Leistungsgesellschaft“ – die Leitbilder der Union

CDU und CSU setzen gleichfalls auf „vorsorgende Sozialpolitik“,¹²⁵¹ ihre neuen Grundsatzprogramme betten diese aber noch stärker als die SPD in den öffentlichen Diskurs über mehr Eigenverantwortung, Selbstvorsorge und Privatinitiative ein. Das neue Leitbild unterstellt, dass sich der bisherige Wohlfahrtsstaat auf Nachsorge beschränkt habe, und suggeriert, durch präventive Maßnahmen lasse sich erreichen, dass Probleme wie Arbeitslosigkeit und Armut erst gar nicht entstünden. Es mutet beinahe wie die politische Quadratur des Kreises an, wenn der Sozialstaat mit weniger Geld ausgestattet mehr leisten, nämlich ergänzend für die Prävention zuständig sein und gleichzeitig die soziale Integration sicherstellen soll. „Vorbeugen statt nachbessern“ will die CDU in Anlehnung an den Volksmund,¹²⁵² aber gerade wenn „das Kind bereits in den Brunnen gefallen“ ist, muss man sich auf den Sozialstaat hundertprozentig verlassen können. Da die Arbeitnehmer/innen beruflich flexibel und geografisch mobil sein, heute in Kiel und morgen in Konstanz, vielleicht aber auch nächste Woche in Tokio oder New York tätig werden sollen, brauchen sie im Zeichen der Globalisierung mehr denn je einen großzügigen Wohlfahrtsstaat und ein hohes Maß an sozialer Sicherheit.

Die Programmdebatte der CDU fand unter dem Motto „Neue Gerechtigkeit durch mehr Freiheit“ statt. Norbert Blüm kritisierte diese „Marketingsprache“ der Parteiführung unter Angela Merkel, mit der sie Inhaltslosigkeit bzw. Vagheit überdeckte, und fragte, welche Gerechtigkeit damit eigentlich gemeint sei: „Mehr Freiheit für das Finanzkapital, das die Globalisierung beherrscht, ergibt zwar eine ‚neue‘, andere Gerechtigkeit, aber kei-

1249 Robert Paquet, Der „vorsorgende Sozialstaat“ beginnt mit dem Abschied von der Sozialversicherung. Zur aktuellen Gesundheitsreform – Versuch einer Einordnung, in: Sozialer Fortschritt 9-10/2007, S. 267

1250 Vgl. ebd., S. 296; ergänzend: Christoph Butterwegge, Plädoyer für die Beitragsfinanzierung und eine solidarische Bürgerversicherung. Alternativen zum neoliberalen Um- bzw. Abbau des Sozialstaates, in: Soziale Sicherheit 2/2007, S. 62 ff.

1251 Siehe CSU-Landesleitung (Hrsg.), Chancen für alle! – In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten, Grundsatzprogramm, beschlossen vom Parteitag der CSU am 28. September 2007, Grünwald 2007, S. 82

1252 CDU-Bundesgeschäftsstelle, Marketing und Interne Kommunikation (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Grundsatzprogramm der CDU Deutschlands, beschlossen am 3. Dezember 2007 in Hannover, Berlin o.J., S. 34

ne, die sich mit dem christlichen Verständnis von Gerechtigkeit harmonisieren lässt.“¹²⁵³ Blüm wies darauf hin, dass Gerechtigkeit der Freiheit bestimmte Grenzen setzt, denn sonst wäre sie seiner Meinung nach nicht mehr als die Möglichkeit zur Ausbeutung.

Unter sozialer Gerechtigkeit versteht die CDU in den „Grundsätzen für Deutschland“, welche ihr Hannoveraner Parteitag am 3. Dezember 2007 beschloss, nicht etwa die Beseitigung oder Verringerung materieller Ungleichheit. Vielmehr sollen alle Mitbürger/innen die gleiche Möglichkeit haben, sich in Freiheit so zu entfalten, wie es ihren persönlichen Fähigkeiten entspricht: „Wir setzen uns dafür ein, dass jeder Mensch seine Lebenschancen frei und verantwortlich wahrnehmen kann. Dafür bietet die Chancengesellschaft die Voraussetzungen und Möglichkeiten. Sie wächst auf dem Boden möglichst gerecht verteilter Lebenschancen. Das erfordert gleiche Startchancen in Bildungswege und in die Arbeitswelt. Dazu gehört nicht, Unterschiede in den persönlichen Anlagen des Einzelnen zu leugnen. Wir wollen gleiche Chancen eröffnen, nicht gleiche Ergebnisse versprechen.“¹²⁵⁴

Das auf dem 72. CSU-Parteitag am 28. September 2007 in München verabschiedete Grundsatzprogramm steht unter dem Motto „Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten“ und fordert eine „Solidarische Leistungsgesellschaft“, in der möglichst sämtliche Gesellschaftsmitglieder am ökonomischen und sozialen Fortschritt beteiligt werden sollen: „Mit der Solidarischen Leistungsgesellschaft schaffen wir Chancengerechtigkeit für die Schwachen und die Starken.“¹²⁵⁵ Zwar bezeichnet das CSU-Programm den Sozialstaat als „tragende Säule unserer Gesellschaftsordnung“, bemängelt jedoch, er habe den „Vorrang privater Selbstverantwortung“ sträflich missachtet: „Der politische Irrweg des Versorgungsstaats schwächt die Eigeninitiative, untergräbt die soziale Verantwortung des Einzelnen und bringt die Menschen in eine falsche Abhängigkeit. Eine Politik, die Ansprüche an den Staat weiter vergrößert, ist bequem, schwächt aber unser Gemeinwesen und hilft dem Einzelnen nicht auf Dauer.“¹²⁵⁶

Auch die CDU erklärt, es sei „besser, gerechter und ökonomischer“, für Kinder wie Erwachsene in Bildung bzw. Weiterbildung zu investieren, als Fehlentwicklungen durch Transferzahlungen oder soziale Maßnahmen zu korrigieren, weshalb die Maxime „Vorbeugen statt nachbessern“ gelte.¹²⁵⁷ Was unter einer „vorsorgenden Sozialpolitik“ zu verstehen ist, bleibt bei den Unionsparteien allerdings ebenso vage und unbestimmt wie im Hamburger SPD-Programm. Zwar bescheinigt das CDU-Programm dem Sozialstaat, Großes geleistet zu haben und unverzichtbar zu sein, kündigt jedoch grundlegende Veränderungen seiner Strukturen an, was mit den vielfältigen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts begründet wird. Ziel sei der „aktivierende Sozialstaat“, welcher die Individuen verstärkt motiviere und befähige, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Eigeninitiative zu entwickeln und Eigenverantwortung zu übernehmen. Bei der Aus- bzw. Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme will sich die CDU an drei Grundsätzen orientieren: „Sie müssen das Prinzip der Eigenverantwortung stärken, dem Prinzip der Generationengerechtigkeit entsprechen und dürfen das

1253 Norbert Blüm, *Gerechtigkeit. Eine Kritik des Homo oeconomicus*, Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2006, S. 70

1254 CDU-Bundesgeschäftsstelle, *Marketing und Interne Kommunikation* (Hrsg.), *Freiheit und Sicherheit*, a.a.O., S. 12

1255 CSU-Landesleitung (Hrsg.), *Chancen für alle!*, a.a.O., S. 34

1256 Ebd., S. 18

1257 Siehe CDU-Bundesgeschäftsstelle, *Marketing und Interne Kommunikation* (Hrsg.), *Freiheit und Sicherheit*, a.a.O., S. 34

Prinzip der Leistungsgerechtigkeit nicht verletzen.¹²⁵⁸ Außerdem soll ihre Abhängigkeit von der Erwerbsarbeit reduziert werden und ihre Finanzierung künftig weniger über Beiträge und mehr über Steuern erfolgen, um die gesetzlichen Lohnnebenkosten der Unternehmen (gemeint sind die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) zu senken.

8.6.3 „Chancengleichheit“ als Ersatz für soziale Gerechtigkeit?

Was verbindet die „Chancengesellschaft“ der CDU, das Verlangen ihrer bayerischen Schwesterpartei nach „Chancengerechtigkeit in der Solidarischen Leistungsgesellschaft“ und den „vorsorgenden Sozialstaat“ der SPD miteinander? In allen Leitbildern spielen Bildung und Bildungspolitik eine Schlüsselrolle – die Bildung als Schlüsselressource im Standortwettbewerb der „Wissensgesellschaften“ und die Bildungspolitik als Hebel zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des eigenen Wirtschaftsstandortes und zur Verwirklichung von mehr Chancengleichheit. Zitieren wir zuerst den CDU-Programmtext: „Aufstieg durch Bildung“, so lautet unser gesellschaftspolitisches Ziel. Alle müssen einbezogen, keiner darf zurückgelassen werden. Armut beginnt allzu oft als Bildungsarmut. Die Teilhabe aller an Bildung und Ausbildung ist ein Gebot der Chancengerechtigkeit.¹²⁵⁹ Diese wird im Grundsatzprogramm der CSU folgendermaßen definiert: „Chancengerechtigkeit bedeutet, allen jungen Menschen unabhängig von ihrem familiären und sozialen Hintergrund Bildung und Ausbildung zu ermöglichen.“¹²⁶⁰ Auch bei der SPD steht die Bildung im Mittelpunkt aller Bemühungen. Sie wird im Hamburger Programm zum „zentralen Element der Sozialpolitik“ erklärt und als „die große soziale Frage unserer Zeit“ bezeichnet.¹²⁶¹

Wenn man die „soziale Vererbung“ der Armut durch schon im Kindesalter wirksame Selektionsmechanismen bekämpfen möchte, sind ein quantitativer Ausbau und eine qualitative Verbesserung des Bildungssystems der Bundesrepublik vom Elementarbereich bis zum Hochschulwesen zweifellos unerlässlich.¹²⁶² Die soziale Selektivität unseres Bildungssystems wird von den Unionsparteien jedoch gar nicht ernsthaft in Frage gestellt, denn man verteidigt trotz anderslautender PISA-Ergebnisse die hierarchische Mehrgliedrigkeit des Sekundarschulwesens und die Privilegierung des Gymnasiums: „Das vielfältige gegliederte Schulwesen hat sich bewährt und erfolgreich weiterentwickelt.“¹²⁶³

Bildung darf nicht mystifiziert werden, wie das alle Parteien in ihren neuen Grundsatzprogrammen tun, und sie ist auch keine Wunderwaffe im Kampf gegen die (Kinder-)Armut.¹²⁶⁴ Was entscheidend zum individuellen Aufstieg beitragen kann, versagt nämlich als gesellschaftspolitischer Königsweg: Wenn man allen Kindern und Jugendlichen mehr Bildungschancen eröffnet, konkurrieren sie um die wenigen Ausbildungs- bzw. Arbeitsplätze am Ende womöglich nur auf einem höheren Niveau, aber nicht mit besseren

1258 Ebd., S. 60

1259 Ebd., S. 33

1260 CSU-Landesleitung (Hrsg.), Chancen für alle!, a.a.O., S. 81

1261 Siehe SPD-Parteivorstand (Hrsg.), Hamburger Programm, a.a.O., S. 56 und 60

1262 Vgl. hierzu ausführlicher: Christoph Butterwegge/Michael Klundt/Matthias Belke-Zeng, Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, a.a.O., S. 334 ff.

1263 CDU-Bundesgeschäftsstelle, Marketing und Interne Kommunikation (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit, a.a.O., S. 35

1264 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Kinderarmut und Bildung, in: Klaus Hurrelmann (Hrsg.), Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten, Wiesbaden 2010, S. 549 ff.

Chancen. Um die Erwerbslosigkeit und die (Kinder-)Armut als gesellschaftliche Phänomene zu beseitigen, bedarf es nach wie vor, ja sogar dringender denn je der Umverteilung von Arbeit, Einkommen und Vermögen.

Alle drei Programmdokumente enthalten nur ein vages Bekenntnis zur *Verteilungsgerechtigkeit*. So heißt es in den CDU-Grundsätzen, das Gerechtigkeitsziel fordere, „Belastungen angemessen zu verteilen. Deshalb ist es gerecht, dass die Stärkeren einen größeren Beitrag für unser Gemeinwesen leisten als die Schwächeren.“¹²⁶⁵ Und im Hamburger SPD-Programm wird ziemlich verwunden festgestellt, die Menschen müssten unabhängig von ihrer Herkunft oder ihrem Geschlecht gleiche Lebenschancen haben: „Also meint Gerechtigkeit gleiche Teilhabe an Bildung, Arbeit, sozialer Sicherheit, Kultur und Demokratie, gleichen Zugang zu allen öffentlichen Gütern. Wo die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen die Gesellschaft teilt in solche, die über andere verfügen, und solche, über die verfügt wird, verstößt sie gegen die gleiche Freiheit und ist darum ungerecht. Daher erfordert Gerechtigkeit mehr Gleichheit in der Verteilung von Einkommen, Vermögen und Macht.“¹²⁶⁶

Sehr viel deutlicher als *Verteilungsgerechtigkeit* fordern die Programmdokumente *Chancen- und Teilhabegerechtigkeit*, was nicht zuletzt dem neoliberalen Zeitgeist geschuldet sein dürfte. Obwohl das Volksvermögen so groß und die Kluft zwischen Arm und Reich so tief wie nie zuvor ist, fehlt die Forderung nach Umverteilung. Letztlich weichen die Parteiprogramme der Kardinalfrage nach den im Finanzmarktkapitalismus bestehenden Herrschafts-, Eigentums- und Machtverhältnissen aus. Statt einer Umverteilung des privaten Reichtums, der mächtige Kapitalinteressen entgegenstehen, soll mehr Bildung für die Armen zu größerer Chancengleichheit führen. *Bildungsarmut*, auf die sich der Programmdiskurs aller „Volksparteien“ konzentriert, basiert jedoch auf der materiellen Unterversorgung und Benachteiligung in anderen Lebensbereichen. Umgekehrt ist gute (Weiter-)Bildung eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für Chancengleichheit im Berufsleben.

Das für CDU, CSU und SPD gleichermaßen zentrale Ziel der *Chancengleichheit* korrespondiert mit einer Überakzentuierung der *Leistungsgerechtigkeit*, während die an das Solidaritätsprinzip gebundene und für den bisherigen Sozialstaat konstitutive *Bedarfsgerechtigkeit* weit dahinter zurücktritt. Kinder, die in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften (sog. Hartz-IV-Haushalten) leben, dürften kaum dieselben Lebenschancen im Hinblick auf die Besetzung gesellschaftlicher Schlüsselpositionen erlangen wie der Nachwuchs privilegierter Bevölkerungsschichten, wenn sich die materiellen Ressourcen der Gesellschaft immer stärker bei wenigen Kapitaleigentümern und Spitzenverdienern ansammeln.

Zu den (Tot-)Schlagworten, die in den Programmdokumenten der Unionsparteien, aber nicht im sozialdemokratischen Grundsatzprogramm auftauchen, gehört das der „Generationengerechtigkeit“. So betont die CSU: „Die demographische Entwicklung macht die gerechte Partnerschaft der Generationen in einem zukunftsfesten Sozialstaat zu einer entscheidenden sozialen Frage der nächsten Jahrzehnte.“¹²⁶⁷ Die folgende Definition legt die bayerische Regierungspartei ihren Ausführungen zugrunde: „Generationengerechtigkeit heißt, aus Verantwortung für die kommenden Generationen zu handeln und nicht auf deren

1265 CDU-Bundesgeschäftsstelle, Marketing und Interne Kommunikation (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit, a.a.O., S. 12

1266 SPD-Parteivorstand (Hrsg.), Hamburger Programm, a.a.O., S. 15

1267 CSU-Landesleitung (Hrsg.), Chancen für alle!, a.a.O., S. 19

Kosten zu leben.“¹²⁶⁸ Wenn ein Wohlfahrtsstaat demontiert wird, seine Transferleistungen für Bedürftige gesenkt und die gültigen Anspruchsvoraussetzungen verschärft werden, obwohl der gesellschaftliche Reichtum zunimmt, kann jedoch weder von *sozialer* noch von *Generationengerechtigkeit* die Rede sein. Denn offenbar findet eine Umverteilung statt, von der gerade die Mitglieder bedürftiger Alterskohorten nicht profitieren. Beispielsweise *verschlechtert* die Erhöhung des Rentenzugangsalters von 65 auf 67 Jahre eher die Arbeitsmarktchancen künftiger Generationen. Wer – wie die Union – nach „Generationengerechtigkeit“ ruft, müsste eigentlich darum bemüht sein, dass Heranwachsende auch künftig einen hoch entwickelten Wohlfahrtsstaat und das gewohnte Maß an sozialer Sicherheit vorfinden, statt Letztere immer mehr zu beschneiden und die Menschen stärker der privaten Daseinsvorsorge zu überantworten.

8.6.4 *Verwirklichung von mehr Gerechtigkeit ohne Umverteilung von Geld?*

Parteiprogramme sind sowohl Spiegelbilder gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Rahmenbedingungen wie auch Resultate innerparteilicher Machtverhältnisse, Strategiedebatten und Formelkompromisse, die Grundüberzeugungen und ideologische Richtungsentscheidungen ihrer Urheber zum Ausdruck bringen. In allen drei Programmdokumenten sind einerseits die Tendenz, den „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates unter Hinweis auf die Globalisierung und den demografischen Wandel als Sachzwang darzustellen, sowie andererseits ein gewandelter, von neoliberalen Einflüssen nicht freier Gerechtigkeitsbegriff unübersehbar.

„Fördern und Fordern“, der regierungsoffizielle Werbeslogan für das als „Hartz IV“ bekannt gewordene Gesetzespaket, hat über die Leitbilder „Chancen-“, „Solidarische Leistungsgesellschaft“ und „vorsorgender Sozialstaat“ den Weg in die Grundsatzprogrammatik von SPD, CDU und CSU gefunden. Obwohl sich die sozialen und ökologischen Probleme seit geraumer Zeit zuspitzen, bieten die „Volksparteien“ kaum Hinweise, wie ihnen durch eine große Kraftanstrengung der Gesellschaft und/oder zielgenaues Eingreifen des Staates beizukommen wäre. Arbeitslosigkeit und Kinderarmut lassen sich weder durch eine Pädagogisierung des Armutsproblems noch durch die Fetischisierung der Bildung bewältigen und durch Leerformeln wie „Chancengleichheit“ oder „Generationengerechtigkeit“ höchstens ideologisch entsorgen. Floskelhafte Bekenntnisse zur Gerechtigkeit sind keine Lösung, wenn man (Sozial-)Politik auf der Regierungsebene gestalten und dafür bei den Wähler(inne)n mit Erfolg um mehr Vertrauen werben will.

Noch nie wurden „Privatinitiative“, „Eigenverantwortung“ und „Selbstvorsorge“ der Bürger/innen so stark betont wie in den neuen Parteiprogrammen, was deshalb erstaunt, weil man früher damit viel mehr bewirken konnte als im Zeichen der Globalisierung bzw. der neoliberalen Modernisierung. Heute sind Wirtschaft und Gesellschaft zwar wohlhabender, deren Mitglieder allerdings überwiegend hilfloser und schutzbedürftiger. „Der schrittweise Abbau sozialer Sicherungen und der Rückzug des Staates aus der Verantwortung für eine solidarische Daseinsvorsorge trifft (...) hochgradig individualisierte Individuen, die dem kalten Wind einer radikalen Marktvergesellschaftung schutzlos ausgeliefert sind, weil ihr Habitus nun ganz grundlegend durch die schrittweise Gewöhnung an ein Mindestmaß an Schutz vor den Unwägbarkeiten des Alltags in der kapitalistischen Wettbewerbsgesell-

schaft geprägt ist, einer Gesellschaft, die dazu übergeht, nur noch sehr begrenzt solidarische Haftung für ihre Mitglieder zu übernehmen.¹²⁶⁹

Die formale Chancengleichheit, deren Verwirklichung CDU, CSU und SPD anstreben, garantiert höchstens *Verfahrensgerechtigkeit*, aber nicht mehr. Für jene Menschen, deren soziale Lage prekär ist, resultiert daraus nicht die Möglichkeit, beruflich Fuß zu fassen und in die höheren Etagen der Gesellschaft aufzusteigen. Unglaublich wird, wer die Bildungs- als besonders zukunftssträchtige Form der Sozialpolitik interpretiert und gleichzeitig von der Schule über den Weiterbildungssektor bis zur Hochschule alle Institutionen dieses Bereichs privatisieren möchte. Denn das heißt, sie für Wohlhabende und deren Nachwuchs zu reservieren. In einem solchen Bildungssystem stoßen Kinder nur noch auf Interesse, wenn sie (bzw. ihre Eltern) als zahlungskräftige Kunden firmieren. Kontraproduktiv wirken zweifellos die Beschneidung der Lernmittelfreiheit (Verpflichtung der Eltern zur Zahlung von Büchergeld), die Schließung von (Schul-)Bibliotheken aus Kostengründen und die Einführung von Studiengebühren. Hier bezieht die SPD eine ganz andere Position als CDU und CSU: „Jeder Mensch hat das Recht auf einen gebührenfreien Bildungsweg von Krippe und Kindergarten bis zur Hochschule.“¹²⁷⁰

Mehr soziale Gleichheit bzw. Verteilungsgerechtigkeit bildet immer noch, ja mehr denn je die Basis für eine wirksame Partizipation benachteiligter Gesellschaftsschichten. Dies gilt beispielsweise für die (Aus-)Bildung und den Arbeitsmarkt. Wollten die Parteien reale Chancengleichheit für alle Bewohner/innen – unabhängig von ihrer Herkunft und den Umständen, unter denen diese leben – schaffen, müsste der von ihnen regierte Staat die sozial Benachteiligten gezielter fördern und durch eine gerechtere (Steuer-)Politik für mehr sozialen Ausgleich sorgen.

8.7 Von Thilo Sarrazin über Peter Sloterdijk zu Guido Westerwelle und wieder retour

Seit geraumer Zeit wird der Sozialstaat nicht bloß für Massenarbeitslosigkeit und Leistungsmisbrauch verantwortlich gemacht, sondern dient auch einer falschen Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik der etablierten Parteien als ideologischer Blitzableiter. Massenmedien, Interessenverbände und Bundesregierung haben laut Peter Bofinger ein „demagogisches Meisterstück“ vollbracht, indem der von den Parteien „übel missbrauchte“ Wohlfahrtsstaat „zum Schurken des Gaunerstücks erklärt“ worden sei: „Auf der Anklagebank sitzen nicht die Politiker, die die Besserverdienenden nach 1990 vor Steuererhöhungen schützten, sondern die geschröpften Arbeitnehmer, denen ein Mangel an ‚Eigenverantwortung‘ vorgeworfen wird.“¹²⁷¹ Dagegen wurden die gewöhnlich als „Leistungsträger“ bezeichneten Großverdiener hofiert, was sich auch in öffentlichen Debatten niederschlug, die vordergründig wenig mit dem Sozialstaat und mit dessen künftiger Entwicklung zu tun hatten.

Die gesellschaftliche Akzeptanz von Armut scheint sich in den letzten Jahren erhöht zu haben, wohingegen die Akzeptanz der Armen selbst eher sinkt.¹²⁷² Während sich die Fähigkeit zur Interessenartikulation und zur politischen Repräsentation der Armen auf ei-

1269 Franz Schultheis, Gesellschaft ohne Eigenschaften, in: ders./Kristina Schulz (Hrsg.), Gesellschaft mit begrenzter Haftung. Zumutungen und Leiden im deutschen Alltag, Konstanz 2005, S. 583

1270 SPD-Parteivorstand (Hrsg.), Hamburger Programm, a.a.O., S. 61

1271 Peter Bofinger, Wir sind besser als wir glauben, a.a.O., S. 73

1272 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird, 2. Aufl. Frankfurt am Main/New York 2011

nem Tiefpunkt befindet – man denke nur an die erschreckend niedrige Wahlbeteiligung in Elendsquartieren der Großstädte –, schwindet offenbar die Bereitschaft der gesellschaftlichen Eliten zu ihrer materiellen Integration. Über die Aufgaben, moralischen Verpflichtungen und wachsenden Handlungsmöglichkeiten des Sozialstaates gegenüber den Armen wird denn auch kaum noch diskutiert. Hingegen fanden seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09, besonders nach dem Regierungswechsel im Oktober 2009 wiederholt öffentliche Debatten über den angeblich zu generösen Sozialstaat und dessen vermeintlich systematische Ausnutzung durch Arbeitslose, Arme und Ausländer statt. Mit den von Thilo Sarrazin, Peter Sloterdijk und Guido Westerwelle entfachten Diskussionen über die Grenzen des Steuer- wie des Sozialstaates, die vermeintliche „Enteignung“ der Leistungsträger durch den Fiskus sowie die angebliche Faulheit der Transferleistungsbezieher/innen erreichten sie ihren geistigen Tiefpunkt. Gleichzeitig wurde bei einer deutlich gestiegenen Staatsverschuldung und finanziell kaum noch handlungsfähigen Kommunen die nächste Runde des Sozialabbaus vorbereitet. Darin manifestiert sich eine tiefe Sinnkrise des Sozialen, die aus vier Teilaspekten besteht:

1. fällt die Tendenz zur *Ökonomisierung* des Sozialen ins Auge. Fast alle Lebensbereiche, etwa Kultur, (Hoch-)Schule, Freizeit und auch die soziale Infrastruktur, werden nach dem Muster des Marktes restrukturiert. Sozial zu sein bedeutet fortan nicht mehr, sich gemäß humanistischer Grundüberzeugungen oder christlicher Nächstenliebe um arme, benachteiligte oder Menschen mit Behinderungen und ihre Probleme zu kümmern bzw. moralischen Verpflichtungen und ethischen Normen nachzukommen. Vielmehr wird auch das Soziale zunehmend vom neoliberalen Zeitgeist durchdrungen und von der Konkurrenz, dem Gewinnstreben und betriebswirtschaftlicher Effizienz bestimmt.
2. findet eine *Kulturalisierung* des Sozialen statt. Seit geraumer Zeit stehen nicht mehr materielle Interessen bzw. Interessengegensätze im Blickfeld, wenn man über die Entwicklung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft spricht, sondern die kulturelle Identität. Die Kulturalisierung des Sozialen bedeutet, dass die Zugehörigkeit zur Gesellschaft nicht mehr über die Zugehörigkeit ihrer Mitglieder zu einer bestimmten Klasse, Schicht oder Gruppe definiert wird, die gemeinsame Interessen haben (und daher ein hohes Maß an Solidarität realisieren können, falls sie sich dessen bewusst werden), sondern dass stärker nach kulturellen Übereinstimmungen, also gemeinsamer Sprache, Religion und Tradition, gefragt wird.
3. ist eine *Ethnisierung* des Sozialen festzustellen. Je mehr die ökonomische Konkurrenz im Rahmen der „Standortsicherung“ verschärft wird, umso leichter lässt sich die kulturelle Differenz zwischen Menschen unterschiedlicher Herkunft aufladen und als Ab- bzw. Ausgrenzungskriterium gegenüber Mitbewerbern um soziale Transferleistungen instrumentalisieren. Ethnisierungsprozesse haben zwei Seiten: Neben einer Stigmatisierung „der Anderen“ bewirken sie eine stärkere Konturierung „des Eigenen“ bzw. die Konstituierung einer nationalen bzw. „Volksgemeinschaft“, mit der weitere reichende Ziele verfolgt werden. „Deutsche(s) zuerst!“ lautet ein Slogan, der solche Vorstellungen ebenso im Alltagsbewusstsein verankert wie „Ausländer raus!“-Parolen.
4. zeichnet sich eine *Biologisierung* bzw. *Naturalisierung des Sozialen* ab. Gesellschaftlich bedingte Verhaltensweisen werden immer häufiger an den Genen festgemacht, wobei der Demografiediskurs, d.h. die Art und Weise, wie über die Veränderung der (Alters-)Struktur einer Gesellschaft gesprochen und geschrieben wird, eine Schlüssel-

rolle spielt. Mit dem demografischen Wandel rückt die Humanbiologie ins Zentrum der Gesellschaftspolitik und entscheidet quasi wie ein naturgesetzlicher Sachzwang, über Rentenhöhen und darüber, wie Sozialleistungen zu bemessen sind. Bevölkerungsprognosen, die in der (Medien-)Öffentlichkeit kursieren und apokalyptischen Katastrophenszenarien gleichen, deuten darauf hin, dass die Angst von Neonazis und Rechtsextremisten, „das deutsche Volk“ könne „aussterben“, inzwischen längst die Etablierten erreicht hat.

8.7.1 Die sog. Sloterdijk-Honneth-Kontroverse: Steuer- bzw. Sozialstaatlichkeit als Zankapfel im Feuilleton

Wenn es darum ging, Erklärungen für die angebliche Überforderung des Sozialstaates zu finden, standen auf der Leistungsseite die Langzeitarbeitslosen, Geringverdiener/innen und Migrant(inn)en bzw. ethnische Minderheiten im Fokus. Während seiner Tätigkeit als Berliner Finanzsenator hatte Thilo Sarrazin (SPD) bundesweit für Furore gesorgt, als er der Öffentlichkeit im Februar 2008 einen „Menuplan“ für Hartz-IV-Empfänger/innen vorlegte, der Bratwurst und Sauerkraut enthielt. Sarrazin thematisierte jedoch nicht bloß die angeblich fehlende Leistungsbereitschaft der Langzeitarbeitslosen, sondern auch die vermeintlich mangelhafte Integrationsfähigkeit der Migrant(inn)en muslimischen Glaubens. Im September 2009 veröffentlichte die vierteljährlich erscheinende Kulturzeitschrift *Lettre Internationale* unter dem Titel „Klasse statt Masse“ ein Interview mit Sarrazin, das großes Aufsehen erregte. Sarrazin, damals noch Vorstandsmitglied der Bundesbank, beklagte darin die angebliche Integrationsunwilligkeit und Integrationsunfähigkeit arabischer und türkischer Migrant(inn)en: „Ich muss niemanden anerkennen, der vom Staat lebt, diesen Staat ablehnt, für die Ausbildung seiner Kinder nicht vernünftig sorgt und ständig neue kleine Kopftuchmädchen produziert. Das gilt für 70 Prozent der türkischen und für 90 Prozent der arabischen Bevölkerung in Berlin.“¹²⁷³ Mit provokativen Formulierungen wie dieser war Sarrazin für Gerd Wiegel der typische Vertreter eines in Deutschland seit langem verbreiteten Eliten- bzw. Salonrassismus, der einen modernen, mit neoliberalen Ideologieelementen durchsetzten Wohlstandschauvinismus zum Ausdruck brachte.¹²⁷⁴

Auf der Finanzierungsseite wurde die Legitimationsbasis des Sozialstaates durch eine Debatte in Frage gestellt, die der für seine unorthodoxen, manchmal auch mehr als verqueren Ideen bekannte Philosoph Peter Sloterdijk im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 anzettelte. Es ging dabei in erster Linie um die vermeintliche Ausbeutung der „Leistungsträger“ durch den bei ihnen angeblich massiv zugreifenden Steuerstaat, den Sinn progressiver Einkommensteuern und alternative Finanzierungsmöglichkeiten für den Sozialstaat (Spenden, Stiftungen und Mäzenatentum).¹²⁷⁵ Obwohl auch linke Intellektuelle die Sloterdijk'schen Thesen nicht ernst nahmen oder ihnen mit purem Sarkasmus begegneten, lässt sich konsta-

1273 Thilo Sarrazin im Gespräch: Klasse statt Masse. Von der Hauptstadt der Transferleistungen zur Metropole der Eliten, in: *Lettre Internationale* 86 (2009), S. 199

1274 Vgl. Gerd Wiegel, Eliten-Rassismus à la Sarrazin, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 12/2009, S. 29

1275 Die im Folgenden nach der Originalquelle zitierten Zeitungs- bzw. Zeitschriftenartikel finden sich auch in einem Sammelband, der die wichtigsten Beiträge der Diskussion, allerdings nicht die Beiträge von Peter Sloterdijk, welcher sich einem Abdruck widersetzte, enthält: Jan Rehmann/Thomas Wagner (Hrsg.), *Angriff der Leistungsträger? – Das Buch zur Sloterdijk-Debatte*, Hamburg 2010

tieren, dass der Leiter einer staatlichen Kunsthochschule den neoliberalen Zeitgeist sehr genau traf und die Fundamente des Sozialstaates auf der Finanzierungsseite zumindest ideologisch erschütterte. Nie zuvor war der Steuerstaat als Basis des modernen Wohlfahrtsstaates grundsätzlich in Zweifel gezogen und öffentlichkeitswirksam eine Alternativkonzeption zur Lösung sozialer Probleme propagiert worden, die zumindest für Gutbetuchte attraktiv erschien, obwohl bzw. gerade weil sie zurück ins Zeitalter des Feudalismus wies. Denn wer wie Sloterdijk unter dem Applaus maßgeblicher Teile der veröffentlichten Meinung die wohlfahrtsstaatliche Steuerbasis in Frage stellt, untergräbt automatisch die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme.

Aufgrund der Finanzkrise machten sich (Gast-)Autoren nach der Lehmann-Pleite im Rahmen einer gleichnamigen FAZ-Reihe über „Die Zukunft des Kapitalismus“ Gedanken.¹²⁷⁶ Am 10. Juni 2009 veröffentlichte die Redaktion im Feuilleton der Zeitung unter der Überschrift „Die Revolution der gebenden Hand“ einen Artikel von Sloterdijk, dessen Originaltitel „Kapitalismus und Kleptokratie. Über die Tätigkeit der gebenden Hand“ lautete.¹²⁷⁷ Darin skandalisierte Sloterdijk die angebliche Verschwendung von Steuergeldern durch den (Sozial-)Staat und suchte nach einer möglichst originellen Lösung für dieses Problem. Zustandsbeschreibung und Zielsetzung seiner Intervention formulierte Sloterdijk in dem Satz: „Wir leben in einem massenmedial animierten, steuerstaatlich zugreifenden Semi-Sozialismus – und niemand ruft zum fiskalischen Bürgerkrieg auf.“¹²⁷⁸ Sloterdijk erinnerte an die ursprüngliche „Verwandtschaft zwischen dem frühen Liberalismus und dem anfänglichen Anarchismus“, um für die Gegenwart eine „unerhörte Aufblähung der Staatlichkeit“ zu konstatieren, durch die der Steuer- zu einem Schuldenstaat sowie „einem geldsaugenden und geldspeienden Ungeheuer von beispiellosen Dimensionen“ geworden sei. Die ständige „Ausweitung der Besteuerungszone“ sei nicht zuletzt durch Einführung der progressiven Einkommensteuer erfolgt, die Sloterdijk als „funktionales Äquivalent zur sozialistischen Enteignung“ charakterisierte. Während die Wohlhabenden anfangs noch dagegen opponiert hätten, sei ihre „heutige Steuertuldsamkeit“ groß: „Inzwischen hat man sich längst an Zustände gewöhnt, in denen eine Handvoll Leistungsträger gelassen mehr als die Hälfte des nationalen Einkommensteuerbudgets bestreitet.“¹²⁷⁹

Hier fällt nicht bloß die äußerst fragwürdige Gleichsetzung von „Einkommen“ und „Leistung“ auf,¹²⁸⁰ sondern auch die laxe Handhabung und interessengeleitete Umdeutung der offiziellen Steuerstatistik, der Michael Hartmann, Professor für Soziologie an der TU Darmstadt, energisch widersprach. Die obersten 10 Prozent der Einkommensbezieher – sehr viel mehr als „eine Handvoll“ – brächten zwar ungefähr die Hälfte der gesamten Einkommensteuer auf, erzielten aber auch knapp 40 Prozent der Markteinkommen (Löhne und Gehälter, Kapitaleinkünfte, Mieteinnahmen usw.), konstatierte Hartmann. Zudem sei die steuerliche Belastung der höheren (auch und gerade der höchsten) Einkommen im letzten

1276 Vgl. die Dokumentation der Beiträge in: Frank Schirrmacher/Thomas Strobl (Hrsg.), *Die Zukunft des Kapitalismus*, Berlin 2010

1277 Die ursprüngliche Fassung des Manuskripts ist abgedruckt in einem weiteren Suhrkamp-Bändchen, das Interviews und erläuternde Texte enthält. Vgl. Peter Sloterdijk, *Die nehmende Hand und die gebende Seite. Beiträge zu einer Debatte über die demokratische Neubegründung von Steuern*, Berlin 2010, S. 97 ff.

1278 Ders., *Die Revolution der gebenden Hand*, in: FAZ v. 10.6.2009

1279 Ebd.

1280 Werner Vontobel, *Als Ökonom muss Sloterdijk noch üben*, in: *Widerspruch* 57 (2009), S. 61: „Wer zwischen Lohn und Leistung nicht sauber unterscheiden kann und beide unbesehen gleichsetzt, kann nicht kompetent über Verteilungsprobleme mitreden.“

Jahrzehnt nicht gestiegen, sondern aufgrund verschiedener gesetzlicher Maßnahmen gesunken. „Die reale steuerliche Belastung der 450 reichsten Deutschen mit einem jährlichen Mindesteinkommen von damals neun Millionen Euro hat sich allein zwischen 1998 und 2002 durch die Steuerreformen der ersten rot-grünen Bundesregierung von 41 auf 34,3 Prozent verringert. Bei den 45 reichsten Deutschen mit einem Mindesteinkommen von 22 Millionen Euro sank sie von 45 auf 32 Prozent, also um über ein Viertel.“¹²⁸¹

Dass die Umverteilungswirkung des Steuersystems im heutigen Finanzmarktkapitalismus stark an Gewicht verloren hat, illustrierte Hartmann überzeugend am Beispiel der wachsenden Differenzen bei den Netto- im Unterschied zu den Bruttoeinkommen zwischen 1998 und 2006: „Während der Anteil der Haushalte mit mittleren Einkommen, das heißt zwischen 70 und 150 Prozent des Durchschnittseinkommens, brutto von 45,8 auf 41,2 Prozent sank, ging er netto sogar von 62,7 auf 53,9 Prozent zurück. Bei den hohen und den niedrigen Einkommen ober- und unterhalb dieser Schwellenwerte sieht es genauso aus. Die Gruppe der Gutverdiener ist bei den Nettoeinkommen zweimal so stark gewachsen wie bei den Bruttoeinkommen, die der Niedrigverdiener sogar dreimal so schnell.“¹²⁸²

Gegenwärtig könne hierzulande von „Kapitalismus“ eigentlich gar keine Rede mehr sein, behauptete Sloterdijk in seiner „Revolution der gebenden Hand“ und charakterisierte die bestehende Gesellschaftsordnung stattdessen als einen „steuerstaatlich zugreifenden Semi-Sozialismus auf eigentumswirtschaftlicher Grundlage“, in dem der Finanzminister im Sinne einer „rechtlich gezügelte(n) Staat-Kleptokratie“ wie Robin Hood auftrete. Als besondere Gefährdungen nannte Sloterdijk eine „Überregulierung, die dem unternehmerischen Elan zu enge Grenzen setzt“, eine „Überbesteuerung, die den Erfolg bestraft“, sowie eine „Überschuldung, die den Ernst der Haushaltung mit spekulativer Frivolität durchsetzt – im Privaten nicht anders als im Öffentlichen.“ Liberale Autoren hätten auch zuerst darauf hingewiesen, dass eine „Tendenz zur Ausbeutungsumkehrung“ feststellbar sei: „Leben im ökonomischen Altertum die Reichen unmissverständlich und unmittelbar auf Kosten der Armen, so kann es in der ökonomischen Moderne dahin kommen, dass die Unproduktiven mittelbar auf Kosten der Produktiven leben – und dies zudem auf missverständliche Weise, nämlich so, dass sie gesagt bekommen und glauben, man tue ihnen unrecht und man schulde ihnen mehr.“¹²⁸³

Sloterdijk kritisierte besonders, dass mittlerweile gut die Hälfte der Population entwickelter Industriestaaten aus Einkommenslosen oder -armen bestehe, die keine Abgaben entrichteten, sondern von der „steueraktiven Hälfte“ alimentiert würden. Während er die Reichen in elitärer Arroganz als „Leistungsträger“, produktive Mitglieder der Gesellschaft und potenzielle Philanthropen apostrophierte, denunzierte Sloterdijk die Armen umgekehrt als parasitäre Ausbeuter, die im Grunde überflüssig und lästig seien. Da sich solche Wahrnehmungen, wie er sie hatte, „verbreiten und radikalieren“ könnten, warnte Sloterdijk zugleich im Sinne eines Räubers, der „Haltet den Dieb!“ ruft, vor „Desolidarisierungen großen Stils“ und forderte scheinbar zwecks ihrer Verhinderung eine „Revolution der gebenden Hand“, worunter er die „Abschaffung der Zwangssteuern“ bzw. deren „Umwandlung in Geschenke an die Allgemeinheit“ verstand. Nicht ohne ironischen Unterton sprach David Salomon mit Blick auf die zwangsläufigen Folgen für das Gemeinwesen und dessen Bürger/innen von einer „Mäzenatensouveränität“, die durch ihren Willkürcharakter demo-

1281 Michael Hartmann, Die Schwachen tragen die Starken, in: FR v. 29.12.2009

1282 Ebd.

1283 Ebd.

kratische Volkssouveränität ausheble und das Recht als solches verfehle: „Wo die Spende Gnadentat ist und die ‚gesellschaftliche‘ Reproduktion in eine Charity-Gala aufgelöst wird, ist keine Wechselseitigkeit von Ansprüchen gegeben und recht genau genommen auch keine Gesellschaft.“¹²⁸⁴

„Fataler Tiefsinn aus Karlsruhe. Zum neuesten Schrifttum des Peter Sloterdijk“ war ein zweiseitiger Artikel in der *Zeit* überschrieben, mit dem der Frankfurter Philosoph Axel Honneth seinem Fachkollegen nach mehr als einem Vierteljahr und kurz vor der Bundestagswahl am 27. September 2009 sehr grundsätzlich antwortete. Darin unterzog Honneth die letzten Buchpublikationen Sloterdijks einer vernichtenden Kritik, um dessen als „politischen Faustschlag“ bezeichneten FAZ-Text abschließend genauer zu analysieren. Als „verschrobene These“ erschien Honneth die Behauptung, der in Deutschland von Bismarck und in England oder Frankreich als Resultat erbitterter Kämpfe der Arbeiterbewegung etablierte Sozialstaat sei bloß eine politische Institution, welche die Schlechtergestellten geschaffen hätten, um sich den in blindem Ressentiment für unrechtmäßig erworben gehaltenen Reichtum der Vermögenden anzueignen.¹²⁸⁵ Honneth zufolge gipfelte Sloterdijks politische Handlungsanweisungen in dem „Schlachtruf an die Vermögenden und Reichen, endlich zu den ihnen zu Gebote stehenden Waffen zu greifen und einen ‚antifiskalischen‘ Bürgerkrieg zu eröffnen, um wieder zu einem Leben in Stolz und beglückender Selbstachtung zurückzufinden.“¹²⁸⁶ Angesichts einer solchen Kampfparole warnte Honneth davor, Sloterdijks Aussagen wegen ihres Aberwitzes auf die leichte Schulter zu nehmen, denn schließlich handle es sich dabei um Sätze eines von den Medien bevorzugten, von der Öffentlichkeit verehrten und von Akademien vielfach dekorierten Intellektuellen.

