

# Informationen

zur politischen Bildung / izpb

bpb:

327 3/2015

B6897F



## Sozialpolitik

# Inhalt



8



45



27



32

**Sozialpolitik – ein systematischer Überblick** 4

**Geschichte der Sozialpolitik: Normen und Prinzipien** 8

- Geschichtliche Grundlegung vorstaatlicher Sozialpolitik 8
- Anfänge staatlicher Sozialpolitik 9
- Etappen deutscher Sozialpolitik 11
- Sozialpolitik im historischen Kontext 19

**Gerechtigkeit – historische und theoretische Zugänge** 20

- Was ist gerecht? – Ist doch klar: Was mir nützt! 20
- Teilziele sozialer Gerechtigkeit 23
- Gerechtigkeit unter europäischen und globalisierten Bedingungen 26
- Gerechtigkeit durch Sozialpolitik – (k)ein Fazit 28

**Aktuelle sozialpolitische Leitbilder** 30

- Leitbild aktivierender Sozialstaat 31
- „Vorbeugen ist besser als heilen!“ – Der Präventionsdiskurs 33
- „Wer soll dazu gehören? Alle!“ – Der Inklusionsdiskurs 35

**Sozialpolitik und soziale Sicherung** 36

- Was kostet uns das Soziale? – Das Sozialbudget 36
- Aufbau und Funktionslogik der sozialen Sicherung in Deutschland 43
- Zentrale Felder und Akteure 48
- Refinanzierung des Sozialen: Kapitaldeckung und Umlageverfahren 48

**Sozialpolitische Akteure und Prozesse im Mehrebenensystem** 54

- Sozialpolitik vertikal: von lokaler bis internationaler Sozialpolitik 54
- Sozialpolitik: Ebenen übergreifend ... und dabei stets konkret vor Ort 56
- Wer bestellt, bezahlt? Das Konnexitätsprinzip 58
- Sozialpolitik horizontal: frei-gemeinnützig, (para)staatlich, betrieblich 59
- Sozialpolitik als Prozess 64
- Auch Europa ist Prozess – die soziale Dimension europäischer Integration 67

# Editorial

Was entspricht Ihrer Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit? Laut einer Umfrage vom Februar 2015 gilt es für 90 Prozent der Befragten als sozial gerecht, dass der Staat für eine Grundsicherung seiner Bürgerinnen und Bürger sorgt. Diese soziale Verpflichtung spiegelt unter anderem Artikel 20 (1) des Grundgesetzes wider: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

Die im Grundgesetz angelegte Kombination aus Sozialstaat, Rechtsstaat und Demokratie ist in Deutschland kaum noch umstritten – im Gegensatz zu der individuellen Nützlichkeit der sozialpolitischen Maßnahmen, die immer auch Gegenstand von Interessenkonflikten sind. Hier zeigt die Sozialpolitik ihr „Doppelgesicht“: Sie „ist ein Problemlöser und ein Problemerzeuger, ein Nutzenstifter und ein Kostenverursacher, ein Lastenträger und eine Bürde“, so der Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt.

Womit legitimiert sich Sozialpolitik, worin liegt ihr kollektiver Nutzen? In der Frankfurter Allgemeinen Zeitung beantwortete der Soziologe Franz-Xaver Kaufmann im Februar 2014 diese Frage folgendermaßen:

- Sozialstaatliche Politik mildert gesellschaftliche Interessengegensätze und Konflikte.
- Sie sichert Individuen gegen existenzielle Risiken ab.
- Sie versucht, Menschen, die unter erschwerten Lebensbedingungen leiden, gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, mildert damit soziale Ausgrenzung und sorgt für politische Stabilität.
- Sie fördert Modernisierungsprozesse und mildert negative Folgen technischen Fortschritts.

Tatsache ist aber auch, dass fortschreitende Entwicklungen immer wieder Anpassungsbedarf aufwerfen, auf welchen die Sozialpolitik reagieren muss. Nur in einem Miteinander von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, Institutionen, gesellschaftlichen Initiativen und viel freiwilligem Engagement sind die komplexen Anforderungen zu bewältigen.

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat die Sozialpolitik manche Herausforderung bestanden – die Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge nach 1945, die Wiedervereinigung Deutschlands mit der Integration zweier unterschiedlicher Sozialsysteme, den Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft mit ihren Verwerfungen in der Arbeitswelt, Phasen der Massenarbeitslosigkeit und den Umbau der Gesundheits- und Pflegesysteme im Zuge der demografischen Entwicklung. Das ist sicher ein Grund, auf das Erreichte stolz zu sein, doch kein Anlass zum Ausruhen. Gerade die demografische Entwicklung und die verstärkte Zuwanderung aus Krisengebieten stellen die Sozialpolitik in Deutschland vor neue Aufgaben. Sie muss sich in europäische und internationale Zusammenhänge einordnen.

Das Themenheft versteht sich als Einladung, sich mit einem komplexen Politikfeld auseinanderzusetzen, das für jede und jeden von alltagsrelevanter Bedeutung ist.

Christine Hesse



64



81

## Ausblick – zentrale sozialpolitische Trends 68

Wandel der Erwerbsgesellschaft	68
Wettbewerb um den Aus-, Um- oder Abbau solidarischer Sicherungssysteme	70
Der Sozialraum Europa im globalen Dorf	72

## Literaturhinweise und Internetadressen 74

## Die Autoren 75

## Impressum 75

JÜRGEN BOECKH / BENJAMIN BENZ / ERNST-ULRICH HUSTER / JOHANNES D. SCHÜTTE

# Sozialpolitik – ein systematischer Überblick

**Was ist gerecht? Wer verdient was? In der Sozialpolitik gibt es keinen Goldenen Schnitt, sondern immer nur aktuell legitimierte gesellschaftliche Konsense und Kompromisse. Dieser Einstieg gibt einen ersten Einblick in die Dynamik, Bedingungen und Interessen, die sich hinter dem abstrakten Konzept Sozialpolitik verbergen.**

Was ist Sozialpolitik, was begründet ihren hohen Stellenwert, den auch Umfragen in der Bevölkerung immer wieder belegen, und warum sind ihre konkreten Maßnahmen andererseits immer wieder heftig umstritten? Laut Duden bedeutet der Begriff „sozial“ „die Gesellschaft, Gemeinschaft betreffend“. Liest man weiter, wird deutlich, dass er alle Dimensionen umfasst, welche die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Struktur betreffen. Es geht um die Zugehörigkeit eines Menschen zu verschiedenen Gruppen, um die Regelung menschlicher Beziehungen, um die Art und Weise, wie wir unseren

Wohlstand produzieren und mit anderen teilen. In einem sehr umfassenden Sinne geht es um die Ausgestaltung unseres Gemeinwesens und um die Erklärung bzw. Rechtfertigung materieller und immaterieller Verteilungswirkungen. Da hiervon die Lebens- und Teilhabechancen vieler Menschen in unserer Gesellschaft abhängen, wird der Begriff des Sozialen eng mit dem der (sozialen) Gerechtigkeit verstanden und diskutiert.

Nun könnte man meinen, dass in diesem Sinne eigentlich alles, was von Menschen für Menschen geregelt wird, Sozialpolitik sei. Richtig ist, dass der Begriff der Sozialpolitik vielfältig und oft nicht eindeutig ist. Wer sich mit Sozialpolitik beschäftigt, benötigt also Orientierung: Wie ist das, was wir heute Sozialpolitik nennen, entstanden? Wer und was beeinflussen und prägen Sozialpolitik? Was sind ihre konkreten Instrumente und Leistungen? Und schließlich, wo bewegt sie sich hin? Bevor in den Folgekapiteln auf diese und andere Fragen näher eingegangen wird, sollen zunächst wesentliche Charakteristika der Sozialpolitik vorgestellt werden.

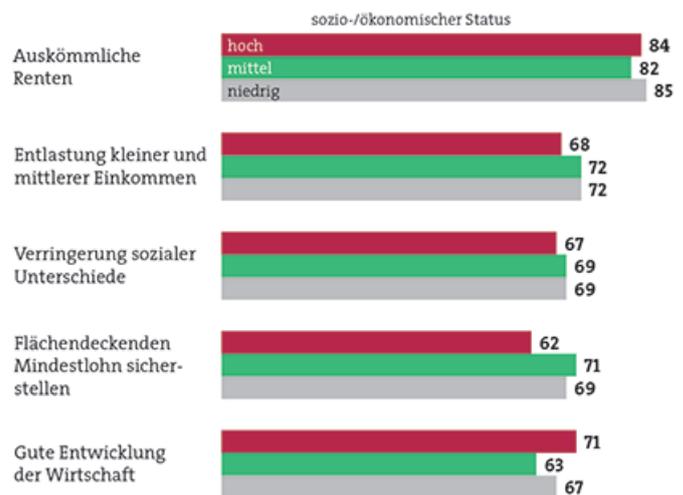
## Das Gesellschaftsbild einer sozialen, solidarischen Gesellschaft



### Was entspricht Ihren Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit? (Zustimmungen)



### Um diese Anliegen sollte sich die Bundesregierung besonders kümmern



FAZ-Grafik Niebel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Februar 2015; Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach

**Sozialpolitik ist immer getragen von sozialen Norm- und Wertvorstellungen.** Dabei sind Werte Wunschvorstellungen und Ziele, „die in einer Gesellschaft für einen Großteil der Menschen Geltung haben“ und ihnen Orientierung liefern vor allem beim Bewerten und Beurteilen der Umwelt mit ihren politischen und sozialen Prozessen. Beispiele sind Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit, Sicherheit und Menschenrechte. Normen sind hingegen Verhaltenserwartungen, „die an die Mitglieder einer Gruppe oder Gesellschaft seitens der Gruppe oder Gesellschaft gerichtet werden“ und bieten damit eine Richtschnur für gesellschaftlich akzeptiertes Verhalten (Heinz-Günter Vester, Kompendium der Soziologie I: Grundbegriffe, Wiesbaden 2009, S. 55). Normen und Werte stehen damit in einem unmittelbaren Verhältnis und prägen die Sozialpolitik. Diese ist ein Feld staatlicher Interventionen in die Gesellschaft und wird getragen von gesellschaftlichen Interessengruppen. Zu diesen Gruppen zählen soziale Bewegungen wie die Arbeiter-, die Frauen- oder die Selbsthilfebewegung und aus ihnen entstandene Organisationen wie Parteien, (Arbeitgeber-)Verbände, Gewerkschaften, Kirchen und Bürgerinitiativen. Durch Form und Inhalt staatlicher Regelungen wird über den Umgang mit öffentlich anerkannten sozialen Problemen entschieden. Doch zuvor muss geklärt werden, wofür das Individuum, die Familie, einzelne Gruppen (generell: die Gesellschaft) Verantwortung tragen bzw. was über den Staat geregelt werden soll. Ein Beispiel: Wenn Eltern ihren Kindern bei den Hausaufgaben helfen, ist das privat. Wenn der Staat in der Absicht, Chancengerechtigkeit herzustellen, einen Anspruch auf Nachhilfe für (bestimmte) Kinder festlegt – etwa beim sogenannten Bildungspaket –, ist das (sozial-)politisch. Indem sie Ansprüche oder Probleme mit einem allgemeinverbindlichen Rechtsrahmen zu regeln sucht, setzt sich Sozialpolitik von allen privaten Formen, soziale Notlagen zu lösen, ab – von der Hilfe innerhalb der Verwandtschaft ebenso wie von der auf bürgerschaftlichem Engagement beruhenden Wohltätigkeit privater Personen bzw. Organisationen. Die Politik kann allerdings auch Regeln erlassen, um diese Akteure in ihrer Fähigkeiten zu stärken.

Da Sozialpolitik immer an Wertvorstellungen geknüpft ist, gibt es nicht die richtige oder falsche Sozialpolitik. Unabhängig davon, wie sie verstanden wird, hat sie jedoch immer Auswirkungen auf die Verhaltenserwartungen (Normen) und Lebenslagen von Menschen. In einer marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ordnung soll Sozialpolitik möglichst zu einem gesellschaftlich akzeptablen Verteilungskompromiss von (materiellen und immateriellen) Rechten, Pflichten und Unterstützungsleistungen führen. Sie umfasst dabei „all jene Maßnahmen, Leistungen und Dienste, die darauf abzielen,

- dem Entstehen sozialer Risiken und Probleme vorzubeugen,
- die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Bürgerinnen und Bürger befähigt werden, soziale Probleme zu bewältigen,
- die Wirkungen sozialer Probleme auszugleichen und
- die Lebenslage einzelner Personen oder Personengruppen zu sichern und zu verbessern.“

(Gerhard Bäcker u. a., Sozialpolitik, Bd. 1, 2008, S. 43)

Die sozialen Interessen, die in sozialpolitischen Diskussionen zum Tragen kommen, sind selten eindeutig und ändern sich sowohl in den individuellen Lebensverläufen als auch im Prozess gesellschaftlicher Entwicklung (sozialer Wandel). In kaum einem anderen Lebensbereich bestimmen eigene

(häufig materielle) Interessen so sehr das Denken wie in der Sozialpolitik. So mögen junge Familien mit durchschnittlichem Einkommen ein starkes Interesse an kostenfreiem Zugang zu qualitativ hochwertigen Kindergärten und Schulen haben und wünschen sich hier ein besonderes sozialstaatliches Engagement. Zugleich erwarten sie aber auch eine möglichst niedrige Abgabenlast, denn die Steuern, die zur Finanzierung dieser Leistungen benötigt werden, schmälern ihr verfügbares Einkommen. Sie halten es daher für angemessen, dass andere die erforderlichen finanziellen Lasten mittragen – etwa kinderlose Paare, die keine Erziehungsleistungen übernehmen. Auch Kürzungen bei Leistungen für andere Zielgruppen, die im Vergleich zur eigenen Situation ggf. als weniger schützenswert erscheinen, werden in dieser Situation befürwortet. Doch diese Einstellung bleibt nicht immer gleich: Sind die Kinder erst einmal selbstständig und die Eltern selbst im fortgeschrittenen Lebensalter, wächst bei diesen möglicherweise der Wunsch nach einem seniorengeordneten Wohnumfeld – Kindergärten und Schulen gehören nicht länger zum eigenen Interesse.

Das Beispiel macht eines deutlich: Je größer die unmittelbare Betroffenheit, umso größer das Interesse an sozialpolitischem Eingreifen. Die Sozialpolitik steht vor der Aufgabe, diese Zielkonflikte im politischen Prozess zu entscheiden und die damit verbundenen Verteilungsfragen zu lösen. Allerdings lassen sich die unterschiedlichen Interessensgegensätze nicht immer widerspruchsfrei auflösen. Vielmehr bilden diese „Interessen, d. h. subjektiv empfundene und ‚verhaltensorientierende Ziele und Bedürfnisse von einzelnen und Gruppen in einem sozialen Umfeld‘, gewissermaßen [den – die Verf.] Rohstoff, der in den politischen Prozess eingeht, umgeformt wird und zu Entscheidungen führt.“ (Wolfgang Rudzio, 2006, S. 55) Je nach Ergebnis stellen diese Entscheidungen Kompromisse, aber auch politisch gewollte Richtungsentscheidungen dar. Sie befriedigen das Verteilungsinteresse des einen und verletzen damit das eines anderen. Dies zeigt sich etwa im Streit um den Ausbau der Kinderbetreuung. Sehen die einen im Ausbau der Kitas eine Stärkung der Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie der frühkindlichen Förderung, verstehen andere gesellschaftliche Gruppen dies als eine Schwächung der Institution Familie. Und so folgte dem politischen Richtungsentscheid zum Ausbau der Kinderbetreuung der Kompromiss zum Betreuungsgeld, mit dem Familien gefördert werden sollten, die ihre Kinder in den ersten drei Lebensjahren nicht in öffentlichen Einrichtungen unterbringen möchten. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht im Juli 2015 dem Bund die Zuständigkeit für das Betreuungsgeld abgesprochen und damit die Regelungen gekippt hat, zeigt sich im zugrunde liegenden politischen Prozess sehr deutlich, wie sich unterschiedliche politische Wertvorstellungen über die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse in konkrete Sozialpolitik umsetzen.

**Sozialpolitik konkretisiert sich im Sozialstaat.** Was Sozialpolitik normativ vorgibt, muss auch praktisch umgesetzt werden. Unter Sozialstaat sind die Institutionen, Einrichtungen und Akteure zu verstehen, die das Leistungsspektrum anbieten, ausführen, kontrollieren und weiterentwickeln. Über den Sozialstaat wirkt die Sozialpolitik in den unterschiedlichsten Formen direkt auf die Lebenswirklichkeiten der Menschen ein. Der Begriff Sozialstaat ist „Ausdruck für die aktive, gestaltende Rolle, die der demokratische Staat im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben einnimmt, und kennzeichnet zugleich einen historisch-konkreten Gesellschaftstyp, der eine entwickelte marktwirtschaftlich-kapitalistische Ökonomie mit dem

## Entwicklungsstufen der Sozialversicherung



Bergmoser & Höller Verlag AG, Zahlenbild 141 508

Prinzip des sozialen Ausgleichs verbindet.“ (Gerhard Bäcker u. a., Bd. 1, S. 44) Im Wesentlichen stellt der Sozialstaat Geld-, Sach- und Dienstleistungen zur Verfügung. Deren Verteilung bzw. konkrete Ausführung wiederum nimmt der Staat in nur wenigen Fällen direkt vor, er beauftragt damit

- eigens dafür geschaffene Körperschaften des Öffentlichen Rechts (z. B. die Deutsche Rentenversicherung, die Bundesagentur für Arbeit) und im Rahmen der Auftragsverwaltung
- die Länder bzw. die Kommunen und in nicht wenigen Fällen
- nichtstaatliche Akteure (z. B. private Leistungsanbieter wie die Ärzteschaft und Apotheken, Verbände, Vereine, Privatpersonen).

Das Zusammenspiel und Verhältnis dieser Akteure variiert im internationalen Vergleich und wird auch als *Welfare Mix* bezeichnet.

**Sozialpolitik ist geschichtlich gebunden** und prägt sich entlang gesellschaftlicher Konflikt- und Entwicklungslinien aus. In den einzelnen Nationalstaaten Europas hat sich dabei ein unterschiedliches Verständnis von diesem Politikfeld herausgebildet, bei dem sich aus den sozialpolitischen Grundnormen Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität verschiedenartige, zum Teil auch konkurrierende Gerechtigkeitsvorstellungen ergeben. Deshalb lassen sich die Art, wie über Sozialpolitik gedacht wird, sowie der Aufbau und die innere Logik des heute bestehenden staatlichen Sicherungssystems nur durch den historischen Blick auf die jeweiligen politischen Kräfteverhältnisse verstehen. Das soziale Sicherungssystem in Deutschland mag zuweilen reaktions- und reformträge erscheinen, doch gleichzeitig hat es seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Vertrauen vermittelt. Es steht nicht allein im Grundgesetz, dass Deutschland „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Artikel 20 (1) GG) ist, es gehört auch in weiten Teilen der deutschen

Bevölkerung zum staatspolitischen Grundverständnis, dass der Staat einen aktiven sozialpolitischen Gestaltungsauftrag hat. Dies führt dazu, dass wir uns häufig schwer tun, die sozialpolitischen Diskussionen in anderen Ländern zu verstehen und deren Ansätze „gerecht“ zu finden. So wirken die harten politischen Auseinandersetzungen, die sich in den USA an der Gesundheitsreform von Präsident Barack Obama entzündeten, aus europäischem Blickwinkel eher befremdlich. Als er den aus dieser Sicht offensichtlichen Missstand per Gesetz abschaffen wollte, dass circa 30 Millionen US-Amerikaner nicht gegen das Risiko Krankheit versichert waren, sah sich seine Regierung mit Protesten konfrontiert, die diese staatlich verfügte Pflichtmitgliedschaft als eine Entmündigung der Bürger und Einschränkung von deren Freiheit werteten.

**Soziale Gerechtigkeit ist eine Generalnorm der Sozialpolitik.** Mit der Aussage fängt bereits das Problem an, denn es existieren ganz unterschiedliche Gerechtigkeitsprinzipien und Vorstellungen über das Wesen der Sozialpolitik, und es mag zuweilen verwundern, was alles unter Gerechtigkeit diskutiert werden kann. So ist es kein Widerspruch, wenn soziale Ungleichheit in der einen Denkfigur als Teil des Problems, in der anderen als Teil der Lösung verstanden wird. Denn Sozialpolitik hat immer anthropologische Dimensionen, die nach dem Wesen des Menschen, seiner Autonomie und Verantwortungsfähigkeit fragen. Und daher lässt sich Angst vor sozialem Abstieg in der einen Sichtweise als „heilsame Triebfeder“ für mehr Leistungsbereitschaft des Einzelnen verstehen, während aus anderer Sicht Armutslagen Menschen in eine unwürdige Objekttrolle versetzen, der durch aktives staatliches Handeln zur umfassenden „Sicherung der Lebensbedürfnisse“ begegnet werden muss (Wolfgang Müller, 2003, [www.stiftung-spi.de/index\\_1.html](http://www.stiftung-spi.de/index_1.html)).

Gerechtigkeits-theorien sind aber beileibe keine rein akademischen Denkfiguren. Sie bestimmen die Funktionslogik sozialstaatlicher Regelungen und beeinflussen die gedank-

liche Weiterentwicklung sozialpolitischer Leitbilder und deren Umsetzung in konkrete Einzelregelungen. Dabei hat zum Beispiel der Präventionsgedanke an Bedeutung gewonnen, scheint es doch unmittelbar einleuchtend zu sein, dass es besser ist, Schaden zu vermeiden, statt ihn zu reparieren. Doch in der Sozialpolitik ist selten etwas eindeutig, und dies gilt auch für dieses so positiv besetzte Leitbild. Denn Prävention kann als Eingriff in die Freiheitsrechte des Einzelnen gewertet werden, aber es macht auch Sinn, in ihr die Voraussetzung von Freiheit zu sehen.

**Sozialpolitik kostet Geld.** Dieses muss erwirtschaftet werden, bevor es verteilt werden kann. In Deutschland werden rund 30 Prozent der Wirtschaftsleistung über die Systeme der sozialen Sicherung umverteilt. Sozialpolitik ist also stets auch eine „Politik der Einkommensverteilung“ (Elisabeth Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin u.a. 1961, S. 3). Gleichzeitig werden die sozialen Leistungen selbst wieder zur Quelle von Einkommen und dienen der Wohlstandssicherung. Denn Sozialleistungen erhalten die Kaufkraft und stärken so die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Zugleich sind die Träger sozialer Dienste wichtige Arbeitgeber. So gesehen ist der Sozialstaat nicht nur ein Kostenfaktor, sondern durchaus ein bedeutender Wirtschaftszweig. Mit dem Sozialbudget legt die Bundesregierung quasi eine Bilanz für diesen Bereich vor. Dabei wird deutlich, dass der Sozialstaat bei den Geldleistungen nicht den Reichen nimmt, um den Armen zu geben. Vielmehr bleibt die Einkommensdifferenzierung auch im Sicherungsfall weitgehend erhalten.

**Sozialpolitik ist räumlich gebunden.** Deutschland ist ein föderaler Staat, in dem sich die Zuständigkeiten der Sozialpolitik auf unterschiedliche staatliche Ebenen verteilen. Zugleich ist der Nationalstaat über die EU und internationale Institutionen in einen transnationalen Rechtsrahmen eingebunden. Um die Chancen und Grenzen von Sozialpolitik ermeszen zu können, ist ein Verständnis für die Verteilung der Zuständigkeiten in diesem Mehrebenensystem vonnöten. Denn nicht nur Gesetze schaffen Realitäten, auch Nichtstun und auf die Zuständigkeit der anderen Ebenen verweisen, kann wirksam sein. Soziale Wirklichkeit entsteht also nicht nur formal in der Umsetzung des Sozialrechts, sondern auch faktisch durch die Veränderungen der Lebensumstände vor Ort, die daraus resultierenden Handlungsanforderungen und nicht zuletzt durch die zu Verfügung stehenden bzw. gestellten Ressourcen.

**Sozialpolitik ist Wandel.** Die sozialpolitischen Akteure müssen auf ständig wechselnde Rahmenbedingungen reagieren. Dabei sind die Handlungserfordernisse oftmals nur

auf den ersten Blick klar. Wie immer in der Sozialpolitik sind sowohl die Auswahl der als sozialpolitisch relevant erachteten Themen wie auch die Behandlung, die sie erfahren, von unterschiedlichen Interessen geleitet.

- **Die deutsche Gesellschaft altert und schrumpft:** Aus diesem demografischen Befund, der lange Zeit keine öffentliche Aufmerksamkeit erfuhr, wurde vielfach geschlussfolgert, dass die Refinanzierbarkeit der sozialen Sicherung gefährdet sei. Doch Zuwanderungszahlen belegen, dass es viele Menschen gibt, die in Deutschland leben und arbeiten möchten. Die Diskussion um den demografischen Wandel könnte also auch wieder an die Empfehlungen der (überparteilich zusammengesetzten) unabhängigen Sachverständigenkommission (sog. Süßmuth-Kommission) aus dem Jahr 2000 anknüpfen (<http://www.migration-info.de/artikel/2001-07-04/deutschland-bericht-suessmuth-kommission>), um, sich am Beispiel der klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada oder Australien orientierend, das deutsche Zuwanderungsrecht mit seinen Reformreserven in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu rücken. Möglicherweise ließe Zuwanderung so mittelfristig gesteigerten Wohlstand erwarten, womit ein größerer Spielraum zur Finanzierung des Sozialen entstünde. Zu bedenken ist auch, dass, selbst wenn die Bevölkerung altert und schrumpft, dies zwar den Um- und Ausbau entsprechender Infrastrukturleistungen und Dienste und damit Strukturreformen zur Refinanzierung der sozialen Sicherung erfordert, jedoch aufgrund des (zurzeit) steigenden gesamtgesellschaftlichen Wohlstands einen Rückbau von Sozialleistungen nicht (zwingend) notwendig macht.
- **Wandel der Erwerbsgesellschaft:** Die Arbeitsgesellschaft wurde oft totgesagt. Fakt ist, dass sie nach wie vor zu einem Gutteil über die Verteilung von Lebenschancen entscheidet. Allerdings nehmen atypische Beschäftigungsformen sowie die Spreizung der Löhne, Einkommen und Vermögen zu. Der Grundsatz, dass die Höhe einer zu empfangenden Leistung abhängig sein soll von Beiträgen, die zuvor in die Sozialversicherungen eingezahlt wurden, sorgt somit aus strukturellen Gründen für Benachteiligungen. Wie lassen sich also künftig Flexibilität und soziale Sicherheit (*Flexicurity*) angemessen verbinden?
- **Europäisierung und Globalisierung:** Der (europäische) Freihandel erwirtschaftet einerseits großen Reichtum, andererseits wird dieser sehr ungleich verteilt. Die Auswirkungen der globalen Arbeitsteilung bleiben zwiespältig. Sie ermöglicht aufholende (ökonomische) Entwicklungen und verschärft andererseits in vielen Regionen der Welt Armut, Not und kriegerische Konflikte. Diese sozialen Probleme, die allerdings nicht allein ökonomisch begründet sind, wirken auf uns zurück. Sie bekommen Gesichter, etwa in Asylsuchenden oder in asiatischen Näherinnen, die unter erbärmlichen Sozialstandards und Lebensgefahr westliche Kleidung produzieren. Aber auch hierzulande geraten Menschen unter Druck, die ihre Arbeit verlieren, wenn multinationale Konzerne ihre Fabriken schließen, um im internationalen Standortwettbewerb die nächsten Subventionen und (Lohn-)Kostenvorteile zu nutzen, nachdem sie über lange Jahre den Belegschaften mit dem Versprechen der Standortsicherung Lohnzugeständnisse abgerungen haben. Dem „Export“ der sozialen Frage stehen also konkrete Anfragen an unser Wohlfahrtsmodell gegenüber.



Klaus Stüttmann

JÜRGEN BOECKH / BENJAMIN BENZ / ERNST-ULRICH HUSTER / JOHANNES D. SCHÜTTE

# Geschichte der Sozialpolitik: Normen und Prinzipien

Angefangen bei der Tradition des Almosengebens über die solidarische Absicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis hin zur Sozialen Marktwirtschaft und zunehmender europäischer Integration werden in diesem historischen Überblick die drei sozialpolitischen Grundnormen Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität nachvollzogen.

## Geschichtliche Grundlegung vorstaatlicher Sozialpolitik

Zahlreiche Dokumente aus frühen Hochkulturen aus unterschiedlichen Regionen und zu unterschiedlichen Zeiten berichten von Bemühungen um soziale Fürsorge bzw. einen sozialen Ausgleich – etwa bei Hungersnöten, kriegerischen Ereignissen oder schweren Erkrankungen. Beispiele dafür sind der Bau von Kornspeichern im Ägypten der Pharaonenzeit zur Abwehr einer drohenden Hungersnot oder das bei Amtsantritt geleistete Versprechen mesopotamischer Könige, sich besonders den Armen zuzuwenden. Dabei dienten soziale Aktionen schon damals häufig der Herrschaftsstabilisierung, wie es im antiken Rom mit dem Schlagwort von „Brot und Spiele“ zum Ausdruck kam. Doch im Regelfall war die Versorgung von Menschen Aufgabe des jeweiligen engeren Sozialverbandes: der Sippe, dem Vorstand eines Hausverbandes wie in Griechenland oder in Rom bzw. in frühen christlichen Gemeinschaften.

Von Politik sprechen wir erst seit der Herausbildung des neuzeitlichen Staates. Dessen Entstehung ist nicht an ein konkretes Ereignis gebunden; vielmehr löst sich die feudale Herrschaftsstruktur mit dem ausgehenden Mittelalter in einem mehrere Jahrhunderte währenden Prozess auf. Ein erster Einschnitt ist im 16. Jahrhundert zu verzeichnen, als sich die Geld- und Kreditwirtschaft ausdehnte, überregionale Märkte und selbstständige regionale Territorialherrschaften entstanden. Es stellte sich die Notwendigkeit verlässlicher Grundlagen für das Zusammenleben der Menschen, für deren wirtschaftliche Wohlfahrt und wechselseitigen Handel. Im Zentrum der Bemühungen standen (und stehen bis heute) vor allem der Schutz der innerhalb einer städtischen bzw. herrschaftlichen Gemeinschaft Lebenden nach innen und nach außen. Persönliches Eigentum entstand und sollte gegen unberechtigte und willkürliche Zugriffe geschützt werden. An eine soziale Absicherung der Menschen dagegen war zunächst nicht gedacht.

Gleichwohl haben sich schon in der sozialpolitischen „Vorzeit“ Elemente herausgebildet, die bis heute bei der sozialen Gestaltung unseres Gemeinwesens nachwirken. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang waren zwei Kernaussagen der hebräischen Bibel – des Alten Testaments: Es vertrat die Gottesebenbildlichkeit des Menschen und sprach von der Rechtsverletzung des Menschen durch Armut. Nach dem



Eine Nonne gibt an der Pforte ihres Klosters ein Almosen. Die Fürsorge für Arme hat im Judentum, Christentum und im Islam eine lange Tradition. Holzstich 16. Jh.

Schöpfungsbericht der Bibel (1. Mose, 1, 27) ist der Mensch Geschöpf Gottes und nicht Eigentum eines anderen Menschen; er hat eine unaufhebbare Würde, die allem menschlich gesetztem Recht vorgelagert ist. Dieser Gedanke ist fester Bestandteil eines christlichen Menschenbildes geworden und hat seinen Niederschlag in zahlreichen sozialetischen und politischen Dokumenten gefunden. So formuliert das Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 1949 in Artikel 1 Abs. 1: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Der Artikel ist – wie Artikel 20, der die Grundnormen unseres Staates zusammenfasst – unveränderbar, also letztlich die höchste staatsrechtliche Norm.

Ein Zustand, der die menschliche Würde verletzt, bedeutet schon in der hebräischen Bibel Rechtsverletzung – das heißt: Verletzung eines von Gott gegebenen Rechts. Armut beschädigt diesem Verständnis folgend die Würde jedes Einzelnen. Der Betroffene muss wieder in sein aus der Schöpfungsgeschichte herrührendes Recht eingesetzt werden: „Schaffet Recht dem Armen und der Waise und helft dem Elenden und Bedürftigen zum Recht.“ (Psalm 82,3) Auch diese Forderung hat Auswirkung bis in die Gegenwart: Die aktuelle Gesetzgebung für Leistungen der Mindestsicherung verankert den Rechtsanspruch auf Fürsorge für Menschen, die sich aus eigener Kraft nicht selbst helfen können, ohne dies an Vorleistungen zu binden.

Die Tradition des Almosengebens wurde im Christentum und auch in anderen Religionen, wie etwa im Islam, aufgegriffen und weiterentwickelt. Galt schon im jüdischen Kulturraum

das Gebot, den Zehnten für die Armen zu opfern, wird dieses im mittelalterlichen Christentum institutionalisiert. Nun kommt ein weiteres Element dazu: Der Arme benötigt den Reichen, um durch dessen milde Gabe (Almosen) überleben zu können; dafür segnet der Arme den Reichen und betet für ihn um dessen Seelenheil. Auch wenn dieser direkte Zusammenhang zwischen Almosen und Gegenleistung so heute nicht mehr besteht, erwartet die (gebende) Gesellschaft vom hilfebedürftigen Leistungsempfänger eine – nun weltliche – Gegenleistung. Er soll daran mitwirken, dass der Zustand der Hilfsbedürftigkeit etwa durch Erwerbstätigkeit überwunden wird (Mitwirkungspflicht).

Darüber hinaus gab es bereits im ausgehenden Mittelalter Sicherungssysteme für ausgewählte Berufe und Personengruppen, die in einem besonderen wechselseitigen Treue- und Abhängigkeitsverhältnis zu ihren Landesherren standen. Daraus hat sich ein ebenfalls heute noch anzutreffender Teil staatlicher Sozialpolitik entwickelt, nämlich die Versorgung von Personen, die sich in besonderer Weise für das Gemeinwesen eingesetzt haben. Zu verweisen ist etwa auf die Kriegsopferversorgung und auf die Beamtenversorgung im Alter.

Diese Beispiele zeigen, dass die moderne Sozialpolitik sehr alte Wurzeln hat, auch wenn sie systematisch erst im 19. Jahrhundert, und da vor allem in der zweiten Hälfte einsetzt. Zugleich wird deutlich, dass Interventionen im sozialen Bereich von drei Bedingungen abhängig sind:

- Zum einen bedarf es gesellschaftlich getragener normativer Maßstäbe, um einen als negativ empfundenen sozialen Zustand zu bewerten, der durch öffentliche Einrichtungen überwunden werden soll. Was wird als gut, was als schlecht eingestuft, was als gerecht, was als ungerecht? Diese Normen können unterschiedlich begründet und abgeleitet werden, in jedem Falle sind sie in einem hohen Maße abhängig von sozialen Interessen und historischen Gegebenheiten.

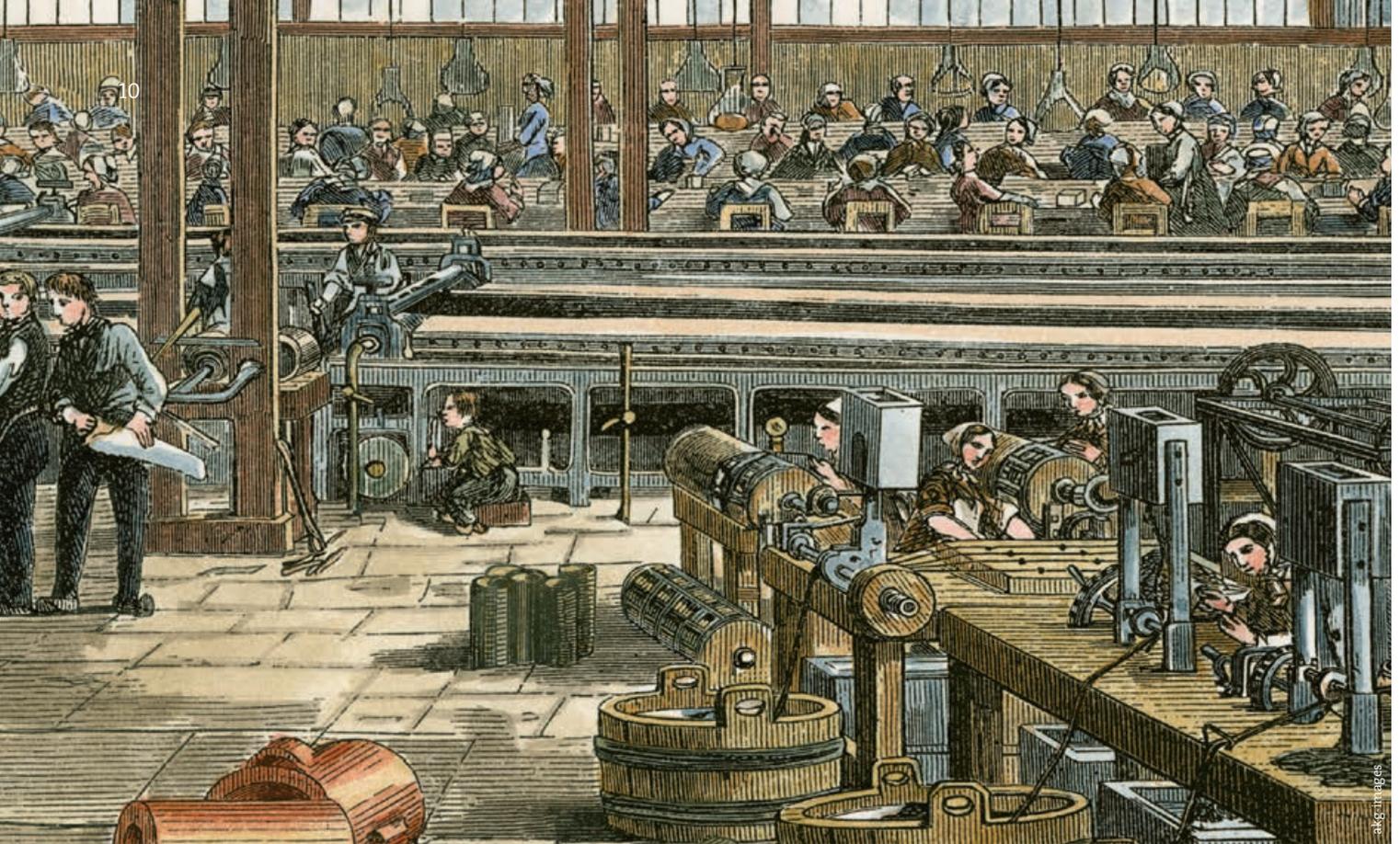
- Zum zweiten bedarf es eines Interessenträgers, der sich für die Umsetzung einer Zielvorstellung einsetzt. Dabei können unterschiedliche Interessenträger zusammenwirken, aber auch untereinander Konflikte austragen. Bei den Interessenträgern kann es sich um Einzelpersonen oder kleinere Gruppen (etwa Verband alleinerziehender Eltern) handeln, aber auch um soziale Bewegungen wie etwa die Arbeiterbewegung oder die Frauenbewegung.
- Und drittens bedarf es institutioneller Maßgaben, wie diese öffentlichen Regelungen getroffen werden, wer diese umsetzt und welche Adressaten damit gefördert oder sanktioniert werden. Hier geht es um die Verfassungsordnung und die darin vorgesehenen Kompetenzen für die jeweiligen Gremien bzw. Institutionen.

## Anfänge staatlicher Sozialpolitik

Wie bereits oben angesprochen stellte das 16. Jahrhundert eine zentrale Zäsur in der geschichtlichen Entwicklung Europas und damit auch Deutschlands dar. Mit dem Ausbau der Geldwirtschaft, international handelnden Banken und dem beginnenden Fernhandel wurden Grundlagen eines Wirtschaftens gelegt, das auf Privateigentum an Produktionsmitteln beruhte und auf größtmögliche Gewinnmaximierung der Unternehmer sowie auf qualitative und quantitative Ausweitung der Märkte ausgerichtet war. Neue Erfindungen und Entdeckungen unterstützten diese Entwicklung. Sie hatte zur Folge, dass die Naturalwirtschaft gegenüber der Geldwirtschaft an Bedeutung verlor und die wirtschaftliche Situation der Landbevölkerung sich verschlechterte. Viele Landbewohner flohen aus feudalen Abhängigkeitsverhältnissen in die Städte, wo sie sich große



Als frühester Beleg für eine Sozialversicherung im europäischen Raum wird vielfach eine bischöfliche Urkunde angesehen, die 1260 der Bergbruderschaft des Bergwerks Rammelsberg im Harz eine Sozialfürsorge für kranke und für die Hinterbliebenen verstorbener Bergleute zusichert. Knappschaften – hier die Darstellung (18. Jh.) eines Bergwerks im sächsischen Freiberg mit Bergmeister (li.) und Knappschaftsältestem im Vordergrund – waren traditionell solidarisch organisiert.



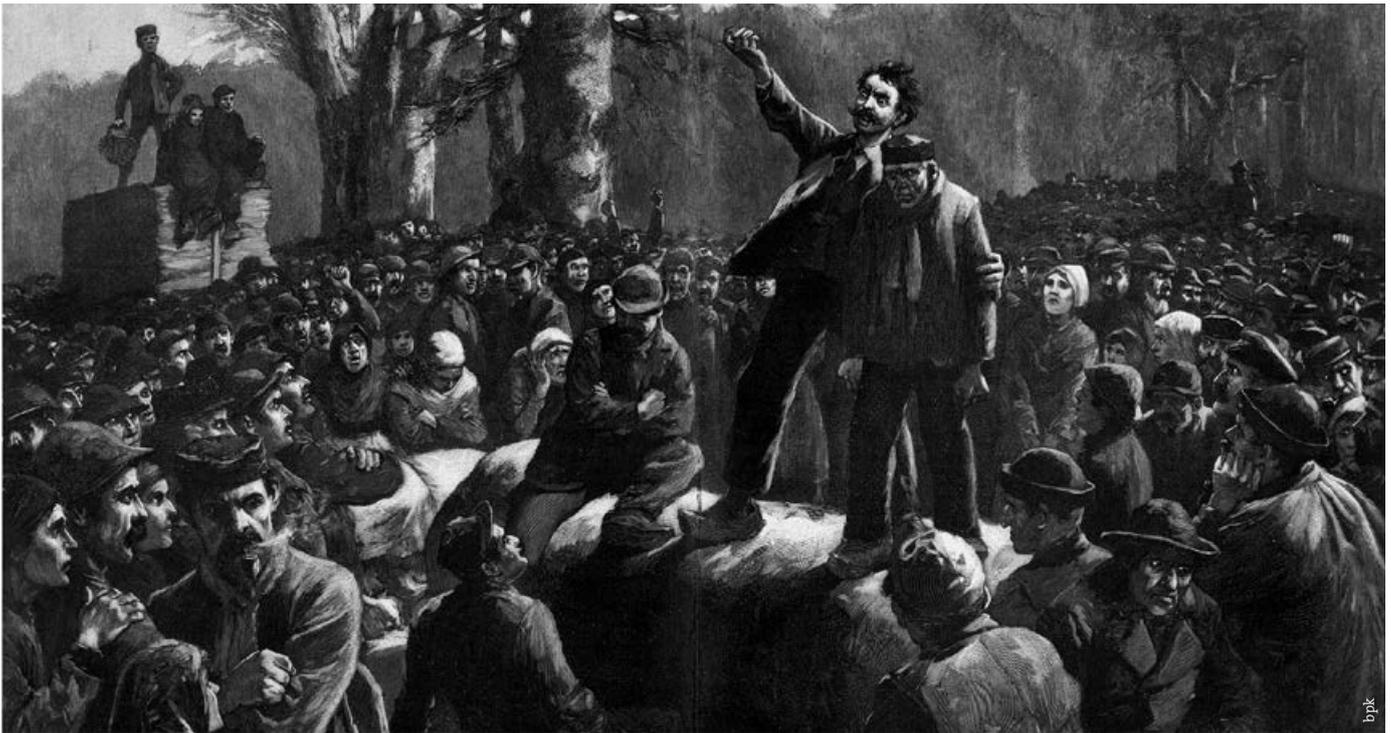
Ab der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts setzen sich in Europa industriell-kapitalistische Wirtschaftsstrukturen durch – die Lebens- und Arbeitssituation der Beschäftigten spielen zunächst kaum eine Rolle. In einer deutschen Fabrik verarbeiten Frauen Naturkautschuk. (Holzstich 1867, spätere Kolorierung)

re Freiheit und ein auskömmlicheres Leben erhofften, und trugen damit dort zum steigenden Bevölkerungswachstum bei. Durch die Konkurrenz importierter Waren geriet jedoch gleichzeitig auch das in Zünften organisierte städtische Handwerk unter Druck. Die Zahl der Armen stieg. Noch bevor also die neue – kapitalistische – Wirtschaftsform mit der Industrialisierung voll zum Tragen kam, verloren traditionelle soziale Sicherungssysteme bereits an Bedeutung. Die wachsende Armut war mit der althergebrachten kirchlichen Armenfürsorge nicht mehr zu bewältigen.

Per Edikt von 1531 verpflichtete Kaiser Karl V (1500–1558) die Städte zum Auffangen dieser Armut. In ihren Bettelordnungen wurde zwischen würdigen und unwürdigen Armen unterschieden. Die Idee dahinter: Waren Arme ohne eigenes Verschulden in die Hilfsbedürftigkeit gefallen, so erhielten sie Hilfe, während Personen, die als fähig zur Selbsthilfe angesehen wurden, ohne Unterstützung blieben und zur Arbeit angeleitet werden sollten. Die Bettelordnungen legten hierzu sehr detaillierte Vorschriften und Regelungen fest, auch darüber, wie, wann, wo und von wem das Betteln erlaubt war. Dieser repressive Charakter städtischer Sozialpolitik wurde im Laufe des 17. Jahrhunderts zunehmend verschärft: Betroffene wurden in sogenannten Arbeitshäusern einer zumeist menschenunwürdigen Arbeitspflicht unterworfen.

Mit der Erfindung der Dampfmaschine in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, der Entdeckung neuer Rohstoffquellen und dem wachsenden Bedarf an industriell gefertigten Produkten setzten sich zunächst in England, später auf dem europäischen Kontinent industriell-kapitalistische Wirtschaftsstrukturen durch. Diese Entwicklung ging einher mit der auch rechtlichen Aufhebung feudaler Leibeigenschaft und der Freisetzung von Arbeitskräften. Parallel dazu vollzog sich der Beginn einer gesamtstaatlichen Sozialpolitik, getragen von neuen sozialen Bewegungen und der Herausbildung von drei zentralen sozialen Grundnormen.

- **Eigenverantwortung:** Mit der Auflösung der Feudalordnung bildeten sich Anfänge einer bürgerlichen Gesellschaft heraus – in den Stadtstaaten schneller als in den Flächenstaaten. Der Genfer Philosoph und Pädagoge Jean Jacques Rousseau (1712–1778) wurde ein bedeutendes Sprachrohr des neuen Bürgertums. Seine 1763 veröffentlichte Schrift: „Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechtes“ beginnt programmatisch: „Der Mensch ist frei geboren, überall aber liegt er in Ketten“ – in den Ketten der ständischen Feudalordnung. Rousseau forderte die Aufhebung der Standesprivilegien, die Adel und kirchliche Würdenträger traditionell beanspruchten, und die Freisetzung des Einzelnen. Jeder solle Eigenverantwortung übernehmen und entsprechend seiner Leistung bewertet werden. Gerecht ist in der Sicht Rousseaus, was der individuellen Leistung entspricht. Allerdings sollten auch zu starke Ungleichheiten vermieden werden; Ziel war eher eine in etwa gleiche (durchschnittliche) Verteilung der Vermögen unter den Bürgern (*état médiocre*).
- **Solidarität:** Rousseau konnte als Sprecher der bürgerlichen Emanzipation noch nicht absehen, dass mit dem Bürgertum zugleich eine neue Klasse entstand, verarmte Unterschichten, für die sich im 19. Jahrhundert der Begriff durchsetzte. In England begann diese Entwicklung in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, in Deutschland ab den 1820er-Jahren. Die Arbeiter und Arbeiterinnen waren – eine Formulierung des Gesellschaftstheoretikers Karl Marx (1818–1883) aufgreifend – zwar einerseits als Menschen frei, also aus dem feudalen Zwangsverhältnis der Leibeigenschaft entlassen, andererseits aber auch „frei“ von Produktionsmitteln. Das heißt, sie besaßen keine Mittel zur Herstellung von Waren und waren deshalb auf den Verkauf ihres einzigen Vermögens – ihrer Arbeitskraft – angewiesen. Ihre Entlohnung, die Dauer ihrer täglichen Arbeitszeit in den neuen Fabriken, ihre Arbeitsbedingun-



Mithilfe von neuen Kampfformen wie Streiks versuchen Arbeiterinnen und Arbeiter, sich gegen Ausbeutung zu wehren und ihre Entlohnung, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Der Holzstich von 1895 zeigt streikende Bergleute, die sich zu einer Kundgebung versammeln.

gen sowie die Frage, ob und inwieweit der Staat sich um ihre Lebensbedingungen kümmern sollte, wurden zum sozialen und politischen Konfliktfeld. Mit neuen Kampfformen – solidarischer Arbeitsverweigerung, also Streiks, und anderen demonstrativen Akten der Gegenwehr – wurden an Stelle einseitiger Festlegung von Arbeitsbedingungen durch die Fabrikherren neue kollektive Vereinbarungen etwa in Gestalt von Tarifverträgen durchgesetzt. Zugleich organisierten und finanzierten die Arbeiter selbst freiwillige Hilfskassen zur solidarischen Absicherung gegen Risiken wie Krankheit und Invalidität. Es blieb aber die Frage offen, ob lediglich die Arbeits- und Lebensbedingungen innerhalb des kapitalistischen Systems verbessert werden sollten oder aber dieses selbst überwunden werden müsste. Die Entwicklung folgte im weiteren geschichtlichen Verlauf insbesondere in Deutschland stärker den reformorientierten Vorstellungen etwa eines Ferdinand Lassalle (1825–1864), wengleich es immer auch Rückbezüge zu den beiden Theoretikern des Marxismus – Karl Marx und Friedrich Engels (1820–1895) – gegeben hat. Der Begriff Gerechtigkeit nahm nun eine zweite Bedeutung an, nämlich die von Solidarität: Soziale Risiken betreffen zwar den Einzelnen, sind aber – so die Sichtweise der Arbeiterbewegung – durch die allgemeinen Lebens- und Arbeitsbedingungen verursacht und sollen deshalb nicht vom Einzelnen alleine bewältigt, sondern solidarisch überwunden werden.

- **Subsidiarität:** Schließlich wurde im 19. Jahrhundert ein drittes normatives Element entwickelt – das der voraussetzungslosen, subsidiären Gerechtigkeit. Diese Vorstellung wurde vor allem in der katholischen Soziallehre entwickelt, zunächst von Papst Leo XIII (1810–1903) in der Enzyklika *Rerum novarum* (1891), dann ausführlicher von Papst Pius XI (1857–1939) in der Enzyklika *Quadregesimo anno* (1931). Ausgangspunkt war der oben angeführte Gedanke der hebräischen Schöpfungsgeschichte, dass der

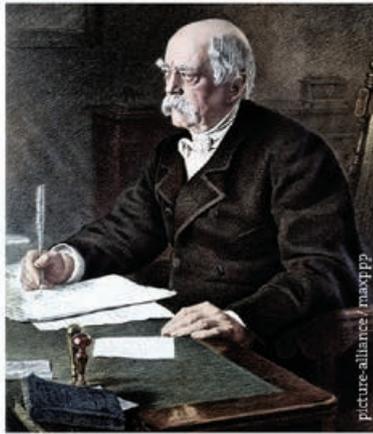
Mensch als Ebenbild Gottes eine unbedingte, von Gott abgeleitete Würde hat. Dies verpflichtet das Gemeinwesen, Menschen in Not dann zu helfen, wenn sie dazu selbst nicht in der Lage sind, aber auch nur so, dass der Einzelne wieder befähigt wird, sich selbst zu helfen. „Hilfe zur Selbsthilfe“ bedeutet, dass die Hilfe der jeweils höheren Einheit voraussetzungslos zu erfolgen hat, aber auch nur so weit gehen darf, dass die Eigeninitiative dadurch nicht eingeschränkt wird.

