

V. Schwerpunktthema: "Soziale Grundsicherung"

Einführungsreferat

Matthias Möhring-Hesse:

Solidarischer Umbau des Sozialstaates.

Nach der Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland«

Bei Einladung zum fünften Sozialpolitischen Forum haben »ag spac« und »Sozialpolitische Gesellschaft« mit einem anderen Ergebnis der Bundestagswahlen gerechnet. Zumindest prognostizierte die Ausschreibung das Ende der konservativ-liberalen Koalition und lädt zu Beratungen über rot-grüne Reformen ein. Die »Wende« gesellschaftlich anzuregen, war auch das Ziel der Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland«, die vom Nell-Breuning-Institut initiiert, von inzwischen über hundertfünfzig Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern verschiedenster Schulen und Disziplinen unterzeichnet und zu Beginn des vergangenen »Superwahljahres« veröffentlicht wurde. Die mit der Bundestagswahl - wenn gleich äußerst knapp - erfolgte Bestätigung von Kohl/Kinkels »Weiter so ...« fordert uns am Nell-Breuning-Institut zu einem nachdenklichen Rückblick auf diese politische Initiative heraus.

(I.) Die Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland«

Zumindest im Vergleich zu ähnlichen Memoranden und Verlautbarungen in dem an »Richtungswahlen« so reichen Jahr 1994 konnte die Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« wohl nachhaltig Aufmerksamkeit erzielen.¹ Auch Monate nach ihrer Veröffentlichung stößt sie auf Interesse - vor

¹Solidarität am Standort Deutschland. Eine Erklärung von Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6'94, 669-684. Die Erklärung ist außerdem als Broschüre beim Nell-Breuning-Institut (Offenbacher Landstr. 224, 60599 Frankfurt am Main) gegen 3 DM in Briefmarken erhältlich.

allem bei sozialpolitischen Initiativen und den Wohlfahrtsverbänden. Offensichtlich konnte die Erklärung deren Erfahrungen und Interessen besser auf den Begriff bringen, als die zur gleichen Zeit kursierenden »Standortpapiere« wie auch die in Kritik am »Sozialabbau« gefertigten Verteidigungsschriften für die bestehenden Sicherungssysteme.

Weil strukturell verursacht, hat sich seit Ende der 70er Jahre die Arbeitslosigkeit von der konjunkturellen Bewegung gelöst und als Massenarbeitslosigkeit verfestigt. Der Traum bundesdeutscher Wirtschaftspolitik wird seitdem ständig enttäuscht: Wirtschaftswachstum sichert keineswegs Vollbeschäftigung. Statt dessen hat sich der Sockel an Arbeitslosigkeit nach jedem Konjunkturunbruch ständig vergrößert. Von einem Ende der »Arbeitsgesellschaft« kann - so behauptet zumindest die Erklärung - jedoch angesichts der verfestigten Massenarbeitslosigkeit nicht gesprochen werden. Dadurch, daß inzwischen fast jeder zehnte ArbeitnehmerIn ohne bezahlte Arbeit ihr bzw. sein Auskommen finden muß, wird die Erwerbsarbeitszentrierung der bundesdeutschen Gesellschaft eher noch verschärft. Sichere und ausreichend bezahlte Arbeitsplätze wurden zu einem knappen, deshalb wertvollen und umkämpften Gut. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil in der Bundesrepublik die sozialen Sicherungssysteme weiterhin auf Erwerbsarbeit hin ausgerichtet bleiben. In der Folge werden die Ausgrenzungen und Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt durch die bestehenden sozialstaatlichen Instrumente in randständige Lebenslagen überführt; die verfestigte Massenarbeitslosigkeit führt zu einer neuen Armutsentwicklung. Seit Ende

der siebziger Jahre hat die Armut in der Bundesrepublik drastisch zugenommen und sich in den letzten Jahren auf hohem Niveau stabilisiert. Gegenüber dieser Armut erweist sich der bundesdeutsche Sozialstaat als inkompetent, da er randständige Lebenslagen nicht verhindert, sondern mitverursacht und verfestigt.