Die in der FAZ erschienene Replik auf Honneths Polemik fiel widersprüchlich, sehr defensiv und merkwürdig vage aus. Sloterdijk bekannte sich nämlich als Verteidiger einer „sozialdemokratischen“ oder – wie er der Deutlichkeit zuliebe sage: „semi-sozialistischen Logik“, bezeichnete die progressive Einkommensteuer als „maßgeblichste moralische Er rungenschaft seit den Zehn Geboten“ und bemerkte: „Der moderne Steuerstaat hat das Zeitalter der einseitigen Plünderung der Armen durch die Mächtigen beendet – eine Tatsache, die schlechthin niemand auf der Welt bedauern dürfte.“¹²⁸⁷ Anstoß nehme er jedoch daran, fuhr Sloterdijk fort, dass niemand das aktuelle System der Zwangsbesteuerung als solches in Frage stelle: „Nirgendwo wird auch nur hypothetisch darüber nachgedacht, ob es nicht besser insgesamt durch eine geregelte Praxis der öffentlichen Spenden zu ersetzen wäre.“¹²⁸⁸ Honneth warf der Karlsruher Hochschulrektor im Hinblick auf sein – Sloterdijks – Werk einen „Lektüre-Rückstand von, freundlich geschätzt, sechstausend bis achttausend Seiten“ vor, und dieser empfahl ihm eine „genauere Lektüre“, damit er an der Debatte teilnehmen könne, ohne „größte Verzerrungen“ vorzunehmen und seine Grundaussagen weiterhin auf den Kopf zu stellen.

Ein anderer Frankfurter Philosoph, Christoph Menke, konstatierte wenige Wochen später in der *Zeit*, dass es bei dem Streit zwischen Honneth und Sloterdijk nicht nur um eine Stilfrage gehe, sondern um die Sache der Gleichheit bzw. die Auffassung von der gerechten

1284 David Salomon, Sloterdijks Revolution. Auf dem Weg in eine Mäzenatensouveränität?, in: Jan Rehmann/Thomas Wagner (Hrsg.), *Angriff der Leistungsträger?*, a.a.O., S. 233

1285 Siehe Axel Honneth, Fataler Tiefsinn aus Karlsruhe. Zum neuesten Schrifttum des Peter Sloterdijk, in: *Die Zeit* v. 24.9.2009

1286 Ebd.

1287 Peter Sloterdijk, Ach, Professor! Ein Offener Brief, in: *FAZ* v. 26.9.2009

1288 Ebd.

Gesellschaft. Was Menke einen „bizarren Vorschlag zur Armutsbekämpfung“ nennt, basiert auf der Überlegung, die freiwillige Mildtätigkeit der Wohlhabenden sei Zwangsabgaben für einen bürokratischen Sozialstaat vorzuziehen. Die radikale Kritik am Sozialstaat, die Sloterdijks Vorschlag zugrunde liege, betreffe aber gar nicht seine gewiss problematische Form, sondern seine Grundidee und damit das einzig Gute an ihm: „Der Sozialstaat ersetzt (...) die private ‚Moralität‘, die sich durch bittere Einzelschicksale rühren lässt, durch den Gedanken, dass jedes Mitglied der bürgerlichen Gesellschaft, bloß durch seine Mitgliedschaft, gleichermaßen berechtigt ist, von ihr diejenigen Mittel zu erhalten, die eine aktive Teilnahme an ihr ermöglichen.“¹²⁸⁹ Menke zufolge hat Sloterdijks einseitige Parteinahme für die Intelligenten, Fleißigen und Tüchtigen nicht allein „üble Konsequenzen“, vielmehr darüber hinaus „undurchschaute Voraussetzungen“, wie er die Ignoranz gegenüber der dialektischen Interdependenz von Exzellenz und Exklusion bezeichnet. „Weil Sloterdijk nicht versteht, dass die Fähigkeiten, die wir uns übeln erwerben, von einer Kraft abhängen, die wir nicht selber machen, sondern die uns gegeben ist, versteht er auch nicht, dass die vertikalen Hierarchien der Exzellenz nicht alles sind, sondern eine Gleichheit voraussetzen, ohne die es sie gar nicht gäbe. Politischer Kampf heißt: Diese Gleichheit gegen die Exklusion im Namen der Exzellenz zur Geltung zu bringen.“¹²⁹⁰

Deutlicher als zuvor formulierte der Karlsruher Philosoph seine umstrittenen Positionen in einem „Aufbruch der Leistungsträger“ betitelten „Manifest zum neuen Zeitgeist“, das die Lifestyle-Monatszeitschrift *Cicero* kurz nach Bildung der CDU/CSU/FDP-Koalition im November 2009 veröffentlichte. Darin verteidigte Sloterdijk, der sich wie Thilo Sarrazin als mutiger Tabubrecher sah, den SPD-Politiker mit dem Argument gegen einen möglichen Parteiausschluss, er habe nur die Wahrheit über die „Integrationsscheu gewisser türkischer und arabischer Milieus“ gesagt.¹²⁹¹ Sloterdijk beklagte die von Helmut Kohl kultivierte und bis zur Bundestagswahl am 27. September 2009 herrschende „lethargokratische Grundstimmung“, wegen der die von Sozialdemokraten mitgeschaffene „Transfermaschine“ womöglich auch künftig in Gang bleibe: „Allen Klagen über soziale Kälte und schleichenden Sozialabbau zum Trotz arbeitet man auch heute auf den Nachtbaustellen des Sozialstaats fieberhaft weiter an der Ausdehnung der Netze.“¹²⁹² Beispiele für diese steile These blieb Sloterdijk ebenso schuldig wie Argumente, die hätten belegen können, warum ein Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherungen angesichts wachsender sozialer Probleme und zunehmender Armut kein zweckmäßiger Schritt sein sollte.

Das zum Regierungswechsel führende Stimmenergebnis interpretierte Sloterdijk als große Niederlage für die Volksparteien SPD und CDU/CSU, während er die Anhänger/innen der beiden Wahlgewinner, von Liberalen und LINKER, mit zwei „finanzpolitischen Großgruppen“ identifizierte: den „Transfermassengeber(n), die aufgrund von unumgeharen Steuerpflichten die Kassen füllen“, einerseits sowie den „Transfermassennehmer(n), die aufgrund von sozialpolitisch festgelegten Rechtsansprüchen die Kassen leeren“, andererseits.¹²⁹³ Auf der Grundlage dieses ausgesprochen simplen Weltbildes und seiner Überzeugung, dass die Union sich unter Angela Merkels Führung „sozialdemokratisiert“ habe, wies Sloterdijk der FDP in der schwarz-gelben Koalition auf Bundesebene eine

1289 Christoph Menke, Wahrheit, nicht Stil. Es geht um die gerechte Gesellschaft. Zum Streit zwischen den Philosophen Axel Honneth und Peter Sloterdijk, in: Die Zeit v. 15.10.2009

1290 Ebd.

1291 Siehe Peter Sloterdijk, Aufbruch der Leistungsträger, in: Cicero 11/2009, S. 96

1292 Ebd., S. 100

1293 Siehe ebd., S. 104

Schlüsselrolle zu: „Es ist ihre objektive Aufgabe, dafür zu sorgen, dass der Leistungsträgerkern der deutschen Population sich in Zukunft nicht nur fiskalisch stark mitgenommen fühlt, sondern sich endlich auch politisch, sozial und kulturell gewürdigt weiß.“¹²⁹⁴

Karl-Heinz Bohrer, Bielefelder Emeritus und *Merkur*-Herausgeber, eskalierte den Streit, als er Sloterdijk im Feuilleton der FAZ gegen Honneths „Totschlagversuch“ in Schutz nahm, sich auf Friedrich Nietzsche berufend die „Notwendigkeit sozialer Ungleichheit“ betonte und Sloterdijks Kritikern eine „Verteidigung des allmählich verkommenden Sozialstaats“ vorwarf, der ihm und vielen anderen „die Pfründe wohlverdienten finanziellen Zugewinns“ raube, wenn er die Hälfte ganz beträchtlicher Summen für Kulturpreise oder akademische Auszeichnungen kassiere, womit eine „gezielte Bestrafung von Individuen“ verbunden sei.¹²⁹⁵

Hingegen unternahm Ulrich Greiner, langjähriger Kulturchef der *Zeit*, unter dem Titel „Die Würde der Armut“ den Versuch, die Kontrahenten miteinander zu versöhnen, sah er doch den sozialen Grundkonsens der Bundesrepublik bröckeln: „Wenn die Recheneinheit von Staatshilfen für selbst verschuldet fallierende Banken bei einer Milliarde beginnt, für unverschuldet abseits Geratene aber bei Tausend endet, muss man sich nicht wundern, dass die soziale Frage erneut auf den Tisch kommt.“¹²⁹⁶ Dabei sei nicht mehr zu leugnen, dass der Sozialstaat an seine immanenten Grenzen gerate: „Ganz abgesehen davon, dass er nach den Maßstäben eines ehrbaren Buchhalters längst pleite ist: Man muss sich darüber im Klaren sein, dass seine Fürsorge, deren Ausmaß, historisch gesehen, einzigartig ist, Armut und Deprivation zwar gemildert, aber niemals beseitigt hat.“¹²⁹⁷ In einer Replik auf Greiners Artikel bemerkte der Hamburger Probst Johann Hinrich Claussen, Armut habe gar keine Würde, sei vielmehr Not, die man wenden müsse: „Nicht der Armut kommt das Prädikat ‚Würde‘ zu, sondern nur den Armen.“¹²⁹⁸

Oft wurde Sloterdijks öffentliche Intervention nicht als das erkannt, was sie letztlich war: ein subtiler Frontalangriff auf den Sozial- in seiner Eigenschaft als Steuerstaat. Zu dessen konstitutiven Merkmalen gehört nämlich, dass Hilfebedürftige im modernen Wohlfahrtssystem keine Almosen- bzw. Spendenempfänger/innen, sondern Sozialstaatsbürger/innen mit berechtigten Leistungsansprüchen sind. Um diese befriedigen zu können, muss der Staat sich, seine Bürokratie sowie die Sozialtransfers über Steuern finanzieren, d.h. die ökonomisch leistungsfähigen Bürger/innen zur Kasse bitten. Anders gesagt: Mit dem Steuer- stürbe auch der Sozialstaat,¹²⁹⁹ weil dieser sein politischer Zwillingbruder ist.

Albrecht von Lucke, Redakteur der *Blätter für deutsche und internationale Politik*, verwahrte sich in seiner Kritik an den Bemühungen, einen intellektuellen Überbau für die neue CDU/CSU/FDP-Koalition zu schaffen, daher gegen die Verharmlosung jener Diskussion, die Sarrazin und Sloterdijk angestoßen hatten, zu einer bloßen Stildebatte.¹³⁰⁰ Selbst wenn es dabei nicht um den Gründungsdiskurs für eine andere Republik ging, wie von

1294 Ebd., S. 107

1295 Siehe Karl-Heinz Bohrer, Lobhudeleien der Gleichheit, in: FAZ v. 21.10.2009

1296 Ulrich Greiner, Die Würde der Armut. Der neue Klassenkampf bricht los: Warum wir nicht länger von Gleichheit reden sollten, in: Die Zeit v. 12.11.2009

1297 Ebd.

1298 Johann Hinrich Claussen, Das Elend ist konkret. Nicht der Armut kommt Würde zu, sondern nur den Armen, in: Die Zeit v. 19.11.2009

1299 Vgl. Frank Nullmeier, Kritik neoliberaler Menschen- und Gesellschaftsbilder und Konsequenzen für ein neues Verständnis von „sozialer Gerechtigkeit“, a.a.O., S. 18

1300 Vgl. Albrecht von Lucke, Propaganda der Ungleichheit. Sarrazin, Sloterdijk und die neue „bürgerliche Koalition“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/2009, S. 61

Lucke argwöhnte, standen die geistig-moralischen Fundamente des Sozialstaates zur Disposition. Leute wie Sloterdijk und Sarrazin brachten laut Albrecht von Lucke „ein tief sitzendes Ressentiment gegen ethnische Minderheiten und sozial Schwache“ zum Ausdruck, das sich nunmehr „in der Mitte der Gesellschaft“ offenbar Bahn breche: „Letztlich zielen alle diese Positionen auf eines: die Relativierung des Gleichheits- und Gerechtigkeitsgebots, das im europäischen steuerfinanzierten Sozialstaat seine wohl bedeutendste Ausprägung gefunden hat und als solches im Grundgesetz garantiert wird.“¹³⁰¹ Auch wies von Lucke völlig zu Recht darauf hin, dass die Besserverdienenden den sozial Benachteiligten wohl kaum aus reinem Mitgefühl unter die Arme greifen und ihren Reichtum mit diesen teilen würden: „Die Folge der Sloterdijkschen ‚Revolution‘ wäre ein dem Wohlverhalten der Gutsituierten überlassener Staat in Schrumpfform.“¹³⁰²

Tatsächlich entspräche Sloterdijks „Revolution der gebenden Hand“, sollte sie denn je stattfinden, einer historischen Rolle rückwärts, weil die Reichen und Mächtigen anschließend – wie im Mittelalter – selbst bestimmen könnten, ob bzw. wie viel sie von ihrem Vermögen für die Erhaltung des Gemeinwesens und des sozialen Friedens abzugeben möchten, während der bürgerliche Steuerstaat diesen Umverteilungsmechanismus sozialisiert, institutionalisiert und anonymisiert, also vom Wohlwollen der Besitzenden wie vom Wohlverhalten der Armen entkoppelt hatte. Jan Rehmann und Thomas Wagner, Herausgeber eines Buches, das Beiträge zur Sloterdijk-Debatte vereinigt, machen darauf aufmerksam, dass dieser sogar die üblichen Steuersenkungsversprechen des Neoliberalismus quasi utopisch überboten habe, als er den „produktiven“ Schichten der sog. Leistungsträger eine Abschaffung der Steuern und ihre Ersetzung durch freiwillige Gaben avisierte.¹³⁰³ Sloterdijks Plädoyer für die Abschaffung des bisherigen Steuer- und Sozialstaates wird zwar keine Erfüllung in der gesellschaftlichen Realität finden. Aber es gelang ihm eine öffentlichkeitswirksame Umdeutung der Sozialverhältnisse im Sinne eines durch die Finanzkrise gebeutelten Neoliberalismus – und eben hierin bestand die nicht zu unterschätzende gesellschaftspolitische Relevanz der Sloterdijk’schen Ausführungen.¹³⁰⁴ Dahinter stand offenbar der Wunsch einiger weniger Rechtsintellektueller nach Verwirklichung eines Minimalstaates als Traumvorstellung der materiell Privilegierten und gedacht als Paradies der bürgerlichen (Besteuerungs-)Freiheit.

Wohl endgültig beendet wurde die Sloterdijk-Debatte durch dessen Gastbeitrag „Warum ich doch recht habe“ in der *Zeit* vom 2. Dezember 2010. Darin entwickelte der Karlsruher Philosoph weder neue Argumentationslinien noch über eine „demokratische Geberkultur“ mit verbreiteter Empathie und Großzügigkeit in Freiheit hinausreichende Perspektiven. Selbst ein direkter Bezug auf die mittlerweile unter dem Titel „The Giving Pledge“ von Warren Buffett und Bill Gates gestartete sowie von mehr als 10 Prozent aller US-amerikanischen Milliardäre unterstützte philanthropische Initiative, bis zu ihrem Tod mindestens die Hälfte ihres Vermögens für wohltätige Zwecke zu spenden, fehlte. Statt seine namentlich unerwähnt bleibenden Kritiker zu widerlegen, warf Sloterdijk ihnen vor, noch immer die „Klassenhass-Stereotypen“ des 19. Jahrhunderts sowie der 1920er- und 1930er-Jahre zu reproduzieren. Sloterdijk drehte den Spieß einfach um, indem er seine Gegner

1301 Ebd., S. 58

1302 Ebd.

1303 Vgl. Jan Rehmann/Thomas Wagner, *Angriff der Leistungsträger? – Eine Einführung in die Sloterdijk-Debatte*, in: dies. (Hrsg.), *Angriff der Leistungsträger?*, a.a.O., S. 8

1304 Vgl. ebd., S. 13

darauf hinwies, dass erst die von ihm geforderte „Deautomatisierung“ des Gebens aus jenem „fiskalischen Mittelalter“ herausführen würde, das seiner Meinung nach immer herrscht: „Im Steuersystem der Moderne überlebt der Absolutismus. Vom Ohr der Steuerbehörden ist der Satz, wonach alle Gewalt vom Volke ausgeht, nie gehört worden. Die Wahrheit des Finanzsystems heißt: Alle Gewalt geht vom Fiskus aus. Weil souverän ist, wer über die Zwangsvollstreckung entscheidet, ist der Fiskus der nicht deklarierte Souverän.“¹³⁰⁵ Sloterdijk stellte klar, dass er keineswegs an eine verbesserte steuerliche Absetzbarkeit von Spenden, vielmehr an ein „generalisierte(s) Spendensegment in der Pflichtsteuer“ denke, das die Leistungsträger aus ihrer „Steuerduldungsstarre“ erlösen soll: „Es geht nicht um Steuersenkungen für geizige Wohlhabende, die dem Gemeinwohl den Rücken gekehrt haben, sondern um die ethische Intensivierung und Verlebendigung von Steuern als Gaben des Bürgers ans Gemeinwesen.“¹³⁰⁶

8.7.2 *Der neoliberale Wohlfahrtsstaatsverriss à la Westerwelle*

Spielte sich die Kontroverse zwischen den Philosophen Sloterdijk und Honneth noch in den Spalten des Feuilletons ab, so wurde der Streit über die Polemik des damaligen FDP-Vorsitzenden, Bundesaußenministers und Vizekanzlers Guido Westerwelle gegenüber den Transferleistungsempfänger(inne)n und über Thilo Sarrazins Bestseller „Deutschland schafft sich ab“ sehr viel massenwirksamer im Rampenlicht einer breiten (Medien-)Öffentlichkeit ausgetragen. In beiden Fällen ging es primär um die Frage, ob der deutsche Sozialstaat zu großzügig gegenüber Menschengruppen wie Langzeitarbeitslosen und (bestimmten) Migranten sei, die ihn schamlos ausnutzten, und ob nicht beispielsweise drastische Leistungskürzungen, schärfere Zugangsvoraussetzungen und effektivere Kontrollmaßnahmen notwendig seien, um dies zu erschweren oder ganz zu verhindern.

Unmittelbar nach der Verkündung des o.g. Verfassungsgerichtsurteils zu den Hartz-IV-Regelsätzen meldete sich Westerwelle am 11. Februar 2011 in der *Welt* zu Wort. In seinem Gastkommentar kritisierte er das höchste deutsche Gericht und dessen Urteil zwar mit keinem Wort, monierte aber umso vehementer die „sozialistischen Züge“ der Diskussion darüber: „Gerufen wird nach dem Staat, die Rechnung begleicht der Steuerzahler. Es scheint in Deutschland nur noch Bezieher von Steuergeld zu geben, aber niemanden, der das alles erarbeitet.“¹³⁰⁷ Westerwelle gerierte sich als politisches Sprachrohr der Mittelschicht, die in den letzten 10 Jahren von zwei Dritteln auf bloß noch gut die Hälfte der Gesellschaft geschrumpft sei: „Damit bröckelt die Brücke zwischen Arm und Reich. Eine Gesellschaft ohne Mitte fliegt auseinander, und der Politik fliegt sie um die Ohren.“¹³⁰⁸ Hart arbeitende Bürger bekämen weniger Geld, als wenn sie die Grundsicherung für Arbeitsuchende in Anspruch nähmen: „Was sagt eigentlich die Kellnerin mit zwei Kindern zu Forderungen, jetzt rasch mehr für Hartz IV auszugeben? Wer kellnert, verheiratet ist und zwei Kinder hat, bekommt im Schnitt 109 Euro weniger im Monat, als wenn er oder sie Hartz IV bezöge.“¹³⁰⁹

1305 Peter Sloterdijk, Warum ich doch recht habe, in: Die Zeit v. 2.12.2010

1306 Ebd.

1307 Guido Westerwelle, Hartz IV und die Frage, wer das alles zahlt: Vergesst die Mitte nicht!, in: Die Welt v. 11.2.2010

1308 Ebd.

1309 Ebd.

Mit solchen Zahlen, die falsch waren, weil niemand, der arbeitet, mehr als ein Sozialhilfe- oder Grundsicherungsempfänger in derselben Familiensituation erhält und staatliche Leistungen wie Kinder- bzw. Wohngeld, die allen Bürger(inne)n oder Geringverdiener(inne)n zustehen, bei der Berechnung nicht selten einfach „vergessen“ werden,¹³¹⁰ machten Westerwelle und in seinem Gefolge zahlreiche Journalisten auf Stammtischniveau politisch Stimmung gegen den Wohlfahrtsstaat. Gerd Bosbach und Jens Jürgen Korff weisen auf die „mutmaßliche Verwechslung von Ursache und Wirkung“ hin, der Westerwelle in seiner „Wirtshausrechnung“ unterlag, als er glauben machen wollte, das Niveau des Arbeitslosengeldes II sei schneller als das Niveau der Löhne gestiegen und habe deren Untergrenze daher eingeholt: „Der Anteil der Beschäftigten, der zu Niedriglöhnen arbeiten muss, ist in den 1990er- und 2000er-Jahren deutlich gestiegen, und das Niveau der Niedriglöhne ist in Deutschland in den letzten Jahren gesunken, sodass die unteren Lohngruppen teilweise unter das fast stagnierende Hartz-IV-Niveau geraten sind.“¹³¹¹ Offenbar gebe es vor allem bei deutschen Unternehmern den Drang, die Löhne möglichst auf oder unter das Hartz-IV-Niveau zu drücken. Daraus leiten die zitierten Autoren die Notwendigkeit von „menschenswürdigen Mindestlöhnen“ ab, denn sie fürchten wohl zu Recht, dass die unteren Lohngruppen bei Nutzung der von Westerwelle augenscheinlich präferierten, vom Bundesverfassungsgericht allerdings weitgehend versperrten Möglichkeit, das Hartz-IV-Niveau abzusenken, diesem Weg in den Keller der Armut bald folgen würden.

Durch einen in zahlreichen Interviews enthaltenen Hinweis auf vermeintlich massenhaften „Sozialmissbrauch“ einerseits und den daraus seiner Meinung nach offenbar resultierenden Sachzwang zu Leistungskürzungen für Hartz-IV-Bezieher/innen andererseits lenkte Westerwelle von der Klientelpolitik des Bundeskabinetts, also bereits erfolgten und geplanten Steuersenkungen der CDU/CSU/FDP-Koalition für Begüterte und Besserverdienende wie Hotelbesitzer oder Firmenerben bzw. anderen Fördermaßnahmen für die vier großen Energiekonzerne (z.B. die nach der japanischen Reaktorkatastrophe wieder zurückgenommene Verlängerung der Restlaufzeiten für Atomkraftwerke), Ärzte und Zahnärzte, die Pharmaindustrie, die privaten Krankenversicherungen, Vermieter (Erleichterung der Umlage von Kosten der energetischen Gebäudesanierung auf die Mieter/innen) und Spediteure (Aussetzung der schon beschlossenen Erhöhung der Lkw-Maut) ab.

Die von Westerwelle losgetretene Kampagne war auf soziale Polarisierung angelegt, hetzte Niedriglöhner/innen gegen Arbeitslose auf und suchte die breite Mehrheit der Steuerzahler/innen hinter sich zu versammeln: „Westerwelle knüpfte an die ‚Unterschicht-Debatte‘ an, diffamierte Arbeitslose und stellte diese nicht nur als faul dar, sondern mehr oder weniger offen als wertlose Schmarotzer.“¹³¹² Zugleich schürte Westerwelle den für Berichte der Boulevardmedien über die „faulen Armen“ typischen Sozialneid nach unten. Dabei wurde eine materiell benachteiligte Minderheit (Leistungsempfänger/innen) gegen die (Einkommen-)Steuern zahlende Mehrheit der „Leistungsträger“ ausgespielt.

Mehrfach klagte Westerwelle über „Leichtfertigkeit im Umgang mit dem Leistungsgedanken“ und die „Missachtung der Mitte“, die System habe und brandgefährlich sei: „Wer dem Volk anstrengungslosen Wohlstand verspricht, lädt zu spätrömischer Dekadenz

1310 Vgl. Ulrich Schneider, *Armes Deutschland*, a.a.O., S. 202

1311 Gerd Bosbach/Jens Jürgen Korff, *Lügen mit Zahlen. Wie wir mit Statistiken manipuliert werden*, München 2011, S. 209

1312 Annelie Buntenbach, *Hartz IV: Es geht um mehr als nur 5 €*, in: *WSI-Mitteilungen* 12/2010, S. 650

ein.¹³¹³ Davon distanzierte sich selbst Peter Sloterdijk, denn Westerwelles Hinweis auf die „spätromische Dekadenz“ war für ihn aus dem Mund eines deutschen Politikers nicht zuletzt ein Indiz für „standesgemäße Halbbildung“ und „verbales Draufgängertum“, das bei einer gewissen Klientel Eindruck machen solle.¹³¹⁴ Sehr viel deutlicher wurde Ulrich Schneider, der in seinem Buch „Armes Deutschland“ bemängelt, Westerwelle habe mit dieser Formulierung den Korridor einer seriösen Sozialstaatskritik verlassen und zugleich die Trennlinie zwischen den sog. Volksparteien und Nischen- bzw. Klientelparteien überschritten: „Wer (...) die Sozialstaatlichkeit selbst als konstitutives Merkmal staatlichen Handelns so aggressiv, so polemisch und so grundsätzlich in Frage stellt, der muss wissen, dass er sich damit bei einstelligen Wahlergebnissen wiederfindet.“¹³¹⁵

In einem weiteren Gastkommentar für die *Welt* begrüßte Guido Westerwelle die Intensität und Emotionalität der von ihm angestoßenen Diskussion: „Die Mitte in unserem Land, die erst einmal erwirtschaften muss, was andere hier in Berlin so gerne verteilen wollen, ist durch die Debatte dahin gerückt, wo sie hingehört: ins Zentrum der Diskussion. Endlich wird bei uns auch wieder über die gesprochen, die den Staat, auch den Sozialstaat, bezahlen. Denn es gibt keine ‚Staatsgelder‘. Es gibt nur Geld von jenen, die Steuern und Abgaben zahlen, also von Bürgern und Betrieben.“¹³¹⁶ Für Westerwelle bildet das Erwirtschaften von Wohlstand die Basis für jede Unterstützung der „wirklich Bedürftigen“, und er beklagt, dass angeblich bloß noch an dessen Verteilung gedacht werde. Entgegen der Stammischweisheit, wonach eine Volkswirtschaft zuerst genügend Reichtum erzeugen muss, bevor der Sozialstaat mittels teurer Transferleistungen die Armut von Randgruppen und benachteiligten Minderheiten lindern kann, ist dieser aber gerade kein unproduktiver Kostgänger der Ökonomie, seine Interventionstätigkeit vielmehr sogar eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren moderner Volkswirtschaften.

Westerwelle wiederholte sein Credo, dass Leistungsgerechtigkeit auch für Arbeiter und Angestellte ein Schlüsselthema sei. Da soziale und Leistungsgerechtigkeit einander bedingen, war ein „treffsicherer Sozialstaat“ für ihn unabdingbar: „Wir zahlen alle gern Steuern für Bedürftige, aber eben nicht für Findige. Und wir wollen, dass das Geld der Steuerzahler bei den Bedürftigen auch wirklich ankommt. Deswegen ist meine Kritik keine gewesen, die sich gegen Menschen wendet, die es schwer haben, ihr Schicksal zu meistern. Es ist und bleibt eine Kritik am bisherigen System der Sozialstaatsbürokratie.“¹³¹⁷

Schließlich brach der damalige FDP-Vorsitzende, Bundesaußenminister und Vizekanzler nicht bloß eine Lanze für die *Leistungsgerechtigkeit*, wenn er an das Lohnabstandsgebot erinnerte und gebetsmühlenartig wiederholte: „Leistung muss sich lohnen, und wer arbeitet, muss mehr als derjenige haben, der nicht arbeitet.“ Womöglich richteten sich Westerwelles flotte Sprüche am Ende gegen ihn selbst, denn natürlich haben Millionen hart arbeitende Menschen in der Bundesrepublik sehr viel weniger Geld zur Verfügung als reiche Müßiggänger, die von Kapitalerträgen, Dividenden, Zinsen oder Mieteinnahmen leben. Man könnte auch fragen, ob es gerecht ist, dass Westerwelle im Rahmen seiner regen Vortragstätigkeit bei Unternehmerverbänden, Banken und Versicherungskonzernen in einer

1313 Guido Westerwelle, Hartz IV und die Frage, wer das alles zahlt: Vergesst die Mitte nicht!, a.a.O.

1314 Siehe Peter Sloterdijk, Der verletzte Stolz. Über die Ausschaltung der Bürger in Demokratien, in: Der Spiegel v. 8.11.2010, S. 137

1315 Ulrich Schneider, Armes Deutschland, a.a.O., S. 98

1316 Guido Westerwelle, Ohne Mitte gibt es keinen Sozialstaat, in: Die Welt v. 25.2.2010

1317 Ebd.

Stunde mehr Nebeneinnahmen erzielte als Krankenschwestern, Altenpfleger und Erzieherinnen durch ihre anstrengende Berufstätigkeit in einem ganzen Jahr.

Westerwelle leugnete jegliche Nähe zum Rechtspopulismus, für den (neo)liberale Parteien spätestens seit den spektakulären Wahlerfolgen der FPÖ um die Jahrtausendwende anfällig sind, wie die antisemitischen Statements des damaligen nordrhein-westfälischen FDP-Landesvorsitzenden Jürgen W. Möllemann im Frühjahr 2002 zeigten,¹³¹⁸ bediente sich jedoch derselben Terminologie wie seinerzeit Jörg Haider, wenn er die „Sozialkriminalität“ anprangerte und die mangelnde „Treffsicherheit“ des Wohlfahrtsstaates beklagte. In der *Bild am Sonntag* behauptete Westerwelle ein knappes halbes Jahr später, die von ihm angestoßene Debatte sei nötig gewesen, das böse Wort vom „anstrengungslosen Wohlstand“ habe jedoch gar nicht den Langzeitarbeitslosen gegolten: „Mir ging es um eine Kritik an der mangelnden Treffsicherheit der Sozialstaatsbürokratie, nicht aber um Kritik an Hartz-IV-Empfängern.“¹³¹⁹

Eine politisch-publizistische Stimmungsmache auf Stammtischniveau hilft allerdings weder den Armen noch der Gesellschaft insgesamt, untergräbt vielmehr das Vertrauen eines Großteils der Bevölkerung in den Sozialstaat und beschädigt die politische Kultur der Bundesrepublik. Gleichwohl muss Guido Westerwelle zugute gehalten werden, dass er sich im Unterschied zu Thilo Sarrazin vor einer Ethnisierung der sozialen Beziehungen weitgehend hütete, die im Falle des früheren Berliner Finanzsenators die öffentliche Debatte über seine Auffassungen wochenlang bestimmt hat, während das Thema „Armut und Sozialstaatsentwicklung“ eher ausgeblendet wurde, obwohl es in Sarrazins Buch breiten Raum einnimmt und verdient, im Folgenden ebenfalls genauer analysiert zu werden.

8.7.3 Thilo Sarrazins rechtspopulistische Diffamierung von Armen, Migranten und Sozialstaat

Am 6. September 2010 erschien mit Sarrazins „Deutschland schafft sich ab“ das meistverkaufte Sachbuch seit 1945, nachdem der *Spiegel* und die *Bild-Zeitung* für den künftigen Bestseller durch Vorabdrucke daraus eine Woche zuvor bereits einen riesigen Medienhype geschaffen hatten. Nicht zuletzt durch die erschienenen Auszüge bedingt, wurde das Buch in der Öffentlichkeit primär als Publikation zum Problemkreis „Migration und Integration“ wahrgenommen,¹³²⁰ obwohl es auch zahlreiche andere Themen behandelt. Sarrazin versteht sein Buch dessen Ausgangspunkt und Entstehungshintergrund entsprechend viel eher als Beitrag zur Diskussion über den deutschen Sozialstaat.¹³²¹ Dieser steht bei Sarrazin, der sich teilweise schon während seiner Tätigkeit als Berliner Finanzsenator mehrfach abfällig über Hartz-IV-Empfänger/innen geäußert und ihnen zuletzt geraten hatte, sich – anstatt die Wohnung zu heizen – einen warmen Pullover anzuziehen und kalt zu duschen, im Kreuzfeuer der Kritik.

1318 Vgl. dazu: Michael Naumann (Hrsg.), „Es muß doch in diesem Lande wieder möglich sein ...“. Der neue Antisemitismus-Streit, München 2002

1319 „Ja, ich hatte schlaflose Nächte ...“ – FDP-Chef Guido Westerwelle spricht über sein schweres erstes Jahr als Außenminister, in: *Bild am Sonntag* v. 15.8.2010

1320 Vgl. dazu: Jürgen Bellers (Hrsg.), *Zur Sache Sarrazin. Wissenschaft – Medien – Materialien*, Berlin 2010; Patrick Schwarz (Hrsg.), *Die Sarrazin-Debatte. Eine Provokation – und die Antworten*, Hamburg 2010; Sebastian Friedrich (Hrsg.), *Rassismus in der Leistungsgesellschaft. Analysen und kritische Perspektiven zu den rassistischen Normalisierungsprozessen der „Sarrazindebatte“*, Münster 2011

1321 Vgl. Thilo Sarrazin, *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, München 2010, S. 409

Allerdings machte Sarrazin neben der Unterschicht als solcher vor allem die Migrant(inn)en muslimischen Glaubens, übrigens gerade solche, die hierzulande aufgewachsen und also selbst gar keine Zuwanderer sind, sondern einer ethnischen und religiösen Minderheit angehören, für die finanzielle Überlastung des Wohlfahrtsstaates verantwortlich. „Aufgrund der üppigen Zahlungen des deutschen Sozialstaats ziehen wir eine negative Auslese von Zuwanderern an. Das Transfersystem setzt auf deren Fruchtbarkeit hohe Prämien aus und zieht so die migrantische Unterschicht von morgen heran.“¹³²² Durch die „Rundumversorgung“ korrumpiere unser Sozialsystem die muslimischen Migrant(inn)en, indem es eine „Kultur der Hängematte“ schaffe. In neoliberaler Manier unterzieht Sarrazin, dessen Buch von sozialdarwinistischen, rassistischen und rechtspopulistischen Stereotypen durchzogen ist, die europäischen Muslime einer ökonomischen Kosten-Nutzen-Rechnung: „In jedem Land kosten die muslimischen Migranten aufgrund ihrer niedrigen Erwerbsbeteiligung und hohen Inanspruchnahme von Sozialleistungen die Staatskasse mehr, als sie an wirtschaftlichem Mehrwert einbringen.“¹³²³

Vermutlich rührt der riesige publizistische Erfolg von Sarrazins Buch daher, dass dessen Verfasser seit zwei Jahrzehnten geführte Diskurse wie jene über die Gefährdung des „Standorts Deutschland“ und des Wohlstandes unseres Landes durch die Globalisierung, den demografischen Wandel, die Zuwanderung und „Sozialschmarotzer“ miteinander verband, bündelte und zuspitzte. Diese Art der Dramatisierung und Skandalisierung gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse erlaubte es Sarrazin, als Tabubrecher aufzutreten und die Glaubwürdigkeit der „politischen Klasse“ in Zweifel zu ziehen, obwohl er ihr selbst bereits jahrzehntlang angehörte. Offenbar traf der damalige Bundesbank-Vorstand mit seinen polemischen Vorwürfen gegenüber ethnischen und sozial benachteiligten Minderheiten thematisch wie politisch inhaltlich den neoliberal geprägten, aber auch von Deutschtümelei, nationalistischen Stimmungen und rassistischen Ressentiments nicht freien Zeitgeist.

Sarrazin beschönigte die Armut und bagatellierte das Problem der wachsenden sozialen Ungleichheit, indem er völlig unangemessene Vergleiche zog. Auf der Zeitachse verglich er die soziale Lage der Armen bzw. Armutsgefährdeten heute und der „Normalbürger“ vor 50 Jahren miteinander: „Die Armutsrisikoschwelle (seinerzeit 781 EUR; *Ch.B.*) in Deutschland ist heute höher als das durchschnittliche Nettoeinkommen der Deutschen auf dem Höhepunkt des Wirtschaftswunders Anfang der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts.“¹³²⁴ Auf der geografischen Achse verglich Sarrazin die soziale Lage einheimischer Hartz-IV- bzw. Sozialhilfebezieher/innen mit der Einkommenssituation in weniger entwickelten Industrieländern: „Deutsche Transferempfänger leben wie der durchschnittliche Tscheche, aber deutlich besser als der durchschnittliche Pole und weitaus besser als der durchschnittliche Türke.“¹³²⁵ Will man den Lebensstandard eines Menschen bestimmen, muss er grundsätzlich in Beziehung zum Wohlstand des Landes gesetzt werden, und zwar natürlich jeweils zur selben Zeit. Denn wer hier und heute mehr oder weniger arm ist, vergleicht sich völlig zu Recht weder mit einem Durchschnittsverdiener, der in Tschechien, Polen, der Türkei oder anderswo lebt, noch mit einem Deutschen, der vor Jahrzehnten auf einem gleichfalls geringen Wohlstandsniveau lebte, sondern mit jenen Mitbürger(inne)n, die teilweise viel mehr haben als er selbst.

1322 Ebd., S. 323

1323 Ebd., S. 267

1324 Ebd., S. 105

1325 Ebd., S. 148

Da er die strukturellen Zusammenhänge ausblendet und Armut deshalb auch nicht als gesellschaftlich bedingt erkennt, neigt Sarrazin zur Individualisierung, Moralisierung und Subjektivierung des Problems. Letztlich hält er Armut eher für ein mentales Phänomen: „Nicht die materielle, sondern die geistige und moralische Armut ist das Problem.“¹³²⁶ Folgt man Sarrazin, führt Dummheit zur Armut, denn die Intelligenz der Menschen korreliert seiner Meinung nach stark mit ihrer Schichtzugehörigkeit und entscheidet angeblich über Chancen des sozialen Aufstiegs: „So gibt es eine 90-prozentige Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind aus einer armen Unterschichtfamilie mit einem Durchschnitts-IQ von 100 der Armut entkommt, während es gut sein kann, dass ein dümmeres Kind aus einer Mittelschichtfamilie in Armut gerät.“¹³²⁷ Zweifellos verhindern Bildungsdefizite vielfach, dass junge Menschen auf einem flexibilisierten Arbeitsmarkt sofort Fuß fassen. Auch führt die Armut von Familien häufig dazu, dass deren Kinder keine weiterführende Schule besuchen oder sie ohne Abschlusszeugnis wieder verlassen. Der umgekehrte Effekt ist hingegen kaum signifikant: Ein schlechter oder fehlender Schulabschluss verringert zwar die Erwerbschancen, wirkt sich aber kaum nachteilig auf den Wohlstand einer Person aus, wenn diese vermögend ist oder Kapital besitzt. Sarrazin vertauscht hier augenscheinlich Ursache und Wirkung miteinander: Armut macht zwar auf die Dauer eher dumm, Dummheit aber keineswegs arm.

Hartz IV zu beziehen ist laut Sarrazin nicht mit Armut gleichzusetzen, schließt sie im Gegenteil sogar aus, erscheint ihm doch das Arbeitslosengeld II gegenwärtig eher noch als zu hoch: „Das in Deutschland garantierte Mindesteinkommen ist nicht anstößig niedrig, sondern kommt den unteren Arbeitseinkommen anstößig nahe.“¹³²⁸ Dass man, um dem viel beschworenen „Lohnabstandsgebot“ zu genügen, bloß mittels eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes dafür sorgen müsste, dass der Niedriglohnsektor hierzulande nicht immer breiter wird, ignoriert Sarrazin. Stattdessen setzt er in der Arbeitsmarktpolitik auf das US-amerikanische „Workfare“-Konzept, fordert die Erhöhung des Drucks auf Erwerbslose und sympathisiert offen mit einer grundgesetzwidrigen Arbeitspflicht für Transferleistungsempfänger/innen, wie sie der damalige hessische CDU-Vorsitzende und Ministerpräsident Roland Koch kurz vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Hartz IV vorgeschlagen hatte: „Wenn Millionen von Bürgern, die jeden Tag hart arbeiten, sehen, dass sie ohne jede eigene Anstrengung folgenlos annähernd das gleiche Einkommen erhalten könnten wie diejenigen, die sich nicht anstrengen und das System ausnutzen, dann ist das nichts anderes als die Perversion des Sozialstaatsgedankens.“¹³²⁹ Koch vermied es zwar, eine Absenkung des Hartz-IV-Regelsatzes ins Gespräch zu bringen, forderte aber mehr Härte des Staates im Umgang mit Langzeitarbeitslosen, erklärte Maßnahmen zur Abschreckung potenzieller Nutznießer eines Missbrauchs von Transferleistungen für unerlässlich und hielt mit dem Ziel seiner Reformkonzeption nicht hinter dem Berg: „Am Ende der Hartz-Reparaturen muss die Beschäftigung der Betroffenen höher sein und die Gemeinschaft daher weniger aufbringen, nicht mehr.“¹³³⁰

Schuld an der Misere von Sozialstaat und Gesellschaft haben für Sarrazin, der überall „Zeichen des Verfalls“ wittert, Zuwanderer und Mitglieder der (einheimischen) Unterschicht,

1326 Ebd., S. 123

1327 Ebd., S. 99

1328 Ebd., S. 86

1329 Roland Koch, Das Solidarprinzip ernst nehmen, in: FAZ v. 22.1.2010

1330 Koch: „Politik muss notwendige Härte haben“, in: WirtschaftsWoche v. 18.1.2010; vgl. auch Koch: „Transferempfängern muss Anstrengung abverlangt werden“, in: Welt Online, 18.1.2010

durch die Deutschland letztlich immer ärmer und dümmere werde. „Deutschland finanziert (...) einen Teil des muslimischen Proletariats, das in den Herkunftsländern keine Chancen sieht, die attraktiver wären als die deutsche Sozialhilfe. Ohne Änderung der sozialstaatlichen Rahmenbedingungen sind die Aussichten gering, dass sich die Parallelgesellschaften der muslimischen Migranten in Deutschland und Westeuropa mit der Zeit quasi automatisch auflösen.“¹³³¹ Dass es sich bei der von ihm auf kulturelle Faktoren geschobenen und maßlos überschätzten Abschottung primär gar nicht um eine Form ethnischer, sondern um eine Manifestation sozialökonomischer Segregation handelt, verkennt Sarrazin. Dabei leiden Mehrkinder- und Migrantenfamilien, besonders solche ohne befriedigenden Aufenthaltsstatus, sehr stark unter sozialer Unsicherheit, Existenzangst und materieller Not.¹³³²

Guido Westerwelle distanzierte sich zwar von Thilo Sarrazins Interview-Äußerungen über die spezifischen Gene von Juden und Basken, legte in einem Gespräch mit Redakteuren der *Frankfurter Allgemeinen*, das diese „Zeitung für Deutschland“ am 11. Oktober 2010 veröffentlichte, jedoch Wert auf die Feststellung, den Bestseller nicht „verdammte“ zu haben, und wies an gleicher Stelle darauf hin, „dass die Meinungsfreiheit in Deutschland auch sehr kontroverse Bücher ertragen muss.“¹³³³ Meinungsfreiheit bedeutet freilich auch für einen Bundesbankvorstand nicht, alles – selbst alles Inhumane, Menschenverachtende und Migrant(inn)en aus muslimischen Ländern schlecht Machende – sagen zu dürfen, ohne Sanktionen befürchten zu müssen, sowenig die Gewerbefreiheit einschließt, dass man mit Frauen, Kindern und Kokain handeln darf.