Eigenverantwortung, Solidarität, Subsidiarität – Gerechtigkeitsvorstellungen in unserem Sozialsystem fußen auf diesen Grundnormen, die gesellschaftlich so breit anerkannt sind, dass letztlich wohl niemand eines dieser Elemente ganz aufgeben will. Allerdings besteht Uneinigkeit darüber, welches Gewicht welchem Element zukommen soll: Mehr Eigenverantwortung, mehr Solidarität oder mehr Subsidiarität? Aktuelle parteipolitische Aussagen zur Sozialpolitik lassen sich danach untersuchen, welchen Grundnormen sie näher und welchen sie ferner stehen bzw. wie sie diese in ihrer Programmatik und in ihrer praktischen Politik einsetzen.

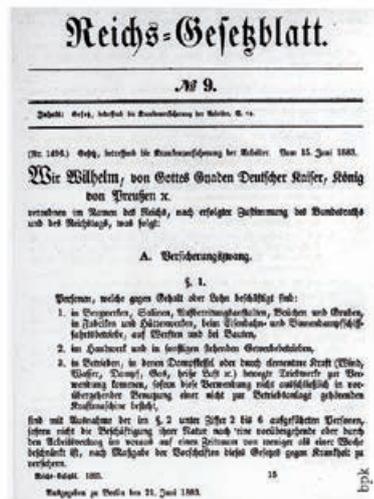
## Etappen deutscher Sozialpolitik

Das Jahr 1839 stellte eine Zäsur staatlicher Politik dar. Das preußische „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken“ nahm sich erstmalig landesweit eines sozialen Missstandes der frühen Industrialisierung an: Es beschränkte die Kinderarbeit in den Fabriken. Einerseits hatte sich das Militär beschwert, dass die Industriearbeit die Körper der jungen Männer so stark schädige, dass der König nicht mehr genug kampffähige Soldaten bekommen werde, andererseits klagten liberale Bildungsreformer die Umset-

## Die Bismarcksche Sozialgesetzgebung



Reichskanzler Otto von Bismarck (1815–1898)



1883 wird die gesetzliche Krankenversicherung für Arbeiter eingeführt.

Eigene Darstellung

<b>1881</b> Kaiserliche Botschaft	
<b>1883</b> Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)	<b>Finanzierung</b> ausschließlich Beiträge, anteilig Versicherte und Arbeitgeber
<b>1884</b> Gesetzliche Unfallversicherung (GUV)	<b>Finanzierung</b> ausschließlich Beiträge der Arbeitgeber
<b>1889</b> Gesetzliche Invaliden- und Altersversicherung (GRV)	<b>Finanzierung</b> anteilig Arbeitnehmer und Arbeitgeber zuzüglich einem steuerfinanzierten Sockelbetrag
<b>Verwaltung</b> Selbstverwaltung als Körperschaften des öffentlichen Rechts	
<b>Gerechtigkeitsprinzipien</b> Leistungsgerechtigkeit vor allem bei der GRV entsprechend dem Äquivalenzprinzip Solidarische Gerechtigkeit vor allem bei der GKV entsprechend dem Solidarprinzip	

zung ihrer Ideale in der Bildungspolitik ein. Es war ein erster Schritt, auch wenn er mangels Kontrollen weitgehend wirkungslos blieb – das Prinzip aber war nunmehr klar formuliert: Wirtschaften in kapitalistischen Betrieben ist kein ausschließlich der Vertragsfreiheit unterliegendes privates Rechtsverhältnis, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer in individueller Freiheit ihre wechselseitigen Leistungen aushandeln. Vielmehr gibt es allgemeine gesellschaftliche und damit staatliche Interessen, in diesem Bereich sozialrechtliche und damit allgemeinverbindliche Regelungen vorzunehmen.

### Die Grundlegung im Obrigkeitsstaat

Im Jahr 1881 verkündete der damalige Reichskanzler, Fürst Otto von Bismarck (1815–1898), die Regierung werde dem Reichstag drei sozialpolitische Gesetzentwürfe zuleiten. Schon der Preußische Landtag hat sich mehrfach mit der „sozialen Frage“, also der zunehmenden Verarmung von großen Teilen der Bevölkerung als Folge der Industrialisierung, beschäftigt. Doch auch Teile der Ministerialbürokratie und angesehene Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kunst, aber auch Wirtschaft sahen hier einen wachsenden Regelungsbedarf. Und schließlich verfolgte der konservative Ob-

rigkeitsstaat mit Sorge das Erstarken der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung. Der kaiserliche Staat wollte dieser neuen Bewegung die Grundlage ihrer Agitation gegen den Kapitalismus entziehen, nachdem er zuvor schon versucht hatte, durch das „Sozialistengesetz“ von 1878 deren institutionelle Möglichkeiten drastisch einzuschränken. Die von Bismarck vorgeschlagene sozialpolitische Gesetzgebung knüpfte also einerseits an eine breite Diskussion an und fand Unterstützung, doch gab es auch großen Widerstand vor allem aus der Wirtschaft, der Wissenschaft und konservativen Kreisen.

In relativ kurzer Zeit wurden Gesetze verabschiedet, die wichtige Strukturmerkmale festlegten: 1883 eine gesetzliche Krankenversicherung, 1884 eine gesetzliche Unfallversicherung und 1889 eine gesetzliche Invaliden- und Altersversicherung.

Die Sozialversicherung bezog sich zunächst nur auf die Arbeiterinnen und Arbeiter sowie niedrig bezahlte Angestellte. Erst allmählich wurde ihr Wirkungskreis ausgeweitet. So kam etwa im Rahmen der Krankenversicherung die solidarische Mitversicherung von Familienangehörigen hinzu. Die höheren Angestellten wurden dann im Jahr 1911 sozialversicherungsrechtlich abgesichert.



Die Weltwirtschaftskrise führt ab 1929 zum Zusammenbruch der sozialreformerischen Politik. Im Zuge der Massenarbeitslosigkeit, die bis 1932 auf über 30 Prozent ansteigt, werden die Unterstützungsleistungen gekürzt, ihre Bedingungen verschärft, und viele gehen völlig leer aus. Arbeitslose vor einer Berliner Zahlstelle 1930

## Reformprojekte des Sozialstaates: das Experiment von Weimar

Der Umsturz nach dem Ersten Weltkrieg brachte nicht nur die Republik, sondern auch sozialreformerische Mehrheiten an die Macht (SPD, Zentrum und Sozialliberale). Frauen erhielten nun generell das Wahlrecht, Bezieherinnen und Bezieher von Armenunterstützung waren bei den Wahlen nicht länger ausgeschlossen. In den Ländern Preußen und Sachsen sowie anderorts wurde das Dreiklassenwahlrecht abgeschafft. Die erste demokratische Verfassung, die auf deutschem Boden im Jahr 1919 verabschiedet und in Kraft getreten war, sah staatliche Lenkungsmaßnahmen in der Wirtschaft und einen umfangreichen Ausbau der Sozialpolitik vor.

Zwar erschwerten die Kriegsfolgen, hohe Verluste an Menschen und Vermögen, die Auflagen der Siegermächte und innenpolitische Unruhen eine geordnete Sozialpolitik. Gleichwohl ging die Politik daran, die Reformversprechen der Verfassung umzusetzen, wenn es auch erst der Konsolidierung der Finanzen bedurfte, um dann vor allem nach 1924 wichtige Gesetze auf den Weg zu bringen. Die drei großen sozialpolitischen Maßnahmen in der Weimarer Republik sind:

- das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) von 1922/24: Die Jugendfürsorge wurde aus der allgemeinen Armenfürsorge herausgelöst;
- die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge (RGr) von 1924/1925: Sie enthielten erste Schritte hin zu einer Vereinheitlichung der Fürsorgepolitik und regelten Fürsorgeleistungen für Menschen, die unter Kriegsfolgen litten;
- das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927: Die Arbeitsvermittlung wurde von der kommunalen Ebene auf die staatliche Ebene verlagert; erstmals wurde eine Arbeitslosenversicherung eingeführt.

Konnte Bismarcks Sozialgesetzgebung noch auf einer soliden Finanzierung aufbauen, die später durch die Rüstungskonjunktur vor dem Ersten Weltkrieg verstärkt wurde, litt

die Sozialpolitik in der Republik von Weimar strukturell an ökonomischer und finanzwirtschaftlicher Destabilität. Von 1922 bis 1924 herrschte Hyperinflation, und auf eine kurze Phase der Stabilisierung folgte 1929 die Weltwirtschaftskrise. Sie führte zum Zusammenbruch der sozialreformerischen Sozialpolitik. Heinrich Brüning (1885–1970), der letzte demokratisch zum nennende Reichskanzler, musste als Minderheitenkanzler und gestützt auf Notverordnungen des Reichspräsidenten regieren. Der Sozialstaat wurde in zentralen Punkten abgebaut, um die Ausgaben der Sozialversicherungen dem um 30 Prozent geschrumpften Sozialprodukt „anzupassen“.

## Sozialpolitik für die „Freunde“ – „Ausmerze“ für die „Feinde“

Das faschistische „Dritte Reich“ war kein auf Teilhabe aller zielender Sozialstaat. Er betrieb zwar Sozialpolitik, diese war allerdings auf die völkische Ideologie ausgerichtet. Das bedeutete konkret: Förderung, Zucht und Erziehung der „arischen Volksgenossen“ in der „Volksgemeinschaft“ – Ausgrenzung, Beraubung und Vernichtung der als „Feinde“ deklarierten Bevölkerungsgruppen. Aktuelle Befragungen zeigen, dass in Deutschland dem „Dritten Reich“ seitens (auch junger Menschen innerhalb) der Bevölkerung immer noch positive Elemente zugeordnet werden wie die Überwindung der Arbeitslosigkeit, der Bau der Autobahnen, die Hilfen für Familien oder die Familienfreizeiten. Vergessen wird dabei, wozu und wie dieses erreicht wurde, nämlich zur Kriegsvorbereitung und durch die Aufhebung der Grund- und Menschenrechte: Politische Gegner und andere soziale Gruppen – insbesondere Menschen jüdischer Abstammung – wurden systematisch aus dem öffentlichen Dienst, später auch aus den privaten Beschäftigungsverhältnissen ausgegrenzt. Viele von ihnen wurden als Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeiter bei staatlichen Infrastrukturprojekten sowie in der Privatwirtschaft geradezu versklavt, sehr viele wurden verfolgt und schließlich Millionen Menschen ermordet. Eigentum bestimmter Bevölkerungsgruppen wurde beschlagnahmt und geraubt.



bpk / Bayerische Staatsbibliothek / Heinrich Hoffmann

Die Sozialpolitik des NS-Regimes kommt gemäß seiner völkischen Ideologie nur „arischen Volksgenossen“ zugute. Adolf Hitler 1936 bei einem Besuch in Wilhelmshaven



bpk / Kurt Bosse

Die als „Feinde“ deklarierten Bevölkerungsgruppen werden ausgegrenzt, verfolgt, beraubt und ermordet. Antisemitisches Schild am Ortseingang von Braunschweig 1935



Am Ende des von NS-Deutschland ausgelösten Krieges liegt auch das Deutsche Reich in Trümmern. Millionen Menschen sind umgekommen oder leiden existenzielle Not. Mit dem Zusammenbruch des Staates endet auch jede staatliche Unterstützung. Flucht aus Ostpreußen 1945

Schließlich wurden im Krieg besetzte Gebiete ausgeplündert. Bis heute machen die Opfer und manche Staaten ihre Ansprüche auf Wiedergutmachung geltend.

Die Ressourcen der Sozialversicherung wurden für die Aufrüstungspolitik missbräuchlich verwendet. Die Sozialversicherungen wurden „gleichgeschaltet“, das heißt, die im Kaiserreich eingeführte Selbstverwaltung der Sozialversicherung wurde abgeschafft. Die Sozialversicherung unterstand direkt dem Staat, sodass eine Mitbestimmung und Kontrolle durch die Versicherten in den Selbstverwaltungsparlamenten der Sozialversicherungsträger nicht mehr stattfinden konnten. Als am 8. Mai 1945 der Zweite Weltkrieg in Europa endete, war Deutschland durch Bomben und sonstige Kriegshandlungen in vielen Teilen stark zerstört, zugleich waren Millionen Menschen umgekommen oder verletzt und Millionen Vertriebene auf der Flucht. Die Grundlagen einer geordneten Sozialpolitik waren vernichtet. Es gab keine Leistungen der Renten- und der Krankenversicherung mehr, es herrschte eine Not, deren Ausmaß sich allenfalls erahnen lässt, wenn man in den Nachrichten die Folgen aktueller kriegerischer Auseinandersetzungen etwa in Nahost oder Teilen von Afrika verfolgt.

### Neuanfang oder Wiederaufbau?

1945 existierte der deutsche Staat nicht mehr. Die vier Siegermächte, USA, Großbritannien, Sowjetunion und Frankreich, hatten Deutschland besetzt und in vier Besatzungszonen eingeteilt. Die deutsche Bevölkerung hungerte, Armutskrankheiten wie Tuberkulose grassierten. Hilfsprogramme der Besatzungsmächte wie Schulspeisungen und sogenannte Care-Pakete aus den USA schafften Linderung, nicht aber Abhilfe. Erst allmählich wurden deutsche Kräfte von den Siegermächten wieder in die Regelung des alltäglichen Lebens eingebunden.

Das Jahr 1946 stellte eine Wende dar: In der amerikanischen Besatzungszone wurden kommunale Selbstverwaltungsorgane zugelassen, Landesverfassungen verabschiedet und erste Landtage gewählt. Zugleich kündigte die amerikanische Besatzungsmacht einen Politikwechsel an: Deutschland sollte zusammen mit anderen Staaten wieder wirtschaftlich erstarren – mittels amerikanischer Hilfslieferungen, dem sogenannten *European Recovery Program* (ERP), bekannter unter dem Namen Marshall-Plan. Diese Aufbauhilfe war keineswegs bloß uneigennützig, vielmehr konnten die USA ihre Überkapazitäten bei der Umstellung der Kriegs- auf die Friedenswirtschaft nach Europa ausrichten. Die Empfängerländer waren allerdings an die Auflage gebunden, eine freie Marktwirtschaft und damit den Zugang westlicher Waren und Dienstleistungen zu garantieren. Bestrebungen, etwa in Teilen Westdeutschlands, die Wirtschaft stärker sozialistisch auszurichten, erteilten die USA und in ihrem Verbund Großbritannien eine strikte Absage. Die westdeutsche Wirtschaft, insbesondere die Schwer- und Großindustrie, stand zunächst unter Verwaltung der Besatzungsmächte; sie wurde nun in Etappen wieder an Deutsche zurück übertragen. Zugleich verfolgten die USA das Ziel, mit Deutschland als Lieferant von Investitionsgütern auch die anderen Teile der westeuropäischen Wirtschaft wieder in Gang zu setzen.

Konnte sich so einerseits (West-)Deutschland wirtschaftlich festigen, hatte dies andererseits die Spaltung Deutschlands und darüber hinaus Europas in Ost und West zur Folge. Die Hilfen sollten zwar den osteuropäischen Ländern nicht ausdrücklich vorenthalten werden, aber die Vergabe war doch strikt an marktwirtschaftliche Auflagen gebunden. Weil die osteuropäischen Staaten nach den Vereinbarungen der Siegermächte



Care-Pakete aus den USA lindern in der Nachkriegszeit die Not der deutschen Bevölkerung. 1955 überreicht ein Vertreter der USA im Rathaus von Berlin-Neukölln das erste von insgesamt 170 000 Paketen für die West-Berliner.

nun der sowjetischen Einflussphäre zugeordnet waren, wurde die Übernahme der Marshall-Plan-Hilfen in Osteuropa von der Sowjetunion denn auch abgelehnt.

Nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches blieb zunächst die Reichsmark das Zahlungsmittel in Deutschland. Allerdings gab es eine starke Inflation, Folge der ungehemmten Geldmengenausweitung, die der NS-Staat zur Finanzierung des Krieges betrieben hatte, sowie des Zusammenbruchs weiter Teile der Güterproduktion. Die Geldentwertung der Reichsmark nahm zwar nicht die Ausmaße wie nach dem Ersten Weltkrieg an, war aber gleichwohl beachtlich. Die Marshall-Plan-Hilfen waren aber an die Schaffung einer stabilen Währung in den Westzonen Deutschlands gebunden. Die Währungsreform vom 20. Juni 1948 löste die funktionslos gewordene Reichsmark durch die Deutsche Mark ab, begleitende Steuergesetze entlasteten die Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel, die Investitionstätigkeit zu fördern. Der Korea-Krieg 1950/51 schließlich verstärkte den Export, weil weltweit die Nachfrage nach deutschen Investitionsgütern und Rohstoffen stieg und im Inland die Binnennachfrage dadurch angekurbelt wurde. Das Wirtschaftswunder begann. Die Arbeitslosigkeit ging in kürzester Zeit massiv zurück, die Lohneinkommen stiegen – von einem extrem niedrigen Ausgangspunkt – allmählich an. Durch zahlreiche sozialpolitische Gesetze wurden in der ersten Legislaturperiode des Deutschen Bundestags (1949–1953) Notregelungen beschlossen, zugleich die Selbstverwaltungsstrukturen der Sozialversicherungen wieder in Kraft gesetzt. Mit dem Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“, parteipolitisch zunächst vor allem von den Unionsparteien propagiert, später dann auch von den anderen relevanten politischen Kräften übernommen, wurde zugleich der Rahmen für eine neue anzustrebende Synthese von Wirtschaftsinteressen und sozialem Ausgleich formuliert.



Die Währungsreform 1948 ist der erste Schritt zur wirtschaftlichen Konsolidierung, die in die „Soziale Marktwirtschaft“ mündet. In Umtauschstellen kann die wertlos gewordene Reichsmark gegen die neue D-Mark eingetauscht werden.

Gleich zu Beginn der 1950er-Jahre setzte deshalb eine breite parteiübergreifende Diskussion ein, ob und wie denn nun diejenigen, die noch nicht bzw. nicht mehr im Erwerbsleben standen, an diesem wirtschaftlichen Aufstieg teilhaben könnten. Die Rentenreform von 1957 brachte in doppelter Hinsicht eine Dynamisierung der Renten. Das durchschnittliche Rentenniveau betrug laut einer Untersuchung von 1954 28 bis 32 Prozent der vergleichbaren Löhne und Gehälter. Altersarmut war verbreitet, denn durch den Krieg hatten viele

alte Menschen keine Kinder zur Versorgung mehr, private Ersparnisse waren durch Krieg, Vertreibung, Inflation vernichtet. Mit der Dynamisierung erfolgte eine laufende Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung, um die Rentner am wirtschaftlichen Aufschwung zu beteiligen. Die Reform brachte eine massive Erhöhung der Renten um 60 Prozent. Die Altersrente galt nicht mehr als Zuschuss zum Unterhalt, sondern als vollwertiger Lohnersatz, der zur Sicherung des Lebensstandards ausreichen sollte. Voraussetzung war allerdings, dass die arbeitenden Generationen ein ausreichendes Einkommen erwirtschafteten. Die Reform verbesserte die Lebensgrundlagen von Millionen Rentnerinnen und Rentnern erheblich und festigte das allgemeine Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des westdeutschen Sozialstaates.

Mit der Reform der Kriegsopfersversorgung im Jahr 1963 wurde das Prinzip der Dynamisierung auch bei den Kriegsopferrenten eingeführt. Und schließlich wurde 1961/62 mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) die Armenfürsorge im demokratischen Sinne neu geregelt. Es wurden erstmalig nachvollziehbare Kriterien festgeschrieben, um die Leistungshöhe festzulegen. Zugleich wurde ein Instrumentarium geschaffen, das geeignet war, unterschiedlichen individuellen Notlagen angemessene Hilfen zukommen zu lassen. Die erste Große Koalition aus CDU/CSU und SPD (1966–1969) rundete die Neuordnung der Sozialversicherung mit einer Ablösung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927 durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 ab. Arbeitsmarktpolitik sollte präventiv Arbeitslosigkeit verhindern. Ein breites Set an entsprechenden Maßnahmen von der Berufsberatung bis hin zu Maßnahmen der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wurde gesetzlich verankert.

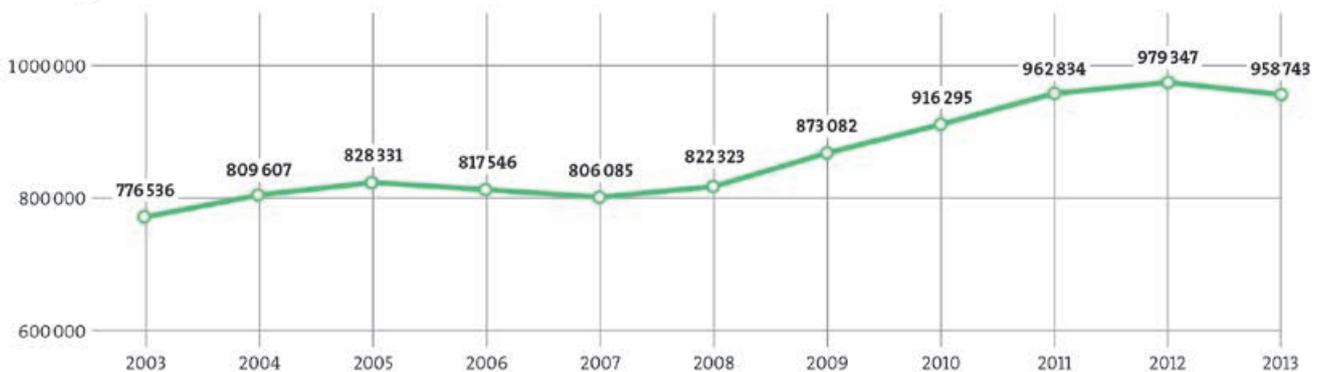
**Politik der inneren Reformen**

Diese sozialpolitische Aufbauleistung gilt es auch aus heutiger Sicht zu würdigen. Allerdings wurde deutlich, dass die großen Systeme viele Lücken gelassen hatten und insbesondere die Chancengleichheit zu wenig förderten. Die Politik der inneren Reformen, getragen von einer Regierungskoalition aus Sozialdemokratie und (sozialem) Liberalismus (FDP) (1969–1982), suchte nach neuen Lösungen. Einige wenige seien angesprochen:

- Die 1957 verabschiedete Rentenreform verbesserte zwar die Lebenslage sehr vieler Rentnerinnen und Rentner, machte aber die Rentenhöhe letztlich vom tatsächlichen Lohn abhängig. Niedrige Löhne und Phasen der Nichterwerbsarbeit führten zu niedrigen Renten und umgekehrt. Über die 1972 geschaffene Rente nach Mindesteinkommen konnten Renten von (meist) Rentnerinnen, die mindestens 25 Jahre gearbeitet hatten, angehoben werden.
- Für Schüler/-innen und Studierende wurde mit dem 1971 verabschiedeten Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) ein umfassendes Fördersystem geschaffen.
- Mit der Neufassung des § 1356 im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) wurde, mehr als 25 Jahre nach Verabschiedung des Artikels 3 des Grundgesetzes zur Antidiskriminierung, die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau in der Ehe festgeschrieben.
- Die in unterschiedlichen Gesetzen festgelegten sozialpolitischen Regelungen sollten in ein einheitliches Sozialgesetzbuch (SGB) überführt werden. Dieses Werk, nunmehr bestehend aus zwölf Büchern, wurde in den 1970er-Jahren begonnen, sukzessive fortgesetzt, aber erst im Jahr 2005 abgeschlossen. Die Aufnahme neuer Gesetze ins SGB war meist mit Reformen verbunden.

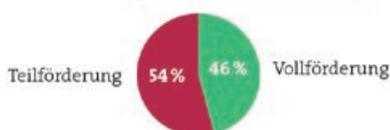
**Lernen mit BAföG**

Zahl der geförderten Schülerinnen und Schüler und Studierenden

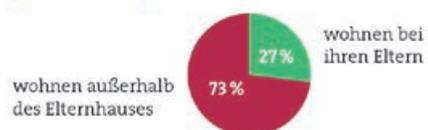


**BAföG-Empfänger 2013**

3,24 Milliarden Euro gaben Bund und Länder für die Ausbildungsförderung aus an ...



Förderbetrag pro Monat



© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 6604; Quelle: Statistisches Bundesamt

### Von der Hausfrauenehe zur Partnerschaft

In dem Ehegesetz von 1957 [Bürgerliches Gesetzbuch, BGB], mit dem die grundgesetzliche Gleichberechtigung von Frau und Mann verwirklicht werden sollte, hieß es:

§ 1356 (1) Die Frau führt den Haushalt in eigener Verantwortung. Sie ist berechtigt, erwerbstätig zu sein, soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist. [...]

§ 1360 Die Ehegatten sind einander verpflichtet, durch ihre Arbeit und mit ihrem Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten. Die Frau erfüllt ihre Verpflichtung, durch Arbeit zum Unterhalt der Familie beizutragen, in der Regel durch die Führung des Haushalts; zu einer Erwerbsarbeit ist sie nur verpflichtet, soweit die Arbeitskraft des Mannes und die Einkünfte der Ehegatten zum Unterhalt der Familie nicht ausreichen. [...]

In dem Ehegesetz von 1977 wurden diese Paragraphen folgendermaßen abgeändert:

§ 1356 Die Ehegatten regeln die Haushaltsführung in gegenseitigem Einvernehmen. Ist die Haushaltsführung einem der Ehegatten überlassen, so leitet dieser den Haushalt in eigener Verantwortung. Beide Ehegatten sind berechtigt, erwerbstätig zu sein. Bei der Wahl und Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben sie auf die Belange des anderen Ehegatten und der Familie die gebotene Rücksicht zu nehmen. [...]

§ 1360 Die Ehegatten sind einander verpflichtet, durch ihre Arbeit und mit ihrem Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten. Ist einem Ehegatten die Haushaltsführung überlassen, so erfüllt er seine Verpflichtung [...] in der Regel durch die Führung des Haushaltes.

Susanne Asche / Anne Huschens (Hg.), Frauen – Gleichberechtigung / Gleichstellung / Emanzipation?, Frankfurt/M.: Diesterweg Verlag 1990, S. 124f.

Diese Politik war sehr populär. Doch die Weltwirtschaftskrise, die in den 1970er-Jahren auch Deutschland erfasste, erzwang einen strukturellen Wandel, der sich auch auf die Sozialpolitik auswirkte. Auslöser war die „Ölkrise“, die 1973 aus dem Lieferboykott der erdölfördernden arabischen Staaten resultierte. Sie verdeutlichte, wie abhängig die Wachstumsgesellschaft von Erdölimporten war, und führte u. a. zum Rückgang der Nachfrage nach deutschen Exporterzeugnissen, dem die Wirtschaft mit weiteren Rationalisierungsinvestitionen begegnete. Der Industriesektor verlor gleichzeitig zunehmend an Gewicht. Der Dienstleistungsbereich nahm dafür an Bedeutung zu, ohne allerdings zunächst den Arbeitsplatzverlust an anderer Stelle qualitativ und quantitativ aufzufangen. Die Folge war eine wachsende Massenarbeitslosigkeit. Sie erforderte steigende Ausgaben, um ihre sozialen Folgen abzumildern, gleichzeitig minderte sie die staatlichen Steuereinnahmen und somit auch die Einnahmen der Sozialversicherungsträger. In dieser Situation fielen bereits erste Leistungen des Sozialstaates dem Rotstift zum Opfer.

Die Politik der Kürzungen wurde nach dem Regierungswechsel 1982 hin zu einer CDU/CSU/FDP-Regierung (1982–1998) zunächst konsequent fortgesetzt, musste aber neueren gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung tragen. So hatte die steigende Lebenserwartung zu einer erhöhten Anzahl Pflegebedürftiger und zu einer längeren Dauer der Pflegebedürftigkeit geführt. Viele Betroffene konnten dies privat nicht mehr finanzieren und mussten Sozialhilfe beantragen. Ein langwieriger Meinungsbildungsprozess darüber wie diesem Problem begegnet werden sollte, führte schließlich zur Einführung der Gesetzlichen Pflegeversicherung im Jahr 1995.

### Der andere Staat: Sozialpolitik in der DDR

Als Reaktion auf die Entwicklungen in Westdeutschland wurde in der sowjetischen Besatzungszone am 23. Juni 1948 eine eigene Währung eingeführt und am 7. Oktober 1949 ein eigenständiger Staat gegründet, der den Grundzügen des Sozialismus folgen sollte. Auch hier herrschte Not als Folge des Krieges, verstärkt durch Reparationsleistungen an die sowjetische Besatzungsmacht. Die gesellschaftlichen Umwälzungen, die die Angleichung an das Sowjetsystem mit sich brachte, hatten zur Folge, dass viele Menschen, darunter viele Fachkräfte, Akademiker und Unternehmer, aus der

DDR in den Westen Deutschlands flohen. Die Sozialpolitik in der DDR unterschied sich in wesentlichen Punkten von der Sozialpolitik Westdeutschlands:

- Ein Recht auf Arbeit wurde konsequent umgesetzt. Dabei ging es oftmals weniger um eine realen Notwendigkeiten entsprechende Beschäftigung, sondern eher um die Besetzung eines formalen Arbeitsplatzes.
- Das gesamte Sozialsystem war stark an den Betrieben ausgerichtet. Sie unterhielten Kindertagesstätten, boten vor allem Frauen formelle und informelle Regelungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und regelten Ferienerhalt. Sozialfürsorgende Kräfte in den Betrieben unter-



Zur Sozialpolitik der DDR gehört ein konsequent gewährleistetes „Recht auf Arbeit“ – auch für Frauen. Motorradmontage im VEB Zschopau 1968



Silke Geister / transit-Archiv

Um Frauen die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, wird in der DDR ein flächendeckendes Netz von Kinderbetreuungsstätten eingerichtet – auch für die Allerkleinsten. Kinderkrippe in Leipzig 1989

stützten Familien bzw. Privathaushalte bei der Bewältigung von Problemen etwa in der Erziehung der Kinder. Diese Hilfen und Eingriffe dienten zugleich der staatlich verordneten Einbindung der Beschäftigten in das sozialistische Gesellschaftsmodell.

- Es gab eine Mindestrente für alle, also auch für Personen, die nicht am Erwerbsleben teilnehmen konnten.
- Der Grundbedarf an Lebensmitteln, Wohnraum, öffentlicher Beförderung u. a. wurde staatlicherseits so stark subventioniert, dass dadurch ein relativ niedriges Einkommensniveau – wie etwa die Mindestrente – sozial flankiert wurde (Preis-subsidierung bzw. -regulation). Gleichzeitig entfernte sich diese Preispolitik allerdings stark von den Herstellungskosten und trug zum Staatsbankrott der DDR mit bei.
- Hochwertige Konsum- und Luxusgüter waren erhältlich, aber oft erst nach langem Ansparen bzw. mit westlichen Devisen.

Von den sozialpolitischen Institutionen der DDR ist nach ihrem Ende wenig übrig geblieben. Dieses hängt zum einen mit den sich mitunter ausschließenden Systemlogiken zwischen Ost und West zusammen: In einem kapitalistisch-marktwirtschaftlichen System ist ein Recht auf Arbeit nicht umsetzbar. Zum anderen verbanden sich das westdeutsche Eigeninteresse auf Erhalt des dort fest verankerten Sozialsystems mit ostdeutschen Erwartungen, das bewährte Westsystem werde sehr bald eine allgemeine Wohlstandsmehrung auch in Ostdeutschland bewirken. Lediglich der ehemalige DDR-Wohlfahrtsverband – die Volkssolidarität – existiert unter dem Schirm des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (DPWV) weiter. Und die gesamtdeutsche Sozialpolitik hat im Jahr 2002 wenn schon nicht eine Mindestrente, so doch eine Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Nichterwerbstätigkeit (SGB XII) eingeführt. Ansonsten wurde das ostdeutsche Sozialsystem



Mit der Wiedervereinigung wird das ostdeutsche Sozialsystem an die westdeutschen Strukturen angeglichen. „Fest der Einheit“ am 2./3. Oktober 1990 in Berlin

in die westdeutschen Strukturen eingeordnet; die Rentenansprüche aus DDR-Zeiten wurden entsprechend dem westdeutschen Rentensystem neu berechnet.

### Wiedervereinigung und Europäisierung

In den 1990er-Jahren und seit dem Übergang ins 21. Jahrhundert laufen in der Sozialpolitik zwei Entwicklungen parallel: die Herstellung der deutschen Einheit und die stärkere europäische Integration. Beide zusammen haben die Grundlagen der Sozialpolitik neu justiert.

Die Herstellung der deutschen Einheit war und ist bis heute mit einem hohen Mittelaufwand verbunden. Nur so konnten die Folgen des tiefgreifenden Strukturwandels in der ostdeut-

schen Wirtschaft sozialpolitisch abgefedert werden. Dieser im Zeitraffer stattfindende Strukturwandel in Ostdeutschland traf auf den bereits seit Mitte der 1970er-Jahre stattfindenden wirtschaftlichen Strukturwandel in Westdeutschland. Zur ohnehin hohen westdeutschen Arbeitslosenrate kamen nun die ostdeutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die aufgrund der zusammenbrechenden ostdeutschen Wirtschaftsbetriebe ihren Arbeitsplatz verloren. Dieser Massenarbeitslosigkeit – über vier Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 2002 – suchte die Bundespolitik mit einer Arbeitsmarktreform entgegenzutreten. Unter dem Motto „Fördern und Fordern“ wurden die Hilfinstrumente qualitativ und quantitativ verstärkt und mit sanktionsbewehrten Auflagen verbunden. Damit sollte zum einen der Eintritt in die Arbeitslosigkeit verhindert, zumindest die Verweildauer verkürzt werden. Zum anderen sollte die Wiederaufnahme von Arbeit auch zu schlechteren Konditionen Vorrang bekommen vor dem Bezug von „passiven“ Leistungen wie Arbeitslosengeld (aktivierender Sozialstaat). Ersteres wurde nur in geringem Umfang erreicht, weil es zumindest anfänglich an Arbeitsplätzen fehlte bzw. neue nicht in notwendigem Maße entstanden. Letzteres bewirkte einen drastischen Anstieg von prekärer Beschäftigung zu zum Teil extrem niedrigen Löhnen. Der Gesetzgeber hat inzwischen einige Korrekturen vorgenommen. Seit 1. Januar 2015 gelten die Regelungen für einen Mindestlohn, die das Lohnniveau nach unten begrenzen sollen. Insgesamt hat sich die Beschäftigungslage in den vergangenen Jahren deutlich entspannt, weil viele neue Jobs entstanden sind. Allerdings sind immer noch knapp drei Millionen Menschen arbeitslos, davon knapp 40 Prozent länger als ein Jahr.

Die Sozialpolitik in Deutschland sieht sich als Folge der europäischen Einigung zunehmend mit der Herausforderung konfrontiert, ihr spezifisches Sozialmodell, zu dem etwa große gemeinnützige Wohlfahrtsverbände gehören, europäisch zu legitimieren und abzustimmen. Hinzu kommt, dass im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit vermehrt – meist qualifizierte, aber teils auch unqualifizierte – Arbeitskräfte nach Deutschland kommen, die hier arbeiten wollen. Sofern sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung finden, bringt dies zunächst einen finanziellen Bonus für die Sozialkassen, dem jedoch später auch Anwartschaften auf Leistungen gegenüberstehen. Aus der Tatsache allerdings, dass viele keine derartige Beschäftigung finden, ergeben sich wiederum neue Anforderungen insbesondere für die Träger von Mindestsicherungsleistungen.

## Sozialpolitik im historischen Kontext

Der historische Rückblick offenbart, dass sich immer wieder von Neuem soziale Problemlagen herausgebildet haben, auf die es Antworten zu finden galt: Beim Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit, beim Wandel von der feudalen zur kapitalistischen Wirtschaft, bei der Umstellung der Kriegs- zur Friedenswirtschaft in der Weimarer Republik, vom faschistischen Kriegs- und Vernichtungsfeldzug zur demokratischen europäischen Nachkriegsordnung, von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, von der Nachkriegsordnung zur Herstellung der deutschen Einheit, von der kommunalen Armenfürsorge hin zu Umrissen eines europäischen Sozialmodells.

Die geschichtliche Entwicklung von den Bettelordnungen der Reformationszeit bis zur dynamischen Rente und der derzeitigen Hochleistungsmedizin stellt sich – betrachtet vom

Ausgangspunkt – als erheblicher Fortschritt oder in den Worten des Soziologen Detlev Zöllner als „schrittweise(r) Abbau von Defiziten“ dar. Zahlreiche soziale Probleme fanden eine Lösung, und immer breitere Kreise der Bevölkerung wurden in das Sozialsystem einbezogen, sei es im Gesundheitswesen, bei der Alterssicherung und nicht zuletzt beim Umgang mit Arbeitslosigkeit oder Armut. Dieses ist die eine Seite bei der geschichtlichen Betrachtung von Sozialpolitik, die nicht gering bewertet werden darf.

Doch andererseits erweist sich, dass Sozialpolitik keine lineare Entwicklung verfolgt. Sie wird von gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst, etwa starken gesellschaftlichen Umbrüchen, auf deren Hintergrund sich soziale und politische Träger für sozialpolitische Veränderungen einsetzen, während andere sich dagegen richten und den Status quo festschreiben oder die Existenz bestimmter Tatbestände nicht anerkennen wollen. Auch kann es vorkommen, dass das gleiche Ziel über unterschiedliche Wege angestrebt wird oder die zeitliche Spanne zwischen Weg und Ziel von Sozialpolitik unterschiedlich bewertet wird.

Der geschichtliche Rückgriff zeigt also beides: das Sich-Durchsetzen neuer sozialer Bewegungen wie auch das Gegeneinander unterschiedlicher sozialer Kräfte, vor allem, wenn es um die Verteilung materieller und immaterieller Ressourcen geht. Es kommen Konstellationen des Ausgleichs wie auch solche krisenhafter Zuspitzung zum Tragen. Deswegen gibt es keine Garantie, dass einmal eingeführte sozialpolitische Regelungen immer Bestand haben, sie können eingeschränkt, verändert oder gar zurückgenommen werden. Sozialpolitik hat folglich immer auch etwas Vorläufiges und Fragmentarisches.

In der Vergangenheit wurde immer wieder um die Grenzen des Sozialstaates gerungen: Auf der einen Seite stand das Argument, Sozialpolitik müsse verhindern, dass die Lebensgrundlagen breiter Bevölkerungskreise und die Bedingungen für ein friedliches Zusammenleben im Inneren in Frage gestellt werden – so letztlich die Begründung schon bei Bismarck –, auf der anderen Seite stand die Befürchtung, dass durch Sozialpolitik die Bedingungen privatkapitalistischer Wirtschaft gefährdet würden, auch dieses wiederkehrend als Argument schon bei Einführung der Sozialversicherung in den 1880er-Jahren bis in aktuelle sozialpolitische Diskussionen. Aber eine absolute Grenze gibt es weder in die Richtung sozialpolitischer Leistungen noch in Richtung wirtschaftlicher Handlungsfähigkeit: Im Zweifelsfall entscheidet der politische und/oder soziale Konflikt. Sozialpolitik ist kein soziales oder politisches Harmoniekonzept. Sie ist, so der demokratisch ausgerichtete Staatsrechtler Hermann Heller (1891–1933), notwendig, zugleich ein hartes Geschäft der sozialen Integration, bei der nicht selten auch die eigenen Interessensgrundlagen und deren Basis aus dem Blick zu geraten drohen.

Aber, und auch das macht Heller deutlich: Geschichtlich betrachtet hat es zur Sozialpolitik nie eine Alternative gegeben. Unterblieb sie, waren die Grundlagen der Demokratie in Frage gestellt oder bereits beseitigt. Deren Infragestellung bzw. Beseitigung aber war mit Krieg und damit einhergehend Not und Tod verbunden. Sozialpolitik war und ist folglich immer Teil von Friedenssicherung, „im Inneren und nach außen“, wie es Willy Brandt (1913–1992) in seiner Regierungserklärung am 28. Oktober 1969 im Deutschen Bundestag formuliert hat (<http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/06/06005-pdf>).

# Gerechtigkeit – historische und theoretische Zugänge

**Je nach zugrundeliegendem Gerechtigkeitsprinzip können sozialpolitische Maßnahmen ganz unterschiedlich aussehen: Bekommen alle, was sie brauchen (Bedarfsgerechtigkeit) oder was sie verdienen (Leistungsgerechtigkeit)? Auch Vorstellungen vom Wesen des Menschen, von der Rolle des Staates und der Frage nach einem guten Leben haben einen Einfluss darauf, was als gerecht gilt.**

## Was ist gerecht? – Ist doch klar: Was mir nützt!

Es gibt kaum einen Begriff, der in privaten und öffentlichen Diskussionen so umstritten ist wie der der Gerechtigkeit: kein Pausengespräch, kein Gespräch unter Arbeitskolleginnen und -kollegen, keine Gesprächsrunde im Familienkreis, bei denen es nicht direkt oder indirekt um Gerechtigkeit geht. Auch Zeitungen und Nachrichtensendungen sind immer wieder mit dieser Frage befasst.

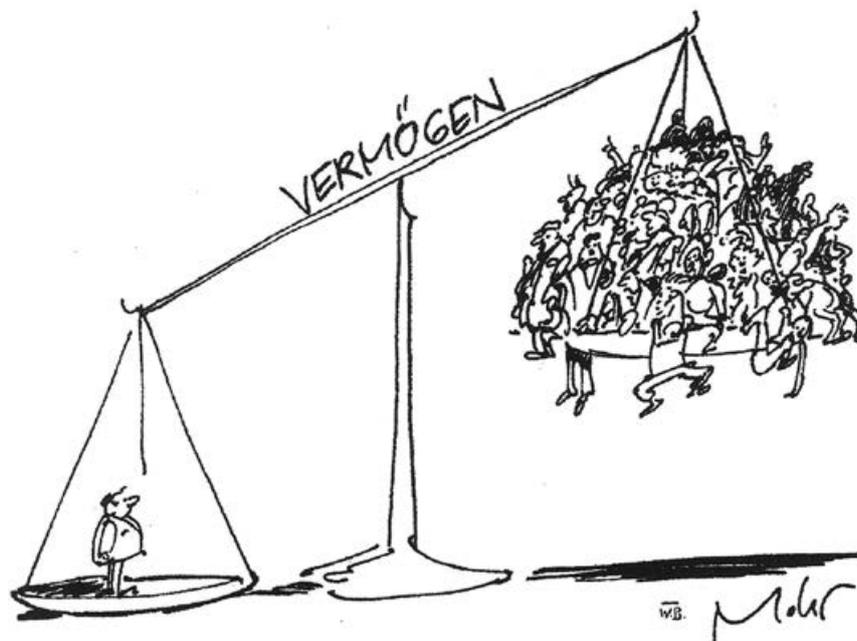
Der Begriff Gerechtigkeit bezieht sich auf den Vergleich der Lebenssituation eines Einzelnen oder einer Gruppe mit der sozialen Umwelt. Ist die Benotung der Klassenarbeit eines Schülers im Vergleich mit der Leistung anderer Mitschülerinnen und Mitschüler gerecht? Ist die Entlohnung eines Arbeitnehmers gemessen an der Leistung anderer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerecht? Ist die Wertschätzung, die ein Einzelner

erfährt, gerecht, wenn man sie mit der Bevorzugung anderer Mitmenschen vergleicht? Wie ist der Wohlstand in der Welt heute verteilt – Ist das gerecht? Man könnte diese Beispiele fortführen – Alltagsgespräche, Alltagsbewertungen, die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit ausdrücken. Persönliche und/oder soziale Interessen werden befriedigt oder eben nicht.

Die Frage, was gerecht ist, durchzieht die gesamte abendländische Theoriediskussion. Zugleich wurde und wird sie von unterschiedlichen, teils sehr gegensätzlichen sozialen Bewegungen getragen und weitergetrieben. Dabei wird auch das Gegenteil von Gerechtigkeit – nämlich Ungerechtigkeit – diskutiert und als etwas herausgestellt, das es zu bekämpfen gilt: durch radikale Gegenwehr bis hin zum revolutionären Umsturz oder durch Reformen, etwa in Gestalt von Sozialpolitik.

### Grundnormen im Widerstreit

Sozialpolitik zielt darauf, Gerechtigkeit herzustellen. Doch darüber, was dieser Begriff meint, gehen die Meinungen weit auseinander. Was Gerechtigkeit sein soll und wie sie herzustellen ist, bestimmt jede Gesellschaft selbst. Damit ist zweierlei verbunden: Vorstellungen von Gerechtigkeit verändern sich zum einen im Zeitverlauf (sozialer Wandel). Zum anderen sind sie sehr stark davon abhängig, welche Mehrheitsmeinung sich in einer Gesellschaft herausbildet. Und dabei sind in der Regel gerade die Gruppen, die wir am ehesten als Opfer von Ungerechtigkeit empfinden, meist am schwächsten an der Willensbildung beteiligt. Aus den oben aufgezeigten, im



Burkhard Mohr / Baaske Cartoons

Laufe der Geschichte entwickelten theoretischen Grundprinzipien der Sozialpolitik, Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität, leiten sich drei Grundvorstellungen von Gerechtigkeit ab: Leistungsgerechtigkeit, solidarische Gerechtigkeit und vorleistungsfreie, subsidiäre Gerechtigkeit.

Die aus der bürgerlichen Emanzipationsbewegung herrührende Vorstellung von Leistungsgerechtigkeit ist inzwischen über den bürgerlichen Interessenbezug hinaus vom Großteil der abhängig Beschäftigten übernommen worden. Sie schlägt sich außer in der Lohn- und Einkommensdifferenzierung auch in Erwartungen an gestufte Lohnersatzleistungen wie etwa Renten, Kranken- und Arbeitslosengeld nieder.

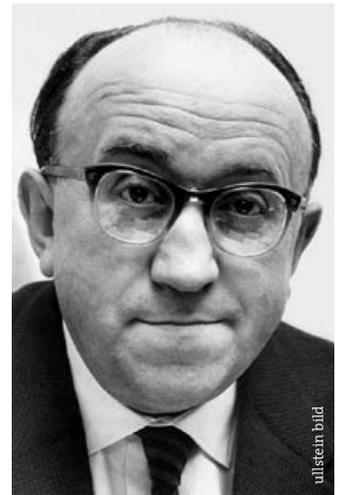
Umgekehrt sind Vorstellungen solidarischer Gerechtigkeit über den engen Bereich der vormaligen Industriearbeiterschaft hinaus auch in die Mittelschichten eingeflossen. Sie benötigen immer stärker sozialpolitische Leistungen, weil sie sozialen Risiken in gleicher Weise ausgesetzt sind wie früher die Arbeiterschaft, ohne dass sie diese Risiken allein durch Eigenvorsorge auffangen könnten.

Stark christlich geprägt ist die Vorstellung der vorleistungsfreien Gerechtigkeit. Die davon Profitierenden können sich kaum sozial bzw. politisch durchsetzen, sie gehören eher zu den sogenannten sozial schwächer gestellten Personengruppen und bedürfen deshalb der sozialanwaltlichen Interessenverstärkung. Dabei sind die Mindestsicherungsleistungen in der Bevölkerung kaum umstritten. Allerdings gibt es sehr wohl Streit darüber, wie umfassend sie ausgestattet sein sollen.

### Gleichheit oder Ungleichheit als Weg zu Gerechtigkeit

Doch diese drei Grundnormen von Gerechtigkeit – Leistungsgerechtigkeit, solidarische und vorleistungsfreie Gerechtigkeit – sagen noch nichts darüber aus, wie sie umgesetzt werden sollen. Genauer: Ist vorhandene soziale Ungleichheit eher förderlich, um gerechtere Verhältnisse zu schaffen, oder eher hinderlich? Was spornt den Einzelnen an, Leistung zu bringen? Wie organisiert sich solidarische Gerechtigkeit? Und wodurch und unter welchen Bedingungen ist eine Gesellschaft bereit, vorleistungsfrei Leistungen für Bedürftige zu erbringen? Mit diesen Fragen befasst sich der wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Diskurs ausführlich. In ihm kommen unterschiedliche Bilder vom Menschen und seinem Wesen zum Ausdruck.

Damit ist zugleich staatliches Handeln angesprochen. Schon die frühen Theoretiker des marktwirtschaftlichen Systems fragten seit Adam Smith (1723–1790) danach, ob staatliches Handeln (sozialpolitische Leistungen, Steuern) zu mehr Gerechtigkeit oder zu mehr Ungerechtigkeit führe. Dieses Spannungsverhältnis hat sich bis in die Gegenwart erhalten. Fordern die einen mehr sozialpolitische Hilfen für einzelne soziale Gruppen, etwa für Arme, und höhere Steuern etwa für Reiche, warnen andere vor einem überbordenden Wohlfahrtsstaat und einer Enteignung der Leistungsträger in der Gesellschaft. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich als ein breiter Grundkonsens das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft durchgesetzt. Entwickelt vor allem von Ökonomen wie Walter Eucken (1891–1950), Alexander Rüstow (1885–1963), Ludwig Erhard (1897–1977) und Alfred Müller-Armack (1901–1978) in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg sucht es nach einem Ausgleich zwischen marktwirtschaftlichen Strukturen – etwa Stärkung der investiven Kräfte der Wirtschaft – bei gleichzeitiger Beschränkung von Marktmacht und der (aktiven/staatlichen) Förderung von sozialem Ausgleich.



Das Verhältnis von Mensch, Staat und Markt beschäftigt die Wirtschaftstheoretiker Adam Smith (li.) und Alfred Müller-Armack, den Mitentwickler der Sozialen Marktwirtschaft.

### Düsseldorfer Leitsätze der CDU von 1949

Die „soziale Marktwirtschaft“ ist die sozial gebundene Verfassung der gewerblichen Wirtschaft, in der die Leistung freier und tüchtiger Menschen in eine Ordnung gebracht wird, die ein Höchstmaß von wirtschaftlichem Nutzen und sozialer Gerechtigkeit für alle erbringt. Diese Ordnung wird geschaffen durch Freiheit und Bindung, die in der „sozialen Marktwirtschaft“ durch echten Leistungswettbewerb und unabhängige Monopolkontrolle zum Ausdruck kommen. Echter Leistungswettbewerb liegt vor, wenn durch eine Wettbewerbsordnung sichergestellt ist, dass bei gleichen Chancen und fairen Wettkampfbedingungen in freier Konkurrenz die bessere Leistung belohnt wird. Das Zusammenwirken aller Beteiligten wird durch marktgerechte Preise gesteuert. [...]

Marktgerechte Preise sind Motor und Steuerungsmittel der Marktwirtschaft. Marktgerechte Preise entstehen, indem Kaufkraft und angebotene Gütermenge auf den Märkten zum Ausgleich gebracht werden. Wichtigste Vorbedingung, um diesen Ausgleich herbeizuführen, ist ein geordnetes Geldwesen. [...]

Im Bewusstsein christlicher Verantwortung bekennt sich die CDU zu einer gesellschaftlichen Neuordnung auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit, gemeinschaftsverpflichtender Freiheit und echter Menschenwürde.

Sie erstrebt eine umfassende Sozialpolitik für alle wirtschaftlich- und sozialabhängigen Volksschichten.

Diese Grundsätze verlangen vom Staat, die herrschenden wirtschaftlichen und sozialen Notstände zu beseitigen und ein gesundes Verhältnis zwischen den Volksschichten herbeizuführen. Dabei müssen die natürlichen Rechte und Freiheiten des Einzelnen wie aller Gesellschaftsgruppen geschützt werden.

Die wichtigste staats- und gesellschaftserhaltende Gemeinschaft ist die Familie. Ihre Rechte und Pflichten sind zu vertiefen und gesetzlich zu schützen. Die geistigen und materiellen Voraussetzungen für ihren natürlichen Bestand und die Erfüllung ihrer Aufgaben sind herzustellen und zu sichern. [...]