Als Folge dieser wirtschafts- und sozialpolitischen Situation diagnostiziert die Erklärung die zunehmende *Spaltung* der bundesdeutschen Gesellschaft: »Während die Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung in Wohlstand leben kann, müssen diejenigen, die nicht über einen sicheren Arbeitsplatz verfügen, ihr Überleben unter Bedingungen ständiger Unterversorgung sichern. In dem Maße, wie sich ihre Armut verstetigt, werden die Betroffenen aus der Normalität der bundesdeutschen Gesellschaft ausgegrenzt.« Ihnen sind nämlich diejenigen Erfahrungs- und Handlungszusammenhänge verstellt, die aber für die Bevölkerungsmehrheit selbstverständlich sind. Auf diesem Wege - so diagnostiziert die Erklärung weiter - »entwickelt sich die Bundesrepublik zunehmend zu einer *gespaltenen Gesellschaft*. Die Mehrheitsgesellschaft sichert ihren Wohlstand durch Ausgrenzung von Armutsbereichen, wobei sich die Differenzen zwischen Wohlstand und Armut zunehmend verfestigen, und so unterschiedliche soziale Räume mit relativ stabilen Grenzen entstehen.«

Die gesellschaftliche Spaltung identifiziert die Erklärung als eine Blockade für die weitere *zivile* Entwicklung der Bundesrepublik als einer demokratischen Gesellschaft. Mit ihrer zunehmenden Spaltung entstehen nämlich nicht nur soziale Konflikte, die demokratisch kaum bewältigt werden können. Vor allen Dingen wird durch die Ausgrenzung relevanter Bevölkerungsteile eine anspruchsvolle Voraussetzung demokratischer Gesellschaften verletzt, daß nämlich alle Gesellschaftsmitglieder die Möglichkeit haben, sich in den für sie jeweils wichtigen gesellschaftlichen Kommunikations- und Entscheidungsprozessen selbst zu vertreten. Die gesellschaftli-

che Spaltung verhindert daher das bundesdeutsche Projekt einer sozialen Demokratie, die nicht nur die formalen Voraussetzungen demokratischer Prozeduren garantiert, sondern darüber hinaus auch die materiellen Voraussetzungen gesellschaftlicher Partizipation sicherstellt.

Funktionierende Sicherungssysteme machen das materielle Fundament demokratischer Gesellschaften aus. Durch eine Neueinstellung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wie auch durch den »Umbau« der sozialstaatlichen Instrumente muß - so fordert die Erklärung abschließend - die Funktionsfähigkeit der bundesdeutschen Sicherungssysteme aber erst wiederhergestellt werden. In groben Strichen skizziert die Erklärung die wichtigsten Reformprojekte: Von der Umverteilung vorhandener Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung bis zur Einführung einer soliden Grundsicherung wird das Standardrepertoire gegenwärtiger Reformdebatten ausgeführt. Mit ihren Forderungen richtet sich die Erklärung dabei weniger an die parlamentarischen Akteure, die diese Reformen politisch umsetzen müssen. Weit mehr wendet sie sich an die gesellschaftliche Öffentlichkeit; dort müssen nämlich Bereitschaften für die mit diesen Reformen unvermeidlich verbundene »Umverteilung« sowie die für politische Innovationen notwendigen Mehrheiten organisiert werden. Entsprechend endet die Erklärung mit dem - übrigens dem am häufigsten zitierten - Abschnitt: »Um den bundesdeutschen Sozialstaat als unerläßlichen Bestandteil einer sozialen Demokratie zu festigen, braucht es einen neuen Gesellschaftsvertrag zwischen allen Bundesbürgern und -bürgerinnen. Dieser Vertrag umfaßt die wechselseitige Verpflichtung, die gesellschaftliche Spaltung gemeinsam und nach persönlichen Leistungsvermögen anzugehen und zu überwinden. Dies liegt im gemeinsamen Interesse aller und bestätigt den zivilen Charakter der Bundesrepublik. Ein solcher Gesellschaftsvertrag läßt sich staatlich nicht erzwingen, sondern kann nur aus öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozessen als freiwillige Übereinkunft aller entstehen.«

(2.) Gesellschaftliche Spaltung?