Auf der politischen Agenda des damaligen FDP-Vorsitzenden Westerwelle und seiner Gesinnungsfreunde wie des Bestsellerautors Sarrazin stand ganz offenbar *weniger*, jedoch auch ein *anderer* Wohlfahrtsstaat. Es ging beiden Kritikern um dessen *Reorganisation* nach einem Konzept, das neben drastischen Leistungskürzungen auch *strukturelle* Veränderungen wie die Reindividualisierung sozialer Risiken bzw. die (Teil-)Privatisierung der staatlichen Altersvorsorge, die Erhöhung des administrativen Kontrolldrucks und die Vermehrung bzw. Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Leistungsempfänger(inne)n beinhaltet. Zu befürchten ist, dass im Gefolge der Sarrazin-Diskussion nicht bloß der Festungsdiskurs über eine Fremdenabwehr an Europas Außengrenzen größeren Einfluss gewinnt, sondern auch die Empathie mit einheimischen Armen und sozial Benachteiligten generell schwindet. Typisch dafür waren Überschriften von Artikeln in Zeitungen bzw. Zeitschriften wie „Ansturm auf Deutschland“ (Der Spiegel v. 13.12.2010) oder „Ansturm auf Europa“ (Kölner Stadt-Anzeiger v. 19.11.2010) und die Feststellung der von Thilo Sarrazin geschätzten, durch Freitod aus dem Leben geschiedenen Berliner Jugendrichterin Kirsten Heisig, eine funktionierende Solidargemeinschaft sei „kein Selbstbedienungsladen ohne Gegenleistungspflicht“, was der neue Bundespräsident Christian Wulff in seiner am 3. Oktober 2010 zum 20. Jahrestag der deutschen Einheit gehaltenen Rede „Vielfalt schätzen – Zusammenhalt fördern“ in abgewandelter Form zitierte: „Unser Sozialstaat ist kein Selbstbedienungsladen ohne Gegenleistungsverpflichtung.“¹³³⁴

1331 Thilo Sarrazin, Deutschland schafft sich ab, a.a.O., S. 296

1332 Vgl. dazu: Carolin Butterwegge, Armut von Kindern mit Migrationshintergrund, Wiesbaden 2010

1333 „Erfolgreiche Außenpolitik ist keine Schau“. Im Gespräch: Der FDP-Vorsitzende, Außenminister Guido Westerwelle, in: FAZ v. 11.10.2010

1334 Siehe Kirsten Heisig, Das Ende der Geduld. Konsequenz gegen jugendliche Gewalttäter, Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2010, S. 199; Christian Wulff, Vielfalt schätzen – Zusammenhalt fördern. Drei Antworten auf die Frage, was mit „Deutschland, einig Vaterland“ gemeint ist. Die Rede des Bundespräsidenten zum 20. Jahrestag der deutschen Einheit am 3. Oktober in Bremen, in: FAZ v. 4.10.2010

9 Alternativen zum neoliberalen „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates

Bei jenem Transformationsprozess, der normalerweise als „Umbau des Sozialstaates“ bezeichnet wird, handelt es sich um eine Strukturveränderung von historischer Tragweite, die das geistige Klima der Bundesrepublik ebenso nachhaltig verändert hat wie das Leben ihrer Bewohner/innen. Meinhard Miegel, Gründer des „Bürgerkonvents“ und Vorstandsvorsitzender von „Denkwerk Zukunft – Stiftung für kulturelle Erneuerung“, vermisst gleichwohl konkrete Aussagen der Parteien darüber, was sie unter einem solchen Umbau verstehen. „Dabei wissen die Kundigen, dass dieser Begriff nur der Gesichtswahrung von Traditionalisten und Sozialpolitikern alter Denkweise dient und im Übrigen einen Epochenwechsel verniedlichen soll. In Wahrheit geht es um einen massiven Rückbau und teilweisen Abriss. Mit der Beseitigung von hübschen Schnörkeln und Zierrat oder imposanten Balustraden und Erkern ist es nicht getan. Ganze Stockwerke, in denen sich manche häuslich eingerichtet haben, sind abzutragen. Wer will, kann das Umbau nennen. Nur sollte allen Beteiligten klar sein, dass es nach Abschluss der Arbeiten den heute vertrauten Sozialstaat nicht mehr geben und etwas anderes an seine Stelle getreten sein wird.“¹³³⁵

Zwar wird nicht der Staat zum „Auslaufmodell“ gemacht, aber seine Sozialbürokratie, die man im Unterschied zum expandierenden Repressions- und Militärapparat künftig offenbar nicht mehr braucht, um die gesamtgesellschaftliche Regulation und Reproduktion zu gewährleisten. „Soziale Politik als Teil von Staatlichkeit steht in Frage, Konzepte einer Reduktion staatlicher Interventionen im Bereich des Sozialen gewinnen an Gewicht, während staatliche Interventionen bis hin zur Indienstnahme des staatlichen Gewaltmonopols in kriegerischen Auseinandersetzungen kaum noch an Grenzen stoßen.“¹³³⁶

Jens Alber beschwört die Gefahr einer „Modernisierung als Rückkehr in die Vergangenheit“, verbunden mit Privatisierungsmaßnahmen, einem Zurückschrauben der staatlichen Verantwortung und einer Kommerzialisierung sozialer Beziehungen, betont jedoch die Ambivalenz des Prozesses, der auch zur Stärkung der Mitwirkungsrechte von Bürgerinnen und Bürgern genutzt werden könne.¹³³⁷ Nötig wären eine Revision der neoliberalen Transformation des Wohlfahrtsstaates und seine Rekonstruktion, anders formuliert: eine inhaltliche, organisatorische und strukturelle Runderneuerung des sozialen Sicherungssystems. „Wie dem Sozialstaat neue finanzielle Stabilität, mehr Leistungsfähigkeit und gesellschaftliche Anerkennung zuwachsen können, ist das eigentliche Thema einer längst überfälligen öffentlichen Debatte – die leider bisher nicht stattfindet.“¹³³⁸

1335 Meinhard Miegel, *Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen*, 2. Aufl. Berlin/München 2002, S. 224 f.

1336 Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz, *Sozialpolitik in Deutschland*, a.a.O., S. 18

1337 Vgl. Jens Alber, *Die Modernisierung des Wohlfahrtsstaats: eine Neumischung moderner und traditionaler Elemente?*, in: Wolfgang Glatzer/Roland Habich/Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), *Sozialer Wandel und gesellschaftliche Dauerbeobachtung*, Opladen 2002, S. 28

1338 Hans-Jürgen Urban, *Sozialstaatliche Sicherung in der großen Krise des Finanzmarkt-Kapitalismus*, in: *Soziale Sicherheit* 4/2010, S. 134 f.

9.1 Vermarktlichung des Sozialstaates oder Schaffung einer solidarischen Bürgerversicherung?

Frank Nullmeier hat drei Dimensionen der „Vermarktlichung“ von Sozialpolitik herausgearbeitet und sie mit unterschiedlichen Strategien in Verbindung gebracht: die „interne Vermarktlichung“ von Sozialstaaten, bei der Wohlfahrtsmärkte geschaffen werden, die „externe Vermarktlichung“, durch welche bestehende Wohlfahrtsstaaten untereinander zu Wettbewerbern werden, und die „subjektbezogene Vermarktlichung“, unter der er die „Erziehung zur Marktlichkeit“ versteht.¹³³⁹ Weiter differenziert Nullmeier zwischen einer *neo-* und einer *sozialliberalen* Strategie der Vermarktlichung, die sich seines Erachtens in den Folgen für den Wohlfahrtsstaat grundlegend unterscheiden. Weder die Übertragung der Sozialleistungsbereitstellung auf Unternehmen noch die vorrangige Steuerung des Leistungsgeschehens durch Märkte bedeute Sozialstaatsabbau. Dieser finde dagegen dort statt, wo Anrechte auf Leistungen beschnitten würden und die Zahlungsfähigkeit oder -bereitschaft von Personen den Zugang zu sozialen Leistungen bestimme.¹³⁴⁰

Die systematisch betriebene Vermarktlichung des Sozialen führt zu einer Schwächung der Demokratie, weil jede Privatisierung die Bedeutung und den Einfluss der kapitalistischen Ökonomie ihr gegenüber stärkt: „Privat heißt, daß alle zentralen Entscheidungen – jedenfalls prinzipiell – von Leuten und Gremien gefällt werden, die sich nicht öffentlich verantworten müssen.“¹³⁴¹ Privatisierung läuft im Grunde auf Entpolitisierung und diese wiederum auf Entdemokratisierung hinaus, weil der Bourgeois auch jene Entscheidungen trifft, die dem Citoyen bzw. der Citoyenne, dem Gemeinwesen sowie den gewählten Repräsentant(inn)en vorbehalten bleiben sollten. Letztlich schließen sich das Prinzip „Markt“ und das Prinzip „öffentliche Aufgaben in einem demokratischen Staat“ aus, wie Bodo Zeuner treffend bemerkt: „Wer z.B. das Bildungssystem in gegeneinander konkurrierende Unternehmen aufspaltet, die mit eigenen Budgets arbeiten und im Interesse der ‚Wirtschaftlichkeit‘ Gebühren von Studenten, vielleicht demnächst von Schülern, erheben dürfen, der stärkt nicht irgendwelche ‚Eigenverantwortlichkeiten‘, sondern baut das demokratische Recht auf gleiche Bildungschancen unabhängig vom Einkommen ab und entzieht letztlich der demokratischen Gesellschaft die Möglichkeit, ihre Ressourcen sozialstaatlich umzuverteilen.“¹³⁴²

Wer den Sozialstaat in diesem Sinne umstrukturiert, bringt die gesamte Staatsarchitektur ins Wanken und muss sich die Frage gefallen lassen, ob er nicht längst auf dem Weg „in eine andere Republik“ ist.¹³⁴³ Schließlich sind Demokratie und Wohlfahrtsstaatlichkeit heute mehr denn je aufeinander angewiesen, während die politische Partizipation gefährdet ist, wenn sich die soziale Exklusion wie zuletzt im Zeichen der Globalisierung verstärkt. Martin Kronauer warnt eindringlich vor dieser Gefahr: „Die Gesellschaft entwickelt sich in Richtung einer Demokratie der Eliten, gestützt auf Repression gegen Minderheiten.“¹³⁴⁴

1339 Siehe Frank Nullmeier, Vermarktlichung des Sozialstaats, in: WSI-Mitteilungen 9/2004, S. 495

1340 Vgl. ebd., S. 499

1341 Wolf-Dieter Narr, Zukunft des Sozialstaats – als Zukunft einer Illusion?, Neu-Ulm 1999, S. 26

1342 Bodo Zeuner, Entpolitisierung ist Entdemokratisierung. Demokratieverlust durch Einengung und Diffusion des politischen Raums. Ein Essay, in: Rainer Schneider-Wilkes (Hrsg.), Demokratie in Gefahr? – Zum Zustand der deutschen Republik, Münster 1997, S. 31

1343 Vgl. Dieter Grunow, Modernisierung des Sozialstaates?, a.a.O., S. 96

1344 Martin Kronauer, Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt am Main/New York 2002, S. 231

Wir befinden uns gegenwärtig an einer Weggabelung: Der moderne Wohlfahrtsstaat droht zu zerfallen in einen Wohltätigkeitsstaat, der sozial Bedürftige mit Almosen abspeist, und einen diesen ergänzenden Wohlfahrtsmarkt, auf dem zahlungskräftige Bürger/innen die von ihnen benötigten Leistungen selbst kaufen. Ingo Bode spricht im Hinblick auf den durch marktförmige Tauschprozesse gekennzeichneten Sozialsektor von einem „disorganisierten Wohlfahrtskapitalismus“. Demnach transformieren sich die Systeme der Daseinsvorsorge zwar nicht in ein System kapitalistisch durchstrukturierter Wohlfahrt, Bode befürchtet aber, dass sich neue Ungleichheiten und Qualitätsverluste in die Leistungserbringung durch den Sozialsektor einschleichen und dass dessen „Produktionsleistungen“ weniger nachhaltig wirken.¹³⁴⁵

Rolf Schwendter zeichnet ein düsteres Bild von der Zukunft des Wohlfahrtsstaates, wenn er feststellt: „Auf dem Papier bleibt der Sozialstaat bestehen, was indes übrigbleibt, sind jene Hungerrationen, die schon heute vorgesehen sind, wenn wer auf Sozialhilfe angewiesen ist.“¹³⁴⁶ Wolf-Dieter Narr befürchtet gleichfalls, dass der Sozialstaat keine Zukunft, vielmehr nur eine höchst ambivalente Vergangenheit hat, weil er immer schon mit relativ guten und problematischen Elementen angereichert war: „Will man eine Zukunft des Sozialstaates, so unwahrscheinlich eine solche gegenwärtig ist, dann muß man im Einklang mit dem Kampf gegen den Abbau aller möglichen Leistungen das, was man als Sozialstaat will, neu konzipieren.“¹³⁴⁷ Hingegen stehen die Chancen für eine Verteidigung sozialstaatlicher Arrangements nach Heiner Ganßmanns Ansicht gar nicht schlecht, weil zu berücksichtigen sei, „daß die Globalisierung wegen der damit einhergehenden Risiken gerade diejenigen Sicherheitsbedürfnisse erhöht, die der Sozialstaat traditionell bedient, und daß zudem die Globalisierung das Niveau des Wohlstands, aus dem Sozialpolitik finanziert werden kann, in den bereits wohlhabenden Ländern wahrscheinlich weiter steigern wird.“¹³⁴⁸ Da unterschiedliche Reformwege beschritten werden können und Richtungswechsel der Politik jederzeit möglich sind, sofern sich die Stimmung im Land dreht und sich dafür parlamentarische Mehrheiten finden, bestehen bezüglich der Modernisierung des Sozialstaates auch hierzulande immer Entscheidungsalternativen. „Es gibt keinen Sachzwang, den Sozialstaat zu demontieren.“¹³⁴⁹

Setzt man dem neoliberalen Leitbild des „schlanken“ das Leitbild eines „demokratischen Sozialstaates“ entgegen, wie das Stephan Lessenich und Matthias Möhring-Hesse tun,¹³⁵⁰ läuft man Gefahr, der überzogenen Kritik am gegenwärtigen Staatsinterventionismus ungewollt in die Hände zu spielen. Zwar trägt der Bismarck'sche Sozial(versicherungs)staat berufsständische, patriarchalische, paternalistische, autoritäre und repressive Züge, er war aber (bis auf die im historischen Zusammenhang relativ kurze NS-Zeit) nie undemokratisch. Schon wegen des sehr viel größeren emanzipatorischen Potenzials im Sozialstaat müssen seine Grundstrukturen verteidigt und die Angriffe des Marktradikalismus von Gewerkschaften,

1345 Vgl. Ingo Bode, Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus. Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden 2004, S. 267 und 269

1346 Rolf Schwendter, Die Zukunft des Sozialstaats, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.), Eine Politik sozialer Menschenrechte in Zeiten von Verarmung und Repression, a.a.O., S. 172

1347 Wolf-Dieter Narr, Zukunft des Sozialstaats – als Zukunft einer Illusion?, a.a.O., S. 8

1348 Siehe Heiner Ganßmann, Politische Ökonomie des Sozialstaats, a.a.O., S. 163

1349 Lutz Leisering, Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells, a.a.O., S. 38

1350 Vgl. Stephan Lessenich/Matthias Möhring-Hesse, Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises, Berlin, September 2004, S. 39 ff.; dies., Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung (Auszüge), in: Stephan Lessenich u.a., Den Sozialstaat neu denken, a.a.O., S. 115 ff.

Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Armutskonferenzen, Arbeitslosenforen, Bürgerinitiativen und globalisierungskritischen Netzwerken gemeinsam pariert werden, damit man anschließend wirkliche Reformen (im Sinne von Verbesserungen der sozialen Lage einer Mehrheit) vorantreiben kann.

Da sich die Arbeits- und Lebensbedingungen vieler Millionen Menschen, vor allem der abhängig Beschäftigten und Scheinselbstständigen, grundlegend verändert haben, ist ein auf die „Normalfamilie“ und den „männlichen Alleinernährer“ ausgerichtetes Sicherungssystem anachronistisch: „Es muß aus der Fixierung auf ein starres und überholtes Familienmodell gelöst werden und für Männer und Frauen gleichermaßen individuelle Ansprüche eröffnen, die neutral gegenüber dem gewählten Lebensmodell und der Erwerbsbiographie sind.“¹³⁵¹ Neben einem alternativ zu gestaltenden Um- ist auch ein weiterer Ausbau des Sozialstaates nötig, was Heinz-J. Bontrup damit begründet, dass die Menschen eine höhere Lebenserwartung haben, über einen längeren Zeitraum hinweg Renten beziehen und außerdem mehr Gesundheitsleistungen beanspruchen.¹³⁵² Aufgrund der vorhandenen gesellschaftlichen Ressourcen wäre eine solche Reformpolitik zwar finanzierbar, ihr stehen aber die Interessen mächtiger Gruppen entgegen, weshalb bislang kaum jemand davon zu sprechen wagt. Schließlich verschleiert der Begriff „Umbau“, dass Neoliberale und Wirtschaftslobbyisten damit Sozialabbau im Sinne der Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums von unten nach oben zu erreichen suchen, während ihre Kritiker/innen durch Ausweitung des sozialen Sicherungssystems der Massenarbeitslosigkeit und davon ausgelösten Verarmungsprozessen begegnen wollen.¹³⁵³

Prinzipiell ist die künftige Gewährleistung der sozialen Sicherung weniger ein Problem umfassender Veränderungen des bestehenden Systems oder gar seiner Ablösung durch ein neues als eine Frage der Umverteilung des vorhandenen (und vermutlich weiter zunehmenden) gesellschaftlichen Reichtums durch gezielte, aber massiven Widerstand provozierende Eingriffe in die ungerechte Primärverteilung. Hier liegt das Grundübel, dem umso leichter beizukommen ist, je besser, effizienter und gerechter der Sozialstaat funktioniert.

Wenn man davon ausgeht, dass der Sozial(versicherungs)staat deutscher Provenienz nicht antiquiert, vielmehr nach entsprechenden Modifikationen durchaus in der Lage ist, den neuen Anforderungen zu genügen, die an ihn aufgrund veränderter Arbeits-, Lebens- und Familienformen gestellt werden, besteht die Hauptaufgabe darin, für seine Weiterentwicklung (statt des Abbaus) zu werben und auf dieser Basis überzeugende Modelle bzw. Konzepte zu präsentieren. Es gilt, einen grundlegenden Kurswechsel der Regierungspolitik zu erreichen, eine neue Kultur der Solidarität zu schaffen, auf der Finanzierungs- ebenso wie auf der Leistungsseite notwendige Korrekturen vorzunehmen und dabei originelle Ideen einer umfassenden Strukturreform aufzugreifen, ohne die bewährte Wohlfahrtsstaatsarchitektur in Frage zu stellen.

Gleichzeitig müssen Wohlfahrtsstaat und Demokratie enger miteinander verzahnt werden, wie Michael Opielka bemerkt: „Die Wahl eines Wohlfahrtsregimes und die Entscheidung über seine Entwicklung bis hin zum Pfadwechsel ist kein rein technokratischer Vorgang, sondern eine komplexe Wertentscheidung. Am besten wäre es, die Bevölkerung

1351 Peter Lohauß, Soziale Gerechtigkeit in Zeiten der Globalisierung und Individualisierung. Zum Wandel parteipolitischer Konzepte, in: PROKLA 121 (2000), S. 537

1352 Vgl. Heinz-J. Bontrup, Arbeit, Kapital und Staat, a.a.O., S. 303

1353 Vgl. Rainer Mempel, Armut und Rechtsextremismus – zwei komplexe Strukturmerkmale derzeitiger kapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kritisches Forum e.V. (Hrsg.), Armut und Rechtsextremismus. Beiträge zur Diskussion um die „Krise des Sozialen“, Duisburg 1995, S. 113 (Fn. 13)

selbst zu fragen, durch Plebiszite und Referenden.¹³⁵⁴ Zwar kann man die Staatsbürger/innen nicht über verschiedene Sozialstaatsmodelle abstimmen, sie aber durchaus mitentscheiden lassen, ob das bestehende System noch mehr zugunsten des Marktes und individueller Vorsorgemaßnahmen „um-“ bzw. abgebaut oder erweitert, also im Sinne seiner Konstruktionslogik und Entstehungsgeschichte zu einer umfassenden Absicherung der Standardlebensrisiken aller Menschen fortentwickelt werden soll.

In den jüngsten Diskussionen zur Sozialpolitik gab es nur einen einzigen Vorschlag, der größere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit fand, ohne Leistungskürzungen und/oder finanzielle Entlastungen für Besserverdienende zu beinhalten: die Bürgerversicherung. Hier soll nicht bloß erörtert werden, welche unterschiedlichen Modelle sich in der Diskussion von Wissenschaftler(inne)n, Politiker(inne)n und Parteien befinden, sondern auch, ob eins davon geeignet ist, die Strukturprobleme des deutschen Wohlfahrtsstaates zu lösen, oder ob sie gleichfalls in eine Sackgasse führen. Plädiert wird für die allgemeine, einheitliche und solidarische Bürgerversicherung als konsequente Weiterentwicklung des von Bismarck begründeten Sozialversicherungssystems für Industriearbeiter, das Heim-, Land- und Forstarbeiter, Angestellte sowie einen kleinen Teil der Selbstständigen sukzessive einschloss, allerdings noch stärker geöffnet werden muss, damit es eine wirkliche Alternative zum gegenwärtigen „Um-“ bzw. Abbau des Wohlfahrtsstaates bilden kann.

Frank Nullmeier begründet die Notwendigkeit, eine Bürgerversicherung einzuführen, m.E. überzeugend mit Modernisierungsrückständen des bestehenden, noch immer ständisch gegliederten Sozialsystems der Bundesrepublik: „In einer sich ausweitenden Marktgesellschaft, in der jeder als Marktakteur hohen Mobilitätsanforderungen ausgesetzt ist und Berufe und Arbeitsplätze häufiger wechseln, zudem die Gefahr der Arbeitslosigkeit in allen Berufsbereichen besteht, ist eine berufsständische Orientierung der sozialen Sicherungssysteme nicht mehr angemessen. Sie ist nicht mehr vertretbar, weil Übergänge zwischen den Sektoren zur Regel werden und kein Sektor mehr die Sicherheit einer lebenslangen Zugehörigkeit bieten kann.“¹³⁵⁵ Diether Döring hält die Einbeziehung aller Formen der Erwerbstätigkeit in die Sozialversicherungspflicht gar für eine „Überlebensfrage“ des deutschen Erwerbssystems: „Dies würde zu mehr Chancengleichheit im Wettbewerb verschiedener Erwerbsformen beitragen, Sicherungslücken bei heute nicht selten ‚gemischten‘ Erwerbsbiografien vermeiden und tendenziell die Beiträge für Versicherte und Arbeitgeber senken.“¹³⁵⁶ Wichtig wären mehr Mindestsicherungselemente und wirksame Fördermaßnahmen für sozial Benachteiligte. Wenn es gelingt, die Sozialversicherung auf der Beitragsseite durch ihre „Verbreiterung“ bzw. „Verbürgerlichung“ finanziell zu konsolidieren, kann sie auf der Leistungsseite generöser und damit universeller sein. Die solidarische Bürgerversicherung zeichnet sich denn auch strukturell durch mehr Großzügigkeit aus, vor allem gegenüber Mitgliedern, deren materielle Basis nicht ausreichend gesichert erscheint: „In alle Sozialversicherungstransfers müssten Elemente von Grund- und Existenzsicherung eingebaut bzw. dieselben ausgeweitet werden.“¹³⁵⁷

1354 Michael Opielka, Sozialpolitik, a.a.O., S. 57

1355 Frank Nullmeier, Leistungsfähigkeitsprinzip und Generationengerechtigkeit als Legitimation der Bürgerversicherung, in: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.), Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat, Wiesbaden 2005, Wiesbaden 2005, S. 59

1356 Diether Döring, Überlegungen zur Nachhaltigkeit des deutschen Sozialstaatsmodells, in: Siegfried Frech/Josef Schmid (Hrsg.), Der Sozialstaat, a.a.O., S. 160 f.

1357 Andreas Bachmann, Privatisierung der Sozialversicherung und aktivierender Staat, a.a.O., S. 72

9.2 Vorgeschichte und Wegbereiter (der Idee) einer Bürgerversicherung

Zwar ist die Idee, das System der sozialen Sicherung durch seine sukzessive Ausdehnung auf die ganze Bevölkerung sowohl leistungsfähiger und stabiler wie auch gerechter zu machen, keineswegs neu. Aber das Konzept einer Bürger-, Erwerbstätigen- bzw. Volksversicherung gewann erst in jüngster Zeit so stark an öffentlicher Resonanz, dass es unter näher zu bestimmenden Voraussetzungen und politischen Machtverschiebungen zu einer realistischen Zukunftsoption avancieren könnte. Hinzu kommt, dass die Absicht, „eine Sozialversicherung für alle“ zu gründen, viele Befürworter/innen in unterschiedlichen Bevölkerungsschichten findet.

In seiner Ausrichtung auf einen Familienernährer, der ein sozialversicherungspflichtiges Vollzeitverhältnis hat, mittels dessen er sich, seine Ehefrau und gemeinsame Kinder unterhält, liegt ein Kardinalproblem des deutschen Sozialstaates. Dass der deutsche Sozial(versicherungs)staat erwerbsarbeits- und eheorientiert ist, gehört zu jenen Strukturdefekten, die seine Kritiker/innen schon lange beklagen. Um die im gegenwärtig bestehenden System der sozialen Sicherung vor allem für Frauen auftretenden Lücken zu schließen, schlugen Hans-Jürgen Krupp und seine Mitarbeiter/innen schon zu Beginn der 1980er-Jahre das „Voll Eigenständige System“ (VES) der Altersvorsorge vor.¹³⁵⁸ Es gründet auf einer Versicherungs- und Mindestbeitragspflicht für alle erwachsenen Wohnbürger/innen, durch welche die Sozialversicherung auf eine breitere Basis gestellt würde. In der Hausfrauenehe hätte der berufstätige Ehemann die Rentenversicherungsbeiträge für seine Partnerin mit zu entrichten. Nur bei (z.B. aufgrund der Erziehung von Kindern) ganz fehlender oder eingeschränkter Zahlungsfähigkeit übernehme der Staat die Aufgabe, Beiträge bedarfsbezogen zu „subventionieren“, d.h. aus dem allgemeinen Steueraufkommen zuzuschießen. Bert Rürup und Hilmar Schneider beurteilten diesen Vorschlag damals positiv, wengleich er ihres Erachtens einen Nachteil aufwies: „Das System der Versicherungspflicht mit Mindestbeiträgen erfordert einen sozialen Konsens über das zugrunde liegende Modell von Lebensplanung und Familienbildung, einen Konsens, wie er bei uns vermutlich noch nicht in greifbare Nähe gerückt ist.“¹³⁵⁹

Statt eines Ab- oder Rückbaus des Wohlfahrtsstaates, wie ihn seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75 sämtliche Bundesregierungen betreiben, wäre ein Um- und Ausbau des bestehenden Systems zu einer Sozialversicherung aller Bürger/innen nötig. „Modelle der StaatsbürgerInnen-, Erwerbstätigen- oder EinwohnerInnenversicherung können einen neuen grundlegenden Expansions- und Inklusionsschritt ohne institutionellen Bruch einleiten. Mit diesem Instrumentarium böte die Sozialversicherung zum ersten Mal in ihrer bundesdeutschen Geschichte soziale Teilhabe für die gesamte Bevölkerung. Die Sozialversi-

1358 Vgl. Hans-Jürgen Krupp, Ein Vorschlag zur voll eigenständigen Sicherung der Frau, in: ders. u.a. (Hrsg.), Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt am Main/New York 1981, S. 17 ff.; ergänzend: Gabriele Rolf/Gert Wagner, Ziele, Konzept und Detailausgestaltung des „Voll Eigenständigen Systems“ (VES) der Altersvorsorge, in: Sozialer Fortschritt 12/1992, S. 281 ff.; dies., Altersvorsorge und Vereinbarkeit von Kind und Beruf, in: Gerhard Bäcker/Brigitte Stolz-Willig (Hrsg.), Kind, Beruf, Soziale Sicherung. Zukunftsaufgabe des Sozialstaats, Köln 1994, S. 289 ff.

1359 Bert Rürup/Hilmar Schneider, Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat im strukturellen Wandel, in: Reinhard Hujer/Hilmar Schneider/Wolfgang Zapf (Hrsg.), Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat im strukturellen Wandel, Frankfurt am Main/New York 1992, S. 33

cherung vermag sich immanent zu universalisieren und zu öffnen für ein Konzept sozialer Bürgerschaft.¹³⁶⁰

Oskar Lafontaine und Christa Müller erinnerten in ihrem Buch „Keine Angst vor der Globalisierung“ daran, dass die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse ab-, die Teilzeitarbeit jedoch genauso wie die nichtsozialversicherungspflichtige Beschäftigung bzw. die Scheinselbstständigkeit zunehmen: „Deshalb sollte die einkommensabhängige Versicherungspflicht auf alle Personen, die in Deutschland arbeiten oder wohnen, ausgedehnt werden.“¹³⁶¹ Um die Akzeptanz des neuen Systems zu erhöhen, wollte das Autorenpaar die Höhe der Beiträge und Leistungen limitieren. Für erwachsene Nichterwerbsfähige sollte eine Versicherungspflicht auf der Basis von Mindestbeiträgen gelten. Auch war eine individuelle, eigenständige Sicherung von Frauen und Männern im Alter vorgesehen, was u.a. die Notwendigkeit einschließt, dass beide Ehepartner durchgängig Rentenversicherungsbeiträge zahlen. „Für Ausfallzeiten wegen Kindererziehung, Pflege, Krankheit und Arbeitslosigkeit müsste der Staat die Zahlung der Beiträge übernehmen.“¹³⁶² Er könnte für all jene Personen einspringen, denen es nicht möglich oder zuzumuten ist, Beiträge (in ausreichender Höhe) zu entrichten.

Um die Legitimations- und Funktionsdefizite des Systems der sozialen Sicherung zu beseitigen, müssten nur die in der Erfassung von Gefahren und Personengruppen bestehenden Lücken geschlossen werden.¹³⁶³ Es wäre demnach logisch, das Sozialversicherungssystem zu einer Volksversicherung auszubauen, die Versicherungspflicht zu erweitern, damit die Basis des Versicherungssystems zu verbreitern und den Kreis der Beitragszahler/innen allmählich zu schließen. „Den Veränderungen am Arbeitsmarkt muß durch die Ausdehnung der Versicherungspflicht Rechnung getragen werden. Da sich Selbständigkeit und Scheinselbständigkeit nicht trennscharf abgrenzen lassen und die fließenden Übergänge zwischen abhängiger und selbständiger Arbeit an Bedeutung gewinnen werden, bedarf es in der Konsequenz einer Versicherungspflicht *aller* Erwerbstätigen, einschließlich jener Gruppen, die bislang in Sondersystemen bzw. zu besonderen Bedingungen abgesichert sind (Beamte, Landwirte, Handwerker, Künstler, freie Berufe).“¹³⁶⁴ So wichtig es wäre, alle Erwerbstätigen „unter einem Dach“ zu versichern,¹³⁶⁵ so wenig Sinn hat es, Nichterwerbsfähige und Erwerbslose auszugrenzen. Da die zuletzt genannten Gruppen nach denselben Prinzipien rentenversichert sein müssten, ist die Bezeichnung „Bürgerversicherung“ dem Namen „Erwerbstätigenversicherung“ vorzuziehen.

Dabei könnte die von der SPD/FDP-Koalition per Gesetz beschlossene, aber erst nach der „Wende“ im Herbst 1982 gegründete Künstlersozialkasse (KSK) ein Vorbild abgeben,

1360 Frank Nullmeier/Friedbert W. Rüb, Erschöpfung des Sozialversicherungsprinzips? – Gesetzliche Rentenversicherung und sozialstaatlicher Republikanismus, in: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, a.a.O., S. 63

1361 Oskar Lafontaine/Christa Müller, Keine Angst vor der Globalisierung. Wohlstand und Arbeit für alle, Bonn 1998, S. 289

1362 Ebd., S. 290

1363 Vgl. Gert Wagner, Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge. Ein Versuch, die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen, in: Richard Hauser (Hrsg.), Reform des Sozialstaats II. Theoretische, institutionelle und empirische Aspekte, Berlin 1998, S. 34 ff.

1364 Gerhard Bäcker, Die Zukunft der Alterssicherung. Wahlkampf um das richtige Renten-Konzept, in: Soziale Sicherheit 6/1998, S. 211 (Hervorh. im Original)

1365 Vgl. Kerstin Windhövel/Claudia Funke/Jan-Christian Möller, Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung, Düsseldorf 2011

denn sie ist für unterschiedliche Berufsgruppen offen und so konstruiert, dass auch Menschen ohne ein ausreichendes Einkommen mit Hilfe staatlicher Zuschüsse abgesichert werden. Die eine Hälfte der Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung zahlen die selbstständigen Künstler/innen bzw. Publizist(inn)en selbst. Die andere Hälfte besteht aus einer pauschalen Künstlersozialabgabe der Auftraggeber und einem staatlichen Zuschuss. In der Entwicklung von Versicherungssystemen nach dem KSK-Modell sieht Thomas Gesterkamp „eine wegweisende sozialpolitische Reformperspektive“, die freilich unter den gegenwärtigen Bedingungen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen nur sehr schwer zu realisieren ist: „Eine Übertragung der Prinzipien der Künstlersozialversicherung auf andere Branchen wäre ein konflikträchtiges Vorhaben, aber ein wichtiger Schritt hin zu einem ‚universalisierten‘ System, das die Sozialversicherung auf eine breitere Grundlage stellen würde.“¹³⁶⁶

Um die Jahrtausendwende erkannten immer mehr Wissenschaftler/innen, die sich mit dem deutschen Sozialsystem beschäftigten, dass seine Überführung von der Beschäftigten- zur Erwerbstätigen- und Wohnbürgerversicherung einen möglichen Ausweg aus der Krise bot. Peter Lohauß schrieb: „Es muß aus der Fixierung auf ein starres und überholtes Familienmodell gelöst werden und für Männer und Frauen gleichermaßen individuelle Ansprüche eröffnen, die neutral gegenüber dem gewählten Lebensmodell und der Erwerbsbiographie sind.“¹³⁶⁷ Dabei darf es keine Verschlechterungen unter dem Deckmantel für alle gleicher Anspruchsgrundlagen geben. In der Vergangenheit z.B. aufgrund der Beihilfe- oder Pensionsregelungen für Beamte von Bund, Ländern und Gemeinden erworbene Sicherungsansprüche sollten nicht als Privilegien abgetan werden, sondern auch nach Einführung der Bürgerversicherung gewahrt bleiben. „Eine Bürgerversicherung kann nur stufenweise und unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes derjenigen eingeführt werden, die bereits in anderen Systemen versichert sind.“¹³⁶⁸

Es sollte nicht darum gehen, die „billigste“ Lösung für alle Bevölkerungsgruppen verbindlich zu machen und das ohnehin geringe Leistungsniveau durch eine „soziale Nivellierung nach unten“ noch weiter zu senken. Vielmehr muss die beste Lösung für das Problem sich künftig stärker ausdifferenzierender Lebens- und Versorgungslagen so in die Praxis umgesetzt werden, dass hieraus nicht neue, womöglich gar noch größere Ungerechtigkeiten erwachsen. „Würde die Bürgerversicherung in einem Schritt auf alle Beamten ausgedehnt, ergäbe sich insgesamt eine Reduzierung für die öffentlichen Ausgaben, weil die bisherigen Kosten (Beihilfe) höher sind als die Beitragszahlungen für die Bürgerversicherung. Bei einer schrittweisen Einführung der Bürgerversicherung würden sich allerdings kurzfristig die Ausgaben erhöhen, weil die höheren Ausgaben für die älteren Beamten durch die Beihilfe erhalten blieben.“¹³⁶⁹

Als geistige Urheber und Wegbereiter der Bürgerversicherung im deutschen Parteiensystem gelten die Bündnisgrünen. Sie nahmen „beitragsfinanzierte moderne Bürgerversi-

1366 Thomas Gesterkamp, *Die Krise der Kerle. Männlicher Lebensstil und der Wandel der Arbeitsgesellschaft*, Münster 2004, S. 136

1367 Peter Lohauß, *Soziale Gerechtigkeit in Zeiten der Globalisierung und Individualisierung: zum Wandel parteipolitischer Konzepte*, a.a.O., S. 537

1368 Karl Lauterbach, *Das Prinzip der Bürgerversicherung. Alle Bürger und alle Einkommensarten tragen bei, dann sinken die Beitragssätze*, in: Ursula Engelen-Kefer (Hrsg.), *Reformoption Bürgerversicherung. Wie das Gesundheitssystem solidarisch finanziert werden kann*, Hamburg 2004, S. 52

1369 Wolfgang Strengmann-Kuhn, *Das Modell Bürgerversicherung zur Reform der sozialen Sicherung in Deutschland*, in: ders. (Hrsg.), *Das Prinzip Bürgerversicherung*, a.a.O., S. 13

cherungen für Krankheit, Alter und Pflege“ als Forderung in ihr Grundsatzprogramm auf, das am 17. März 2002 im Berliner Tempodrom beschlossen wurde: „Alle Einkommensformen müssen sozialversicherungspflichtig sein. Sonderregelungen für Beamte, Selbständige und Besserverdienende sollen aufgehoben werden. Die autonome, beitragsfinanzierte Sozialversicherung mit erweiterten Bemessungsgrenzen und ohne Aussparen bestimmter Einkommensarten kann ein dynamisches, finanzierbares und hocheffizientes System der Sozialversicherungen begründen.“¹³⁷⁰ Man einigte sich aber noch nicht auf ein konkretes, praktisch umsetzbares Modell.

9.3 Alternativmodelle zur Finanzierung der Krankenversicherung: Gesundheitsprämie (Kopfpauschale) und Bürgerversicherung

Die sog. Rürup-Kommission hatte, wie oben dargelegt, kein gemeinsames Finanzierungsmodell für die Gesetzliche Krankenversicherung, sondern zwei konzeptionelle Alternativen präsentiert.¹³⁷¹ Während Bert Rürup ein sog. Kopfprämienystem befürwortete, das einen für alle Mitglieder gleichen Beitrag und einen staatlichen, über Steuern zu finanzierenden Ausgleich für Geringverdiener/innen implizierte, unterbreitete der Kölner Gesundheitsökonom Karl Lauterbach einen Vorschlag, welcher die Debatte zur Bürgerversicherung neu belebte. Sein später ausdifferenziertes und mehrfach modifiziertes Konzept, das vor allem eine Alternative zur Zweiklassenmedizin und allen in Deutschland lebenden Menschen einen von ihrem Einkommen unabhängigen Zugang zur Gesundheitsversorgung bieten wollte, beinhaltet ursprünglich drei Kernelemente:

1. die Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze, um zu verhindern, dass sich einkommensstarke, junge und gesunde Menschen der Solidargemeinschaft entziehen können;
2. die Berücksichtigung aller Einkommensarten, um die Beitragsgrundlage zu verbreitern;
3. die Erweiterung des Versichertenkreises auf die gesamte Wohnbevölkerung.¹³⁷²

Lauterbach empfahl, die Beitragsbemessungsgrenze der Gesetzlichen Krankenversicherung (2011: 3.712,50 EUR) auf das Niveau der Gesetzlichen Rentenversicherung (2011: 5.500 EUR in West- bzw. 4.800 EUR in Ostdeutschland) anzuheben. Gesetzliche und private Kassen sollten nach seiner Konzeption nicht etwa miteinander fusioniert werden, sondern konkurrierende Angebote machen: „Als Voraussetzung für einen solchen Wettbewerb würde sie Vertragsmonopole wie das der Kassenärztlichen Vereinigungen abbauen und die Einheitsverträge der Anbieter und der Krankenversicherungen abschaffen.“¹³⁷³

Später übertrug Lauterbach sein Modell auf den Pflegebereich mit dem Ziel, den Beitragssatz (von derzeit 1,95 Prozent bzw. 2,2 Prozent für Kinderlose) trotz des steigenden Pflegebedarfs infolge der demografischen Entwicklung, einer Verbesserung der Versorgung

1370 Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.), Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen, beschlossen auf der Bundesdelegiertenversammlung vom 15. bis 17. März 2002 im Berliner Tempodrom, Berlin 2002, S. 80

1371 Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, a.a.O., S. 147 ff.

1372 Vgl. Karl Lauterbach, Ein Modell der Bürgerversicherung, in: Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.), Bürgerversicherung. Eine für alle, Berlin o.J., S. 9

1373 Ebd.

von Demenzkranken und einer Anhebung der Leistungen für ambulante Pflege in den Stufen I und II für längere Zeit stabil zu halten.¹³⁷⁴ Aufgrund seiner Tätigkeit als Berater der rot-grünen Bundesregierung bzw. ihrer Gesundheitsministerin Ulla Schmidt konzentrierte sich Lauterbach immer stärker auf das Ziel der Beitragssatzsenkung bzw. -stabilisierung und hob die angebliche Notwendigkeit einer Verringerung der Arbeitskosten hervor. Gleichwohl war ihm klar, dass es bei der Alternative „Bürgerversicherung oder Gesundheitsprämie“ um die folgende Grundsatzentscheidung geht: „Soll der Wohlfahrtsstaat durch eine ausgebauter Beteiligung der Einkommensstärksten weiterentwickelt werden oder soll er zu Gunsten eines Fürsorgestaates amerikanischer Prägung überwunden werden? Das Modell der Kopfpauschale ist der Einstieg in den Fürsorgestaat, die Bürgerversicherung die Stärkung des Wohlfahrtsstaates.“¹³⁷⁵

Die parallel zur Rürup-Kommission tagende Herzog-Kommission der CDU entschied sich mit großer Mehrheit für das Modell einer für alle Erwachsenen gleich hohen Kopfpauschale, die später zur „solidarischen Gesundheitsprämie“ beider Unionsparteien wurde. Kopfprämien wären nicht nur familienfeindlich,¹³⁷⁶ sondern auch ein Rückschritt auf dem Weg zu mehr Verteilungsgerechtigkeit. Werner Schneider glaubt nicht, dass sich die Gerechtigkeitslücke der Gesundheitspauschale – wie von ihren Befürworter(inne)n versprochen – nachträglich durch die progressive Tarifgestaltung im Einkommensteuersystem beheben lässt: „Ergebnis eines steuerfinanzierten Beitragszuschusses wird sein, dass die Zielgruppen dieses Transfers ihn über Steuern in Teilen selbst finanzieren.“¹³⁷⁷ Damit wäre aber noch ein anderer Nachteil verbunden. Schneider befürchtet nicht ohne Grund, „dass mit der Etablierung steuerfinanzierter Sozialtransfers in das GKV-Finanzsystem künftig stärker die Finanz- und weniger die Gesundheitsminister die Richtung der Gesundheitspolitik bestimmen würden.“¹³⁷⁸

Friedrich Merz, damals stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, ließ den Haupteinwand gegenüber der Kopfprämie, wonach der Chef genau denselben Beitrag wie die Sekretärin oder der Pförtner zahlt, was leicht als unsozial zu erkennen ist, nicht gelten. „Sie alle tragen, von individuellen Merkmalen abgesehen, auch ein identisches Risiko. Dieses Risiko muss deshalb zunächst auch unabhängig vom Einkommen für alle gleich versichert werden. Niemand käme doch auf die Idee, die Haftpflicht- oder Kaskoversicherung für das private Auto nach dem Einkommen des Halters zu bemessen.“¹³⁷⁹ Mit dieser Einlassung zeigte Merz, dass er den gravierenden Unterschied zwischen einer Sozialversicherung, in diesem Fall: der GKV, und einer (privaten) Kfz-Versicherung übersieht oder unterschlägt. Geht es hier um die Minimierung finanzieller Risiken der Wagenhalter/innen, handelt es sich dort um die Abdeckung der Lebensrisiken von Arbeitnehmer(inne)n und ihren Familien. In einer Autohaftpflicht- oder Kaskoversicherung machen Schadensfreiheitsrabatte deshalb Sinn, weil jeder Fahrer durch sein aufmerksames und vorsichtiges Verhalten am Steuer entscheidend mit dazu beitragen kann, dass kein Un-

1374 Vgl. Karl Lauterbach, Reich und gesund, arm und krank. Führt man private und soziale Pflegekasse in einer Bürgerversicherung zusammen, lässt sich dieser Gegensatz aufheben, in: FR v. 12.4.2005

1375 Ders., Warum nur eine Bürgerversicherung die Probleme in unserem Gesundheitssystem lösen kann, in: Soziale Sicherheit 12/2004, S. 424

1376 Vgl. Werner Schneider, Kopfprämien zur Kassenfinanzierung: ein Rückschritt für Familien, in: Gesundheit und Gesellschaft 2/2003, S. 44

1377 Ebd.

1378 Siehe ebd., S. 47

1379 Friedrich Merz, Nur wer sich ändert, wird bestehen, a.a.O., S. 164

fall(schaden) passiert. Anders verhält es sich bei der Gesetzlichen Krankenversicherung, die Mitglieder gegen (meist unverschuldete) Schicksalsschläge und Kosten notwendiger medizinischer Eingriffe absichert. Krankheitsrisiken sind nämlich nur in geringem Maße durch das persönliche Verhalten beeinflussbar; Risikoselektion wäre hier daher fehl am Platze und würde das Ziel der Versicherung ins Gegenteil verkehren. Die inhaltlichen Parallelen zwischen Kfz- und Krankenversicherung sind äußerst begrenzt. Sogar private Assekuranzen und Gesetzliche Krankenversicherung lassen sich aufgrund ihrer divergenten Gestaltungsprinzipien kaum miteinander vergleichen.