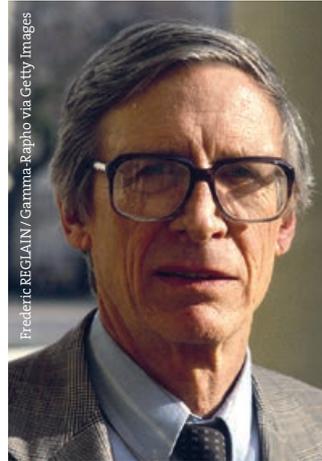
Düsseldorfer Leitsätze der CDU vom 15. Juli 1949, S. 1 ff.; [http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme\\_Bundestag/1949\\_Duesseldorfer-leitsaetze.pdf](http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/1949_Duesseldorfer-leitsaetze.pdf)



Hulton-Archive / Getty Images



Keystone France / Gamma Keystone via Getty Images



Frederic REGLAIN / Gamma-Rapho via Getty Images

*Friedrich von Hayek (l.) und Milton Friedman (M.) lehnen die Soziale Marktwirtschaft ab und fordern die Freiheit des Marktes von staatlichem (auch sozialpolitischem) Einfluss. John Rawls entwickelt einen Verfahrensgrundsatz, um eine Synthese beider Positionen herbeizuführen.*

Die enormen finanzpolitischen Vergünstigungen nach der Währungsreform von 1948 mit der Einführung der Deutschen Mark und die große Rentenreform im Jahr 1957 stehen hier exemplarisch für die konkrete Umsetzung dieses Konzeptes. Zum einen wurden über steuerliche Erleichterungen die Wirtschaftskräfte freigesetzt („Wirtschaftswunder“), zum anderen auch die Personen am volkswirtschaftlichen Wertzuwachs beteiligt, die als Rentnerinnen und Rentner selbst nicht mehr aktiv erwerbstätig und von den Lohnsteigerungen ausgeschlossen waren.

Doch dieses Konzept der Sozialen Marktwirtschaft war und ist bis heute zahlreichen Veränderungen unterworfen: Soll der Staat nur durch Steuerverzicht die Wirtschaft ankurbeln, oder sollen noch andere Formen wie beispielsweise Subventionen, arbeitsrechtliche Eingriffe oder internationale Verträge über die Liberalisierung des Welthandels Wirtschaftswachstum fördern? Und: Wo ist die Grenze für Ausgleichsmaßnahmen gegenüber denjenigen, die nicht mehr oder noch nicht oder nur unter sehr schlechten Bedingungen am Erwerbsleben beteiligt sind? Zu denken ist hier etwa an die Diskussion über die Einführung eines Niedriglohnssektors durch staatliche Politik („Hartz IV“) ohne oder doch mit einem Mindestlohn.

Mit den Namen Friedrich August von Hayek (1899–1992) und Milton Friedman (1912–2006) ist eine Gegenposition zum Konzept der Sozialen Marktwirtschaft verbunden: Das Marktgeschehen ist nach Auffassung dieser Ökonomen nie ungerecht, Interventionen des Staates in das Marktgeschehen – auch durch Sozialpolitik – beförderten dagegen Ungerechtigkeit: Es sei – so Hayek – ein Irrglaube, ähnlich dem an „Hexen und Gespenster“, sich in einer sich spontan bildenden Ordnung, also dem Markt, etwas Bestimmtes unter „sozialer Gerechtigkeit“ vorstellen zu können. Auf eine derartige Idee könne nur eine „Zwangsorganisation“ kommen, wie sie – offensichtlich – der Sozialstaat darstelle. Hayek sieht zwar durchaus ein „Mindesteinkommen“ vor, doch müsse dieses für Bedürftige, die ihren Lebensunterhalt nicht auf dem Markt verdienen könnten, vollständig außerhalb des Marktes angesiedelt sein. Gemeint sind damit karitative Hilfeleistungen wie Suppenküchen und Kleiderkammern, getragen von zivilgesellschaftlichen Akteuren, etwa Kirchen oder ehrenamtlich organisierten Wohlfahrtseinrichtungen. Unter bestimmten Bedingungen sieht er auch den Staat in

der Pflicht, eine entsprechende Minimalabsicherung vorzusehen. Aber die privaten oder staatlichen Hilfen dürften keinesfalls für Personen zur Verfügung stehen, die am Markt eine Leistung anbieten können, selbst wenn diese dort nicht nachgefragt werde. Er begründet diese Mindestsicherung für offensichtlich nicht mehr Arbeitsfähige als im Interesse jener liegend, „die Schutz gegen Verzweiflungsakte der Bedürftigen verlangen“, also der marktstarken Bürgerinnen und Bürger. Freiheit von staatlicher Beschränkung und Regulation gilt hier als höchstes Ziel, ohne kritisch zu diskutieren: Freiheit wovon, Freiheit wofür, Freiheit für wen? Freiheit wird hier mit der Verwirklichung von Gerechtigkeit gleichgesetzt.

### Versuche von Synthesen

Wie sollen starke und schwache soziale Interessen in Beziehung treten (Eigenverantwortung), wie soll gegenseitige Rücksichtnahme organisiert werden (Solidarität), und wer bzw. was darf nicht „unter die Räder“ kommen (Subsidiarität)? Dem Dilemma, dass Wertvorstellungen immer weiter auseinander gehen und sich teilweise gegenseitig neutralisieren, versuchen Theoretiker dadurch zu entgehen, dass sie Verfahrensgrundsätze formulieren, mit deren Hilfe innerhalb einer Gesellschaft Vorstellungen von Gerechtigkeit gemeinsam entwickelt werden können. Hierbei wird darauf Wert gelegt, dass insbesondere Ungleichgewichte bei der Interessenartikulation und der Durchsetzung von Interessen aufgehoben werden. Ein herrschaftsfreier Dialog, der alle Stimmen und Interessen einer Gesellschaft gleichberechtigt berücksichtigt, gilt aus dieser Sicht als ideales, nicht machtbesetztes Verfahren, um gemeinsame Werte zu bestimmen.

John Rawls (1921–2002), ein US-amerikanischer Philosoph, hat einen derartigen Verfahrensgrundsatz entwickelt. Danach seien soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten so zu regeln, „daß sie sowohl a) den am wenigsten Begünstigten die bestmöglichen Aussichten bringen als auch b) mit Ämtern und Positionen verbunden sind, die allen gemäß der fairen Chancengleichheit offenstehen“. Mit Gerechtigkeit ist hier ein Beziehungsverhältnis zwischen allen Mitgliedern einer Gesellschaft gemeint, das von allen Beteiligten als fair angesehen wird. Fairness steht für Nichtbenachteiligung und zufriedenstellende Beteiligung aller an der Wohlstandsmehrung, ohne dass dieses Gleichheit bedeutet.

## Teilziele sozialer Gerechtigkeit

Gerechtigkeitstheorien und -konzepte zielen auf die Gestaltung der Lebensbedingungen einer Gesellschaft auf der Makroebene. Doch um zu prüfen, ob sie umgesetzt werden, müssen messbare Teilziele entwickelt werden. In Erweiterung eines von Irene Becker und Richard Hauser entworfenen Schaubildes werden diese Teilziele zugleich Handlungsebenen zugeordnet:

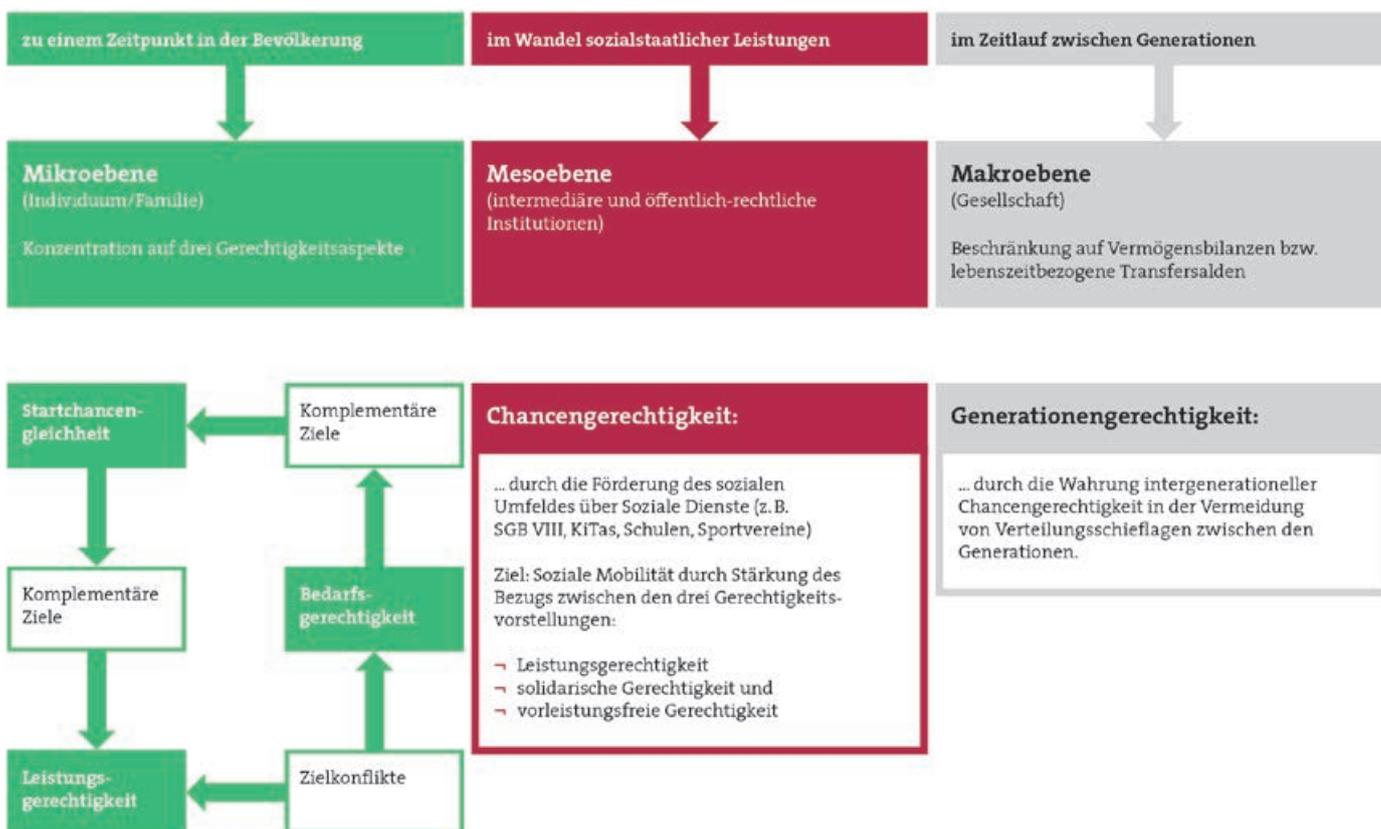
### Gerechtigkeit für den Einzelnen bzw. die Einzelne (Mikroebene)

Gerechtigkeit zielt zunächst auf die Lebenslage jedes Einzelnen. Empirische Untersuchungen belegen, dass die Startchancen für die persönliche Entwicklung und Positionierung in der Gesellschaft stark voneinander abweichen. Während beispielsweise 2009 von 100 Kindern aus Akademikerfamilien 77 ein Hochschulstudium begannen, waren es bei Nichtakademikerkindern lediglich 23 Kinder ([www.bmbf.de/pubRD/20\\_Sozialerhebung.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/20_Sozialerhebung.pdf), S. 112). Das soziale Umfeld bestimmt auch in hohem Maße Gesundheitsrisiken. Umgekehrt gibt es die Ausnahmen – Kinder aus einem bildungsfernen Milieu schaffen den Aufstieg, kommen trotz schlechter Startbedingungen gesund durchs Leben. Beides deutet darauf hin, dass es in einer Gesellschaft nicht hinnehmbar ist, dass alleine die Geburt bzw. das soziale Milieu, in das man hineingeboren wird, über den weiteren Lebensweg entscheiden darf. Dies betrifft auch Fragen nach den nach wie vor gegebenen geschlechtsspezifisch bzw. ethnisch/migrations-spezifisch wirksamen Benachteiligungen.

Es geht um die Frage nach der Startchancengleichheit für alle. Hier hat sich die Sozialpolitik lange Zeit sehr zurückhaltend gezeigt, bedeutet dieses doch Eingriffe in den privaten Bereich des Einzelnen bzw. in sein unmittelbares soziales Umfeld. Auch bedeutet eine solche Politik, dass möglicherweise bestehende soziale Hierarchien in Frage gestellt werden, privilegierte Positionen aufgegeben werden müssen. Trotzdem setzte sich seit Mitte der 1960er-Jahre erst allmählich, dann immer stärker die Überlegung durch, dass Risiken, unter denen Kinder stehen, umso besser gemindert, behoben oder kompensiert werden können, je früher Interventionen erfolgen. Ärztliche Untersuchungen bei der Schwangerschaft, Untersuchungen bei Säuglingen und Kleinkindern, Schulinganguntersuchungen, Sprachtests sollen daher der Früherkennung von Risiken dienen. Diagnostik allein ändert Lebenslagen allerdings noch nicht. In diesem Zusammenhang greift auch der Gedanke, Ungleichgewichte bei den Startchancen durch eine „kompensierende Diskriminierung“, so der US-Philosoph Richard Dworkin (1931–2013) in einem Aufsatz, auszugleichen. In diesem Sinne gibt es Ansätze und Modelle etwa im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, bei der Förderung von Mädchen bzw. Frauen und schließlich auch bei der von Menschen mit Behinderungen.

Ein zweites Teilziel hängt damit eng zusammen: das der Bedarfsgerechtigkeit. Dominiert das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit, das keine Rücksicht auf die unterschiedlichen Fähigkeiten, Ressourcen und Einschränkungen von Einzelnen bzw. Gruppen nimmt, dann müssen kranke Menschen ge-

## Soziale Gerechtigkeit



Eigene Darstellung, erweitert nach: Irene Becker / Richard Hauser, Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung, edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft Berlin 2004, S. 12



Bedarfsgerechtigkeit ist ein sozialpolitisches Konzept, das für erschwerte, sozial bedingte Lebenssituationen staatliche Maßnahmen vorsieht. Ein Beispiel ist der soziale Wohnungsbau, hier in Berlin-Kreuzberg 2015.

nauso arbeiten wie gesunde, Menschen mit Behinderungen wie solche ohne körperliche, geistige und soziale Einschränkungen. Leistungsgerechtigkeit alleine würde auch dazu führen, dass der jedem Einzelnen zustehende Wohnraum allein von den marktmäßig erzielten Finanzmitteln abhängig wäre. Die Beispiele ließen sich fortsetzen.

Mehr Bedarfsgerechtigkeit meint hier nicht beliebige individuelle Wünsche, sondern es geht um Bedarfe, die sich aus einer bestimmten, sozial bedingten Lebenssituation ergeben, beispielsweise wenn es gilt, Menschen den Lebensunterhalt zu sichern, die aus eigenen Mitteln nicht dazu in der Lage sind, oder Schüler und Schülerinnen bzw. Studierende aus einkommensschwachen Haushalten zu fördern. Im Sinne dieser Bedarfsgerechtigkeit gibt es zahlreiche sozialrechtliche Regelungen wie etwa die Systeme der Mindestsicherung, Wohngeldleistungen, den sozialen Wohnungsbau, finanzielle und personelle Unterstützung bei Krankheit und Invalidität sowie bei Behinderung und die Ausbildungsförderung. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht in einem richtungsweisenden Urteil vom 9. Februar 2010 erneut festgestellt, dass die Mindestsicherung über den reinen physischen Existenzhalt hinaus auch die soziokulturelle Teilhabe sicherstellen muss ([www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/02/ls20100209\\_1bv1000109.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/02/ls20100209_1bv1000109.html)). Doch gibt es bei all diesen Regelungen immer wieder Streit: Was sollen die Hilfeempfänger und ihre Angehörigen bekommen, und ab wann sind die Leistungen zu hoch? Und: Wie hoch muss der Abstand zwischen diesen

Leistungen etwa zur Höhe niedriger Lohneinkommen sein? In welchem Verhältnis sollen Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit also stehen?

Bei alledem gilt: Der/die Einzelne wird in eine Leistungsgesellschaft hinein sozialisiert. Hier wird er bzw. sie sich später behaupten, sich platzieren müssen. Leistung meint die Zuordnung zu einem Bewertungsschema, das gleichsam einen Durchschnitt an Leistung setzt und daran graduell die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft misst – nach oben und nach unten. Leistungsgerechtigkeit setzt einen derartigen Maßstab und dessen Akzeptanz innerhalb einer Gesellschaft voraus. Der gesamte Sozialisationsprozess von der Familie über außerfamiliäre, dann schulische und schließlich berufliche Instanzen hat zum Ziel, diese Leistungsprinzipien zu akzeptieren, zu übernehmen, sich nach ihnen auszurichten – begleitet durch Belohnungen und Sanktionen. Auch wenn Eltern hier meist im privaten Familienkontext handeln, in ihr Handeln gehen bewusst oder unbewusst sozialpolitische Zielvorgaben ein. Das Sozialgesetzbuch VIII (Kinder- und Jugendhilfe) betont in § 1 das Recht jedes jungen Menschen „auf Förderung seiner Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“. Pflege und Erziehung der Kinder seien „das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“, über die die staatliche Gemeinschaft wache. Auch wenn der Begriff „gemeinschaftsfähig“ im Gesetz nicht weiter ausgeführt wird, verweist er doch insgesamt auf die vorherrschenden Werte und Normen in unserer Leistungsgesellschaft.

### Gerechtigkeit für den engeren Sozialverband (Mesoebene)

Die sozialpolitischen Initiativen etwa schon bei Bismarck im 19. Jahrhundert hatten immer auch das Schicksal von Einzelnen als Teil sozialer Gruppen – Schichten oder Klassen – im Blick. Und zwar in doppelter Weise. Einmal wurde die Ursache sozialer Problemlagen in gesellschaftlich vorgeprägten Lebensgrundlagen gesehen, zugleich aber auch das soziale Umfeld mit in die Bearbeitung einbezogen. So war beispielsweise die Rentenleistung bei Bismarck mehr als eine Unterstützung der Familien gedacht, in denen ein invalider oder älterer Arbeitnehmer versorgt wurde.

Der Gesichtspunkt, dass die Entwicklung eines Menschen, vor allem eines jungen Menschen, von seinem unmittelbaren sozialen Umfeld stark mitgeprägt wird und auch veränderbar ist, ist inzwischen deutlicher ins Blickfeld sozialpolitischer Eingriffe getreten. Zur Chancengerechtigkeit gehört folglich nicht nur, dass Einzelpersonen Möglichkeiten zur Fortbildung eröffnet werden, etwa als Ausbildungsförderung (BAföG). Vielmehr zählt dazu auch die Förderung des sozialen Umfeldes in Gestalt der vorschulischen und schulischen Einrichtungen, aber auch der Vereine, der Selbsthilfegruppen. Hier sollen nicht nur finanzielle Mittel bereitgestellt werden, sondern auch Beratungs- und Betreuungsangebote und andere soziale Fördermöglichkeiten. Soziale Netzwerke und Unterstützungsangebote wie Hilfen zur Erziehung, Gesundheitsberatung, Ausstattung der Kindertagesstätten mit Personal und mit anderen Voraussetzungen sollen die individuelle Fortentwicklung der Nutznießer stärken.

In der deutschen sozialpolitischen Tradition dominieren nach wie vor die finanziellen Leistungen, vorwiegend orientiert an Leistungs- und solidarischer Gerechtigkeit. Mittlerweile wurden sie aber dahingehend ausgeweitet, dass derartige Maßnahmen nicht nur den Status quo in die Zukunft verlä-

## Demografische Entwicklung in Deutschland

gemäß der Vorausberechnung des Statistischen Bundesamtes

	1955	1975	1995	2000	2010	2030	2050
Personen < 20 Jahre auf 100 Pers. zw. 20–60 (65) Jahren	55	57	38	38	34 (31)	35 (31)	34 (30)
Personen > 60 (65) Jahre auf 100 Pers. zw. 20–60 (65) Jahren	29	40	37	43	46 (33)	71 (47)	78 (55)
Gesamtquotient	84	97	74	81	80 (63)	106 (78)	112 (84)

Eigene Darstellung; Quellen: Statistisches Bundesamt 2004, S. 37 (für 1955–2000) und Statistisches Bundesamt 2003, S. 42 (für 2010 ff)

gern (Lebensstandardsicherung), sondern darauf ausgelegt werden, gesamtgesellschaftlich soziale Mobilität zu befördern. Das beispielsweise von Ralf Dahrendorf (1929–2009) in den 1960er-Jahren eingeforderte „Recht auf Bildung“ und die in der Phase der sozialliberalen Koalition der 1970er-Jahre insgesamt angestrebte Erhöhung der Chancengleichheit in der Gesellschaft zielten zwar zunächst auf Verfahrensänderungen und die Beseitigung von schichtspezifischen Zugangsbeschränkungen zu Bildungsinstitutionen, verbanden dieses aber zugleich mit einem bestimmten normativen Verständnis von sozialer Gerechtigkeit. Der soziale Status wurde und wird als veränderbar betrachtet, wozu Sozialpolitik einen Beitrag leisten kann und soll. Der Einzelne bzw. die Einzelne und sein bzw. ihr soziales Umfeld müssen vorleistungsfrei Zugang zu neuen Entwicklungsmöglichkeiten bekommen. Nötig ist ein solidarisch handelndes Umfeld, das allerdings zugleich zielgruppenspezifisch Kriterien der Leistungsgerechtigkeit anwendet.

### Gerechtigkeit zwischen den Generationen (Makroebene)

Sozialpolitik zielt außerdem auf einen Ausgleich der Lebenschancen zwischen den Generationen. So ist zum einen geregelt, dass das Recht der elterlichen Sorge das Entstehen für die Lebensbedarfe der Kinder einschließt. Umgekehrt haben nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) prinzipiell und nach dem Sozialhilferecht immerhin in abgeschwächter Form (hohe Freibeträge) Kinder für ihre Eltern dann unterstützend einzuspringen, wenn diese ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können (Familiensubstanz). Über diese unmittelbare zivil- und sozialrechtliche wechselseitige Haftung der Generationen in einer Familie hinaus gibt es eine breite Diskussion insbesondere beim Rentenrecht.

Der hier – aber nicht nur hier – festgelegte Generationenvertrag sieht vor, dass die jeweils aktiv Erwerbstätigen für die noch-nicht und die nicht-mehr Erwerbstätigen einzutreten haben – sei es durch direkte Leistungen (Kinder, Jugendliche etc.) oder durch indirekte Leistungen (Sozialversicherungsbeiträge). Problematisiert wird, ob hier nicht inzwischen eine verteilungspolitische Schieflage zu Lasten der nachwachsenden Generation eingetreten ist bzw. ob die Interessen der derzeitigen Alten und der derzeit Erwerbstätigen und erst recht der später Erwerbstätigen gerechter aufeinander abgestimmt werden können. Diese Diskussion um die Generationengerechtigkeit ist allerdings in einem hohen Maße auch ideologisch besetzt, blendet sie doch unter dem Schlagwort des demografischen Wandels in mitunter verkürzender Weise die Entwicklung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstandes und dessen Verteilung aus. Gleichwohl bleibt es ein Gebot der Gerechtigkeit, bei der Verteilung von Chancen und Risiken die Interessen der unterschiedlichen Generationen, sodann aber auch die bestehenden Verteilungsungleichgewichte innerhalb der jeweiligen Generationen im Blick zu behalten.

Die Gerechtigkeitdiskussion hat zunehmend auch eine ökologische Dimension bekommen. Sie dreht sich um die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass künftigen Generationen die Möglichkeiten der jetzigen Generationen zur Lebensgestaltung in gleichem Ausmaß erhalten bleiben. In diesem Sinne gewinnen Aspekte des Umweltschutzes eine große sozialpolitische Bedeutung.

Die Gerechtigkeitdiskussion hat zunehmend auch eine ökologische Dimension bekommen. Sie dreht sich um die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass künftigen Generationen die Möglichkeiten der jetzigen Generationen zur Lebensgestaltung in gleichem Ausmaß erhalten bleiben. In diesem Sinne gewinnen Aspekte des Umweltschutzes eine große sozialpolitische Bedeutung.



„Das Parlament der Generationen“ diskutiert 2013 im alten Bundestagsgebäude in Bonn über Zukunftsfragen, u. a. auch über die Generationengerechtigkeit.

## Gerechtigkeit unter europäischen und globalisierten Bedingungen

Der Raum sozialer Verteilungspolitik war bis in die 1990er-Jahre hinein ein nationaler Sozialstaat. Mit der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in der Europäischen Union wurde dieser Sozialstaat zunehmend sozialräumlich entgrenzt. Über die Europäische Union hinaus haben weitere soziale und ökonomische Veränderungen innerhalb Europas und weltweit Einfluss auf die soziale Lage, anstehende Verteilungsprozesse und deren Ergebnisse. Damit stehen Sozialstaatlichkeit und Sozialpolitik vor der Herausforderung, das ihnen obliegende Gerechtigkeitsgebot unter den Bedingungen wirtschaftlicher und politischer Entgrenzung zu erfüllen. Traditionelle nationale Politikansätze und ihr Bezug auf kommende soziale Interessen werden dadurch nicht hinfällig, sie bedürfen aber einer Abstimmung, was in diesen transnationalen Sozialräumen als sozial gerecht akzeptiert bzw. gefordert wird.

### Der Dritte Weg: Anthony Giddens

Anthony Giddens (\*1939), ein britischer Soziologe, sucht nach dem Zusammenbruch des Ostblocks mit seiner sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und angesichts der nunmehr in den westlichen Wirtschaftsnationen vorherrschend gewordenen marktradikalen Vorstellungen nach einer Neujustierung der Sozialpolitik. Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten sich programmatische Konzepte von einem „Dritten Weg“ stets zwischen Bolschewismus und Kapitalismus positioniert. Der Wegfall des einen, des sowjetischen Pols führt Giddens zur Neubestimmung eines „Dritten Weges“. Er soll zwischen tradierten sozialdemokratischen Konzepten von einer umfassenden Wohlstandssicherung und dem „Neoliberalismus“ mit seinen „neue[n] Risiken und Unsicherheiten“ verlaufen. Dabei wird unter diesem – sicher unscharfen – Begriff die Befürwortung eines freien Marktes,

die Deregulierung des Kapitalverkehrs und ein weitgehender Verzicht auf staatliche Steuerung verstanden. In seinem Konzept von einem „Dritten Weg“ hält Giddens an der zentralen Bedeutung von sozialer Gerechtigkeit fest. Er befürwortet die Gewährung von sozialem Ausgleich, die er als „Umverteilung der Chancen“ versteht.

Rechte könnten nicht ohne Verpflichtungen eingeräumt werden, die Gewährung etwa von Arbeitslosenunterstützung müsse an die Verpflichtung zu aktiver Arbeitssuche gebunden werden. Der von Giddens angestrebte Sozialstaat will ausdrücklich alle Bürgerinnen und Bürger in das Gemeinwesen integrieren. Für sozial Ausgegrenzte fordert er mehr als die traditionelle Hilfe, nämlich „gemeinschaftsorientierte Initiativen“ in Gestalt von Netzwerken gegenseitiger Unterstützung, die zur Selbsthilfe ermächtigen und soziales Kapital schaffen. Diese lokalen Aktivitäten gelte es staatlich zu unterstützen. Auch über die Bekämpfung von Armut hinaus solle der Sozialstaat an Stelle direkter Zahlungen stärker in „menschliches Kapital“ investieren. Statt reaktive Wohlstandssicherung zu betreiben, gelte es, „positi-



Anthony Giddens empfiehlt einen „Dritten Weg“ zur Neujustierung der Sozialpolitik



Er fordert gemeinschaftsorientierte Initiativen in Gestalt von Netzwerken gegenseitiger Unterstützung, die zur Selbsthilfe ermächtigen und soziales Kapital schaffen. Englischunterricht in einem Berliner Nachbarschaftszentrum

ve Wohlfahrt“ zu befördern, die von Begriffen wie Selbstbestimmung, aktive Gesundheitsvorsorge, lebensbegleitende Bildung, Wohlergehen und (Eigen-)Initiative geprägt sei.

Der Sozialstaat soll die Bürgerinnen und Bürger stärker „aktivieren“, statt nur auf deren soziale Probleme zu reagieren. Angesichts globalisierter Märkte und Bewegungen müssten sich die Nationen und die Demokratie kosmopolitisch ausrichten, zugleich müssten neben den institutionalisierten, verfassungsrechtlich festgelegten Formen des Regierens neue etabliert werden – zwischen den Staaten, in den Staaten und unter Einbeziehung der zunehmenden Zahl nichtstaatlicher Organisationen mit ihren zum Teil ebenfalls internationalen Verflechtungen – also ein politisches Zusammenwirken, EU-weit und global, das inzwischen unter den Begriff Governance gefasst wird.

Giddens hat den Diskurs vom „aktivierenden Sozialstaat“ angestoßen. Leistungsgerechtigkeit und Solidarität werden als Grundprinzipien des Sozialen nicht aufgegeben, aber tendenziell wird das Gewicht zu Lasten von Solidarität in Richtung Leistung verschoben.

### Ökonomie für den Menschen: Amartya Sen und Martha C. Nussbaum

Um die Durchsetzung des Grundprinzips der „Freiheit“ und die Sicherstellung von „Chancengerechtigkeit“ geht es den beiden Theoretikern Amartya Sen und Martha C. Nussbaum. Sie fragen, wie „Freiheit“ in einer sich zunehmend globalisierenden Welt für alle sichergestellt werden kann.

Sinn des menschlichen Zusammenlebens ist nach Amartya Sen (\*1933), geboren in West-Bengalen (heute: Bangladesch) und 1998 Nobelpreisträger für Ökonomie, die „Entwicklung als Freiheit“: „Entwicklung fordert, die Hauptsachen von Unfreiheit zu beseitigen: Armut wie auch Despotismus, fehlende wirtschaftliche Chancen wie auch systematischen Notstand, die Vernachlässigung öffentlicher Einrichtungen wie auch die Intoleranz oder die erstickende Kontrolle seitens autoritärer Staaten.“

Was Menschen positiv erreichen könnten, hängt nach Sen von guter Gesundheit, Schulbildung, der Förderung und Pflege von Initiativen ab. Freier wirtschaftlicher Austausch könne das Wirtschaftswachstum zwar kräftig ankurbeln, doch gebe es durchaus Bereiche, die der staatlichen Kontrolle bedürften. Er begreift Armut nicht vorrangig als ein Defizit an Markteinkommen, wenngleich dieser Umstand große Auswirkungen auf die Lebensführung habe. Armut bezeichne, so Sen in seiner 2000 auf Deutsch erschienenen „Ökonomie für den Menschen“, vielmehr einen „Mangel an Verwirklichungschancen“. Das Beispiel Arbeitslosigkeit zeige, dass deren Folgen weit über die unmittelbaren Einkommenseinbußen hinausgingen, sondern mehr noch psychische Beeinträchtigungen, den Verlust an Arbeitsmotivation und Selbstvertrauen nach sich zögen, körperliche Erkrankungen und negative Rückwirkungen auf die Familienleben bewirken könnten. Soziale Ausgrenzung, ethnische Spannungen und eine ungleiche Behandlung der Geschlechter seien die Folge von Armut. Eine konkrete Umsetzung dieser Einsicht bietet das Konzept der Mikro-Kredite von Muhammad Yunus (\*1940). Durch kleine Geldbeträge soll in den Ländern



Amartya Sen (l.) und Martha C. Nussbaum beschäftigen sich mit der Frage, wie Freiheit und Chancengerechtigkeit für alle in einer sich globalisierenden Welt sichergestellt werden können.



Armut definiert Amartya Sen weniger als finanzielles Defizit, sondern eher als „Mangel an Verwirklichungschancen“. Als Folgen von Armut betrachtet er soziale Ausgrenzung, ungesunde Lebensverhältnisse, ethnische Spannungen und eine ungleiche Behandlung der Geschlechter.



Muhammad Yunus entwickelte das Konzept der Mikro-Kredite, die Menschen in Ländern des globalen Südens, wie hier Frauen in Bangladesch, ermöglichen sollen, sich eine eigene Existenz aufzubauen.

des globalen Südens (der „Dritten Welt“) der/die Einzelne in die Lage versetzt werden, sich im handwerklichen Bereich eine eigene Existenz aufzubauen.

Sen betont die Effizienz des Marktes, sieht aber – im Gegensatz zu von Hayek und Friedman – auch kritische Elemente. So findet nach seiner Ansicht der Markt dort seine Begrenzung, wo es um öffentliche Güter geht, die allen unentgeltlich zur Verfügung stehen. Amartya Sen sieht eine neue Herausforderung darin, weltweite marktwirtschaftliche Strukturen und nationale wie internationale Politik so miteinander zu verknüpfen, dass dadurch auch die Verwirklichungschancen jedes bzw. jeder Einzelnen verbessert würden. Anders als von Hayek und Friedman verbindet er den Freiheitsbegriff mit einem ausdifferenzierten Verständnis von Gerechtigkeit. Sen führt den Diskurs über Chancengerechtigkeit auf die globale Weltebene, doch bleibt offen, wie

wettbewerbsfreudige Märkte, die den Menschen Verwirklichungschancen bieten, angesichts der derzeit weltweiten und regional herrschenden Macht- und Wirtschaftsstrukturen entstehen und garantiert werden können.

Hier wird die Sozialphilosophin Martha C. Nussbaum (\*1947), die im Ansatz mit Sen übereinstimmt, konkreter. Sie wendet sich ausdrücklich gegen ein schwach ausgebautes Wohlfahrtssystem und fordert stattdessen ein fest institutionalisiertes: „Das heißt, dass die Politik nicht einfach abwartet und schaut, wer zu den Zukurzgekommenen gehört und nur mit institutioneller Unterstützung zurechtkommt, und diesen Menschen dann aus ihrer misslichen Lage heraushilft. Stattdessen besteht das Ziel darin, ein umfassendes Unterstützungssystem zu schaffen, das allen Bürgern ein ganzes Leben lang eine gute Lebensführung ermöglicht.“ Sodann konkretisiert Nussbaum: „Erforderlich sind ein umfassendes Gesundheitssystem, gesunde Luft und gesundes Wasser, Sicherheit für Leben und Besitz und der Schutz der Entscheidungsfreiheit der Bürger in Bezug auf wichtige Aspekte ihrer medizinischen Behandlung. Erforderlich sind ausreichende Ernährung und eine angemessene Unterkunft, und diese Dinge sind so zu gestalten, dass die Bürger ihre Ernährung und ihre Unterkunft nach ihrer eigenen praktischen Vernunft regeln können.“ (Gerechtigkeit oder: Das gute Leben, Berlin 1999, S. 62/65)

Unter Bezug auf frühe Aussagen von Karl Marx wendet sich Nussbaum ausdrücklich gegen menschenunwürdige Arbeitsbedingungen. Zugleich fordert sie, dass Güter und Einrichtungen vor allem für Erziehung und Bildung als Voraussetzung eines menschenangemessenen Lebens zur Verfügung gestellt werden. Sie strebt insgesamt eine Synthese zwischen dem Befähigungskonzept von Amartya Sen und der aristotelischen Vorstellung von einem „gelingenden Leben“ an. Das Konzept eines „gelingenden Lebens“ beschreibt nach Aristoteles eine Art der Lebensführung, die auf Authentizität, Selbstverwirklichung und intrinsischer (aus eigenem Antrieb kommender) Handlungsmotivation basiert. Abstrakt gesprochen will sie die eigenständige, individuelle Persönlichkeit und die Politik in einem Konzept des „Guten“ zusammenführen. „Gutes“ meint hier das, was die klassische Staatsethik mit dem lateinischen Begriff des *summum bonum* (wörtl.: das höchste Gute) bezeichnet: die oberste Norm, das anzustrebende Staatsziel, denen andere Teilziele nachgeordnet werden.

Auch hier geht es nicht lediglich um die Überwindung von Armut, sondern um ein umfassendes Verständnis von sozialer Teilhabe – und zwar in allen Bereichen des Lebens. Dabei sollen Güter nicht bloß zugeteilt werden, Menschen sollen vielmehr befähigt werden, bestimmte menschliche Tätigkeiten selbst auszuüben. Staatliche Aufgabe sei es, „den Übergang von einer Fähigkeitsstufe zu einer anderen zu ermöglichen“. (ebenda, S. 87)

## Gerechtigkeit durch Sozialpolitik – (k)ein Fazit

Ist der Mensch – anthropologisch betrachtet – nun ein Wesen, das sich auf Grund rationaler Entscheidungen selbst seinen Weg durchs Leben bahnt, bahnen kann, bahnen wird – also ein *homo oeconomicus* –, oder ist er ein Wesen, das in hohem Maße fremd bestimmt wird und deshalb auch ex-

## Gleichheit ist nicht gleichbedeutend mit Gerechtigkeit

[...] **Frankfurter Rundschau:** Sie beschäftigen sich auch mit der „Legitimation von Ungleichheit“, so heißt eines Ihrer Projekte. Was legitimiert denn eine ungerechte Gesellschaft?

**Stefan Liebig:** Die Frage ist dabei nicht, was eine ungerechte Gesellschaft legitimiert, sondern wie Ungleichheiten legitimiert werden. Ungleichheit und Gerechtigkeit sind zwei unterschiedliche Dinge. Die werden zwar immer in einem Atemzug genannt, weil man davon ausgeht, dass Gleichheit gerecht ist. Das ist aber nicht immer richtig. Denn auch Gleichheit kann ungerecht sein. Etwa dann, wenn diejenigen, die sich für etwas ganz besonders engagieren, viel Mühe aufwenden und Entschuldigungen in Kauf nehmen, am Ende die gleichen Belohnungen erhalten, wie diejenigen, die überhaupt nichts getan haben. In dem Fall werden gleiche Belohnungen als höchst ungerecht wahrgenommen. Es gibt – und auch hier finden wir zahlreiche Beispiele aus der Geschichte – viele Versuche, Gleichheit in einer Gesellschaft herzustellen, die eben am Ende nur Ungerechtigkeiten produziert haben. Denken sie an die chinesische Kulturrevolution oder auch das, was in den sozialistischen Staaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geschehen ist. [...]

Ich glaube, dass wir Menschen sowieso Egoisten sind. Auch unser Engagement für Gerechtigkeit ist mit dem Wunsch verbunden, uns dadurch Vorteile zu verschaffen. Entweder weil wir dadurch materielle Zugewinne erwarten können, weil wir in einer Welt leben möchten, in der unsere Anstrengungen auch belohnt werden und andere sich nicht auf unsere Kosten bereichern sollen, oder weil wir für unser Engagement für die Gemeinschaft von anderen Anerkennung erhalten wollen.

[...]

**FR:** In Deutschland konzentriert sich der Wohlstand immer stärker in den Händen weniger, das ist mittlerweile Allgemeinwissen. Widerstand dagegen gibt es aber kaum, können Sie das erklären?

**Liebig:** Seit 2005 fragen wir regelmäßig 10 000 bis 15 000 Menschen, wie gerecht sie ihr Erwerbseinkommen empfinden. Es zeigt sich, dass zwei Drittel konstant ihr Einkommen als gerecht einschätzen. Die Daten zeigen, dass der Glaube, dass die Einkommen ungerecht sind, eher von einer Minderheit wahrgenommen wird. Wir haben auch Daten über die vergangenen 30 Jahre zu der Frage, ob man in Deutschland

ein gutes Leben führen kann. Die Meinung verändert sich im Prinzip nicht: 1984 sagten 91 Prozent, dass man in Deutschland gut leben kann. 2008 waren es 88 Prozent. Andererseits glauben auch heute mehr Menschen, dass die Unterschiede in Deutschland wachsen. Doch das schlägt auf die Gesamtmeinung nicht durch. Meiner Meinung nach liegt darin auch der Schlüssel für die Diskussion. Wenn die Mehrheit denkt, dass ihr Leben eigentlich gut so ist, wie es ist, dann können solche eher an abstrakten Themen orientierten Bewegungen wenig mobilisieren.

**FR:** Jeder möchte ein Leben in Wohlstand, aber Sie sagen, das Thema sei zu abstrakt, um die Menschen anzusprechen?

**Liebig:** Ja, aber Wohlstand bedeutet ja nicht Gleichheit! Eine gleiche Gesellschaft muss nicht – und das wissen wir ja nun heute besser als vor 100 Jahren – allen ausreichend Wohlstand gewähren. Und ich bezweifle auch, dass die Menschen Gleichheit wollen. [...] Ich bin überzeugt, dass die Vorstellung, dass eine Gesellschaft gleich sein soll, sicher nicht das ist, was viele Menschen sich vorstellen. Hierbei spielt das Bedürfnis nach Einzigartigkeit eine große Rolle, sich von anderen zu unterscheiden und der Wunsch nach Status. Status bedeutet nun einmal, dass es ein „höher“ und „niedriger“ – eben Ungleichheit – gibt. Es scheint eine menschliche Disposition zu sein. Individualität ist wichtig und die drückt sich auch darin aus, dass der eine mehr hat und der andere weniger. Ein gewisses Ausmaß an Ungleichheit ist durchaus gewünscht, Extreme dagegen nicht. Und wenn sie die Ungleichheitsstrukturen in Deutschland mit denen in anderen Regionen der Welt vergleichen, dann muss man sagen, dass wir hier auf einer Insel der Seligen sind. Armut in Bangladesch ist eine ganz andere Armut als hier. Bevor wir also beständig Ungleichheiten als ungerecht bezeichnen und dabei Gleichheit im Kopf haben, sollten wir eher darüber reden, welche Ungleichheiten wir wollen, welche unvermeidbar sind und welche eigentlich gerecht sind.

Stefan Liebig ist seit Oktober 2008 Professor für Soziale Ungleichheit und Sozialstrukturanalyse an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld. Er ist seit 2007 Forschungsprofessor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin. Einer seiner Forschungsschwerpunkte ist die empirische Gerechtigkeitsforschung.

„Wir sollten drüber reden, welche Ungleichheit wir wollen“, Interview von Viktor Funk mit Stefan Liebig, in: Frankfurter Rundschau vom 18. September 2014

terner Unterstützung bedarf, um sich entsprechend seinen Fähigkeiten und Bedürfnissen zu entwickeln, entwickeln zu können – also ein *homo sociologicus*? Sozialpolitik kann hier keine einseitige und eindeutige Entscheidung treffen. Die in ihr zu Worte kommenden Personen, soziale Gruppen und Schichten argumentieren interessebedingt mal stärker im Rahmen der einen oder der anderen Annahme bzw. suchen nach Synthesen, die immer zeitlich bedingt und damit Änderungen unterworfen sind. Sozialpolitik ist nie nur „gerecht“ oder „ungerecht“, sie verknüpft Defizite, die sie wahrnimmt, oder Teilziele, die sie anstrebt, mit umfassenden Konzepten von Gesellschaft, für die u. a. Begriffe wie Leistungsgesellschaft, solidarische oder subsidiäre Gesellschaft stehen. Ralf Dahrendorf hat schon in den 1960er-Jahren in seiner Schrift „Gesellschaft und Demokratie“ gefordert, eine Gesellschaft bedürfe eines festen Bodens und eines schüt-

zenden Daches. Aber wie fest ist der Boden, wie dicht das schützende Dach? Wie groß ist die Spanne zwischen Dach und Fußboden? Und gibt es Möglichkeiten, innerhalb dieses Hauses aufzusteigen, bzw. wie groß ist die Gefahr abzusteigen oder gar unten zu bleiben? Darum geht es bei dem unter dem Diktum der Gerechtigkeit geführten, interessebedingten Streit um Zielsetzungen und konkrete Einzelmaßnahmen in der Sozialpolitik.

# Aktuelle sozialpolitische Leitbilder

**Sozialpolitische Leitbilder präsentieren Idealvorstellungen und beeinflussen nicht nur das Denken über Sozialpolitik, sondern auch ihre praktische Umsetzung. Die Konsequenzen sind allerdings ambivalent. Am Beispiel neuerer Leitbilder – des aktivierenden Sozialstaates, der Prävention und der Inklusion – lässt sich dies verdeutlichen.**

Werte und Normen von Gerechtigkeit bündeln sich in Leitbildern von der zukünftigen Gestalt der Gesellschaft, welche (parti-)politische und zivilgesellschaftliche Akteure im weiteren Sinne formulieren. Leitbilder sind stets Veränderungsprozessen unterworfen und beeinflussen bzw. überformen sich gegenseitig. Sie haben den Anspruch, Visionen eines erstrebenswerten Zustandes zu beschreiben. Dies gilt auch und gerade in der Sozialpolitik.

In sozialpolitischen Leitbildern formulieren politische Akteure Vorstellungen, wie sie das Zusammenleben in einer Gesellschaft gestalten wollen. Je nach politischer Richtung werden dabei zum Beispiel bestimmte Gerechtigkeitsprinzipien betont oder weniger betont, und es werden unterschiedliche Vorgaben darüber gemacht, in welche Bereiche der Sozialpolitik weniger oder mehr investiert wird. Es werden also Leitplanken aufgestellt, die für die konkrete Ausgestaltung sozialpolitischer Arrangements prägend sind.

In der aktuellen sozialpolitischen Diskussion sind die Leitbilder des aktivierenden Sozialstaates, der Prävention und der Inklusion besonders zentral. Die mit diesen Leitbildern verbundenen

sozialpolitischen Arrangements zeichnen den Adressatinnen und Adressaten idealtypische Lebensweisen – meist die der herrschenden Sozialschichten – vor, in denen der Genuss neuer Freiheiten an die Übernahme bestimmter Werte und Normen gebunden wird. So ist die Inanspruchnahme unterschiedlicher sozialpolitischer Unterstützungssysteme schwierig, wenn man sich der herrschenden Norm entzieht und keinen festen Wohnsitz angeben kann wie zum Beispiel gesellschaftliche Aussteiger. Damit transportiert Sozialpolitik immer auch eine Hierarchie der Lebensstile und trägt somit einerseits dazu bei, bestehende Machtverhältnisse zu bewahren. Andererseits werden aber auch Perspektiven für neue Freiheiten eröffnet. Sozialpolitische Hilfen stehen in dem Dilemma, auf der einen Seite Menschen aus ihrer Unfreiheit befreien zu wollen, aus der sie ohne Hilfe nicht entkommen können, auf der anderen Seite kanalisieren genau diese Hilfen die individuellen Freiheiten in eine bestimmte vorgegebene Richtung. Aus diesem Blickwinkel stellt jedes Förderangebot einen Eingriff in die individuelle Freiheit dar, und so kann beispielsweise eine angeordnete Teilnahme an einer Sprachförderungsmaßnahme als ein Eingriff in die individuelle Freiheit bewertet werden. Kinder ohne eine entsprechende Förderung lernen allerdings unter Umständen nicht ausreichend gut Deutsch und sind somit vom Zugang zu höherer Bildung abgeschnitten. Die Freiheit der/des Einzelnen muss in ein Verhältnis gesetzt werden zu den Chancen eines Menschen auf zum Beispiel Bildung und damit auf gesellschaftliche Teilhabe. Eine Gewichtung dieser gegensätzlichen Interessen wird in sozialpolitischen Leitbildern vorgenommen.

## Sozialstaatliche Leitbilder

	wirtschaftsliberaler Staat (minimal state)	kompensatorischer Sozialstaat (Wohlfahrtsstaat)	aktivierender Sozialstaat (social investment state)
staatliches Steuerungsverständnis	zurückhaltender Staat (neutral)	steuernder Staat (hierarchisch, bestimmend)	vermittelnder Staat (kooperativ, verhandelnd)
Menschenbild	frei und rational handelndes Individuum	die gesellschaftlichen Bedingungen prägen Handlungsspielraum des Individuums	Individuum braucht staatl. Unterstützung, um unter den gesellschaftlichen Bedingungen frei handeln zu können.
wirtschaftstheoretische Position	Der freie Markt wird negative gesellschaftliche Entwicklungen ausgleichen.	Der Staat muss negative Auswirkungen des Marktgeschehens kompensieren.	Der Staat muss Möglichkeiten geben, negative Entwicklungen individuell kompensieren zu können.
sozialpolitische Ausrichtung	– Eigenverantwortung – (private) Versicherung – Charity	– Versicherung – Versorgung bzw. – Fürsorge	– Eigenverantwortung – Aktivierung – Leistungsgesetze
sozialpolitische Funktion	Sicherstellung der freien Entfaltung der Marktkräfte und Durchsetzung abhängiger Erwerbsarbeit (Konstitution)	Ausgleich von Benachteiligung (Kompensation), sobald diese eingetreten ist (reaktiv)	Befähigung jedes Einzelnen zur Selbsthilfe, damit Benachteiligungen erst gar nicht entstehen (Prävention)
individueller Schutz	Schutz der persönlichen Freiheit und des Eigentums → minimale Absicherung existenzbedrohender Armut	Schutz vor Armut, Reduzierung der Marktabhängigkeit der Arbeitnehmenden → Ressourcenverteilung	Verknüpfung individueller Sicherheit mit Marktorientierung → Bürokratieabbau
rechtliche Ausgestaltung	Leistungen auf Grundlage vertraglicher Regelungen	universelle Rechtsansprüche auf standardisierte Leistungen	individualisierte Leistungen gekoppelt an Mitwirkungspflichten

Eigene Darstellung

## Das Schröder-Blair-Papier

[...] Wir müssen unsere Politik in einem neuen, auf den heutigen Stand gebrachten wirtschaftlichen Rahmen betreiben, innerhalb dessen der Staat die Wirtschaft nach Kräften fördert, sich aber nie als Ersatz für die Wirtschaft betrachtet. Die Steuerungsfunktion von Märkten muss durch die Politik ergänzt und verbessert, nicht aber behindert werden. [...] In der Vergangenheit wurde die Förderung der sozialen Gerechtigkeit manchmal mit der Forderung nach Gleichheit im Ergebnis verwechselt. Letztlich wurde damit die Bedeutung von eigener Anstrengung und Verantwortung ignoriert und nicht belohnt [...]. [...] Soziale Gerechtigkeit lässt sich nicht an der Höhe der öffentlichen Ausgaben messen. Der wirkliche Test für die Gesellschaft ist, wie effizient diese Ausgaben genutzt werden und inwieweit sie die Menschen in die Lage versetzen, sich selbst zu helfen. [...] Der Staat soll nicht rudern, sondern steuern, weniger kontrollieren als herausfordern. [...] Rigidität und Überregulierung sind ein Bremsklotz für die wissensorientierte Dienstleistungsgesellschaft der Zukunft. Sie ersticken das Innovationspotenzial, das zur Schaffung neuen Wachstums und neuer Arbeitsplätze erforderlich ist. Wir brauchen nicht weniger, sondern mehr Flexibilität. [...] Erste Priorität muss die Investition in menschliches und soziales Kapital sein. [...] Zugang und Nutzung zu Bildungsmöglichkeiten und lebenslanges Lernen stellen die wichtigste Form der Sicherheit in der modernen Welt dar. Die

Regierungen sind deshalb dafür verantwortlich, einen Rahmen zu schaffen, der es den Einzelnen ermöglicht, ihre Qualifikationen zu steigern und ihre Fähigkeiten auszuschöpfen. [...] Der Staat muss die Beschäftigung aktiv fördern und nicht nur passiver Versorger der Opfer wirtschaftlichen Versagens sein. [...] 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. [...] Zeiten der Arbeitslosigkeit müssen in einer Wirtschaft, in der es den lebenslangen Arbeitsplatz nicht mehr gibt, eine Chance für Qualifizierung und persönliche Weiterbildung sein. Teilzeitarbeit und geringfügige Arbeit sind besser als gar keine Arbeit, denn sie erleichtern den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Eine neue Politik mit dem Ziel, arbeitslosen Menschen Arbeitsplätze und Ausbildung anzubieten, ist eine sozialdemokratische Priorität – wir erwarten aber auch, dass jeder die ihm gebotenen Chancen annimmt. Es reicht aber nicht, die Menschen mit den Fähigkeiten und Kenntnissen auszurüsten, die sie brauchen, um erwerbstätig zu werden. Das System der Steuern und Sozialleistungen muss sicherstellen, dass es im Interesse der Menschen liegt, zu arbeiten.