(a) Trotz langjähriger Forderungen - gerade aus den Kreisen sozialpolitischer Initiativen - verweigern die staatlichen Organe bislang eine seriöse und kontinuierliche Armutsberichterstattung. Zudem sind die vorhandenen Datenbestände gerade für Armutslagen wenig sensibel sind, so daß auf deren Grundlage auch nur wenig verlässliche Angaben über Armut in der bundesdeutschen Wohlstandsgesellschaft möglich sind. Gleichwohl weiß man aus vorliegenden Untersuchungen, daß Unterversorgung zwar verschiedene Ursachen hat, daß jedoch Arbeitslosigkeit und Unterversorgung in den meisten der davon betroffenen Haushalte zugleich auftritt. Daher scheint der Fokus der Erklärung plausibel, sich der in den letzten zwei Jahrzehnten dramatisch gestiegenen Armutsrate über die strukturellen Probleme des bundesdeutschen Erwerbsarbeitssystems zu nähern.

Tatsächlich äußert sich in der verfestigten Massenarbeitslosigkeit eine strukturelle Krise des bundesdeutschen Wachstumsmodells, gesellschaftliche Integration über »geregelte Arbeit« und »geregeltes Einkommen« zu organisieren und die daher alles entscheidende Integration in das Erwerbsarbeitssystem durch wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik zu sichern. Bei steigender Arbeitsproduktivität und zunehmender Integration der bundesdeutschen Volkswirtschaft auf globalen Märkten löst wirtschaftlicher Wachstum jedoch allein nicht mehr gesellschaftliche Beschäftigungsdefizite; viel mehr lassen sich Wachstumserfolge - wie etwa zu Beginn der 80er Jahre - sogar durch, zumindest aber mit Beschäftigungsrückgang erzielen. Bleiben aber dennoch die zentralen Verfahren und Institutionen der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf das eingespielte Wachstumsmodell eingestellt, werden immer größere Bevölkerungsteile von diesen Instrumenten nicht erfaßt. Auf ihre gesellschaftliche Integration wird gleichsam »verzichtet«: sie werden aus den gesellschaftlichen Zusammenhängen ausgeschlossen, die für die Bevölkerungsmehrheit selbstverständ-

lich sind, deren Integration - zumindest noch - gesichert ist. Diesen Prozeß soll der Begriff »gesellschaftliche Spaltung« anzeigen, wobei zwei Aspekte hervorgehoben werden können: *Erstens* werden die bestehenden Strukturen gesellschaftlicher Integration dogmatisiert, ohne aber deren Voraussetzungen für alle Gesellschaftsmitglieder zu sichern. In diesem Sinne hat vor allem Oskar Negt von gesellschaftlicher Spaltung, von der »Tendenz zur Zweiteilung der Gesellschaft« gesprochen.² Daß dabei die Gesellschaft der Bevölkerungsmehrheit gleichsam unvollständig bleibt, ist mit diesem Begriff *zweitens* angesprochen: Die *eine* Gesellschaft wird zunehmend zur Fiktion, da die in dauerhafter Unterversorgung lebenden Bevölkerungsteile in den normalen Erfahrungs- und Kommunikationsräumen nicht mehr vorkommen. In den politischen Auseinandersetzungen der 80er Jahre hat Peter Glotz vor dieser Entwicklung mit dem Kampfbegriff »Zwei-Drittel-Gesellschaft« gewarnt.

»Geboren« in den politischen Auseinandersetzungen wurde der Begriff »gesellschaftliche Spaltung« auch in der sozialwissenschaftlichen Literatur rezipiert und findet sich - nicht nur - in den diversen Suhrkamp-Bändchen über Sozialpolitik und Arbeitslosigkeit wieder. Zwar konnte sich dort die mit »Zwei-Drittel-Gesellschaft« gewagte Mengenangabe nicht halten, gleichwohl ließ sich die strukturelle Problemangabe systematisch wie empirisch gut bestätigen. Folglich wundert es nicht, daß sich über hundertfünfzig Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler - und unter ihnen die gesamte soziologische und politikwissenschaftliche Prominenz - in der Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« unter diesem Begriff haben versammeln können.