Wer über die Bürgerversicherung einerseits und die „Gesundheitsprämie“ andererseits spricht, darf vor allem ihre gegensätzlichen Verteilungswirkungen nicht verschweigen. Obwohl ein Sozialausgleich für die Bezieher/innen niedriger Einkommen erfolgen sollte, hielt Hartmut Reiners die Gesundheitsprämie der Union für „Wahnsinn mit Methode“, weil eine nachhaltige Steuerfinanzierung des sozialen Ausgleichs ihre „offene Flanke“ sei: „Ein vom Staat unabhängiges Krankenversicherungsbudget ist gegenüber fiskalischen Manövern erheblich besser geschützt.“¹³⁸⁰ Tatsächlich wäre die nachträgliche Umverteilung über Steuern von haushaltspolitischen Entscheidungen abhängig: „Die Prämienzuschüsse müssten bei den jährlichen Haushaltsberatungen immer neu verhandelt und neu durchgesetzt werden.“¹³⁸¹ Nach den Berechnungen, die Jörg Niemann durchgeführt hat, wären Familien, Rentner/innen und Haushalte von Geringverdiener(inne)n trotz der geplanten staatlichen Transfers zu ihren Gunsten die Verlierer/innen des CDU-Kopfprämienmodells. Entlastungswirkungen würden hingegen bei mittleren und höheren Einkommen auftreten, ohne dass dieser Umverteilungseffekt als Ziel des Konzepts offen ausgewiesen wäre.¹³⁸² Zu ähnlichen Ergebnissen gelangten Dirk Ruiss und Gerhilt Dietrich, welche die Entlastung von Besserverdienenden durch die Gesundheitspauschale der Unionsparteien kritisierten: „Unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit schneidet das Kopfprämienmodell (...) eindeutig schlechter ab als die Bürgerversicherung.“¹³⁸³ Die regressiven Verteilungswirkungen eines Kopfprämienmodells sprechen unabhängig von seiner spezifischen organisatorischen Ausgestaltung für alle Beobachter/innen, die in der Belastungsgerechtigkeit ein zentrales Beurteilungskriterium für das Gesundheitssystem sehen, gegen seine Einführung.

Übrigens verwarf die FDP beide Modelle, was Dieter Thomae, damals Gesundheitspolitischer Sprecher ihrer Bundestagsfraktion, folgendermaßen begründete: „Weder die Bürgerversicherung, wie SPD und Grüne sie fordern, noch die Kopfpauschalen, wie die CDU sie will, sind zukunftsweisende Modelle, die das Gesundheitswesen nachhaltig stabilisieren können.“¹³⁸⁴ In beiden Fällen, konstatierte Thomae, stehe letztlich die „Einheitszwangversicherung“, von der die Menschen „bevormundet“ würden, auf dem Programm: „Die Bürgerversicherung führt der gesetzlichen Krankenversicherung nur wenig mehr Geld zu, verschärft jedoch auf Dauer die Problematik des demografischen Wandels und löst die Konjunktur- und Lohnabhängigkeit nicht. Die Kopfpauschalen heben zwar die Lohnanbindung

1380 Hartmut Reiners, Wahnsinn mit Methode. Die Kopfprämie in der GKV, in: Gine Elsner/Thomas Gerlinger/Klaus Stegmüller (Hrsg.), Markt versus Solidarität, a.a.O., S. 69

1381 Dirk Ruiss/Gerhilt Dietrich, Bürgerversicherung und Kopfprämien: Reformoptionen im Vergleich, in: Die Krankenversicherung 5/2004, S. 126

1382 Vgl. Jörg Niemann, Kopfprämien-Modell der CDU: Familien, Rentner und Geringverdiener sind die Verlierer, in: Die Ersatzkasse 2/2004, S. 59

1383 Dirk Ruiss/Gerhilt Dietrich, Bürgerversicherung und Kopfprämien: Reformoptionen im Vergleich, a.a.O.

1384 Dieter Thomae, Für ein freies und faires Gesundheitssystem, in: Liberal. Vierteljahresshefte für Politik und Kultur 2/2004, S. 36

auf. Sie werden der demografischen Entwicklung (aber; *Ch.B.*) nicht gerecht und führen zur Einschränkung von Wettbewerb und Wahlmöglichkeiten.¹³⁸⁵ Wahlfreiheit, wie die FDP sie begreift, hat als zentrales Gestaltungselement eines zukunftsfähigen Gesundheitssystems drei Voraussetzungen: Versicherte können den Versicherer aussuchen, den Umfang des Versicherungsschutzes weitgehend selbst bestimmen (z.B. hinsichtlich der Höhe des Selbstbehalts) und die Leistungserbringer frei wählen. Letztlich besteht dieser „Dritte Weg“ im Übergang zu einem privatisierten und liberalisierten Krankenversicherungsmarkt. „Alle Anbieter von Krankenversicherungen sind private Versicherungsunternehmen. Die gesetzlichen Krankenkassen heutiger Prägung werden zu Privatversicherern.“¹³⁸⁶ Zwar gäbe es weiterhin die Versicherungspflicht, aber nur noch den Anspruch auf eine „Basisabsicherung“.

Die neoliberale Hegemonie in den hoch entwickelten Industriestaaten des Westens hatte für Parteien wie die FDP den Nachteil, dass ihre programmatische Substanz ausgezehrt wurde, weil Mitkonkurrentinnen sich aus ihrem politisch-ideologischen Arsenal bedienten und Vorschläge des Wirtschaftsliberalismus bzw. Marktfundamentalismus übernahmen. Hans-Jürgen Beerfeltz, damals Bundesgeschäftsführer der FDP, monierte daher im Theorieorgan seiner Partei, dass man deren Reformideen ständig plagiiere. „Von der Steuersenkung bis zum Subventionsabbau, von der Privatisierung bis zum Umbau der Sozialsysteme: Programmatische Ladendiebe räumen uns die Regale leer und es nützt überhaupt nichts, darüber lange zu weinen.“¹³⁸⁷

Teilweise wurde versucht, Bürgerversicherung und Kopfpauschale so miteinander zu kombinieren, dass ein Mischprodukt herauskam, für das man die Bezeichnung „Bürgerpauschale“ prägte. Hierbei tat sich neben Bert Rürup, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dessen Sprecher er vorübergehend war, und Eberhard Wille, dem Vorsitzenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, sowie mehreren Hochschullehrern der 1992 gegründeten „Gemeinschaftsinitiative Soziale Marktwirtschaft“ (Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung), die für einen „Übergang von einkommensabhängigen Beiträgen zu einkommensunabhängigen Grundbeiträgen“ plädierten,¹³⁸⁸ auch Gert G. Wagner (Professor an der FU Berlin und damals Forschungsdirektor am dortigen DIW) mit seiner Version einer „Bürgerprämie“ hervor: „Die ‚Bürgerprämie‘ basiert auf einer umfassenden Versicherungspflicht (und unterscheidet sich in diesem zentralen Merkmal von der Kopfprämie). Jeder Versicherte trägt durch eine pauschale Prämie (die dieses Modell von der ‚Bürgerversicherung‘ unterscheidet) zur Finanzierung der Krankenversicherung bei, für die er sich entscheidet.“¹³⁸⁹ Dadurch sei die Idee der umfassenden Solidarität „voll verwirklicht“, das Modell aber nicht mehr beschäftigungsfeindlich.

1385 Ebd.

1386 Ebd., S. 37

1387 Hans-Jürgen Beerfeltz, Willkommen Bürgergesellschaft. Zwölf strategische Organisationsziele für die FDP 2006, in: *Liberal* 3/2004, S. 5

1388 Siehe Friedrich Breyer u.a., Reform der sozialen Sicherung, a.a.O., S. 116

1389 Gert G. Wagner, Eine Bürgerversicherung für die Gesundheitsversorgung. Pauschalprämie hat gegenüber einem Beitragssatz-System mehrere Vorteile, in: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.), *Das Prinzip Bürgerversicherung*, a.a.O., S. 92

9.4 Steuer- statt Beitragsfinanzierung der sozialen Sicherung: eine Fehlorientierung

„Steuer- statt Beitragsfinanzierung“ der sozialen Sicherung fungiert in vielen Reformdiskussionen als politische Zauberformel, die das Kosten- als Kardinalproblem des Wohlfahrtsstaates lösen soll. Auch die gewerkschaftlich orientierte Minderheit in der Rürup-Kommission vertrat die Meinung, man könne soziale Leistungen gerechter und gleichzeitig weniger beschäftigungsschädlich über das Steuersystem finanzieren. Aus gesellschafts- wie gewerkschaftspolitischer Sicht stellt diese Position jedoch eine Fehlorientierung dar. Mit keinem Wort ging die Kommissionsminderheit auf die Frage ein, warum Neoliberale und Konservative häufig denselben Vorschlag machen, wenn sie über Sozialreformen zur Entlastung deutscher (Groß-)Unternehmen und zur Stärkung des „Standorts D“ sprechen. Vielmehr taten die Gewerkschaftsvertreter/innen innerhalb der Rürup-Kommission so, als sei das Steuersystem gerechter als das Sozialversicherungssystem, wenn sie konstatierten: „Ziel einer nachhaltigen Sozialstaatsreform muss sein, die gesamtgesellschaftlichen Aufgaben – insbesondere die familien- und die wiedervereinigungspolitischen – systemgerecht zu finanzieren, das heißt über Steuern. Damit werden die BürgerInnen und die Unternehmen nach ihrer Leistungsfähigkeit zur Verantwortung für diese Leistungen gezogen; die Lasten werden fair auf alle Schultern verteilt. Damit stützt eine systemgerechte Finanzierung die Legitimität des Sozialstaats und entlastet die Löhne und Gehälter.“¹³⁹⁰

Dass die Gewerkschaften bei der Umgestaltung des Sozialstaates kaum noch eine Rolle spielten, hatte nicht zuletzt mit gesellschaftspolitischen Illusionen zu tun, die manche Spitzenfunktionäre hegten. Wenn die finanziellen Lasten irgendwo „fair auf alle Schultern verteilt“ sind, dann gewiss nicht im deutschen Steuersystem, welches den Arbeitnehmer(inne)n über die relativ hohe Lohn- und die immer wieder erhöhte Mehrwertsteuer die Hauptlast auferlegt und von Kritiker(inne)n deshalb häufig als „Lohnsteuerstaat“ bezeichnet wird. „Sinkende Einkommen, aber steigende Steueranteile am Sozialprodukt der Lohnabhängigen einerseits, steigende Einkommen und sinkende Steuerquoten für Einkommen der Unternehmen andererseits sind für das letzte Viertel des 20. Jahrhunderts typisch.“¹³⁹¹

Dieter Eißel verglich Lohn- und Gewinnsteuerentwicklung miteinander, wobei er sich vor allem auf die Besteuerung der Kapitalgesellschaften durch Körperschaft- sowie der Personengesellschaften bzw. Familienunternehmen durch die veranlagte Einkommensteuer konzentrierte: „Zu Beginn der Ära Kohl 1983 hatten beide Unternehmenssteuern zusammen noch einen kassenmäßigen Anteil von 14,3 Prozent am Gesamtsteueraufkommen, beim Regierungswechsel zu Rot-Grün 1998 waren beide Steuern um die Hälfte auf einen Anteil von 6,7 Prozent abgeschmolzen. 2001, d.h. nach drei Jahren rot-grüner Regierung, erreichte der Anteil einen bisherigen historischen Tiefststand von nur noch 1,8 Prozent, weil bei der Körperschaftssteuer sogar 425,6 Mill. Euro zurückgezahlt wurden. Bis 2003 stieg der Anteil dann wieder leicht auf 3,2 Prozent.“¹³⁹²

Bei den direkten Steuern hätte sich eigentlich die Progression im Sinne der sozialen Gerechtigkeit auswirken müssen, was aber immer weniger geschah. Stefan Sell hat die Beschäftigungs- und Verteilungseffekte einer Steuerfinanzierung von „versicherungs frem-

1390 Vgl. Ursula Engelen-Kefer u.a., Minderheitengutachten zu den Vorschlägen der Rürup-Kommission, a.a.O., S. 25

1391 Horst Afheldt, *Wirtschaft, die arm macht. Vom Sozialstaat zur gespaltenen Gesellschaft*, München 2003, S. 38 (Hervorh. im Original)

1392 Dieter Eißel, *Steuergerechtigkeit oder der Marsch in den Lohnsteuerstaat*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 2/2004, S. 71

den“ Leistungen in der Sozialversicherung untersucht und ist zu dem folgenden Resultat gelangt: „Die Erhöhung der Einkommensteuer wäre für die Arbeitgeber vorteilhafter als für die Arbeitnehmer. Da drei Viertel des Einkommensteueraufkommens auf die Lohnsteuer entfallen, würde die bisherige Halbierung der Beitragsbelastung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu einer Einviertel/Dreiviertel-Verteilung.“¹³⁹³ Bei dieser Rechnung war noch gar nicht berücksichtigt, dass sich Spitzenverdiener und Kapitaleigentümer ihrer Besteuerung nach wie vor häufig durch eine Minderung der Bemessungsgrundlage (Abschreibungsmodelle) entziehen.

Dem sozialdemokratischen Bundestagsabgeordneten und „Netzwerker“ Hans-Peter Bartels schwebte ein „kompletter Systemwechsel von einem beitragsfinanzierten Versicherungssystem hin zu einem steuerfinanzierten gesetzlichen Leistungssystem der sozialen Sicherheit“ vor.¹³⁹⁴ Er warb daher für die Senkung der „Lohnnebenkosten“ durch eine schrittweise Erhöhung der Mehrwertsteuer. Auf diese Weise glaubte Bartels, die Folgen der von ihm wie vielen anderen Meinungsführer(inne)n befürchteten „schleichenden demographischen Katastrophe“ eindämmen zu können. Von einer solchen Verlagerung auf indirekte bzw. Verbrauchssteuern würden primär Unternehmer und Händler profitieren, welche sie auf ihre Kund(inn)en abwälzen könnten, während besonders nicht (mehr) Erwerbstätige und Großfamilien zusätzlich belastet würden.

Eine fundierte Position in der aktuellen Reformdiskussion kann nur beziehen, wer erkennt, dass die ursprünglich paritätische Finanzierung der Sozialversicherung bereits seit längerer Zeit untergraben wird und durch eine Umstellung auf Steuermittel noch mehr zulasten der Arbeitnehmer/innen verschoben würde. Stattdessen übernahmen selbst prominente Gewerkschafter/innen die neoliberale Argumentation, wonach der „Standort D“ unter „zu hohen Lohnnebenkosten“ leidet und die Sozialversicherungsbeiträge deshalb auf die Gesamtheit der Steuerzahler/innen überwältzt werden müssen, ignorierten aber nicht nur die extrem starke Stellung der deutschen Volkswirtschaft, die trotz Dollarschwäche jahrelang riesige Exportüberschüsse erzielt hat, sondern auch die negativen Verteilungswirkungen einer Finanzierung der sozialen Sicherung aus Steuermitteln. Hauptleidtragende einer solchen „Reform“ wären Millionen Arbeitnehmerhaushalte und Mehrkinderfamilien, und zwar selbst dann, wenn keine Massensteuern wie die Mehrwert-, die Tabak- oder die Mineralölsteuer erhöht würden, um die dafür nötigen hohen Beträge aufzubringen.

Schon seit geraumer Zeit beklagen nicht nur Neoliberale die „Lohnarbeitszentriertheit“ des deutschen Sozialversicherungsstaates, welche ihn im Vergleich zu anderen, stärker aus Steuern finanzierten Modellen besonders konjunkturabhängig und krisenanfällig mache.¹³⁹⁵ Aus dieser Feststellung wird vorschnell der Schluss gezogen, man müsse zu einer Basissicherung übergehen, die aber vermutlich nur noch eine Minimalversorgung gewährleisten würde. Hier gilt, was Thomas Olk und Barbara Riedmüller zu dem besagten Strukturproblem und der bisherigen Organisationsform des Sozialstaates schreiben: „Das bestehende

1393 Stefan Sell, Beschäftigungs- und Verteilungseffekte einer Steuerfinanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen in der Sozialversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform 7/1997, S. 539

1394 Siehe Hans-Peter Bartels, Steuern statt Beiträge. Vorschläge zur Finanzierung und Reform der Sozialsysteme, in: FR v. 28.4.2003

1395 Vgl. Georg Vobruba (Hrsg.), Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung, Frankfurt am Main 1990

soziale Sicherungssystem ist (...) keineswegs deshalb lohnarbeitszentriert, weil es sozialversicherungsformig organisiert ist.¹³⁹⁶

Nach herrschender Meinung sind die „gesetzlichen Lohnnebenkosten“, d.h. vor allem die tendenziell steigenden Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich. Deshalb soll der „Faktor Arbeit“ – in Wahrheit: der „Arbeitgeber“ bzw. das Kapital – entlastet und ein größerer Teil der sozialen Sicherung aus Haushaltsmitteln finanziert werden.¹³⁹⁷ Horst Siebert, seinerzeit Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, drückte es so aus: „Die Beiträge wirken wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit und schwächen die Nachfrage nach Arbeitskräften.“¹³⁹⁸ Dieses neoliberale Dogma vertraten fast alle Sozialreformer bzw. Modernisierer, beispielsweise Wolfgang Merkel, der wiederholt behauptete: „Langfristig muss die Sozialversicherungskomponente im deutschen Sozialstaat abgeschwächt werden. Dies soll jedoch nicht einseitig zugunsten von Privatversicherungen, sondern über eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme unter Einbeziehung der Kapitaleinkünfte und indirekter Verbrauchssteuern ermöglicht werden.“¹³⁹⁹

Dass die staatlichen Steuereinnahmen kaum weniger konjunkturabhängig sind und sich ebenso zyklisch verhalten wie die Sozialversicherungsbeiträge, wird meist ignoriert. Deshalb dominiert selbst in der sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Diskussion über alternative Reformen des Wohlfahrtsstaates die Position, durch eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung könne man zahlreiche Arbeitsplätze schaffen bzw. sichern und die Erwerbslosigkeit spürbar verringern. Winfried Schmähl beispielsweise rechnete vor, dass sich durch eine aufgabenadäquate Finanzierung der sozialen Sicherung mindestens acht Beitragspunkte sparen ließen, wodurch die „Lohnnebenkosten“ deutlich sinken würden. Nötig wären seiner Meinung nach die Identifizierung sog. versicherungsfremder Leistungen, deren Quantifizierung und Umfinanzierung. „Generell sollten als allgemeine Staatsaufgaben anzusehende Umverteilungsmaßnahmen, die über einen Sozialversicherungsträger abgewickelt werden, aufgabenadäquat aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden.“¹⁴⁰⁰ Schmähl denkt dabei an die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der BA, die Familienleistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung und die Hinterbliebenenversorgung in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Unter „versicherungsfremden Leistungen“ verstehen fast alle Diskussionsteilnehmer/innen etwas anderes: „Während die einen das Äquivalenzprinzip betonen und daher alle beitragsfernen Versicherungsleistungen einbeziehen (z.B. die Familienmitversicherung in der Krankenversicherung), betonen andere das Umlageprinzip und definieren als versicherungsfremd allenfalls externe Leistungen, bei denen zwar (gesetzliche) Ansprüche bestehen, aber keine Beiträge gezahlt worden sind.“¹⁴⁰¹ Dazu gehören laut Ralf Sitte beispielsweise Kriegsfolgelasten, Ersatzzeiten im Rentenrecht, Fremdreten und Auffüllbeträge bzw. Sozi-

1396 Thomas Olk/Barbara Riedmüller, Grenzen des Sozialversicherungsstaates oder grenzenloser Sozialversicherungsstaat?, a.a.O., S. 22

1397 Vgl. z.B. Fritz W. Scharpf, Der globale Sozialstaat. Umfangreiche Sicherungssysteme schaden nicht der Wettbewerbsfähigkeit – vorausgesetzt, sie werden überwiegend steuerfinanziert, in: Die Zeit v. 8.6.2000

1398 Horst Siebert, Wie Deutschland aus der Krise kommt, in: FAZ v. 3.12.2002

1399 Wolfgang Merkel, Arbeitsmarkt, Beschäftigungspolitik und soziale Gerechtigkeit, in: Siegfried Frech/Josef Schmid (Hrsg.), Der Sozialstaat, a.a.O., S. 72

1400 Winfried Schmähl, Weniger „Lohnnebenkosten“ durch: Aufgabenadäquate Finanzierung der sozialen Sicherung. Mindestens acht Beitragspunkte ließen sich sparen, in: Soziale Sicherheit 4/2003, S. 111

1401 Ralf Sitte, Alternative Finanzierung der sozialen Sicherung. Reformkonzepte im Überblick, in: Soziale Sicherheit 4/1998, S. 135

alzuschläge für Renten in Ostdeutschland, hingegen nicht: Anrechnungszeiten, Renten nach Mindesteinkommen und Leistungen im Zusammenhang mit der Kindererziehung.

Claus Offe plädierte gleichfalls für „ein auf Steuer- statt auf Beitragsfinanzierung beruhendes System der sozialen Sicherung“, das angeblich „unempfindlich“ gegenüber dem Beschäftigungsstand wäre: „An die Stelle des Arbeitnehmers, seiner Beiträge und seiner durch Erwerbstätigkeit wohlverworbenen Ansprüche würde dann der Bürger, seine Steuerpflicht und seine Sicherung *als* Bürger und nach dem Maßstab armutsvermeidender und grundsichernder sozialer Bürgerrechte treten. Nicht nur das Arbeitseinkommen von Arbeitnehmern, sondern sämtliche Einkommensarten sämtlicher Steuerzahler stünden dann für die Finanzierung sozialer Sicherheit zur Verfügung (wenn auch dem Finanzminister nicht zwangsläufig zu anderweitiger Disposition).“¹⁴⁰²

Gegen eine Zurückdrängung der Beitrags- und einen Ausbau der Steuerfinanzierung des sozialen Sicherungssystems sprechen im Wesentlichen vier Gründe:

1. Für die Betroffenen ist die Inanspruchnahme von *Versicherungsleistungen* erheblich weniger diskriminierend als die Abhängigkeit von *staatlicher* Hilfe, deren Inanspruchnahme ihnen noch mehr Missbrauchsvorwürfe eintragen würde, weil ihr keine „Gegenleistung“ in Form eigener Beitragsleistungen entspricht.
2. Da steuerfinanzierte – im Unterschied zu beitragsfinanzierten – Sozialausgaben den staatlichen Haushaltsrestriktionen unterliegen, fallen sie eher den Sparzwängen der öffentlichen Hand zum Opfer; außerdem ist ihre Höhe von wechselnden Parlamentsmehrheiten und Wahlergebnissen abhängig. Wie sollen die ständig sinkenden Steuereinnahmen des Staates zur Finanzierungsbasis eines funktionsfähigen Systems der sozialen Sicherung werden? Die meisten Parteien schließen eine weitere Senkung von Steuern zumindest nicht aus.
3. Man muss sich nur die Struktur der Steuereinnahmen ansehen, um zu erkennen, dass Unternehmer und Kapitaleigentümer im „Lohnsteuerstaat“ Deutschland kaum noch zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen. Die steuerliche Schiefelage würde zu einer einseitigen Finanzierung der Sozialleistungen durch Arbeitnehmer/innen führen, wohingegen die (bisher erst ansatzweise durchbrochene) Beitragsparität der Sozialversicherung für eine angemessene(re) Beteiligung der Arbeitgeberseite an den Kosten sorgt.
4. Gegenwärtig wird die Steuerpolitik im Wesentlichen von zwei Trends bestimmt: Einerseits findet unter dem Vorwand der Globalisierung bzw. der Notwendigkeit, durch Senkung der Einkommen- und Gewinnsteuern (potenzielle) Kapitalanleger zu ködern und den „Standort D“ zu sichern, eine Verlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern statt. Andererseits neigt die öffentliche Meinung, flankiert von einem Wandel des Gerechtigkeitsverständnisses im neoliberalen Sinne, viel stärker als früher zur Nivellierung der Steuersätze. Statt progressiver Einkommensteuern präferiert man Stufensteuersätze, die sich nach US-Vorbild der Einheitssteuer immer mehr annähern. Unter diesen Voraussetzungen wäre es naiv anzunehmen, im Kopfprämienmodell könne ein sozialer Ausgleich aus Steuermitteln erfolgen. Vielmehr sinkt das Steueraufkommen tendenziell, zumal sich die Parteien der Bundesrepublik – genauso wie die Nationalstaaten – in einem andauernden Steuersenkungswettlauf befinden.

1402 Claus Offe, *Perspektivloses Zappeln*, a.a.O., S. 814 (Hervorh. im Original)

Unterschiede bei der Finanzierung sozialer Sicherung sind keineswegs bloß „technischer“, sondern grundlegender Natur, wie Bruno Palier im Rahmen seines international und historisch ausgerichteten Vergleichs unterschiedlicher Systeme bestätigte: „Während Steuern dem Staat zukommen, werden Sozialbeiträge als eine ‚andere Lohnart‘ verstanden, die der Versicherte zurückbekommt, wenn er krank, arbeitslos oder alt ist. Während Ronald Reagan, Margaret Thatcher oder John Major die hohe Steuerlast und die übermäßigen Kosten bei den Sozialleistungen anprangern konnten, weil sie nur denjenigen zugute kamen, die nichts arbeiteten, war es für die Politiker Mitteleuropas viel schwieriger, Einschnitte bei den hohen Sozialleistungen zu fordern, da sich die arbeitende Bevölkerung durch die Sozialbeiträge Rechte darauf erworben hat.“¹⁴⁰³

Aufgrund der Selbstverwaltung von Sozialversicherungssystemen wäre die Verlässlichkeit einer über Beiträge finanzierten Zukunftsvorsorge eher größer als bei einer steuerfinanzierten: „Internationale Vergleiche zeigen, daß man sich auf den Finanzminister nicht verlassen kann, wenn es um die soziale Sicherung geht. Parafiskalische Systeme sind zwar in guten Zeiten oft weniger generös als steuerfinanzierte Leistungen; auf der anderen Seite können diese Leistungen aber auch nicht vom Finanzminister schnell gekürzt werden.“¹⁴⁰⁴ Verglichen mit der herkömmlichen Beitragsfinanzierung, die ausschließlich jene Bevölkerungsgruppen trifft, die einer Sozialversicherung angehören, könnte die Steuerfinanzierung zwar theoretisch gerechter sein: „Deren Verteilungswirkungen hängen aber sehr stark davon ab, ob man die notwendigen Mittel durch direkte oder indirekte Steuern aufbringt.“¹⁴⁰⁵ Die skizzierten Einwände gegenüber einer Finanzierung der sozialen Sicherung mittels (indirekter) Steuern gelten übrigens auch und gerade für sog. Ökosteuern, bei denen nicht das Steueraufkommen, sondern die Lenkungswirkung im Vordergrund steht: „Wenn diese Steuern sinken, weil die Umwelt geschont wird, sinkt ihr Aufkommen. Wenn dann Leistungen der sozialen Sicherung direkt an die Ökosteuern gekoppelt sind, ist die Gefahr eines ‚Sozialabbaues‘ groß!“¹⁴⁰⁶

Das seit Bismarck für den deutschen Sozialstaat konstitutive *Versicherungsprinzip* ist nicht antiquiert, vielmehr gerade im viel beschworenen „Zeitalter der Globalisierung“ ausgesprochen zeitgemäß. Es hat sich keineswegs erschöpft, sondern bietet ganz im Gegenteil gute Anschlussmöglichkeiten für seine Universalisierung und die Erweiterung der noch immer berufsständischen Sozial- zu einer Bürger- bzw. Volksversicherung. Diether Döring vermutet denn auch völlig zu Recht, „daß die Ausrichtung der deutschen Sozialversicherung auf das Versicherungsprinzip, also gewissermaßen das ‚Leistungs-/Gegenleistungsprinzip‘, vom Wertewandel her ‚im Trend‘ liegt und auf lange Sicht noch stärker akzeptiert werden dürfte, als dies schon gegenwärtig der Fall ist.“¹⁴⁰⁷

1403 Bruno Palier, Der Sozialversicherungsstaat in Nöten. Herausforderungen und Reformansätze im Vergleich, in: Wolfgang Neumann (Hrsg.), Welche Zukunft für den Sozialstaat?, a.a.O., S. 42

1404 Gert Wagner, Perspektiven der sozialen Sicherung, a.a.O., S. 51

1405 Ebd., S. 50

1406 Ebd., S. 52

1407 Siehe Diether Döring, Sozialstaat in unübersichtlichem Gelände, a.a.O., S. 25

9.5 Abkopplung der sozialen Sicherung von der Erwerbsarbeit durch eine Wertschöpfungsabgabe

Am 15. September 2003 unterbreitete der bündnisgrüne Parteirat unter dem Titel „Bürgerversicherung – Eine für Alle“ einen Diskussionsvorschlag zur Reform des Gesundheitswesens. Noch während der laufenden Legislaturperiode sollte nach seiner Ansicht die Grundlage für einen Systemwechsel gelegt werden, wobei die Bündnisgrünen an der Beitragsbemessungsgrenze festhielten. Als entscheidend betrachteten sie wegen des demografischen Wandels (zu einer insgesamt älteren Gesellschaft) „die dauerhafte Stabilisierung und Senkung der Lohnnebenkosten auch im Gesundheitssystem. (...) Deshalb diskutieren wir den Vorschlag, ob eine prozentuale Deckelung des Arbeitgeberbeitrags in das Modell der Bürgerversicherung aufgenommen werden soll.“¹⁴⁰⁸

Außenminister Joschka Fischer hatte diese Modifikation des Konzepts einer Bürgerversicherung ins Gespräch gebracht, um es für die Unternehmer und ihre mächtigen Verbände leichter annehmbar zu machen. Mit dem Bundestagsabgeordneten und ehemaligen Gesundheitsminister Horst Seehofer sprach sich auch ein prominenter CSU-Politiker unter der Voraussetzung für die Bürgerversicherung aus, dass man den Arbeitgeberbeitrag einfriere. Nach einer Diskussion, in der Angela Merkel, Vorsitzende der Schwesterpartei CDU, die Bürgerversicherung zum „Albtraum“ erklärt und das Kopfprämienmodell der Herzog-Kommission verteidigt hatte, schwenkte Seehofer im November 2003 vorübergehend wieder auf den Kurs der Unionsmehrheit ein. Schließlich einigten sich CDU und CSU auf das „Solidarische Gesundheitsprämien-Modell“, welches Seehofer später veranlasste, seine Ämter in der gemeinsamen Bundestagsfraktion niederzulegen. Dirk Ruiss und Uwe Thiemann resümierten damals: „Das Ergebnis des Kompromisses ist ausgesprochen ernüchternd und verstärkt den Eindruck, dass vor allem eine Lösung gefunden werden musste, die keine der beiden Parteien als Verliererin im internen politischen Machtkampf erscheinen lässt. Insgesamt wirken die Eckpunkte des Gesamtkonzepts nicht stringent aufeinander abgestimmt, gibt es zahlreiche Inkonsistenzen, ist die finanzielle Belastbarkeit anzuzweifeln und ergeben sich in rechtlicher Hinsicht schwerwiegende Probleme.“¹⁴⁰⁹

Wenn man die Unternehmen (partiell) aus der sozialen Verantwortung für ihre Beschäftigten entließe, könnte von einer Versicherung aller Bürger/innen, die entsprechend ihrer jeweiligen Leistungskraft daran finanziell beteiligt werden, im Grunde keine Rede mehr sein. Mit der Beitragsparität, die bei der Sozialen Pflegeversicherung (Wegfall eines gesetzlichen Feiertages bzw. weitgehende Freistellung der Arbeitgeber von der Beitragspflicht in Sachsen), der Gesetzlichen Rentenversicherung (Teilprivatisierung der Altersvorsorge durch Einführung der kapitalgedeckten „Riester-Rente“) sowie der Gesetzlichen Krankenversicherung (Finanzierung des Zahnersatzes und des Krankengeldes über einen Sonderbeitrag der Versicherten) bereits durchbrochen ist, bliebe das Solidarprinzip, wie man es bislang kannte, endgültig auf der Strecke. Daher sind Varianten einer „arbeitgeberfreundlichen“ Bürgerversicherung mit deren Kernidee unvereinbar.

Gegen Ende der 1970er-/Anfang der 1980er-Jahre wurde viel weniger als heute über Möglichkeiten zur Entlastung der Arbeitgeber, dafür jedoch über alternative Erhebungsme-

1408 Bürgerversicherung – Eine für Alle. Grüner Diskussionsvorschlag zur Reform des Gesundheitswesens, in: Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.), Bürgerversicherung, a.a.O., S. 22

1409 Dirk Ruiss/Uwe Thiemann, Das GKV-Reformmodell der Unionsparteien – Kompromiss auf schwankendem Boden, in: Die Krankenversicherung 12/2004, S. 315

thoden im Hinblick auf deren Beiträge zur Sozialversicherung diskutiert. Seinerzeit schlugen sozialdemokratische Politiker/innen, Gewerkschafter/innen und dem DGB nahestehende Wissenschaftler/innen vor, nicht mehr (nur) die Bruttolohn- und -gehaltssumme, sondern (auch) die Bruttowertschöpfung eines Unternehmens als Grundlage zu wählen, weil die heute noch gültige Regelung negative Auswirkungen bezüglich des Beschäftigungsstandes und der gesellschaftlichen Verteilungsrelationen habe: „Die gegenwärtige Bemessung der Arbeitgeberbeiträge nach den Lohnkosten bevorzugt kapitalintensive Unternehmen und benachteiligt personalintensive. Während die Arbeitnehmer proportional zu ihrer ökonomischen Leistungskraft an der Finanzierung der Sozialversicherung beteiligt werden (jedenfalls bis zur Beitragsbemessungsgrenze), ist dies beim Unternehmenssektor nicht der Fall, denn die Unterschiede in der ökonomischen Leistungskraft werden in den unterschiedlich hohen Lohnsummen nicht angemessen widerspiegelt.“¹⁴¹⁰

Zusammen mit anderen Fachleuten hielt es damals auch Bert Rürup für richtig, die Sozialversicherung durch Erhebung der Wertschöpfungsabgabe auf eine breitere finanzielle Basis zu stellen und gleichzeitig ihren Einnahmenfluss zu verstetigen: „Bruttowertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge weisen, bedingt durch die Breite ihres Zugriffs, die größte Resistenz gegen Erosionen des finanziellen Fundamentes der Sozialversicherung gegenüber technologisch, arbeitsorganisatorisch und demographisch bedingten Risiken auf.“¹⁴¹¹ Durch den oft als „Maschinensteuer“ bezeichneten Wertschöpfungsbeitrag sollte eine ausgewogenere Belastung der Unternehmen erreicht und ein positiver Beschäftigungseffekt erzielt werden. Wolf D. Klatt, der die Forderung nach einer Besteuerung von Maschinen bis in den Vormärz zurückverfolgte, gelangte zu dem Schluss, dass ihr eigentlicher Zweck seit 1848 darin bestanden habe, das Missverhältnis zwischen Kapital und Arbeit etwas „gleicher“ zu gestalten.¹⁴¹²

Wolfgang Engler irrt, wenn er glaubt, die „Maschinensteuer“ mit dem (auch von neo-liberalen Autoren in die Debatte geworfenen) Argument desavouieren zu können, dass sie das Wirtschaftswachstum hemme: „Auf diesem Wege würden die produktivsten Unternehmen bestraft, der wirtschaftliche Fortschritt am Nerv getroffen und der künftige Umverteilungsspielraum eingeengt.“¹⁴¹³ Dietmar Flörke widerspricht der Verteufelung eines Bruttowertschöpfungsbeitrages (BWB), der seiner Meinung nach sowohl eine Option ist, um die Finanzierung der Sozialversicherung dem Wandel im Wirtschafts- und Arbeitsleben anzupassen, als auch den Schlüssel für eine gerechtere Verteilung der Beitragslasten auf der Arbeitgeberseite darstellt. Ein beschäftigungspolitisches Argument sollte man nicht außer Betracht lassen: „Mit einem BWB wird bei den Unternehmen der Anreiz gemindert, durch Arbeitsplatzabbau Kosten einzusparen.“¹⁴¹⁴

Während das Berliner Grundsatzprogramm der SPD vom 20. Dezember 1989 und ihr Wahlprogramm zur nächsten Bundestagswahl am 2. Dezember 1990 den Wertschöpfungsbeitrag noch als wirtschafts- und sozialpolitisches Instrument enthielten, verschwand er danach aus sämtlichen Parteidokumenten. Hierin sah Antonia Gohr ein Indiz dafür, dass

1410 Herbert Ehrenberg/Anke Fuchs, Sozialstaat und Freiheit, a.a.O., S. 385

1411 Bert Rürup, Wertschöpfungsbeiträge: eine Antwort auf die langfristigen Risiken der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Rolf G. Heinze/Bodo Hombach/Henning Scherf (Hrsg.), Sozialstaat 2000, a.a.O., S. 233

1412 Vgl. Wolf D. Klatt, Vom Maschinensturm zur Maschinensteuer. Historisch-experimentelle Überlegungen zum Ursprung des Wertschöpfungsbeitrags, in: ebd., S. 206

1413 Wolfgang Engler, Bürger, ohne Arbeit, a.a.O., S. 143

1414 Dietmar Flörke, Bruttowertschöpfungsbeitrag in der GKV: realistisches Zukunftsmodell oder verstaubtes Schreckgespenst?, in: Die Krankenversicherung 6/2000, S. 163

sich die SPD von der Idee einer Umverteilung von oben nach unten verabschiedete: „Hatte sie noch bis zu Beginn der 1990er Jahre für die Einführung eines Wertschöpfungsbeitrags plädiert, um Kapitaleinkommen zur Finanzierung der Sozialversicherung stärker heranzuziehen, so gehört diese Forderung seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr zum Forderungskatalog der Sozialdemokraten.“¹⁴¹⁵ Obwohl man davon keine Wunderdinge erwarten darf, hätte es der Wertschöpfungsbeitrag verdient, in der politischen und Fachöffentlichkeit wieder mehr Aufmerksamkeit zu finden. Ziel einer Reform kann nämlich nicht die Senkung der (gesetzlichen) „Lohnnebenkosten“ durch Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung, sondern muss deren Abkopplung von den unter Druck geratenen Löhnen sein, wofür sich der Wertschöpfungsbeitrag geradezu anbietet. Vor allem unter verteilungs- und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten gibt es keinen besseren Finanzierungsmodus. „Denn eine wertschöpfungs-basierte Abführung der Arbeitgeberbeiträge würde zu einer Entlastung arbeitsintensiver Produktionen führen, während gleichzeitig kapitalintensive Produktionen nicht auch noch für die Vernichtung von Arbeitsplätzen durch Senkung der Sozialabgaben belohnt würden.“¹⁴¹⁶

Auf dem Bochumer SPD-Parteitag im November 2003 bestätigten die Delegierten noch einmal den Kurs der rot-grünen Regierungskoalition unter Gerhard Schröder. Gleichzeitig wiesen sie die von der CDU vorgeschlagene einkommensunabhängige Kopfrämie als „unsolidarisch“ zurück und befürworteten die stufenweise Umwandlung des bestehenden Krankenversicherungssystems in eine Bürgerversicherung: „Am Nebeneinander von gesetzlichen Kassen und privaten Krankenversicherungen halten wir dabei fest, weil wir den Wettbewerb wollen.“¹⁴¹⁷ Klaus Jacobs und Sabine Schulze zeigten jedoch, dass auf eine solche Systemtrennung verzichtet werden muss: „Denn ein funktionaler Wettbewerb um Qualität, Wirtschaftlichkeit und Präferenzorientierung der Versorgung bedarf einheitlicher Wettbewerbsbedingungen (in Bezug auf die Solidarkomponenten der Beitragskalkulation, das Finanzierungsverfahren der Versicherer und die verfügbaren Wettbewerbsparameter) für alle am gemeinsamen Versicherungsmarkt um alle Bürger als Versicherte und Patienten konkurrierenden Versicherer.“¹⁴¹⁸

Kritisch bewertete der Bochumer SPD-Parteitag die bereits genannten Überlegungen des bündnisgrünen Koalitionspartners: „Das in diesem Zusammenhang geforderte Einfrieren der Arbeitgeberbeiträge halten wir für falsch.“¹⁴¹⁹ Obwohl die Einführung der Bürgerversicherung „vielschichtige Fragen ökonomischer und rechtlicher Art“ aufwerfe und man vorher „sozialrechtliche, wettbewerbsrechtliche, kartellrechtliche und verfassungsrechtliche Probleme“ zu lösen habe, votierte der Parteitag für dieses Modell einer GKV-Reform: „Geprüft werden muss, wie neben dem Erwerbseinkommen andere Einkommensarten bei der Finanzierung der Krankenversicherung berücksichtigt werden können. Durch die Anpas-

1415 Antonia Gohr, Auf dem „dritten Weg“ in den „aktivierenden Sozialstaat“?, a.a.O., S. 44

1416 Volker Offermann, Regressive Modernisierung und Herausforderungen der Verteilungspolitik, in: Frank Schulz-Nieswandt/Gisela Schewe (Hrsg.), Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden, a.a.O., S. 190

1417 SPD-Parteitag Bochum, 17. Bis 19. November 2003, Beschlussübersicht Nr. 35. A 1: Unser Weg in die Zukunft, S. 34 (hektografiert)

1418 Klaus Jacobs/Sabine Schulze, Bürgerversicherung in wettbewerblicher Sicht, in: Ursula Engelen-Kefer (Hrsg.), Reformoption Bürgerversicherung, a.a.O., S. 106

1419 SPD-Parteitag Bochum, 17. Bis 19. November 2003, Beschlussübersicht Nr. 35. A 1: Unser Weg in die Zukunft, a.a.O., S. 35

sung der Beitragsbemessungsgrenzen ist sicherzustellen, dass die Einbeziehung von Mieten und Zinsen die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen zusätzlich nicht belastet.¹⁴²⁰

Eine von der ehemaligen Juso-Bundesvorsitzenden und heutigen Generalsekretärin Andrea Nahles geleitete Projektgruppe des SPD-Vorstandes hatte die Aufgabe, den Bochumer Parteitagbeschluss zu konkretisieren und ein sozialdemokratisches Modell der Bürgerversicherung zu entwickeln. Am 26. August 2004 legte die Projektgruppe ihren Bericht mit Eckpunkten vor, die Vorstand und Parteirat der SPD am 29. bzw. 30. August 2004 billigten. Man entschied sich für ein Konzept, das die Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze, die freie Wahl zwischen gesetzlichen und privaten Krankenkassen sowie der Wettbewerb mit einem gemeinsamen Risikostrukturausgleich kennzeichnen. Angesichts der Tatsache, dass gesetzliche und Privatkassen nach unterschiedlichen Logiken funktionieren (Solidarität der Versichertengemeinschaft vs. Gewinnstreben der Assekuranz), erscheint die Vorstellung einer gleichberechtigten Koexistenz beider Kassenarten allerdings illusorisch.