Archiv der Sozialen Demokratie, Signatur 2/PVEV000329

## Leitbild aktivierender Sozialstaat

Hatte schon der Christdemokrat Helmut Kohl (\*1930), Bundeskanzler von 1982 bis 1998, moniert, ein moderner Sozialstaat lasse sich nicht als „kollektiver Freizeitpark“ organisieren, wandte sich sein sozialdemokratischer Nachfolger Gerhard Schröder (\*1944), Bundeskanzler von 1998 bis 2005, mit der Feststellung, es gebe „kein Recht auf Faulheit“, ebenfalls gegen vermeintlich zu üppig ausgestaltete staatliche Sozialleistungen. Er bewertete den bisherigen Druck zur Arbeitsaufnahme als zu gering und betonte die Eigenverantwortung und die Verpflichtungen des Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft. Orientiert an der Politik von Tony Blair (\*1953, britischer Premierminister von 1997–2007) prägte das Leitbild des aktivierenden Sozialstaates (*social investment state*) in der Folgezeit die Ausgestaltung der deutschen Sozialpolitik unter der von Schröder geführten rot-grünen Regierungskoalition. Das im Juni 1999 veröffentlichte „Schröder-Blair-Papier“ formuliert programmatisch die zentralen Ideen. Vertreten wurde ein sozialpolitisches Leitbild im Sinne des von Giddens beschriebenen „Dritten Weges“. Es verstand sich in Abgrenzung zum *minimal state* des Neoliberalismus wie auch zum (kompensatorischen) Wohlfahrtsstaat alter sozialdemokratischer Prägung. Der aktivierende Sozialstaat betont stärker einen Ausgleich der Möglichkeiten (Chancengleichheit) und koppelt die Gewährung sozialer Rechte an Verpflichtungen. Personen, die in der Lage sind zu arbeiten, müssen jede Arbeit annehmen, die ihnen angeboten wird, andernfalls ist mit Sanktionen zu rechnen. Am deutlichsten war der Einfluss dieses Papiers in Deutschland in den „Hartz-Reformen“ zu spüren, die in Deutschland zur Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik durchgeführt wurden (Agenda 2010).

Der aktivierende Sozialstaat sichert die Individuen hinsichtlich der wichtigsten negativen Folgen der marktwirtschaftlichen Prozesse (soziale Ausgrenzung) nicht umfassend ab.

Damit unterscheidet er sich vom kompensatorischen Wohlfahrtsstaat, so wie er lange Zeit im skandinavischen Sozialmodell zum Tragen kam. Ein weitgehender Rückzug des Staates aus dem sozialen Bereich wird aber auch nicht angestrebt. Hier gilt das Diktum des SPD-Politikers Franz Müntefering (\*1940), dass nur „sehr reiche Menschen [...] sich einen schwachen Staat leisten“ könnten. Vielmehr geht es darum, soziale Ausgrenzung vorbeugend (präventiv) zu vermeiden, indem der/die Einzelne zur Teilhabe am Arbeitsmarkt befähigt und aktiviert wird (Fördern und Fordern). Daher spielen Bildung und lebenslanges Lernen im Konzept des aktivierenden Sozialstaates eine zentrale Rolle. Darüber hinaus greift der Staat stärker in die individuellen Freiheiten und die private Lebensführung ein. Eigenverantwortung und soziale Kontrolle wer-



Auf einer Regionalkonferenz der SPD in Potsdam wirbt Bundeskanzler Gerhard Schröder 2003 für das Reformpaket „Agenda 2010“, das mit flexiblerer Beschäftigung und aktivierenden Maßnahmen die Arbeitslosigkeit mindern soll.

## Arbeitsmarkt-Reformen: Hartz III und IV

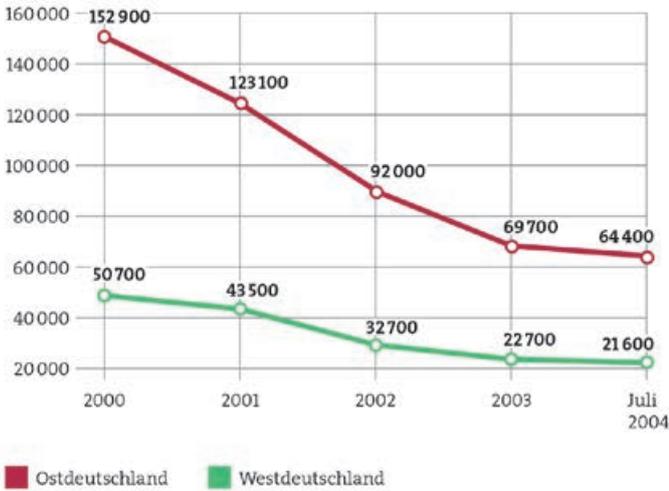
### Hartz III

in Kraft getreten: 1. Januar 2004

Die wichtigsten Regelungen:

- Umbau der „Bundesanstalt“ zur „Bundesagentur“ für Arbeit
- vereinfachte Berechnung des Arbeitslosengeldes, Verkürzung des Anspruchs
- Neuausrichtung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Konzentration auf Problemregionen

Arbeitnehmer in ABM



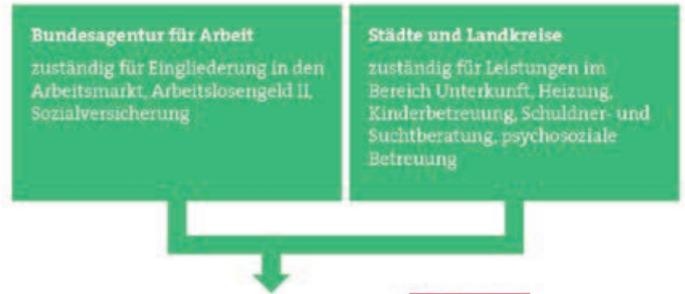
© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 9129

### Hartz IV

in Kraft getreten: 1. Januar 2005

Die wichtigsten Regelungen:

- Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II
- Jede Arbeit ist für Arbeit Suchende zumutbar. Ausnahme: z. B. bei Erziehung eines Kleinkindes oder Angehörigenpflege; körperliche Hinderungsgründe
- Arbeitsgelegenheiten im gemeinnützigen Bereich gegen Aufwandsentschädigung
- persönlicher Ansprechpartner im Job-Center; Ziel: schnelle Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt



- Errichtung von Arbeitsgemeinschaften\* im **Jobcenter**
- Im Job-Center hat der Arbeit Suchende **eine** Anlaufstelle für Förderung und Arbeitsvermittlung

\*oder: Städte sind für alle Bereiche allein zuständig (Optionsmodell)

den mit dieser grundsätzlichen Ausrichtung stärker betont, und der Staat nimmt weniger eine direktiv steuernde als eine vermittelnde Rolle ein.

Dieses im Vergleich zum kompensatorisch ausgerichteten Wohlfahrtsstaat weitaus weniger hierarchische Steuerungsverständnis spiegelt sich auch darin wider, dass staatliche Aufgabenerfüllung stärker über Ressortgrenzen hinweg gedacht und stärker in Netzwerken und mit sogenannten Runden Tischen gearbeitet wird, an der alle an einer Aufgabe beteiligten Akteure unhierarchisch zusammenarbeiten (sollen). Dies erleichtert eine Ausrichtung der sozialstaatlichen Eingriffe auf das jeweilige Ziel hin (Finalitätsprinzip) und ist weniger auf das Zuständigkeitsdenken (Kausalitätsprinzip) ausgerichtet. Diese Zielorientierung wird außerdem mit einer Wirkungsmessung (Outcome-Orientierung) verknüpft, die allerdings gerade bezogen auf die sozialen Dienstleistungen zu Problemen führt. Denn Wirkungen werden hier häufig erst nach langer Zeit sichtbar und sind nicht eindeutig einer Ursache zuzuordnen. Soziale Dienste können so unter einem enormen Rechtfertigungsdruck geraten.

Das Leitbild des aktivierenden Sozialstaates beinhaltet das grundsätzliche Ziel, alle erwerbsfähigen Personen am Arbeitsmarkt zu beteiligen und dazu für eine möglichst große Flexibilität zu sorgen. Folgt man dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaates, wird die (Arbeits-)Marktorientierung zum zentralen Orientierungspunkt für jegliches sozialpolitische bzw. gesellschaftliche Handeln. Jede/r, die/der von dieser Vorgabe abweicht, muss mit Sanktionen rechnen („Sozial ist, was Arbeit schafft!“). Dies kann zu einer zusätzlichen Benachteiligung der Schwachen in der Gesellschaft führen, wenn diese nicht über die geforderten Kompetenzen und

Ressourcen verfügen. Die Verantwortung für zum Beispiel Arbeitslosigkeit wird den jeweilig Betroffenen zugeschrieben, strukturelle Ursachenzusammenhänge werden ausgeblendet bzw. ignoriert. Sozialpolitische Leistungen werden mit einem erzieherischen Anspruch zu einem marktkonformen Individuum verknüpft, und im Gegensatz zum kompensatorischen Wohlfahrtsstaat wird das Ziel eines gesellschaftlichen Ausgleichs durch Umverteilung von oben nach unten weitgehend aufgegeben.



„Arm trotz Arbeit“ unter diesem Motto warb der DGB 2008 deutschlandweit für die Einführung eines Mindestlohns. Kundgebung in Berlin am 1. Mai 2008

## Bilanz einer Reform

Seit zehn Jahren ist Hartz IV nun in Kraft. [...] Was aber hat es gebracht? Armut per Gesetz, wie die Montagsdemonstranten riefen? Oder ein Jobwunder? Oder beides?

Fest steht, dass Hartz IV die politische Landschaft umgeplügt hat: Einen Bundeskanzler kostete die Reform das Amt und die SPD fast den Status der Volkspartei. Die Linke blühte dagegen auf. Dabei hat die Reform weder ihre Kritiker bestätigt noch alle in sie gesetzten Hoffnungen erfüllt: etwa die, Menschen aus einer jahrelangen Abhängigkeit von staatlicher Hilfe zu befreien.

Zwar meldet die Bundesagentur für Arbeit Fortschritte bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Doch deren Statistik kann in die Irre führen – wer einmal an einer Trainingsmaßnahme teilgenommen hat, zählt danach unter Umständen als „neuer“ Arbeitsloser. Andere Daten sind aussagekräftiger: Fast eine Million Menschen leben nach Angaben der Bundesagentur seit dem Start von Hartz IV von dieser Sozialleistung. Sie haben sich in dieser ganzen Zeit nicht daraus befreien können.

Trotzdem ziehen die meisten Experten eine positive Bilanz. Sozialökonomische Daten zeigen um das Jahr 2005 herum einen auffälligen Bruch. So hatte die Arbeitslosenquote in der Zeit davor immer neue Höhen erreicht, danach ging sie zurück. Spiegelbildlich sank die Zahl der Erwerbstätigen vor diesem Datum und stieg im Anschluss.

Kritiker wie der Kölner Politikwissenschaftler Christoph Butterwegge wenden ein, dass lediglich Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze aufgespalten worden seien. Seit der Jahrtausendwende seien also gar nicht mehr Arbeitsplätze entstanden. Doch im Zeitverlauf zeigt sich auch bei der Zahl der Arbeitsstunden ein klarer Trend: 2005 erreichten sie einen historischen Tiefpunkt, danach ging es bergauf.

Hartz IV habe vor allem prekäre Jobs gebracht, lautet ein anderer Einwand. Viele Berufstätige hätten kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mehr, sagt Butterwegge [...]. Doch die Arbeitsmarktzahlen belegen auch in diesem Punkt eine Trendwende: Zwischen 1992 und 2005 gingen etwa drei Millionen sozialversicherte Stellen verloren.

Den Sozialkassen drohten die Einzahler abhanden zu kommen. Allerdings sind nach einem Tiefpunkt im März 2005 vier Millionen dieser Arbeitsplätze neu entstanden. Nicht ohne Grund ist etwa die Kasse der Rentenversicherung wieder gefüllt. Und was Minijobs, Leiharbeit und Teilzeit betrifft: Vor 2005 breiteten sie sich aus, seit der Einführung von Hartz IV nicht mehr. Der Anteil atypischer Jobs stagniert, das bestätigt etwa der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Alles in allem hat sich die Lage seit der Einführung von Hartz IV also verbessert. In eingeschränkter Form gilt das sogar für die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit: Die stärkste Verschlechterung fand hier vor Hartz IV statt. Danach war sie entweder gestoppt oder wurde zumindest gemildert. „Der Niedriglohnsektor ist von Mitte der neunziger Jahre an massiv gewachsen“, sagt Joachim Möller, Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). „Das war zehn Jahre vor Hartz IV und hatte etwas mit der Öffnung zum Osten, der Globalisierung und dem technischen Fortschritt zu tun.“ Die viel zitierte Schere zwischen Arm und Reich weitete sich vor allem vor 2005. Es nehmen also wieder mehr Menschen am Erwerbsleben teil. Finanziell aufgeholt haben sie deshalb aber noch lange nicht.

Unsicher ist jedoch, ob für die Veränderungen tatsächlich Hartz IV die Ursache ist. Joachim Möller vom IAB sagt: „Es ist nachgewiesen, dass Arbeitslose nach der Reform eher bereit waren, auch weniger attraktive Stellenangebote anzunehmen. Das Fordern und Fördern hat zum deutschen Jobwunder beigetragen.“ Wissenschaftlich exakt messen lasse sich so ein einzelner Beitrag jedoch kaum. Darauf pocht auch Gustav Horn, Direktor des gewerkschaftsnahen Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung. Er hält eher „die Konjunktur, die flexibleren Arbeitszeitregeln und die erfolgreiche Stabilisierungspolitik in der Wirtschaftskrise 2009“ für wichtiger. Mit wissenschaftlicher Gewissheit wird sich wohl nie sagen lassen, was Hartz IV wirklich bewirkt hat.

Kolja Rudzio, „Die Job-Bilanz“, in: DIE ZEIT Nr. 1 vom 30. Dezember 2014

## „Vorbeugen ist besser als heilen!“ – Der Präventionsdiskurs

Das Leitbild der Prävention ist in den vergangenen Jahren in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen stärker in den Fokus gerückt. Häufig illustriert durch den bekannten Ausspruch „Vorbeugen ist besser als heilen!“ von Hippokrates (um 400 v. Chr.) ist die Idee, Schaden zu verhindern, bevor er entsteht, heute so präsent wie lange nicht. Prävention soll Kriminalität, Gewalt und Drogenkonsum reduzieren, die Zahl der Schulabbrecher und Arbeitslosen senken und Extremismus sowie Diskriminierung bekämpfen. Aktuell wird Prävention vor allem im Bereich der frühkindlichen Betreuung und Bildung (Frühe Hilfen) diskutiert. Durch eine Ausweitung der Sozialen Dienste sollen spätere Entwicklungsdefizite, beispielsweise in der Schulbildung und im Sozialverhalten, verringert und somit kompensatorische „Reparaturleistungen“ überflüssig werden, was sich in einer „Präventionsrendite“ auch gesamtwirtschaftlich auszahlen soll, so Hannelore Kraft, Ministerprä-

sidentin des Landes NRW seit Juli 2010, in ihrer Regierungserklärung am 12. September 2012 im Düsseldorfer Landtag. „Rechnet man alles zusammen, Kinder- und Jugendhilfe, Strafvollzug, gesundheitliche Rehabilitation, Transferleistungen usw., dann können über die Gesamtzeit eines [...] schwierigen Lebenslaufs Reparaturkosten von vielen hunderttausend Euro entstehen. Und das sind nur die finanziellen Kosten. Das Leid ist in Geld gar nicht auszudrücken. Wir könnten es sehr oft vermeiden, wenn wir rechtzeitig gegensteuern würden. [...] Wir wollen deshalb weg von einem Denken in Kästchen, Zuständigkeiten und Anträgen. Wir wollen stattdessen kommunale Präventionsketten weiter ausbauen und gesundheitliche, soziale und schulische Angebote, Sport, Kultur und Freizeit besser miteinander verzahnen. [...] Wenn wir es schaffen, dass jeder Jugendliche einen ‚Anschluss an den Abschluss‘ erhält, erübrigen sich auch manche Angebote von Berufskollegs und Trägern. Dann brauchen wir dort in den kommenden Jahren bis zu 500 Lehrerstellen weniger. Mit Qualitätsabbau hat das nichts zu tun. Das ist genau die Form von Präventionsrendite, von der ich vorhin gesprochen habe.“



Eröffnung der „Arche“ in Köln 2011. Der christliche Verein betreibt in mehreren Städten Freizeiteinrichtungen, um mit kostenlosem Mittagstisch, Hausaufgabenhilfe, Freizeit- und Ferienprogrammen auch Prävention zu befördern.

Ursprünglich stammt die Diskussion um das Leitbild der Prävention aus dem Gesundheitsbereich und meinte dort alle Anstrengungen, um das Auftreten von Krankheiten zu verhindern (pathogenetisches Modell), indem spezifische Risiken gemindert werden. Dieses Präventionskonzept ist vom Grundsatz her defizitorientiert. Deshalb sind Präventionsansätze dieser Art tendenziell stärker auf individuelle, zum Beispiel gesundheitsgefährdende Verhaltensweisen gerichtet (Verhaltensprävention). Ein Beispiel für eine verhaltenspräventive Maßnahme ist der Einsatz von Handy-Apps zur Kontrolle der täglichen Bewegung. Zwar lassen sich aus dieser Perspektive auch Eingriffe begründen, die an äußeren Umständen wie beispielsweise Umweltverschmutzung oder Arbeitsbedingungen ansetzen (Verhältnisprävention), die grundsätzliche Verantwortung liegt aber beim Individuum.

Mit dem Präventionsleitbild wird häufig ein, biografisch betrachtet, möglichst frühes Eingreifen verbunden mit dem Ziel, potenzielle Fehlentwicklungen gar nicht erst entstehen zu lassen. Begründet wird ein solches Vorgehen häufig auch mit neueren Erkenntnissen aus der Hirnforschung, die die besondere Bedeutung der frühen Lebensphase betonen. Eine präventive Umsteuerung dieser Prägung birgt die Gefahr, dass sozialpolitische Leistungen für zum Beispiel Jugendliche redu-

## Arten der Prävention

Präventionsart	Fokus liegt auf ...
Primärprävention	... der gesamten Population / Bevölkerung Ziel: Reduktion der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Risikos
Sekundärprävention	... bestimmten Risikogruppen Ziel: Frühzeitiges Erkennen, wenn das Risiko eingetreten ist
Tertiärprävention	... Gruppen in manifesten Problemlagen (-> Rückfallprophylaxe) Ziel: Abmilderung der Folgen / Verhinderung der Verschlimmerung nach Eintritt des Risikos
Eigene Darstellung	

ziert werden, da sie bereits „zu alt“ und damit zu sehr vorgeprägt sind, was eine Förderung ökonomisch gesehen demnach weniger „effizient“ macht. So werden präventive Leistungen in der Regel auf bestimmte Risikogruppen ausgerichtet, die entweder – wie im Fall der „Frühen Hilfen“ – großes Potenzial besitzen, von den Förderungen zu profitieren, oder durch bestimmten Risikofaktoren besonders gefährdet sind.

Eine präventive Fokussierung auf bestimmte Gruppen kann allerdings auch dazu führen, dass diese stigmatisiert werden. Stigmatisierungseffekte können verschiedene negative Folgen haben: Zum Beispiel kann die Zuschreibung negativer Eigenschaften dazu führen, dass die Personen durch die Eingruppierung in eine Risikogruppe selbst daran glauben, dass etwas mit ihnen nicht stimmt und dadurch immer mehr dem zugeschriebenen Bild entsprechen (*self-fulfilling prophecy*). Außerdem ist die Gefahr groß, dass Hilfebedürftige die Angebote nicht in Anspruch nehmen (Dunkelziffer), weil sie eine Diskriminierung fürchten.

Ein breiteres Verständnis von Prävention richtet den Blick nicht auf Risikogruppen, sondern auf die Stärkung der Ressourcen aller Menschen (Primärprävention). Ein solches (salutogenetisches) Präventionsverständnis kommt zum Beispiel in der Ottawa-Charta der Weltgesundheitsorganisation (WHO) aus dem Jahr 1986 zum Ausdruck. In ihr wird gefordert, „allen Menschen ein höheres Maß an Selbstbestimmung über ihre Gesundheit [zu] ermöglichen und sie damit zur Stärkung ihrer Gesundheit [zu] befähigen.“ Prävention wird so zu einer Querschnittsaufgabe von Politik, Institutionen, Gemeinwesen und Individuen. Zum einen soll kompensatorisch darauf hingewirkt werden, dass alle Menschen vergleichbare Entwicklungschancen erhalten, und zum anderen geht es darum, die Individuen innerhalb ihrer Lebenswelt (Setting-Ansatz) zum autonomen Handeln und zur Selbsthilfe zu befähigen. Es geht um die Förderung von Schutzfaktoren, die es den Individuen ermöglichen, sich trotz negativer Einflüsse positiv entwickeln zu können (Resilienzen). Da dieses Bild von Prävention nicht primär auf die Förderung von Risikogruppen ausgerichtet ist, kann es auch nicht allein um lebensbiografisch früh angesiedelte Förderung gehen. Sozialpolitische Leistungen sollen nach diesem Leitbild frühzeitig einsetzen, was bedeutet, dass Förderungen rechtzeitig angeboten werden, sobald Entwicklungsdefizite absehbar sind.

Jedem Präventionsdenken liegen verschiedene Ambivalenzen zugrunde. Grundsätzlich ist das Leitbild der Prävention der Paradoxie ausgesetzt, etwas verhindern zu wollen, was noch

nicht geschehen ist. Sämtliche Präventionskonzepte fußen außerdem auf der vereinfachenden Grundannahme, dass gegenwärtige Eingriffe ursächlich mit Veränderungen in der Zukunft in Verbindung gebracht werden können. Das bedeutet, dass Prävention immer davon ausgeht, durch eine Handlung im Hier und Jetzt eine zukünftige Fehlentwicklung korrigieren zu können. Diese Denkweise beruht auf der Vorstellung, dass eine Wirkung immer eine eindeutig zuzuordnende Ursache besitzt, und meist wird sogar von einer einzigen Ursache ausgegangen (Monokausalität). Da soziale Phänomene in der Regel aber auf verschiedenen, sich gegenseitig verstärkenden oder auch abschwächenden Ursache-Wirkung-Zusammenhängen beruhen, liegt hier eine grundsätzliche Schwachstelle des Präventionsansatzes. Der schulische Erfolg ist beispielsweise von so unterschiedlichen individuellen, familialen und gesellschaftlichen Bedingungen abhängig, dass eine präventive Unterstützung bei den Hausaufgaben allein nicht verhindern kann, dass der/die Schüler/in eine schlechte Klausur schreibt. Darüber hinaus ist mit jeder Form von Prävention auch ein Werturteil darüber verknüpft, was akzeptable Lebensverhältnisse sind oder was als positive Entwicklung gelten kann und was nicht. Somit ist das Leitbild der Prävention stets einer normativen Setzung verpflichtet, die in der Regel indirekt angestrebt, aber nicht ausdrücklich benannt oder begründet wird. Gerade dieser implizite Charakter des Leitbildes der Prävention führt dazu, dass es in der öffentlichen Debatte selten kritisiert wird und in einem solchen Leitbild ganz unterschiedliche Werte und Normen gebündelt werden können.

## „Wer soll dazu gehören? Alle!“ – Der Inklusionsdiskurs

Dass unter einem Begriff zur gleichen Zeit unterschiedliche Ausprägungen eines Leitbildes nebeneinander stehen können, ist bereits am Beispiel Prävention zu erkennen gewesen. Ein weiteres Beispiel, an dem dies deutlich wird, ist das der Inklusion. Das Leitbild der Inklusion reicht in verschiedene Bedeutungskontexte hinein, zum Beispiel prägt es die sozialpolitische Auseinandersetzung um den gemeinsamen Schulbesuch von Kindern mit und ohne Behinderung, die Integration von Migrantinnen und Migranten oder auch die Diskussion um die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung (soziale Inklusion). In der Alltagssprache wird Inklusion aktuell überwiegend auf den Bereich der Behinderung bezogen.

Hinter sämtlichen Inklusionsbemühungen steht die Vorstellung von idealen Lebenslagen und davon, wann Eingriffe in die individuellen Lebensverhältnisse, beispielsweise durch sozialpolitische Leistungen, gerechtfertigt sind und wann nicht. Gemeinsam ist allen Inklusionsleitbildern, dass es immer um die Bekämpfung bzw. Vermeidung von Ausgrenzungprozessen geht.

Die Vorstellung der Inklusion, wie sie z. B. in der UN-Behindertenrechtskonvention 2008 vertreten wird, richtet sich in erster Linie auf die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen. Es geht um den Anspruch, jedem Menschen unabhängig von seiner geistigen und körperlichen Verfassung die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Selbstverwirklichung zu ermöglichen. Nach diesem Verständnis besitzt der Mensch ein natürliches Recht auf Inklusion und die Frage danach, welche Gruppen inkludiert

werden sollen, stellt sich nur insofern, als dass die Personen identifiziert werden müssen, die Unterstützung benötigen, um ihr Recht auf Inklusion zu verwirklichen. Aber auch dieses Inklusionsleitbild kommt nicht ohne eine normative Bestimmung dessen aus, was „Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“ bedeutet. Ist Teilhabe an der heutigen Gesellschaft möglich, ohne im Besitz eines Handys zu sein oder ohne die Fähigkeit, mit diesem umgehen zu können? Auf diese Fragen werden unterschiedliche Personen unterschiedlich antworten. Da die Vorstellung einer vollständigen Inklusion aller Menschen utopisch ist, lässt sich die Frage danach, was unverzichtbar ist, um am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, nicht abschließend beantworten. Es kann also immer nur um den Grad der Inklusion gehen, der erreicht werden soll.

Die Festlegung wiederum, was ein Mindestmaß an Teilhabemöglichkeiten ist, muss politisch ausgehandelt werden und ist somit von Interessen abhängig. Wenn zum Beispiel in der Debatte um Mindestsicherungsleistungen davon gesprochen wird, dass ein bestimmter Regelsatz zu niedrig sei, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können, ist dies stets davon abhängig, welche Vorstellungen von gesellschaftlicher Teilhabe diesem Werturteil in der Politik, in der Armutsforschung oder in der Bevölkerung zu Grunde liegen. Hinzu kommt: Vor 20 Jahren hätte sich die Frage nach einem Handy gar nicht gestellt. Dies zeigt, dass sich die Bewertung dessen, was als notwendig erachtet wird, mit der Zeit verändert. Neben den gesellschaftlichen und technischen Veränderungen (zeitliche Dimension) spielt der Ort (räumliche Dimension) ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Bewertung von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten. So sind ein Führerschein und ein eigener PKW in ländlich geprägten Regionen wichtiger als in Großstädten mit einem gut ausgebauten öffentlichen Nahverkehr.



Unter dem Leitbild der Inklusion steht der gemeinsame Schulbesuch von Kindern mit und ohne Behinderung. Unterricht in einer Dortmunder Gesamtschule 2013

# Sozialpolitik und soziale Sicherung

Sozialpolitik soll Lebensrisiken absichern, erschwerte, sozial bedingte Lebenssituationen abmildern und die Altersversorgung gewährleisten. Sie finanziert sich im Wesentlichen durch Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, beruht also auf einem Wohlstand, der zunächst erarbeitet und dann verteilt werden muss. Unsicherheitsfaktoren sind Trends wie der Wandel der Erwerbsbiografien und die demografische Entwicklung.

## Was kostet uns das Soziale? – Das Sozialbudget

Das deutsche Sicherungssystem bietet vor allem Schutz gegen die Unsicherheiten des Arbeitsmarktes. Es wird deshalb in seinen zentralen Säulen getragen durch die Beiträge der Arbeitgeber sowie der (sozialversicherungspflichtig) Beschäftigten. Dieser Schutz ist teuer: Im Jahr 2013 wurden in der Bundesrepublik rund 780 Milliarden Euro für reine Sozialleistungen (ohne Steuervergünstigungen) ausgegeben. Das ist fast ein Drittel des gesamten Wertes der in einem Jahr in Deutschland produzierten Güter und Dienstleistungen und ungefähr zweieinhalbmal so viel wie der gesamte Bundeshaushalt. Diese Summe ist so groß, dass man sie sich kaum vorstellen kann. Um sie zu einem Haufen aus 500 Euro-Scheinen zusammenzutragen, wären 44 Fahrten mit einem 40-Tonnen-Lastwagen notwendig. Übereinander

gelegt würde sich ein mehr als 156 Kilometer hoher Stapel ergeben, der rund 1750 Tonnen wiegen würde (vgl. Österreichische Nationalbank, [www.oenb.at/Bargeld/der-euro/banknoten.html](http://www.oenb.at/Bargeld/der-euro/banknoten.html)). Doch von wem stammt dieses Geld, und wohin fließt es?

### Das Sozialbudget nach Institutionen und Funktionen

Einen Überblick über alle Ausgaben für Sozialleistungen und deren Finanzierungsquellen gibt das Sozialbudget, das die Bundesregierung jährlich als Teil des Sozialberichtes veröffentlicht. Es ist gegliedert nach Funktionen – bei denen Leistungen nach ihrem jeweiligen Sicherungszweck zusammengefasst werden – und nach den Institutionen – also den einzelnen Systemen der sozialen Sicherung.

Die Institutionen im Einzelnen:

- Die Sozialversicherungssysteme, bestehend aus der Kranken-, Unfall-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung, sind die ausgabenstärksten Institutionen. Sie erfassen alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und deren Angehörige sowie die Rentnerinnen und Rentner.
- Die Förder- und Fürsorgesysteme umfassen das Kindergeld und den Familienleistungsausgleich, das Erziehungsgeld/Elterngeld, die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II, die sonstige Arbeitsförderung, die Ausbildungs- und Aufstiegsförderung, die Sozialhilfe nach SGB XII, die Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII und das Wohngeld.

## Bausteine des Sozialstaats

Sozialschutzleistungen in Deutschland 2013: 779,6 Milliarden Euro (Schätzung)

für diese Zwecke (in Mrd. €)

Krankheit	269,3
Alter	253,2
Kinder	82,2
Invalidität	62,8
Hinterbliebene	54,1
Arbeitslosigkeit	32,4
Wohnen	16,5
Sonstiges	9,1

aus diesen Institutionen/Systemen\* (in Mrd. €)

Sozialversicherung (z. B. Renten-, Krankenversicherung)	472,2
Förderung und Fürsorge (z. B. Kindergeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende)	146,3
Arbeitgebersysteme (z. B. Lohnfortzahlung bei Krankheit, betriebliche Altersversorgung)	75,0
Öffentlicher Dienst (z. B. Pensionen, Beihilfen)	64,3
Sondersysteme (z. B. Private Krankenversicherung)	25,6
Entschädigungssysteme (z. B. Wiedergutmachung)	2,6

## Das soziale Netz

Sozialleistungen in Deutschland 2013 in Milliarden Euro (Schätzung)



© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 5813; Quelle: BMAS

Angaben ohne Verrechnungen \*z. B. Ehegattensplitting \*\*Kriegsopferversorgung u. a.

- Die Arbeitgebersysteme erfassen die direkten Aufwendungen der Unternehmen. Dies sind die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die betriebliche Altersversorgung inkl. der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes sowie sonstige Arbeitgeberleistungen. Der Beitragsanteil der Unternehmen zur Sozialversicherung wird nicht hier, sondern bei der Sozialversicherung berücksichtigt.
- Die Systeme des öffentlichen Dienstes umfassen die (Beamten-)Pensionen, Familienzuschläge und Beihilfen zur Gesundheitsversorgung.
- Zu den Sondersystemen gehören berufsgruppenspezifische Systeme wie die Alterssicherung für Landwirte und Versorgungswerke sowie die Leistungen der privaten Altersvorsorge und der privaten Kranken- und Pflegeversicherung.
- Die Entschädigungssysteme erfassen die Ausgaben für soziale Entschädigungen, den sogenannten Lastenausgleich, die Wiedergutmachung sowie sonstige Entschädigungen. Sie sollen einen finanziellen Ausgleich für die Folgen politischer Ereignisse sowie für Eigentumsverluste infolge von Flucht und Vertreibung sowie die Kriegsopferversorgung leisten.

Daneben existieren noch steuerliche Entlastungen wie das Ehegattensplitting oder Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit, die allerdings nicht in das Sozialbudget eingerechnet werden. Hierfür wurden im Jahr 2013 ungefähr 28 Milliarden Euro ausgegeben.

Bei einer prozentualen Darstellung der Ausgaben lässt sich die Gewichtung der verschiedenen Bereiche erkennen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) fließen mehr als die Hälfte der Sozialleistungen, also insgesamt rund 458,6 Milliarden Euro (= 53 Prozent), innerhalb der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung. Bezogen auf die Wirtschaftsleistung unseres Landes entspricht dies 16,6 Prozent des gesamten Bruttoinlandsprodukts (BIP\*) in Höhe von 2735,8 Milliarden Euro. Dieser Ausgabenkomplex setzt sich deutlich vom Anteil der Kinder- und Jugendhilfe mit 3,5 Prozent (= 30,5 Mrd. Euro) oder der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II („Hartz IV“) mit 4,6 Prozent (= 39,8 Mrd. Euro) ab.

Bei der Gliederung nach Funktionen orientiert sich die Zuordnung an den Tatbeständen bzw. Risiken, denen eine Sozialleistung zu Grunde liegt. Im Sozialbudget werden zehn Funktionen unterschieden, die wiederum in fünf Oberkategorien zusammengefasst werden:

- Alter und Hinterbliebene,
- Krankheit und Invalidität,
- Kinder, Ehegatten und Mutterschaft,
- Arbeitslosigkeit,
- Wohnen und Allgemeine Lebenshilfe.

\* Das BIP weist den Gesamtwert aller Waren und Dienstleistungen aus, die innerhalb eines Jahres in einem Land erwirtschaftet wurden. Das BIP gilt als zentraler Indikator für die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes.

### Steuern und Sozialabgaben im Ländervergleich

[...] Muss ein Industrieland wie Deutschland die Steuern senken, um das Wachstum zu fördern? Oder braucht der Staat nicht höhere Einnahmen, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können, um Bildung, Kinderbetreuung und sozialen Ausgleich zu finanzieren? Und kann nicht gerade dies die Wirtschaft in Schwung bringen, weil ohne eine funktionierende öffentliche Infrastruktur ein Standort nicht gedeihen kann?

[...] Regelmäßig vergleicht die OECD, eine Organisation von wohlhabenden Ländern auf der ganzen Welt, wie viel der jeweilige Staat für sich beansprucht. In Deutschland behielt der Fiskus 2012 rund 23 Prozent der Wirtschaftsleistung, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), ein. Mit dieser Steuerquote ist der deutsche Staat deutlich bescheidener als Dänemark (47 Prozent), Frankreich (28 Prozent) und Großbritannien (28 Prozent), verlangt aber mehr als die öffentliche Hand in den USA (knapp 19 Prozent).

Allerdings spielen hierzulande Sozialabgaben eine wichtige Rolle. Mit ihnen finanziert die Bundesrepublik den Großteil der gesetzlichen Rente ebenso wie die Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Bezieht man diese Tarife mit ein, so kommt Deutschland auf eine Abgabenquote (Anteil der Steuern und Abgaben am BIP) von über 40 Prozent. Zu viel, zu wenig? Geschmackssache. Eine eindeutige wissenschaftliche ableitbare Antwort darauf gibt es nicht. Mit weniger kommen wirtschaftlich erfolgreiche Länder wie Luxemburg und die USA aus. Mehr verlangen wirtschaftlich erfolgreiche Länder wie Schweden, Österreich, Finnland und Dänemark. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen ökonomischen Erfolg und Steuerlast besteht also nicht.

Das Gute daran für die Politik: Sie hat die Freiheit zu gestalten. Dabei muss sie bedenken, dass es nicht allein darum geht, Einnahmen für den Staat zu sichern und Leistungsanreize für Arbeitnehmer und Unternehmer zu erhalten. Die Steuerpolitik prägt auch die Verteilung in einer Gesellschaft entscheidend mit. Von ihr hängt ab, ob die Chancen fair verteilt sind.

[...] Der deutsche Sozialstaat finanziert sich ungewöhnlich stark über kleine und mittlere Einkommen und verschont die Topgehälter. Teilweise führen Gutverdiener sogar weniger Steuern und Sozialabgaben von ihrem Einkommen ab als Geringverdiener. Laut OECD reicht ein Durchschnittsverdiener 2012 von jedem zusätzlichen Euro über 60 Prozent ans Finanzamt und die Sozialkassen weiter. Wer das Eineinhalbfache des Mittelwertes bezog, kam mit knapp 45 Prozent davon.

[...] Im Großen und Ganzen seien die Systeme in allen anderen Nationen „progressiv“. Bei ihnen steigt also die Gesamtbelastung mit zunehmenden Einkommen. Anders in der Bundesrepublik. Hier werde der „Steuerkeil jenseits einer bestimmten Lohnstufe wieder kleiner“. Entsprechend bezeichnet die OECD das deutsche System als „regressiv“: Kleinere Einkommen werden stärker belastet als hohe Einkommen.

Dies erklärt sich vor allem durch die hohe Bedeutung von Sozialabgaben. Während bei der Einkommensteuer der Tarif mit steigenden Gehältern überproportional steigt, belasten die Sozialversicherungen vor allem die kleinen Einkommen. [...] Die eigentliche Vermögensteuer wird gar nicht erhoben, die Erbschaftsteuer bringt relativ wenig ein. [...]

Markus Sievers, „Weit weg vom Ideal“, in: Frankfurter Rundschau vom 22. Oktober 2014

Über die Sozialversicherungen werden die sogenannten Arbeitnehmerrisiken abgesichert – also existenzgefährdende, aus einem Beschäftigungsverhältnis resultierende Risiken wie Arbeitslosigkeit oder Berufsunfälle. Daneben bestehen allgemeine Lebensrisiken wie Krankheit und Aufgabe der Erwerbstätigkeit aus Altersgründen, die ebenfalls zu Teilen in der Sozialversicherung und darüber hinaus in den anderen Institutionen/Funktionen abgesichert sind. Aus dem Sozialbudget lässt sich ablesen, welche Risiken in Deutschland als sicherungswürdig angesehen werden. Die Frage, wie wirksam diese Sozialleistungen sind, kann damit nicht beantwortet werden.

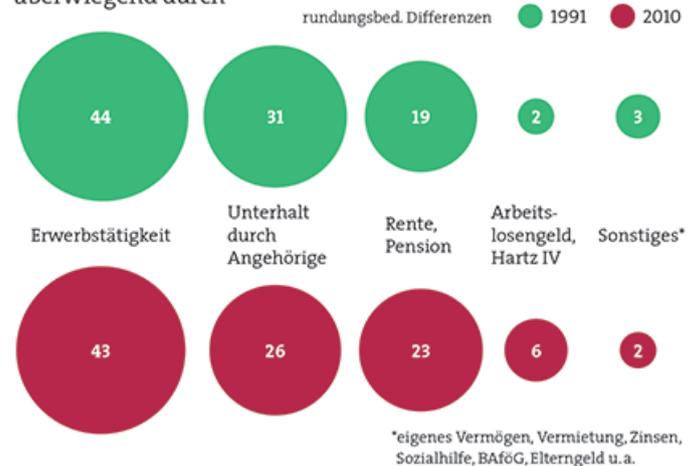
Wie wichtig diese Sozialleistungen sein können, zeigt ein Blick auf die Menschen in Deutschland, die ihren Lebensunterhalt nur mit Hilfe staatlicher Unterstützung bestreiten können: Zwar ist nach wie vor die eigene Erwerbstätigkeit die zentrale Einnahmequelle, ein wachsender Prozentsatz der Einwohnerinnen und Einwohner ist aber auf Renten und Pensionszahlungen sowie ein weiterer auf die Leistungen nach dem SGB III Arbeitslosenversicherung und dem SGB II Grundversicherung für Arbeitsuchende angewiesen.



Arbeitsunfall auf einer Berliner Baustelle 2013 – Berufsunfälle werden durch die Sozialversicherung abgesichert.

### Der Lebensunterhalt

Von je 100 Einwohnern bestreiten ihren Lebensunterhalt überwiegend durch



© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 4618; Quelle: Statistisches Bundesamt

### Woher das Geld stammt: Quellen und Arten der Finanzierung

Das Geld, das im Sozialstaat umverteilt wird, muss vorher erwirtschaftet werden. Auf die sogenannten Primäreinkommen (= Summe der Arbeitnehmerentgelte und der Unternehmens- und Vermögenseinkommen) erhebt der Staat deshalb unterschiedliche Arten von Steuern und (Sozialversicherungs-)Beiträgen. Dieses Geld steht dann unter anderem zur Finanzierung der monetären Sozialtransfers (sogenannte Sekundäreinkommen) zur Verfügung. Darunter versteht man die Einkommen, die nicht aus entlohnter Erwerbsarbeit bzw. unternehmerischer Tätigkeit bzw. Vermögen resultieren.

Das Sozialbudget wird maßgeblich aus drei Finanzierungsquellen gespeist. Die Anteile des Staates und der Unternehmen liegen bei jeweils rund 34 Prozent. Weitere rund 30 Prozent erbringen die privaten Haushalte bzw. Versicherten. Unter Sonstiges fallen das Ausland (übrige Welt) sowie die personalwirtschaftlichen Aktivitäten privater Organisationen, die dem Feld der sozialen Dienste zugerechnet werden können. Das Sozialbudget erfasst dabei jedoch nicht die eigenen, etwa aus Spenden und Mitgliedbeiträgen finanzierten Aktivitäten dieser Organisationen wie beispielsweise die Aufwendungen für Tafeln oder Wohnungslosen- und Drogenhilfetreffs.

Die Betrachtung nach Finanzierungsarten macht deutlich, dass die meisten Sozialleistungen (2013: 64,1 Prozent) aus den Beiträgen zur Sozialversicherung bezahlt werden. Diese teilen sich zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf. Eine Ausnahme bildet die Unfallversicherung, die von den Arbeitgebern allein bezahlt wird. Im hohen Anteil der Sozialversicherungsbeiträge an den Gesamteinnahmen spiegelt sich der Grundsatz der Eigenverantwortung der am Erwerbsleben Beteiligten wider. In der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung gilt der Grundsatz der paritätischen Finanzierung, der zufolge Arbeitgeber und Arbeitnehmer einen jeweils gleich großen Teil der Beiträge bezahlen. Dieses bröckelt jedoch vor allem im Gesundheitsbereich. So wurde bei der Einführung der Pflegeversicherung auf eine paritätische Finanzierung verzichtet, indem als Kompensation ein gesetzlicher Feiertag gestrichen wurde, und mit der Einführung des Gesundheitsfonds hat sich

### Finanzierungsarten

absolut und als Anteil an den Gesamtaufwendungen

<b>Sozialbeiträge der Arbeitgeber</b>	295,1 Mrd. Euro	34,2%
<b>Sozialbeiträge der Versicherten</b>	258,3 Mrd. Euro	29,9%
<b>Zuschüsse des Staates</b>	294,6 Mrd. Euro	34,1%
<b>Sonstige Einnahmen</b>	15,7 Mrd. Euro	1,8%

Eigene Darstellung nach BMAS, Sozialbudget 2013, Bonn 2014, S. T22 ff.

auch in der gesetzlichen Krankenversicherung die Aufteilung der Beitragsanteile zu Ungunsten der Arbeitnehmer verschoben.

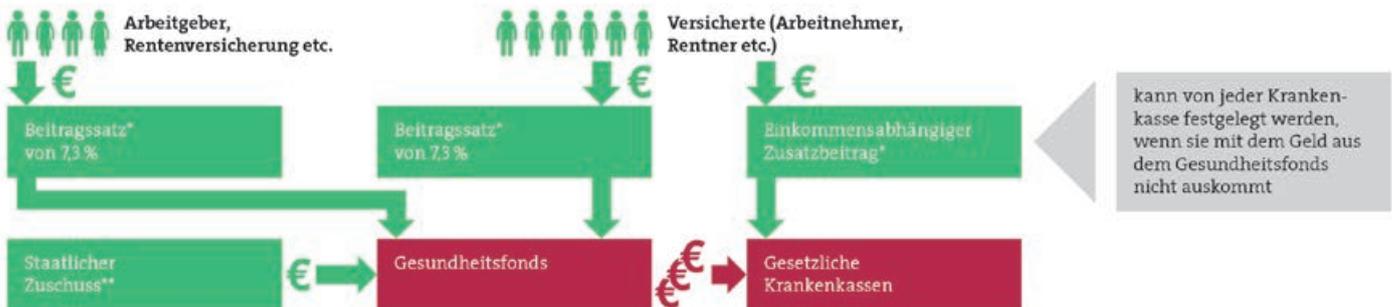
34,1 Prozent der Einnahmen sind staatliche Zuschüsse und damit steuerfinanziert. Diese Steuern werden zwar sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Arbeitnehmern erhoben. Da die Arbeitnehmer aber im Unterschied zu den Unternehmen bzw. selbstständig Tätigen kaum steuergestaltende Möglichkeiten haben, verstärkt dies die Ungleichheit der Finanzierungsanteile. Denn gerade die großen, multinationalen Konzerne nutzen alle Möglichkeiten zur Verringerung ihrer Steuerpflicht, was dazu führt, dass Deutschland in der Zwischenzeit mit „einem Anteil von 1,5 Prozent [der Unternehmenssteuern am BIP, die Verf.] sogar noch hinter den USA, Japan, Großbritannien und Frankreich“ liegt, so der deutsche Wirtschafts- und Politikwissenschaftler Hermann Adam 2013.

Die Entwicklung der Finanzierungsstruktur in den letzten 20 Jahren zeigt, dass die Beiträge der Arbeitnehmer moderat und die Zuschüsse des Staates deutlich gewachsen sind. Die Beiträge der Arbeitgeber sind hingegen seit der Wiedervereinigung stark zurückgegangen und liegen, nachdem sie zwischenzeitlich schon weit unter das Niveau der staatlichen Zuschüsse zurückgefallen waren, aktuell auf einem ähnlichen Niveau (34,2 Prozent).

Die Frage, wer denn nun im deutschen Sicherungssystem die größeren Lasten zu tragen habe, ist nicht einfach zu beantworten. Die mikroökonomische Inzidenzanalyse (die die Wirkungen einer finanzpolitischen Maßnahme untersucht

### So finanzieren sich die Krankenkassen

Von 2015 an beträgt der **Beitragsatz in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) 14,6 Prozent**. Er wird jeweils zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer getragen. Mögliche Zusatzbeiträge tragen die Versicherten alleine.



**Rechenbeispiel:** Arbeitnehmer mit **3000 Euro Monatsverdienst (brutto)**

Beitrag Arbeitgeber	219 Euro
Beitrag Arbeitnehmer	219 Euro
plus Zusatzbeitrag (z. B. 0,9%)	27 Euro
<b>Gesamtbeitrag</b>	<b>465 Euro = 15,5% (7,3% Arbeitgeber + 8,2% Arbeitnehmer)</b>

\*bis zur Beitragsbemessungsgrenze (2015: 4125 Euro pro Monat)  
\*\*aus Steuermitteln

## Ein Streitgespräch

**Frankfurter Rundschau:** [...] [F]ür wen wirtschaften wir in Deutschland?

**Ingo Kramer:** Wir wirtschaften für die Entwicklung dieses Landes und dieser Volkswirtschaft. [...]

**Reiner Hoffmann:** Wir wirtschaften für die Menschen, für deren Wohlstand. Wir wirtschaften aber auch dafür, dass es – wie es sich für eine soziale Marktwirtschaft gehört – gerecht zugeht. [...] Wir erleben, dass die soziale Ungleichheit zunimmt, sowohl bei der Einkommens- als auch bei der Vermögensverteilung. [...]

**Kramer:** Ich widerspreche. Es gibt kein anderes System, das den Ausgleich der Vermögen und Einkommen so gut organisiert wie unsere soziale Marktwirtschaft. Die obersten zehn Prozent der Einkommensteuerzahler leisten 55 Prozent des Steueraufkommens. Die obere Hälfte der Einkommensteuerzahler zahlt 95 Prozent des Steueraufkommens. Und wenn man berücksichtigt, dass ein Großteil des Vermögens in Form von Eigenkapital in den Betrieben des deutschen Mittelstands gebunden ist, dann haben wir in Deutschland seit vielen Jahren keine auseinandergehende Schere bei den Vermögen.

**Hoffmann:** Widerspruch! Wenn ich von der Ungleichheit der Vermögensverteilung rede, dann geht es [...] um die Privatvermögen, und hier vor allem um die, die sich aus den Kapitaleinkünften speisen. Sie haben Dimensionen angenommen, die nicht nur sozial nicht gerecht sind. Sie sind auch ein ökonomisches Problem. Wir haben mittlerweile private Geldvermögen, die keine Anlagemöglichkeit mehr finden in der Realwirtschaft. Sie vagabundieren stattdessen an den internationalen Kapitalmärkten aus rein spekulativen Gründen. Diese hochgradig ungleiche Vermögensverteilung ist eine der Ursachen der internationalen Finanzmarktkrise, die in Europa letztlich dazu geführt hat, dass Menschen in Armut leben. [...]

**FR:** [...] Im Jahr 2000 haben hierzulande 4,4 Prozent der erwerbstätigen Haushalte Sozialleistungen bezogen. Im Jahr 2010 waren es sechs Prozent. Können die Unternehmen keine Löhne bezahlen, die in Deutschland zum Leben reichen, Herr Kramer?

**Kramer:** Die Unternehmen zahlen in Deutschland in aller Regel Löhne, die zum Leben reichen. [...] Die meisten Menschen, die ergänzend zu ihrem Lohn Sozialleistungen beziehen, tun dies, weil sie nur wenige Stunden arbeiten oder eine Familie allein zu versorgen haben.

**FR:** Kein anderes europäisches Land hat laut Hans-Böckler-Stiftung einen größeren Niedriglohnsektor als Deutschland.

**Kramer:** Nein, das ist falsch! Deutschland hat zwar viele Menschen, die nur einen geringen Lohn haben, weil sie zum Beispiel nur Teilzeit arbeiten. Dafür haben wir deutlich weniger Arbeitslose als andere. [...] Wir haben heute einen Beschäftigungsrekord, und jeder Aufstieg setzt einen Einstieg voraus. [...]

**Hoffmann:** Ich gehe bis zu dem Punkt mit, dass man die Zusammensetzung unseres Niedriglohnsektors differenziert sehen muss. Gleichwohl bleibt es dabei, dass wir im europäischen Vergleich den größten Niedriglohnsektor haben ...

**Kramer:** Bei geringster Arbeitslosigkeit!

**Hoffmann:** Das stimmt nur bedingt. Denn in den skandinavischen Ländern arbeiten zwischen drei und sieben Prozent der Erwerbstätigen für einen Niedriglohn (Deutschland: 24 Prozent, Anm. d. Red.), und die Arbeitslosigkeit ist auf einem ähnlich geringen Niveau wie in Deutschland. In diesen Ländern sind auch die Einkommensunterschiede deutlich geringer als in Deutschland. Hier haben wir nach wie vor Korrekturbedarf. [...]

**FR:** Lassen Sie uns weitere Zahlen anschauen. Von 2000 bis 2013 ist die deutsche Wirtschaft um 31 Prozent gewachsen. Gleichzeitig haben die Arbeitnehmer einen Reallohnverlust von 0,7 Prozent erlitten. Sie können sich heute weniger leisten als damals. Nur für die Beschäftigten, für die ein Tarifvertrag gilt, gab es ein Plus – von 8,2 Prozent.

**Hoffmann:** So ist das! Das zeigt zwei Dinge. Erstens: Da wo Tarifverträge Anwendung finden, konnten nicht nur die Reallohnverluste gesichert werden, die Menschen konnten zumindest partiell auch am wirtschaftlichen Wachstum beteiligt werden. Zweitens sehen wir, dass wir mit der Tarifpolitik alleine keine Verteilungsgerechtigkeit hinbekommen. Wir haben in den letzten Dekaden Steuerentlastungen für die Bezieher von Kapitaleinkünften gehabt. Heute tragen die Arbeitnehmer mit ihren Lohnsteuern wesentlich stärker zu den Staatseinnahmen bei als die Kapitalanleger. [...]

**Kramer:** Man braucht beides. [...] Und wenn wir die Eigenkapitalstruktur der Unternehmen verbessern wollen, damit sie besser gegen Risiken geschützt sind, dann muss das Geld irgendwo herkommen. [...]

**FR:** Jeder vierte Euro, der heutzutage erarbeitet wird, fließt den Vermögen zu. Halten Sie das für zu viel, für angemessen oder zu wenig?

**Kramer:** Ich habe schon versucht zu erklären: Der Vermögenszuwachs findet in der Wertsteigerung der Unternehmen statt. Das Geld wird nicht zum Taschengeld der Reichen. Es ist in Maschinen, es ist in Know-how, es ist in Gebäuden gebunden. Der deutsche Mittelstand ist daran interessiert, das Vermögen über Generationen im Unternehmen zu halten. Damit entzieht er sich Ihrer Taschengeld-Philosophie. [...]