(b) Die konservativ-liberale Koalition hat die »gespaltene Gesellschaft« dagegen wenig beunruhigt. Wo Armutslagen und Unterversorgung regierungsamtlich überhaupt in den Blick

²Negt, Oskar: *Lebendige Arbeit, enteignete Zeit. Politische und kulturelle Dimensionen des Kampfes um die Arbeitszeit*, Frankfurt/New York: Campus 1984, 39-120; Zitat auf S. 39.

kamen, wurden sie leichtfertig als kurzfristige Schicksale abgetan, die mehr oder weniger alle Gesellschaftsmitglieder treffen, aus denen sie aber auch mehr oder weniger schnell ausbrechen könnten, sofern sie nur wirklich »wollten« und sich entsprechend »bemühten«. Wenn überhaupt, gäbe es also in der Bundesrepublik nur »demokratische« Formen der Armut, die - etwa im Form hoher Wohnraumkosten - alle Gesellschaftsmitglieder gleichermaßen betreffen, daher aber auch keine Spaltungsprozesse antreiben. Auf die Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« angesprochen, soll der Bundesarbeitsminister die gute Absicht der UnterzeichnerInnen zwar gelobt, ihre vollkommene Ignoranz jedoch herausgestellt haben. »Für praktische Politik gänzlich ungeeignet«, lautete Blüms abschließendes Urteil.

Unerwartete Bestätigung findet der Arbeitsminister in einigen neueren Untersuchungen zu Armutslagen in der Bundesrepublik, wie sie vor allem in Bielefeld, am Bremer Zentrum für Sozialpolitik oder im Rahmen des DFG-Projekts zur »Verzeitlichung sozialer Ungleichheit« (München) unternommen wurden.³ Methodisch ist diesen Untersuchungen gemein, daß sie die in der Armutforschung übliche Querschnittsbetrachtung, also die Auswertung von Daten zu einem bestimmten Zeitpunkt, durch zeitdynamische Analysen überwinden und entsprechend Längsschnittanalysen vornehmen. Durch Auswertung von Datenbestände über einen längeren Verlauf kommen die Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß die Diagnose einer gespaltenen Gesellschaft

- erstens das Ausmaß der Armut in der Bundesrepublik unterschätzt: Hinter den Querschnittszahlen verbergen sich enorme Zu- und Abwanderungsbewegungen, so daß in der Bundesrepublik weitaus mehr Menschen wenigstens einmal in ihrem Leben in Unterversorgung leben und auf diesem Wege Armutserfahrungen machen müs-

sen;

- und zweitens die Dauer der Armuts-lagen überschätzt: Der übergroßen Mehrheit der von Armut betroffenen Menschen gelingt es nach mehr oder weniger kurzer Zeit ihr Schicksal der Unterversorgung zu überwinden und so aus ihrer Armut auszubrechen. Am Bremer »Institut für Sozialpolitik« rechnen Petra Buhr, Stephan Leibfried und Lutz Leisering mit fast einem Drittel der bundesdeutschen Bevölkerung, die Armutserfahrungen machen mußten, von denen aber wiederum zwei Drittel den Ausstieg aus der Armut geschafft haben. Weil also hinter den seit Ende der 70er Jahre verstetigten Armutszahlen sehr viel Bewegung steckt, kann - so die Quintessenz der Untersuchungen - von einer gespaltenen Gesellschaft oder gar von einer »Zwei-Drittel-Gesellschaft« nicht geredet werden.

In der Auswertung ihrer empirischen Ergebnisse folgen die Untersuchungen der Spur, die Heiner Geißler vor über einem Jahrzehnt mit der Entdeckung der »neuen sozialen Frage« gelegt hat. Die Schicksale mehr oder weniger kurzfristiger Armut ergeben sich nämlich nicht mehr aus den für die industrielle Arbeitsgesellschaft kennzeichnenden kollektiven Lebenslagen, sondern resultieren vielmehr aus neuen und zunehmend individuellen Risiken, für die aber der bundesdeutsche Sozialstaat noch keine Sicherungsinstrumente kennt. Zunehmend mehr Menschen geraten in Armut, weil sie mit ihren individuellen Lebensentscheidungen - gemessen an ihren eigenen Erwartungen - scheitern, oder weil sie in ihrer individuellen Lebensplanung für mehr oder weniger kurze Zeitspannen Armuts-lagen in Kauf nehmen. Für sie hält der Sozialstaat als einziges Instrument die Sozialhilfe als »Hilfe zur Lebensführung« bereit, die sie zur Überbrückung ihrer kurzfristigen Armutslage nutzen. So individuell die Gründe für den Zugang zur Armut, so heterogen sind auch die mit dem Begriff »Armut« bezeichneten Lebenslagen. Die in Armut lebenden Menschen haben wenig gemein, bis auf daß sie eben in Armut leben müssen. Heterogen sind aber auch die Wege, auf denen es den Betroffenen gelingt, aus