Hinsichtlich der Finanzierung legten sich die Sozialdemokraten noch nicht endgültig fest, stellten vielmehr zwei Varianten zur Diskussion: Der erste Umsetzungsvorschlag, als „2-Säulen-Beitragsverfahren“ bezeichnet, zöge Kapitaleinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze unter Berücksichtigung des 2009 durch den Sparer-Pauschbetrag in Höhe von 801 EUR ersetzten Sparerfreibetrages auf der Grundlage von Daten der zuständigen Finanzämter mit heran. Freibeträge für Kleinsparer/innen machen Sinn, die damals von DGB-Seite unterstützte Idee, Miet- und Pächterlöse von der Beitragserhebung auszunehmen, widerspricht aber dem Prinzip, alle Einkunftsarten zu berücksichtigen. Hans-Hermann Hartwich kritisierte, dass diese Version der Bürgerversicherung die sozialdemokratische Wählerklientel begünstige und damit ihren eigenen Gleichbehandlungsgrundsatz verletze: „Es werden nicht alle Einkunftsarten in gleichem Maße herangezogen, auch nicht alle Bürger gleichmäßig nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Denn Mieten und Einkünfte aus Verpachtung bleiben ausgeklammert und bei den Kapitaleinkommen werden noch die Freibeträge berücksichtigt.“¹⁴²¹

Karl Lauterbach, das wohl bekannteste Mitglied der Nahles-Kommission, verteidigte diesen Vorschlag mit folgender Begründung: „In dem Modell der Bürgerversicherung, welches 2 Säulen der Beitragsbemessungsgrenze vorsieht, ist eine Entlastung aller Unternehmen, unabhängig von der Lohnhöhe, gegeben. Besonders entlastet werden Bezieher niedriger Einkommen und entsprechende Wirtschaftsbereiche, die personalintensiv sind. Damit werden also der Gesundheitsbereich (Pflegepersonal), das Handwerk, die Bauindustrie und personenbezogene Dienstleistungen entlastet. Wie parteiübergreifend immer wieder gefordert, wird so indirekt auch der Abstand zwischen Niedriglöhnen und Sozialleistungen vergrößert. Es werden damit Anreize gesetzt für eine Arbeitsaufnahme im Niedriglohnsektor sowie zur Einstellung von neuen Arbeitskräften.“¹⁴²²

Die zweite Variante, „Kapital-Steuer-Modell“ genannt, ergänzte die einkommensabhängigen Beiträge durch eine Abgeltungssteuer in Höhe von 7 Prozent auf sämtliche Kapitaleinkommen. „Eine vernünftige Mischung aus Beiträgen und pauschalen Steuern gewähr-

1420 Ebd.

1421 Hans-Hermann Hartwich, Bürgerversicherung oder Gesundheitsprämie? – Die „Modelle“ einer zukünftigen gesetzlichen Krankenversicherung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 4/2004, S. 473

1422 Karl W. Lauterbach u.a., Bürgerversicherung und Gesundheit, in: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.), Das Prinzip Bürgerversicherung, a.a.O., S. 75

leistet Stabilität und Demographiefestigkeit.¹⁴²³ Die paritätische Finanzierung der Beiträge aus abhängiger Beschäftigung bliebe erhalten, wodurch auch die Arbeitgeber und ihre Verbände weiterhin ein unmittelbares Interesse an der Wirtschaftlichkeit des Gesundheitssystems hätten.

Auf ihrer 23. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz, die am 2./3. Oktober 2004 in Kiel stattfand, folgte eine Mehrheit von Bündnis 90/Die Grünen dem Vorstand und beschloss fünf Eckpunkte zur Bürgerversicherung. Danach sollte unter Wahrung der bestehenden Vertragsverhältnisse sukzessiv ein Konzept verwirklicht werden, das zwar die Versicherungspflichtgrenze in der GKV aufhebt, aber „keine Einheitsversicherung“ schafft: Bürgerinnen und Bürger sollten zwischen den gesetzlichen und den privaten Kassen, die man einem Kontrahierungszwang unterwerfen wollte, frei wählen können. Beiträge würden sich nach der Leistungsfähigkeit des Versicherten richten, wobei alle Einkunftsarten nach Daten der Finanzämter zu berücksichtigen wären. „Auf Kapitalerträge wird ein Freibetrag in Höhe des Sparerfreibetrags eingeräumt. Auch wenn Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung insgesamt statistisch die Bemessungsgrundlage nicht wesentlich erweitern würden, sollen auch solche Einkünfte herangezogen werden, weil dadurch die Gerechtigkeit in der Verteilung der Beitragsbelastung größer wird.“¹⁴²⁴

Offen blieb sowohl, ob alle Einkunftsarten in einer gemeinsamen „Säule“ verbeitragt oder ob zwei „Säulen“ (für Einkünfte aus abhängiger Arbeit sowie andere Einkunftsarten) eingeführt werden sollten, wie auch die künftige Höhe der Beitragsbemessungsgrenze. Darüber wurde in Kiel kontrovers diskutiert, die Entscheidung jedoch nur insoweit präjudiziert, als man bei der Festsetzung dieser Grenzlinie berücksichtigen wollte, dass die Lohnnebenkosten nicht steigen dürften. Wenn die Beitragsbemessungsgrenze nicht erhöht und der Arbeitgeberbeitrag gedeckelt, also im Unterschied zu den Beiträgen der Versicherten nicht mehr erhöht würde, verlöre die Bürgerversicherung jede sozialpolitische Brisanz. Man beeinträchtigte die Verdienstmöglichkeiten der Ärzte und die Gewinne der privaten Versicherer, blieb aber dem neoliberalen Lehrsatz treu, dass die „gesetzlichen Lohnnebenkosten“ sinken und die Arbeitgeber entlastet werden müssten, damit wieder mehr Arbeitsplätze entstehen.

Bei der anschließenden Bundestagswahl war die Bürgerversicherung ein richtiger Wahlkampfslager der SPD, obwohl oder gerade weil sie als Projekt der *Parteilinken* galt und es allen Sozialdemokrat(inn)en erlaubte, sich wieder als Hüter/innen eines fortschrittlichen Sozialstaatsmodells zu fühlen. Wie inhaltliche Wählerbefragungen, auf die Wolfgang Schroeder hinweist, damals bestätigten, hat die Propagierung der Bürgerversicherung entscheidend zur Profilierung der SPD und dazu beigetragen, dass die Partei bei der Bundestagswahl am 18. September 2005 keinen allzu tiefen Sturz in der Wählergunst erlitt: „Nicht zuletzt deshalb, weil das Konzept als originär sozialdemokratische Idee gegen die Privatisierungsrhetorik der CDU eingesetzt wurde, konnte die SPD ihre Stammwähler besser mobilisieren als zunächst befürchtet.“¹⁴²⁵

1423 SPD-Projektgruppe, Modell einer solidarischen Bürgerversicherung. Bericht der Projektgruppe Bürgerversicherung des SPD-Parteivorstandes, Berlin, 26. August 2004, S. 11

1424 Bündnis 90/Die Grünen, Leistungsfähig – solidarisch – modern. Die grüne Bürgerversicherung. Beschluss der 23. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz. 2./3. Oktober 2004, Kiel (http://w.w.w.gruene-partei.de/cms/gruene_work/dok/41/41622; 4.11.2004)

1425 Wolfgang Schroeder, Die SPD und die Gesundheitsreform 2007: Vom Gesundheitsfonds zur Bürgerversicherung?, a.a.O., S. 81

Während ihrer Beteiligung an der Großen Koalition (2005 bis 2009) entwickelte die SPD das Konzept der Bürgerversicherung nicht weiter, vertrat es jedoch auch nicht offensiv nach außen. Zur selben Zeit konstituierte sich – meist in demonstrativer Abgrenzung gegenüber der sozialdemokratischen Politik – die LINKE. Auch sie befürwortet das Modell einer solidarischen Bürgerversicherung, in der Angehörige sämtlicher Bevölkerungs- bzw. Berufsgruppen gleichermaßen Mitglied werden sollen, und zwar schon seit ihrer Parteigründung. In den von Parteitagern der WASG und der Linkspartei.PDS am 24. bzw. 25. März 2007 als Gründungsdokument verabschiedeten „Programmatischen Eckpunkten“ wurde die Wiederherstellung der paritätischen Beitragszahlung als weiteres Ziel genannt: „Zu prüfen ist die Umstellung oder Ergänzung der Arbeitgeberbeiträge der sozialen Sicherungssysteme durch eine Wertschöpfungsabgabe.“¹⁴²⁶

Wieder in der Opposition, kehrte die SPD zu ihrem früheren Ansatz zurück, modifizierte ihn aber ganz erheblich. Am 8. November 2010 und am 11. April 2011 fasste das Parteipräsidium dazu Grundsatzbeschlüsse auf der Basis erneut unter der Leitung von Andrea Nahles (SPD-Generalsekretärin) und maßgeblicher Mitwirkung von Karl Lauterbach (Gesundheitspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion) erarbeiteter Eckpunkte zur Bürgerversicherung. Darin wird als erstes Ziel die Beendigung der Zweiklassenmedizin genannt: „Wir schaffen ein Versicherungs- und Versorgungssystem für alle Bürgerinnen und Bürger und sorgen dafür, dass alle gleich gut behandelt werden.“¹⁴²⁷

Dass es sich bei dem zuletzt genannten SPD-Präsidiumsbeschluss letztlich um eine Aufweichung früherer gesundheitspolitischer Grundpositionen handelte, machten vor allem seine Festlegungen zur *Finanzierung* der Bürgerversicherung deutlich, die sich nunmehr auf drei Säulen stützen soll: den „Bürgerbeitrag“, der prozentual auf Erwerbseinkommen (aus unselbstständiger wie aus selbstständiger Arbeit) erhoben und dessen Satz einheitlich festgesetzt würde; den Arbeitgeberbeitrag, der prozentual auf die gesamte Lohnsumme der bürgerversicherten Beschäftigten eines Unternehmens bzw. der Selbstständigen erhoben würde; den „dynamisierten Steuerbeitrag“, der durch einen Aufschlag zur Zinsabgeltungssteuer aufgebracht würde.

Zwar hatte man die Ursprungsidee, alle Wohnbürger/innen einzubeziehen, beibehalten und deren Stellung im Rahmen einer umgestalteten Krankenversicherung konkretisiert, die damit zunächst verbundene starke Mehrbelastung für Besserverdienende jedoch ohne überzeugende Begründung minimiert. Von einer An- oder Aufhebung der Krankenversicherungspflicht- wie der Beitragsbemessungsgrenze für die Arbeitnehmer/innen war nämlich – im Unterschied zu den Regelungen für Arbeitgeber – nicht mehr die Rede. Wenn man sie auf der Versichertenseite beibehält, wie von der SPD angekündigt, macht es wenig Sinn, weitere Einkommensquellen zu erschließen und Kapitalerträge, etwa Dividenden, Zins-, Miet- und Pachteinnahmen, zu verbeitragen. Hierauf verzichtet das sozialdemokratische Modell denn auch konsequenterweise. Vermögende sollen jedoch auf dem Umweg über eine höhere Abgeltungssteuer, die damit freilich trotz der anhaltenden Kritik linker Sozialdemokrat(inn)en nicht mehr prinzipiell in Frage gestellt wird, und einen nach dem Vorbild

1426 Programmatische Eckpunkte. Programmatisches Gründungsdokument der Partei DIE LINKE, beschlossen von Parteitagern der WASG und der Linkspartei.PDS am 24. und 25. März 2007 in Dortmund, S. 6 (Beilage zur Zeitung „Neue Linke“ der WASG 3/2007)

1427 Die Bürgerversicherung – solidarisch, gerecht und leistungsfähig. Grundlagenbeschluss des SPD-Präsidiums, gefasst am 11. April 2011, S. 1 (http://www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/11396/20110411_beschluss_buergerversicherung.html; 25.6.2011)

der Gesetzlichen Rentenversicherung dynamisierten „Steuerbeitrag“ des Staates mehr als bisher zur Finanzierung des Gesundheitswesens herangezogen werden.

Konsequenter als die SPD waren die Bündnisgrünen, deren Freiburger Bundesdelegiertenkonferenz im November 2010 die Bürgerversicherung als „grünes Kind“ bezeichnete und ihre früheren Vorstellungen dazu per Grundsatzbeschluss bekräftigte. An der Finanzierung sollen alle Bürger/innen und alle Einkommen beteiligt werden, darunter neben denen aus abhängiger Beschäftigung auch jene aus Kapitalanlagen, Vermietung und Verpachtung, sowie Gewinne.¹⁴²⁸ Gleichzeitig möchten die Bündnisgrünen den Solidarausgleich gerechter, beschäftigungsfreundlicher und nachhaltiger machen. Obwohl sie eine Obergrenze, bis zu der prozentuale Beiträge auf das Einkommen fällig werden, die zusammen mit dem Bundeszuschuss das finanzielle Rückgrat der Bürgerversicherung bilden sollen, prinzipiell für gerechtfertigt halten, forderten die Bündnisgrünen eine Anhebung der GKV-Beitragsbemessungsgrenze (damals: 3.750 EUR) auf das Niveau der GRV-Beitragsbemessungsgrenze in Westdeutschland (damals: 5.500 EUR). Die paritätische Finanzierung der Krankenversicherung soll demnach „vollständig wieder hergestellt“ werden.¹⁴²⁹ Mit diesem Prinzip unvereinbar seien Zusatz- und Sonderbeiträge, die nur von der Arbeitnehmerseite zu entrichten seien. Die von der Regierung Schröder/Fischer eingeführte Praxisgebühr, Arzneimittelzuzahlungen und andere Selbstbeteiligungen sollen abgeschafft werden, weil sie einseitig Kranke belasteten und deshalb kein geeignetes Finanzierungsinstrument für ein solidarisches Gesundheitssystem seien.

Bündnis 90/Die Grünen bekannten sich zwar einmal mehr zur „Eigenverantwortung“, erklärten sie aber für „nur mit einer Stärkung der Gesundheitskompetenz der BürgerInnen“ erreichbar.¹⁴³⁰ Den gesetzlichen Krankenkassen wollen die Bündnisgrünen ihre frühere Beitragsautonomie zurückgeben. Von dem damit erneut auflebenden Beitragssatzwettbewerb versprechen sie sich mehr Qualität, Wirtschaftlichkeit und Mitgliederorientierung der Kassen. Die beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehegatt(inn)en, als „sozialrechtlicher Anachronismus“ bezeichnet, soll durch ein Splittingverfahren für kinderlose und weder Menschen mit Behinderung betreuende noch Angehörige pflegende Paare ersetzt werden: „Dabei wird das beitragspflichtige Haushaltseinkommen halbiert und auf beide Teile bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Krankenversicherungsbeitrag erhoben.“¹⁴³¹ In ihrem Freiburger Beschluss hoben die Bündnisgrünen besonders hervor, dass ihr Ziel „keine Einheitsversicherung“ sei.¹⁴³² Vielmehr sollen gesetzliche Krankenkassen und private Versicherungsunternehmen im Rahmen der Grünen Bürgerversicherung nach denselben Regeln, die vom Kontrahierungszwang über einkommensbezogene Beiträge, ein Diskriminierungsverbot und das Angebot des obligatorischen Leistungskatalogs bis zur Teilnahme am morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich reichen, miteinander konkurrieren. Zwar fehlte den Bündnisgrünen noch immer ein detailliertes Konzept für die Umsetzung „ihrer“ Bürgerversicherung, die Freiburger Bundesdelegiertenkonferenz beschloss aber, ein solches bis zur Bundestagswahl 2013 zu erarbeiten.

1428 Zugang, Teilhabe, Prävention: Grüne Gesundheitspolitik erhält und stärkt die Solidarität. Beschluss der 32. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz in Freiburg, 19.-21. November 2010, S. 13 (http://www.gruene-partei.de/cms/default/dokbin/362/362228.g01zugang_teilhabe_praevention_gruene_ge.pdf; 25.6.2011)

1429 Siehe ebd.

1430 Siehe ebd., S. 14

1431 Ebd.

1432 Siehe ebd., S. 15

Auch der DGB-Bundesvorstand beauftragte im April 2010 eine Expertenkommission „Für ein solidarisches Gesundheitssystem der Zukunft“ mit der Entwicklung eines Alternativkonzepts zu den Eckpunkten von CDU, CSU und FDP zur Gesundheitsreform, das sie gegen Jahresende unter dem Titel „Bürgerversicherung statt Kopfpauschale“ vorlegte. Die aus Gewerkschafter(inne)n, Vertreter(inne)n mehrerer Arbeitnehmerorganisationen von Parteien, des Deutschen Frauenrates und des Bundesjugendrings sowie der Wohlfahrts- bzw. Sozialverbände und einzelnen Wissenschaftler(inne)n zusammengesetzte und von Annelie Buntenbach geleitete Kommission kritisierte das Einfrieren der Arbeitgeberbeiträge und die Einführung pauschaler Zusatzbeiträge als Bruch sowohl mit dem Grundsatz der Beitragsgestaltung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit wie auch mit dem Solidarprinzip der GKV: „Der im GKV-Finanzierungsgesetz vorgesehene ‚Sozialausgleich‘ kann den heutigen Solidarausgleich weder ersetzen noch sinnvoll ergänzen, da er sich nicht an den tatsächlichen Mehrbelastungen der Versicherten, sondern nur an einem statistischen Durchschnittswert orientiert und allenfalls einen Bruchteil der einseitigen Belastungen ausgleicht.“¹⁴³³ Das einheitliche, solidarisch finanzierte und öffentliche Krankenversicherungssystem der Zukunft soll allen Bürger(inne)n offenstehen, eine gute Gesundheitsversorgung garantieren und die bei der GKV-Finanzierung existierenden Gerechtigkeitslücken schließen. Zu diesem Zweck schlug die DGB-Kommission eine Rückkehr zur Beitragsparität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer(inne)n, eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (Anhebung bzw. Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze oder Einführung eines Solidarbeitrages für diese übersteigende Einkommensbestandteile) und die Einbeziehung anderer Einkommensarten in die GKV-Finanzierung vor. Gleichzeitig wies man auf die Notwendigkeit hin, im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik für eine Regulierung des Niedriglohnsektors zu sorgen, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu fördern und dafür zu sorgen, dass andere Sicherungssysteme wie die Arbeitslosenversicherung für ihre Mitglieder angemessene Krankenkassenbeiträge entrichten.

Sehr viel wird davon abhängen, welches Modell der Bürgerversicherung die SPD und Bündnis 90/Die Grünen am Ende favorisieren und ob sie jemals in die Lage kommen, es möglicherweise zusammen mit der LINKEN in die (Regierungs-)Praxis umzusetzen. Nach den Erfahrungen mit der *Agenda 2010*, den Hartz-Gesetzen sowie der rot-grünen Renten- und Gesundheitsreform ist zu befürchten, dass es sich um eine stark verwässerte bzw. mit neoliberalen Gedankenkompatibilität handhabbare Version handeln würde. Wer in der Bürgerversicherung nur ein sozialdemokratisches Täuschungsmanöver oder eine grüne Mogelpackung sieht, wie etwa Daniel Kreutz,¹⁴³⁴ verkennt aber ihre gesellschaftspolitische Dynamik und die Ambivalenz des Konzepts, das für unterschiedliche Inhalte offen ist und hervorragende Anknüpfungspunkte für eine Fortentwicklung des Sozialstaates bietet.

1433 Reform-Kommission „Für ein solidarisches Gesundheitssystem der Zukunft“, Bürgerversicherung statt Kopfpauschale. Gemeinsame Erklärung für ein solidarisches Gesundheitssystem der Zukunft, in: DGB-Bundesvorstand, Abteilung Sozialpolitik (Hrsg.), Position, Berlin, 2. Aufl., Dezember 2010, S. 21

1434 Vgl. Daniel Kreutz, Bürgerversicherung – Chance oder eher Risiko?, in: spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft 133 (2003), S. 2 (Sonderseite)

9.6 Die solidarische Bürgerversicherung als institutioneller Kern eines zukunftsfähigen Sozialstaates

Wenn das System der sozialen Sicherung trotz der Umbrüche im Arbeitsleben und des Wandels der Lebensformen funktionsfähig erhalten werden soll, sind zwar tiefgreifende Reformen nötig, die aber in eine ganz andere Richtung zielen müssten, als es die Regierungspolitik bisher tat. Während bisher alle Bundesregierungen auf die sich häufenden Krisenerscheinungen des gegenwärtigen Wirtschafts- und Beschäftigungssystems mit teilweise gravierenden Leistungskürzungen und Verschärfungen der Anspruchsvoraussetzungen im Sinne eines Sozialabbaus reagierten, wodurch sie – nicht zuletzt bei direkt Betroffenen – immer mehr Schwierigkeiten heraufbeschworen, müsste man das System so umstrukturieren, dass es den durch die fortschreitende Globalisierung, Modernisierung und Individualisierung steigenden Anforderungen besser gerecht wird. Dabei geht es im Unterschied zu dem von der Herzog-Kommission und dem Leipziger CDU-Parteitag präferierten Kopfprämienmodell nicht um einen Systemwechsel, sondern um eine genau durchdachte Weiterentwicklung des bestehenden Sozialsystems, verbunden mit innovativen Lösungen für Problemlagen, die aus den zuletzt stark veränderten Arbeits- und Lebensbedingungen resultieren.

An die Stelle der bisherigen Arbeitnehmer- muss eine *allgemeine, einheitliche und solidarische* Bürgerversicherung treten. *Allgemein* zu sein heißt, dass sie im Sinne einer *Bürgersozialversicherung* sämtliche dafür geeigneten Versicherungszweige übergreift: Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung müssten gemeinsam und nach denselben Organisationsprinzipien restrukturiert werden. Selbst aus rein taktischen Erwägungen ist es nicht sinnvoll, die öffentliche Debatte über eine Bürgerversicherung auf *einen* Versicherungszweig zu beschränken, wie es viele Befürworter/innen dieser Reformoption tun.¹⁴³⁵ Hingegen stellt die Gesetzliche Unfallversicherung insofern einen Sonderfall dar, als sie sich nur aus Beiträgen der Arbeitgeber (und staatlichen Zuschüssen) speist. Der einzige hier bisher noch nicht erwähnte Versicherungszweig, die Arbeitslosenversicherung, könnte nach einem Vorschlag des SPD-„Forums Demokratische Linke 21“ in eine „Arbeitsversicherung“ umgewandelt werden, die nicht erst Leistungen erbringt, wenn der Risikofall eingetreten ist, und auch sämtliche Selbstständigen und Freiberufler/innen aufnehmen sollte.¹⁴³⁶ Damit schloss sich der Kreis zu einer fast alle Gesellschaftsmitglieder umfassenden Erwerbstätigenversicherung.

Einheitlich zu sein heißt in diesem Zusammenhang, dass neben der gesetzlichen Bürgerversicherung keine mit ihr konkurrierenden Versicherungssysteme existieren. Private Versicherungsunternehmen müssten sich auf die Abwicklung bestehender Verträge (Bestandsschutz), mögliche Ergänzungsleistungen und Zusatzangebote beschränken. Damit bliebe auch nach der Gesundheitsreform neuen Typs ein weites Betätigungsfeld für die Privatassekuranz erhalten; deren Existenz wäre also nicht gefährdet.

Solidarisch zu sein heißt, dass die Bürgerversicherung zwischen den ökonomisch unterschiedlich Leistungsfähigen einen sozialen Ausgleich herstellt. Nicht nur auf Löhne und

1435 Vgl. z.B. Ursula Engelen-Kefer (Hrsg.), Reformoption Bürgerversicherung, a.a.O.; Martin Pfaff/Heinz Stapf-Finé (Hrsg.), Bürgerversicherung – solidarisch und sicher!, Die Rolle von GKV und PKV, Beitragsgrundlagen, Leistungskatalog, rechtliche Umsetzung, Hamburg 2004

1436 Vgl. Andrea Nahles/Joachim Schuster, Das Modell Arbeitsversicherung. Vorschlag für eine soziale Reform, in: FR v. 26.9.2003; Andrea Nahles, Entweder wir teilen die Arbeit oder die Arbeitslosigkeit teilt uns, in: Gernot Erler u.a., Mehrheiten mit Links. Werkstattberichte aus Berlin für eine Politik zur Gestaltung der Globalisierung, Bonn 2002, S. 135 ff.

Gehälter, sondern auf sämtliche Einkunftsarten (Zinsen, Dividenden, Tantiemen sowie Miet- und Pachterlöse) wären Beiträge zu erheben. Entgegen einem verbreiteten Missverständnis bedeutet dies nicht, dass Arbeitgeberbeiträge entfallen würden. „Für in abhängiger Beschäftigung erwirtschaftete Lohn Einkommen könnte in einer Bürgerversicherung weiterhin die paritätische Beitragszahlung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber gelten. Auf alle anderen Einkommensarten würde der volle Beitragssatz erhoben.“¹⁴³⁷ Karl Lauterbach hob an dieser Stelle hervor, dass die übermäßige Belastung kleiner Vermögen durch Einführung entsprechender Freibeträge zu verhindern wäre. Einen für alle Versicherten gleichen Freibetrag in der Sozialversicherung einzuführen, welcher die Arbeitnehmer/innen wie die Arbeitgeber entlasten würde, was nach DGB-Meinung zu einer Verringerung der Erwerbslosigkeit führen könnte,¹⁴³⁸ ergäbe nur dann einen Sinn, wenn in Analogie zum Steuersystem auch die Sozialabgaben der Progression unterlägen. Allerdings könnten progressiv gestaltete Sozialversicherungsbeiträge zur Destabilisierung des ganzen Systems führen.¹⁴³⁹

Nach oben darf es im Grunde weder eine Versicherungspflichtgrenze noch Beitragsbemessungsgrenzen geben, die es privilegierten Personengruppen erlauben, in exklusive Sicherungssysteme auszuweichen und sich ihrer Verantwortung für sozial Benachteiligte (ganz oder teilweise) zu entziehen. Hinsichtlich der Beitragsbemessungsgrenzen stünde zumindest eine deutliche Erhöhung an. Umgekehrt müssen jene Personen finanziell aufgefangen werden, die den nach der Einkommenshöhe gestaffelten Beitrag nicht entrichten können. Vorbild dafür könnte die Gesetzliche Unfallversicherung sein. Dort dient der Staat quasi als Ausfallbürge für Vorschulkinder, Schüler/innen und Studierende, Landwirte, Unfall-, Zivilschutz- und Katastrophenhelfer/innen sowie Blut- und Organspender/innen.

Bürgerversicherung heißt, dass alle Personen aufgenommen werden, und zwar unabhängig davon, ob sie erwerbstätig sind oder nicht. Da sämtliche Wohnbürger/innen in das System einbezogen wären, blieben weder Selbstständige, Freiberufler/innen, Beamte, Abgeordnete und Minister noch Ausländer/innen mit Daueraufenthalt in der Bundesrepublik außen vor. Einerseits geht es darum, die Finanzierungsbasis des bestehenden Sozialsystems zu verbreitern, andererseits darum, den Kreis seiner Mitglieder zu erweitern. Denn ihre wichtigste Rechtfertigung erfährt die Bürgerversicherung dadurch, dass sie den längst fälligen Übergang zu einem die gesamte Wohnbevölkerung einbeziehenden, Solidarität im umfassendsten Sinn garantierenden Sicherungssystem verwirklicht.

Bürgerversicherung zu sein bedeutet schließlich, dass es sich um eine *Versicherungslösung* handelt, also gewährleistet sein muss, dass ihre Mitglieder, soweit sie dazu finanziell in der Lage sind, selbst Beiträge entrichten und entsprechend geschützte Ansprüche erwerben.¹⁴⁴⁰ Natürlich muss sich der Staat mit Steuergeldern am Auf- und Ausbau einer Bürgerversicherung beteiligen. Auf die öffentlichen Haushalte kämen dadurch erhebliche finanzielle Belastungen zu, die mit Hilfe einer sozial gerechteren, sich stärker an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Bürger/innen orientierenden Steuer- und Finanzpolitik leichter zu tragen wären. Dies gilt auch im Hinblick auf Sozialversicherungsbeiträge, wie sie vor allem

1437 Karl Lauterbach, Ein Modell der Bürgerversicherung, a.a.O., S. 10

1438 Vgl. Heinz Putzhammer, Kleine Einkommen entlasten. Neue Forschungsergebnisse stützen den DGB-Vorschlag für einen Freibetrag in der Sozialversicherung, in: FR v. 13.12.2003

1439 Vgl. dazu: Gerhard Bäcker/Andreas Jansen, Progressive Sozialversicherungsbeiträge. Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnssektors?, Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn o.J. (2011)

1440 Vgl. Dirk Ruiss/Gerhilt Dietrich, Bürgerversicherung und Kopfpflichten: Reformoptionen im Vergleich, a.a.O., S. 127

die Bundesländer für ihre Beamt(inn)en zu zahlen hätten, wenn diese in eine Bürgerversicherung einbezogen würden. Andreas Bachmann macht gegen den Ausbau der Arbeitnehmerversicherung zu einer Erwerbstätigen-, Bürger- oder Volksversicherung geltend, dass Letztere konstruktionsbedingt steuerfinanzierten Elementarsicherungssystemen gleichen, bei denen die Leistungen a priori nicht bedarfsdeckend und die Beitragssätze entsprechend niedrig seien. „Daher spricht einiges dafür, die Sozialversicherungen als Solidar- und Risikofonds aller abhängig Arbeitenden – egal was für ein formaler Vertragstyp im Arbeitsverhältnis vorliegt – auf Umlagebasis weiter zu entwickeln. In diesem Risikokollektiv dürfte politisch eher ein Konsens über ein ausreichendes Leistungsniveau herzustellen sein.“¹⁴⁴¹

Die geplante „Bürgerversicherung“ würde zum Einfallstor für einen Modell- bzw. Paradigmawechsel der Sozialpolitik, wäre sie nicht nach dem Versicherungsprinzip konstruiert, sondern ausschließlich oder überwiegend steuerfinanziert. Eine solidarische Bürgerversicherung, wie sie hier skizziert wird, bedeutet allerdings keinen Systemwechsel. Vielmehr verschwände der Widerspruch, dass sich fast nur abhängig Beschäftigte im sozialen Sicherungssystem befinden und auch nur bis zu einem Monatseinkommen von höchstens 5.500 EUR (2011). Über diese Bemessungsgrenze hinaus entrichten Versicherte (und ihre Arbeitgeber) überhaupt keine Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung. Die Gesetzliche Kranken- und die Soziale Pflegeversicherung können sie bei Überschreiten der Versicherungspflicht- bzw. -fluchtgrenze von 4.125 EUR (2011) sogar verlassen. Mit dieser systemwidrigen Begrenzung der Solidarität auf Normal- und Schlechterverdienende muss die Bürgerversicherung brechen. Wohl das schlagendste Argument für die Bürgerversicherung liefert ihr hohes Maß an Gerechtigkeit und sozialem Ausgleich. Durch die Berücksichtigung anderer Einkunftsarten würde der Tatsache endlich Rechnung getragen, dass *Arbeit*einkommen für einen Großteil der Bevölkerung nicht mehr die einzige und häufig nicht mehr die wichtigste Lebensgrundlage bilden. Daraus ergibt sich die Frage, warum der riesige private Reichtum nicht stärker an der Finanzierung des sozialen Sicherungssystems beteiligt werden sollte.

Auf dem Weg zu einer Bürgerversicherung für alle Bewohner/innen, die sämtliche Standardrisiken abdeckt, muss das Gesundheitswesen im Vordergrund stehen. Hierbei handelt es sich einerseits um den Versicherungszweig mit den meisten Umverteilungselementen, was nicht zuletzt durch das hohe Maß an für alle Kranken gleichen Sach- und Dienstleistungen bedingt ist. Andererseits prallen dort die Interessen der Betroffenen und ihrer Lobbygruppen, z.B. der gesetzlichen und der privaten Krankenkassen, der Gesunden und der Patient(inn)en, der Versicherten und ihrer Arbeitgeber, der Ärzte und Apotheker sowie der Pharmaindustrie, härter als irgendwo sonst aufeinander, was die „politische Gefechtslage“ schwierig und unübersichtlich macht.

Mittels der allgemeinen, einheitlichen und solidarischen Bürgerversicherung würden die Nachteile des deutschen Sozial(versicherungs)staates kompensiert, ohne dass seine spezifischen Vorzüge liquidiert werden müssten. Basieren könnte sie auf dem von Thomas H. Marshall kurz nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten Konzept sozialer Staatsbürgerrechte.¹⁴⁴² Eine soziale Bürgergesellschaft bindet die Teilhabe ihrer Mitglieder an soziokulturelle und materielle Mindeststandards, deren Gewährleistung dem Wohlfahrtsstaat obliegt. Auf diese Weise würden soziale Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit gleichermaßen zum konstitutiven Bestandteil einer Form der Demokratie, die mehr beinhaltet als den regelmä-

1441 Andreas Bachmann, Privatisierung der Sozialversicherung und aktivierender Staat, a.a.O., S. 98

1442 Vgl. Thomas H. Marshall, Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, a.a.O., S. 33 ff.

gen Gang zur Wahlurne, das leidliche Funktionieren des Parlaments und die Existenz einer unabhängigen Justiz. Es geht um die „sozialstaatliche Universalisierung der Bürgerrechte“, wie es Jürgen Habermas formuliert.¹⁴⁴³ Hier lägen auch Berührungspunkte zur Debatte über das europäische Wohlfahrtsmodell,¹⁴⁴⁴ in dem unterschiedliche Sicherungssysteme bestehen, die nach denselben Grundprinzipien auf dem Weg zum „transnationalen Sozialstaat“ einander angeglichen werden müssten, ohne dass es Millionen Verlierer/innen gibt.

Wenn die Bürgerversicherung in einer Gestalt realisiert werden soll, die Umverteilung von oben nach unten ermöglicht, muss sich eine breite, möglichst sämtliche Bevölkerungsschichten übergreifende Bürgerbewegung herausbilden und sie mit aller Macht einfordern, was in Anbetracht der gegenwärtigen politischen und parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse utopisch erscheint. Gleichwohl sollte die Idee einer solidarischen Bürgerversicherung schon heute zum Kristallisationspunkt einer linken Alternative zum neoliberalen „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates gemacht, das Konzept weiterentwickelt und bald ein konkretes Modell der Umsetzung präsentiert werden.

9.7 Einwände gegen die Bürgerversicherung und Möglichkeiten ihrer Widerlegung

Wenn man von den „interessierten Missverständnissen“ absieht, die Lobbygruppen wie Die Privaten Krankenversicherungen (PKV), der Hartmannbund, die Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung, die Bundeszahnärztekammer, der Deutsche Beamtenbund (DBB), die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), der Bundesverband Junger Unternehmer der ASU (BJU), der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHT), Haus & Grund, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), die Centralvereinigung Deutscher Wirtschaftsverbände für Handelsvermittlung und Vertrieb (CDH), der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sowie der Deutsche Führungskräfteverband (ULA) kampagnenartig im Internet (www.buergerversicherung-aktuell.de) und in einer ganzseitigen Zeitungsanzeige unter dem Titel „Die Wahrheit über die Bürgerversicherung“ verbreitet haben, gibt es dieser gegenüber drei Haupteinwände:

1. Sie sei, heißt es nicht nur bei juristischen Laien, entweder mit dem Grundgesetz unvereinbar oder zumindest verfassungsrechtlich bedenklich. Dabei meint man vor allem die Ausdehnung über den bisherigen Versichertenkreis hinaus. Eine im Grundgesetz festgeschriebene Beschränkung der Sozialversicherung auf die (abhängige) Erwerbsbevölkerung existiert jedoch nicht. „Angesichts der zunehmenden Flexibilisierung von Erwerbsarbeit werden nicht nur die Grenzen zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbsarbeit, sondern auch die zwischen privater Lebensführung und Erwerbsarbeit verwischt. Insoweit kann es die Aufgabe des Staates zur sozialen Sicherung erfordern,

1443 Siehe Jürgen Habermas, *Nachholende Revolution und linker Revisionsbedarf. Was heißt Sozialismus heute?*, in: ders., *Die nachholende Revolution*, Frankfurt am Main 1990, S. 192

1444 Vgl. dazu: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hrsg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin 2004 (WZB-Jahrbuch); Patrick Thalacker, *Ein Sozialmodell für Europa?*, Die EU-Sozialpolitik und das Europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung, Berlin 2006; Lars Dieckmann/Lena Ellenberger/ Frank Nitzsche (Hrsg.), *Erneuerung des Sozialstaates in Europa*, Berlin 2007

bislang partielle Sozialversicherungssysteme auszudehnen.¹⁴⁴⁵ Das gilt auch für die Einbeziehung der Beamt(inn)en in eine Bürgerversicherung. Sofern bestehende Versicherungsverhältnisse nicht angetastet werden und nur künftige Beamte von der Neuregelung betroffen sind, dürften kaum verfassungsrechtliche Probleme auftreten. Schwieriger wird es, wenn man nur die Renten, nicht jedoch die Beiträge – wie in der Schweiz – bei einer bestimmten Höhe deckelt. Zu prüfen wäre aber, ob das (in der Krankenversicherung mit ihrer Dominanz der Sach- und Dienstleistungen gar nicht geltende) Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung wirklich unantastbar ist. Dirk Ruiss und Gerilt Dietrich unterstreichen denn auch das Gestaltungsrecht des Gesetzgebers im Hinblick die Konstruktion des Sozialsystems und weisen in diesem Kontext auf den Gleichheitsgrundsatz hin, der eigentlich ausschließt, dass sich gerade Kapitaleigentümer und Besserverdienende der Solidarität entziehen.¹⁴⁴⁶ Wie der Hamburger Rechtswissenschaftler Karl-Jürgen Bieback in einem Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung belegte, ist das Konzept der Bürgerversicherung mit dem Grundgesetz vereinbar und hält einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand.¹⁴⁴⁷ Zu einem ähnlichen Resultat gelangt Jürgen Beck, der im Grundgesetz kein Hindernis für die Bürgerversicherung sieht. „Ein konkretes Modell wird sich an zwei Kardinalfragen messen lassen müssen: Welche konkreten Auswirkungen hat die Einführung einer Bürgerversicherung auf die Unternehmen der PKV und welche Konsequenzen entstehen für die gegenwärtig in der PKV versicherten Personen?“¹⁴⁴⁸

2. So genial die Idee der Bürgerversicherung als solche sei, so wenig taue sie zur Verwirklichung. Tatsächlich dürfte die Umsetzung des Konzepts seinen Befürworter(inne)n aufgrund der Macht- und Mehrheitsverhältnisse nicht leicht fallen. Freilich gilt dies für alle Reformmaßnahmen, die mit der neoliberalen Hegemonie brechen wollen. Wenn alternative Vorstellungen überhaupt eine Chance haben, dann gehört die Bürgerversicherung zweifellos zu jenen mit einer beträchtlichen Ausstrahlung. Viel hängt davon ab, ob sich im parteipolitischen und im außerparlamentarischen Raum genügend Unterstützer/innen finden, die sich auf ein gemeinsames, möglichst umfassendes und schlüssiges Konzept einigen können.
3. Die solidarische Bürgerversicherung sei ein „bürokratisches Monstrum“, das trotz seines Namens eher noch weniger Bürgernähe aufweise als das bestehende Kassenwesen. Auch dieser Vorwurf geht aber ins Leere, denn von einer Zentralisierung kann zumindest dann nicht die Rede sein, wenn die Vielfalt der Versicherungsträger bestehen bleibt.

1445 Karl-Jürgen Bieback, Verfassungsrechtliche Aspekte einer „Bürgerversicherung“, in: Ursula Engelen-Kefer (Hrsg.), Reformoption Bürgerversicherung, a.a.O., S. 129

1446 Vgl. Dirk Ruiss/Gerilt Dietrich, Bürgerversicherung und Kopfprämien: Reformoptionen im Vergleich, a.a.O., S. 127

1447 Vgl. Karl-Jürgen Bieback, Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte der Bürgerversicherung, Baden-Baden 2005

1448 Jürgen Beck, Bürgerversicherung: Steht die Verfassung ihrer Einführung entgegen?, in: Soziale Sicherheit 11/2004, S. 392

9.8 Die bedarfsorientierte Grundsicherung als Ergänzung der Bürgerversicherung

Walter Hanesch, Peter Krause, Gerhard Bäcker, Michael Maschke und Birgit Otto betrachteten die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung im 2. Armutsbericht, den die Hans-Böckler-Stiftung, der DGB und der Paritätische Wohlfahrtsverband gegen Ende der 1990er-Jahre in Auftrag gegeben hatten, als Zwischenschritt auf dem Weg zu einer Volks- bzw. Bürgerversicherung: „Aufgabe eines solchen Systems wäre es, die versicherungsförmigen Leistungen bei den Standardrisiken Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder Krankheit durch steuerfinanzierte Bedarfsleistungen zu ergänzen, um Armut nicht länger institutionell auszugrenzen, sondern innerhalb der Institutionen zu bekämpfen, die bei dem betreffenden Risiko bzw. Lebensatbestand für die Sicherung zuständig sind.“¹⁴⁴⁹ Gleichzeitig betonten die Verfasser und die Verfasserin des Armutsberichts jedoch, „dass eine Grundsicherung, auch wenn sie gegenüber der bisherigen Sozialhilfe bessere Bedingungen aufweist, nur die zweitbeste Lösung gegenüber ausreichenden und eigenständigen Versicherungsleistungen wäre.“¹⁴⁵⁰

Mit der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, die seit 1975 jährlich ein Memorandum als fortschrittliche Alternative zum Gutachten der „Fünf Weisen“ des Sachverständigenrates vorlegt, bin ich der Meinung, dass eine bedarfsorientierte allgemeine Grundsicherung überfällig ist, weil die Sozialhilfe und das Arbeitslosengeld II unter sozialen Gesichtspunkten wie auch vor dem Hintergrund einer unter den geringen Transfereinkommen leidenden Binnennachfrage unzureichend sind. „Zu fordern ist daher eine einheitliche, tatsächlich armutsfeste soziale Grundsicherung, die von BezieherInnen kleiner Renten, Arbeitslosen mit unzureichendem oder ausgelaufenem Arbeitslosengeldbezug und ihren Angehörigen und von nicht erwerbsfähigen Personen in Anspruch genommen werden kann.“¹⁴⁵¹

Damit die Bürgerversicherung ihre segensreichen Wirkungen auf der Finanzierungsseite leisten kann, muss eine Grund- bzw. Mindestsicherungsregelung dafür sorgen, dass es auf der Leistungsseite keine Armut, Unterversorgung und soziale Exklusion gibt. Bürger- und bedarfsorientierte Grundsicherung müssen als Siamesische Zwillinge gedacht und so konzipiert werden, dass alle Bewohner/innen des Landes ohne Angst vor einem sozialen Absturz und Ausschluss leben können. Gegen die Tendenz zur Ausweitung eines Niedriglohnssektors, der weder Arbeitslosigkeit noch Armut verringert, die Letztere vielmehr zur Normalität für große Teile der Bevölkerung werden lässt, ist die Forderung nach gesetzlich fixierten Mindesteinkommen gerichtet. Die meisten EU-Länder haben einen gesetzlichen Mindestlohn, ohne dass der Beschäftigungsstand und die Tarifpolitik der Gewerkschaften negativ berührt würden, weshalb es kaum Gründe gibt, ihn nicht auch auf die hiesigen Verhältnisse anzuwenden: „An Bedenken gegen einen gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland scheint nur tragfähig die Befürchtung, dass der Staat mit der Festsetzung eines sehr niedrigen Niveaus lediglich eine kosmetische oder symbolische Maßnahme umsetzen könnte.“¹⁴⁵² Reinhard Bispinck und Claus Schäfer weisen darauf hin, dass solche Befürchtungen

1449 Walter Hanesch u.a., Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, Reinbek bei Hamburg 2000, S. 569

1450 Siehe ebd., S. 571

1451 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2005. Sozialstaat statt Konzern-Gesellschaft, Köln 2005, S. 123

1452 Reinhard Bispinck/Claus Schäfer, Niedriglöhne? Mindestlöhne! – Verbreitung von Niedriglöhnen und Möglichkeiten ihrer Bekämpfung, in: Sozialer Fortschritt 1-2/2005, S. 30

z.B. die Niedriglohnpraxis in den USA nährt, wo man amtlichen Angaben zufolge durch den gesetzlichen Mindestlohn nicht vor Armut bewahrt wird, sondern im Falle seiner Inanspruchnahme auf zusätzliche staatliche Unterstützung, etwa die negative Einkommensteuer oder andere Maßnahmen, angewiesen ist.