**Hoffmann:** Die ungleiche Vermögensverteilung hat in Deutschland zugenommen. Natürlich wollen wir als Gewerkschaften den Mittelstand nicht strangulieren. Aber wenn ein Prozent der deutschen Bevölkerung ein Drittel des Privatvermögens besitzt, dann geht es nicht um den kleinen Mittelstand, der zum Teil erhebliche Schwierigkeiten hat, genügend Geld zu bekommen, um notwendige Investitionen zu tätigen. [...] Mir kann keiner erklären, warum ich mit einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit, wenn ich gut verdiene, 45 Prozent Steuer zahle, und derjenige, der über entsprechende Kapitaleinkünfte verfügt, sich mit 25 Prozent davonstehlen kann. [...] Die Kapitaleinkünfte müssen in den Einkommensteuertarif zurückgeführt werden. [...]

**FR:** [...] [W]elche Auswirkungen [sehen] Sie für die Nachfrage [...], wenn sich ein Drittel der Bevölkerung laut Statistischem Bundesamt eine unvorhergesehene Anschaffung oder eine Reparatur nicht leisten kann [?]

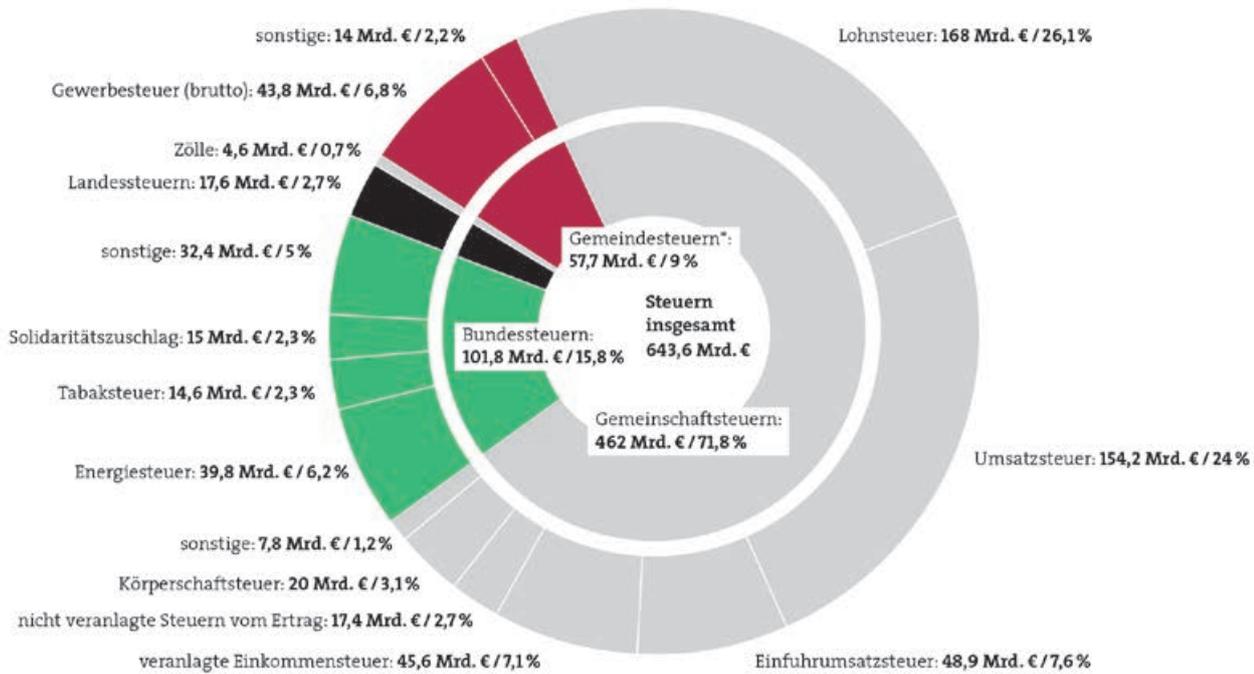
**Kramer:** Wir haben in Deutschland eine sehr hohe Sparquote. Und größere Anschaffungen hängen für Bürger und Unternehmen immer auch mit Krediten zusammen. Niemand wird immer alles aus der Kasse bezahlen können. [...]

**Hoffmann:** Das kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir in der Tat eine immer größere Gruppe von Menschen in unserem Lande haben, die ganz normale Ausgaben für den Konsum nicht tätigen können. [...] Wir müssen den Niedriglohnsektor eindämmen und die Binnennachfrage stärken. Davon lebt am Ende auch die Wirtschaft. [...]

„Widerspruch!“, Streitgespräch zwischen dem Arbeitgeberpräsidenten Ingo Kramer und dem DGB-Vorsitzenden Reiner Hoffmann, Moderation: Daniel Baumann, in: Frankfurter Rundschau vom 27. September 2014

## Steuereinnahmen nach Steuerarten

Kassenmäßige Steuereinnahmen in absoluten Zahlen und Anteile in Prozent, 2014



www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61874/steuereinnahmen; Zahlen aktualisiert, Quelle: Statistisches Bundesamt

\* ohne steuerähnliche Einnahmen

und dabei alle Unterschiede in der Einkommensverteilung ohne und mit finanzpolitischem Eingriff darstellt) hat ergeben, dass zumindest mittelfristig die Belastung für die einzelnen Gruppen weitgehend unabhängig davon ist, wer welchen Anteil einahlt. Das gilt für Belastungen durch indirekte Steuern ebenso wie für Vergünstigungen durch Subventionen und für Sozialversicherungsbeiträge. Bei Letzteren wird je nach Zahlungsverpflichtung die Wirkung über die Lohnhöhe gehen: Bezahlen die Arbeitgeber die gesamte soziale Sicherung, wirkt dieses lohdämpfend, ist es umgekehrt, wird es die Löhne nach oben treiben. Gleichwohl zeigt sich insgesamt ein Trend zur Lastenverschiebung in Richtung Steuerfinanzierung und Arbeitnehmerbeiträge. Denn wird zusätzlich noch die Entwicklung des gesamten Steueraufkommens mit betrachtet, so zeigt sich, dass die Lohn- und Verbrauchssteuern, die maßgeblich von abhängig Beschäftigten bzw. den Verbraucherinnen und Verbrauchern gezahlt werden, zusammen mittlerweile zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens ausmachen, während die von der Wirtschaft bzw. den Kapitaleignern zu zahlenden Steueranteile auf etwa 25 Prozent gesunken sind. Der deutsche Steuer- und Sozialstaat ist somit immer mehr ein „Lohnsteuerstaat“ geworden, wie es der Gießener Politologe Dieter Eißel formuliert. Gesamtökonomisch mag sich dieser Effekt ausgleichen. Zieht man aber in Betracht, dass es keine gesamtpolitische Steuerung von Steuer- und Lohnpolitik gibt, die dafür sorgen würde, dass sich die Belastungen und Entlastungen in dem einen wie anderen Politikbereich direkt die Waage halten, bleiben Verteilungskonflikte in ihren Ergebnissen immer auch an gesellschaftliche Vertretungs- und Durchsetzungsmacht gebunden. Wenn dann noch berücksichtigt wird, dass sich privates Vermögen der nationalen staatlichen Besteuerung (legal) entziehen kann, wird deutlich, dass zumindest kurzfristig die Verteilung der Steuer- und Beitragslast erhebliche Auswirkungen auf das Haus-

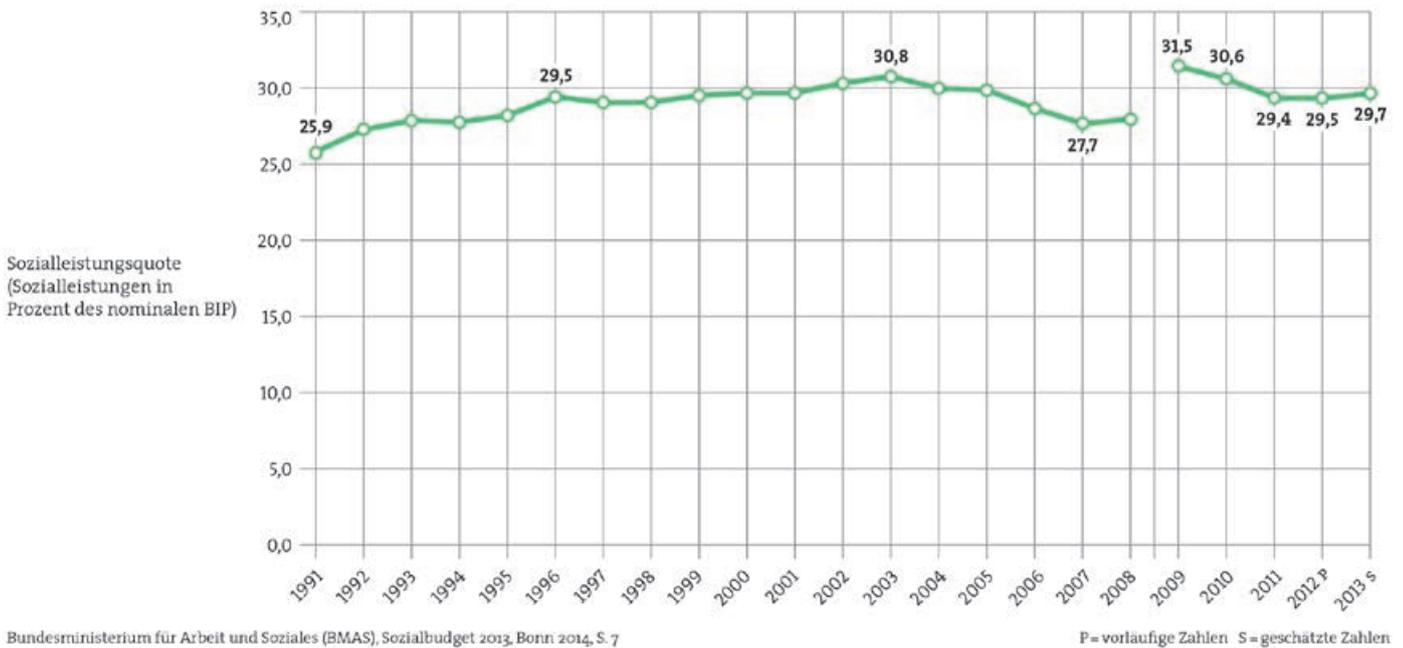
haltseinkommen einerseits und die Spielräume für staatliches sozialpolitisches Handeln andererseits haben. Anders ließe sich die Paradoxie in den aktuellen sozialpolitischen Debatten nicht erklären, dass in einem Land, das laufend Wohlstandszuwächse produziert, immer wieder darüber gestritten werden muss, ob die sozialen Sicherungssysteme grundsätzlich in bestehender Form und Umfang finanzierbar seien.

### Umverteilungswirkungen in der sozialen Sicherung

Monetäre Transfers, also Geldzahlungen, sind charakteristisch für das deutsche Sicherungssystem. Mit Ausnahme der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Gesetzlichen Kranken- und Arbeitslosenversicherung wird der größte Teil der Leistungen auf diese Weise erbracht. Dies gilt insbesondere für die Gesetzliche Rentenversicherung, die annähernd 90 Prozent ihrer Ausgaben in Form von Rentenzahlungen tätigt. Da die Höhe einer Lohnersatzleistung von der Höhe und Dauer des vorher eingezahlten Beitrages abhängt, wirkt diese Transferlastigkeit gerade bei den Renten, aber auch beim Kranken- und Arbeitslosengeld statusstabilisierend. Es findet also wenig Ausgleich zwischen den Gutverdienenden und Geringverdienenden statt. Vereinfacht zusammengefasst folgt die Umverteilung der Logik: Wer hat, behält. Wer wenig hat, bekommt kaum etwas dazu. Die Ungleichverteilung der Erwerbseinkommen wird in einer Ungleichverteilung der Renten und anderer Geldleistungen „unerbittlich festgeschrieben“, wie es der Rentenexperte Erich Standfest klassisch formulierte.

Stellt sich abschließend noch die Frage, ob sich Deutschland diese enormen Aufwendungen für die soziale Sicherung eigentlich leisten kann, oder ob wir nicht über unsere Verhältnisse leben? Dies lässt sich mit Blick auf die absolute Höhe der Ausgaben bzw. deren Aufteilung auf einzelne Sicherungsbereiche nicht beantworten, da eine sinnvolle Bezugsgröße fehlt. Nicht zuletzt deshalb werden mit der Sozialleistungsquote die Sozialausgaben

## Sozialleistungsquote in Deutschland 1991–2013



ins Verhältnis zur Wirtschaftsleistung eines Landes gesetzt. Im europäischen Vergleich lag Deutschland im Jahr 2010 mit 30,6 Prozent auf dem 4. Platz hinter Frankreich (33,8 Prozent), Dänemark (33,3 Prozent) sowie den Niederlanden (32,1 Prozent) und ca. 1,2 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnittswert von 29,4 Prozent (vgl. <http://ec.europa.eu/eurostat/>).

Insgesamt ist in den letzten 20 Jahren die Sozialleistungsquote vergleichsweise stabil geblieben. Sie schwankt um die 30 Prozent-Marke. Angesichts der Tatsache, dass in diesem Zeit-

raum die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland ebenfalls Schwankungen unterlag, die Bundesrepublik aber gleichzeitig seit Jahrzehnten ihre Stellung als eine der wichtigsten Wirtschafts- und Exportnationen weltweit behaupten konnte, liegt der Schluss nahe, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und der Sozialaufwand, der in Deutschland betrieben wird, in einem durchaus soliden Verhältnis stehen. Angemerkt werden muss allerdings, dass es keine wissenschaftlich definierte Zielgröße für eine ökonomisch sinnvolle Sozialleistungsquote gibt.

### Das Spiel mit den Zahlen

Eine Reihe von Faktoren beeinflusst sowohl die absolute Höhe der Sozialausgaben als auch die Sozialleistungsquote. Die Zahlen müssen deshalb immer einer differenzierten Analyse unterzogen werden. Vereinfacht gesagt, können sowohl steigende als auch sinkende Ausgaben durch eine soziale Krisensituation oder durch ein gut ausgebautes Sicherungssystem entstehen:

- Steigende Sozialleistungsquoten signalisieren nicht per se einen Ausbau der Sozialleistungen, denn sie können durch einen Zuwachs der Bedürftigen verursacht sein – etwa im Zuge der Wiedervereinigung, bei Massenarbeitslosigkeit oder durch Frühverrentungsprogramme.
- Sinkende Sozialleistungsquoten signalisieren nicht per se eine Verschlechterung, denn durch Prävention kann eine Senkung von Ausgaben und damit eine abnehmende Quote erreicht werden. Der Rückgang signalisiert dann eine Verbesserung der sozialen Lage.

Wichtig ist auch die Entwicklung der Wirtschaftsleistung als Bezugsgröße:

- Wenn das BIP steigt und die Sozialleistungsausgaben stabil bleiben, sinkt automatisch die Sozialleistungsquote. Ein solcher Effekt war zum Beispiel im Zeitraum zwischen 2004 und

2008 zu beobachten und also kein Anzeichen von Sozialabbau.

- Dies funktioniert allerdings auch umgekehrt. Während der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise war im Jahr 2009 ein enormer Anstieg der Sozialleistungsquote zu beobachten. Was wie eine Ausweitung der Sozialausgaben aussieht, entpuppt sich vorrangig als mathematischer Effekt, denn begleitet war die Wirtschaftskrise von einem deutlichen Rückgang des BIP. Selbst gleichbleibende Sozialausgaben führen dadurch zu einer Erhöhung der Sozialleistungsquote – ohne dass ein Cent mehr für die Menschen ausgegeben wird.

Hinzu kommen weitere statistische Effekte: So können sich die Berechnungsgrundlagen der einzelnen Faktoren ändern. Im Jahr 2009 beispielsweise wurden im Sozialbudget erstmalig Leistungen der privaten Krankenversicherung berücksichtigt, was natürlich eine Steigerung des Gesamtbudgets verursachte, ohne dass sich qualitativ etwas Neues in der Gesundheitsversorgung ergeben hätte. Im Übrigen sind damit auch die Zahlen vor und nach 2009 nicht mehr vergleichbar. Langfristige Trends bleiben aber erkennbar.

Jürgen Boeckh / Johannes D. Schütte

## Aufbau und Funktionslogik der sozialen Sicherung in Deutschland

In Deutschland ist die Kombination von kommunaler und zentralstaatlicher Aufgabenwahrnehmung prägend für das sozialstaatliche Arrangement. Idealtypischer Weise ist dabei das Sozialversicherungssystem auf die Absicherung der standardisierbaren Risiken ausgerichtet (Sozialversicherung/Arbeiterpolitik), während die kommunale Sozialpolitik die nicht-standardisierbaren Risiken in Form einer bedarfsgeprüften Einzelfallhilfe abdecken soll (Fürsorge/Armenpolitik). Der Sozialpolitik stehen grundsätzlich drei Eingriffsformen zur Verfügung:

- Regulative Politik: Durch Gesetze und verbindliche Regelungen wird das Verhalten von Menschen, Gruppen, Institutionen und Unternehmen normiert und gesteuert.
- Distributive Politik: Durch Steuern und sozialpolitische Leistungen wird die primäre Einkommensverteilung (Löhne und Gewinne) korrigiert.
- Infrastruktur- und Dienstleistungspolitik: Für unterschiedliche Zielgruppen werden im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesen spezialisierte Einrichtungen, Beratungsstellen und soziale Dienstleistungen vorgehalten, die bei Bedarf und häufig weitgehend kostenfrei in Anspruch genommen werden können.

Das deutsche Sicherungssystem fußt dabei im Wesentlichen auf den Zweigen der Sozialversicherung, den Fürsorgeleistungen sowie den Versorgungsleistungen. Diese Systeme erbringen Geld-, Sach- und Dienstleistungen:

- Geldleistungen sollen im Regelfall Einkommensverluste ausgleichen, die durch das Auftreten bestimmter Risiken verursacht wurden, wie beispielsweise Altersrente, Krankengeld und Arbeitslosengeld.
- Sachleistungen werden vor allem im Rahmen der Krankenversicherung erbracht und zielen auf die Unterstützung des Heilungsprozesses bzw. die hauswirtschaftliche Versorgung. Dazu gehören Medikamente, Verbands- und Pflegematerialien, Brillen und medizinische Hilfsmittel. Gerade im Bereich der Gesundheitsversorgung müssen die Betroffenen häufig private Zuzahlungen leisten.
- Dienstleistungen sind personenbezogene Hilfeleistungen an konkreten Personen, wie beispielsweise eine ärztliche Behandlung, Beratungsleistungen oder Aus-, Fort- und Weiterbildung, die in öffentlicher oder privater Trägerschaft stehen. Soziale Dienste sind eine Sonderform der Dienstleistungen und werden sowohl stationär wie ambulant angeboten. Sie zielen auf Personen, die von anderen Einrichtungen nicht erfasst werden oder deren spezifischer Hilfebedarf den Einsatz bestimmter sozialarbeiterischer, sozial- oder heilpädagogischer Interventionen erfordert.

## Elemente der sozialen Sicherung in Deutschland (Auswahl)

Gesetzliche Sozialversicherung		Versorgungsleistungen
1883: Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V)	1884: Gesetzliche Unfallversicherung (SGB VII)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kriegs- und Gewaltopfer</li> <li>- Familienleistungsausgleich:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kindergeld</li> <li>- Kinderzuschlag</li> </ul> </li> <li>- Wohngeld</li> <li>- Ausbildungsförderung</li> <li>- Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX)</li> </ul> <p>(Beachte: Mischformen mit Elementen der Fürsorge und Versorgung bei Leistungsberechnung und Leistungserbringung sind möglich.)</p>
1889: Gesetzliche Rentenversicherung (SGB VI)	1927: Gesetzliche Arbeitslosenversicherung (SGB III)	
	1995: Gesetzliche Pflegeversicherung (SGB XI)	
Mindestsicherungssysteme (Fürsorgeleistungen)		
1991: SGB VIII	Kinder- und Jugendhilfe - Hilfen zur Erziehung für junge Menschen und Familien - Kinderschutz - Kinderbetreuung/Kindertagesstätten - Jugend(sozial)arbeit	
2005: SGB II	Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II / Sozialgeld)	Zusätzliche Sozialleistungen (Auswahl): - Betreuungsgeld - Unterhaltsvorschuss - Zulagen private Altersvorsorge („Rieser-Rente“)
1961/2005: SGB XII	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung/Sozialhilfe	Soziale Dienste Gesundheitsbezogene Dienste Bildungsbezogene Dienste  - Dienstleistungen im öffentlichen Interesse - öffentliche (Teil-)Finanzierung - erbracht von den Wohlfahrtsverbänden, anderen freien sowie öffentlichen Trägern
1993: Asylbewerberleistungsgesetz		

Eigene Darstellung

## Die Gesetzlichen Sozialversicherungen

In diesem Bereich sind die Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V), die Gesetzliche Unfallversicherung (SGB VII), die Gesetzliche Rentenversicherung (SGB VI), die Gesetzliche Arbeitslosenversicherung (SGB III) sowie die Gesetzliche Pflegeversicherung (SGB XI) zusammengefasst.

Die Sozialversicherungen sind Pflichtversicherungen. Sie erfassen im Prinzip alle Beschäftigten im Arbeiter- und Angestelltenverhältnis, sofern diese in einem gewissen Umfang beschäftigt sind. Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, zum Beispiel Minijobs, sind nur teilweise oder auch gar nicht erfasst. Eine Ausnahme von der Pflichtmitgliedschaft bildet die Gesetzliche Krankenversicherung. Hier können die Versicherten ab einem bestimmten Einkommen in die Private Krankenversicherung (PKV) wechseln. Aus der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung kann nur ausscheiden, wer keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (mehr) nachgeht. Auch führt die Familienarbeit (etwa Kinderbetreuung/-erziehung) nicht zu einem eigenständigen Versicherungsanspruch. Allerdings kennt die Sozialversicherung abgeleitete Ansprüche, etwa wenn Kinder oder nicht berufstätige Ehepartner im Rahmen der Familienversicherung der Gesetzlichen Krankenversicherung beitragsfrei mitversichert werden oder Hinterbliebene im Rahmen der Rentenversicherung Zahlungen erhalten (Solidarprinzip).

Die Höhe der gezahlten Geldleistungen orientiert sich an der Höhe des Verdienstaufschlags bzw. an der Höhe der zuvor eingezahlten Beiträge (Äquivalenzprinzip). Das bedeutet, dass die Sozialleistung umso höher ist, je mehr der/die Beitragszahler/-in vorher eingezahlt hat. Der Umfang der Sach- und Dienstleistungen hingegen bemisst sich an den Erfordernissen und rechtlichen Leistungskatalogen für den jeweiligen Versicherungsfall und ist damit unabhängig von der Beitragszahlung (Solidarprinzip).

Seit dem 1. April 2007 gibt es in der **Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)** eine allgemeine Versicherungspflicht für alle Beschäftigten in Deutschland. Sie erfasst damit fast alle abhängig Beschäftigten, es sei denn, sie überschreiten mit ihrem Bruttoeinkommen die Versicherungspflichtgrenze. In diesem Fall kann in die private Krankenversicherung (PKV) gewechselt werden. Des Weiteren sind Rentner, Studierende, Arbeitslose, die Arbeitslosenunterstützung erhalten, Behinderte in geschützten Einrichtungen u. a. m. pflichtversichert. Auch für Beschäftigte mit Mini- bzw. Midi-Jobs müssen die Arbeitgeber Krankenversicherungsbeiträge abführen. Unterhaltsberechtigten Familienangehörige sind über die beitragsfreie Familienversicherung abgesichert.

Die wichtigsten Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind:

- präventive Gesundheitsleistungen (z. B. Früherkennung, Vorsorgeuntersuchungen) und die Krankenbehandlung, erbracht durch:
  - ambulante sowie (teil-)stationäre ärztliche und zahnärztliche Behandlung bei niedergelassenen Ärzten bzw. in Krankenhäusern;
  - die Versorgung mit Arznei-, Verbands-, Heil- und Hilfsmitteln, wobei nicht alle Sachleistungen durch die Krankenkassen erstattet bzw. zum Teil erhebliche Zuzahlungen nötig werden;
  - häusliche Krankenpflege und hauswirtschaftliche Versorgung sowie
  - Leistungen zur Rehabilitation, zur Belastungserprobung und Arbeitstherapie;

- sowie die Zahlung von Geldleistungen in Form von:
  - Lohnfortzahlung im Krankheitsfall bei Erkrankung des/der Beschäftigten (Krankengeld),
  - Lohnfortzahlung bei Erkrankung eines zu betreuenden Kindes (Kinderkrankengeld),
  - Mutterschaftsgeld vor und nach der Geburt eines Kindes.

Die **Gesetzliche Unfallversicherung (GUV)** soll durch präventive Maßnahmen vor Arbeitsunfällen und berufsbedingten Erkrankungen schützen. Zu ihren Aufgaben gehört zudem, die Folgen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten

- durch heilende (kurative) und rehabilitative Leistungen zu begrenzen,
- die Erwerbsfähigkeit wiederherzustellen (Wiedereingliederungsziel) und
- die Betroffenen bzw. deren Hinterbliebene ggf. mit Geldleistungen zu entschädigen.

Die **wichtigsten Instrumente der GUV** sind die Übernahme der Kosten für Heilbehandlungen und medizinische Rehabilitation, das Verletztengeld und die Unfallrente sowie Leistungen zur Sicherung der Teilhabe im Arbeitsleben bzw. am Leben in der Gemeinschaft.

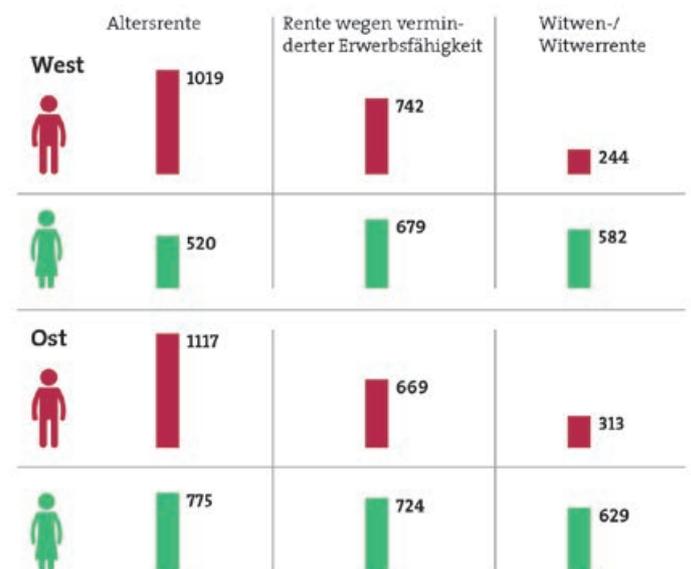
Die **Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)** tritt ein, wenn Menschen aufgrund von Alter oder verminderter Erwerbsfähigkeit ganz oder teilweise aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Ist der Versicherte verstorben, werden auch an unterhaltsberechtigten Angehörigen (Witwen- und [Halb-]Waisen-)Renten bezahlt. Damit ein Anspruch auf eine Rente begründet wird, müssen bestimmte Beitragszeiten nachgewiesen werden.

Die **Gesetzliche Arbeitslosenversicherung (GAV)** unterscheidet zwischen Regelungen, die

- sich auf die Förderung und den Erhalt der individuellen Beschäftigungsfähigkeit,
- auf Leistungen zum Erhalt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen und die Stabilisierung des Arbeitsmarktes sowie
- auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit bzw. Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers beziehen.

## So hoch sind die Renten

Durchschnittliche monatliche Rente in Euro



© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 10149; Quelle: BMAS

Stand Mitte 2014

## Das Arbeitslosengeld

Angaben für Alleinstehende mit eigenem Haushalt pro Monat

### Arbeitslosengeld I

Leistung für Personen, die in den vergangenen 2 Jahren vor der Arbeitslosigkeit mindestens 12 Monate versicherungspflichtig beschäftigt waren (Regelarbeitszeit) und sich arbeitslos gemeldet haben

#### Dauer des Bezugs\*

Für bis 49-Jährige	6 bis 12 Monate
Für 50- bis 54-Jährige	6 bis 15 Monate
Für 55- bis 57-Jährige	6 bis 18 Monate
Für ab 58-Jährige	6 bis 24 Monate

#### Höhe des Arbeitslosengeldes

- 60% des errechneten letzten Nettogehalts\*\*
- Eigenes Nebeneinkommen wird mit berücksichtigt\*\*\*, eigenes Vermögen nicht

#### Zusätzliche Leistungen

- Keine; bei Bedarf kann zusätzlich ein Antrag auf Arbeitslosengeld II gestellt werden

### Arbeitslosengeld II („Hartz IV“)

Grundsicherung für erwerbsfähige Personen im Alter von mindestens 15 Jahren bis zur gesetzlich festgelegten Altersgrenze (zwischen 65 u. 67 Jahren), die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft und eigenen Mitteln decken können

#### Höhe des Regelsatzes

- 399 Euro
- Eigenes Einkommen und Vermögen werden bei der Höhe der Leistung mit berücksichtigt\*\*\*

#### Zusätzliche Leistungen

- Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung soweit angemessen
- Eventuell Einmalleistungen als Darlehen oder Geld-/Sachleistung für Wohnungs-, Bekleidungserstauffüllung und/oder Kosten für medizinische/therapeutische Geräte

\*je nach Dauer der Einzahlung in die Arbeitslosenversicherung in den vergangenen 5 Jahren \*\*berücksichtigt werden Gehälter der letzten 12 Monate \*\*\*jeweils abzgl. eines bzw. mehrerer Freibeträge; beim ALG I ist eine Tätigkeit unter 15 Stunden wöchentlich erlaubt

© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 10 295; Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Stand 2015

Die GAV unterscheidet nach Instrumenten der aktiven und passiven Arbeitsförderung. Zu den Instrumenten aktiver Arbeitsförderung gehören die Berufsberatung, die Vermittlung in Arbeit sowie die berufliche Weiterbildung. Aber auch Arbeitgeber können Leistungen, in der Regel in Form von (Lohnkosten-)Zuschüssen, beziehen, etwa wenn sie Menschen einstellen, die als besonders schwer in den Arbeitsmarkt vermittelbar gelten. Des Weiteren werden auch die Anbieter von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung bzw. von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung finanziert.

Das wichtigste Instrument der passiven Arbeitsförderung ist die Zahlung des Arbeitslosengeldes (ALG I). Es beträgt 60 Prozent des letzten Nettoentgeltes. Ist mindestens ein unterhaltsberechtigtes Kind vorhanden, steigt die Lohnersatzrate auf 67 Prozent. Da das ALG I nicht bedarfsgeprüft errechnet wird und nach unten nicht gedeckelt ist, kann es vorkommen, dass ergänzend das ALG II („Hartz IV“) der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) beantragt werden muss (sogenannte Aufstocker). Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II ist aber selbst keine Versicherungs- sondern eine Fürsorgeleistung, die für alle Menschen eintritt, die arbeitslos und arbeitssuchend sind und keinen Anspruch auf ALG I (mehr) haben.

Die **Gesetzliche Pflegeversicherung (GPV)** ist der jüngste Zweig der Sozialversicherung. Mit ihr soll insbesondere auf die Herausforderungen des demografischen Wandels und der zunehmenden Alterung der Bevölkerung reagiert werden. Die GPV unterstützt Leistungen zur häuslichen Pflege (sogenannte Pflegesachleistungen, wenn ein professioneller Pflegedienst eingeschaltet wird, bzw. Pflegegeld, wenn die Pflege durch Privatpersonen übernommen wird) und zur stationären Pflege. Bezuschusst werden jedoch nur die pflegebedingten Kosten. Die sogenannten Hotelkosten wie Unterkunft und Verpflegung sind

nicht erstattungsfähig. Die Pflegeversicherung ist keine Vollkostenversicherung, sondern hat Zuschusscharakter. Die Höhe des Zuschusses hängt vom Grad der Pflegebedürftigkeit ab und wird über Pflegestufen abgebildet. Wenn die Leistungen der GPV nicht ausreichen, muss privates Einkommen (in der Regel Renten) und

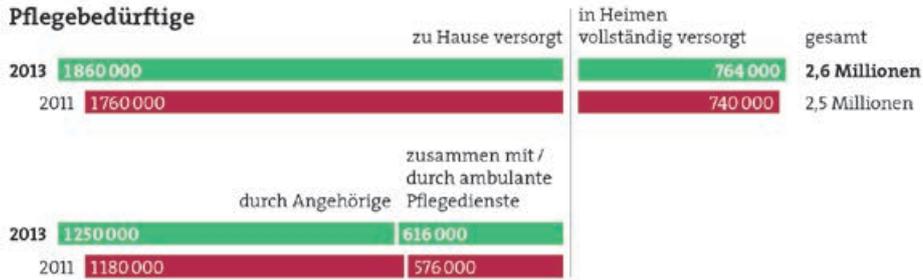


Dank ambulanter Pflegedienste können alte Menschen in der vertrauten Umgebung bleiben. Finanziell unterstützt wird dies durch die Gesetzliche Pflegeversicherung.

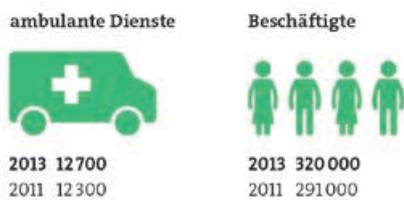
## So pflegt Deutschland

Statistik 2013 und 2011 im Vergleich

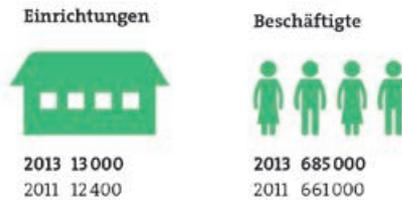
### Pflegebedürftige



### Ambulante Pflegefälle werden versorgt durch



### Pflegefälle im Heim werden versorgt durch

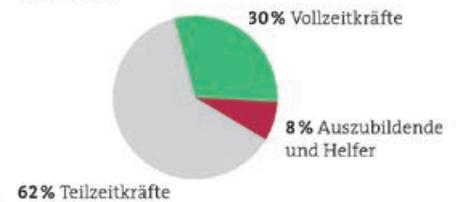


SZ-Grafik / Scholz, Hosse in: Süddeutsche Zeitung vom 13. März 2015; Quelle: Statistisches Bundesamt



**63** Pflegebedürftige pro Pflegeheim durchschnittlich

685 000 Beschäftigte in Pflegeheimen  
85% Frauen



\*Voll- bzw. teilstationäre Pflegeheime

Vermögen eingesetzt werden. Dies kann insbesondere bei schwerer Pflegebedürftigkeit dazu führen, dass die Kosten der Pflege zur Mittellosigkeit führen und die Betroffenen Sozialhilfe nach SGB XII beantragen müssen. In diesem Fall wird dann auch eine mögliche Unterhaltsverpflichtung der Angehörigen geprüft.

### Die Mindestsicherungssysteme (Fürsorgeleistungen)

Die Fürsorgeleistungen sind vorleistungsfrei, das heißt weder an Beiträge noch Steuerzahlungen oder sonstige Vorleistungen gebunden, und bilden das letzte soziale Auffangnetz. Der Rechtsanspruch auf Fürsorge besteht dem Grunde nach, die Leistung setzt ein, wenn eine tatsächliche Notlage und zugleich Bedürftigkeit vorliegen. Dieses müssen die Hilfsbedürftigen nachweisen, indem sie ihre persönlichen Verhältnisse offenlegen (Mitwirkungspflicht). Die Leistungen werden aus Steuermitteln finanziert. In der Realität finden sich auch Mischformen, etwa bei der Ausbildungsförderung (BAföG), die in der Sache eine Versorgungsleistung darstellt, gleichwohl mit einer Bedürftigkeitsprüfung versehen ist.

Vom Grundsatz her unterscheidet die Mindestsicherung danach, ob eine hilfebedürftige Person erwerbsfähig ist oder nicht. Dieses wird angenommen, wenn sie mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann, wobei es unerheblich ist, ob der Arbeitsmarkt entsprechende Stellen bereithält. Die Mindestsicherungssysteme im SGB II (**Grundsicherung für Arbeitsuchende**) und SGB XII (**Sozialhilfe**) sollen ein soziokulturelles Existenzminimum sichern und damit eine – wenn auch eingeschränkte – Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die Geldleistungen umfassen die Kosten für eine angemessene Unterkunft (inkl. Heizkosten) sowie den pauschalisierten Regelsatz für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat sowie die soziokulturelle Teilhabe. Speziell für Kinder und Jugendliche wurde das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) in die Grundsicherung für Arbeitsuchende aufgenommen, um ihre bessere schulische und soziale Förderung zu gewährleisten.

Eine Besonderheit stellt die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** (SGB XII) dar. Damit wollte der Gesetzgeber vor allem die Bezieherinnen von Kleinstrenten auf das Niveau der Mindestsicherung anheben. Die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung ist aber keine Ersatz- oder Mindestrente, sondern eine bedarfsabhängige Fürsorgeleistung. Allerdings sind die Vorschriften zum Unterhaltsrückgriff gegenüber den Angehörigen nicht so streng wie in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Die Höhe und Angemessenheit der Mindestsicherungsleistungen werden immer wieder kontrovers diskutiert. Im SGB II liegt der Fokus vor allem auf der Integration in den Arbeitsmarkt. Die Leistungsbeziehenden sollen aktiviert und auf eine Beschäftigung vorbereitet werden. Dabei besteht kein Qualifikationsschutz – das oberste Ziel ist die Arbeitsaufnahme und nicht der Erhalt bzw. die Weiterentwicklung der Qualifikation der Leistungsbeziehenden. Werden Arbeits- oder Integrationsangebote nicht angenommen, so kann die Arbeitsverwaltung Sanktionen aussprechen und die Arbeitslosenunterstützung (ALG II) kürzen.

### Die Versorgungssysteme

Versorgungssysteme unterstützen diejenigen, die eine Vorleistung für die Gemeinschaft erbracht haben oder bei denen eine besondere Lebenssituation vorliegt, die gesellschaftlich als schützens- bzw. unterstützenswert erachtet wird. Versorgungsleistungen werden aus Steuermitteln finanziert. Die wichtigsten Leistungen in diesem Bereich stellen der sogenannte Familienleistungsausgleich und die Förderung zur Teilhabe und Rehabilitation behinderter Menschen (SGB IX) dar. Mit dem Familienleistungsausgleich sollen die Mehraufwendungen, die durch die Erziehung von Kindern entstehen, abgemildert werden. Die wichtigste Leistung stellt hierbei das Kindergeld dar. Mit dem SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) steht zudem ein umfassendes Leistungsrecht zur Verfügung, das auf die Bedürfnisse behinderter Menschen ausgerichtet ist und deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sichern soll.

## Die sozialen Dienste

Die sozialen Dienste finden sich organisatorisch und rechtlich zu großen Teilen im SGB und damit in den Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgeleistungen wieder. Darüber hinaus können ihnen in einem weiteren Sinne auch die Bildungsleistungen zugeordnet werden. Soziale Dienste ergänzen die materiellen Geldleistungen und bilden mit ihnen zusammen eine Einheit in der Hilfeerbringung. Neben den gesetzlich abgesicherten und refinanzierten sozialen Diensten (vor allem im SGB V Gesetzliche Krankenversicherung und dem SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe) existieren eine Vielzahl unterschiedlicher Projekte und Angebote zur Unterstützung von einzelnen Zielgruppen, die sich aus Spenden, Schenkungen, Selbsthilfe und aus Erträgen aus der gewerblichen Tätigkeit von Vereinen refinanzieren.

## Funktionen der Sozialpolitik

Sozialpolitik fördert den Ausgleich sozialer/materieller Interessen, legitimiert dadurch die Verteilungsergebnisse innerhalb einer Gesellschaft und fördert im demokratischen Staat friedliche Formen der sozialen Auseinandersetzung. In der arbeitsteiligen Gesellschaft erfüllt die Sozialpolitik über Konstitution, Kompensation sowie Prävention drei wesentliche Funktionen. Sie verfestigt dabei die für unser Wirtschaftssystem zentrale Trennung der Bereiche bezahlte Erwerbsarbeit (zur Sicherung eines ausreichenden Haushaltseinkommens) und (Privat-)Leben (zur Sicherung der Erwerbsfähigkeit, inklusive nicht bezahlter häuslicher Pflege- und Betreuungsleistungen), zugleich trägt sie dafür Sorge, dass diese beiden Bereiche in einer Balance und damit sozial akzeptierbar bleiben.

## Engagement für Menschen ohne Krankenversicherung

Zahnärzte haben oft mittwochmittags frei. Nicht jedoch Jürgen Apitz. [...] Apitz kümmert sich [...] ehrenamtlich um Menschen, die woanders nicht oder nur selten behandelt werden. Über zwanzig Ärzte, Pfleger und Krankenschwestern tun es Apitz auch an anderen Wochentagen gleich. Zusammen betreiben sie in Mainz die „Ambulanz ohne Grenzen“ – eine Art Krankenhaus für all diejenigen, die durch das Netz des deutschen Gesundheitssystems fallen.

Es sind Menschen wie Elena N. Als die in Mainz lebende Rumänin krank wurde, merkte sie, dass ihr im Krankenhaus nicht so einfach geholfen werden konnte. Man wollte ihre kleine Plastikkarte sehen, die bestätigt, dass sie Mitglied in einer Krankenversicherung ist. Doch N. hatte eine solche Karte nicht: [...] Ihr Mann arbeitete zwar in Deutschland – sein Arbeitgeber hatte ihn aber nicht sozialversicherungspflichtig angestellt. N. stand vor der Frage, wie sie ihre Behandlung und die ihrer Kinder bezahlen soll.

Über den Hilfsverein Medinetz hat N. dann erfahren, dass es am Rand der Mainzer Altstadt [...] Hilfe gibt für Menschen wie sie. Einen Ort, an dem niemand nach der Plastikkarte fragt, die N. nicht hat. Ein Ort, an dem N. und ihren Kindern von Ärzten wie Jürgen Apitz kostenlos geholfen wird.

„Es ist unsere Pflicht, hier etwas zu tun und den Menschen ohne Krankenversicherung zu helfen“, sagt Gerhard Trabert. Der in Rheinhessen lebende Arzt und Hochschullehrer ist Vorsitzender des Vereins „Armut und Gesundheit“ und Mitbegründer des kleinen Krankenhauses, das der Verein seit rund anderthalb Jahren [...] betreibt. Läuft man durch den hellen, mit bunten Bildern behangenen Gang der kleinen Poliklinik, wähnt man sich fast in einem normalen Krankenhaus. Denn neben den Zahnärzten sind in den sechs mit professionellem Equipment ausgestatteten Behandlungszimmern beispielsweise auch Gynäkologen, Kinderärzte und Neurologen aktiv. Es gibt sogar einen Psychiater, der sich an drei Stunden in der Woche vor allem um traumatisierte Asylbewerber kümmert.

„Wir schicken niemanden weg“, erklärt Sozialarbeiterin Nele Kleinehanding den Grundkonsens, welcher der Arbeit der Ambulanz ohne Grenzen zugrunde liegt. Heißt: Wenn ein Patient keinen gültigen Aufenthaltstitel hat, gibt er einfach einen Fantasienamen am Empfang der Ambulanz an. Auf diese Weise trauen sich auch Flüchtlinge in die Einrichtung, die ansonsten – von ihren finanziellen Möglichkeiten einmal ganz abgesehen – wohl niemals einen Arzt in Deutschland aufsuchen würden.

„Dass es uns gibt, spricht sich herum“, sagt Apitz. Neben den Flüchtlingen und den EU-Bürgern wie Elena N. aus Rumänien sind es beispielsweise aus der Haft Entlassene, die noch keine Gesundheitskarte ausgestellt bekommen haben, die sich in der Ambulanz ohne Grenzen behandeln lassen. Oder alte Menschen, die ihre private Krankenversicherung nicht mehr bezahlen können und sich deshalb nicht mehr trauen, zum „regulären“ Arzt zu gehen.

Das kleine Krankenhaus ist für die vielen Menschen, die es mittlerweile nutzen – deutlich über Hundert im Monat – grundsätzlich gut gerüstet. So haben Ärzte, die in den Ruhestand gegangen sind, zur Einrichtung der Behandlungsräume ihr Praxismobiliar gespendet. Medikamente kommen vor allem von Privatpersonen, und die Zahntechnikerinnung Rheinland-Pfalz hat kostenlos Zahnprothesen zur Verfügung gestellt – um nur einige Beispiele zu nennen.

Dennoch mangelt es den Medizinern zur Behandlung ihrer Patienten an vielen Ecken und Enden – und wenn es nur die Mittelchen gegen Erkältung sind, deren Vorräte womöglich auch in diesem Winter wieder zur Neige gehen werden. [...]

Vor allem zu den Zahnmedizinern kommen allerdings auch Patienten, die zwar krankenversichert sind, sich jedoch die teils erheblichen Zuzahlungen nicht leisten können, die ihre Krankenkassen von ihnen verlangen. „Wer 1000 Euro Rente bekommt, kann nicht 500 Euro für Zahnersatz ausgeben“, erklärt Apitz nüchtern. Außerdem hätten manche Leute schlicht „Scham“. Das ist auch der Grund, warum er und seine Kollegen bei ihrer Arbeit generell keine weißen Kittel tragen. Das Angebot soll niederschwellig sein.

[...] [V]iele Unversicherte haben mittlerweile Vertrauen in „ihre Ärzte“ gefasst. Was für die Wohnungslosen nur bedingt gelten kann, ist in der „Ambulanz ohne Grenzen“ höchstes Ziel der gemeinsamen Anstrengungen: Die Leute (wieder) in das Versicherungssystem integrieren, damit sie ganz normal, wie die Menschen, denen sie täglich auf der Straße begegnen, zum Arzt gehen können. Sozialarbeiterin Kleinehanding klappert mit ihnen Ämter ab und hilft dabei, wieder regulären Versicherungsschutz zu bekommen. „Viele unserer Patienten wissen gar nicht, welche Ansprüche sie eigentlich haben“, so Kleinehanding – wenn sie welche haben. [...]

Fabian Scheuermann, „Die Lücke im System“, in: Frankfurter Rundschau vom 16. Dezember 2014

- Die konstitutive Funktion: Der Wechsel zwischen Arbeits- und Privatleben entzieht sich für den Großteil der Menschen der freien Selbstbestimmung. In der Regel müssen wir Erwerbsarbeit leisten, um unseren Lebensunterhalt zu sichern. Zwar ist direkt ausgeübter Zwang zur Arbeit in Deutschland verfassungsrechtlich verboten, es gibt jedoch auch kein Bürgergeld, das es jedem Einzelnen ermöglichen würde, unabhängig von der Erwerbsarbeit zu leben. So bestehen sozialpolitische Regelungen, die den Zugang in bzw. den Abgang aus abhängiger Erwerbsarbeit regeln und damit bestimmend (= konstitutiv) für die Durchsetzung von abhängiger Erwerbsarbeit werden. Ein Ausscheren aus dieser Logik ist – zumindest sozialpolitisch flankiert – nur für Personengruppen vorgesehen, die nicht arbeitsfähig sind wie etwa Schülerinnen und Schüler, alte Menschen, chronisch kranke oder behinderte Menschen. Für Menschen, die im Bezug der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II / ALG II) stehen, existieren strenge Zumutbarkeitsregelungen, die eine schnelle Eingliederung in den Arbeitsmarkt zum Ziel haben.
- Die kompensatorische Funktion setzt ein, wenn der Einzelne daran gehindert ist, den Erhalt seiner Existenzgrundlagen selbst zu sichern. Die Unterstützung kann in Form von Geld-, Sach- und Dienstleistungen erfolgen. Damit haben die sozialstaatlichen Leistungen auch eine Schutzfunktion, die wiederum an Verteilungs- bzw. Umverteilungsvorgänge gebunden ist. Denn die Mittel, die der Einzelne bzw. der Haushaltsverbund benötigt, wurden entweder zu einem früheren Zeitpunkt vom Leistungsbeziehenden selbst angespart (intertemporale Umverteilung) und/oder werden derzeit von anderen Beitrags- bzw. Steuerzahlenden aufgebracht (interpersonelle Umverteilung).
- Durch die Präventionsfunktion will Sozialpolitik das Entstehen sozialer Risiken ursachenbezogen verhindern. Durch das angestrebte Ziel, der Entstehung von Risiken vorzubeugen, reicht die Prävention über die Regulation der unmittelbaren Arbeitsbedingungen hinaus. So gewinnen etwa die gesunde Entwicklung eines Kindes, der Erhalt von Lebensqualität durch soziale Rahmenbedingungen wie etwa Arbeitsfähigkeit, Gesundheit, Bildung und Wohnen einen eigenen Stellenwert.
- Diese vorgenannten Funktionen spiegeln auch ein gesamtwirtschaftliches (staatliches) Interesse am Schutz, der Pflege und dem Erhalt des Produktionsfaktors Arbeit sowie der Schaffung vergleichbarer Rahmenbedingungen innerhalb der Wirtschaftsordnung wider. Sozialpolitische Maßnahmen begünstigen im Idealfall stabile soziale Verhältnisse, die Sozialtransfers erhalten Kaufkraftpotenziale, eine aktive Beschäftigungs- und Gesundheitspolitik unterstützt ebenso wie eine aktive Bildungspolitik die Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft. Damit haben Sozialpolitik und Sozialstaat teilweise auch eine (ökonomisch wünschenswerte) Produktivitätsfunktion.

## Zentrale Felder und Akteure

Es wird deutlich: Sozialpolitik ist vielschichtig. Die nachfolgende Übersicht (Seite 49 oben) versucht, die unterschiedlichen Felder zu systematisieren. Im Wesentlichen lassen sich zunächst die nationale und die internationale (supranationale) Sozialpolitik unterscheiden. Vor allem auf der nationalen Ebene verfügt die Politik über direkte Entscheidungsgewalt. Allerdings sind die Spielräume nationaler Politik zunehmend durch die Einbindung

in internationale Kontexte begrenzt. Überwölbt wird die Sozialpolitik durch weitere sozialpolitisch relevante Politikbereiche wie etwa die Zuwanderungspolitik, die Gleichstellungspolitik, aber auch die Bildungs-, Umweltschutz- oder die Wirtschaftspolitik. Entscheidungen in diesen Bereichen haben in der Regel direkten Einfluss auf die Lebensbedingungen von Menschen.

Die Felder der Sozialpolitik lassen sich in eine auf die Arbeitswelt und eine auf unterschiedliche Zielgruppen bezogene Ebene unterteilen, wobei mit der nationalen Sozialpolitik nicht gemeint ist, dass der Staat alle diese Maßnahmen selbst anbietet. Vielmehr setzt er die Regeln, und (einzel-)betriebliche Vereinbarungen ergänzen dieses sozialpolitische Repertoire. Einzelne Bereiche wie etwa der Arbeitnehmerschutz oder die Sozialversicherung lassen sich relativ eindeutig der Arbeitswelt zuordnen. Andere wie etwa die Jugend- oder Altenhilfepolitik sind besser durch eine gruppenorientierte Zuschreibung zu erfassen. Und nicht zuletzt gibt es Bereiche, die quer zu diesen beiden Kategorien liegen. Hierzu zählt etwa die Wohnungs(bau)politik oder die Bildungspolitik. Klar ist, dass diese Bereiche selten trennscharf sind. So haben die Maßnahmen der Familienpolitik, wenn es um die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf geht, unmittelbar arbeitsweltbezogene Konsequenzen; während umgekehrt Regelungen in der Sozialversicherung, beispielsweise die Familienversicherung in der Krankenversicherung oder die Hinterbliebenenversorgung in der Rentenversicherung, direkte Auswirkungen auf unterhaltsberechtigte, nicht erwerbstätige Angehörige eines Arbeitnehmers bzw. einer Arbeitnehmerin haben.