³Vgl. etwa den vom Michael M. Zwick herausgegebenen Sammelband »Einmal arm, immer arm? Neue Befunde zur Armut in Deutschland«, Frankfurt am Main/New York: Campus (1994).

ihrer Armut auszurechnen und erneut am gesellschaftlichen Wohlstand zu partizipieren. Dabei verdanken sich die Abgänge aus Armut viel mehr der individuellen Kreativität der Betroffenen als der Kompetenz der sozialstaatlichen Leistungen. Das herausragende sozialpolitische Problem ist deshalb der individuelle Ausstieg aus Armut, weswegen man sich in Zukunft stärker darauf konzentrieren muß, sozialwissenschaftlich die individuellen Strategien der Armutüberwindung zu untersuchen und sozialpolitisch die individuellen Kompetenzen zur Überwindung von Unterversorgung zu stärken.

(c) Beide Ansätze, die seit Ende der 70er Jahre erneut in Gang gekommene Armutsentwicklung zu erklären, stehen bislang in Opposition: Nicht nur die verschiedenen Ergebnisse (gesellschaftliche Spaltung durch dauerhafte Armut vs. Ausweitung von kurzfristiger Armut), auch die methodischen Zugänge (Klassen- vs. Lebenslagentheorie etc.) schließen sich einander aus. Gleichwohl möchte ich hier - im Anschluß an die Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« - den Versuch wagen, beide Diagnosen zusammenzuziehen. Genauso wenig, wie gegen das empirische Material dauerhafte Armut und gesellschaftliche Spaltungsprozesse diagnostiziert werden können, sollten empirische Untersuchungen auch nicht von den Strukturproblemen des bundesdeutschen Erwerbssystems inklusive seiner wirtschafts- und sozialstaatlichen Instrumente absehen.

Daß Armut als Schicksal der Unterversorgung - wie auch immer bestimmt und gemessen - seit Ende der 70er Jahre zugenommen hat und sich inzwischen auf hohem Niveau stabilisiert hat, ist zwischen beiden Analyseangeboten unbestritten. In beiden Erklärungsstrategien erscheint zudem die Armut als Symptom dafür, daß die bundesdeutschen Institutionen und dabei vor allem ihre sozialstaatlichen Sicherungssysteme nicht adäquat auf sozialstrukturelle Veränderungen reagieren. Während im ersten Erklärungsansatz die strukturellen Probleme im Erwerbssystem angezeigt wer-

den, daß also die zentrale Bedeutung der »geregelten Arbeit« durchgehalten, gleichwohl nicht mehr allen Gesellschaftsmitgliedern die Partizipation am Erwerbssystem zugestanden wird, treten im zweiten Ansatz die sozialstrukturellen Veränderungen in den Lebenslagen der Gesellschaftsmitglieder in den Vordergrund, wie sie etwa im zeitdiagnostischen Begriff der Individualisierung angesprochen werden.

* Wegen ihrer Zentrierung auf die Lohnarbeit rechnen die etablierten Sicherungssysteme mit dauerhafter Beschäftigung als gesellschaftliche Normalität, ohne daß sie aber ihre Normalitätsstandards für alle durchsetzen können. In dem Maße, wie Menschen aber die sozialstaatlich definierten Normalitätsannahmen verfehlen, werden aus den »lohnarbeitszentrierten Zugangsvoraussetzungen zum System sozialer Sicherung Zugangsbarrieren«⁴.