Die allgemeine, einheitliche und solidarische Bürgerversicherung, wie sie hier skizziert wird, schließt eine bedarfsorientierte Grundsicherung für sämtliche Wohnbürger/innen, die ausnahmslos Mitglieder des neuen, erweiterten Sicherungssystems sein sollten, ein. Sie muss deutlich über dem Niveau der heutigen Sozialhilfe liegen und eine weder durch Existenzangst bestimmte noch von Ausgrenzung bedrohte Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben ermöglichen.

Ergänzend zu einer Bürgerversicherung, die alle Wohnbürger/innen mit ihren sämtlichen Einkommen und Einkunftsarten zur Finanzierung der Leistungen im Sozial- bzw. Gesundheitsbereich heranzieht, bedarf es einer sozialen Grundsicherung, die ihren Namen wirklich verdient, weil sie das soziokulturelle Existenzminimum ohne eine für die Betroffenen entwürdigende Antragstellung und eine bürokratisch-exzessive Bedürftigkeitsprüfung sicherstellt. Die soziale Grundsicherung muss bedarfsorientiert, armutsfest und repressionsfrei sein. Es bleibt zu hoffen, dass dieses Modell nicht durch die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ im SGB II nach Hartz IV für immer diskreditiert ist. Damit die verbliebenen Sozialhilfeempfänger/innen nicht stigmatisiert werden, sollte es eine Grundsicherung für sämtliche Leistungsberechtigte auf demselben Niveau und zu gleichen Bedingungen geben. Durch eine solidarische Bürgerversicherung wird die Grundsicherung also nicht überflüssig, beide ergänzen sich vielmehr wechselseitig.

9.9 Das bedingungslose Grundeinkommen – Sozialpolitik nach dem Gießkannenprinzip?

Während sich eine bedarfsorientierte Grundsicherung harmonisch in den bestehenden Sozialstaat und die Bürgerversicherung einfügen würde, wäre ein bedingungsloses Grundeinkommen (BGE), das mittlerweile Anhänger/innen in fast allen (partei)politischen Lagern hat, ein radikaler Bruch mit der Bismarck'schen Tradition eines überwiegend beitragsfinanzierten Sicherungssystems. Politisch interessant und gesellschaftlich relevant wird das BGE jedoch durch seine bunt zusammengesetzte Anhängerschaft, die von manchen Vertreter(inne)n der Unionsparteien über erhebliche Teile der Bündnisgrünen, einzelne Sozialdemokrat(inn)en, Männer der Kirchen, neoliberale Ökonomen und sogar einen prominenten Großunternehmer bis zur äußersten Linken reicht. Ein so extrem breit gefächertes politisches Spektrum verbindet mit dieser Idee natürlich ganz unterschiedliche, teilweise sogar gegensätzliche Absichten: „Während man am linken Rand die Erlösung des Prekariats aus kapitalistischer Lohnsklaverei und Armut sucht, zielt der rechte Rand auf die Befreiung des Kapitals von den Fesseln der Sozialstaatlichkeit.“¹⁴⁵³

Nicht zufällig verknüpfen sowohl die FDP ihre Forderung nach einem „Bürgergeld“, das dem Parteiprofil gemäß an Bedingungen wie die Arbeitsbereitschaft geknüpft ist, als auch Organisationen der radikalen Linken ihre Forderung nach dem „Existenzgeld“ mit einer Fundamentalkritik am Sozialstaat. Spiegelbildlich zum Neoliberalismus und mit teil-

1453 Daniel Kreutz, Bedingungslose Freiheit? – Warum die Grundeinkommensdebatte den Freunden des Kapitalismus in die Hände spielt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2010, S. 66

weise ganz ähnlichen Formulierungen wie Letzterer erheben sie gegenüber dem Wohlfahrtsystem den Vorwurf, es beschneide die Freiheit seiner Klientel und hindere diese so daran, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen. Kategorisch urteilte beispielsweise eine Gruppe, die sich „Wildcat“ nennt: „Die sozialstaatlichen ‚Errungenschaften‘ sind Verhinderungsmittel von Selbstbewusstsein und kollektiven Kämpfen. Der Staat tritt an die Stelle unserer Selbsttätigkeit, atomisiert uns durch das bürgerliche Recht und individuelle Geldzahlungen.“¹⁴⁵⁴ Vor allem das (Sozial-)Versicherungsprinzip gerät ins Visier, weil es die Ausbeutung im Kapitalismus verschleierte. Generell wird unterstellt, dass sozialdemokratischer Reformismus nicht bloß Illusionen über die Klassengesellschaft, sondern auch über den Wohlfahrtsstaat verbreite.

Man fühlt sich unwillkürlich an die Debatten gegen Ende der 1960er-/Anfang der 1970er-Jahre erinnert. Seinerzeit wurde der kapitalistische Wohlfahrtsstaat einer Analyse unterworfen, die sich auf Marx und Engels berief, jedoch besonders immer dann überzogen, einseitig und sektiererisch ausfiel, wenn sie den Zusammenhang mit sozialen Kämpfen, Auseinandersetzungen und Erfahrungen der Arbeiterbewegung unberücksichtigt ließ. Hans Henning Herzog und Paul Oehlke sprachen damals vom Typus des „autoritären Sozialstaates“, welcher sich im Spätkapitalismus als Teil einer ebenfalls deformierten Staatsverfassung herausbilde: „Daß die Arbeiterbewegung in diese als Ordnungs-element eingepaßt wird, daß das parlamentarische System statt demokratischer nun Manipulationsfunktionen übernimmt, daß der über den sozialpolitischen Verteilermechanismus hergestellte Konsensus eine auf den Führer eingeschworene Massenbewegung erübrigt, kennzeichnet den autoritären Sozialstaat.“¹⁴⁵⁵ Wolfgang Müller und Christel Neusüß monierten nach dem Regierungswechsel 1969, die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik der neuen SPD/FDP-Koalition nähere reformistische Illusionen, d.h. falsche Hoffnungen auf eine krisenfreie Entwicklung des kapitalistischen Reproduktionsprozesses.¹⁴⁵⁶

Die (ultra)linke Sozialstaatskritik, wie sie im Gefolge der Schüler- und Studentenbewegung bzw. der Außerparlamentarischen Opposition (APO) geübt wurde, zeitigte übrigens paradoxe Folgen. Roland Roth hebt in seinem Rückblick auf den antiautoritären Protest hervor, dass '68 auch eine „Revolte des Reproduktionsbereichs“ war, die letztlich zur Expansion und zur Professionalisierung des Sozial- bzw. Gesundheitswesens beitrug.¹⁴⁵⁷ Mehr als eine Dekade später feierte die vulgärmarxistische These, wonach staatliche Sozialleistungen ausnahmslos einer Effektivierung der kapitalistischen Ausbeutung dienen und pure Systemkosmetik darstellen, im grün-alternativen Gewand fröhliche Urständ. Repräsentant(inn)en der Alternativbewegung beklagten eine „Verstaatlichung des Sozialen“ und bemängelten keineswegs einzelne Fehler des Wohlfahrtsstaates, hielten ihn vielmehr selbst für einen Fehler. Thomas Schmid, mittlerweile Herausgeber der Tageszeitung *Die Welt*, schrieb damals: „Die heute wesentliche Kritik am Sozialstaat richtet sich nicht gegen sein

1454 Wildcat, Die Perspektiven des Klassenkampfes liegen jenseits einer Reform des Sozialstaats, in: Hans-Peter Krebs/Harald Rein (Hrsg.), Existenzgeld. Kontroversen und Positionen, Münster 2000, S. 107 f.

1455 Hans Henning Herzog/Paul Oehlke, Intellektuelle Opposition im autoritären Sozialstaat, Neuwied/Berlin (West) 1970, S. 124

1456 Vgl. Wolfgang Müller/Christel Neusüß, Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, in: Sozialistische Politik 6/7 (1970), S. 4 ff. Zur Kritik dieser Position und zum Verlauf der akademischen Diskussion über Möglichkeiten der „Staatsableitung“ vgl. Christoph Butterwegge, Probleme der marxistischen Staatsdiskussion, Köln 1977, S. 93 ff.

1457 Siehe Roland Roth, Achtundsechzig als sozialer Protest. Stichworte zu einigen sozialpolitischen Motiven der ApO, in: Widersprüche 68 (1998), S. 37

mangelndes, sondern gegen sein zu gutes Funktionieren.¹⁴⁵⁸ Dabei war diese Feststellung als inhaltliche Abgrenzung gegenüber dem Neokonservatismus völlig ungeeignet, weil CDU/CSU- genauso wie FDP-Politiker/innen mit der „Übersorgung“ nicht etwa die mangelnde Leistungsfähigkeit zugunsten sozial Bedürftiger, sondern umgekehrt die ihrer Meinung nach wirtschafts- bzw. wachstumsfeindliche *Hypereffizienz* des Sozialstaates monierten.

Je mehr der Wohlfahrtsstaat – etwa durch Dynamisierung fast aller Sozialleistungen – korrigierend in die Verteilungsrelationen zwischen gesellschaftlichen Klassen, Schichten und Gruppen eingriff, umso massiver traf ihn der Vorwurf, die Freiheit seiner Bürger/innen einzuschränken und mittels einer bürokratischen Regelungswut zu ersticken. Die alternative Sozialstaatskritik blieb ihrerseits abstrakt und beschränkte sich auf die Erscheinungsebene, wo „der Mensch“, unabhängig von seiner Stellung im gesellschaftlichen Produktions- und Reproduktionsprozess, durch Maßnahmen der Sozialbürokratie seiner Möglichkeiten zur Selbstbestimmung beraubt werde: „Zwischen Supermarkt und Sozialstaat wird der einzelne zu einer Art Werkstück der bürokratisch-zentralistischen Großsysteme, in denen er selbst als Roboter arbeitet und von denen er als Konsument und Klient gewissen ‚Behandlungen‘ unterworfen wird.“¹⁴⁵⁹

Die grün-alternativen Theoretiker beschuldigten den Wohlfahrtsstaat, die seiner Hilfe am meisten Bedürftigen systematisch zu bevormunden, wenn nicht gar zu entmündigen: „Der Sozialstaat ist zwar Antwort auf die Entfremdung im Kapitalismus, greift aber immer tiefer in die Privatsphäre ein; er bietet zwar Schutz gegen soziale Ungleichheit, entfremdet die Menschen aber zunehmend von sich und ist schließlich Hemmschuh für Autonomie.“¹⁴⁶⁰ Die alternative Fundamentalkritik am Sozialstaat gipfelte in der Behauptung, seine Tätigkeit hebe Klassenunterschiede durch die Entfremdung aller Gesellschaftsmitglieder auf: „Der Sozialstaat, unter der Fahne der Gleichheit erfolgreich und verdienstvoll vorangetrieben, pervertiert jenseits bestimmter kritischer Schwellenwerte und abseits orthodox sozialistischer Wahrnehmung zur Gleichschaltung, zur gleich mechanischen Unterwerfung aller, ungeachtet ihrer Klassenzugehörigkeit, unter das entstehende große Einheitsystem, das Lewis Mumford ‚neue Mega-Maschine‘ genannt hat.“¹⁴⁶¹ Kritisiert wurden Monetarisierungstendenzen, die dem Wohlfahrtsstaat inhärent seien und jede Humanität innerhalb der Gesellschaft zerstören müssten: „Der Sozialstaat ist dabei, das Soziale zu enteignen. Er übersetzt Gegenseitigkeits- in Geldrelationen. Er huldigt implizit und explizit dem Irrglauben, mit Geld allein seien existentielle Lebensprobleme zu lösen.“¹⁴⁶²

Gleichwohl entwickelten die GRÜNEN gegen Mitte der 80er-Jahre das Modell eines garantierten, d.h. unabhängig vom Bedarf zu zahlenden Grundeinkommens.¹⁴⁶³ Die darüber

1458 Thomas Schmid, Nichtsnutz und Robot. Über einige Schwierigkeiten, die Verstaatlichung des Sozialen rückgängig zu machen, in: *Freibeuter* 11 (1982), S. 101 f.

1459 Joseph Huber, Kleine Netze. Ein Weg zu größerer wirtschaftlicher und sozialer Selbständigkeit, in: Jan Peters (Hrsg.), *Alternativen zum Atomstaat. Das bunte Bild der Grünen*, Berlin (West) 1979, S. 176

1460 Klaus-Uwe Gerhardt/Arnd Weber, Mindesteinkommen – konservativ oder libertär?, *Ökologische Chancen der Arbeitslosigkeit*, in: Thomas Kreuder/Hanno Loewy (Hrsg.), *Konservatismus in der Strukturkrise*, Frankfurt am Main 1987, S. 468

1461 Joseph Huber, Zwischen Supermarkt und Sozialstaat: die neue Abhängigkeit des Bürgers, in: Ivan Illich u.a., *Entmündigung durch Experten. Zur Kritik der Dienstleistungsberufe*, Reinbek bei Hamburg 1979, S. 130

1462 Bernd Guggenberger, Wenn uns die Arbeit ausgeht. Die aktuelle Diskussion um Arbeitszeitverkürzung, Einkommen und die Grenzen des Sozialstaats, München/Wien 1988, S. 85

1463 Vgl. z.B. Michael Opielka/Martin Schmollinger/Angelika Fohmann-Ritter (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozialstaats*, Bd. 1: Sozialstaatskrise und Umbaupläne. Materialien zur sozialpolitischen Diskussion der Grünen, 3. Aufl. Stuttgart 1984; Michael Opielka/Georg Vobruba (Hrsg.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwick-*

geführte Debatte galt primär der Frage, ob Erwerbsarbeit und Einkommen entkoppelt werden müssten, um der Arbeitslosigkeit beizukommen. Mittels eines garantierten Grundeinkommens, das Inländer(inne)n ohne Bedürftigkeitsprüfung gezahlt werden sollte, wollte man nicht bloß die Armut, sondern zugleich den als bürokratisch kritisierten Sozialstaat und die traditionelle Spaltung zwischen Arbeiter- und Armenpolitik überwinden. Peter Glotz warf den GRÜNEN allerdings vor, ihr Modell eines garantierten Mindesteinkommens ziele „genau in die falsche Richtung“, weil eine dadurch ermöglichte Verdrängung vieler Millionen Menschen vom Arbeitsmarkt die Ungleichheit nur verschärfen würde: „Der Vorschlag läuft auf eine Spaltung der Gesellschaft in zwei Klassen hinaus.“¹⁴⁶⁴ Henning Scherf, damals Sozialsenator der Freien Hansestadt Bremen, teilte diese Einschätzung nicht bloß, ergänzte sie vielmehr um folgende Befürchtung: „Eine massive Senkung des Lebensstandards, nicht nur des einzelnen, sondern auch im gesellschaftlichen Durchschnitt, wäre (...) die Folge, wenn man ein solches soziales Sicherungsmodell verwirklichen wollte. Die Gefahr einer Verarmung breiter Bevölkerungsschichten dürfte deshalb nicht gebannt, sondern geradezu programmiert sein.“¹⁴⁶⁵

Der französische Gewerkschafts- und Gesellschaftsheoretiker André Gorz erkannte gleichfalls, dass ein garantiertes Mindesteinkommen als Lohn für die soziale Exklusion wirken würde. „Im Zentrum eines linken Entwurfs wird darum nicht die von jeder Arbeit abgekoppelte Einkommensgarantie stehen, sondern die Verbindung zwischen dem Recht auf Einkommen und dem Recht auf Arbeit.“¹⁴⁶⁶ Später schwenkte Gorz jedoch auf die Linie der Befürworter/innen eines allgemeinen Grundeinkommens über, das nunmehr die Entwicklung kultureller, künstlerischer, familiärer und kooperativer Aktivitäten fördern sollte.¹⁴⁶⁷

Michael Opielka stellte hingegen schon früh das Kerndilemma eines garantierten Mindesteinkommens heraus: „Eine völlige Entkopplung von Arbeit und Einkommen könnte, so wünschenswert sie kulturell auch wäre, dazu verleiten, auch *politisch* die Teilhabe an Gütermärkten und am Arbeitsmarkt noch weiter zu entkoppeln.“¹⁴⁶⁸ Damit würde das im Gegenwartskapitalismus ohnehin eher deklaratorische „Recht auf Arbeit“ seinen Wert völlig verlieren. Für Joachim Wiemeyer kamen im Grundeinkommen die Resignation seiner Protagonisten gegenüber massenhafter Arbeitslosigkeit und der Versuch zum Ausdruck, die Sozialisierung der Produktionsmittel durch eine weniger diskreditierte Forderung zu ersetzen.¹⁴⁶⁹

Bündnis 90/Die Grünen, der Zusammenschluss aus den westdeutschen GRÜNEN und dem ostdeutschen Bündnis '90, schwenkte völlig auf den Kurs einer bedarfsorientierten integrierten Grundsicherung ein, wie sie auch Gewerkschaften, die SPD und ihr damaliger Kanzlerkandidat Oskar Lafontaine vertraten. Nur wenig später machte die organisierte

lung und Perspektiven einer Forderung, Frankfurt am Main 1986; Michael Opielka/Illona Ostner (Hrsg.), Umbau des Sozialstaats, Essen 1987; Michael Opielka/Margherita Zander (Hrsg.), Freiheit von Armut. Das GRÜNE Grundsicherungsmodell in der Diskussion, Essen 1988

1464 Peter Glotz, Freiwillige Arbeitslosigkeit? – Zur neueren Diskussion um das „garantierte Grundeinkommen“, in: Michael Opielka/Georg Vobruba (Hrsg.), Das garantierte Grundeinkommen, a.a.O., S. 143

1465 Henning Scherf, Grundsicherung und Sozialstaat – Aspekte einer bedarfsbezogenen sozialen Neuorientierung, in: Rolf G. Heinze/Bodo Hombach/Henning Scherf (Hrsg.), Sozialstaat 2000, a.a.O., S. 154

1466 André Gorz, Kritik der ökonomischen Vernunft, Berlin (West) 1989, S. 291

1467 Vgl. ders., Arbeit zwischen Misere und Utopie, Frankfurt am Main 2000, S. 126

1468 Michael Opielka, Perspektiven von Arbeit und Einkommen in der Wohlfahrtsgesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 36/1986, S. 54 (Hervorh. im Original)

1469 Vgl. Joachim Wiemeyer, Grundeinkommen ohne Arbeit?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38/1988, S. 48 f.

Erwerbslosenbewegung das Existenzgeld zu ihrer Schlüsselforderung,¹⁴⁷⁰ ohne dass deren Rückhalt und öffentliche Resonanz spürbar wuchsen. Während der Bundestag am 9. Juli 2004 das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* verabschiedete, wurde in Berlin ein „Netzwerk Grundeinkommen“ (www.grundeinkommen.de) gegründet, das sämtliche Initiativen und Einzelpersonen miteinander zu vernetzen sucht, die hinter der Losung in seinem Namen stehen. Dazu gehören unterschiedliche Gruppen und Organisationen, beispielsweise die Katholische Arbeitnehmerbewegung (KAB), deren Mitglied Ralf Welter dazu ein sehr interessantes und informatives Buch geschrieben hat.¹⁴⁷¹ Man verlangt ein von der Lohnarbeit abgekoppeltes Existenzgeld, das nach dem Willen seiner Protagonist(inn)en an die Stelle der bisherigen Sicherungssysteme treten und den Rechtsanspruch auf eine bedarfsunabhängige materielle Absicherung verwirklichen würde: „Weder soll es eine Bedürftigkeitsprüfung noch eine Abhängigkeit von zu leistenden Arbeiten geben. Das Grundeinkommen wird also bedingungslos an den einzelnen Bürger bzw. (die einzelne; Ch.B.) Bürgerin ausgezahlt.“¹⁴⁷²

Harald Rein nannte folgende Zwischenschritte, die auf dem Weg zum Existenzgeld realisiert werden könnten: Abschaffung aller Formen von kommunalen Zwangs- bzw. Pflichtdiensten sowie von Sperr- und Säumniszeiten, Sicherung des Berufsschutzes und Nulltarif für öffentliche Verkehrsmittel sowie Bildungs- und Kultureinrichtungen.¹⁴⁷³ Er hoffte auf eine Bewegung, die das Existenzgeld außerhalb des parlamentarischen und Parteiensystems vertreten und auf die politische Tagesordnung setzen würde: „Alle von Lohn- und Sozialabbau Betroffenen und alle Einsichtigen, denen das Recht auf Einkommen bzw. das Recht auf ein (gutes) Leben wesentlich erscheint, sind die Träger dieser Bewegung. Hinzu kommen die Aktiven aus den Sozialen Bewegungen und globalisierungskritischen Zusammenhängen.“¹⁴⁷⁴ Martin Künkler, Mitarbeiter der Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen, hält das bedingungslose Grundeinkommen dagegen für ungeeignet, Massen zu mobilisieren, ja für hinderlich: „Vor allem Beschäftigten – insbesondere denjenigen mit schlechten Arbeitsbedingungen und niedriger Entlohnung – ist die Forderung kaum zu vermitteln.“¹⁴⁷⁵ Auf einer Betriebsversammlung wäre dafür seiner Meinung nach schwerlich Unterstützung zu erhalten, viel eher für die Forderung nach einer armutsfesten Arbeitslosenunterstützung, gesetzlichen Mindestlöhnen und einem verlässlichen „sozialen Netz“. Tatsächlich dürfte ein allgemeines Grundeinkommen kaum die Zustimmung einer Mehrheit der Bevölkerung finden, weil für sie die Bedürftigkeit der Empfänger/innen und die Frage eine Rolle spielen, warum jemand in eine Notsituation geraten ist.¹⁴⁷⁶

1470 Vgl. Bundesarbeitsgruppen der Initiativen gegen Arbeitslosigkeit und Armut (Hrsg.), *Existenzgeld. 10 Positionen gegen falsche Bescheidenheit und das Schweigen der Ausgegrenzten*, Frankfurt am Main 1996

1471 Vgl. Ralf Welter, *Solidarische Marktwirtschaft durch Grundeinkommen. Konzeptionen für eine nachhaltige Sozialpolitik*, Aachen 2003; ergänzend: Sascha Liebermann, *Freiheit der Bürger statt Arbeitszwang. Auf der Basis eines garantierten Grundeinkommens kann jeder wählen, welchen Beitrag er zum Gemeinwesen leisten will*, in: FR v. 2.9.2004

1472 Harald Rein, *Das Ende der Bescheidenheit ... – Existenzgeld, eine Forderung von Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen*, in: Axel Gerntke u.a., *Einkommen zum Auskommen. Von bedingungslosem Grundeinkommen, gesetzlichen Mindestlöhnen und anderen Verteilungsfragen*, Hamburg 2004, S. 53

1473 Vgl. ebd., S. 54

1474 Ebd., S. 59

1475 Martin Künkler, *Wer bei Arbeitslosen kürzt, drückt auch die Löhne. Grundeinkommen ist keine Alternative zum Verarmungsprogramm Arbeitslosengeld II*, in: Axel Gerntke u.a., *Einkommen zum Auskommen*, a.a.O., S. 81

1476 Vgl. Holger Lengsfeld/Stefan Liebig, *Wie sozial gerecht wäre ein allgemeines Grundeinkommen?*, in: NG/FH 7-8/2002, S. 472

Mittlerweile gibt es viel mehr Konzepte als vor der Jahrtausendwende und eine Vielzahl von Modellen, die sich als (nicht immer: bedingungsloses) Grundeinkommen verstehen oder zumindest als solches klassifizieren lassen.¹⁴⁷⁷ Da hier schon aus Platzmangel nicht alle Modelle vorgestellt und einer kritischen Würdigung unterzogen werden können, erfolgt eine Selbstbeschränkung auf jene Konzepte, die den größten Rückhalt in der Öffentlichkeit finden und deshalb noch am ehesten die Chance hätten, realisiert zu werden. Damit soll denjenigen Personen und Initiativen, die ein bedingungsloses Grundeinkommen vornehmlich als Chance betrachten, die verhärteten Fronten im Kampf gegen den Sozialabbau der letzten Jahrzehnte aufzubrechen und diesen gleichzeitig zu beenden, keineswegs ihre lauterer Motive abgesprochen werden, zu fragen ist m.E. allerdings, ob utopische, um nicht zu sagen: weltfremde Entwürfe einer ganz anderen Gesellschaft, die allen Menschen ohne Ansehen der Person und ohne Arbeitspflicht ein gutes Auskommen sichert, wirklich realitätsgerecht sind, also nicht zwangsläufig an der ungeheuren Machtkonzentration im heutigen Finanzmarktkapitalismus scheitern müssen.

Das mit Abstand medienwirksamste Modell eines bedingungslosen Grundeinkommens stammt von Götz W. Werner, dem anthroposophisch orientierten Gründer der dm-Drogeriemarktkette. Dieser Karlsruher Unternehmer will „Deutschland zur Steueroase und zum Arbeitsparadies“ machen,¹⁴⁷⁸ gleichzeitig jedoch am liebsten auch sämtliche Gesellschaftsmitglieder zu Unternehmern. Er fordert den „Umbau einer Arbeitnehmer-Gesellschaft mit hohem Arbeitslosenanteil hin zu einer Gemeinschaft von Freiberuflern mit bedingungslosem Grundeinkommen“, der ohne eine „radikale Steuerreform“ nicht möglich sei.¹⁴⁷⁹

Werner hatte zuerst 1.500 EUR als möglichen Betrag genannt, der als Grundeinkommen gezahlt werden sollte, forderte in seinem zusammen mit der früheren Berliner Kultur- und Wissenschaftssenatorin Adrienne Goehler veröffentlichten Buch gleichen Titels aber bloß noch „1000 € für jeden“, über deren Finanzierung sich der Autor und seine Koautorin allerdings nicht einig sind.¹⁴⁸⁰ Für Werner bildet das Grundeinkommen offenbar nur den Hebel zur Durchsetzung einer weiteren drastischen Steuerentlastung von Unternehmen. Unter dem Motto „Ausgaben- statt Einkommensteuer!“ begründet Werner, warum seiner Meinung nach ausschließlich eine reine Konsumsteuer sozial gerecht ausgestaltet werden kann und zeitgemäß ist: „Die Mehrwertsteuer hat (...) als einzige Steuer einen gesamt-, ja weltwirtschaftlichen Charakter. Man könnte sagen, dass sie die adäquate Steuer für eine hochgradig arbeitsteilige Gesellschaft und eine globalisierte Welt ist.“¹⁴⁸¹ So nützlich die Mehrwertsteuer besonders für einen (Handels-)Unternehmer sein mag, der sie einfach auf die Preise umlegt und als durchlaufenden Posten auf seine Kund(inn)en abwälzt, so wenig berücksichtigt sie die unterschiedliche finanzielle Leistungs- bzw. Zahlungsfähigkeit der einzelnen Gesellschaftsmitglieder. „Durch die Besteuerung des privaten Konsums wird das Prinzip der Lastverteilung nach der ökonomisch-individuellen Leistungsfähigkeit endgültig verdrängt: Je mehr jemand an Einkommen erzielt und je geringer der Anteil des privaten Konsums ausfällt, um so geringer ist dessen Steuerlast. Wachsende nicht konsumtive Verwendung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte, also die Geldvermögens-

1477 Vgl. den Überblick bei Ronald Blaschke, Aktuelle Ansätze und Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen in Deutschland. Vergleichende Darstellung, in: ders./Adeline Otto/Norbert Schepers (Hrsg.), Grundeinkommen. Geschichte – Modelle – Debatten, Berlin 2010, S. 341 ff.

1478 Siehe Götz W. Werner, Einkommen für alle, Köln 2007, S. 192

1479 Ebd., S. 149

1480 Vgl. Götz W. Werner/Adrienne Goehler, 1000 € für jeden. Freiheit. Gleichheit. Grundeinkommen, Berlin 2010 S. 226

1481 Götz W. Werner, Einkommen für alle, a.a.O., S. 207

bildung als Ausdruck ökonomischer Stärke, wird steuerlich bevorteilt.¹⁴⁸² Selbst wenn man die Steuersätze stärker ausdifferenziert, also z.B. Grundnahrungsmittel niedrig oder gar nicht, andere Güter höher und Luxusgüter extrem hoch besteuert, wird aus einer Konsumsteuer kein sozial gerechtes Steuerungsinstrument. „Indirekte Steuern belasten die unteren Einkommensgruppen weit mehr als die oberen. Daran ändert auch wenig, dass Werner Kaviar höher versteuern will als Milch. Befreit von jeder Form der Steuerprogression oder von Erbschaft- und Vermögensteuer würde sich die Umverteilung von unten nach oben beschleunigen und könnte mit dem Verweis auf das ja schließlich allen gewährte Grundeinkommen eine gewisse Legitimität in Anspruch nehmen.“¹⁴⁸³

Wolfgang Engler, der für eine „Sozialdividende“ plädierte, schlug zum Zweck ihrer Finanzierung ebenfalls *indirekte* Steuern vor. Über die Mehrwertsteuer schwärmte er unter Berufung auf Lester Thurow: „Sie wird auf alle Waren erhoben, auch auf die importierten, und zieht daher (anders als bei Abgaben und direkten Steuern) keine Wettbewerbsnachteile für die je einheimische Volkswirtschaft nach sich.“¹⁴⁸⁴ Folgt man weniger der Standortlogik als sozialen Gerechtigkeitskriterien, kommt die Mehrwertsteuer als (einzige) Finanzierungsquelle für das Grundeinkommen kaum in Betracht, weil sie besonders kinderreiche Familien trifft, die in Relation zu ihrem niedrigen Einkommen einen relativ hohen Konsumgüterbedarf haben, während ihr Wohlhabende schon wegen häufigerer Aufenthalte in Ländern ohne Grundeinkommen und vergleichbar hohe Steuersätze leichter ausweichen könnten. Prononciert formuliert: Möglicherweise kauft ein Spekulant seiner Gattin den nächsten Pelzmantel oder Brillantring fortan in Tokio, Montreal oder New York; der heutige Hartz-IV- und künftige Grundeinkommensbezieher muss hingegen alles, was er sich überhaupt leisten kann, wie bisher in Berlin-Neukölln oder Köln-Chorweiler kaufen, wenn er dort lebt, denn seine Mobilität ist und bleibt aufgrund fehlender Ressourcen beschränkt. Zudem sind die (progressive) Einkommensteuer und eine Vermögensteuer nun einmal sozial gerechter als die Mehrwertsteuer, weil sie hauptsächlich Besserverdienende, Kapital-eigentümer und Begüterte treffen, während Geringverdiener/innen und Sozialleistungsempfänger/innen davon verschont bleiben.

Ähnlich wie Engler beschwört Werner das Grundeinkommen zwar sehr pathetisch als „Bürgerrecht“, versteht darunter aber letztlich nur einen „bar ausgezahlten Steuerfreibetrag“, der nötig ist, weil in seinem Modell alle direkten Steuern entfallen, was nicht die Armen, sondern die Vermögenden – besonders übrigens Milliardäre wie Werner – entlasten würde. Wenn man das Grundeinkommen als bloße „Rücküberweisung des Grundfreibetrages“ interpretiert, wie dies Werner tut,¹⁴⁸⁵ degeneriert es zum Abfallprodukt einer bestimmten steuerpolitischen Reformkonzeption, die eine Restauration früherer Gesellschaftszustände darstellen würde. Gleichzeitig müssten normale Arbeitnehmer/innen und Menschen, die auf das Grundeinkommen zur Existenzsicherung angewiesen sind, beim Werner-Modell mit einer Mehrwertsteuer in Höhe von mindestens 50 Prozent rechnen und wahrscheinlich dramatische Steigerungen der Lebenshaltungskosten verkraften.

1482 Rudolf Hickel, Wie gerecht ist das deutsche Steuersystem? – Zum voranschreitenden Abbau der Besteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit, in: Wolfram Elsner/Werner Wilhelm Engelhardt/Werner Glastetter (Hrsg.), Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung. Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute, Berlin 1998, S. 260

1483 Hermann Theißen, Grundeinkommen, in: Gabriele Gillen/Walter van Rossum (Hrsg.), Schwarzbuch Deutschland. Das Handbuch der vermissten Informationen, Reinbek bei Hamburg 2009, S. 332

1484 Wolfgang Engler, Bürger, ohne Arbeit, a.a.O., S. 371 f.

1485 Siehe Götz W. Werner, Einkommen für alle, a.a.O., S. 211

Der ehemalige thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus (CDU) bezeichnete sein Modell, das er im Sommer 2006 vorlegte, als „Solidarisches Bürgergeld“, weil es gerecht sei, die Existenz sämtlicher Staatsbürger/innen bedingungslos zu sichern und der Massenarbeitslosigkeit durch Entkopplung von Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung entgegenzuwirken.¹⁴⁸⁶ Nach diesem Konzept würde jedes Kind 300 EUR, jede/r Volljährige 600 EUR im Monat und jeder Erwachsene ab dem 67. Lebensjahr außerdem eine Zusatzrente bis zur selben Höhe je nach Art ihrer Erwerbstätigkeit erhalten. Ergänzend gäbe es eine Gutschrift von 200 EUR als Gesundheits- und Pflegeprämie. Behinderte und Bürger/innen in einer besonderen Lebenslage, etwa Alleinerziehende, könnten einen „Bürgergeldzuschlag“ beantragen, der sich nach dem individuellen Bedarf richtet. Alle übrigen Sozialleistungen, beispielsweise Wohn-, Kinder- und Elterngeld, entfielen genauso wie sämtliche Sozialversicherungsbeiträge; die Arbeitgeber würden stattdessen für ihre Beschäftigten eine Lohnsummensteuer zwischen 10 und 12 Prozent entrichten. Finanziert werden soll das Bürgergeld überdies durch eine Erhöhung der Einkommensteuer auf 50 Prozent, die mit dem Bürgergeld verrechnet wird. Ab einer bestimmten Einkommenshöhe (1.600 EUR) würde sich das Bürgergeld halbieren, während die Bezieher/innen höherer Einkommen umgekehrt nur 25 Prozent Steuern bezahlen müssten.

Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn haben das Konzept des Solidarischen Bürgergeldes im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung auf seine Finanzierbarkeit überprüft. In ihrem Gutachten würdigten sie das Modell als „Beitrag für eine konkrete und realitätsnahe Reform des deutschen Sozialstaats“, die nur überparteilich bzw. parteientübergreifend Erfolg verspreche.¹⁴⁸⁷ Opielka und Strengmann-Kuhn gelangten zu dem Ergebnis, dass zwar einige weitere Modifikationen nötig, die Grundlinien von Althaus' Konzept aber durchweg stimmig seien. Solidarisch kann man das Modell allerdings kaum nennen, liegt es doch „deutlich unter der von der EU festgelegten Armutsgrenze“, wie auch Opielka und Strengmann-Kuhn konstatierten.¹⁴⁸⁸

Kaum hatten im Oktober 2009 die Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und FDP begonnen, ging deren finanzpolitischer Sprecher Hermann Otto Solms mit dem Vorschlag an die Öffentlichkeit, Hartz IV durch ein „Bürgergeld“ in Höhe von 662 EUR zu ersetzen, das nur im Falle der Bereitschaft des Antragstellers zur Übernahme von Arbeitsgelegenheiten gezahlt werden soll. Abgesehen davon, dass der genannte Betrag weder die staatlichen Durchschnittsausgaben für den Regelsatz sowie Kaltmiete und Heizkosten für die Unterkunft bei Hartz IV überstieg noch sich die Lebenssituation der sozial Benachteiligten durch eine bloße Umbenennung von „Grundsicherung“ in „Bürgergeld“ verbessern ließe, hätte dieses gegenüber jener aus ihrer Perspektive den gravierenden Nachteil, dass die Unterkunftskosten pauschaliert wären, wodurch einer Gettoisierung der Armen zweifellos Vorschub geleistet würde. Denn wer als Hartz-IV-Bezieher/in heute noch in einer relativ komfortablen Wohnung und in einem gutbürgerlichen Stadtteil einer Großstadt lebt, wäre bei fixen Unterkunftskosten gezwungen, entweder einen Teil der Miete aus dem sehr niedrigen Regelsatz zu bezahlen oder aus- und in eine „schlechtere“ Gegend, womöglich gar in eine Hochhaussiedlung am Stadtrand umzuziehen. Zwar konnte sich die FDP mit ihrem

1486 Vgl. Dieter Althaus, Das Solidarische Bürgergeld. Sicherheit und Freiheit ermöglichen Marktwirtschaft, in: Michael Borchard (Hrsg.), Das Solidarische Bürgergeld – Analyse einer Reformidee, Stuttgart 2007, S. 2

1487 Siehe Michael Opielka/Wolfgang Strengmann-Kuhn, Das Solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts. Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: Michael Borchard (Hrsg.), Das Solidarische Bürgergeld – Analyse einer Reformidee, a.a.O., S. 25 f.

1488 Siehe ebd., S. 109

Vorschlag nicht durchsetzen, der schwarz-gelbe Koalitionsvertrag enthielt aber einen Prüfungsauftrag zu diesem Thema.¹⁴⁸⁹ Deshalb blieb das Thema während der 17. Legislaturperiode des Bundestages auf der Tagesordnung.

Am 1. November 2010 stellte der frühere thüringische Ministerpräsident Althaus, inzwischen Vizepräsident des Autozulieferers Magna, gemeinsam mit seinem Ex-Staatssekretär Hermann Binkert die Arbeitsergebnisse einer von der CDU-Spitze eingesetzten und von ihm selbst geleiteten Kommission „Solidarisches Bürgergeld“ vor. Demnach sollen alle Bürger/innen monatlich 600 EUR erhalten, von denen allerdings 200 EUR gleich wieder für eine „Gesundheits- und Pflegeprämie“ abgezweigt würden, während ein gesonderter „Bürgergeldzuschlag“ beantragt werden müsste, um die Kosten der Unterkunft und der Heizung erstattet zu bekommen. Selbiges gilt für besondere Bedarfe wie Pflegebedürftigkeit und Behinderung. Finanziert werden soll das „Solidarische Bürgergeld“ durch eine für alle gleiche („Solidarische“) Einkommensteuer in Höhe von 40 Prozent, die mit dem Bürgergeld verrechnet wird. Bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe (18.000 EUR pro Jahr) würde man Zuwendungen des Finanzamtes im Sinne einer negativen Einkommensteuer erhalten; wer darüber läge, würde zum Nettozahler. Sozialversicherungsbeiträge würden entfallen; da die Unternehmen bloß noch eine „Lohnsummenabgabe“ in Höhe von 18 Prozent zahlen müssten, wären sie die eigentlichen Gewinner der Reform. Arbeitgeber würden aus der paritätischen Beitragspflicht entlassen und durch die geplante „flat tax“ (Einheitssteuer) als Spitzeneinkommensbezieher doppelt entlastet. Althaus geht es im Wesentlichen darum, das „Lohnabstandsgebot“ zu garantieren und die Personalzusatzkosten der Unternehmen zu senken. Außerdem lässt er Sympathien für eine weitere Verschiebung von Einkommen- zu Konsumsteuern erkennen und plädiert unter Berufung auf Ludwig Erhard für eine Befreiung der Wirtschaftssubjekte von staatlichen Regulierungszwängen: „Das Solidarische Bürgergeld stärkt Kreativität und Risikobereitschaft, es stärkt auch Eigenverantwortung und Wettbewerb.“¹⁴⁹⁰

Sozialer als der bestehende Wohlfahrtsstaat ist das CDU-Bürgergeldmodell kaum, läge sein Zahlbetrag doch nur geringfügig über dem Hartz-IV-Niveau. Statt den konkreten Bedarf von Hilfesuchenden zu ermitteln und ihn mittels eines differenzierten Sozialleistungssystems zu befriedigen, würde der Staat nur mehr eine Sozialpolitik nach dem Gießkannenprinzip machen. Eine solche Gleichbehandlung aller Bürger/innen führt zwangsläufig zu individueller Ungerechtigkeit, weil sie gerade die Menschen in den schwierigsten Lebenslagen benachteiligt. Dass pauschalierte Leistungen wie das „Solidarische Bürgergeld“ dem Einzelfall nicht immer gerecht werden, zeigt die Schlechterstellung von Arbeitslosengeld-II-Empfänger(inne)n mit vielen Kindern durch den Wegfall einmaliger Beihilfen (etwa für die Reparatur oder die Neuanschaffung einer Waschmaschine) mit der Einführung von Hartz IV.

Als das bekannteste Gesetzespaket der rot-grünen Koalition am 1. Januar 2005 in Kraft trat, wurde den Menschen die „Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ versprochen, in Wirklichkeit jedoch mit der Arbeitslosenhilfe das Prinzip der Lebensstandard- bzw. Stattsicherung für Langzeitarbeitslose abgeschafft und das Arbeitslosengeld II eingeführt, welches höchstens noch das Existenzminimum abdeckt. Bei den Protagonisten eines „Bürgergeldes“ ist heute von einer „Zusammenfassung“ aller steuerfinanzierten Sozialleistungen die Rede. Angeführt werden in diesem Zusammenhang das Arbeitslosengeld

1489 Vgl. CDU Deutschlands/CSU Landesleitung/FDP (Hrsg.), Wachstum – Bildung – Zusammenhalt, a.a.O., S. 99

1490 Dieter Althaus, Einführung, in: ders./Hermann Binkert (Hrsg.), Solidarisches Bürgergeld. Den Menschen trauen – Freiheit nachhaltig und ganzheitlich sichern, 2. Aufl. Norderstedt 2010, S. 12

II, das Sozialgeld, die Sozialhilfe, die Grundsicherung im Alter, der Kinderzuschlag und das Wohngeld, obwohl auch das Kindergeld und das Elterngeld in denselben Kontext gehören. Zu befürchten steht, dass über kurz oder lang alle genannten und womöglich noch weitere Sozialleistungen abgeschafft würden, sollten sich CDU und CSU die Kommissionsvorschläge zu Eigen machen und mit der FDP zu verwirklichen suchen.

Was auf den ersten Blick einfach, großzügig und sozial gerecht erscheint, entpuppt sich bei genauerem Hinschauen oftmals als eine politische Mogelpackung, die mehr Gerechtigkeit bloß vortäuscht. Das „Solidarische Bürgergeld“ stellt nur eine Pauschalierung bestehender Transferleistungen dar, würde das bisherige Sicherungsniveau für Millionen Menschen per Saldo senken und den Wohlfahrtsstaat weder entlasten noch sinnvoll umstrukturieren. Letztlich würde das bedingungslose Grundeinkommen in Form des „Solidarischen Bürgergeldes“ als ein Kombilohn für alle wirken. Weil das Existenzminimum seiner Bezieher/innen gesichert wäre, könnten diese noch schlechter entlohnte Jobs annehmen, wodurch den Unternehmen mehr preiswerte Arbeitskräfte zur Verfügung stünden und die Gewinne noch stärker steigen würden. Das bedingungslose Grundeinkommen wird zwar manchmal als einzig richtige Antwort auf die „Krise der Arbeitsgesellschaft“ betrachtet,¹⁴⁹¹ diese Begründung für seine Einführung erweist sich jedoch als grotesk, wenn dadurch Niedriglöhne salonfähig gemacht werden. Weil sich das „Solidarische Bürgergeld“ gegen Mindestlöhne richtet und die Lohnflexibilität nach unten erhöhen soll, damit auch Geringqualifizierte mit seiner Hilfe von „marktgerechten“ Löhnen leben können, würde es die Armut von prekär Beschäftigten vermehren, denn sie müssten sich vom Staat alimentieren lassen, während er das Lohndumping von Unternehmen mit Steuergeldern subventioniert.