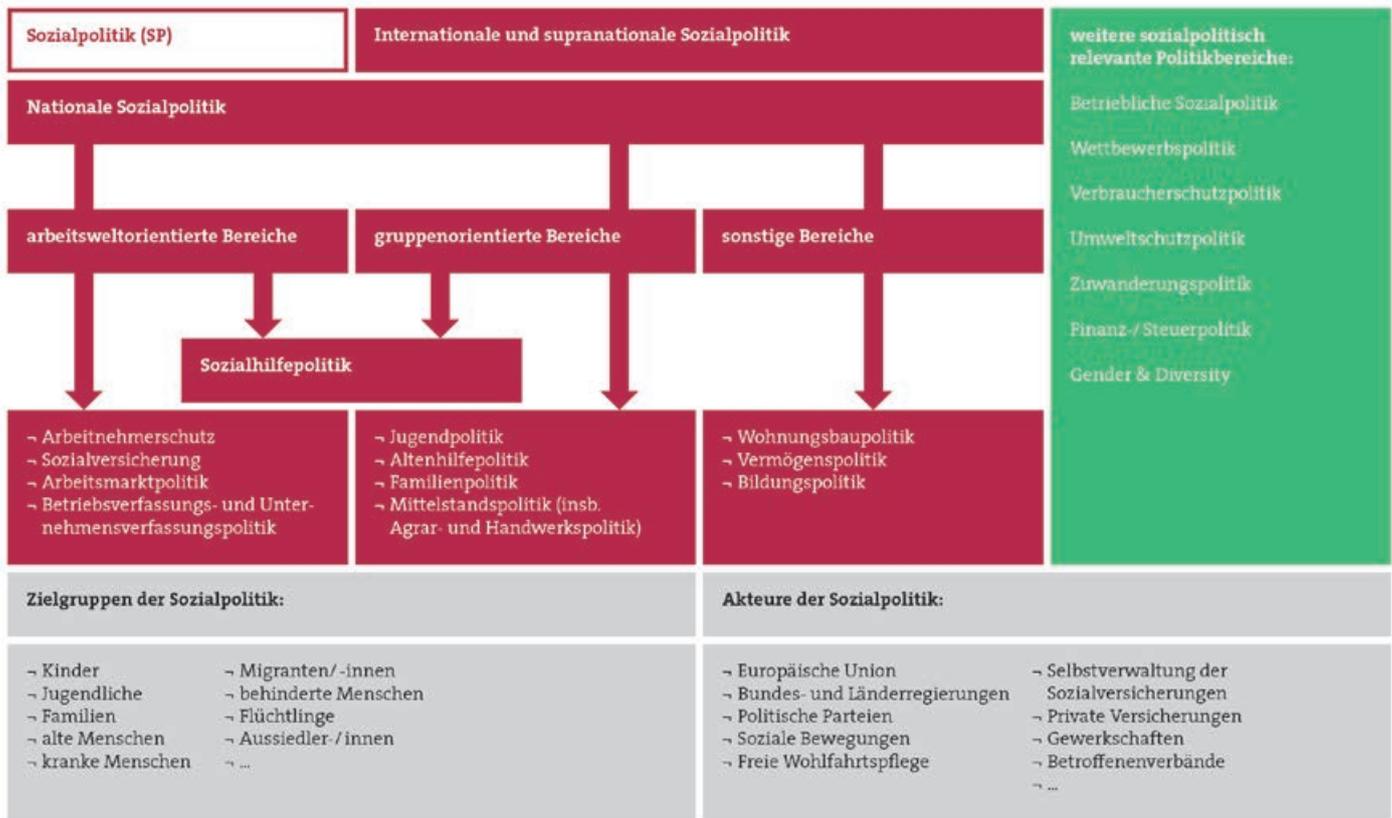
So vielfältig wie die Felder der Sozialpolitik sind deren Zielgruppen. Im Grunde erfasst Sozialpolitik die Gesamtheit der Wohnbevölkerung, und zwar unabhängig von der (aufenthalts-)rechtlichen Stellung des/der Einzelnen. Niemand kann sich sozialpolitischer Rahmensetzung entziehen. Sei es, indem man direkt von einer Maßnahme bzw. Intervention betroffen ist, oder sei es, weil das Fehlen oder die nicht ausreichende Ausgestaltung einer Regelung in die Lebensbezüge eingreift.

## Refinanzierung des Sozialen: Kapitaldeckung und Umlageverfahren

In Deutschland erfolgt die Finanzierung der sozialen Sicherung im Wesentlichen aus den laufenden Einnahmen der Leistungsträger. Das bedeutet, dass kaum Finanzrücklagen gebildet werden, die Einnahmen aus Steuern und Beiträgen finanzieren direkt die Ausgaben. Reichen die Einnahmen nicht aus, ergibt sich also eine Unterdeckung, muss diese durch Zuschüsse aus den öffentlichen Haushalten und mittelfristig durch eine Beitragsanpassung ausgeglichen werden. Hintergrund für dieses Umlageverfahren ist der Generationenvertrag. Die abhängig Beschäftigten bezahlen aus ihren Sozialversicherungsbeiträgen die Leistungen der sozialen Sicherung, sofern diese beitragsgebunden finanziert werden. Für die Bundeszuschüsse, vor allem in der Gesetzlichen Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung, sowie für die Fürsorge- und Versorgungsleistungen kommen hingegen alle steuerpflichtigen Bürgerinnen und Bürger auf.

Da die Menschen im erwerbsfähigen Alter aber nicht nur für die Sozialleistungen der nicht mehr erwerbstätigen Personen aufkommen müssen, sondern über Familienarbeit auch die Nachkommen versorgen, spricht man von ihnen als der *Sandwich-Generation*.

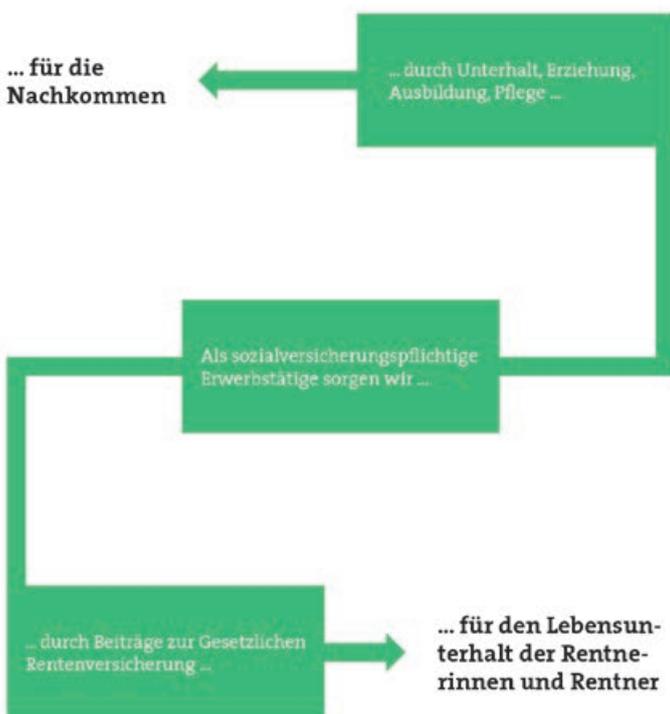
## Felder der Sozialpolitik, Zielgruppen und Akteure



Eigene Darstellung, erweitert und ergänzt nach: Heinz Lampert / Jörg Alchammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, 7. Aufl., Berlin u. a.: Springer VS 2004, S. 165

## Der Generationenvertrag

Der Begriff entstand mit dem so genannten Umlageverfahren in der Rentenversicherung, eingeführt 1957 durch die Rentenreform unter Bundeskanzler Adenauer. Das Prinzip:



© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 3454

Zu den zentralen Merkmalen des Umlageverfahrens gehört, dass die Beiträge der Versicherten nicht angespart und am Kapitalmarkt angelegt werden, um sie dann später im Rentenfall des Versicherten auszuzahlen. Im Grunde sind die Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung – abgesehen von der sogenannten Schwankungsreserve zur Sicherung der Liquidität – durchlaufende Posten, die direkt an die Rentenbeziehenden weitergeleitet werden. Die Rente selbst ergibt sich aus der eigenen Erwerbsbiografie, also der Dauer und der Höhe der eingezahlten Beiträge, ggf. ergänzt um weitere rentenrechtlich relevante Zeiten wie Kindererziehung. Um eine ausreichende Absicherung im Alter zu erreichen, ist deshalb eine möglichst kontinuierliche, gut entlohnte Beschäftigung nötig. Die Anpassung der späteren Renten erfolgt durch den Gesetzgeber und ist an die Entwicklung der Löhne und des Beitragssatzes gekoppelt. Damit ist das Umlageverfahren von einem funktionierenden Arbeitsmarkt und – aus Sicht der Versicherten – einer angemessenen Lohnentwicklung abhängig.

Das Umlageverfahren hat sich bis heute bewährt und eine stabile Refinanzierung der sozialen Sicherung gewährleistet. Im Zuge der Diskussionen über den demografischen Wandel und der sozialpolitischen Reformbemühungen (Agenda 2010) unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (1998–2005) wurde auch zunehmend das Umlageverfahren debattiert. Angesichts der seinerzeit angespannten Wirtschaftslage wollte die damalige rot-grüne Regierungskoalition die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erhöhen und zugleich die Prinzipien des Förderns und Forderns verankern (aktivierender Sozialstaat). Die zentralen Argumente lassen sich am Beispiel der großen Rentenreform von 2001 nachzeichnen.

## Das Umlageverfahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung



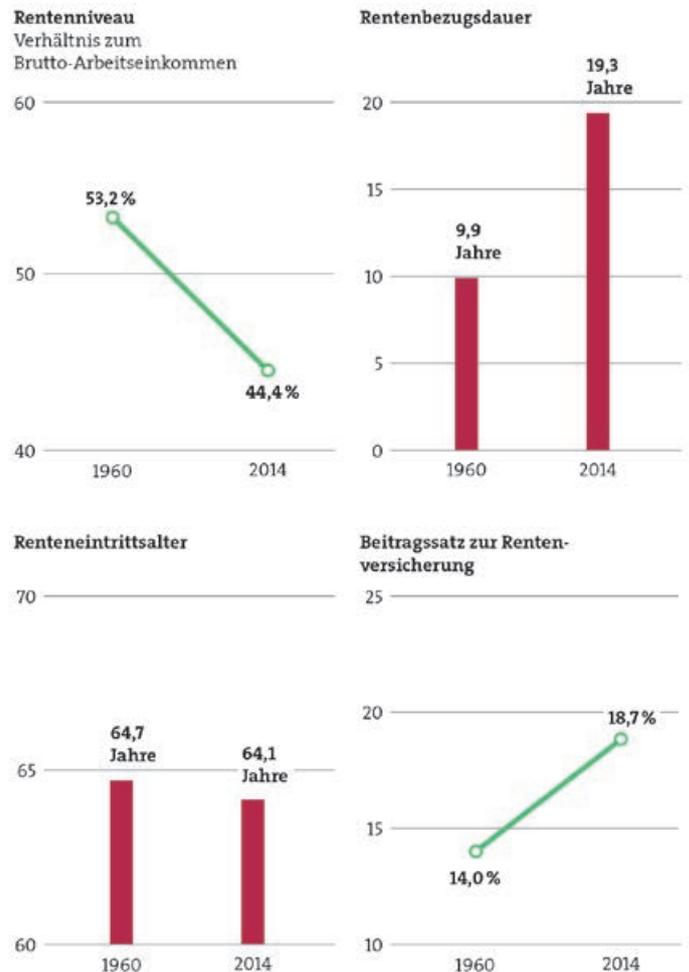
Eigene Darstellung



Altersarmut ist nicht nur ein individuelles Problem. Pfandflaschensamler in Leipzig 2015

Im Wesentlichen sah sich die Politik durch die demografische Entwicklung unter Druck gesetzt. Die Projektionen der Bevölkerungsforschung zeigen, dass aufgrund der Alterung der Gesellschaft immer weniger Personen im erwerbsfähigen Alter immer mehr Menschen im Rentenalter finanzieren müssen. Zugleich ist zu beobachten, dass aufgrund der Frühverrentungspolitik der vergangenen Jahre und des medizinischen Fortschritts die Lebenserwartung und damit die Dauer des Rentenbezugs ansteigen. Dies veranlasste die rot-grüne Koalition mit dem Altersvermögensgesetz (AVmG), die Rentenformel, nach der die Höhe der Renten bemessen wird, durch eine zusätzliche Rechengröße an die demografische Entwicklung anzupassen (den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor). Bezogen auf die Rentenhöhe ist damit nicht mehr – wie bislang – nur das Verhältnis des persönlichen Einkommens zum durchschnittlichen Einkommen aller Beitragszahlenden bestimmend, sondern auch das Verhältnis von Beitragszahlen-

## Die Probleme der Rentenversicherung



1960 und Rentenniveau 2014; Angaben für Westdeutschland

© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 10 076; Quelle: Deutsche Rentenversicherung

## Die Grundzüge des Kapitaldeckungsverfahrens



Eigene Darstellung

den zu Rentenbeziehenden. Dies läuft bei gleichbleibendem demografischem Trend faktisch auf eine Kürzung der Renten hinaus. In der weiteren Folge, und seit dem Jahr 2008 schrittweise wirksam werdend, wird das Renteneintrittsalter von 65 auf 67 Jahre erhöht. Diese Kürzungen wurden mit zusätzlich eingeführten Elementen zur Stärkung der privaten Vorsorge kombiniert. Insgesamt bedeutete dies einen grundlegenden Eingriff in die Finanzierungslogik des Alterssicherungssystem. Denn um die geringeren Rentenansprüche in der Gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen, sollen die Menschen eine private Zusatzversicherung abschließen, um Geld für ihr Alter anzusparen (Kapitaldeckungsverfahren). Diese „Riester“-Rente (benannt nach dem damaligen Arbeitsminister) wird vom Staat abhängig vom Einkommen und der Kinderzahl mit Steuergeldern gefördert.

Zu den zentralen Merkmalen des Kapitaldeckungsverfahrens gehört, dass private Finanzdienstleistungsunternehmen, die die Gewinninteressen ihrer Eigentümer und Beschäftigten verfolgen (müssen), als Träger der sozialen Sicherung eingesetzt werden. Diese Finanzinstitute erheben von ihren Versicherten Beiträge, die nach finanzmathematischen Verfahren errechnet werden und die spätere Leistungshöhe sowie Lebenserwartung des jeweiligen Versicherten, aber auch die Renditeerwartungen des Unternehmens selbst berücksichtigen. Das Unternehmen deckt aus den Einnahmen seine Kosten und legt die Restsumme an den Kapitalmärkten an. Durch Zins- und Spekulationsgewinne soll der Kapitalstock des Versicherten anwachsen, um nach Eintritt des Versicherungsfalles die Renten bzw. Versicherungsleistungen auszahlen zu können. Dieses Verfahren entkoppelt sich insofern vom Arbeitsmarkt, als die Leistungen der aktuellen Leistungsbeziehenden nicht aus lohnbezogenen Beiträgen finanziert werden. Allerdings können die monatlichen Versicherungsprämien – trotz staatlicher Förderung – nur bezahlt werden, wenn der Versicherte über ein gesichertes und ausreichend hohes Einkommen verfügt.

Thomas Pfaffmann / Baske Cartoons

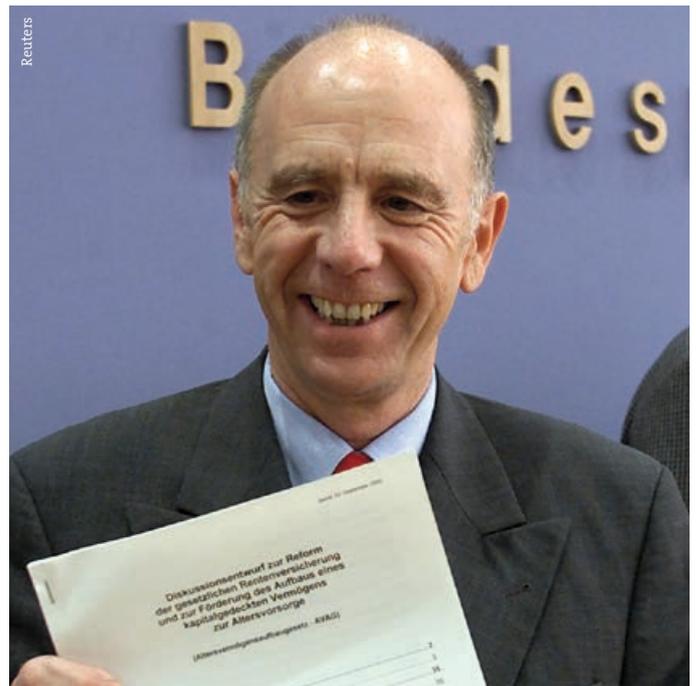


Betrachtet man die Logik der beiden Verfahren wird schnell deutlich, dass das in die Sozialversicherung eingeführte Kapitaldeckungsverfahren kaum geeignet ist, die soziale Sicherung „demografiefest“ zu machen. Denn die entscheidende Größe ist nicht die Form der Finanzierung, sondern der Wohlstand, den eine Gesellschaft in einer Periode erwirtschaftet. Für die Gesetzliche Rentenversicherung ist es ein Problem, wenn der Niedriglohnsektor wächst und die Zahl der Arbeitslosen steigt. Bei insgesamt steigendem Wohlstand ist es jedoch vor allem ein Problem für die Geringverdienenden, die auf diese Weise keine ausreichende Alterssicherung aufbauen können, weil es ihnen an finanziellen Mitteln für die private Vorsorge mangelt.

Um es an einem Beispiel zu verdeutlichen: *Warren Buffet*, ein amerikanischer Börsenspekulant, spendet jährlich aus seinem Vermögen an private Stiftungen und Organisationen. Im Jahr 2013 soll die Summe 2,1 Mrd. Euro betragen haben (<http://www.wiwo.de/finanzen/boerse/milliardenspende-fuer-bill-gates-warren-buffett-in-spendierlaune/10207766.html>). Rein rechnerisch benötigt die Bundesrepublik zur Refinanzierung der Renten in Deutschland also lediglich jährlich 120 Buffets mit entsprechend hohen Sozialversicherungsbeiträgen, um die



Für die Absicherung im Alter ist eine möglichst kontinuierliche, gut entlohnte Beschäftigung nötig. Im April 1986 wirbt der damalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Norbert Blüm in Bonn für Vertrauen in die Rentenversicherung nach dem traditionellen Umlageverfahren.



Doch demografische Entwicklungen und wirtschaftliche Interessen halten das Thema Finanzierbarkeit der Altersbezüge in der Diskussion. Im September 2000 wirbt Bundesarbeitsminister Walter Riester dafür, das Umlageverfahren durch privat finanzierte Vorsorge zu flankieren.

rund 20 Millionen Rentnerinnen und Rentner in Deutschland zu finanzieren. Finden sich diese Spender nicht, könnten auch die Löhne aller Beschäftigten erhöht werden. Denn entscheidend ist nicht, wie das Beispiel zeigt, die Zahl der Personen, die in die Rentenkasse einzahlen, sondern die (Lohn-)Summe, die sich auf diese Köpfe verteilt und die Sozialversicherungsbeiträge, die daraus resultieren. Alternativ könnte die Gewinnschöpfung auch direkt bei den Unternehmen ansetzen und dann über den Bundeszuschuss in das System eingespeist werden. Bezogen auf die Finanzierung greift das Demografie-Argument also zu kurz. Wesentlich bedeutsamer wird es bei den Fragen, welche Beschäftigungs- und Steuerpolitik und welche sozialen Dienste eine alternde Gesellschaft benötigt.

Deutlich wird, dass es bei der Frage der Finanzierung der sozialen Sicherung um die Verteilung des erwirtschafteten Wohlstandes geht – dabei werden das Umlage- und das Kapitaldeckungsverfahren von ganz unterschiedlichen Interessen getragen. Für die privaten Finanzdienstleister ist das Kapitaldeckungsverfahren ein Geschäftsfeld, auf dessen Angebote Menschen bei einer Schwächung der staatlichen Systeme zurückgreifen müssen. Damit wird die soziale Sicherung dem Gewinninteresse von privaten Unternehmen unterworfen und die Selbstverwaltung der Versicherten- bzw. Solidargemeinschaft außer Kraft gesetzt. Grundsätzlich ist es sicher nicht per se amoralisch oder illegitim, Elemente der sozialen Sicherung dem Markt zu übertragen. Es stellt sich nur die Frage: Werden die Renten damit sicherer?

Es ist unstrittig, dass das Umlageverfahren Risiken und Probleme in sich birgt. So ist es zwingend erforderlich, es auf die Sicherungsbedürfnisse der Menschen abzustimmen, die (dauerhaft) in nicht regulärer, niedrig entlohnter Beschäftigung stehen. Jedenfalls dann, wenn es Ziel der Sozialpolitik bleiben soll, (materielle) Unterversorgungen im Falle von Arbeitslosigkeit und Altersarmut im Falle der Altersrenten – und damit letztlich die regelhafte Inanspruchnahme der Mindestsicherung nach SGB II bzw. XII – zu verhindern.

Das Umlageverfahren sorgt aber dafür, dass die soziale Sicherung Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge bleibt und ihre Gewährleistung eine zentrale staatliche Aufgabe. Diese Verantwortung nahm der Bund in der Wirtschafts- und Finanzkrise auch wahr: Er weitete massiv die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik (Kurzarbeitergeld) aus, um das Beschäftigungsniveau zu sichern. Und als die Hypo Real Estate Bank im Jahr 2008 in eine massive Schieflage geriet und die Kaupthing Bank in Island in die Pleite ging, garantierte der Bund die privaten Spareinlagen durch eine staatliche Ausfallbürgschaft.

Damit ist aber auch klar, wer der Ausfallbürge sein wird, wenn die kapitalgedeckten Systeme ihre Renditeversprechen ganz oder teilweise nicht einlösen können und die soziale Lage der dann von ihnen abhängigen Leistungsempfängerinnen und -empfänger Handeln erfordern wird. Es wird der Staat sein und damit diejenigen, die Steuern zahlen, und letztlich das gesamte Gemeinwesen, wenn das Geld, das in Rettungsaktionen fließt – sei es direkt zur Rettung der Finanzdienstleister, sei es indirekt in Form der Grundsicherung im Alter –, an anderer Stelle nicht mehr ausgegeben werden kann.

Wenn am Ende der Staat in dem einen wie anderen System als Garant für die Lücken und Risiken auftreten muss, wird idealtypisch deutlich, was eine sozialpolitische Politikfeldanalyse leisten kann und muss – indem sie die Interessenlagen der beteiligten Akteure möglichst klar und objektiv herausarbeitet, können mündige Bürgerinnen und Bürger diese Systemfrage auch unter dem Blickwinkel der Generationengerechtigkeit diskutieren und sich in der Frage positionieren, um die es in dieser Debatte am Ende geht: Welchem Risiko wollen sich heutige und künftige Generationen aussetzen – dem der spekulativen (globalen) Finanzmärkte oder dem des (nationalen) Arbeitsmarktes mit seinen konjunkturellen Schwankungen?

## Rentenansprüche dreier Frauen

[...] Über sechseinhalb Millionen Frauen sind heute zwischen 45 und 55 Jahre alt, ein Alter, in dem viele Weichen gestellt sind: Die Entscheidungen über Ausbildung, Beruf, Ehe und Familie sind längst gefallen. Keine Frauengeneration vor ihnen war so gut ausgebildet, keine in so hohem Maße berufstätig: Vier Fünftel sind erwerbstätig. Und dennoch: Etwa ein Drittel von ihnen, das sind über zwei Millionen Frauen, werden voraussichtlich eine Rente von maximal 600 Euro bekommen.

[...] Susanne F. [...] [47-jährige Übersetzerin wird] in zwanzig Jahren [...] um die 615 Euro aus der gesetzlichen Rentenkasse bekommen [...]. [...] Sie wurde 1965 geboren, hat studiert, promoviert und ist seit über zwei Jahrzehnten berufstätig. In ihrer gut zehn Jahre währenden Ehe wurde der heute 14 Jahre alte Sohn geboren. Seit der Trennung vom Vater erzieht sie ihn alleine. Ihre Berufstätigkeit hat sie trotz Promotion und Kindererziehung nie unterbrochen. Vollzeit berufstätig ist sie allerdings erst seit knapp zehn Jahren.

Während ihrer Ehe arbeitete sie nur halbe Tage, ein Grund war das Ehegattensplitting. Weil ihr Ehemann sehr viel mehr verdiente als sie, war der Steuerrabatt bei der gemeinsamen steuerlichen Veranlagung so hoch, dass sich das Familieneinkommen unter dem Strich nicht erhöht hätte, wenn sie, genauso wie ihr Ehemann, Vollzeit berufstätig gewesen wäre. Eine ökonomisch scheinbar vernünftige Entscheidung, zumindest kurzfristig, auf lange Sicht aber eine Falle [...]. Denn wer wie Susanne F. viel in seine akademische Ausbildung investiert hat und danach nicht entsprechend verdient, macht hohe Verluste. Die lange Ausbildungszeit allein ist in der Rentenversicherung heute fast nichts mehr wert. Für Susanne F. entpuppte sich aber nicht nur das Ehegattensplitting als Falle, sondern auch der Versorgungsausgleich bei der Scheidung: Ihr Exmann verdiente während der Ehe als Vollzeit-Selbständiger zwar mehr als sie, zahlte aber nicht in die gesetzliche Rentenversicherung ein. Als „Ausgleich“ muss sie deshalb später dreißig Euro von ihrer nicht-existenzsichernden Rente an ihren Exmann abgeben. [...]

Ursula M. [...] wird auch [...] nach über 45 Berufsjahren als Rentnerin nur knapp über dem Existenzminimum leben. Als Vierzehnjährige machte sie eine Lehre als Zahnarzthelferin, arbeitete ein paar Jahre in diesem Beruf, mit Anfang zwanzig absolvierte sie ihr Fachabitur. Danach jobbte sie, häufig schwarz, bis sie sich mit 29 Jahren entschloss, eine Ausbildung zur Rechtsanwaltsfachangestellten zu machen. Als ihre Tochter 1990 zur Welt kam, reduzierte sie ihre Arbeitszeit um die Hälfte. Das tun die meisten Frauen in Deutschland, wenn sie Kinder bekommen, auch heute noch. Wenige Jahre später konnte die Rechtsanwaltsfachangestellte ihre Arbeitszeit wieder auf 35 Wochenstunden erhöhen. Das gelingt nur den wenigsten, für die meisten Frauen bedeutet einmal Teilzeit immer Teilzeit.

Ursula M. startete mit dem für Rechtsanwaltsfachangestellte üblichen Einstiegsgehalt, das sind heute rund 1300 bis 1400 Euro brutto. Inzwischen verdient die 53-Jährige in einer gut gehenden Anwaltskanzlei 2700 Euro brutto. In ihrem Beruf, in dem überwiegend Frauen arbeiten, ist das ein überdurchschnittliches Gehalt. Es liegt auch über dem durchschnittlichen Brutto-Arbeitslohn in Deutschland. Doch trotz dieses Gehalts und über 45 Berufsjahren stehen Ursula M. nach Auskunft der gesetzlichen Rentenversicherung im Alter nur 880 Euro zu. Verglichen mit ihren Altersgenossinnen ist das eine

überdurchschnittliche Rente, die sie im Alter dennoch nicht über die Armutsgrenze heben wird. Auf eigene Initiative hin hat sie zusätzliche eine Direktversicherung über ihren Arbeitgeber abgeschlossen. Die wird ihr 200 Euro extra einbringen. Aber ihre Rente wird für zwei reichen müssen. Zu Hause, wo sie mit ihrem Lebensgefährten und der gemeinsamen Tochter lebt, ist sie die Hauptverdienerin. Damit gehört sie zu den etwa zehn Prozent erwerbstätigen Frauen in Paarhaushalten, die mehr als sechzig Prozent zum Haushaltseinkommen beitragen. Ihre Familie profitiert nicht vom Ehegattensplitting, weil die beiden nicht verheiratet sind. Im Rentenalter wird ihr Lebensgefährte kaum etwas zum Haushalt beitragen können. Er ist selbständiger Handwerker und hat sich entschieden, nicht in die gesetzliche Rentenkasse einzuzahlen. Es gibt in Deutschland auch kein Gesetz, das ihn dazu verpflichtet.

Während Ursula M. ihre eigene Existenzsicherung immer im Blick hatte, verlässt sich Selma F. seit der Geburt des zweiten Kindes ganz auf ihren Ehemann. Ihre eigenen Rentenansprüche liegen deshalb weit unter dem Durchschnitt. Mit etwa 250 Euro aus der gesetzlichen Rentenkasse rechnet die 48-jährige Politikwissenschaftlerin. Ein wenig wird sie diese Summe durch eine Betriebsrente und eine private Zusatzversicherung aufstocken können, zum Leben wird es auf keinen Fall reichen. Dabei war sie schon mit sechzehn berufstätig, erst als Verkäuferin und nach ihrem Studium, das sie auf dem zweiten Bildungsweg abschloss, als Sozialarbeiterin. Ihre Stelle bei einem kirchlichen Träger gab sie nach der Geburt des zweiten Kindes auf [...]. [...]

Der Lebensverlauf von Selma F., gut ausgebildet und trotzdem Hausfrau, ist keine Ausnahme in Deutschland. Jedenfalls nicht in den alten Bundesländern. Jede fünfte Frau ihrer Generation lebt dort in einer Ehe mit traditioneller Arbeitsteilung. Ihre finanzielle Unabhängigkeit haben diese Frauen aufgegeben, ihr Lebensstandard steht und fällt mit dem des Ehemannes. Trennt sich das Paar oder wird der Ehemann arbeitslos, sinkt ihr Lebensstandard dramatisch. [...]

Die Berliner Politikwissenschaftlerinnen Barbara Riedmüller und Ulrike Schmalreck haben die „Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen im mittleren Lebensalter“ untersucht und herausgefunden: Über vierzig Prozent, fast die Hälfte dieser Frauengeneration in Westdeutschland, muss im Alter mit einer Rente von maximal 600 Euro rechnen; bei den ostdeutschen Frauen derselben Generation sind es gut zwanzig Prozent. [...] Mit ihren geringen Renten können sie nach geltendem Recht einen Antrag auf „Leistungen zur Grundsicherung“ stellen. [...] Wer Grundsicherung beantragen will, ist verpflichtet, seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenzulegen. [...] Das Amt prüft erst, ob ein Anspruch wegen Bedürftigkeit besteht. Millionen Frauen, die berufstätig waren, die für Kinder gesorgt haben und von denen viele bald auch noch ihre alten Eltern pflegen werden: degradiert zum Sozialfall.

Kristina Vaillant, „Die Rentenfälle“, in: Christina Bylow / Kristina Vaillant: Die verratene Generation. Was wir den Frauen in der Lebensmitte zumuten, Pattloch Verlag, München 2014, S. 59–64. [www.droemer-knaur.de/buch/7922907/die-verratene-generation](http://www.droemer-knaur.de/buch/7922907/die-verratene-generation)

# Sozialpolitische Akteure und Prozesse im Mehrebenensystem

In Deutschland verteilen sich die Zuständigkeiten für Sozialpolitik auf Bund, Länder und Kommunen. Darüber hinaus ist Deutschland als Mitglied der EU und internationaler Organisationen in einen überstaatlichen Rechtsrahmen eingebunden. Eine horizontale Differenzierung ergibt sich durch das Miteinander von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

Sozialpolitik wird nicht einfach „von denen da oben“ beliebig durchgesetzt, verhindert oder gestaltet. Sozialpolitik ist aber auch nicht einfach und gleichgerichtet „im Interesse aller“. Gleichwohl gibt es solcherlei Vorstellungen von Sozialpolitik. Es gilt systematisch und anhand von Beispielen etwas genauer hinzusehen, wie sozialpolitische Probleme und Lösungen mit Handlungsebenen (kommunal bis international) zusammenhängen, mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und schließlich mit Politikprozessen und darin starken bzw. schwachen Interessen.

## Sozialpolitik vertikal: von lokaler bis internationaler Sozialpolitik

Staatliche Sozialpolitik meint in Deutschland zunächst die Sozialpolitik des Bundes (Zentralstaates) und die der Bundesländer (Föderalismus). Daneben sind die kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen, die Landkreise und die überörtlichen kommunalen Zusammenschlüsse wie Landschaftsverbände bzw. Landeswohlfahrtsverbände ebenso eine Ebene der „Öffentlichen Hand“ und werden daher zu Recht auch als „kommunaler Sozialstaat“ bezeichnet. Eine staatliche Ebene ganz eigener Art stellt die Europäische Union dar. Sie ist weit mehr als ein Verbund souveräner Staaten und doch weniger als ein Bundesstaat. Schließlich findet Sozialpolitik auch auf internationaler Politikebene statt, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Organisationen, etwa in der internationalen Flüchtlings- (UNHCR) oder Kinderhilfe (UNICEF).

## Die sozialpolitischen Ebenen (unter- und oberhalb) des Staates

Ebenen	Aufgabengebiete (Beispiele)	Besonderheiten (Auswahl)
<b>kommunale Ebene (Gemeinde, Stadt, Landkreis, Kommunalverband)</b>	öffentliche Träger der Jugend- und Sozialhilfe Gewährleistung im Umfang unbestimmter („freiwilliger“) Leistungen der Daseinsvorsorge, etwa Kultur- und Beratungseinrichtungen	Zweigliedrigkeit der Jugendämter (Amt und Ausschuss) in Letzterem sind Jugendverbände stimmberechtigt vertreten, keine Gesetzgebungskompetenz (allein ausführende Funktion) in der sozialen Sicherung
<b>regionale Ebene (Bundesland)</b>	Bildungspolitik (Schulen, Hochschulen) auf der Bundesebene im Bundesrat gemeinsam mit Bundestag; Rechtsetzung für die Fürsorge (Jugendhilfe, Mindestsicherung)	Leistung (Verwaltung, zum Teil auch Erbringung und Finanzierung) über örtliche Sozialverwaltungen Aufgabe, die Interessen der kommunale Ebene des Bundeslandes im Bundesrat mit zu vertreten
<b>nationale Ebene (Zentralstaat)</b>	zusammen mit den Bundesländern: Rechtsetzung für die Fürsorge (Jugendhilfe, Mindestsicherung) Rechtsetzung zu den Zweigen und Rechtsaufsicht über die Träger der zur Sozialversicherung	Leistung (Verwaltung, zum Teil auch Erbringung und Finanzierung) über örtliche Sozialverwaltungen und Sozialversicherungen als Körperschaften öffentlichen Rechts Nichtdiskriminierungsgebot im Sozialrecht gegenüber Bürgerinnen und Bürger anderer EU-Staaten
<b>europäische Ebene (insb. Europäische Union)</b>	Europäische Menschenrechtserklärung und Sozialcharta (Europarat) zum Teil verbindliches Recht (u. a. zum Arbeits-, Gesundheits- und Sozialschutz), zum Teil sozialpolitische Zielvereinbarungen (EU)	eigene Sozialleistungen nur über die Mitfinanzierung nationaler Programme (insb. über den Europäischen Sozialfonds) und nur, so diese keine Pflicht-/Regelleistungen des Mitgliedstaates sind (EU) individuelles Klagerecht zum EU-Sozialrecht und zur Menschenrechtserklärung des Europarates
<b>internationale Ebene</b>	Arbeits-, Gesundheitsschutz- und Sozialstandards im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation UN-Menschenrechtskatalog (besondere Konventionen insb. für Kinder und Menschen mit Behinderungen)	keine juristische Person, gegen die individuelle Sozialrechte geltend gemacht werden könnten konkrete Sozialpolitik ausschließlich im Rahmen zwischenstaatlicher Verträge und Fonds

Eigene Darstellung

## Sozialpolitik in der EU

Die soziale Dimension des Binnenmarkts



Bundeszentrale für politische Bildung, 2009, www.bpb.de (aktualisiert)

Auf supranationaler Ebene ist Deutschland – wie die meisten Länder der Welt – internationalen Organisationen und Konventionen beigetreten, die auch sozialpolitische Ziele verfolgen. Hieraus leiten sich freilich in der Regel keine individuell einklagbaren sozialpolitischen Rechtsansprüche ab, sehr wohl aber politische Pflichten der unterzeichnenden Staaten, diese Inhalte in nationales Recht umzusetzen. Internationale Vereinbarungen stellen also mindestens politische Argumentationshilfen bereit, siehe etwa den mithilfe der UN-Behindertenrechtskonvention unter dem Stichwort „Inklusion“ in Deutschland betriebenen Umbau des Schulsystems. In einer immer stärker real- und finanzwirtschaftlich verwobenen Welt kann in der Vereinbarung verbindlicher internationaler Sozialstandards ein wesentliches Mittel gesehen werden, Sozialdumping zu begrenzen und sozialpolitische Ziele auch in Handelsbeziehungen zur Geltung zu bringen. Schwierig bleibt dabei bislang nicht nur die Konsens- und Kompromissuche, sondern auch, solche (Minimal-)Standards durchzusetzen.

Von besonderer Bedeutung für ihre Mitgliedstaaten, also auch für Deutschland, ist die Sozialpolitik der Europäischen Union (EU). Inhaltlich sahen die europäischen Verträge schon seit 1951 sozialpolitische Regelungen vor. Diese sind vor allem für die Unternehmen wichtig, die in unterschiedlichen Mitgliedstaaten produzieren. Im Einzelnen beziehen sie sich auf

- die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter,
- Mindeststandards für den Arbeits- und Gesundheitsschutz und
- die Sicherstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Aus den Regelungen zur Freizügigkeit am Arbeitsmarkt und dem sich daraus ableitenden Prinzip der Nichtdiskriminierung von EU-Ausländerinnen und -Ausländern ergibt sich der Druck, diese Grundsätze auch im nationalen Sozialrecht abzubilden. Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, die Verrechnung von Sozialleistungsansprüchen bei innereuropäischer Migration zu regeln.

Innerhalb der föderalen Ordnung der Bundesrepublik, mit ihrem verfassungsrechtlich gesicherten kommunalen Selbstverwaltungsrecht, beschränken sich die sozialpolitischen

Kompetenzen von Bund und Ländern im Wesentlichen auf die Gesetzgebung. Beide sorgen über das Sozialrecht für einen einheitlichen Rechtsrahmen, unterhalten aber in der Regel keine eigene Sozialverwaltung, die Leistungen gewährt bzw. erbringt. Vielmehr sind die „parastaatlichen“ Sozialversicherungsträger wie die Deutsche Rentenversicherung oder die Bundesagentur für Arbeit die bedeutendsten Träger öffentlicher Sozialleistungen und verwalten das Sozialversicherungssystem. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts unterliegen sie zwar der staatlichen Aufsicht, haben jedoch weitgehende Befugnisse der Selbstverwaltung. Letztere wird von Vertreterinnen und Vertretern der Versicherten getragen, teils paritätisch mit Vertretern auch der Arbeitgeber (Selbstverwaltungsparlamente im Rahmen der Sozialwahl). Bei der Bundesagentur für Arbeit stellen die öffentlichen Hände ein Drittel der Mandatsträger, weil diese in besonderer Weise an der Finanzierung beteiligt sind.

In die Hoheit der Länder fallen der gesamte sozialpolitisch bedeutsame Bereich der formellen Bildung – von Schulen über Hochschulen (s. auch S. 57) bis zu Volkshochschulen – sowie die Kulturpolitik insgesamt. Sie können auch eigene Sozialleistungssysteme schaffen, etwa Landesregelungen zum Elterngeld oder Wohnungsbauprogramme. Im Fürsorgebereich können die Länder das Jugendhilfe- und Sozialhilferecht konkret ausgestalten. So gibt es zum Beispiel unterschiedliche Verwaltungsregelungen in Stadtstaaten und Flächenländern, und auch die Elternbeiträge für Kindergärten oder -krippen werden unterschiedlich geregelt.

Die konkrete Umsetzung der Jugendhilfe- (SGB VIII) und Sozialhilfegesetzgebung (SGB XII) erfolgt aber durch die Kommunen (örtlicher Träger: das Jugend- bzw. Sozialamt) sowie die Kommunalverbände als überörtlichem Träger (Landschaftsverband/Landeswohlfahrtsverband). Die Kommunen nehmen dabei die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge im Rahmen ihrer Selbstverwaltung wahr. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen

- kommunalen Pflichtaufgaben, zu denen sie durch Bundes- oder Landesrecht eindeutig beauftragt sind (zum Beispiel Sozialhilfe oder Wohngeld zu zahlen),
- solchen, die in Art und Umfang nicht näher bestimmt sind (etwa die Jugendarbeit freier Träger zu fördern),

- bzw. die keine Pflichtleistung darstellen (sogenannte freiwillige Leistungen), zum Beispiel eine konkrete Frauenberatungsstelle zu finanzieren. Im Gegensatz zum Bund oder zu den Ländern treten die Kommunen dabei zum Teil auch als Leistungserbringer sozialer Dienste etwa in Form eines städtischen Jugendzentrums auf.

Qualitätsniveau und Wirkungsgrad der sozialen Dienste lassen sich nur schwer verallgemeinernd beurteilen. Dies liegt an der rechtlichen Sonderstellung einschließlich der Gestaltungsfreiheit der Kommunen (Selbstverwaltungsrecht). Zudem sind soziale Dienste davon abhängig, ob und wie der Betroffene mitwirkt, denn Beratungstätigkeit setzt immer die Bereitschaft voraus, dass sich der Beratene darauf einlässt (Ko-Produktion, Mitwirkungsabhängigkeit, Ergebnisoffenheit). Und schließlich bestehen in Deutschland zwar zahlreiche fachlich von Konsens getragene Standards für die Durchführung sozialer Dienstleistungen, doch diese sind zum Teil nicht nachprüfbar verbindlich und erfordern einen professionell gebotenen Spielraum. So verfügen zumindest alle kreisfreien Städte und Landkreise über ein Jugendamt, das auch jeweils mit den Landschaftsverbänden/Landeswohlfahrtsverbänden die Leistungen nach SGB VIII zu erbringen bzw. zu gewährleisten hat. Wie, durch wen konkret, in welchem Umfang und in welcher Qualität das im Einzelnen geschieht, kann jedoch regional unterschiedlich und von der lokalen Jugend(amts)politik, dem Knowhow der Fachkraft und nicht zuletzt von den finanziellen Ressourcen vor Ort abhängig sein.

Über ggf. fahrlässigen oder missbräuchlichen Umgang mit Ermessensspielräumen zu wachen, ist nicht zuletzt Aufgabe der Sozial- und Verwaltungsgerichte. Es gibt sie auf allen vertikalen Ebenen des Sozialstaates, und im Zweifel kann der Europäische Gerichtshof der EU in Luxemburg oder der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte des Europarates in Straßburg angerufen werden. Auch juristisch besteht also ein sozialpolitisches Mehrebenensystem, angefangen vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht bis hinauf zu einem (stets umstrittenen und politisch auszugestaltenden) System euro-

päischer und international anerkannter sozialer Staatsbürger- und Menschenrechte.

Dabei findet sich auch in der Sozialpolitik einschlägiges sogenanntes Richterrecht, das nicht durch Parlamente beschlossen, sondern von Gerichten auf Basis juristischer Grundsätze entwickelt wird. So liefert der Text des Grundgesetzes keine Bestimmung, die eine Fürsorgeleistung im Falle von Verarmung vorschreibt. Aus den Artikeln 1 und 20 GG wurde aber höchstrichterlich ein Grundrecht auf Fürsorge (Sozialhilfe) im Falle der Bedürftigkeit abgeleitet, mit Rechtsfolgen für die einfache Gesetzgebung auf diesem Gebiet.

## Sozialpolitik: Ebenen übergreifend ... und dabei stets konkret vor Ort

Sozialpolitik in Deutschland ist dadurch geprägt, dass in ihr das Handeln verschiedener Ebenen und Akteure de facto verbunden wirkt, dieses Handeln aber nicht immer auch systematisch aufeinander bezogen wird. Die kommunale, landesseitige, bundesweite, europäische und internationale Sozialpolitik sind nicht in jedem Fall aufeinander abgestimmt.

Es werden immer wieder Lücken sichtbar (derzeit bei pflegebedürftigen, demenzkranken Menschen). Es kommt zu Fällen, die zwischen Leistungssystemen pendeln bzw. aus einem herausgedrängt und in ein anderes eingeführt werden, dann schließlich aber wieder beim ersten landen (sogenannte Drehtüreffekte, etwa bei psychisch kranken Wohnungslosen). Auch gibt es Konflikte zwischen Kostenträgern (etwa zwischen ambulanter und stationärer Versorgung pflegebedürftiger und gleichzeitig kranker oder behinderter Menschen; oder zwischen dem örtlichem und dem überörtlichem Träger einer Sozialleistung). Bisweilen sitzen Hilfebedürftige (etwa junge Erwachsene) auch zwischen allen Stühlen: zwischen der kommunal geprägten Jugendhilfe für



ullstein bild – Ulrich Baumgarten

An der Sozialpolitik sind unterschiedliche staatliche Ebenen beteiligt: Das Asylrecht bestimmen Bund und Länder gemeinsam. Aber die Unterbringung und die soziale Betreuung von Asylsuchenden fallen in die Verantwortung der Kommunen. Ankunft in der Bonner Ermekeilkaserne im August 2015

## Leben im Münchner Ackermannbogen

Es sind nur ein paar Schritte. Von seinem Platz im Café blickt Professor Klaus Richter zu den Neubauten, dort drüben hinter den Baumkronen liegt seine Wohnung. Die Reihenhäuser waren schon verkauft, aber dieses Appartement noch zu haben, individuelle Einrichtung auf 150 Quadratmetern, der Architekt gestaltete es nach den Wünschen Richters und seiner Frau. Die Gebäude hier im Ackermannbogen sehen einheitlich modern aus, doch das ist nur die Fassade: Es sind gerade die Unterschiede, die diese Siedlung im Münchner Norden ausmachen. [...] Im Ackermannbogen will die Stadt die Einkommensschichten mischen, die in Deutschland zunehmend auseinanderstreben [...]. Und so fahren im Ackermannbogen morgens blank geputzte Audis und BMWs aus den Garagen, aber auch klapprige alte Volkswagen. [...]

[...] Richter, Professor für Holzwissenschaft [...] [und] seine Frau Marlene Austerermühle [...] besitzen ein Haus bei Zürich und haben die Rente aus seiner Schweizer Tätigkeit in das Münchner Appartement gesteckt. Bevor sie kürzlich nach Rhodos in Urlaub flogen, haben sie vorher nicht überlegt, ob sie sich das leisten können. Ein Universitätsprofessor verdient in Bayern je nach Besoldungsgruppe zwischen 5000 und mehr als 6000 Euro brutto im Monat, gegebenenfalls plus Zulagen. Das ist ordentlich, deutsche Arbeitnehmer verdienen im Schnitt 3500 Euro. [...] Während einfache Tätigkeiten durch Software und Maschinen ersetzt werden, sind spezialisierte Berufe gefragt.

[...] Richter und seine Frau [...] haben stets viel dafür getan, dass sie sich keine größeren Existenzsorgen machen müssen. Richter war der erste in seiner Familie, der studierte. [...] Nur mit [...] Mobilität ging es beruflich aufwärts, schließlich landete er bei einer Hochschule in Zürich – und erhielt vor drei Jahren, mit 54 Jahren, den Ruf nach München. [...]

Ute Haas, 42, sitzt barfuß an ihrem Wohnzimmerisch, vor ihr Gurken und Kohlrabi fürs Abendessen der Kinder. Nur fehlen die Kinder, sechs und neun. Sie spielen draußen, irgendwo, Ute Haas macht sich keine Sorgen, das ist ja das Schöne im Ackermannbogen. Aber [...] sie müssen hier vielleicht weg, [...] die Wohnung der Familie Haas wird teurer. [Sie wohnen in einer Wohnung des so genannten Münchner Modells [...], mit dem die Stadt Familien moderate Mieten sichern will. Dazu vergibt sie

Grundstücke günstig an Investoren, die sie im Gegenzug verpflichtet, während der ersten fünf Jahre günstig zu vermieten – und danach „mieterfreundlich“. Was damit gemeint ist, darum streiten Bewohner des Ackermannbogens schon länger auch vor Gericht mit der Firma [...].

[...] Ute Haas zeigt aus dem Wohnzimmerfenster, da drüben ist die Hoffnung, bei dem gelben Kran. Dort sollen [im Ackermannbogen] neue Genossenschaftswohnungen entstehen. Ob sie eine bekommen, weiß niemand. Früher, bevor sie die Kinder hatten, wohnten sie im Glockenbachviertel mitten in der Stadt, dann an der Isar. Heute könnten sie sich das nicht mehr leisten. Wie bei vielen in Deutschland machen sich ab 40 große finanzielle Unterschiede bemerkbar: Wer erbt? Wer hatte in den vergangenen Jahren Geld zum Sparen übrig? Familie Haas hatte das kaum.

Der Mann hat gerade die Wohnung verlassen, als freiberuflicher Kameramann kommen seine Jobs oft spontan, wie viele Tage er arbeitet, schwankt stark. „Es gibt halt Praktikanten, die machen den Job umsonst“, sagt sie. Die Diplompädagogin hat mehr als zehn Jahre in einem Kulturverein für Kinder und Jugendliche gearbeitet, zuletzt 30 Stunden [...]. Freiberufliche Jobs sind unsicher, soziale schlecht bezahlt. „Wir lieben unsere Arbeit“, sagt Ute Haas trotzig. Sie will nichts anderes machen. Nur kann es ganz schön wackeln, wenn einer den Job verliert. So wie sie Anfang des Jahres. „Mit dem Arbeitslosengeld reicht es nicht“, sagt sie.

Haas bekam nur Vollzeitjobs angeboten, aber die kann sie nicht machen, weil die Jobs ihres Mannes nicht planbar sind und der Hort keine 40 Stunden abdeckt. „Für jemanden wie sie gibt es nichts“, sagte die Frau in der Arbeitsagentur. Familien könnte es leichter gemacht werden, findet Ute Haas. Bei den Arbeitszeiten, aber auch beim Geld: Während kinderlose Paare vom Ehegattensplitting profitieren, wiegen die Leistungen für Familien meist kaum die zusätzlichen Kosten auf. Ein paar Tage nach dem Gespräch findet sie einen Job, 20 Stunden die Woche in der Flüchtlingsarbeit. Es ist noch einmal gut gegangen.

Alexander Hagelüken / Pia Ratzesberger, „Ungleiche Nachbarn“, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. Juli 2015

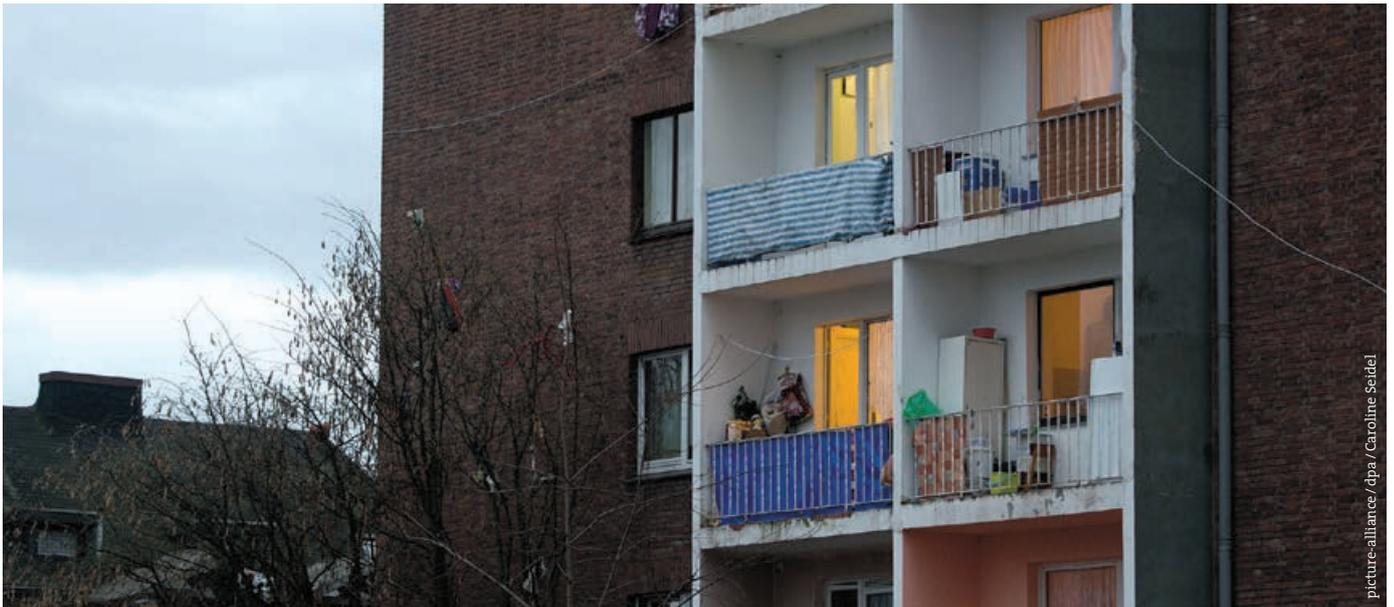
junge Volljährige und der Sozialhilfe für (junge) Wohnungslose sowie der maßgeblich durch die Bundesagentur für Arbeit bestimmten Arbeitsverwaltung für (junge) Erwerbslose.