* In den komfortablen Sicherungssystemen werden kollektive und für kapitalistische Industriegesellschaften typische Standardrisiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) abgesichert, wobei die Art der Sicherung auf typische Lebensformen in kleinbürgerlichen Familien (Zwei-Generationen-Haushalte mit den in Ehe lebenden Eltern als Haushaltsvorstand und ein bis zwei Kindern) zugeschnitten ist. Sowohl die Aufmerksamkeit für kollektive Standardrisiken wie auch die sozialstaatliche Normalitätsunterstellung »ordentliche Familie« scheitern an der Individualisierung und der sich in Folge einstellenden Pluralisierung von Lebenslagen. Gegenüber den Risiken, die mit dem Zwang zur individuellen Wahlbiographie verbunden sind, bleiben die bundesdeutschen Sicherungssysteme blind - und berücksichtigen daher die von diesen Risiken her einsetzenden Armutskarrieren nicht. Darüber hinaus verlassen sie sich selbst in ihren eingespielten Sicherungsleistungen auf familiäre Lebensformen, die aber von zunehmend mehr Menschen »verfehlt«

⁴Vobruba, Georg: Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit, in: ders. (Hrsg.): Strukturwandel der Sozialpolitik, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1990, 11-80, 60 (Hervorh. eingef.).

bzw. abgelehnt werden. Weil sie dennoch mit der Lebensform der Familie, vor allem mit der unentgeltlichen Haus-, Erziehungs-, Beziehungs- und Pflegearbeit von Ehefrauen rechnen, versagen sie sogar bei der Absicherung vorgesehener Risiken an nicht vorgesehenen Lebensformen. Beide Analysen identifizieren die Armutsentwicklung als Symptom dafür, daß die staatlichen Institutionen und Verfahren auf ungleichzeitigen Normalitätsunterstellungen aufliegen, damit aber die Normalität von zunehmend mehr Gesellschaftsmitglieder verfehlen. Durch die sozialstaatlichen Sicherungssysteme werden so die Gesellschaftsmitglieder privilegiert, die ihre Normalitätsunterstellungen noch erfüllen (können oder wollen), - zu Lasten derjenigen, die entweder keine »ge-regelte Arbeit«, oder aber keine »ordentli-

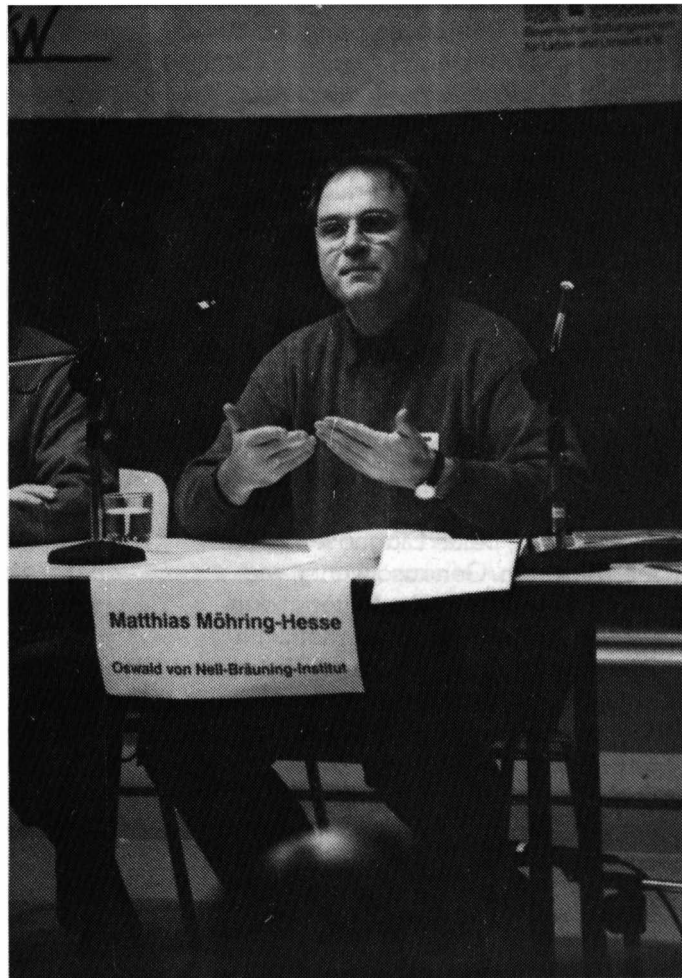
che Familie« oder aber beides nicht vorweisen (können oder wollen). Ein Hinweis scheint mir an dieser Stelle notwendig: Trotz des Lobliedes, das die konservativ-liberale Bundesregierung auch im vergangenen »Jahr der Familie« auf die Familie als der »Keimzelle der Gesellschaft« gesungen hat, sind gerade Haushalte mit vielen Kindern sowie Drei-Generationen-Haushalte von Armut besonders betroffen, obgleich sie alle Voraussetzungen »or-