Wer – wie die FDP und kleinere Teile der Union – auf die deutsche Sozialversicherung am liebsten verzichten würde und sämtliche Versicherungszweige möglichst umgehend privatisieren möchte, will den bestehenden Wohlfahrtsstaat durch das Bürgergeld nicht etwa sinnvoll weiterentwickeln, sondern auch noch das „unterste soziale Netz“ zerreißen. Wenn (fast) alle bisherigen Transferleistungen in einem unsolidarischen Bürgergeld aufgingen, hätten Neoliberale ihr Ziel erreicht, das traditionsreiche deutsche Sozialversicherungssystem endgültig zu schleifen, und könnten den Systemwechsel noch dazu als Wohltat für die Bedürftigsten hinstellen. Peter Bofinger, gewerkschaftsnahes Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, wertete das bedingungslose Grundeinkommen als „Sargnagel für den Sozialstaat“, weil dieser dadurch unbezahlbar und zu einem „Almosenstaat“ verkümmern würde: „Gefährlich am Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens ist das Nebeneinander von unbezahlbaren staatlichen Transfers mit einem völligen Kahlschlag bei den bisherigen sozialen Sicherungssystemen. Im Falle der Umsetzung ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass dann aufgrund der finanziellen Restriktionen sämtliche staatlichen Leistungen auf einem Niveau fixiert würden, das noch unter dem heutigen Niveau des Arbeitslosengeldes II liegen würde.“¹⁴⁹²

Einzelne neoliberale Ökonomen verbinden mit dem Grundeinkommen die Hoffnung, weitreichende Deregulierungskonzepte durchsetzen zu können. Das von Thomas Straubhaar geleitete Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) etwa ging in seiner Studie „Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte“ nicht bloß davon aus, dass „alle steuer- und abgabenfinanzierten Sozialleis-

1491 Vgl. z.B. Manuel Franzmann (Hrsg.), *Bedingungsloses Grundeinkommen als Antwort auf die Krise der Arbeitsgesellschaft*, Weilerswist 2010

1492 Peter Bofinger, *Ist der Markt noch zu retten?*, a.a.O., S. 215

tungen abgeschafft“ werden, sondern schlug darüber hinaus vor, „alle sozialpolitisch motivierten Regulierungen des Arbeitsmarktes“ zu streichen: „Es gibt keinen Schutz gegen Kündigungen mehr, dafür aber betrieblich zu vereinbarenden Abfindungsregeln. Es gibt keinen Flächentarifvertrag mehr und auch keine Mindestlöhne, sondern von Betrieb zu Betrieb frei verhandelbare Löhne. Es gibt keine Sozialklauseln mehr. Die heute zu leistenden Abgaben an die Sozialversicherungen entfallen vollständig.“¹⁴⁹³ Was vielen Erwerbslosen irrigerweise als „Schlaraffenland ohne Arbeitszwang“ erscheint, wäre in Wirklichkeit ein Paradies für Unternehmer, in dem Arbeitnehmer/innen weniger Rechte als bisher hätten und Gewerkschaften keine (Gegen-)Macht mehr entwickeln könnten.

Hier liegt vermutlich einer der Hauptgründe dafür, dass ihm manche neoliberale Ökonomen so viel Sympathie entgegenbringen. „Neoliberale lieben das Grundeinkommen als Hebel, um den ganzen Sozialstaat samt seiner Klientel auf einen Schlag loszuwerden, damit zugleich den Staat und den gesamten öffentlichen Sektor gesundzuschumpfen und jede Form von Beschäftigungspolitik, von makroökonomischer Steuerung ein für allemal ad acta zu legen.“¹⁴⁹⁴ Dies gilt allerdings nicht durchgängig. Vielmehr sprach sich Horst Siebert, emeritierter Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (Kiel), gegen das bedingungslose Grundeinkommen mit der Begründung aus, es handle sich dabei um eine „abstruse Idee“, die starke Fehlanreize setze und zum gesellschaftlichen Chaos führe: „Die Arbeitsmoral würde zerrüttet, die Grundlagen der Arbeitsethik, die die Bevölkerung in Sätzen wie ‚Nach getaner Arbeit ist gut ruhn‘ oder ‚Wo Arbeit das Haus bewacht, kann Armut nicht hinein‘ ausgedrückt hat, würden zerstört. Das Arbeitsangebot würde markant zurückgehen, die Produktion müsste schrumpfen – eine seltsame Empfehlung für das Szenario einer alternierenden Gesellschaft.“¹⁴⁹⁵

Selbst wenn dies ein Horrorszenario ist, das jeder realen Basis entbehrt, bleibt das bedingungslose Grundeinkommen aus mehreren anderen Gründen problematisch. Um es zu verwirklichen, müsste man beispielsweise riesige Finanzmassen bewegen, was negative Folgen hätte und Heiner Flassbeck, Chef-Volkswirt der UN-Organisation für Welthandel und Entwicklung (UNCTAD) zu scharfer Kritik herausforderte: „Vom bedingungslosen Grundeinkommen profitieren vor allem Gutverdiener, die es nicht brauchen. Es wird eine sinnlose Umverteilungsmaschine in Gang gesetzt.“¹⁴⁹⁶ Wenn das Finanzamt denjenigen, die aufgrund ihres Wohlstandes gar kein Grundeinkommen benötigen, die dafür benötigten Mittel aber wieder entzieht, ist es nicht bedingungslos, sondern an die Voraussetzung prekärer Einkommensverhältnisse seiner Bezieher/innen geknüpft. Dann würden die Finanzbeamten vermutlich tun, was Hartz-IV-Initiativen jetzt den Jobcentern vorwerfen, nämlich in teilweise schikanöser Art prüfen, ob die Antragsteller/innen auch keine verdeckten Erwerbsquellen (Schwarzarbeit o.Ä.) haben. Gewonnen wäre also wenig, und die Hoffnung, als Erwerbslose/r ohne Kontrolldruck und Repressalien leben zu können, wieder dahin.

Zweifellos stellt die Finanzierung eines bedingungslosen Grundeinkommens die Achillesferse aller bisher vorliegenden Konzepte dar. Auch die Ausgabenseite ist jedoch

1493 Ingrid Hohenleitner/Thomas Straubhaar, Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, in: Thomas Straubhaar (Hrsg.), Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, Hamburg 2008, S. 20 f.

1494 Michael R. Krätke, Leben und Arbeiten, Brot und Spiele. Das Grundeinkommen als Sozialstaatersatz?, in: Widerspruch 52 (2007), S. 154

1495 Horst Siebert, Gegen ein bedingungsloses Grundeinkommen. Eine abstruse Idee mit starken Fehlanreizen, in: FAZ v. 27.6.2007

1496 Heiner Flassbeck, Nur ein großes Kuddelmuddel, in: taz v. 15.12.2006

keineswegs geklärt, denn eine Sozialpolitik nach dem Gießkannenprinzip wäre genauso ungerecht und kaum weniger sinnvoll als eine Regierungspolitik nach dem Matthäus-Prinzip. Ob ein bedingungsloses Grundeinkommen sinnvoll, finanzierbar und realisierbar ist, kann man deshalb mit Fug und Recht bezweifeln. Ein solches, nicht auf Erwerbsarbeit gegründetes und „leistungsloses“ Einkommen erscheint den meisten Beobachter(inne)n als schöne Utopie, die nie realisierbar ist. „Aber manche Utopien sind gefährlich, weil sie von der Suche nach realistischeren Alternativen ablenken.“¹⁴⁹⁷

Hinzu kommt, dass ein von der Erwerbsarbeit abgekoppeltes Grundeinkommen den öffentlichen Druck, die Massenarbeitslosigkeit konsequent zu bekämpfen, mindern würde. Selbst wenn die Erwerbslosen damit materiell besser als bisher abgesichert wären, bliebe das Problem ihrer sozialen Exklusion folglich bestehen. Deshalb sollte man das Kind auch nach Ulrich Schneiders Meinung nicht mit dem Bade ausschütten: „Nötig sind zwar weitreichende, aber keine systemersetzenden Reformen. Es geht darum, Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung so aus- und umzubauen, dass sie im Ergebnis armutsfest sind und dem Sozialstaat trotz seiner neuen Herausforderungen wieder Stabilität verleihen.“¹⁴⁹⁸

Politisch am ehesten durchsetzbar, weil als Einstieg in ein bedingungsloses Grundeinkommen schwer erkennbar ist vermutlich eine von mehreren im „Bündnis Kindergrundsicherung“ zusammengeschlossenen Organisationen, darunter die AWO, der Deutsche Kinderschutzbund, die GEW und Pro Familia, sowie einzelnen Wissenschaftler(inne)n vorgeschlagene Kindergrundsicherung. Sie soll die Armut von Kindern und Jugendlichen vermindern helfen, was zweifellos dringend erforderlich wäre, will die Bundesrepublik ihrem Anspruch als Sozialstaat gerecht werden, würde jedoch alle Kinder, Jugendlichen, Heranwachsenden und jungen Erwachsenen bis zum 27. Lebensjahr, unabhängig von ihrem Alter und ihren spezifischen Bedarfen, mit einem am damals geltenden steuerlichen Kindergrundfreibetrag orientierten und (von den Eltern) zu versteuernden Betrag in Höhe von 500 EUR ausstatten, sie also letztlich über einen Kamm scheren. Gleichwohl empfahl Richard Hauser, einer der renommiertesten Armutsforscher hierzulande, eine Kindergrundsicherung in Höhe von 454 EUR, die von der maximalen Steuerersparnis im obersten Einkommensbereich unter Ausnutzung sämtlicher Kinderfreibeträge abgeleitet war: „Nur ein Grundeinkommen für Kinder in der Ausgestaltung einer bedingungslosen und zu versteuernden Kindergrundsicherung ist eine realistische Form eines Grundeinkommens. Auf deren Einführung sollten die Anstrengungen der Politik gerichtet sein, wenn sie Kinderarmut wirklich bekämpfen will.“¹⁴⁹⁹

Auch wenn man das bedingungslose Grundeinkommen am Ende verwirft, lohnt sich ein Meinungs austausch darüber, konstatiert Lars Castellucci, stellvertretender Landesvorsitzender der baden-württembergischen SPD: „Es zieht den Sozialstaatsdiskurs nach oben und hilft der Gesellschaft zu klären, was ihr wert und wichtig ist.“¹⁵⁰⁰ Tatsächlich kann die Debatte unabhängig davon, ob es richtig oder falsch ist, die Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen zu erheben, jedenfalls dann fruchtbar sein, wenn sie den Diskussionsteilnehmer(inne)n hilft, die Notwendigkeit einer bedarfsgerechten Leistungsgewährung im Sozialstaat der Zukunft zu erkennen.

1497 Robert Castel, *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 2005, S. 113 (Fn. 14)

1498 Ulrich Schneider, *Armes Deutschland*, a.a.O., S. 216

1499 Richard Hauser, *Ein Grundeinkommen – aber welches?*, Nur als Kindergrundsicherung ist die Idee des Grundeinkommens realitätstüchtig. Sinnvoll wäre sie außerdem: Die Kinderarmut würde auf ein Viertel reduziert, in: *der Freitag* v. 21.11.2010

1500 Lars Castellucci, *Grundeinkommen als Projektion und Mahnung*, in: *NG/FH* 6/2011, S. 56

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme(n)
Abs.	Absatz
ADGB	Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
AFDC	Aid to Families With Dependent Children – Hilfe für Familien mit abhängigen Kindern
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFRG	Arbeitsförderungsreformgesetz
AG	Aktiengesellschaft
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AL	Alternative Liste
Alg	Arbeitslosengeld
Alhi	Arbeitslosenhilfe
APO	Außerparlamentarische Opposition
ARGE	Arbeitsgemeinschaft (von Agentur für Arbeit und Kommune)
Art.	Artikel
ASG	Arbeit und soziale Gerechtigkeit – die Wahlalternative
ASU	Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer
Attac	Association pour la Taxation des Transfers pour l'Aide aux Citoyens – Vereinigung zur Besteuerung der (Finanz-)Transaktionen zu Gunsten der Bürger
Aufl.	Auflage
AV	Arbeitslosenversicherung
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
AWO	Arbeiterwohlfahrt
Az.	Aktenzeichen
BA	Bundesanstalt/-agentur für Arbeit
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGE	Bedingungsloses Grundeinkommen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BJU	Bundesverband Junger Unternehmer (der ASU)
BK	Bundeskanzleramt
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahn)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVA	Bundesversicherungsamt
BVP	Bayerische Volkspartei

BWB	Bruttowertschöpfungsbeitrag
bzw.	beziehungsweise
CDA	Christlich Demokratische Arbeitnehmerschaft
CDH	Centralvereinigung Deutscher Wirtschaftsverbände für Handelsvermittlung und Vertrieb
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIA	Central Intelligence Agency – Auslandsgeheimdienst der Vereinigten Staaten von Amerika
CPE	Contrat Première Embauche – Vertrag zur Ersteinstellung
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DAF	Deutsche Arbeitsfront
DAK	Deutsche Angestellten-Krankenkasse
DBB	Deutscher Beamtenbund
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DP	Deutsche Partei
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DVP	Deutsche Volkspartei
DVU	Deutsche Volksunion
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGRBEG	Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EU	Europäische Union
EUR	Euro
e.V.	eingetragener Verein
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FGE	Forschungsstelle für gesellschaftliche Entwicklungen (an der Universität Mannheim)
FH	Fachhochschule
Fn.	Fußnote
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FR	Frankfurter Rundschau
FU	Freie Universität

FVP	Freie Volkspartei
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss (der Selbstverwaltung von Ärzten, Zahnärzten, Psychotherapeuten, Krankenhäusern und gesetzlichen Krankenkassen)
GDL	Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-WSG	Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung
GMG	Gesundheitsmodernisierungsgesetz
GRG	Gesundheitsreformgesetz
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
GSG	Gesundheitsstruktur-Gesetz
HBL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
HDE	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels
Hervorh.	Hervorhebung(en)
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
HRE	Hypo Real Estate
Hrsg.	Herausgeber/in
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
IG	Industriegewerkschaft
IG BCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
info also	Informationen zum Arbeitslosen- und Sozialhilferecht
INSM	Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
IQWIG	Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen
IT	Informationstechnologie(n)
IWF	Internationaler Währungsfonds
JUMP	Jugend mit Perspektive
KdF	Kraft durch Freude
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Kfz	Kraftfahrzeug
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KSK	Künstlersozialkasse
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
Lkw	Lastkraftwagen
m.E.	meines Erachtens
Mill.	Million(en)
Mio.	Million(en)
MoZArtT	Modellprojekt(e) zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
Mrd.	Milliarde(n)

NAFTA	North American Free Trade Agreement – Nordamerikanische Freihandelszone
NATO	North Atlantic Treaty Organization – Nordatlantikpakt
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
NG/FH	(Die) Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte
No.	Numero
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
OBS	Otto Brenner Stiftung
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development – Organisation für ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung
o.g.	oben genannt(e/r)
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
o.O.u.J.	ohne Ort und Jahr
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries – Organisation Erdöl exportierender Länder
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PH	Pädagogische Hochschule
PISA	Programme for International Student Assessment
PKV	Private Krankenversicherung(en)
Pkw	Personenkraftwagen
PPP	Public Private Partnership
PR	Public Relations
PSA	Personal-Service-Agenture(n)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RCDS	Ring Christlich-Demokratischer Studenten
RM	Reichsmark
RMI	Revenue Minimum d'Insertion
RSA	Risikostrukturausgleich
RT-Drs.	Reichstags-Drucksache
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk
RV	Rentenversicherung
S.	Seite(n)
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGB	Sozialgesetzbuch
SGI	Saar-Gemeinschaftsinitiative
SoFFin	Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung
sog.	so genannte(r)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
StGB	Strafgesetzbuch

TANF	Temporary Assistance to Needy Families – Zeitweilige Unterstützung für bedürftige Familien
taz	die tageszeitung
TU	Technische Universität
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
ULA	Deutscher Führungskräfteverband
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development – Konferenz der Vereinten Nationen für Welthandel und Entwicklung
US/USA	United States (of America) – Vereinigte Staaten (von Amerika)
usw.	und so weiter
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
VES	Voll Eigenständiges System (der Altersvorsorge)
VfA	Verband forschender Arzneimittelhersteller
vs.	versus
VW	Volkswagen (AG)
WASG	Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (in der Hans-Böckler-Stiftung des DGB)
WTO	World Trade Organization – Welthandelsorganisation
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZAG	Zentralarbeitsgemeinschaft
ZAG	Zentrum für Arbeit und Grundsicherung
z.B.	zum Beispiel
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZSE	Zeitschrift für die Soziologie der Erziehung und Sozialisation

Literaturauswahl

1 Begriff, theoretische Grundlagen und Geschichte des Wohlfahrts- bzw. Sozialstaates

1.1 Basis-, Einführungs- und Überblicksliteratur

- Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang* (Hrsg.): Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen, Weinheim/München 2000
- Bäcker, Gerhard* (u.a.): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 2 Bde., 5. Aufl. Wiesbaden 2010
- Becker, Ulrich/Hockerts, Hans Günter/Tenfelde, Klaus* (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn 2010
- Boeckh, Jürgen/Huster, Ernst-Ulrich/Benz, Benjamin* (Hrsg.): Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, 3. Aufl. Wiesbaden 2011
- Böhnisch, Lothar/Arnold, Helmut/Schröer, Wolfgang*: Sozialpolitik. Eine sozialwissenschaftliche Einführung, Weinheim/München 1999
- Butterwegge, Christoph*: Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik, 3. Aufl. Opladen 2001
- Christen, Christian/Michel, Tobias/Rätz, Werner*: Sozialstaat. Wie die Sicherungssysteme funktionieren und wer von den „Reformen“ profitiert, Hamburg 2003
- Döring, Diether*: Sozialstaat, Frankfurt am Main 2004
- Gaßmann, Heiner*: Politische Ökonomie des Sozialstaats, Münster 2000
- Huf, Stefan*: Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik, Berlin 1998
- Kaufmann, Franz-Xaver*: Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen, 2. Aufl. Wiesbaden 2005
- Kaufmann, Franz-Xaver*: Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition, Frankfurt am Main 2003
- Kersting, Wolfgang* (Hrsg.): Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerwist 2000
- Lampert, Heinz/Althammer, Jörg*: Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl. Berlin/Heidelberg/New York 2007
- Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe* (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York 2000
- Lessenich, Stephan* (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt am Main/New York 2003
- Luhmann, Niklas*: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, Mit einem Nachwort von Michael Hein, München 2011
- Metz, Karl H.*: Die Geschichte der sozialen Sicherheit, Stuttgart 2008
- Nullmeier, Frank*: Politische Theorie des Sozialstaats, Frankfurt am Main/New York 2000
- Opielka, Michael*: Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, Reinbek bei Hamburg 2004
- Pilz, Frank*: Der Sozialstaat. Ausbau – Kontroversen – Umbau, Bonn 2004 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 452)
- Schmähl, Winfried*: Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen, Wiesbaden 2009
- Ullrich, Carsten G.*: Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Eine Einführung, Frankfurt am Main/New York 2005

1.2 Solidarität, soziale Gerechtigkeit und Gleichheit als Grundwerte des Wohlfahrtsstaates

- Becker, Irene/Hauser, Richard*: Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck. Zieldimensionen, Politikanalysen und empirische Befunde, Berlin 2009
- Berger, Peter A./Schmidt, Volker H.* (Hrsg.): Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? – Grundlagen der Ungleichheitsforschung, Wiesbaden 2004
- Blanke, Hermann-Josef* (Hrsg.): Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität, Tübingen 2007
- Blaschke, Siegfried/Döring, Diether* (Hrsg.): Sozialpolitik und Gerechtigkeit, Frankfurt am Main/New York 1998
- Blüm, Norbert*: Gerechtigkeit. Eine Kritik des Homo oeconomicus, Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2006
- Budowski, Monica/Nollert, Michael* (Hrsg.): Soziale Gerechtigkeiten, Zürich 2008
- Burmeister, Kai/Böhning, Björn* (Hrsg.): Generationen und Gerechtigkeit, Hamburg 2004
- Carigiet, Erwin*: Gesellschaftliche Solidarität. Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit, Basel 2001
- Dallinger, Ursula*: Die Solidarität der modernen Gesellschaft. Der Diskurs um rationale oder normative Ordnung in Sozialtheorie und Soziologie des Wohlfahrtsstaats, Wiesbaden 2009
- Döring, Diether* (u.a.): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg 1995
- Ebert, Thomas*: Soziale Gerechtigkeit, Bonn 2010 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 1088)
- Ekaradt, Felix*: Das Prinzip Nachhaltigkeit. Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit, München 2005
- Empter, Stefan/Vehrkamp, Robert B.* (Hrsg.): Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme. Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung, Gütersloh 2007
- George, Susan* (u.a.): Globalisierung oder Gerechtigkeit? – Politische Gestaltung und soziale Grundwerte, Hamburg 2003
- Grasse, Alexander/Ludwig, Carmen/Dietz, Berthold* (Hrsg.): Soziale Gerechtigkeit. Reformpolitik am Scheideweg. Festschrift für Dieter Eißel zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2006
- Heil, Hubertus/Seifert, Juliane* (Hrsg.): Soziales Deutschland. Für eine neue Gerechtigkeitspolitik, Wiesbaden 2005
- Hinsch, Wilfried*: Gerechtfertigte Ungleichheiten. Grundsätze sozialer Gerechtigkeit, Berlin/New York 2003
- Höpken, Jonas Christopher*: Gerechtigkeit in der neuen Arbeitsgesellschaft. Impulse christlicher Sozialethik für einen modernen Politikentwurf, Münster 2001
- Hoffmann, Josef*: Soziale Gerechtigkeit für Kinder. Zur Chancengleichheit des Aufwachsens im Sozialstaat des Grundgesetzes, Baden-Baden 2006
- Iben, Gerd/Kemper, Peter/Maschke, Michael* (Hrsg.): Ende der Solidarität? – Gemeinsinn und Zivilgesellschaft, Münster 1999
- IG Metall* (Hrsg.): Was ist soziale Gerechtigkeit?, Schwalbach im Taunus 2002
- Kersting, Wolfgang*: Theorien der sozialen Gerechtigkeit, Stuttgart/Weimar 2000
- Klundt, Michael*: Von der sozialen zur Generationengerechtigkeit? – Polarisierte Lebenslagen und ihre Deutung in Wissenschaft, Politik und Medien, Mit einem Vorwort von Christoph Butterwege, Wiesbaden 2008
- Kurzke-Maasmeier, Stefan/Mandry, Christof/Oberer, Christine* (Hrsg.): Baustelle Sozialstaat! – Sozialethische Sondierungen in unübersichtlichem Gelände, Münster 2006
- Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen* (Hrsg.): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt am Main/New York 2004
- Marshall, Thomas H.*: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main/New York 1992

- Miller, David*: Grundsätze sozialer Gerechtigkeit, Frankfurt am Main/New York 2008
- Müller, Hans-Peter/Wegener, Bernd* (Hrsg.): Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit, Opladen 1995
- Mutke, Barbara/Tammen, Britta* (Hrsg.): Soziale Gerechtigkeit – Soziales Recht. Interdisziplinäre Beiträge zu Problemlagen und Veränderungsbedarf, Weinheim/München 2006
- Pioch, Roswitha*: Soziale Gerechtigkeit in der Politik. Orientierungen von Politikern in Deutschland und den Niederlanden, Frankfurt am Main/New York 2000
- Reitzig, Jörg*: Gesellschaftsvertrag, Gerechtigkeit, Arbeit. Eine hegemonietheoretische Analyse zur Debatte um einen „Neuen Gesellschaftsvertrag“ im postfordistischen Kapitalismus, Münster 2005
- Sachße, Christoph/Engelhardt, H. Tristram* (Hrsg.): Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main 1990
- Sanders, Karin/Weth, Hans-Ulrich* (Hrsg.): Armut und Teilhabe. Analysen und Impulse zum Diskurs um Armut und Gerechtigkeit, Wiesbaden 2008
- Schönig, Werner*: Rationale Sozialpolitik. Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 2001
- Schramm, Michael/Große Kracht, Hermann-Josef/Kostka, Ulrike* (Hrsg.): Der fraglich gewordene Sozialstaat. Aktuelle Streitfelder – ethische Grundlagenprobleme, Paderborn 2006
- Sen, Amartya*: Die Ideen der Gerechtigkeit, München 2010
- Struck, Olaf* (u.a.): Arbeit und Gerechtigkeit. Entlassungen und Lohnkürzungen im Urteil der Bevölkerung, Wiesbaden 2006
- Thole, Werner* (u.a., Hrsg.): Soziale Arbeit im öffentlichen Raum. Soziale Gerechtigkeit in der Gestaltung des Sozialen, Wiesbaden 2005
- Tragl, Torsten*: Solidarität und Sozialstaat. Theoretische Grundlagen, Probleme und Perspektiven des modernen sozialpolitischen Solidaritätskonzeptes, München/Mering 2000
- Zoll, Rainer*: Was ist Solidarität heute?, Frankfurt am Main 2000

1.3 Traditionslinien, Institutionen und Organisationsprinzipien des Sozial(versicherungs)staates

- Andreß, Hans-Jürgen/Krüger, Anne*: Ausstiege aus dem unteren Einkommensbereich. Institutionelle Hilfeangebote, individuelle Aktivitäten und soziale Netzwerke, Berlin 2006
- Ansen, Harald*: Armut. Anforderungen an die Soziale Arbeit: eine historische, sozialstaatsorientierte und systematische Analyse aus der Perspektive der Sozialen Arbeit, Frankfurt am Main 1998
- Bazant, Ursula*: Selbstständigkeit im konservativen Wohlfahrtssystem, Wiesbaden 2009
- Blasche, Siegfried/Hauff, Michael von* (Hrsg.): Leistungsfähigkeit von Sozialstaaten, Marburg 2003
- Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G.* (Hrsg.): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung, Wiesbaden 2008
- Kessl, Fabian/Reutlinger, Christian/Ziegler, Holger* (Hrsg.): Erziehung zur Armut? – Soziale Arbeit und die „neue Unterschicht“, Wiesbaden 2007
- Marten, Carina/Scheuregger, Daniel* (Hrsg.): Reziprozität und Wohlfahrtsstaat. Analysepotential und sozialpolitische Relevanz, Opladen/Farmington Hills 2007
- Müller, Siegfried/Otto, Ulrich* (Hrsg.): Armut im Sozialstaat. Gesellschaftliche Analysen und sozialpolitische Konsequenzen, Neuwied/Kriftel/Berlin 1997
- Münch, Ursula*: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen 1997
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.*: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt am Main/New York 1993
- Riedmüller, Barbara/Olk, Thomas* (Hrsg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Opladen 1994 (Leviathan-Sonderheft 14)
- Rieger, Elmar*: Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates, Opladen 1992

- Rüber, Hans-Josef* (Hrsg.): Vom Wohlfahrtsstaat zur Sicherung des Existenzminimums?, Berlin 2006
- Schmidt, Manfred G.* (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001
- Sturm, Stephan*: Sozialstaat und christlich-sozialer Gedanke. Johann Hinrich Wicherns Sozialtheologie und ihre neuere Rezeption in systemtheoretischer Perspektive, Stuttgart 2007
- Trampusch, Christine*: Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes, Frankfurt am Main/New York 2009
- Vobruba, Georg* (Hrsg.): Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung, Frankfurt am Main 1990

1.4 Entstehung und Entwicklung des (deutschen) Sozialstaates

- Alber, Jens*: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983, Frankfurt am Main/New York 1989
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv Koblenz (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 11 (21) Bde., Baden-Baden 2001 ff.
- Dobner, Petra*: Neue Soziale Frage und Sozialpolitik, Wiesbaden 2007
- Frerich, Johannes/Frey, Martin*: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 3 Bde., 2. Aufl. München/Wien 1996
- Hentschel, Volker*: Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt am Main 1983
- Hockerts, Hans Günter*: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980
- Machtan, Lothar* (Hrsg.): Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung, Frankfurt am Main/New York 1994
- Metzler, Gabriele*: Der Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall, 2. Aufl. Stuttgart/München 2003
- Reidegeld, Eckart*: Staatliche Sozialpolitik in Deutschland, 2 Bde, Wiesbaden 2006
- Ritter, Gerhard A.*: Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts. Otto-von-Freising-Vorlesungen der Katholischen Universität Eichstätt, Opladen 1998
- Rock, Joachim/Schneider, Ulrich* (Hrsg.): Der verrückte Sozialstaat. Zwischen Leistungsverweigerung und Symbolpolitik, Hamburg 2011
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian*: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, 3 Bde., Stuttgart/Berlin/Köln 1980 ff.
- Schmidt, Manfred G.*: Sozialpolitik der DDR, Wiesbaden 2005
- Schmidt, Manfred G.*: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 3. Aufl. Wiesbaden 2005
- Schulz-Nieswandt, Frank/Schewe, Gisela* (Hrsg.): Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden. Eve-Elisabeth Schewe zum 70. Geburtstag, Berlin 2000
- Wangler, Walter*: Bürgerschaft des inneren Friedens. Sozialpolitik in Geschichte und Gegenwart, Opladen/Wiesbaden 1998

1.5 Wohlfahrtsstaaten im Systemwettbewerb: Entwicklungsmöglichkeiten und Vergleich unterschiedlicher Sozialsysteme

- Alber, Jens*: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt am Main/New York 1982
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank* (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Opladen 1997
- Boll, Friedhelm/Kruke, Anja* (Hrsg.): Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich, Bonn 2008

- Borchert, Jens*: Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich, Frankfurt am Main/New York 1995
- Carigiet, Erwin* (u.a., Hrsg.): Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich, Zürich 2006
- Dimmel, Nikolaus/Schmee, Josef* (Hrsg.): Die Gewalt des neoliberalen Staates. Vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zum repressiven Überwachungsstaat, Wien 2008
- Dingeldey, Irene*: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance und Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland, Frankfurt am Main/New York 2011
- Döring, Diether/Hauser, Richard* (Hrsg.): Politische Kultur und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Armutsproblems, Frankfurt am Main/New York 1989
- Egle, Christoph*: Reformpolitik in Deutschland und Frankreich. Wirtschafts- und Sozialpolitik bürgerlicher und sozialdemokratischer Regierungen seit Mitte der 90er Jahre, Wiesbaden 2009
- Färber, Gisela/Schupp, Jürgen* (Hrsg.): Der Sozialstaat im 21. Jahrhundert. Ökonomische Anforderungen, europäische Perspektiven, nationaler Entscheidungsbedarf. Ein Werkstattbericht, Münster 2005
- Gebhardt, Thomas*: Arbeit gegen Armut. Die Reform der Sozialhilfe in den USA, Opladen/Wiesbaden 1998
- Grell, Britta*: Workfare in den USA. Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik, Bielefeld 2008
- Giesecke, Johannes*: Arbeitsmarktflexibilisierung und Soziale Ungleichheit. Sozio-ökonomische Konsequenzen befristeter Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland und Großbritannien, Wiesbaden 2006
- Gottschall, Karin/Pfau-Effinger, Birgit* (Hrsg.): Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich, Opladen 2001
- Haber Kern, Klaus*: Pflege in Europa. Familie und Wohlfahrtsstaat, Wiesbaden 2009
- Hockerts, Hans Günter* (Hrsg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998
- Hockerts, Hans Günter/Süß, Winfried* (Hrsg.): Soziale Ungleichheit im Sozialstaat. Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich, München 2010
- Jochem, Sven*: Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Deutschland im internationalen Vergleich, Berlin 2009
- Jochem, Sven/Siegel, Nico A.* (Hrsg.): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen 2003
- Kaufmann, Franz-Xaver*: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main 2003
- Klenk, Tanja* (u.a.): Abkehr vom Korporatismus? – Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich, Frankfurt am Main/New York 2011
- Kraus, Katrin/Geisen, Thomas* (Hrsg.): Sozialstaat in Europa. Geschichte – Entwicklung – Perspektiven, Wiesbaden 2001
- Krautscheid, Andreas* (Hrsg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden 2009
- Leiterer, Susanne Paula*: „Zero Tolerance“ gegen soziale Randgruppen? – Hoheitliche Maßnahmen gegen Mitglieder der Drogenszene, Wohnungslose, Trinker und Bettler in New York City und Deutschland, Berlin 2007
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona* (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt am Main/New York 1998
- Lissner, Lothar/Wöss, Josef*: Umbau statt Abbau. Sozialstaaten im Vergleich: Deutschland, Österreich, Schweden, Frankfurt am Main/Wien 1999
- Lohmann, Henning*: Armut von Erwerbstätigen in europäischen Wohlfahrtsstaaten. Niedriglöhne, staatliche Transfers und die Rolle der Familie, Wiesbaden 2008

- Mohr, Katrin*: Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland, Wiesbaden 2007
- Moser, Julia*: Der schweizerische Wohlfahrtsstaat. Zum Ausbau des sozialen Sicherungssystems 1975-2005, Frankfurt am Main/New York 2008
- Neef, Rainer/Keim, Rolf*: „Wir sind keine Sozialen“. Marginalisierung und Ressourcen in deutschen und französischen Problemvierteln, Konstanz 2007
- Neumann, Wolfgang* (Hrsg.): Welche Zukunft für den Sozialstaat? – Reformpolitik in Frankreich und Deutschland, Wiesbaden 2004
- Obinger, Herbert/Rieger, Elmar* (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien, Frankfurt am Main/New York 2009
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe* (Hrsg.): Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen, Frankfurt am Main/New York 2000
- Oppacher, Andreas*: Deutschland und das Skandinavische Modell. Der Sozialstaat als Wohlstandsmotor, Köln 2010
- Ritter, Gerhard A.*: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1989
- Rolle, Carsten/Suntum, Ulrich van*: Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich. Zum Einfluß von sozialen Sicherungssystemen und Tariffindungssystemen auf die Beschäftigung in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA, Berlin 1997
- Schmid, Josef*: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, 3. Aufl. Wiesbaden 2011
- Schmid, Josef/Niketta, Reiner* (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg 1998
- Schmidt, Manfred G.* (u.a., Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden 2007
- Schommer, Martin*: Wohlfahrt im Wandel. Risiken, Verteilungskonflikte und sozialstaatliche Reformen in Deutschland und Großbritannien, Mit einem Geleitwort von Peter Flora, Wiesbaden 2008
- Siegel, Nico A.*: Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main/New York 2002
- Sieveking, Klaus* (Hrsg.): Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in der Europäischen Union, Baden-Baden 1998
- Swaan, Abraham de*: Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit, Frankfurt am Main/New York 1993
- Wacquant, Loïc*: Bestrafen der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit, Opladen/Farmington Hills 2009
- Wilke, Uwe*: Sozialhilfe in den USA. Die Reform in Texas und Wisconsin, Frankfurt am Main/New York 2002
- Zelinka, Inge*: Der autoritäre Sozialstaat. Machtgewinn durch Mitgefühl in der Genese staatlicher Fürsorge, Wien/Münster 2005

1.6 Auf dem Weg zu einem gesamteuropäischen Wohlfahrtsstaat? – Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik auf EU-Ebene

- Baek, In Rib*: Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen. Eine vergleichende Analyse von Großbritannien, Schweden und Deutschland, Wiesbaden 2010
- Benz, Benjamin*: Nationale Mindestsicherungssysteme und europäische Integration. Von der Wahrnehmung der Armut und sozialen Ausgrenzung zur Offenen Methode der Koordination, Wiesbaden 2004
- Bernhard, Stefan*: Die Konstruktion von Inklusion. Europäische Sozialpolitik aus soziologischer Perspektive, Frankfurt am Main/New York 2010

- Busch, Klaus* (Hrsg.): Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa, Baden-Baden 2008
- Busch, Klaus* (Hrsg.): Wirtschaftliche und Soziale Integration in der Europäischen Union. Handlungsräume für korporative Akteure, Baden-Baden 2010
- Busch, Klaus/Flore, Manfred/Schlatermund, Heiko* (Hrsg.): Europa in sozialer Schieflage. Sozialpolitische Vorschläge in Zeiten der Krise, Hamburg 2011
- Däubler, Wolfgang* (Hrsg.): Sozialstaat EG? – Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989
- Deubner, Christian* (Hrsg.): Europäische Einigung und soziale Frage. Möglichkeiten europäischer Sozialpolitik, Frankfurt am Main/New York 1990
- Dieckmann, Lars/Ellenberger, Lena/Nitzsche, Frank* (Hrsg.): Erneuerung des Sozialstaates in Europa, Berlin 2007
- Eichenhofer, Eberhard*: Geschichte des Sozialstaats in Europa. Von der „sozialen Frage“ bis zur Globalisierung, München 2007
- Hacker, Björn*: Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung, Baden-Baden 2010
- Kaelble, Hartmut/Schmid, Günther* (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin 2004 (WZB-Jahrbuch)
- Keller, Berndt*: Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, München/Wien 1997
- Kowalsky, Wolfgang*: Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen 1999
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul* (Hrsg.): Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt am Main 1998
- Lichtenberg, Hagen* (Hrsg.): Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986
- Lottes, Günther* (Hrsg.): Soziale Sicherheit in Europa. Renten- und Sozialversicherungssysteme im Vergleich, Heidelberg 1993
- Manow, Philip*: Religion und Sozialstaat. Die konfessionellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsstaatsregime, Frankfurt am Main/New York 1994
- Merten, Detlef/Pitschas, Rainer* (Hrsg.): Der Europäische Sozialstaat und seine Institutionen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1991 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1993
- Pfau-Effinger, Birgit*: Kultur, Wohlfahrtsstaat und Frauenarbeit im europäischen Vergleich, Opladen 1999
- Platzer, Hans-Wolfgang* (Hrsg.): Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union. Die soziale Dimension im EU-Reformprozeß, Baden-Baden 1997
- Schmähl, Winfried* (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union, Berlin 2001
- Schmähl, Winfried/Rische, Herbert* (Hrsg.): Europäische Sozialpolitik, Baden-Baden 1997
- Schneider, Hilmar*: Europas Zukunft als Sozialstaat. Herausforderungen der Integration, Baden-Baden 2000
- Schnorpfel, Willi*: Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union. Modellierung und empirische Analyse kollektiver Entscheidungen des europäischen Verhandlungssystems, Berlin 1996
- Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula* (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden 2008
- Schulz, Otto*: Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, Köln 1996
- Schunter-Kleemann, Susanne* (Hrsg.): Herrenhaus Europa – Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat, Berlin 1992
- Thalacker, Patrick*: Ein Sozialmodell für Europa?, Die EU-Sozialpolitik und das Europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung, Berlin 2006
- Zapka, Klaus*: Europäische Sozialpolitik. Zur Effizienz (supra)nationaler Sozialpolitik, Göttingen 2008

2 Teilbereiche, Entwicklungsphasen und Einzelaspekte der Sozialpolitik

2.1 Arbeitsmarkt und (prekäre) Beschäftigung

- Adomeit, Klaus*: Die Agenda 2010 und das Arbeitsrecht. Eine Reform im Kampf gegen Widerstände, München 2004
- Agenturschluss (Hrsg.): Schwarzbuch Hartz IV. Sozialer Angriff und Widerstand – eine Zwischenbilanz, Berlin/Hamburg 2006
- Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine* (Hrsg.): Bündnis für Arbeit. Konstruktion – Kritik – Karriere, Opladen/Wiesbaden 1999
- Baumeister, Hella/Granse, Ulrich/Zimmermann, Klaus-Dieter* (Hrsg.): Die Hartz-„Reformen“. Die Folgen von Hartz I-IV für ArbeitnehmerInnen, Hamburg 2005
- Berthold, Norbert/Hank, Rainer*: Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb, Tübingen 1999
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia* (Hrsg.): Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt am Main/New York 2007
- Breitscheidel, Markus*: Arm durch Arbeit. Ein Undercover-Bericht, Mit einem Vorwort von Günter Wallraff, Berlin 2008
- Brütt, Christian*: Workfare als Mindestsicherung. Von der Sozialhilfe zu Hartz IV. Deutsche Sozialpolitik 1962 bis 2005, Bielefeld 2011
- Castel, Robert/Dörre, Klaus* (Hrsg.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt am Main/New York 2009
- Dann, Sabine* (u.a., Hrsg.): Kombi-Einkommen – ein Weg aus der Sozialhilfe?, Baden-Baden 2002
- Dörre, Klaus/Kraemer, Klaus/Speidel, Frederic*: Prekarität. Ursachen, soziale Folgen und politische Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, Wiesbaden 2008
- Fertig, Michael* (u.a.): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluationskonzept, Berlin 2004
- Fickinger, Nico*: Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998-2002: Motivation, Rahmenbedingungen und Erfolge, Wiesbaden 2005
- Gebauer, Ronald*: Arbeit gegen Armut. Grundlagen, historische Genese und empirische Überprüfung des Armutsfallentheorems, Wiesbaden 2007
- Gebauer, Ronald/Petschauer, Hanna/Vobruba, Georg*: Wer sitzt in der Armutsfalle? – Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, 2. Aufl. Berlin 2003
- Gern, Wolfgang/Segbers, Franz* (Hrsg.): Als Kunde bezeichnet, als Bettler behandelt. Erfahrungen aus der Hartz IV-Welt, Hamburg 2009
- Gernke, Axel* (u.a., Hrsg.): Hart(z) am Rande der Seriosität?, Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung?, Münster/Hamburg/London 2002
- Gillen, Gabriele*: Hartz IV. Eine Abrechnung, 3. Aufl. Reinbek bei Hamburg 2005
- Hassel, Anke/Schiller, Christof*: Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt am Main/New York 2010
- Hegelich, Simon/Knollmann, David/Kuhlmann, Johanna*: Agenda 2010. Strategien – Entscheidungen – Konsequenzen, Wiesbaden 2011
- Heinelt, Hubert/Weck, Michael*: Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen 1998
- Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph*: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen 1999
- Jann, Werner/Schmid, Günther* (Hrsg.): Eins zu Eins?, Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin 2004
- Kempken, Jürgen/Trube, Achim*: Effektivität und Effizienz sozialorientierter Hilfen zur Arbeit. Lokale Analysen aktivierender Sozialhilfe, Münster 1997
- Kindler, Holger/Regelmann, Ada-Charlotte/Tullney, Marco* (Hrsg.): Die Folgen der Agenda 2010. Alte und neue Zwänge des Sozialstaats, Hamburg 2004
- Kirsch, Johannes* (u.a.): Der Abschied von der Dienstleistung aus einer Hand. Die getrennte Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch II, Berlin 2010