Auch innerhalb eines Leistungsbereiches sind meist gleich mehrere Ebenen des Sozialstaates im Spiel. Ein Beispiel hierfür ist die Bildung: Seit 2015 finanziert der Bund allein (zuvor zusammen mit den Ländern) das Sozialleistungssystem der Ausbildungs- und Studienförderung (BAföG). Inhaltlich aber bleibt Bildung weiter Ländersache, während die Schulinfrastruktur vor Ort in die Verantwortung der Kommunen fällt. Ein anderes Beispiel: Das Asylrecht bestimmen Bund und Länder gemeinsam. Über die Unterkunft in Heimen oder Privatwohnungen und die soziale Betreuung von Asyl suchenden Menschen befinden aber die Kommunen.

Dabei gibt es für die Verankerung sozialpolitischer Zuständigkeiten auf bestimmten politischen Ebenen (von der Gemeinde bis zu den Vereinten Nationen) jeweils gewichtige Pro- und Contra-Argumente. Sprechen für eine Zuständigkeit vor Ort die Bürgernähe und mitunter lokal unterschiedliche

Bedingungen, kann eine Regelung auf höherer Ebene etwa mit dem Verfassungsziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Artikel 72 Abs. 2 GG) begründet werden oder mit der Absicht, ein Sozialdumping sich gegenseitig „herunterkonkurrierender“ dezentraler Sozialordnungen zu vermeiden.

Allerdings fungieren die Kommunen seit jeher als „Ausfallbürge“. Denn soziale Probleme treten immer konkret vor Ort in Erscheinung, auch wenn sie weder örtlich verursacht, noch dort hinreichend zu lösen sind. Die örtliche Bevölkerung, Verwaltung und Politik können sich ihnen auch weniger leicht entziehen, sie nur ggf. räumlich zu verdrängen versuchen (etwa Drogenszenen und Straßenprostitution aus Innenstadtbereichen), als es der Landes-, Bundes- oder Europapolitik möglich ist. Diese kann sich wie bei der Armut, bei der Kinderbetreuung und der Pflege lange taub stellen und stumm verhalten oder soziale Probleme bestreiten – bis es gelingt, hinreichend viel Druck auf die Politik dieser Ebene auszuüben.



picture-alliance / dpa / Caroline Seidel

Soziale Probleme stellen sich immer konkret vor Ort, selbst wenn sie auf Entscheidungen anderer Ebenen beruhen. Seit 2014 garantiert EU-Recht Arbeitssuchenden aus den neuen EU-Mitgliedsländern Bulgarien und Rumänien volle Freizügigkeit in Deutschland. Ihr Zuzug setzt Wohnsiedlungen in Dortmund und Duisburg unter Druck.

Ein Beispiel sind die möglichen Folgen des europäischen Freizügigkeitsrecht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, das greift, wenn ein neues Mitgliedsland der EU beigetreten ist: In den Jahren 2013 und 2014 (ab da galt – nach dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens 2007 – die volle Freizügigkeit in Deutschland auch für bulgarische und rumänische EU-Bürgerinnen und EU-Bürger) gelangten auf einmal insbesondere die Städte Dortmund und Duisburg in die Schlagzeilen.

Dort hatten zahlreiche Zuwandernde aus Rumänien in einem Duisburger Wohnblock eine Bleibe gefunden, und es waren mehrere Hundert Menschen ohne Sozialleistungsansprüche in Deutschland aus einem bulgarischen Elendsviertel in die Dortmunder Nordstadt gezogen. Beide Städte sahen sich mit einem Problem konfrontiert, das in der Sozialpolitik der EU bislang un(ein)gelöst ist, der Nichtexistenz eines europaweit geltenden (wenn auch je national auszugestaltenden) Mindestsicherungsrechts. Bis dieses Problem auf den Ebenen, die ihm substantiell begegnen können – die nationale und die EU-Ebene – gelöst ist, wird es vermutlich dauern. Solange werden die Stadtverwaltungen und nicht staatlichen karitativen Initiativen in Duisburg und Dortmund auf sich selbst gestellt bleiben und Lösungen finden müssen, auch aus Sorge um den sozialen Frieden in der Stadt, da stets am unteren Ende sozialer Hierarchie um Lebenschancen konkurriert wird. Allzu leicht lassen sich hier von interessierter (fremdenfeindlicher) Seite Betroffene eines sozialen Problems zu Verursachern umetikettieren.

Als selbstständig Gewerbetreibende oder völlig mittellos einwandernde Menschen betreffen die sozialpolitischen EU-Regelungen zum Schutz abhängig Beschäftigter – etwa das Recht, erworbene Ansprüche im Sozialrecht in andere Länder der EU mitzunehmen – die für Duisburg und Dortmund genannten Personengruppen vielfach nicht. Das sozialpolitisch unterfütterte Freizügigkeitsrecht in der EU ist an den Arbeitnehmerstatus gebunden. EU-Bürgern, die „lediglich“ vor unerträglichen Lebensbedingungen geflohen sind, kann – jüngst durch Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bestätigt – Sozialhilfe im Zuwanderungsland verweigert werden. Hier zeigen sich Lücken im europäischen Sozialmodell.

## Wer bestellt, bezahlt? Das Konnexitätsprinzip

Lücken beklagen Kommunen aber nicht nur bezogen auf das nationale und europäische Sozialrecht. Als Schutz gegen eine nicht refinanzierte Indienstnahme durch die Länder und den Bundesgesetzgeber rufen sie immer wieder nach Durchsetzung des „Konnexitätsprinzips“.

In Nordrhein-Westfalen, wo – wie inzwischen in allen Flächenländern – dieses Prinzip zwischen dem Land und seinen Gemeinden gilt, hat 2010 der dortige Landesverfassungsgerichtshof das Land zur Erstattung erheblicher Kosten verurteilt. Diese waren den Kommunen mit dem Kinderförderungsge-

### Das Konnexitätsprinzip

„Wer bestellt, der bezahlt.“ Da der Bund für den größten Teil der Gesetzgebung verantwortlich ist, enthält dessen Gesetzgebung auch Leistungen, die der Bund zwar rechtlich bindend festlegt, die aber die Länder oder Gemeinden bezahlen müssen. In Artikel 85, Absatz 1 GG ist allerdings festgehalten, dass Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben durch Bundesgesetz übertragen werden dürfen, da sie anders als die Länder bei der Gesetzgebung im Bundesrat nicht beteiligt sind. Eine Aufgabenübertragung an Gemeinden und Gemeindeverbände ist Sache der Länder. Diese haben sich gegenüber ihren Gemeinden auf das sogenannte Konnexitätsprinzip verpflichtet. Es besagt: Wenn durch die Aufgabenübertragung des Landes an die Gemeinden Kosten entstehen, muss sich das Land finanziell engagieren. Im Verhältnis Bund-Länder sind die Kostenfolgen der Bundesgesetze anders geregelt. Da sie im Bundesrat ohne die Zustimmung der Länder nicht zustande kommen können, ist eine zusätzliche Verpflichtung des Bundes zur Kostenübernahme nicht erforderlich. Sie ist Gegenstand der Verhandlungen im Bundesrat.

Roland Sturm, Informationen zur politischen Bildung 318



Der kommunale Wohlstand hängt in hohem Maße von der Wirtschaftsstruktur vor Ort ab. Speziell im Süden Deutschlands konnten viele Gemeinden finanzielle Rücklagen bilden. Das wirkt sich auch auf das kommunale Angebot aus, das den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt werden kann. Marktplatz in Heilbronn am Neckar 2015

setz des Landes entstanden, das die Gemeinden zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren verpflichtete. Geholfen hat diese Entscheidung den vielerorts überschuldeten Gemeinden sicherlich. Verhindern konnte dies die weitere Verarmung vieler Städte und Gemeinden – insbesondere im Ruhrgebiet – jedoch nicht. Während es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen etwa im Münsterland durchaus Städte und Gemeinden gibt, deren Einnahmen die kommunalen Ausgaben decken, und insbesondere im Süden Deutschlands Gemeinden substanzielle Rücklagen haben, verarmen in NRW am stärksten die von Deindustrialisierung (Kohle- und Stahlkrise) betroffenen Großstädte des Ruhrgebiets und der angrenzenden Gebiete Bergisches Land und nördliches Sauerland. Vielen von ihnen droht trotz Wirtschaftswachstum und Beschäftigungshöchststand in der Bundesrepublik und trotz kommunalem Finanzausgleich und Hilfen des Landes in den nächsten Jahren die Zahlungsunfähigkeit. Dann aber geht hier der Sozialpolitik genau der „Notnagel“ verloren, auf den sie als Träger des letzten Netzes (Sozialhilfe) im Zweifel immer setzen konnte: der kommunale Sozialstaat. Öffentliche Armut hat jedoch ihren Preis, für reiche und arme Privathaushalte unterschiedlich, aber für beide. So kann gegenwärtig das wohlhabende Düsseldorf seinen Familien Kindergartenbeiträge erlassen, während das hoch verschuldete Gelsenkirchen, das von der weiteren Abwanderung gutverdienender Familien ins nahe Münsterland bedroht ist, von der Finanzaufsicht, in dem Fall der Bezirksregierung, gegen den erklärten Willen und Beschluss des Stadtrates gezwungen wird, mögliche Kindergartenbeiträge maximal auszuschöpfen.

### Zwischen Rekordeinnahmen, „schwarzer Null“ und „Schuldenbremse“

Angesichts von Wirtschaftswachstum und Beschäftigungshöchststand steht im Prinzip für Sozialpolitik in Deutschland derzeit so viel Geld zur Verfügung wie noch nie. Der Bundeshaushalt 2014 kam erstmals seit Jahrzehnten – und ein Jahr früher als geplant – ohne Neuverschuldung aus.

Gleichwohl können sozialpolitische Risiken sich dergestalt anhäufen, dass sie (in doppeltem Wortsinn) bedrohlich wirken. So ist nicht auszuschließen, dass eine fortbestehende

kommunale Haushaltsnot mit einer neuen Runde der „Konsolidierung“ (des Abbaus) landes- und bundesseitiger Sozialpolitik zusammenfällt, sobald die Zinsen steigen, die Konjunktur lahm und die sogenannte Schuldenbremse ab 2020 bei Bund und Ländern zum Tragen kommt. Denn seit dem 1. Januar 2011 gilt die neue Schuldenregel des Artikels 109 GG, der im Rahmen der Föderalismuskommission II reformiert wurde. Danach müssen Bund und Länder einen im Grundsatz ausgeglichenen Haushalt aufweisen ([www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Schuldenbremse/schuldenbremse.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Schuldenbremse/schuldenbremse.html)). In diesem Fall wird die sozialpolitische Agenda wieder besonders hart umkämpft sein, und zwar von einer Vielzahl von Akteuren, die an der Sozialpolitik mitwirken, „Stakeholder“. Dies gilt umso mehr, als mit Sozialpolitik Wahlen gewonnen und verloren werden, mit Sozialpolitik massive Interessen von Zahlern und Empfängern, Sozialleistungsträgern und -erbringern berührt sind. Zu diesen Interessenträgern zählen längst nicht nur Bürgerinnen und Bürger sowie die nationalen politischen und Verwaltungsebenen des Sozialstaates, sondern auch die supranationalen Institutionen.

### Sozialpolitik horizontal: frei-gemeinnützig, (para)staatlich, betrieblich

Im internationalen Vergleich ist die Sozialpolitik in Deutschland in hohem Maße ausgebaut und ausdifferenziert. Dies liegt unter anderem daran, dass sie nicht nur von staatlicher Seite betrieben wird. Neben der benannten vertikalen Gliederung sozialpolitischer Ebenen von der Gemeinde bis hin zur internationalen Ebene besteht auch eine horizontale Gliederung. Der deutsche Sozialstaat ist doppelt dezentral organisiert, was sich auch als zugleich vertikales und horizontales Mehrebenensystem beschreiben lässt.

Neben den (über- und sub-)staatlichen Ebenen wurden bereits die parastaatlichen – durch Arbeitnehmer- und/oder Arbeitgebervertreter mitbestimmten –, öffentlich-rechtlichen



Neben den staatlichen Stellen engagieren sich gesellschaftliche Initiativen im sozialen Bereich. Ende 2014 verteilt das Deutsche Rote Kreuz Kleiderspenden an Bedürftige.

Sozialversicherungsträger angesprochen. Hinzu kommt die tarifliche und betriebliche Sozialpolitik. Hier verhandeln Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite Streitfragen vom Branchenmindestlohn und familienbezogenen Lohnzuschlägen bis hin zu Frühverrentungsprogrammen und Sozialplänen. Auch gibt es sozialpolitische Initiativen, etwa wenn ein Unternehmen Werkwohnungen und betriebliche Sozialleistungen anbietet. In der Jugend- und Altenhilfe sowie in der Unterstützung „sozialer Randgruppen“ sind zahlreiche gesellschaftliche Initiativen tätig. Sie kümmern sich um verarmte, behinderte, drogensüchtige Menschen sowie um Flüchtlinge, straffällig Gewordene und Wohnungslose. Diese gesellschaftlichen Initiativen sind teils vorstaatlich entstanden, teils agieren sie neben staatlicher Sozialpolitik. Die meisten von ihnen sind den großen konfessionell oder weltanschaulich motivierten Wohlfahrtsverbänden zuzuordnen, die in alten und neueren sozialen Bewegungen ihren Ursprung haben:

- Konfessionell gebunden sind Diakonie, Caritas, jüdische (Zentralwohlfahrtsstelle) und inzwischen auch muslimische Wohltätigkeit.
- Weltanschaulich gebunden sind Arbeiterwohlfahrt, Rotes Kreuz und meist im Paritätischen Wohlfahrtsverband organisierte Selbsthilfeinitiativen.

Sowohl unternehmerische und der Arbeitnehmerbewegung zugehörige Sozialpolitik als auch frei-gemeinnützige Selbsthilfe und Wohlfahrtspflege spielen dabei auf den oben skizzierten vertikalen Ebenen der Sozialpolitik zum Teil eine wesentliche (und ausdrücklich nicht staatliche) Rolle:

Insbesondere das Verhältnis staatlicher (im weiteren Sinne) und frei-gemeinnütziger Wohlfahrt bzw. Sozialpolitik scheint dabei erklärungsbedürftig.

**Scheidung und Verhältnis öffentlicher und frei-gemeinnütziger Wohlfahrt**

Verständlich wird das Verhältnis öffentlicher (staatlicher) und frei-gemeinnütziger Wohlfahrt in den Bestimmungen der Fürsorgegesetze zur Jugend- und zur Sozialhilfe. Letztere ist nicht nur bei der monetären Sicherung von Hilfebedürftigen im Falle voller Erwerbsunfähigkeit oder im Alter, sondern insbesondere auch in der auf „soziale Randgruppen“ bezogenen Sozialpolitik von zentraler Bedeutung.

So soll nach § 5 SGB XII (Sozialhilfe) die staatliche Sozialhilfepolitik die Religionsgemeinschaften und freien Wohlfahrtsverbände in diesem Rechtsgebiet weder in ihrer eigenen Tätigkeit einschränken, noch gegen ihren Willen instrumentalisieren, noch ihnen die Selbstbestimmung über Ziel und Durchführung eigener Maßnahmen nehmen. Vielmehr sei mit ihnen zusammenzuarbeiten, sie seien zu fördern und es sei ihnen (ausgenommen Geldleistungen) sogar ein Vorrang in der Hilfgewährung zuzugestehen. Dieses Beziehungsverhältnis stützt sich auf das sogenannte Subsidiaritätsprinzip, wonach den kleineren Einheiten – also etwa den Wohlfahrtsverbänden – Vorrang vor kommunalen bzw. staatlichen zu gewähren ist. In Deutschland haben sich bei den sozialen Dienstleistungen große Wohlfahrtsverbände herausgebildet, die zusammen mit den Kommunen bzw. den Ländern ihre Aktionsbereiche untereinander abstecken. Diese Form des Interessenabgleichs bezeichnet man als Korporatismus.

Eine ganz ähnliche Verhältnisbestimmung findet sich auch im anderen großen Fürsorgerechtszweig, der Jugendhilfe (§ 74 SGB VIII) – hier bezogen auf die öffentliche Jugendhilfe (insbesondere das Jugendamt) und die freien Träger (Jugendverbände). Danach sollen die öffentlichen Träger die freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe „anregen; sie sollen sie fördern“, und die „Förderung [...] soll auch Mittel für die Fortbildung der haupt-, neben- und ehrenamtlichen Mitarbeiter sowie im Bereich der Jugendarbeit Mittel für die Errichtung und Unterhaltung von Jugendfreizeit- und Jugendbildungsstätten einschließen.“ (§ 74

**Handlungsebenen im Sozialstaat anhand von Beispielen**

		horizontal		
		gesellschaftlich (Selbsthilfe / freie Wohlfahrt)	(para)staatlich (soziale Sicherung)	betrieblich (betriebliche / tarifliche Sozialpolitik)
vertikal	lokal	existenzunterstützende Angebote (z. B. Tafeln)	Notunterkünfte	Werkwohnungen
	regional	Einrichtungen der Behindertenhilfe	Landesjugendpläne	Tarifurlaub
	national	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe	Asylbewerberleistungsgesetz	Mindestlohnvereinbarungen
	makroregional (europäisch)	European Anti Poverty Network	Europäische Asylpolitik	Europäische Betriebsräte
	international	Katastrophenhilfe	UN-Kinderrechtskonvention	Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation

Nach Benjamin Benz / Günter Rieger, Politikwissenschaft für die Soziale Arbeit, Wiesbaden: Springer VS 2015, S. 100



Jugendverbände werden staatlich gefördert. St. Georgs-Pfadfinder in einem Freizeitcamp bei Fürstenberg/Havel

Absatz 6) Zum Teil finden sich sogar einschlägige Verfassungsbestimmungen, so im Absatz 3 des Artikels 6 (Pflege und Förderung der Jugend) der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen: „Das Mitwirkungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie der freien Wohlfahrtspflege in den Angelegenheiten der Familienpflege und Jugendfürsorge bleibt gewährleistet und ist zu fördern.“ Eine Tätigkeit im Jugendhilfeausschuss einer Kommune garantiert freien Trägern der Jugend- und Wohlfahrtspflege sowie sachkundigen Bürgerinnen bzw. Bürgern Mitentscheidungsrechte, wie sie außerhalb der Jugendhilfe kein anderes Rechtsgebiet einräumt. Der Jugendhilfeausschuss ergänzt und bestimmt die kommunale Jugendpolitik des Stadt-/ Gemeinderates und die Verwaltungspraxis des Jugendamtes mit.

### Verschränkung öffentlicher und frei-gemeinnütziger Wohlfahrt

Gleichwohl vermischt die Verschränkung öffentlicher und frei-gemeinnütziger Träger sozialer Leistungen und Dienste nicht unterschiedliche Kompetenzen und Interessen. Über den Haushalt einer Stadt bestimmt der Stadt-/Gemeinderat. Mit welchen Zielen und Konzepten und auf welchen sozialpolitischen Feldern das Diakonische Werk seine oder eine Selbsthilfegruppe ihre Angebote forciert, obliegt ihm oder ihr selbst. Die öffentliche Hand hat diese Selbstständigkeit zu achten und zu unterstützen.

Doch es gibt auch Tendenzen die Autonomie der freien Träger zu beschränken: Beim Selbstkostendeckungsprinzip, das bis zum Inkrafttreten des Gesundheitsstrukturgesetzes Anfang 1993 galt, wurden die entstandenen Kosten auf der Basis der jeweils vom Träger nachgewiesenen Kostenstruktur nachträglich vom öffentlichen Träger übernommen. Über Projekt- und Kontraktfinanzierung als Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip verfolgt die öffentliche Hand seither immer stärker bzw. in geänderter Form und wirkungsvoll eigene Steuerungsinteressen (Transparenz, Kostenreduzierung) gegenüber freien Trägern. Diese versuchen dagegen, sich etwa über Spenden und sonstige Drittmittel Autonomiespielräume gegenüber der öffentlichen Hand zu erhalten oder zu schaffen. Mittelfristig werden hier aber dominierende Finanzierungsregelungen, Fachdiskurse und „sozialpolitische Großwetterlagen“ (Leitbilder) relevant und prägend, bis in einzelne Mikropolitiken und Selbstverständnisse der Träger sozialer Dienste hinein.

### „Vermarktlichung“ sozialer Dienste

Inzwischen unterliegt die Beziehung von öffentlicher und frei-gemeinnütziger Wohlfahrt einer fortschreitenden sozialpolitisch betriebenen „Vermarktlichung“, welche die anhand der Gesetzestexte skizzierte klassische Verhältnisbestimmung in Frage stellt. So gestaltet die (im weiteren Sinne) staatliche Sozialpolitik das Verhältnis förderpolitisch immer öfter in ein „Auftraggeber-Dienstleister-Verhältnis“ um. Das Prinzip der Selbstkostendeckung wird abgelöst durch Abrechnung von Fachleistungsstunden bzw. durch eine Kontraktfinanzierung. Damit zusammenhängend ziehen sich freie Träger zum Teil auf das Angebot allein (para)staatlich (fast vollständig) refinanzierter Dienste zurück.

Eine solche auf Vermarktlichung zielende Sozialpolitik der öffentlichen Hand und Verbandspolitik betrifft allerdings nicht nur die Jugend- und allgemeine Wohlfahrtspflege. Auch bei freien Berufen – etwa Ärzten/Ärztinnen und Apothekerinnen und Apothekern – gibt es Beispiele zunehmender Wettbewerbsorientierung, welche die hergebrachte korporatistische Sozialpolitik teils überformt oder ablöst. Diese Wettbewerbsorientierung wird besonders deutlich

- in der „Neuen Steuerung“ von Kommunalverwaltungen seit den 1990er-Jahren (die Gemeinde als Konzern),
- in der Einführung pauschaler Pflegesätze durch die Gesetzliche Pflegeversicherung (ab 1995) und
- in mittlerweile zahlreichen Gesetzen zur Stärkung des Wettbewerbes im Gesundheitswesen.

Im Ergebnis werden inzwischen Krankenhäuser zu ungefähr je einem Drittel öffentlich getragen, frei-gemeinnützig unterhalten bzw. gewinnwirtschaftlich geführt (und damit werden Patienten zu Kunden). Ähnliche Entwicklungen vollziehen sich vom ambulanten und stationären Pflegesektor bis hin zum Betrieb von Asylunterkünften durch gewinnorientierte Firmen wie *European Home Care*. Bei all dem handelt es sich freilich um Quasi-Märkte, also Märkte, in denen die Zahlungsfähigkeit oder -bereitschaft der Nachfrageseite erst sozialpolitisch hergestellt wird und damit auch besonderer sozialpolitischer Gestaltungsverantwortung unterliegt.

Die Wohlfahrtsverbände, privatgewerbliche wie Pflegedienste und freiberufliche Dienstleister wie Ärzte und Apotheker stehen zu den öffentlichen Kostenträgern dabei in leistungsvertraglich geregelten Beziehungen. Sie bilden den operativen Unterbau des sozialen Sicherungssystems, der über Sach- und Dienstleistungen die erforderliche soziale Infrastruktur bereitstellt.



**Sozialpolitische „Endverbraucher“, soziale Bewegungen und Parteien als sozialpolitische Akteure**

Schließlich sind auch die Bürgerinnen und Bürger sozialpolitisch relevante Akteure – sei es als Menschen, die auf Sozialpolitik angewiesen sind und diese finanzierende Menschen, sei es als Wählerinnen und Wähler, als Mitglieder von Gesetzlichen Kassen (ausgestattet mit dem Recht zur Teilnahme an Sozialwahlen für deren Selbstverwaltungsgremien) oder als Mitglieder von Parteien, Verbänden und sozialen Bewegungen. Dabei wird nicht nur zwischen Regierung und Opposition im Parlament und nicht nur zwischen einzelnen Parteien, sondern auch innerhalb der einzelnen Parteien fortlaufend um sozialpolitische Positionen gerungen. Sozialpolitische Orientierungen von Parteien speisen sich dabei – ebenso wie etwa die der Wohlfahrtsverbände – aus sozialen Bewegungen, mit denen sie verbunden und aus denen sie in der Regel auch hervorgegangen sind.

Ein Beispiel (bezogen auf sozialpolitische Interessen, Ebenen und Akteure) liefert hier die Hilfe für behinderte Menschen. Inspiriert auch durch Vorbilder in den USA bildete sich in Deutschland an verschiedenen Orten, etwa in Frankfurt am Main und in Dortmund, in den 1970er- und 1980er-Jahren eine Behindertenrechtsbewegung, die in Zusammenhang mit ähnlichen internationalen Initiativen über Landes- und Kontinentalgrenzen hinweg die Verabschiedung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen vorantrieb. Diese wiederum entfaltet heute Wirkungen bis hinein in die Grundschule im Quartier, wie sich etwa dem neuen Landesrecht zur inklusiven Beschulung in Nordrhein-Westfalen entnehmen lässt. Auf der Mittelebene zwischen Gemeinden (die sie tragen) und Bundesländern angesiedelt, sind die Landschaftsverbände (beispielsweise Nordrhein-Westfalen) bzw. Landeswohlfahrtsverbände (etwa Hessen) als überörtliche Träger der Sozialhilfe wichtige öffentliche Anbieter sozi-

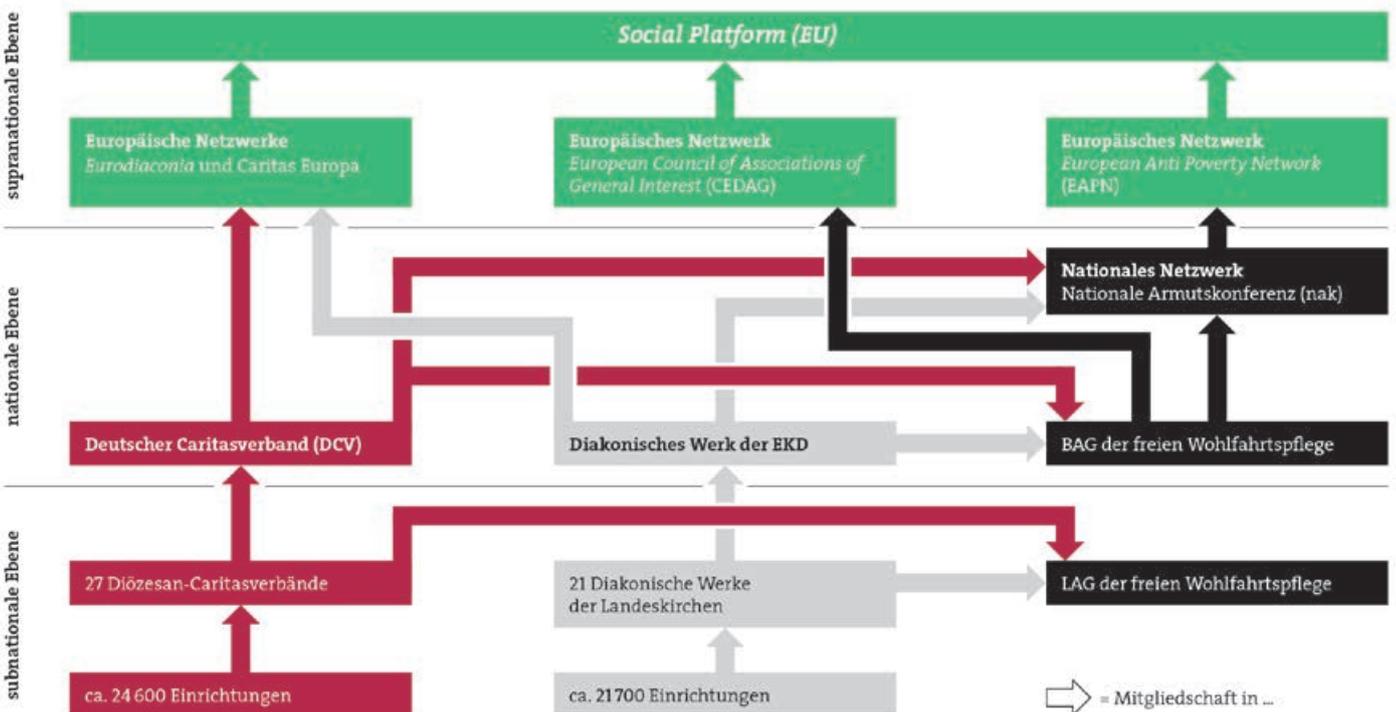


ullstein bild - Zöllner

Die internationale Behindertenrechtsbewegung hat wesentliche Fortschritte auf dem Gebiet sozialer Teilhabe angestoßen, doch auch einzelne Betroffene setzen Impulse für ein geschärftes gesellschaftliches Bewusstsein.

aler Dienste für Menschen mit Behinderungen. Die Kritik an den unzureichenden Angeboten der öffentlichen Hand und der freien Wohlfahrtsverbände und an den fehlenden Mitbestimmungsstrukturen in diesen Angeboten führte 1958 zur Gründung der Lebenshilfe e. V. als Verband von Angehörigen behinderter Menschen.

**Caritas und Diakonie im europäischen Mehrebenensystem**



Eigene Darstellung nach Germo Zimmermann / Jürgen Boeckh, Politische Repräsentation schwacher sozialer Interessen, in: Ernst-Ulrich Huster / Jürgen Boeckh/Hildegard Mogge-Grotjahn (Hg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS 2012, S. 691

## Persönliche Assistenz

[...] Nancy Poser hat Atrophie, Muskelschwund. Seit sie zehn Jahre alt ist, sitzt sie im Rollstuhl. Dennoch hat sie studiert, Jura, ist heute Richterin am Amtsgericht Trier. Sie fährt Auto, hat mehrere Ehrenämter, spielt Boccia – mithilfe einer speziellen Bahnenkonstruktion. Auch für viele andere Handgriffe braucht sie Unterstützung. Das meiste davon übernimmt Gert. Nancy heißt mit Nachnamen Poser, Gert heißt Bukowski. Sie sind weder verwandt noch verschwägert. Gert ist ihr persönlicher Assistent.

Das Mantra aller Assistenten lautet: Arme und Beine ersetzen. Dem behinderten Menschen die Dinge reichen, an die er selbst nicht herankommen würde, Licht machen, wenn der Schalter mal wieder zu hoch ist, den Koffer tragen, Essen kochen, auf die Toilette helfen. Alles eben.

[...] „Viele Menschen haben ein Problem damit, auf Abruf zu sein“, sagt Bukowski [...]. „Ich nicht.“ Man müsse in der Lage sein, ein zweites Leben zu führen, Bedürfnisse eines anderen Menschen zu spüren. „In eine zweite Haut schlüpfen“ nennt er es.

Der 36-Jährige ist einer von zwei hauptamtlichen Assistenten, die bei Nancy Poser beschäftigt sind, mit den „Mädels“, die morgens die Pflege machen, und einem Springer sind sie zu zehnt. „Zu klein für eine Gewerkschaft“, sagt Poser. Alle sind über den „Club Aktiv“ eingestellt, eine Trierer Interessenvertretung für behinderte Menschen.

[...] Seit zwei Jahren arbeitet er für Nancy Poser, in der Regel zwei 24-Stunden-Schichten die Woche. Ein Vollzeitjob[...]. [...] Ein Tag, der morgens um sieben damit beginnt, dass eine Assistentin das Licht anknipst und dessen vorletztes Station, nach elf Uhr abends, das Beantworten diverser E-Mails auf dem Tablet ist. Danach, sagt Poser, habe sie Freizeit. [...]

„Ich will nicht, dass sie Bittstellerin ist“, sagt Bukowski. [...]

Doch nach diesem Prinzip funktioniert die Behindertenversorgung in Deutschland, auch heute noch. 2009 hat die Bundesrepublik eine UN-Konvention unterzeichnet, die Behinderten das Recht auf volle gesellschaftliche Teilhabe und Gleichberechtigung garantiert. In der Praxis fällt die Versorgung von Menschen wie Nancy Poser unter die Sozialhilfe. Bittsteller. Eine Rundumbetreuung, wie sie die 33-Jährige benötigt, ist teuer, sie kostet etwa 10 000 Euro im Monat. So viel kann höchstens einer wie Philippe aus dem Kino-Erfolg „Ziemlich beste Freunde“ selbst finanzieren.

Bei allen anderen führt die Versorgung dazu, dass sie wie Sozialhilfeempfänger ihre gesamten Einkünfte offenlegen müssen. Wenn die behinderten Menschen mit ihrem Verdienst über einem bestimmten, mit einigem Verwaltungsaufwand errechneten Betrag liegen, müssen sie etwas abgeben. Für Nancy Poser sind das jeden Monat 150 Euro – genau das, was sie gerne für das Alter oder einen schönen Urlaub zurücklegen würde. Doch das bringt ohnehin wenig: Mehr als 2600 Euro darf Nancy Poser nicht auf dem Sparsbuch haben. Noch mehr ärgert sie sich über eine Klausel, die direkt in ihre private Lebensplanung eingreift: Zieht sie mit einem Mann zusammen, fällt der ebenfalls unter das Sozialhilfegesetz, und muss, so lange er das Geld hat, die Assistenz seiner Freundin zahlen. „Wenn ich mit meinem Freund zusammenziehe, ist er finanziell ruiniert“, sagt Nancy Poser. [...]

[...] Sie hat sich gegen das entschieden, was sie „Parallelgesellschaft“ nennt: Förderschule, Heimeinzug, geschützte Ausbildung, Werkstattarbeit. „Da hast du eben kein normales Leben, sondern immer nur die Watte um dich rum.“ [...]

Gert Bukowski weiß, wie selten es ist, dass eine behinderte Frau ihre Rechte kennt. Den Führerschein macht, sich im normalen Alltag bewährt. [...] Auch sein Blick ist mittlerweile geschärft. Alphabetisierungs- oder Deutschkurse an der Volkshochschule, die nur über eine Wendeltreppe erreichbar sind, Spielplatzgeräte, auf denen behinderte Kinder spielen sollen, aber im Sand stehen, sodass kein Rollstuhl herankommt. Vielen Fußgängern fällt dabei nichts auf.

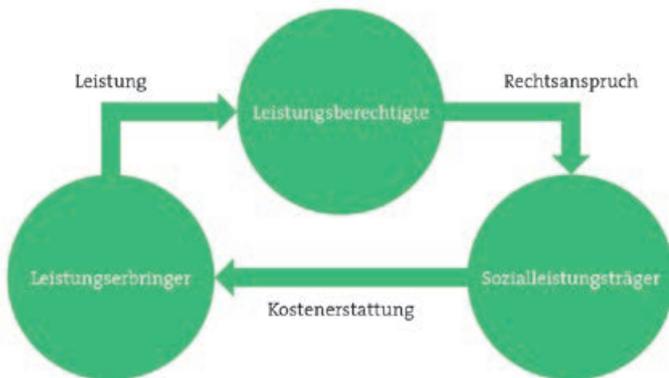
Nancy Poser hat im Forum behinderter Juristinnen und Juristen, noch so ein Ehrenamt, einen Gesetzentwurf ausgearbeitet. Darin steht zum Beispiel, dass Assistenz vermögensunabhängig gewährt werden soll. Dann könnte die 33-Jährige ihre 150 Euro im Monat behalten, müsste keine Prüfung ihrer Einkünfte über sich ergehen lassen. Wie teuer das den Staat kommen würde, ist schwer zu beurteilen. Von den 50 Klienten des Club Aktiv stehen nur „drei bis fünf“ im Berufsleben, sagt die Mitarbeiterin, die sich um Schwerbehindertenassistenz kümmert. Sie hat Verständnis dafür, dass Nancy Poser das Geld, das sie erarbeitet hat, behalten möchte. Doch Assistenz einkommensunabhängig zu gewähren, hält sie für falsch. Ihr Vorschlag: „Man sollte die Regelsätze für Assistenznehmer erhöhen, die sind knapp bemessen. [...]“

Nancy Poser geht es ums Prinzip: „Ich bekomme keinen Vorteil durch die Assistenz. Ich bekomme einen Nachteil ausgeglichen.“ [...]

Die „**Persönliche Assistenz**“ hat das Ziel, behinderten Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Sie kann alle Bereiche des Alltags, von der Körperpflege bis zur Arbeitsassistenz, umfassen und richtet sich nach den Bedürfnissen des Behinderten, Assistenznehmer genannt. Dieser wählt selbst aus, wer ihn unterstützt und kann so auch entscheiden, welche Voraussetzungen die Assistenten erfüllen müssen – ob sie zum Beispiel Erfahrung in der Pflege haben sollten oder nicht. Assistenten werden über das Persönliche Budget finanziert, eine Geldleistung, die sich am Bedarf orientiert. Seit 2008 besteht in Deutschland ein Rechtsanspruch auf dieses Budget. Je nach Fall sind unterschiedliche Kostenträger verantwortlich: die gesetzliche Kranken- oder Rentenversicherung, der Sozialhilfeträger, die Pflegekassen, die Arbeitsagentur, der Landschaftsverband – oder alle miteinander. Die Unterstützung wird in Deutschland mit dem Einkommen und Vermögen des Assistenznehmers verrechnet – wer viel verdient, muss sich an den Kosten beteiligen. Behindertenverbände wie ForseeA (Forum selbstbestimmter Assistenz behinderter Menschen) kritisieren das. Zudem bemängeln sie, dass das Verfahren sehr kompliziert sei und einige Behörden Assistenz als Luxus begreifen, der nur widerwillig genehmigt wird. Als vorbildlich in der Assistenz gilt ihnen Schweden: Dort wurde 1994 ein Gesetz beschlossen, das die Unterstützung unabhängig von Einkommen und Vermögen gewährt. Wie gefragt die Unterstützung sein kann, zeigt sich dort ebenfalls: Fast 16 000 behinderte Menschen beschäftigen in Schweden Assistenten. In Deutschland, wo fast zehnmal so viele Menschen leben, nutzen etwa 20 000 Bürger das Persönliche Budget.

Charlotte Theile, „Fingerspitzengefühl“, in: Süddeutsche Zeitung vom 31. Juli 2013

## Das soziale Dreiecksverhältnis



Eigene Darstellung

Wie die Wohlfahrtsverbände ist auch die Lebenshilfe heute eine von Ort zu Ort unterschiedlich starke und bis hinein in die internationale Ebene vernetzte Akteurin, die behindertenpolitische Interessen vertritt und konkrete Einrichtungen und Dienste bereitstellt. Im Rahmen der oben angesprochenen Behindertenrechts- bzw. Selbstbestimmt-Leben-Bewegung wehrten sich nun aber auch Menschen mit Behinderungen selbst gegen die – teils tatsächliche, teils vermeintliche – Interessenvertretung und partizipative Angebotsgestaltung von Eltern-, Wohlfahrts- und Landschaftsverbänden. Seit der Durchsetzung des sogenannten persönlichen Budgets unter der ersten rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2001 treten sie nun vermehrt als Auftrag- und Arbeitgeber und weniger als Hilfeempfängerinnen bzw. Hilfeempfänger sozialpolitisch in Erscheinung. Durch die freiwillige Inanspruchnahme über Gutscheine oder Geldzahlungen direkt an die Leistungsberechtigten wird das bislang prägende sogenannte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis von Sozialleistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsberechtigtem außer Kraft gesetzt: Der von Behinderung betroffene Mensch wird, sozialpolitisch subventioniert, zum Auftraggeber am Markt sozialer Dienstleistungen.

Das Beispiel verdeutlicht, dass über den Erfolg oder Misserfolg einer bestimmten Sozialpolitik nicht die beschließenden politischen Akteure allein befinden. Sie sind vielmehr angewiesen auf Institutionen, die Sozialpolitik umsetzen – vom Jugendverband und dem Sozialamt, über den Betriebssozialdienst bis zum gewinnorientierten Krankenhaus – und benötigen Fach- und Verwaltungskräfte wie Kommunalbeamte, Sozialversicherungsfachangestellte, Sozialpädagogen, Lehrkräfte, Therapeuten oder Ärzte mit zum Teil weitem Ermessensspielraum. Diese Fachkräfte wiederum können etwa Frühverrentungsprogramme anbieten oder Heilbehandlungen vorschlagen, für die hälftige Aufteilung von Elterngeldmonaten werben oder Wohnungslosen Angebote machen. Ob sich die „sozialpolitischen Endverbraucher“ aber im Sinne des Gesetzgebers verhalten und ob sie sich bei der Inanspruchnahme personenbezogener Dienste engagiert, kooperativ, widerständig oder ablehnend zeigen, haben Akteure aus Politik und Fachpraxis nicht in der Hand. Jede sozialpolitische Maßnahme unterliegt also einer Reihe von Unwägbarkeiten. Dies betrifft auch nicht allein Fragen der Akzeptanz einer beschlossenen Maßnahme und Fragen der Zusammenarbeit bei der Erbringung sozialer Dienste, sondern den gesamten sozialpolitischen Prozess.

## Sozialpolitik als Prozess

In einem engeren Sinne gestaltet sich Sozialpolitik zunächst als Gesetzgebungsprozess. Denn in einem Rechtsstaat benötigen alle staatlichen sozialpolitischen Regelungen und Maßnahmen zunächst eine Rechtsgrundlage, die erarbeitet werden muss – egal ob es sich um die Regelung der Rechtsstellung nichtehelicher Kinder, die Gewährung einer Geldleistung, ein städtebauliches Entwicklungsprogramm oder um die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose handelt. Nur Eigeninitiativen im Rahmen betrieblicher Sozialpolitik oder von Wohlfahrtsverbänden und Selbsthilfegruppen sind dieser Notwendigkeit entzogen: Die Einrichtung von Suppenküchen, der Unterhalt einer spendenfinanzierten Beratungs- und Versorgungseinrichtung für irreguläre Migranten oder die Gewährung von Kirchenasyl kommen ohne Rechtsgrundlage aus. Wie aber entsteht sozialpolitisches Recht?

### Gesetzgebungsprozesse und ihre sozialpolitische Vorgeschichte

Für (sozialpolitische) Gesetze sind ausschließlich die Parlamente des Bundes und der Länder zuständig. Initiativen hierzu können aus den Reihen des Parlamentes, auf der Bundesebene: dem Bundestag und dem Bundesrat, selbst stammen oder von Seiten der Bundesregierung, unter Federführung eines Ministeriums und nach Abstimmung im Bundeskabinett, ins Parlament eingebracht werden. Für die sozialpolitischen Anliegen gesellschaftlicher Interessengruppen wie Patientenvereinigungen, Unternehmen, Kirchen oder Bürgerinitiativen sind damit Abgeordnete, Regierungsmitglieder sowie Fachbeamte in Ministerien und Sozialverwaltungen die wichtigsten Adressaten. Um deren Aufmerksamkeit zu erregen, werden nicht selten die Medien (Rundfunk, Zeitungen, Internet) als „Verstärker“ von Problembewusstsein und Lösungsvorschlägen eingeschaltet (sog. Agenda Setting). Dabei spielt der richtige Zeitpunkt (etwa: Forderungen zu einer „nachrichtenarmen Zeit“ zu platzieren) eine große Rolle. Mitunter benötigt es aber auch eines langen Atems, wenn man beispielsweise daran denkt, dass die Verabschiedung des Pflegegesetzes letztlich insgesamt über 20 Jahre in Anspruch genommen hat.



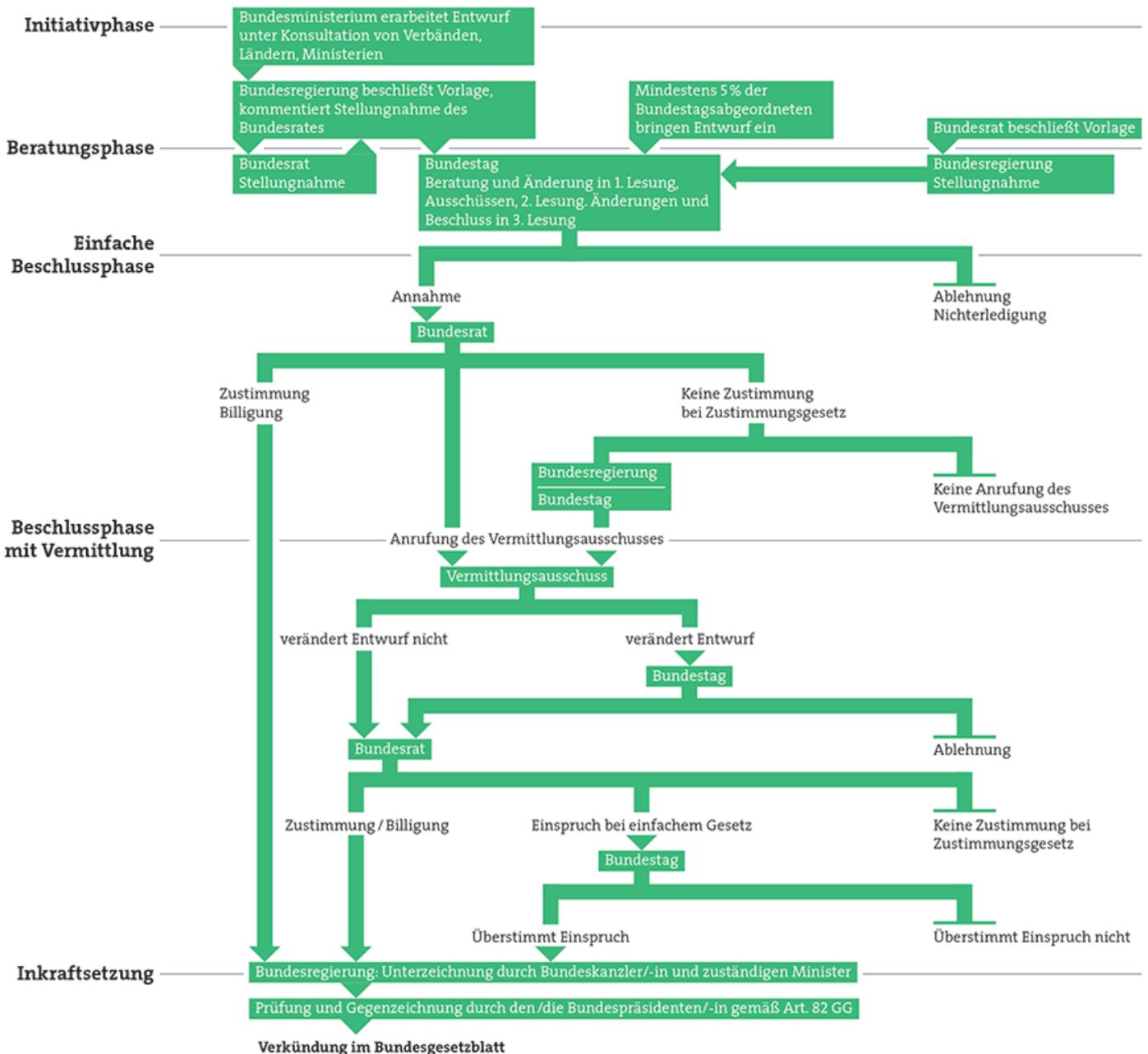
Nicht selten fungieren die Medien als „Verstärker“ von Problembewusstsein und setzen die Politik unter Druck. Zeitungsschlagzeile auf dem bisherigen Höhepunkt der Nachkriegsarbeitslosigkeit in Deutschland 2005

Wird von einem Bundesministerium ein Gesetz entworfen, geschieht dies zunächst in der Regel als sogenannter Referentenentwurf aus der Arbeitsebene des Ministeriums. Zu dessen Einschätzung werden einschlägige Interessengruppen um Stellungnahme gebeten. Darauf folgt (mit ggf. berücksichtigten Veränderungsanregungen) der im Bundeskabinett mit allen anderen Ministerien abzustimmende Gesetzentwurf, der erst danach als Regierungsentwurf in den Bundestag eingebracht, dort in erster Lesung beraten und an den zuständigen Parliamentsausschuss verwiesen wird. Im Ausschuss folgt die zweite (nun parlamentarische) Runde von Anhörungen und Stellungnahmen. Während die Parteien in einem geregelten Verfahren Fachleute zur Stellungnahme auffordern und anhören, können im Prinzip jeder Mann und jede Frau in jedem Stadium des Ge-

setzgebungsprozesses ihre Meinung zum Gesetzgebungstext einbringen. Nachdem der Ausschuss, in der Regel mit Mehrheit der Regierungsfraktionen, den Gesetzentwurf meist leicht verändert verabschiedet hat, verlässt dieser wieder die Arbeitsebene des Parlaments, wird in zweiter und dritter Lesung im Parlamentsplenum abschließend beraten und in seiner endgültigen Fassung beschlossen. Für Prozesse der Gesetzgebung auf Landesebene gelten im Prinzip die gleichen Abläufe.

Handelt es sich um ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz (weil nicht nur der Bund, sondern auch die Länder von ihm betroffenen sind), muss dieses neben dem Bundestag noch den Bundesrat passieren, in dem die Bundesratsmitglieder die Interessen der Länder und ihrer Gemeinden zu wahren und zu vertreten haben. Die drei kommunalen Spitzenverbände (Städ-

### Der Gesetzgebungsprozess im Bund



Basis: Artikel 76–78 Grundgesetz; Geschäftsordnungen von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat

Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7. aktual. u. erw. Aufl., Wiesbaden: Springer VS 2006, S. 226 (aktualisiert)

te- und Gemeindebund, Städtetag und Landkreistag) suchen aber ihrerseits in jeder Phase der Gesetzgebung ihre Interessen auch direkt (und möglichst untereinander abgestimmt) in Anhörungen und Stellungnahmen etwa gegenüber einzelnen Abgeordneten oder Regierungsmitgliedern zu vertreten. Können Bundestag und Bundesrat sich nicht einigen, folgt ein Vermittlungsverfahren zwischen diesen beiden Kammern des Parlaments, an dessen Ende das Gesetz auch scheitern kann.

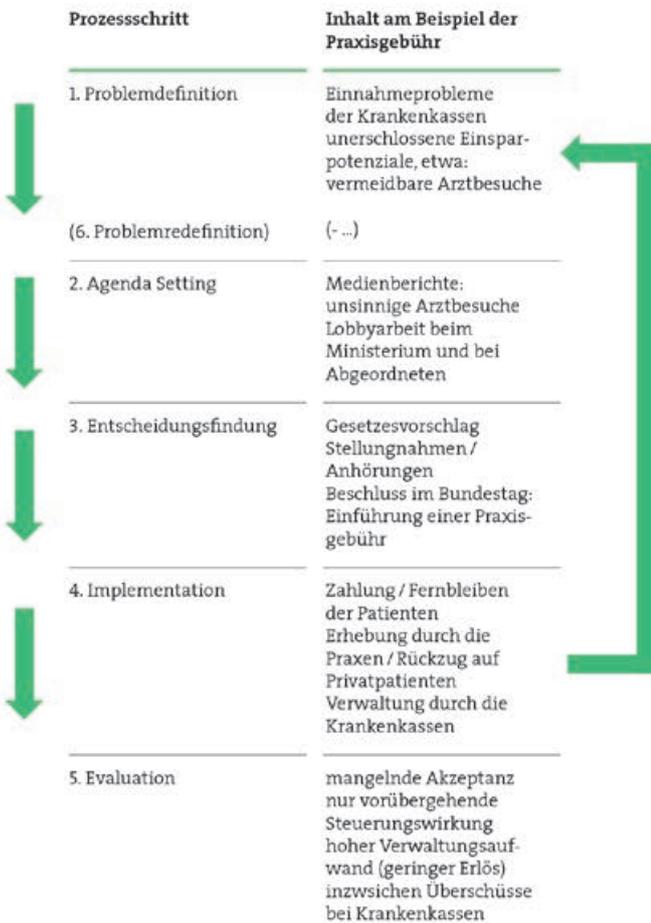
Mit Ausfertigung des Gesetzes, beim Bund durch den Bundespräsidenten, und seiner Verkündung im (Bundes-) Gesetzblatt ist zwar die Phase der politischen Entscheidungsfindung zunächst abgeschlossen. Die Umsetzung und die politische, fachliche sowie juristische Überprüfung und Bewertung des Gesetzes steht diesem aber erst noch bevor.

**Die Umsetzung und erneute Infragestellung von sozialpolitischen Maßnahmen**

Hier treten nun erneut viele der oben genannten sozialpolitischen Akteure in Aktion, zunächst bei der Umsetzung eines Gesetzes in konkrete sozialpolitische Praxis und daran anschließend bzw. direkt begleitend bei der Evaluation seiner (nichtbeabsichtigten Neben-) Wirkungen. Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht die bisherigen und folgenden (idealtypisch identifizierten) Phasen eines politischen Prozesses am Beispiel der 2004 eingeführten und Ende 2012 wieder abgeschafften Praxisgebühr.