dentlicher Familien« erfüllen.

Die seit Ende der 70er Jahre beobachtbare Armutsentwicklung ist strukturell verursacht - und resultiert wesentlich aus der Ungleichzeitigkeit der bestehenden Sicherungssysteme gegenüber den sozialstrukturellen Veränderungen in der bundesdeutschen Gesellschaft. Auch nach diesem Vermittlungsversuch bleibt zwischen den beiden Analyseangeboten noch Dauer und Ausmaß von Armut umstritten.

Doch auch in dieser Hinsicht läßt sich deren Opposition zu Gunsten einer realistischen Analyse und Prognose überwinden: Durch die neueren Längsschnittuntersuchungen wird einerseits die Diagnose gesellschaftlicher Spaltung zumindest soweit relativiert, daß die beobachtbare Zunahme von Armut offenkundig noch nicht zu deren

Konzentration auf eine stabile Armutspopulation geführt hat. Aus systematischen Gründen ist andererseits aber die in diesen Untersuchungen unternommene Prognose wenig verläßlich, daß es den von Armut betroffenen Menschen auch in Zukunft gelingen wird, nach einer mehr oder minder kurzer Zeit aus ihrer Armut auszubrechen. Es ist zwar richtig, in sozialwissenschaftlichen Untersuchungen die aktive Rolle der Betroffenen sowohl bei



der Bewältigung ihrer Armut als auch beim Austritt aus der Armut zur Kenntnis zu nehmen. Jedoch wird man sich sozialpolitisch auf deren individuellen Kompetenzen nicht verlassen können, ihre Mängellage ohne passende Sicherungssysteme zu überwinden. In dem Maße, wie die Armutsentwicklung in der Bundesrepublik anhält und die sozialstaatlichen Sicherungssysteme nicht auf die veränderten Bedingungen eingestellt werden, wird vielmehr die Konzentration und Verstetigung von Mängellagen zunehmen, weil sich Unterversorgung bei denen festsetzen wird, die aus eigener Kraft den Wiedereinstieg in den Wohlstand nicht schaffen. Diese Verstetigung von Armut wird wesentlich durch die dauerhafte oder wiederkehrende Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt vorbereitet. Selbst wenn in den nächsten Jahren die Beschäftigung zunehmen wird und auf diesem Wege die Massenarbeitslosigkeit etwas abgebaut werden kann, werden von dieser Entwicklung gerade nicht die Langzeitarbeitslosen und »Job-Hobber« profitieren können; die Massenarbeitslosigkeit wird sich - so alle ernsthaften Prognosen - in Zukunft noch schärfer auf diesen Personenkreis konzentrieren. In dem Maße aber, wie sich Armut verschärft bei bestimmten Bevölkerungsteilen konzentrieren und als dauerhafte Lebenslage verstetigen wird, entwickelt sich die Bundesrepublik zu einer gespaltenen Gesellschaft, vor der die Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« warnt. Während die Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung in Wohlstand leben kann, und entsprechend Lebenslagen die gesellschaftlichen Zusammenhänge prägen, die von Problemen des Überlebens gänzlich entlastet sind, kommen diejenigen, die ihr Überleben unter Bedingungen ständiger Unterversorgung sichern müssen, in der »normalen« Gesellschaft nicht vor.