- Klute, Jürgen/Kotlenga, Sandra* (Hrsg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme – Analysen – Perspektiven, Göttingen 2008
- Lahusen, Christian/Baumgarten, Britta*: Das Ende des sozialen Friedens? – Politik und Protest in Zeiten der Hartz-Reformen, Frankfurt am Main/New York 2010
- Lenhart, Karin*: Soziale Bürgerrechte unter Druck. Die Auswirkungen von Hartz IV auf Frauen, Wiesbaden 2009
- Mayer-Ahuja, Nicole*: Wieder dienen lernen? – Vom westdeutschen „Normalarbeitsverhältnis“ zu prekärer Beschäftigung, Berlin 2003
- Müller, Tobias*: Was haben die Hartz-Reformen bewirkt? – Zu Ausmaß, Ursachen und Folgen der Arbeitslosigkeit in Deutschland, Berlin 2009
- Noe, Torsten*: Dezentrale Arbeitsmarktpolitik. Die Implementierung der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Wiesbaden 2010
- Nowak, Peter* (Hrsg.): Zahltag. Zwang und Widerstand: Erwerbslose in Hartz IV, Münster 2009
- Pankoke, Eckart*: Die Arbeitsfrage. Arbeitsmoral, Beschäftigungskrisen und Wohlfahrtspolitik im Industriezeitalter, Frankfurt am Main 1990
- Pape, Klaus* (Hrsg.): Arbeit ohne Netz. Prekäre Arbeit und ihre Auswirkungen, Hannover 2007
- Pohl, Gerd/Schäfer, Claus* (Hrsg.): Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit, Hamburg 1996
- Rehm, Johannes/Ulrich, Hans G.* (Hrsg.): Menschenrecht auf Arbeit? – Sozialethische Perspektiven, Stuttgart 2009
- Roth, Rainer*: Nebensache Mensch. Arbeitslosigkeit in Deutschland, Frankfurt am Main 2003
- Roth, Rainer*: Über den Lohn am Ende des Monats. Armut trotz Arbeit, 2. Aufl. Frankfurt am Main 1998
- Roy, Klaus-Bernhard*: Sozialstaat und Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, Regensburg 1992
- Rudolph, Clarissa/Niekant, Renate* (Hrsg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven, Münster 2007
- Schäfer, Claus* (Hrsg.): Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?, Niedriglohn-Politik, Hamburg 2000
- Schmähl, Winfried* (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung, Berlin 2001
- Schmähl, Winfried/Rische, Herbert* (Hrsg.): Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik, Baden-Baden 1999
- Schütz, Holger*: Reform der Arbeitsvermittlung. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit, Opladen/Farmington Hills 2008
- Schütz, Holger/Mosley, Hugh* (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin 2005
- Schwarzkopf, Manuela*: Doppelt gefordert, wenig gefördert. Alleinerziehende Frauen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Berlin 2009
- Seifert, Hartmut/Struck, Olaf* (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit, Wiesbaden 2009
- Steck, Brigitte/Kossens, Michael*: Die Neuordnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch Hartz IV, München 2005
- Steiner, Viktor/Zimmermann, Klaus F.* (Hrsg.): Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt. Empirische Analyse und Reformansätze, Baden-Baden 1996
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang*: Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen, Frankfurt am Main/New York 2003
- Strünck, Christoph*: Mit Sicherheit flexibel? – Chancen und Risiken neuer Beschäftigungsverhältnisse, Bonn 2003
- Urban, Hans-Jürgen* (Hrsg.): Beschäftigungsbündnis oder Standortpakt? – Das „Bündnis für Arbeit“ auf dem Prüfstand, Hamburg 2000
- Vobruba, Georg*: Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen, Frankfurt am Main 2000
- Weimar, Anne-Marie*: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission, Wiesbaden 2004

2.2 Familien im Wohlfahrtsstaat: Frauen, Kinder und Jugendliche als sozial Benachteiligte

- Auth, Diana*: Wandel im Schnecken tempo. Arbeitszeitpolitik und Geschlechtergleichheit im deutschen Wohlfahrtsstaat, Opladen 2002
- Bäcker, Gerhard/Stolz-Willig, Brigitte* (Hrsg.): Kind, Beruf, soziale Sicherung. Zukunftsaufgabe des Sozialstaats, Köln 1994
- Bauer, Annemarie/Gröning, Katharina* (Hrsg.): Gerechtigkeit, Geschlecht und demografischer Wandel, Frankfurt am Main 2008
- Becker, Andrea*: Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat. Familienbezogene Sozialpolitik und die Erwerbsintegration von Frauen in Deutschland und Frankreich, Berlin 2000
- Berger, Peter A./Kahlert, Heike* (Hrsg.): Der demographische Wandel. Chancen für die Neuordnung der Geschlechterverhältnisse, Frankfurt am Main/New York 2006
- Bien, Walter/Weidacher, Alois* (Hrsg.): Leben neben der Wohlstandsgesellschaft. Familien in prekären Lebenslagen, Wiesbaden 2004
- Braun, Helga/Jung, Dörthe* (Hrsg.): Globale Gerechtigkeit? – Feministische Debatte zur Krise des Sozialstaats, Hamburg 1997
- Butterwegge, Carolin*: Armut von Kindern mit Migrationshintergrund. Ausmaß, Erscheinungsformen und Ursachen, Wiesbaden 2010
- Butterwegge, Christoph/Klundert, Michael/Belke-Zeng, Matthias*: Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, 2. Aufl. Wiesbaden 2008
- Chassé, Karl August/Zander, Margherita/Rasch, Konstanze*: Meine Familie ist arm. Wie Kinder im Grundschulalter Armut erleben und bewältigen, 4. Aufl. Wiesbaden 2010
- Drilling, Matthias*: Young urban poor. Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten, Wiesbaden 2004
- Fischer, Jörg*: Die Modernisierung der Jugendhilfe im Wandel des Sozialstaates, Wiesbaden 2005
- Frerichs, Petra/Steinrücke, Margareta* (Hrsg.): Soziale Ungleichheit und Geschlechterverhältnisse, Opladen 1993
- Gintzel, Ullrich* (u.a.): Kinderarmut und kommunale Handlungsoptionen, Opladen/Farmington Hills 2008
- Hammer, Veronika/Lutz, Ronald* (Hrsg.): Weibliche Lebenslagen und soziale Benachteiligung. Theoretische Ansätze und empirische Beispiele, Frankfurt am Main/New York 2002
- Heitzmann, Karin/Schmidt, Angelika* (Hrsg.): Frauenarmut. Hintergründe, Facetten, Perspektiven, Frankfurt am Main 2001
- Hessische Staatskanzlei (Hrsg.): Die Familienpolitik muss neue Wege gehen! – Wiesbadener Entwurf zur Familienpolitik, Wiesbaden 2003
- Hoffmann, Josef*: Soziale Gerechtigkeit für Kinder. Zur Chancengleichheit des Aufwachsens im Sozialstaat des Grundgesetzes, Baden-Baden 2006
- Kaufmann, Franz-Xaver*: Modernisierungsschübe, Familie und Sozialstaat, München/Wien 1996
- Kolbe, Wiebke*: Elternschaft im Wohlfahrtsstaat. Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945-2000, Frankfurt am Main/New York 2002
- Kränzl-Nagl, Renate/Mierendorff, Johanna/Olk, Thomas* (Hrsg.): Kindheit im Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche und politische Herausforderungen, Frankfurt am Main/New York 2003
- Leitner, Sigrid*: Frauen und Männer im Wohlfahrtsstaat. Zur strukturellen Umsetzung von Geschlechterkonstruktionen in sozialen Sicherungssystemen, Frankfurt am Main 1999
- Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit* (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?, Wiesbaden 2004
- Mädje, Eva/Neusüß, Claudia*: Frauen im Sozialstaat. Zur Lebenssituation alleinerziehender Sozialhilfeempfängerinnen, Frankfurt am Main/New York 1996
- Lutz, Ronald/Hammer, Veronika* (Hrsg.): Wege aus der Kinderarmut. Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen und sozialpädagogische Handlungsansätze, Weinheim/München 2010

- Maier, Friederike/Fiedler, Angela* (Hrsg.): Gender Matters. Feministische Analysen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Berlin 2002
- Netzler, Andreas/Opielka, Michael* (Hrsg.): Neubewertung der Familienarbeit in der Sozialpolitik, Opladen 1998
- Notz, Gisela*: Löcher im sozialen Netz. Sozial-Politik und Geschlecht, Frankfurt am Main 2003
- Schulze, Alexander*: Sozioökonomische Konsequenzen der Fertilität. Folgen der Geburt von Kindern für den Wohlstand von Paarhaushalten, Wiesbaden 2009
- Schulz-Nieswandt, Frank*: Geschlechterverhältnisse, die Rechte der Kinder und Familienpolitik in der Erwerbsgesellschaft, Münster 2004
- Theobald, Hildegard*: Geschlecht, Qualifikation und Wohlfahrtsstaat. Deutschland und Schweden im Vergleich, Berlin 1999
- Weiß, Hans* (Hrsg.): Frühförderung mit Kindern und Familien in Armutslagen, München/Basel 2000
- Zander, Margherita*: Armes Kind – starkes Kind?, Die Chance der Resilienz, 2. Aufl. Wiesbaden 2009
- Zander, Margherita* (Hrsg.): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis, Wiesbaden 2005
- Zenz, Winfried M./Bäcker, Korinna/Blum-Maurice, Renate* (Hrsg.): Die vergessenen Kinder. Vernachlässigung, Armut und Unterversorgung in Deutschland, Köln 2002

2.3 Demografischer Wandel, Generationenbeziehungen und Alterssicherung

- Bäcker, Gerhard* (u.a.): Ältere Arbeitnehmer. Erwerbstätigkeit und soziale Sicherheit im Alter, Wiesbaden 2009
- Biedenkopf, Kurt*: Die Ausbeutung der Enkel. Plädoyer für die Rückkehr der Vernunft, 2. Aufl. Berlin 2006
- Birg, Herwig/Börsch-Supan, Axel H.*: Für eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung, Berlin 1999
- Blome, Agnes/Keck, Wolfgang/Alber, Jens*: Generationenbeziehungen im Wohlfahrtsstaat. Lebensbedingungen und Einstellungen von Altersgruppen im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2008
- Bomsdorf, Eckart*: Die Renten sichern – ein Weg aus der Rentenkrise. Studie zur Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung, 2. Aufl. Lohmar/Köln 1998
- Borchert, Jürgen*: Renten vor dem Absturz. Ist der Sozialstaat am Ende?, Frankfurt am Main 1993
- Butterwegge, Christoph/Klunt, Michael* (Hrsg.): Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. Familien- und Sozialpolitik im demografischen Wandel, 2. Aufl. Opladen 2003
- Deml, Jörg/Haupt, Hanna, Steffen, Johannes*: Solidarität leben statt Altersarmut! – Sichere Renten für die Zukunft, Hamburg 2008
- Döring, Diether*: Die Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt am Main 2002
- Döring, Diether*: Soziale Sicherheit im Alter? – Rentenversicherung auf dem Prüfstand, Berlin 1997
- Ette, Andreas/Ruckdeschel, Kerstin/Unger, Rainer* (Hrsg.): Potenziale intergenerationaler Beziehungen, Würzburg 2010 (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, Bd. 40)
- Fisch, Stefan/Haerendel, Ulrike* (Hrsg.): Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat, Berlin 2000
- Heglich, Simon*: Reformkorridore des deutschen Rentensystems, Wiesbaden 2006
- Herfeld, Anna-Maria*: Reformansätze zur Alterssicherung in Deutschland und intergenerationale Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 2001
- Hoffmann, Dagmar/Schubarth, Wilfried/Lohmann, Michael* (Hrsg.): Jungsein in einer alternden Gesellschaft. Bestandsaufnahme und Perspektiven für das Zusammenleben der Generationen, Weinheim/München 2008
- Imhof-Rudolph, Heike* (Hrsg.): Altersvorsorge im Sozialstaat, Berlin 2000

- Kerschbaumer, Judith/Schroeder, Wolfgang* (Hrsg.): Sozialstaat und demographischer Wandel. Herausforderungen für Arbeitsmarkt und Sozialversicherung, Wiesbaden 2005
- Kistler, Ernst*: Die Methusalem-Lüge. Wie mit demographischen Mythen Politik gemacht wird, München/Wien 2006
- Leisering, Lutz*: Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen, Generationenverhältnisse, politisch-institutionelle Steuerung, Frankfurt am Main 1992
- May, Christina*: Generation als Argument. Konflikte um die Rentenversicherung in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden, Frankfurt am Main/New York 2010
- Naegele, Gerhard* (Hrsg.): Soziale Lebenslaufpolitik, Wiesbaden 2010
- Niejahr, Elisabeth*: Alt sind nur die anderen. So werden wir leben, lieben und arbeiten, Frankfurt am Main 2004
- Roth, Richard*: Rentenpolitik in der Bundesrepublik. Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Gestaltung eines sozialstaatlichen Teilbereichs 1957-1986, Mit einem Vorwort von Gerhard Bäcker, Marburg 1989
- Schirrmacher, Frank*: Das Methusalem-Komplott, München 2004
- Schmähl, Winfried* (Hrsg.): Mindestsicherung im Alter. Erfahrungen, Herausforderungen, Strategien, Frankfurt am Main/New York 1993
- Schmähl, Winfried/Ulrich, Volker* (Hrsg.): Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen, Tübingen 2001
- Schroeder, Wolfgang/Munimus, Bettina/Rüdt, Diana*: Seniorenpolitik im Wandel. Verbände und Gewerkschaften als Interessenvertreter der älteren Generation, Frankfurt am Main/New York 2010
- Schulz-Nieswandt, Frank*: Sozialpolitik und Alter, Stuttgart 2006
- Strange, Nicholas*: Keine Angst vor Methusalem! – Warum wir mit dem Altern unserer Bevölkerung gut leben können, Springe 2006
- Urban, Hans-Jürgen/Ehlscheid, Christoph/Gerntke, Axel* (Hrsg.): Der Neue Generationenvertrag. Neuaufbau einer solidarischen Alterssicherung, Hamburg 2009
- Wehlau, Diana*: Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung, Wiesbaden 2009
- Windhövel, Kerstin/Funke, Claudia/Möller, Jan-Christian*: Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung, Düsseldorf 2011

2.4 Entwicklungstendenzen des Gesundheitswesens: Kranken- und Pflegeversicherung im Umbruch

- Alber, Jens*: Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Struktur und Funktionsweise, Frankfurt am Main/New York 1992
- Braun, Bernard/Kühn, Hagen/Reiners, Hartmut*: Das Märchen von der Kostenexplosion. Populäre Irrtümer zur Gesundheitspolitik, Frankfurt am Main 1998
- Deppe, Hans-Ulrich*: Zur sozialen Anatomie des Gesundheitssystems. Neoliberalismus und Gesundheitspolitik in Deutschland, Frankfurt am Main 2000
- Deppe, Hans-Ulrich/Burkhardt, Wolfram* (Hrsg.): Solidarische Gesundheitspolitik. Alternativen zu Privatisierung und Zwei-Klassen-Medizin, Hamburg 2002
- Dietz, Berthold*: Die Pflegeversicherung. Ansprüche, Wirklichkeiten und Zukunft einer Sozialreform, Wiesbaden 2002
- Elsner, Gine/Gerlinger, Thomas/Stegmüller, Klaus* (Hrsg.): Markt versus Solidarität. Gesundheitspolitik im deregulierten Kapitalismus, Hamburg 2004
- Gerlinger, Thomas/Röber, Michaela*: Die Pflegeversicherung, Bern 2009
- Heinzel-Gutenbrunner, Monika*: Armutslebensläufe und schlechte Gesundheit. Kausation oder soziale Selektion?, Aachen 2000
- Helmert, Uwe* (u.a., Hrsg.): Müssen Arme früher sterben? – Soziale Ungleichheit und Gesundheit in Deutschland, Weinheim/München 2000

- Kroll, Lars Eric*: Sozialer Wandel, soziale Ungleichheit und Gesundheit. Die Entwicklung sozialer und gesundheitlicher Ungleichheiten in Deutschland zwischen 1984 und 2006, Wiesbaden 2010
- Lampert, Thomas/Hagen, Christine* (Hrsg.): Armut und Gesundheit. Theoretische Konzepte, empirische Befunde, politische Herausforderungen, Wiesbaden 2010
- Manow, Philip*: Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß, Frankfurt am Main/New York 1994
- Paetow, Holger/Fiedler, Manfred/Leonhardt, Marion* (Hrsg.): Therapien für ein krankes Gesundheitswesen. Orientierungspunkte für Versicherte, PatientInnen und Beschäftigte, Hamburg 2002
- Perschke-Hartmann, Christiane*: Die doppelte Reform. Gesundheitspolitik von Blüm zu Seehofer, Opladen 1994
- Richter, Antje/Bunzendahl, Iris/Altgeld, Thomas* (Hrsg.): Dünne Rente – dicke Probleme. Alter, Armut und Gesundheit – Neue Herausforderungen für Armutsprävention und Gesundheitsförderung, Frankfurt am Main 2008
- Richter, Matthias/Hurrelmann, Klaus* (Hrsg.): Gesundheitliche Ungleichheit. Grundlagen, Probleme, Perspektiven, 2. Aufl. Wiesbaden 2009
- Rothgang, Heinz*: Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung, Frankfurt am Main/New York 1997
- Schroeder, Wolfgang/Paquet, Robert* (Hrsg.): Gesundheitsreform 2007. Nach der Reform ist vor der Reform, Wiesbaden 2009
- Stegmüller, Klaus*: Wettbewerb im Gesundheitswesen. Konzeptionen zur „dritten Reformstufe“ der Gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt am Main 1996
- Stöbener, André Paul*: Die Pflegeversicherung. Ein Lehrstück über Aushandlungsprozesse eines „Sozialen Problems“ in der Sozialpolitik, Konstanz 1996
- Strünck, Christoph*: Pflegeversicherung – Barmherzigkeit mit beschränkter Haftung. Institutioneller Wandel, Machtbeziehungen und organisatorische Anpassungsprozesse, Opladen 2000

2.5 Stadtentwicklung, öffentlicher Wohnungsbau und kommunale Sozialpolitik

- Alisch, Monika*: Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen, Opladen 2002
- Alisch, Monika* (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, 2. Aufl. Opladen 2001
- Alisch, Monika/Dangschat, Jens S.*: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen 1998
- Boeßenecker, Karl-Heinz/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.): Verwaltungsreform von unten? – Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven, Münster 2001
- Dahme, Heinz-J./Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden 2011
- Dietz, Berthold/Eißel, Dieter/Naumann, Dirk* (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen 1999
- Elsen, Susanne*: Gemeinwesenökonomie – eine Antwort auf Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung?, Soziale Arbeit, Gemeinwesenarbeit und Gemeinwesenökonomie im Zeitalter der Globalisierung, Neuwied/Kriftel 1998
- Elsen, Susanne*: Die Ökonomie des Gemeinwesens. Sozialpolitik und Soziale Arbeit im Kontext von gesellschaftlicher Wertschöpfung und -verteilung, Weinheim/München 2007
- Grohs, Stephan*: Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus, Wiesbaden 2009
- Hanesch, Walter* (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen, Wiesbaden 2011
- Hanesch, Walter* (Hrsg.): Überlebt die soziale Stadt? – Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen 1997
- Hanesch, Walter/Krüger-Conrad, Kirsten* (Hrsg.): Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“, Wiesbaden 2004

- Krummacher, Michael* (u.a.): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und Soziale Arbeit, Opladen 2003
- Walther, Uwe-Jens* (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen 2002

2.6 Wohlfahrtsstaat und Zuwanderung – Widerspruch oder nützliche Wechselbeziehung?

- Bommes, Michael*: Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, Opladen/Wiesbaden 1999
- Bommes, Michael/Halfmann, Jost* (Hrsg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, Osnabrück 1998
- Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun* (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, 4. Aufl. Wiesbaden 2009
- Knuth, Matthias* (Hrsg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund, Baden-Baden 2010
- Märker, Alfredo*: Zuwanderung und Gerechtigkeit. Eine Analyse der gegenwärtigen deutschen Zuwanderungssituation, Saarbrücken 1998
- Schmidt, Christoph M.* (Hrsg.): Migration und Sozialstaat. Empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Implikationen für Deutschland, Berlin 2002
- Treichler, Andreas* (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten. Probleme, Entwicklungen, Perspektiven, Wiesbaden 2002

2.7 Akzeptanzprobleme des Sozialstaates: Leistungsmissbrauch und seine mediale Darstellung

- Andreß, Hans-Jürgen/Heien, Thorsten/Hofäcker, Dirk*: Wozu brauchen wir noch den Sozialstaat? – Der deutsche Sozialstaat im Urteil seiner Bürger, Wiesbaden 2001
- Bruns, Werner*: Sozialkriminalität in Deutschland, Frankfurt am Main/Berlin 1996
- Föste, Wilga/Janßen, Peter*: Finanzierungs- und Belastungsgrenzen des Sozialstaates im Urteil der Bevölkerung, Bonn 1997
- Hamann, Silke/Karl, Astrid/Ullrich, Carsten G.*: Entsolidarisierung? – Leistungen für Arbeitslose im Urteil von Erwerbstätigen, Frankfurt am Main/New York 2001
- Krömmelbein, Silvia* (u.a.): Einstellungen zum Sozialstaat. Repräsentative Querschnittsuntersuchungen zu grundsätzlichen gesundheits- und sozialpolitischen Einstellungen in der Bevölkerung 2005, Opladen/Farmington Hills 2007
- Lamnek, Siegfried/Olbrich, Gaby/Schäfer, Wolfgang J.*: Tatort Sozialstaat: Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter-)Gründe, Opladen 2000
- Nüchter, Oliver* (u.a.): Der Sozialstaat im Urteil der Bevölkerung, Opladen/Farmington Hills 2010
- Nüchter, Oliver* (u.a.): Einstellungen zum Sozialstaat II. Akzeptanz der sozialen Sicherung und der Reform der Renten- und Pflegeversicherung 2006, Opladen/Farmington Hills 2008
- Nüchter, Oliver* (u.a.): Einstellungen zum Sozialstaat III. Sechs Fragen zur Akzeptanz der sozialen Sicherung in der Bevölkerung, Opladen/Farmington Hills 2009
- Roller, Edeltraud*: Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992
- Roth, Rainer*: Sozialhilfemissbrauch. Wer missbraucht eigentlich wen?, Frankfurt am Main 2004
- Roy, Klaus-Bernhard*: Sozialintegrative Demokratie. Legitimationsprobleme des bundesdeutschen Sozialstaats zwischen europäischer Integration und innovativer Regionalisierung, Frankfurt am Main 2001

- Schäfer, Wolfgang J.*: Opfer Sozialstaat. Gemeinsame Ursachen und Hintergründe von Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und Leistungsmissbrauch, Opladen 2002
- Spieker, Manfred*: Legitimitätsprobleme des Sozialstaats. Konkurrierende Sozialstaatskonzeptionen in der Bundesrepublik Deutschland, Bern/Stuttgart 1986
- Ullrich, Carsten G.*: Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Präferenzen, Konflikte, Deutungsmuster, Wiesbaden 2008
- Ullrich, Carsten G.*: Solidarität im Sozialversicherungsstaat. Die Akzeptanz des Solidarprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt am Main/New York 2000
- Wogawa, Diane*: Missbrauch im Sozialstaat. Eine Analyse des Missbrauchsarguments im politischen Diskurs, Wiesbaden 2000
- Yollu-Tok, Aysel*: Die fehlende Akzeptanz von Hartz IV. Eine Realanalyse individuellen Verhaltens jenseits des Homo-oeconomicus-Modells, Baden-Baden 2010

2.8 Einflüsse von Politikern, Parteien und Verbänden auf die Sozialstaatsentwicklung

- Arentz, Hermann-Josef*: Sozialstaat im Härtetest, Düsseldorf 2004
- Becker, Irene/Ott, Notburga/Rolf, Gabriele* (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag, Frankfurt am Main/New York 2001
- Becker, Joachim*: Der erschöpfte Sozialstaat. Neue Wege zur sozialen Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 1994
- Beier, Angelika* (u.a., Hrsg.): Investieren, sanieren, reformieren?, Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der schwarz-roten Koalition, Marburg 2006
- Berger, Rainer*: Der Umbau des Sozialstaates. Ansichten von Parteien und Wohlfahrtsverbänden zur Modernisierung des Staates, Opladen/Wiesbaden 1999
- Blank, Florian*: Soziale Rechte 1998-2005. Die Wohlfahrtsstaatsreformen der rot-grünen Bundesregierung, Wiesbaden 2011
- Breit, Gotthard* (Hrsg.): Sozialstaatsprinzip und Demokratie, Schwalbach im Taunus 1996
- Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden 2002
- Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden 2007
- Eicker-Wolf, Kai* (u.a., Hrsg.): „Deutschland auf den Weg gebracht“. Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Marburg 2002
- Eicker-Wolf, Kai* (u.a., Hrsg.): In gemeinsamer Verantwortung. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Großen Koalition 2005-2009, Marburg 2009
- Fix, Birgit/Fix, Elisabeth*: Kirche und Wohlfahrtsstaat. Soziale Arbeit kirchlicher Wohlfahrtsorganisationen im westeuropäischen Vergleich, Freiburg im Breisgau 2005
- Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin* (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden 2003
- Grottian, Peter* (u.a.): Die Wohlfahrtswende. Der Zauber konservativer Sozialpolitik, München 1988
- Hengsbach, Friedhelm*: Das Reformspektakel. Warum der menschliche Faktor mehr Respekt verdient, Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2004
- Heyder, Ulrich/Menzel, Ulrich/Rebe, Bernd* (Hrsg.): Das Land verändert?, Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik, Hamburg 2002
- Kleinhenz, Gerhard* (Hrsg.): Sozialpolitik im vereinten Deutschland, 3 Bde., Berlin 1991, 1992 und 1996
- Lafontaine, Oskar*: Politik für alle. Streitschrift für eine gerechte Gesellschaft, Berlin 2005
- Müntefering, Franz/Machnig, Matthias* (Hrsg.): Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert, Berlin 2001
- Prantl, Heribert*: Kein schöner Land. Die Zerstörung der sozialen Gerechtigkeit, München 2005

- Ritter, Gerhard A.:* Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats, 2. Aufl. München 2007
- Schmähl, Winfried* (Hrsg.): Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung, Frankfurt am Main/New York 1992
- Schreiner, Ottmar:* Die Gerechtigkeitslücke. Wie die Politik die Gesellschaft spaltet, Berlin 2008
- Zohnhöfer, Reimut:* Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung 1982-1998, Opladen 2001

3 Ab-, „Um-“ oder Ausbau des Sozialstaates?

3.1 Erwerbsarbeit, Ehe und Familie im Wandel

- Adamy, Wilhelm/Steffen, Johannes:* Abseits des Wohlstands. Arbeitslosigkeit und neue Armut, Darmstadt 1998
- Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia* (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden 2009
- Gerster, Florian:* Arbeit ist für alle da. Neue Wege in die Vollbeschäftigung, München 2003
- Frech, Siegfried/Schmid, Josef* (Hrsg.): Sozialstaat. Reform, Umbau, Abbau?, Schwalbach im Taunus 2004
- Kaufmann, Franz-Xaver:* Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main 1997
- Lampert, Heinz:* Krise und Reform des Sozialstaates, Frankfurt am Main 1997
- Leipert, Christian* (Hrsg.): Demographie und Wohlstand. Neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft, Opladen 2003
- Lessenich, Stephan:* Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld 2008
- Lütz, Susanne/Czada, Roland* (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, Wiesbaden 2004
- Mezger, Erika/West, Klaus-W.* (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, 2. Aufl. Marburg 2000
- Niemann, Herbert:* Die Schuldenfalle. Sozialstaat in der Klemme, Köln 2003
- Rosenberg, Peter:* Das soziale Netz vor der Zerreißprobe? – Ökonomische, technologische und demographische Herausforderungen, Frankfurt am Main 1990
- Schmid, Günther:* Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main 2002
- Schneider, Ulrich:* Solidarpakt gegen die Schwachen. Der Rückzug des Staates aus der Sozialpolitik, München 1993
- Schönig, Werner/L' Hoest, Raphael* (Hrsg.): Sozialstaat wohin? – Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung, Darmstadt 1996
- Seifert, Hartmut* (Hrsg.): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Köln 1995
- Stadermann, Hans-Joachim:* Arbeitslosigkeit im Wohlfahrtsstaat. Eine Bestimmung ihres Ausmaßes und ihrer Ursachen illustriert mit Daten aus dem deutschen Arbeitsmarkt, 2. Aufl. Tübingen 1998
- Steiner, Viktor/Zimmermann, Klaus F.* (Hrsg.): Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt. Empirische Analyse und Reformansätze, Baden-Baden 1996
- Zinn, Karl Georg:* Sozialstaat in der Krise. Zur Rettung eines Jahrhundertprojekts, Berlin 1999

3.2 Globalisierung und Standortsicherung – Ende oder neoliberale Wende der Sozialpolitik?

- Afheldt, Horst*: Wirtschaft, die arm macht. Vom Sozialstaat zur gespaltenen Gesellschaft, München 2003
- Appelt, Erna/Weiss, Alexandra* (Hrsg.): Globalisierung und der Angriff auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten, 2. Aufl. Hamburg 2006
- Berthold, Norbert*: Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen 1997
- Borchert, Jens/Lessenich, Stephan/Lösche, Peter* (Red.): Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?, Opladen 1997 (Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1)
- Breyer, Friedrich* (u.a.): Reform der sozialen Sicherung, Berlin/Heidelberg/New York 2004
- Butterwegge, Christoph/Hickel, Rudolf/Ptak, Ralf*: Sozialstaat und neoliberale Hegemonie. Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie, Berlin 1998
- Butterwegge, Christoph/Kutscha, Martin/Berghahn, Sabine* (Hrsg.): Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat?, Folgen neoliberaler Modernisierung für Gesellschaft, Recht und Politik, Baden-Baden 1999
- Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf*: Kritik des Neoliberalismus, 2. Aufl. Wiesbaden 2008
- Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf* (Hrsg.): Neoliberalismus. Analysen und Alternativen, Wiesbaden 2008
- Döring, Diether* (Hrsg.): Sozialstaat in der Globalisierung, Frankfurt am Main 1999
- Ehrenberg, Herbert*: Die große Standortlüge. Plädoyer für einen radikalen Kurswechsel in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, Bonn 1997
- Hilbert, Josef/Schmid, Josef*: Wirtschaftsstandort und Zukunft des Sozialstaates: Mitbestimmung vor neuen Herausforderungen, Marburg 1994
- Jens, Uwe/Romahn, Hajo* (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialökonomik. Soziale Ökonomie im Zeichen der Globalisierung, Marburg 2000
- Keller, Jan*: Das Zugrundegehen des Sozialstaates. Motto: In der Gegenwart wird nicht darüber entschieden, ob der Sozialstaat zu Grunde gehen oder ob er überleben wird. Es wird lediglich darüber entschieden, ob die Mittelschichten als sein letzter Sponsor noch bei der Stange bleiben, 2. Aufl. Norderstedt 2010
- Kumpmann, Ingmar*: Systemwettbewerb und Umverteilung. Gefährdet die Globalisierung den Sozialstaat?, Frankfurt am Main 2005
- Lafontaine, Oskar/Müller, Christa*: Keine Angst vor der Globalisierung. Wohlstand und Arbeit für alle, 2. Aufl. Bonn 1998
- Mayer, Karl Ulrich* (Hrsg.): Die beste aller Welten? – Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse, Frankfurt am Main/New York 2001
- Methfessel, Klaus/Winterberg, Jörg M.*: Der Preis der Gleichheit. Wie Deutschland die Chancen der Globalisierung verspielt, Düsseldorf/München 1998
- Meyer, Thomas*: Soziale Demokratie und Globalisierung. Eine europäische Perspektive, Bonn 2002
- Münch, Richard*: Das Regime des liberalen Kapitalismus. Inklusion und Exklusion im neuen Wohlfahrtsstaat, Frankfurt am Main/New York 2009
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan*: Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main 2001
- Schmähl, Winfried* (Hrsg.): Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat, Berlin 2001
- Seeleib-Kaiser, Martin*: Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtsysteme in Deutschland, Japan und den USA, Frankfurt am Main/New York 2001
- Zänker, Alfred*: Der bankrotte Sozialstaat. Wirtschaftsstandort Deutschland im Wettbewerb, München 1994

4 Perspektiven der Sozialpolitik und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates

4.1 Entwicklungsalternativen, Gegenstrategien und Reformmodelle

- Beier, Angelika/Spieth, Frank/Springe, Christa* (Hrsg.): *Alternative: Soziale Gerechtigkeit*, Hamburg 2000
- Berner, Frank*: *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*, Frankfurt am Main/New York 2008
- Böhning, Björn/Dörre, Klaus/Nahles, Andrea* (Hrsg.): *Unterschichten? Prekariat? Klassen? – Moderne Politik gegen soziale Ausgrenzung*, Dortmund 2006
- Böhnisch, Lothar/Schröer, Wolfgang*: *Die soziale Bürgergesellschaft. Zur Einbindung des Sozialpolitischen in den zivilgesellschaftlichen Diskurs*, Weinheim/München 2002
- Bontrup, Heinz-J.*: *Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft*, 4. Aufl. Köln 2011
- Bourdieu, Pierre* (u.a.): *Perspektiven des Protests. Initiativen für einen europäischen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 1997
- Breitkopf, Helmut/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.): *Sozialpolitik jenseits von Markt und Staat? – Beiträge zur Analyse der Entwicklung einer gesellschaftspolitischen Alternative*, Bielefeld 1990
- Bsirske, Frank* (u.a.): *Perspektiven! – Soziale Bewegungen und Gewerkschaften*, Hamburg 2004
- Castel, Robert*: *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 2005
- Deufel, Konrad/Wolf, Manfred* (Hrsg.): *Ende der Solidarität? – Die Zukunft des Sozialstaats*, Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 2003
- Dräger, Klaus/Buntenbach, Annelie/Kreutz, Daniel*: *Zukunftsfähigkeit und Teilhabe. Alternativen zur Politik der rot-grünen Neuen Mitte*, Hamburg 2000
- Ehrenberg, Herbert*: *Raus aus der Krise. Mit wirksamen Konzepten für mehr Arbeit und soziale Gerechtigkeit*, Bonn 1999
- Engelen-Kefer, Ursula* (u.a.): *Sozialpolitik mit Zukunft. Eine Streitschrift gegen die weitere Entsolidarisierung der Gesellschaft*, Hamburg 2005
- Greif, Wolfgang/Leitgeb, Gerlinde/Wintersberger, Gerald* (Hrsg.): *Alternativen zum Neoliberalismus. Sozial ins 21. Jahrhundert*, Wien 1999
- Hauser, Richard* (Hrsg.): *Die Zukunft des Sozialstaats*, Berlin 2000
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas/Hilbert, Josef*: *Der neue Sozialstaat. Analyse und Reformperspektiven*, Freiburg im Breisgau 1988
- Hengsbach, Friedhelm/Möhring-Hesse, Matthias*: *Aus der Schieflage heraus. Demokratische Verteilung von Reichtum und Arbeit*, 2. Aufl. Bonn 1999
- Henke, Klaus-Dirk/Hesse, Joachim Jens/Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.): *Die Zukunft der sozialen Sicherung in Deutschland*, Baden-Baden 1991
- Hirsch, Joachim*: *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*, Hamburg 2002
- IG Metall Vorstand, Abteilung Tarifpolitik* (Hrsg.): *Denkschrift fairteilen*, Schwalbach im Taunus 2000
- Kaden, Ute/Herrmann, Wolfgang*: *DDR kontra Agenda 2010. Streitschrift für Alternativen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Berlin 2004
- Klönne, Arno/Kreutz, Daniel/Meyer, Otto*: *Es geht anders! – Alternativen zur Sozialdemontage*, Köln 2005
- Leisering, Lutz/Buhr, Petra/Traiser-Diop, Ute*: *Soziale Sicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Weltweiter Survey und theoretische Verortung*, Bielefeld 2006
- Lessenich, Stephan* (u.a.): *Den Sozialstaat neu denken*, Hamburg 2005
- Lorenz, Stephan* (Hrsg.): *Tafelgesellschaft. Zum neuen Umgang mit Überfluss und Ausgrenzung*, Bielefeld 2010
- Mäder, Ueli*: *Für eine solidarische Gesellschaft. Was tun gegen Armut, Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung?*, Zürich 1999

- Marris, Robin*: Das Ende der Armut. Perspektiven für eine gerechtere Zukunft, Bern/Stuttgart/Wien 2001
- Möhring-Hesse, Matthias* (u.a., Hrsg.): Wohlstand trotz alledem. Alternativen zur Standortpolitik, München 1997
- Narr, Wolf-Dieter*: Zukunft des Sozialstaats – als Zukunft einer Illusion?, Neu-Ulm 1999
- Pfeiffer, Ulrich* (Hrsg.): Eine neosoziale Zukunft, Wiesbaden 2010
- Rätz, Werner/Lüdtke, Horst*: Sozialstaat oder: Globale Soziale Rechte?, Hamburg 2011
- Rehmann, Jan/Wagner, Thomas* (Hrsg.): Angriff der Leistungsträger? – Das Buch zur Sloterdijk-Debatte, Hamburg 2010
- Schmid, Susanne/Wallimann, Isidor*: Armut: „Der Mensch lebt nicht vom Brot allein“. Wege zur soziokulturellen Existenzsicherung, Bern/Stuttgart/Wien 1998
- Schmitthenner, Horst* (Hrsg.): Der „schlanke“ Staat. Zukunft des Sozialstaates – Sozialstaat der Zukunft, Hamburg 1995
- Schmitthenner, Horst/Urban, Hans-Jürgen* (Hrsg.): Sozialstaat als Reformprojekt. Optionen für eine andere Politik, Hamburg 1999
- Schneider, Ulrich*: Armes Deutschland. Neue Perspektiven für einen anderen Wohlstand, Frankfurt am Main 2010
- Schui, Herbert/Spoor, Eckart* (Hrsg.): Geld ist genug da. Reichtum in Deutschland, 3. Aufl. Heilbronn 2000
- Schulte, Dieter* (Hrsg.): Global denken – sozial handeln. Neue Perspektiven der Gewerkschaften, Reinbek bei Hamburg 1996
- Selke, Stefan*: Fast ganz unten. Wie man in Deutschland durch die Hilfe von Lebensmitteltafeln satt wird, 2. Aufl. Münster 2009
- Selke, Stefan* (Hrsg.): Kritik der Tafeln in Deutschland. Standortbestimmungen zu einem ambivalenten sozialen Phänomen, Wiesbaden 2010
- Selke, Stefan* (Hrsg.): Tafeln in Deutschland. Aspekte einer sozialen Bewegung zwischen Nahrungsmittelumverteilung und Armutsintervention, Wiesbaden 2009
- Selke, Stefan/Maar, Katja* (Hrsg.): Transformation der Tafeln in Deutschland. Aktuelle Diskussionsbeiträge aus Theorie und Praxis der Tafelbewegung, Wiesbaden 2011
- Theurl, Engelbert* (Hrsg.): Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende. Analysen und Perspektiven, Heidelberg 2001
- Wagner, Antonin*: Teilen statt umverteilen. Sozialpolitik im kommunitaristischen Wohlfahrtsstaat, Bern/Stuttgart/Wien 1999
- Wallimann, Isidor* (Hrsg.): Sozialpolitik nach dem Verursacherprinzip. Beispiele der Anwendung bei Sucht, Gewichtsproblemen, Medikamentenmissbrauch, Arbeitslosigkeit, Prostitution, München 2011

4.2 Alternativkonzepte (z.B. Grundeinkommensmodelle) in der Diskussion

- Althaus, Dieter/Binkert, Hermann* (Hrsg.): Solidarisches Bürgergeld. Den Menschen trauen – Freiheit nachhaltig und ganzheitlich sichern, 2. Aufl. Norderstedt 2010
- Beyen, Jenny*: Bedingungsloses Grundeinkommen, München 2010
- Bieback, Karl-Jürgen*: Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte der Bürgerversicherung, Baden-Baden 2005
- Bischoff, Joachim*: Allgemeines Grundeinkommen. Fundament für soziale Sicherheit?, Hamburg 2007
- Blaschke, Ronald/Otto, Adeline/Schepers, Norbert* (Hrsg.): Grundeinkommen. Geschichte – Modelle – Debatten, Berlin 2010
- Borchard, Michael* (Hrsg.): Das Solidarische Bürgergeld – Analyse einer Reformidee, Stuttgart 2007
- Dann, Sabine* (u.a., Hrsg.): Kombi-Einkommen – ein Weg aus der Sozialhilfe?, Baden-Baden 2002
- Eichler, Daniel*: Armut, Gerechtigkeit und soziale Grundsicherung. Einführung in eine komplexe Problematik, Wiesbaden 2001

- Engelen-Kefer, Ursula* (Hrsg.): Reformoption Bürgerversicherung. Wie das Gesundheitssystem solidarisch finanziert werden kann, Hamburg 2004
- Engelen-Kefer, Ursula/Wiesehügel, Klaus* (Hrsg.): Sozialstaat – solidarisch, effizient, zukunftssicher. Alternativen zu den Vorschlägen der Rürup-Kommission, Hamburg 2003
- Engler, Wolfgang*: Bürger, ohne Arbeit. Für eine radikale Neugestaltung der Gesellschaft, Berlin 2005
- Exner, Andreas/Rätz, Werner/Zenker, Birgit* (Hrsg.): Grundeinkommen. Soziale Sicherheit ohne Arbeit, Wien 2007
- Feist, Holger*: Arbeit statt Sozialhilfe. Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland, Tübingen 2000
- Franzmann, Manuel* (Hrsg.): Bedingungsloses Grundeinkommen als Antwort auf die Krise der Arbeitsgesellschaft, Weilerswist 2010
- Gerhardt, Klaus-Uwe*: Hartz plus. Lohnsubventionen und Mindesteinkommen im Niedriglohnsektor, Wiesbaden 2006
- Gernike, Axel* (u.a.): Einkommen zum Auskommen. Von bedingungslosem Grundeinkommen, gesetzlichen Mindestlöhnen und anderen Verteilungsfragen, Hamburg 2004
- Grözinger, Gerd/Maschke, Michael/Offe, Claus*: Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main/New York 2006
- Hauser, Richard*: Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung, Baden-Baden 1996
- Kaltenborn, Bruno*: Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung, 2. Aufl. Baden-Baden 1998
- Knecht, Alban*: Bürgergeld: Armut bekämpfen ohne Sozialhilfe. Negative Einkommensteuer, Kombilohn, Bürgerarbeit und RMI als neue Wege, Mit einem Vorwort von Isidor Wallimann, Bern/Stuttgart/Wien 2002
- Krebs, Hans-Peter/Rein, Harald* (Hrsg.): Existenzgeld. Kontroversen und Positionen, Münster 2000
- Mitschke, Joachim*: Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf. Eine Fundamentalanalyse mit besonderem Bezug auf die Steuer- und Sozialordnung sowie den Arbeitsmarkt der Republik Österreich, Baden-Baden 2000
- Neumann, Frieder*: Gerechtigkeit und Grundeinkommen. Eine gerechtigkeitstheoretische Analyse ausgewählter Grundeinkommensmodelle, Berlin 2009
- Noller, Jost F.*: Auslaufmodell Sozialstaat?, Grundeinkommen für alle – oder Umbau der Sozialsysteme in Deutschland?, Frankfurt am Main 2009
- Opielka, Michael* (u.a.): Grundeinkommen und Werteorientierungen. Eine empirische Analyse, 2. Aufl. Wiesbaden 2010
- Opielka, Michael* (Hrsg.): Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen, Wiesbaden 2004
- Pfaff, Martin/Stapf-Finé, Heinz* (Hrsg.): Bürgerversicherung – solidarisch und sicher!, Die Rolle von GKV, PKV, Beitragsgrundlagen, Leistungskatalog, rechtliche Umsetzung, Hamburg 2004
- Rätz, Werner/Paternoga, Dagmar/Steinbach, Werner*: Grundeinkommen: bedingungslos, Hamburg 2005
- Spies, Thomas*: Die Bürgerversicherung. Zukunftsfähig und solidarisch, Frankfurt am Main 2006
- Straubhaar, Thomas* (Hrsg.): Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, Hamburg 2008
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang* (Hrsg.): Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat, Wiesbaden 2005
- Vanderborght, Yannick/Parijs, Philippe Van*: Ein Grundeinkommen für alle? – Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags, Frankfurt am Main/New York 2005
- Vobruba, Georg*: Entkopplung von Arbeit und Einkommen. Das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft, 2. Aufl. Wiesbaden 2007
- Welter, Ralf*: Solidarische Marktwirtschaft durch Grundeinkommen. Konzeptionen für eine nachhaltige Sozialpolitik, Aachen 2003
- Werner, Götz W.*: Einkommen für alle, Köln 2007
- Werner, Götz W./Goehler, Adrienne*: 1.000 Euro für jeden. Freiheit – Gleichheit – Grundeinkommen, Berlin 2010