**Politik als Zyklus**

Beispiel Praxisgebühr



Eigene Darstellung

Zyklisch gedacht kommt dieser Prozess (nicht nur in der Theorie und im obigen Beispiel) zu keinem endgültigen Ende. Sozialpolitik, als Prozess verstanden, ist dauerhafte, zumindest aber wiederkehrende Aufgabe aller interessiert von ihr Betroffenen.

So kommt auch jetzt – am Beispiel der Praxisgebühr in der Phase der Umsetzung – verschiedenen Interessenträgern jenseits politischer Mandatsträger wieder zum Teil großes Gewicht zu. Dabei entscheidet nicht nur die Summe der Reaktionen der Bürger und Bürgerinnen auf ein Gesetz über dessen tatsächliche Wirkung (am Beispiel Praxisgebühr: deren bereitwillige Zahlung mit oder ohne Verhaltensänderung, Protest gegen die Gebühr, erfolgreiche Verweigerung der Zahlung). Wo etwa treten trotz Vorsichtsmaßnahmen ggf. kostenträchtige Versorgungsversäumnisse auf, etwa bei armen Menschen? Wie verhalten sich die für Finanzierungsinteressen der Krankenkassen in Dienst genommenen Arztpraxen und die Ärzteverbände? Wie gut gelingt es den Krankenkassen tatsächlich, die Umsetzung der Praxisgebühr zu handhaben und zu welchen Kosten? Bedeutsam während der Umsetzung eines Gesetzes sind auch die oben benannten und mitunter sozialpolitisch sehr wirksamen Gerichte: Halten die Bestimmungen der Praxisgebühr ihren Prüfungen im Einzelfall stand?

Neben etwaigen Grundrechts- und Gesetzeskonkretisierungen durch Landesrecht und Rechtsprechung treten auch soziale Nichtregierungsorganisationen in der Phase der Evaluation eines sozialpolitischen Gesetzes erneut in Erscheinung und befördern so ggf. mit einer Neudefinition des sozialen Problems, Beispiel: die Praxisgebühr gefährde kostspielig die gesundheitliche Versorgungssicherheit einkommensarmer Menschen, den Eintritt in eine neue Runde sozialpolitischer Diskussionen, Forderungen und Maßnahmen (und deren anschließende erneute Infragestellung).



Verfehlt eine sozialpolitische Maßnahme ihren Zweck, kann sie auch wieder zurückgezogen werden. Ein Beispiel ist die Praxisgebühr in Deutschland.



Wie positioniert sich Europa in internationalen Zusammenhängen? Wie eng soll es sich politisch und wirtschaftlich zusammenschließen? Und welchen Stellenwert hat dabei die Sozialpolitik? Am Streit um Freihandelsabkommen wie TTIP zeigen sich die Konfliktlinien um den Charakter der europäischen und internationalen Integration.

## Auch Europa ist Prozess – die soziale Dimension europäischer Integration

Einem vereinseitigenden Fehlschluss soll hier abschließend vorgebeugt werden: Sozialpolitische Prozesse sind nicht einfach determiniert durch starke Interessenträger und starre Kompetenzordnungen. Vielmehr ist die sozialpolitische Kompetenzordnung selbst umstritten, und über die materiale Sozialpolitik wird die Stärke und Schwäche von Akteuren und Ebenen in sozialpolitischen Prozessen mitbestimmt. Am Beispiel der Diskussion um die soziale Dimension der Europäischen Union verdeutlicht, stellen sich Fragen: Welche Zielvorstellungen verbinden sich mit dem Europäischen Sozialmodell? Braucht es ein solches überhaupt? Ist nicht die Sozialpolitik in europäischen Ländern derart unterschiedlich, dass hier kein gemeinsamer Nenner zu finden ist?

Immer wieder scheinen diese Skizzen zum Charakter europäischer (und internationaler) Integration auf, im Streit um:

- Freihandelsabkommen,
- sozialpolitische Flankierungen der Währungsunion,
- die europa-/weltweite Einführung von Mindeststandards im Sozial-, Lohn- und Arbeitsrecht,
- den Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung.

Dieses Ringen um das soziale Gesicht des künftigen Europas findet vor dem Hintergrund ähnlicher Herausforderungen und Trends in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union statt: Fragen nach der Zukunft der Erwerbsarbeitsgesellschaft und nach dem Stellenwert daran gebundener Sozialpolitik, länderübergreifenden Tendenzen eines Abbaus solidarischer Sicherungssysteme und schließlich der Suche nach einer wünschenswerten und realistischen Rolle europäischer Sozialordnung(en). Und dieses ist auf den weltweiten Austausch auszuweiten, in dem sich soziale, politische, ökonomische und ökologische Kosten der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse, insbesondere aber grenzenloser Habgier nur verschieben, minimieren oder inflationieren lassen, letztlich aber bestehen bleiben.

### Sozialpolitik in vier Modellen einer künftigen EÜ (Gemeinschaft)

1. Wäre die Gemeinschaft als bloße Zollunion konzipiert, bestünde keine Notwendigkeit gemeinschaftlicher Sozialpolitik. Die in den Römischen Verträgen vorgesehene Gleichbehandlung von Frauen und Männern ist normalerweise für eine Zollunion nicht notwendig, ebenso wenig eine gemeinschaftliche Agrarpolitik. Von Anfang an passte die europäische Integration also nicht in das Korsett einer reinen Zollunion.

2. Die Gemeinschaft als politisch-ökonomische Union beschreibt die reale und die wahrscheinliche Entwicklung am treffendsten: [...] Die Durchsetzung der Freizügigkeit nicht nur für Güter und Dienstleistungen, sondern auch Personen warf grundsätzliche sozialpolitische Fragen auf, die einer Lösung zugeführt werden mussten. [...] Das Hauptmotiv für die Integration war vorrangig die Aussicht auf größere Effizienz und höheren Wohlstand und nicht die Perspektive eines höheren Maßes an sozialer Gerechtigkeit oder Solidarität. Sozialpolitik als „Begleitmusik“ der Freizügigkeit blieb ein Anhängsel der ökonomischen Notwendigkeiten und folglich sehr begrenzt. [...]

3. Wenn die Gemeinschaft als europäisches Sozialmodell konzipiert wird, hängt die Messlatte erheblich höher, könnten und sollten die Fragen von sozialer Gerechtigkeit, Solidarität, der Bekämpfung sozialer Ungleichheiten, der Sicherstellung sozialer Kohäsion einen hohen Stellenwert einnehmen [...]. In diesem Modell führt die europäische Integration nicht geradewegs in den Superzentralstaat, [...] aber die strukturelle Nachrangigkeit der Sozialpolitik wäre aufgehoben. Redistributive [umverteilende, die Verf.] Leistungen, ein gemeinschaftliches Steuersystem oder zumindest aufeinander abgestimmte nationale Sozialpolitiken würden auf europäischer Ebene organisiert [...].

[4.] [...] [D]as Modell eines europäischen Wohlfahrtsstaats, der die Nationalstaaten ersetzt, [kann] als nicht realitätstüchtig aus der Betrachtung ausgeschieden werden [...].

Wolfgang Kowalsky, Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen 1999 © Springer Science + Business Media, S. 343 f.

JÜRGEN BOECKH / BENJAMIN BENZ / ERNST-ULRICH HUSTER / JOHANNES D. SCHÜTTE

# Ausblick – zentrale sozialpolitische Trends

**Welche Herausforderungen kommen auf die Sozialpolitik in Zukunft zu? Sind diese Probleme lösbar, oder wird die Sozialpolitik, wird der Sozialstaat damit überfordert? Viele, gerade junge Menschen, stellen sich diese Fragen. Dieses Kapitel widmet sich daher drei verschiedenen sozialpolitischen Herausforderungen und Trends.**

Im Folgenden werden Einschätzungen zu diesen sozialpolitischen Entwicklungen gegeben: Wandel der Erwerbsgesellschaft hin zu prekäreren Arbeitsplätzen und größeren Brüchen in Erwerbsbiografien, damit einhergehende Zweifel an der Tragfähigkeit des Generationenvertrages sowie neue Herausforderungen auf EU- und internationaler Ebene.

## Wandel der Erwerbsgesellschaft

Betrachtet man das System der sozialen Sicherung aus einem systematischen Blickwinkel, fallen folgende Besonderheiten auf:

- Die soziale Sicherung schützt vor allem das sogenannte Normalarbeitsverhältnis. Menschen, die keine kontinuierliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben und/oder sich dauerhaft im Niedriglohnssektor bewegen, können keinen ausreichenden Schutz bei Verlust des Arbeitsplatzes aufbauen.

- Die soziale Sicherung ist stark auf die Gewährung von materiellen Transfers wie Renten, Arbeitslosengeld oder Pflegegeldstufen ausgerichtet. Viele Zielgruppen benötigen aber einen besseren Zugang zu sozialen Dienstleistungen, um soziale Mobilität „nach oben“ zu ermöglichen.
- Die soziale Sicherung verlängert die Einkommenssituation vom Arbeitsmarkt in den Sozialleistungsbezug. Aufgrund des dominierenden Äquivalenzprinzips ist der Umverteilungseffekt zwischen einkommensstarken und -schwachen Versicherten eher gering.

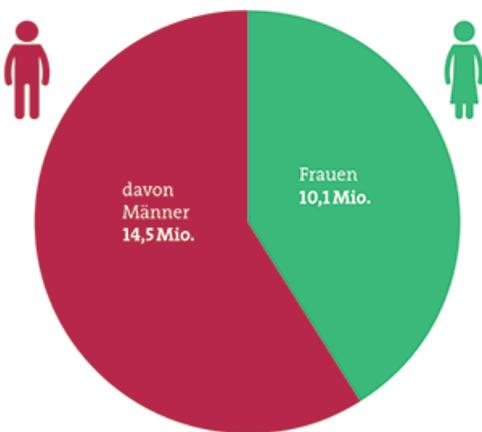
Die Arbeitsgesellschaft und mit ihr die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wurden schon oft totgesagt. Fakt ist aber, dass die Mehrheit der Bevölkerung jetzt und wohl auch künftig ihren Lebensunterhalt unmittelbar oder mittelbar – abgeleitet etwa über Ansprüche gegenüber anderen Personen – durch Erwerbsarbeit bestreitet und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung die vorherrschende Art der Erwerbstätigkeit bleiben wird. Aktuelle Zahlen der Bundesagentur für Arbeit ([www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de)) belegen, dass 70 Prozent der Erwerbstätigen in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. So ist auch die Frauenerwerbsquote in den letzten Jahrzehnten deutlich angestiegen.

Zum Gesamtbild gehört aber auch, dass zur Gruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine stetig wachsende Anzahl teils freiwilliger, teils unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigter

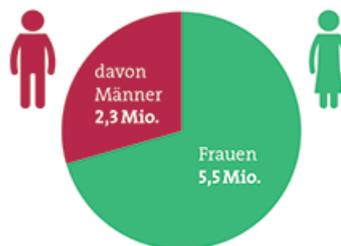
## Anders arbeiten

Im Jahr 2013 gab es in Deutschland 32,4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer\*.

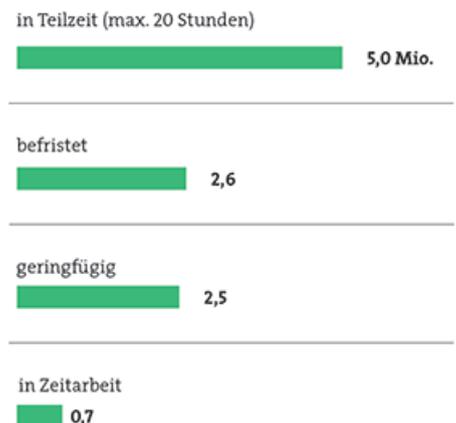
Vollzeitarbeiterinnen und -arbeitnehmer 24,6 Mio.



atypisch Beschäftigte 7,8 Mio.



2013 waren atypisch beschäftigt\*\*:



© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 6725; Quelle: Statistisches Bundesamt

\* 15- bis 64-jährige ohne Personen in Bildung oder Ausbildung  
 \*\* einschl. Mehrfachzählungen

gehört. Es sind in der Mehrheit Frauen. Darüber hinaus werden immer mehr Arbeitsverträge befristet, und 15 Prozent aller Erwerbstätigen sind ausschließlich geringfügig beschäftigt.

Das bedeutet insgesamt größere Brüche in den individuellen Erwerbsbiografien und geringere Beiträge für das Sozialversicherungssystem. Ein Teil der Beschäftigten erwirbt keine oder nur noch geringe Rentenanwartschaften, laut dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung und der Bundesagentur für Arbeit 2014. Daraus folgt, dass die Lohn-, Einkommens- und

Vermögensspreizung weiter zunimmt. Altersarmut konnte zwar bislang noch begrenzt werden, könnte aber in Zukunft ein größeres Problem werden.

Die Ursachen für diesen Wandel der Erwerbsgesellschaft liegen in der Entwicklung von der Industrie- über die Dienstleistungs- hin zu einer Wissensgesellschaft und in einzelnen beschäftigungs- und sozialpolitischen Entscheidungen. Dazu gehören beispielsweise die systematische Ausweitung des Niedriglohnssektors und erst dann die Einführung eines Mindestlohns.

## Mütter und Väter in Teilzeitarbeit

Anteil der Eltern\*, die eine Teilzeitstelle hatten, in Prozent

■ Mütter ■ Väter

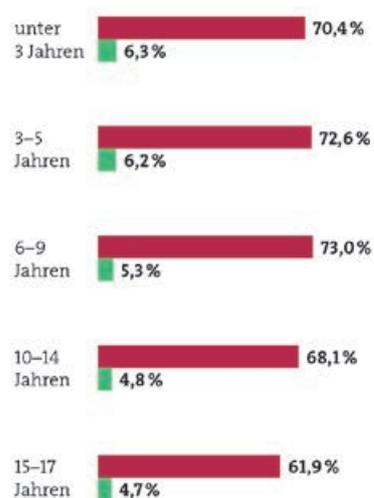


\*an allen berufstätigen Eltern

© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 6182; Quelle: Statistisches Bundesamt

## Teilzeitquoten 2012 in Prozent

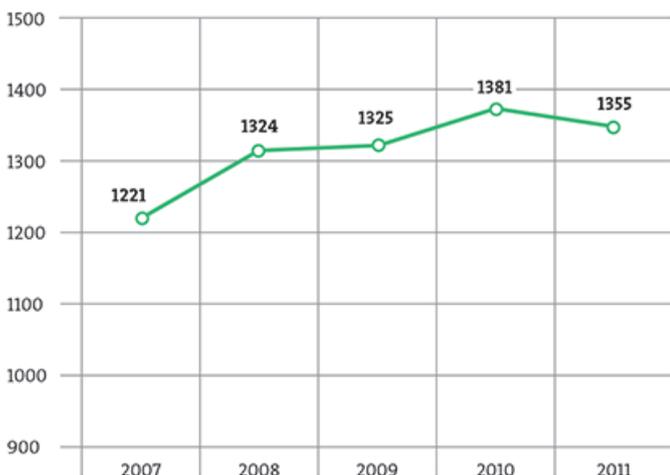
Alter des jüngsten Kindes



## Wenn das Einkommen nicht reicht

Personen in Deutschland, die zusätzlich zu ihrem Einkommen Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II) beziehen

in Tausend



© picture-alliance / dpa-infografik, Globus 5018; Quelle: BA

2011 nach Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit (Mehrfachnennung möglich)

in Tausend



\*sozialversicherungspflichtig

In Deutschland sind zunehmend Arbeitsplätze entstanden, die mit hohen Qualifikationsanforderungen verknüpft sind: Heute wird immer mehr mit dem Kopf anstatt mit der Hand gearbeitet. Geringqualifizierte und Personen, die eine Ausbildung in einem heute weniger nachgefragten Bereich absolviert haben, finden nur mühsam eine Arbeit. Auch die Nachfrage nach Fähigkeiten wie Sozialkompetenzen und Kreativität steigt. Außerdem verändern sich Qualifikationsanforderungen sehr rasch, viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müsst(en) sich immer wieder nach- und weiterqualifizieren. Was aber geschieht mit denen, die nicht mithalten können oder ab einem bestimmten Lebensalter nicht mehr wollen? Dies betrifft keineswegs bloß Gering-, sondern auch Hochqualifizierte. Droht ihnen der Ausschluss aus der Arbeitswelt? Insgesamt ist zu erkennen, dass sowohl für Personen in einem „Normalarbeitsverhältnis“ als auch für solche in prekärer Beschäftigung der ökonomische Druck zunimmt. Es wird ein immer größeres Maß an Flexibilität und Arbeitsverdichtung gefordert. Auf die Beschäftigten wird mehr Verantwortung übertragen. Diese Tendenzen schlagen sich in der zunehmenden Anzahl an arbeitsbedingten Stresserkrankungen nieder.

## Ausnahme vom Mindestlohn

Seit 1. Januar 2015 gilt in Deutschland für alle Arbeitnehmer der gesetzliche Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde.

### Keinen Mindestlohn erhalten:

**Langzeitarbeitslose**  
in den ersten sechs  
Monaten einer neuen  
Beschäftigung

Menschen im  
**Ehrenamt** (auch  
Vertrags-Amateure  
im Sport)

**Auszubildende und  
Jugendliche** unter  
18 Jahren ohne Berufs-  
abschluss

**Praktikanten**  
generell bei Pflicht-  
praktika, bei frei-  
willigen Praktika bis  
zu drei Monaten

Erwerbstätige in  
Branchen mit **länger  
laufenden Tarif-  
verträgen**: Die hier  
vereinbarten Löhne  
dürfen bis Ende 2017  
nach unten abwei-  
chen (z. B. im Friseur-  
handwerk und in der  
Fleischindustrie)

**Zeitungszusteller**  
Der Mindestlohn  
wird hier jährlich  
stufenweise von 75  
auf 85 und schließlich  
100 Prozent ange-  
hoben.

**Wald- und Wander-  
hütten**: Vereinsmit-  
gliedern wird bloße  
Aufwandsentschädi-  
gung gezahlt

**Schaustellern** wird  
vom Arbeitgeber  
gewährte Kost und  
Logis teilweise  
angerechnet

Sonderfälle (Auswahl):  
**Saisonarbeiter in der  
Landwirtschaft**. Hier  
gilt der Mindest-  
lohn, zurzeit gibt es  
eine Übergangsfrist.  
Zudem wird die Befrei-  
ung von der Sozialver-  
sicherungspflicht bis  
Ende 2018 von 50 auf  
70 Tage ausgeweitet.  
Häftlinge erhalten  
keinen Mindestlohn.

**Ausländische  
LKW-Fahrer** auf  
Durchreise (noch  
nicht entschieden,  
EU-Kommission prüft)

Alle zwei Jahre berät eine Kommission über die Höhe des Mindestlohns.

General-Anzeiger Bonn 20. Juni 2015; © dpa, Quelle: Bundesarbeitsministerium, DGB

Für die Zukunft bleibt es eine der zentralen sozialpolitischen Herausforderungen, angemessene Lösungen für diese Problemlagen zu suchen, die sich aus den nach Wirtschaftssektor, Qualifikation und Geschlecht ausdifferenzierten Arbeitsbedingungen ergeben. Dabei wird es um eine Vielzahl von Einzelregelungen gehen, wobei jeweils abzuwägen ist zwischen den Interessen einer immer globaler orientierten Wirtschaft und den Interessen der Arbeitenden – übrigens auch der leitenden Angestellten und Selbstständigen. Als Beispiel kann ein Ausgleich zwischen dem Interesse der Arbeitnehmer nach mehr Sicherheit und dem von Arbeitgebern nach stärkerer Flexibilisierung des Arbeitsverhältnisses angeführt werden. Unter dem Stichwort „Flexicurity“ soll hier nach einem Kompromiss gesucht werden. Zugleich geht es um Entlohnungsfragen und dem davon abhängigen Sicherungsniveau bei Nichterwerbstätigkeit. Die Einführung des Mindestlohnes von zunächst 8,50 Euro (seit 1. Januar 2015) stellt einen ersten Schritt dar, um die Zahl der *working poor* (gemeint sind [in Vollzeit] beschäftigte Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze) zu beschränken. Er wird aber das Problem der Altersarmut nicht lösen können und kann die strukturellen Probleme, die sich vor allem bei längeren Phasen der Erwerbslosigkeit bzw. des Niedriglohnbezugs zeigen, nicht abmildern. Dazu wäre ein deutlich höheres Niveau des Mindestlohns vonnöten. Da gleichzeitig weder die Festlegung der Höhe der Sozialleistungen noch die Tarifpartner bei der Aushandlung der Löhne an das Niveau der Armutsrisikogrenze gebunden sind, die die Bundesregierung in ihrer Armuts- und Reichtumsberichterstattung ([www.bmas.de](http://www.bmas.de)) regelmäßig ausweist, kommt es aus systematischen Gründen dazu, dass in einem reichen Land wie Deutschland Menschen leben und arbeiten und dennoch keine Chance haben, der materiellen Armut zu entfliehen.

## Wettbewerb um den Aus-, Um- oder Abbau solidarischer Sicherungssysteme

Unterhält man sich mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen über die Zukunft der sozialen Sicherung, so kommt häufig die lakonische Antwort, man habe wenig Vertrauen in die Leistungsfähigkeit dieser Systeme. Politische Kreise, Medien und Anbieter von Kapitaldienstleistungen schüren diese Unsicherheit. Die Politik hat in den letzten Jahrzehnten Teile der sozialen Risiken vom öffentlich-rechtlichen Sozialschutz ausgenommen und private Zuzahlungen, privat zu tragende Kosten für zusätzliche Leistungen sowie schließlich die ergänzende private Vorsorge fürs Alter gefordert und durchgesetzt.

Zugleich gerät der solidarische Ausgleich innerhalb der Gesellschaft in Misskredit, sei es, dass Singles nicht mehr für die Ehepartner und die Kinder anderer aufkommen wollen, sei es, dass Zugewanderten das Recht auf solidarische Absicherung mit der Begründung abgesprochen wird, sie hätten „nicht eingezahlt“. Zugleich wird eine stärkere Beachtung der Generationengerechtigkeit angemahnt, um die Solidarität zwischen den Generationen in einer wie auch immer modifizierten Form aufrecht erhalten zu können. Diese Entwicklung beschränkt sich nicht auf sozialpolitische Bereiche. So nimmt bspw. die Tarifbindung etwa von Wirtschaftsunternehmen nachweislich ab.

Der Soziologe Ulrich Beck (1944–2015) hat in seinem Buch „Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne“,

1986 auf eine zunehmende Individualisierung und Pluralisierung von Lebensstilen verwiesen. Richtig ist, dass Lebenszusammenhänge zunehmend aus traditionellen Mustern gelöst werden. Soziale Kontrollen im engeren sozialen Umfeld, festgelegte Rollenmuster etwa von Geschlechtern, überlieferte Verhaltensanforderungen und -zumutungen konnten zum Teil überwunden werden. Ulrich Beck meinte erkennen zu können, die gesamte Gesellschaft sei – gleichsam wie im Fahrstuhl – nach oben befördert worden.

Betrachtet man hingegen die empirischen Ergebnisse, so haben sich die sozialen Verhältnisse in Deutschland sehr ungleich entwickelt. Dieses betrifft über die Einkommens- und Vermögensverteilung hinaus insbesondere auch die Alterssicherung. Im Gesundheitswesen gibt es Stimmen, die inzwischen von einer Zwei-Klassen-Medizin sprechen. Und erst recht im Bildungswesen zeigen sich – wie internationale Vergleichsstudien belegen – erhebliche soziale Benachteiligungen, die keinesfalls nur bestimmte Kinder mit Migrationshintergrund, sondern insgesamt Kinder aus sozialen Unterschichten betreffen. Insofern ist nicht nur der Hinweis auf den allgemeinen Fahrstuhleffekt zumindest zu relativieren, sondern auch schon der auf eine verstärkte Pluralisierung von Lebensstilen: Soziale Lebenslagen werden, folgt man dem Soziologen Pierre F. Bourdieu (1912–1989), weiterhin „sozial vererbt“.

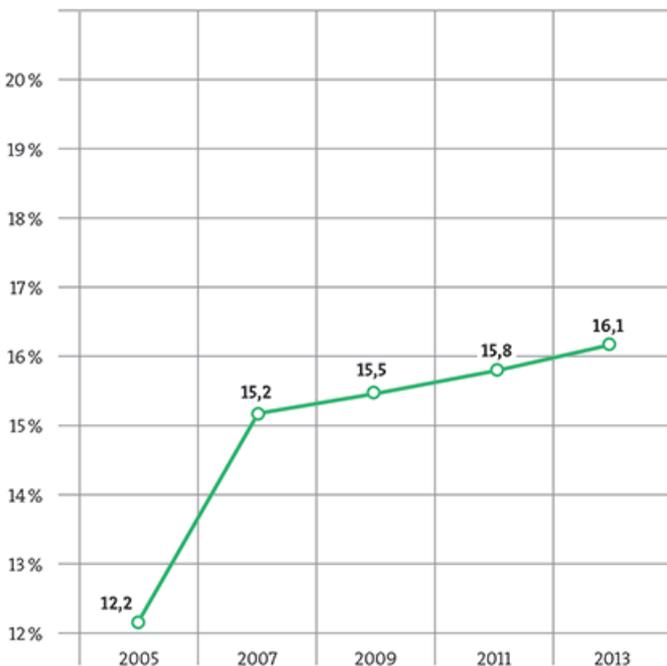
Und genau hier liegt das Problem: Solidarisch finanzierte soziale Mindestsicherungs-, Lebensstandardsicherungs-, Gesundheits- und Bildungssysteme setzen auf den Ausgleich sozialer Lebensgrundlagen. Dieses war und ist nicht erfolglos, wenn man beispielsweise die Anwendung neuerer medizinischer Erkenntnisse und Heilmethoden, die Anhebung des

Bildungsniveaus und Verbesserungen etwa von Wohnbedingungen betrachtet. Die zunehmende soziale Polarisierung in der Gesellschaft aber stellt genau dieses für die Zukunft in Frage. Dabei geht es weniger um einen Generationenkonflikt zwischen Alten und Jungen, sondern mehr um einen intragenerativen Konflikt zwischen denen, die in einem solidarischen System abgeben müssten, und denen, für die diese Wohlhabenden nicht mehr im bisherigen Umfange zu zahlen bereit sind. Es geht letztlich um Verteilung des nach wie vor vorhandenen beachtlichen Wohlstands. Verfolgt man die aktuelle Migrationsdebatte, hat es den Anschein, dass Teile der Gesellschaft nicht einmal mehr die Aufwendungen in die zukünftige Arbeitnehmerschaft tragen wollen, der zunehmend Menschen anderer ethnischer Herkunft angehören werden, also Sozialinvestitionen im Sinne Anthony Giddens' für Menschen mit Migrationshintergrund verweigern.

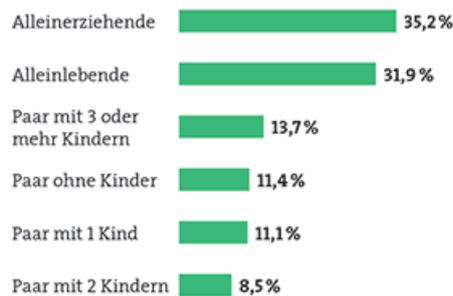
Wie löst sich diese Spannung zwischen sozialer Polarisierung mit zunehmender Armut, auch Altersarmut, auf der einen Seite und enormer Anhäufung von Finanzkapital auf der anderen Seite, das nicht mehr real, also im regulären Wirtschaftskreislauf investiert werden kann und von Finanzkrisen bedroht ist? Hier geht es um Fragen zukünftiger Verteilungsgerechtigkeit, und letztlich um die Bildung politischer Mehrheitsmeinungen: Wie viel Eigenverantwortung soll der bzw. die Einzelne zukünftig übernehmen bzw. tragen? Wie viel Solidarität soll aufrechterhalten bzw. weiterentwickelt werden? Und was soll mit denen geschehen, die weder zur Übernahme von Eigenverantwortung in der Lage sind, noch einem Solidarverbund, etwa im Rahmen der Sozialversicherung, angehören?

## Von Armut bedroht

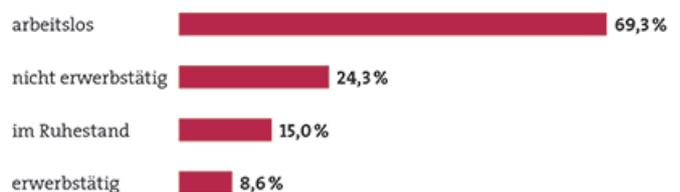
Anteil der Personen in Deutschland, die mit **weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens** der **Gesamtbevölkerung** auskommen müssen, in Prozent (= Armutsgefährdungsquote)



**Armutsgefährdungsquote 2013**  
in diesen Haushalten:



... und in diesen **Erwerbssituationen**:



### Im Takt der Nadel

[...] Sonja Lara [...] musste täglich zwölf Stunden und am Wochenende oft 24 Stunden am Stück arbeiten – da reichte es ihr: Sie beschloss, sich gewerkschaftlich zu organisieren, trotz aller Warnungen von Kollegen. Als die Vorgesetzten Wind davon bekamen, feuerten sie Sonja Lara [...]. [...]

Von den 6,3 Millionen Bewohnern El Salvadors arbeiten allein 70 000 in Nähbetrieben. Hergestellt werden [in den sogenannten Maquilas – Anm.d.Red] aber auch andere Produkte wie Elektronikbauteile oder Medikamente. Die ersten Betriebe entstanden Anfang der 1980er-Jahre in neu gegründeten freien Produktionszonen, wo Firmen keine Steuern zahlen, wenn sie für den Export produzieren. „Want to cut your Labour Costs?“, hieß es in einer der ersten Werbungen für US-Firmen, in denen von dem Fleiß und Können der Frauen in El Salvador die Rede war, deren Stundenlohn nur bei 33 US-Cent liege. [...]

Sonja Lara hat sich einige Male in Fabriken anstellen lassen, um herauszufinden, wie die Arbeitsbedingungen dort sind. Meist gesellt sie sich aber außerhalb der Fabriken unter die Näherinnen, wenn diese in ihrer Mittagspause an den Straßenständen vor den Fabriken stehen. „Ich kaufe mir etwas zu essen, rede mit ihnen, diskret“, sagt sie. Wenn sich ein beidseitiges Vertrauensverhältnis ergebe, erzähle sie, dass sie Fakten über die Fabrik sammle. Solche Fakten bilden die Basis für die Arbeit vieler Organisationen. [...]

Gibt es Erfolge? „Ja“, sagt Sonja Lara, [...]. [...] Dank des internationalen Drucks habe sich generell einiges verbessert: Nur noch selten werde jemand verprügelt, der die Vorgaben verfehle, Kinderarbeit sei fast verschwunden, und viele Fabrikanten verzichteten bei der Einstellung auf den früher obligatorischen Schwangerschaftstest. Drei zentrale Probleme seien jedoch ungelöst: Niedrige Löhne, unbezahlte Überstunden – und die brutale Behinderung der Gewerkschaftsarbeit. [...]

Bis heute werden Beschäftigte bedroht, die sich organisieren.

Dabei schrecken manche Fabrikbesitzer nicht einmal davor zurück, mit den gefährlichen Banden zu kooperieren. Einige Fälle haben Wissenschaftler von der Penn State University gemeinsam mit der [...] Arbeitsrechtsorganisation Workers Rights Consortium in der Studie „Unholy Alliance“ dokumentiert.

Die unheilige Allianz: Hier wurden organisierte Beschäftigte von Bandenmitgliedern vor der Fabrik oder auf dem Heimweg mit Pistolen bedroht und aufgefordert, endlich mit der Gewerkschaftsarbeit Schluss zu machen. Andere erhielten Anrufe, in denen gedroht wurde, ihnen oder ihren Kinder etwas anzutun.

Wie schwierig es ist, eine unabhängige Gewerkschaft zu gründen, berichten junge Arbeiter bei einem Treffen im Büro der Gewerkschaft „FEASIES“: Man hält die gewerkschaftliche Tätigkeit zunächst geheim, nicht einmal die Gewerkschaftsmitglieder in einem Betrieb erfahren, welche Kollegen dabei sind. Um eine verhandlungsfähige Gewerkschaft zu gründen, braucht man 35 Mitglieder.

Klingt wenig angesichts der häufig mehrere Tausend Arbeiter umfassenden Belegschaften einer Textilfabrik. Aber es ist trotzdem schwierig, sie zu finden, denn die Angst, den Job zu verlieren, ist bei den Angestellten enorm. Häufig sind die Aktiven schon froh, wenn sie sieben Leute beisammen haben. Dann können sie nämlich als Mitarbeitervertretung auftreten. Allerdings hat diese nur wenig Rechte und die Aktiven können sich beispielsweise kaum wehren, wenn das Unternehmen sie freistellt, um die Bildung einer Gewerkschaft in dieser frühen Phase zu unterbinden.

„Solche Vorwürfe kenne ich“, sagt Mauricio Rodriguez, Präsident von CAMTEX, der Interessenvertretung von 108 Unternehmen aus den freien Produktionszonen. Natürlich gebe es überall schwarze Schafe, sagt er, aber die Mitgliedsunternehmen hielten sich an die Gesetze. Etwa die Hälfte der Firmen in den freien Produktionszonen seien jedoch keine Mitglieder, da könne er nichts machen. [...]

Fraglos stehen auch die Unternehmer selbst unter Druck. Anders als in den Anfangstagen des Maquila-Booms müssen sie heute gegen die gigantische Konkurrenz aus Asien halten, wo die Löhne noch geringer sind und es ein noch viel größeres Heer an Arbeitswilligen gibt.

[...] Für die meisten Frauen sei spätestens mit 40 Jahren Schluss in der Textil-Maquila, sagt Sonja Lara. Sie können das hohe Arbeitstempo nicht mehr mithalten. [...]

Casper Dohmen, „Im Takt der Nadel“, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. März 2015

## Der Sozialraum Europa im globalen Dorf

Doch diese Verteilungsfragen führen über den nationalen Rahmen hinaus. Die Europäische Union, der Euro, aber auch die Globalisierung zumindest wichtiger Märkte haben Fakten geschaffen. Damit leben die Menschen, viele Beschäftigte und Unternehmen in Deutschland leben und profitieren auch davon. Wir haben uns daran gewöhnt, ohne direkte Zollkontrollen, Visabeschaffung und Geldumtausch ins europäische Ausland zu fahren und ausländische Waren zu konsumieren – sofern wir es uns finanziell leisten können. An den schwankenden Benzinpreisen merken wir die Einbindung in weltweite Wirtschaftsbeziehungen. Über Chancen und Risiken dieser Entwicklung gehen die Meinungen auseinander.

Die Gründung der Europäischen Union als politische, ökonomische und soziale Ebene zwischen Nationalstaat und Weltgemeinschaft war von Anfang an darauf ausgerichtet, mögliche Konflikte durch politische Zusammenarbeit und ökonomische Wohlstandsmehrung friedlich zu lösen. Doch diese Perspek-

tive hat heute zumindest bei Teilen der Bevölkerung an Zugkraft verloren.

In einigen Mitgliedstaaten werden die erreichten Integrationschritte der Europäischen Union bereits als zu weitgehend empfunden, wobei dem unterschiedliche Motive zugrunde liegen. Manche Länder haben die Sorge, ihre eigenen hohen Sozialschutzstandards könnten gesenkt werden. Andere sehen im Gegensatz dazu in der EU eher einen Hemmschuh für die Absenkung ihrer Sozialstandards, die ihre Chancen auf dem Weltmarkt verbessern würde. In welche Richtung wird sich zukünftig die soziale Qualität der Gesellschaften innerhalb der Europäischen Union entwickeln?

Aktuellen Niederschlag findet diese Frage auch angesichts der Verhandlungen über internationale Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA), der EU und den USA (TTIP) sowie im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) bzw. in bilateralen Verhandlungen zwischen 50 Staaten (*Trade in Services Agreement* – TISA). In diesen Verhandlungsrunden um die Ausgestaltung internationaler Handelsbeziehungen geht es immer auch um den künftigen Stellenwert sozialpolitischer Aus- und Umgestaltungen. Verstärkt sich zukünftig

ein Wettlauf bei der Absenkung von Sozialstandards, um die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft zu erhöhen, oder soll der Wohlstand gerechter verteilt werden – und wenn ja: Wie? Nach Leistung, solidarisch oder subsidiär?

Gerechtigkeitsüberlegungen können nicht an den nationalen Grenzen bzw. denen der Europäischen Union enden. Ein Blick in die eigene Kleidung, auf den Herstellungsort des Handys, die Herkunft seiner Grundstoffe und Bauteile reicht, um festzustellen, wie vernetzt inzwischen der internationale Handel ist und wie sehr damit auch jeder Konsument bzw. jede Konsumentin in die Problematik nach menschen(un-)würdigen und (nicht-)ökologischen Produktionsbedingungen verstrickt ist. Dabei besteht bereits in Europa ein Wettbewerb um Produktionsbedingungen und damit die Frage nach sozialpolitischen Flankierungen. Deutschland hat in den vergangenen Jahren versucht, Einbußen an Konkurrenzfähigkeit nachholend wettzumachen, durch eine gemäßigte Lohnpolitik in Zeiten der Globalisierung und die Senkung von Lohnnebenkosten, insbesondere von Arbeitgeberbeiträgen zu den Sozialversicherungen im Zeichen der Standortsicherung. Deutschland fungiert dabei aber durchaus auch als vorangehender Schrittmacher des Wettbewerbs. Damit wächst der Druck auf andere europäische Länder (insbesondere auf die „Euro-Krisenländer“), ähnliche Schritte zu unternehmen.

Infolge der globalen Verflechtung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen beeinflussen die führenden Wirtschaftsnationen in (Nord-)Amerika, Europa und Asien über ihre Wirtschaftsmacht die Wohlfahrtsbedingungen in weiten Teilen der Welt. Verschärfen sie dabei die Lebensbedingungen vor Ort, können daraus soziale Probleme erwachsen, die letztlich auch auf sie zurückschlagen, sei es in Gestalt von Flüchtlingen oder in Form von Wettbewerbsdruck und Sozialdumping. Aus dem Kauf von Produkten, die in anderen Teilen der Welt mitunter zu schlechten Umwelt-, Arbeits- und Entlohnungsbedingungen hergestellt werden (Export der Sozialen Frage), erwächst die Frage, ob diese Basis unseres Wohlfahrtsmodells tatsächlich Vorstellungen von Gerechtigkeit entspricht (s. hierzu etwa Basu 2011). Verteilungsgerechtigkeit endet eben nicht an den Grenzen der nationalen Sozialpolitik. Eine Verdrängung dieser Zusammenhänge ist langfristig wohl keine geeignete Strategie zur Befriedung innerstaatlicher und internationaler Vertei-

lungskonflikte und zur Sicherung des inneren (sozialen) und äußeren Friedens.

Es wird deutlich: Sozialpolitik bewegt sich in vielen Spannungsfeldern. Weitere Themen lassen sich ohne Mühe ergänzen und mit Querschnittsfragen wie denen nach Geschlechtergerechtigkeit und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (*Gender und Diversity*) verbinden. Es ist nicht einfach, hier Orientierung zu finden, die (eigenen) Interessenlagen zu erkennen, konträre Interessenlagen anderer zur Kenntnis zu nehmen und nach tragfähigen Kompromisslösungen zu suchen.

Ein Blick auf Stand und Entwicklung der Sozialpolitik in den vergangenen 70 Jahren soll bei allen Infragestellungen nicht übersehen, dass sich das deutsche Sozialmodell einerseits als verlässlich und wirksam, andererseits als erstaunlich flexibel und anpassungsfähig erwiesen hat. Diese Stabilität ist nicht zuletzt seinem charakteristischen Mischungsverhältnis der drei Grundnormen Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität geschuldet. Die Wirksamkeit dieser Grundnormen und ihre Akzeptanz quer durch alle demokratischen Parteien halten die sozialpolitischen Reformbewegungen insgesamt in der Balance – ein Wegdriften in sozialstaatliche Extreme ist auf absehbare Zeit kaum zu erwarten. In einer Gesellschaft, die Eigeninteresse und Eigenverantwortung betont und die Genuss zum vorrangigen Lebenssinn erklärt (Hedonismus), sind allerdings auch Einstellungen möglich, die (vermeintliche) Leistungsgerechtigkeit absolut setzen und rein auf Gewinnsteigerung orientiert, soziale und materielle Ungleichheit als Ergebnis gerechter Marktverteilung ansehen.

Damit liegt auf der Hand: Soziale Verhältnisse sind prinzipiell in alle Richtungen verhandel- und wandelbar. Eine Sozialpolitik, die möglichst vielen Menschen gerecht werden will, ist deshalb untrennbar mit dem demokratischen und sozialen Rechtsstaat verbunden. Sie allein kann seinen Bestand aber nicht garantieren. Die Bewahrung des sozialen Friedens erfordert eigenes Engagement – unterbleibt dieses, stellen andere die Regeln auf. Demokratie ist keine Dienstleistung, bei der man zu einem anderen Anbieter wechselt, wenn das Angebot nicht mehr stimmt, sie ist eine permanente Aufforderung sich zu beteiligen, sich einzumischen und dabei auch unbequem zu sein.



Das Bemühen um Gerechtigkeit darf nicht an nationalen oder EU-Grenzen Halt machen, denn soziale Probleme in anderen Weltregionen können ungeahnte Rückwirkungen entfalten. Die Wahrung des sozialen Friedens erfordert Engagement und die Bereitschaft, Interessenkonflikte demokratisch auszuhandeln. Blockupy-Aktionstag in Berlin 2014

## Literaturhinweise

### Einführungen in die Sozialpolitik:

Bäcker, Gerhard / Naegele, Gerhard / Bispinck, Reinhard / Hofemann, Klaus / Neubauer, Jennifer: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 2 Bände, 5. Aufl., Wiesbaden 2010, 622 u. 616 S.

Benz, Benjamin / Rieger, Günter / Schönig, Werner / Többe-Schukalla, Monika (Hg.): Politik Sozialer Arbeit, 2 Bände, Weinheim/Basel 2013, 286 u. 352 S.

Dies.: Politikwissenschaft für die Soziale Arbeit, Wiesbaden 2015, 203 S.

Boeckh, Jürgen / Huster, Ernst-Ulrich / Benz, Benjamin: Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, 3. Aufl., Wiesbaden 2011, 496 S. (Die vierte Auflage erscheint in 2016)

Dietz, Berthold / Frevel, Bernhard / Toens, Katrin: Sozialpolitik kompakt, 3. Aufl., Wiesbaden 2015, 242 S.

Lampert, Heinz / Althammer, Jörg: Lehrbuch der Sozialpolitik, 9. Aufl., Berlin et. al. 2014, 524 S.

Ullrich, Carsten G.: Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Eine Einführung, Frankfurt a. M. 2005, 262 S.

Pilz, Frank: Der Sozialstaat. Ausbau – Kontroversen – Umbau, Bonn 2009, 344 S.

### Interdisziplinäre Zugänge und Felder der Sozialpolitik:

Evers, Adalbert / Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas (Hg.): Handbuch Soziale Dienste, Wiesbaden 2011, 537 S.

Finis Sieglar, Beate: Ökonomik Sozialer Arbeit, 2. Aufl., Freiburg i. Brsg. 2009, 232 S.

Huster, Ernst-Ulrich / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hg.): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, 2. Aufl., Wiesbaden 2012, 764 S.

Kubon-Gilke, Gisela: Außer Konkurrenz. Sozialpolitik im Spannungsfeld von Markt, Zentralsteuerung und Traditionssystemen. Ein Lehrbuch und mehr über Ökonomie und Sozialpolitik, 2. Aufl., Marburg 2013, 749 S.

### Geschichte der Sozialpolitik:

Becker, Ulrich / Hockerts, Hans Günter / Tenfelde, Klaus (Hg.): Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn 2010, 360 S.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) 2008: In die Zukunft gedacht. Bilder und Dokumente zur Deutschen Sozialgeschichte, lfd. aktualisiert und neu aufgelegt, Berlin (s. auch: [www.in-die-zukunft-gedacht.de](http://www.in-die-zukunft-gedacht.de))

### Leitbilder und Gerechtigkeitsprinzipien in der Sozialpolitik:

Balz, Hans-Jürgen / Benz, Benjamin / Kuhlmann, Carola (Hg.): Soziale Inklusion. Grundlagen, Strategien und Projekte in der Sozialen Arbeit, Wiesbaden 2012, 332 S.

Becker, Irene / Hauser, Richard: Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck. Zieldimensionen, Politikanalysen und empirische Befunde, Berlin 2009, 306 S.

Schütte, Johannes D.: Armut wird „sozial vererbt“. Status Quo und Reformbedarf der Inklusionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2013, 308 S.

### Ebenen der Sozialpolitik und politisches System:

Basu, Kaushik: Beyond the Invisible Hand. Groundwork for a New Economics, Princeton/Oxford 2011, 273 S.

Dahme, Heinz-Jürgen / Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden 2011, 424 S.

Kaufmann, Franz-Xaver: Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M. 2003, 329 S.

Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., Wiesbaden 2015, 584 S.

Schieren, Stefan: Europäische Sozialpolitik. Eine Einführung, Schwalbach i. Ts. 2012, 144 S.

Schmid, Josef: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, 3. Aufl., Wiesbaden 2010, 548 S.

Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, 336 S.

### Perspektiven der Sozialpolitik:

Benz, Benjamin / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hg.): Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit, Wiesbaden 2010, 404 S.

Bispinck, Reinhard / Bosch, Gerhard / Hofemann, Klaus / Naegele, Gerhard (Hg.): Sozialpolitik und Sozialstaat, Wiesbaden 2012, 516 S.

Butterwege, Christoph: Krise und Zukunft des Sozialstaates, 5. Aufl., Wiesbaden 2014, 446 S.

## Internetadressen

### Internetseiten der Bundeszentrale für politische Bildung ([www.bpb.de](http://www.bpb.de)):

Sozialer Wandel in Deutschland (Informationen zur politischen Bildung): [www.bpb.de/197876](http://www.bpb.de/197876)

Die Europäische Union: Sozialpolitik (Online-Dossier): [www.bpb.de/42897](http://www.bpb.de/42897)

Soziale Gerechtigkeit (Schriftenreihe-Band): [www.bpb.de/206267](http://www.bpb.de/206267)

Demografie und Demokratie (Schriftenreihe-Band): [www.bpb.de/155998](http://www.bpb.de/155998)

Der Sozialstaat (Schriftenreihe-Band): [www.bpb.de/35374](http://www.bpb.de/35374)

### Onlineportale der Landeszentralen, der Ministerien auf Bundes- und Länderebene und der Europäischen Union

#### [www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de)

laufend aktualisierte Informationen über zentrale Daten, Studien, Berichte und Publikationen rund um die Sozialpolitik in Deutschland

#### [www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/uebersicht-ueber-das-sozialrecht.html](http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/uebersicht-ueber-das-sozialrecht.html)

Webseite des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales mit detaillierten und laufend aktualisierten Übersichten über das Sozialrecht und den Veröffentlichungen zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes.

## Die Autoren

**Prof. Dr. Benjamin Benz**, Jg. 1973, Diplom-Sozialarbeiter (FH) / Politikwissenschaftler. 2007 bis 2011 Professor für Politikwissenschaft an der Evangelischen Hochschule Freiburg, seit 2011 in gleicher Funktion an der Evangelischen Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe, Bochum. Fachliche Schwerpunkte: Armutspolitik im politischen Mehrebenensystem und politische Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit.  
Kontakt: [benz@efh-bochum.de](mailto:benz@efh-bochum.de)

**Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster**, Jg. 1945, lehrt Politikwissenschaft an der Evangelischen Fachhochschule RWL in Bochum und an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Von 2001 bis 2010 zusammen mit den anderen Autoren dieses Heftes Mitglied des *EU Network of Independent Experts on Social Inclusion* der Europäischen Kommission. Arbeitsschwerpunkte sind allgemeine Sozialpolitik, Verteilungspolitik – darunter Armuts- und Reichtumsforschung – und Sozialethik.  
Kontakt: [Ernst-Ulrich.Huster@t-online.de](mailto:Ernst-Ulrich.Huster@t-online.de)

**Dr. Johannes D. Schütte**, Jg. 1982, Diplom-Sozialpädagoge, Diplom-Sozialarbeiter (FH) / Politikwissenschaftler. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für soziale Arbeit Münster e.V. im Landesmo-

dellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“. Lehrbeauftragter an der Evangelischen Fachhochschule RWL in Bochum und an der Universität Osnabrück. Von 2008 bis 2010 zusammen mit den anderen Autoren dieses Heftes Mitglied des *EU Network of Independent Experts on Social Inclusion* der Europäischen Kommission. Fachliche Schwerpunkte: Theorie der „sozialen“ Vererbung von Armut, Inklusionsstrategien und Soziale Ausgrenzung in Deutschland.  
Kontakt: [Johannes.D.Schuette@gmail.com](mailto:Johannes.D.Schuette@gmail.com)

**Prof. Dr. Jürgen Boeckh**, Jg. 1966, Diplom-Sozialarbeiter (FH) / Politikwissenschaftler, lehrt seit 2007 Sozialpolitik an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften in Wolfenbüttel an der Fakultät Soziale Arbeit. Fachliche Schwerpunkte: allgemeine Sozialpolitik, Verteilungspolitik, Armut und soziale Ausgrenzung in Deutschland und Europa, politische Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit und Entwicklung sozialer Dienste.

Professor Boeckh hat die Koordination dieser Heftausgabe übernommen.  
Kontakt: [j.boeckh@ostfalia.de](mailto:j.boeckh@ostfalia.de)

## Impressum

### Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309, Internetadresse: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb), E-Mail: [info@bpb.de](mailto:info@bpb.de)

### Redaktion:

Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren

### Mitarbeit:

Nerges Azizi, Nancy; Ida Lübben, Berlin

### Gutachten:

Prof. Dr. Gisela Kubon-Gilke, EH Darmstadt, University of Applied Sciences, Darmstadt; Prof. Dr. Thomas Kunz, Frankfurt University of Applied Sciences, Frankfurt/M.

### Titelbild:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth; unter Verwendung von dpa; imago (Koall, Pixsell, stock&people); picture alliance (akg-images, Berliner Verlag / Archiv, Bernd Wüstneck, Ulrich Baumgarten, Wilhelm Bertarm); Süddeutsche Zeitung Photo (Amerika Haus, Fritz Neuwirth, Sammlung Megele, SZ Photo)

### Umschlag-Rückseite:

Leitwerk, Köln

### Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Schwabacher Straße 261, 90763 Fürth

### Druck:

apm alpha print medien AG, 64295 Darmstadt

### Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

### Erscheinungsweise:

vierteljährlich

ISSN 0046-9408, Auflage dieser Ausgabe: 500 000

### Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

September 2015

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Der Umwelt zuliebe werden die Informationen zur politischen Bildung auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.



PEFC zertifiziert

Dieses Papier stammt aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern und kontrollierten Quellen.

[www.pefc.de](http://www.pefc.de)

## Anforderungen

bitte schriftlich an

Publikationsversand der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock  
Fax: 03 82 04/66-273 oder [www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung](http://www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung)



Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

**Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnementmodalitäten** bitte melden an [informationen@abo.bpb.de](mailto:informationen@abo.bpb.de)

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o.g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Info-telefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-115 Montag bis Donnerstag zwischen 8.00 Uhr und 16.00 Uhr und freitags zwischen 8.00 Uhr und 15.00 Uhr zur Verfügung.

# SCHÜLERWETTBEWERB ZUR POLITISCHEN BILDUNG 2015 >>



**Legt los, seid aktiv, macht euch frisch, vor allem im Kopf.**

Teamwork ist gefragt! Ihr greift in eurer Klasse einen unserer professionell vorbereiteten Projektvorschläge auf.

**350 Preise**, darunter Klassenreisen zum Beispiel nach Paris, Prag, Berlin, Bonn, Dresden, Mainz und München! Außerdem winken Geldprämien bis zu 1.500 Euro sowie zahlreiche Sachpreise.

- » für alle Klassen 4/5 bis 11
- » für **alle** Schulformen
- » Start: Mit dem neuen Schuljahr
- » Einsendeschluss: 1. Dezember

Die Wettbewerbsunterlagen stehen ab Juli 2015 unter [www.schuelerwettbewerb.de](http://www.schuelerwettbewerb.de) im Netz.

**Neu: ab 2015 müssen alle Einsendungen zusammen mit der betreuenden Lehrkraft online angemeldet werden.**