Soweit die neueren Längsschnittanalysen verlässliche Auskünfte geben können,⁵ steht die bundesdeutsche

⁵Hinsichtlich der Tragweite der Untersuchungen sind durchaus Zweifel, zumindest aber Relativierungen angebracht: So wurde in Bielefeld (Hans-Jürgen Adreß) und Bremen (Stephan

Gesellschaft »erst« am Beginn dieser Entwicklung. Daß sie auf eine zutiefst gesplante Gesellschaft hinausläuft, ist nicht nur systematisch gut begründet, sondern hat auch einen empirischen Bezugspunkt in den räumlichen Segregationsprozessen aller bundesdeutschen Großstädte: Phänomenologisch läßt sich in kommunalen Alltagsszenen sowie in der räumlichen Aufteilung der Städte die Verstetigung von Armutslagen und die daraus folgende Spaltung gesellschaftlicher Zusammenhänge studieren. In den Großstädten, die sich - nicht zuletzt gegenüber möglichen Investoren - als Orte des Wohlstandes präsentieren (müssen), leben nicht nur mehrheitlich diejenigen Menschen, die dauerhaft ohne »geregelt« Arbeit leben (wollen, vor allen Dingen aber müssen). Und gerade weil sie als Arme weder zum Lebensstil urbaner Wohlstandsbürger noch zu den Imagekampagnen lokaler Wirtschaftsförderungen passen, werden die Betroffenen in ihren Mängellagen kollektiv auffällig, obgleich ihre Armut unterschiedlichste Ursachen haben kann, und sie ihre Armut darüber hinaus auch in ganz heterogenen Lebensstilen zu bewältigen suchen. Daß sich ihre gesellschaftlich Ausgrenzung auf den lokalen Wohnungsmärkten widerspiegelt, zugleich aber durch die Situation auf diesen Märkten noch einmal verschärft wird, sei an dieser Stelle nur erwähnt.

Sollten die vorgetragenen Überlegun-

Leibfried/Lutz Leisering) Leistungen der kommunalen Sozialhilfe über einen längeren Zeitraum untersucht und von dem Sachverhalt, daß bei der Mehrheit von Sozialhilfeempfängern nur eine vorübergehende Sozialhilfeabhängigkeit besteht, auf die Kurzfristigkeit von Armutslagen geschlossen, obwohl zumindest umstritten ist, ob Sozialhilfestatistiken für Armutsuntersuchungen überhaupt als Datensätze geeignet sind. Ohne daß dies hinreichend zu würdigen, werden die Langzeituntersuchungen außerdem durch den einigungsbedingten »Boom« geprägt, der mit Beginn der 90er Jahre den vormaligen (Langzeit-) Arbeitslosen aus den alten Bundesländern für eine kurze Zeit - und zu Lasten der in den neuen Bundesländern vormaligen Beschäftigten - Chancen auf Beschäftigung einräumte, was sich sowohl bei der Nürnberger Bundesanstalt wie auch bei den kommunalen Sozialämtern statistisch als Abgänge niedergeschlagen hat, längst aber durch (Wieder-) Zugänge kompensiert wurde.

gen überzeugen können, ist mit dem Begriff der gespaltenen Gesellschaft ein politischer Skandal angegeben: Gewagt wird eine für Strukturprobleme sensible Diagnose der in der Bundesrepublik seit zwei Jahrzehnten geduldeten Armutsentwicklung, die zu einer weiteren Verstärkung und Konzentration von Armut in dauerhaften Lebenslagen und folglich in gesellschaftlicher Spaltung münden wird, wenn sie nicht reformpolitisch angegangen und bewältigt wird. Den ZeitgenossInnen wird mit dieser Diagnose die politische Verantwortung für Prozesse der gesellschaftlichen Spaltung übertragen, deren Resultate und Folgen sie sich noch prognostisch ausdenken müssen, wenngleich sie bereits viele Phänomene ihrer Gegenwart nur als Symptome einer sich spaltenden Gesellschaft verstehen können. In dem Maße aber, wie sie in der Gegenwart diese Verantwortung übergehen, und ihnen deshalb die gesellschaftliche Spaltung zur Gegenwart wird, wird ihre reformpolitische Verantwortung überfordert: Lassen sich Spaltungsprozesse am Beginn noch vergleichsweise leicht und billig aushebeln, sind vollzogene Spaltungen politisch kaum und wenn überhaupt nur mit hohen Kosten zu überwinden.

(3.) Solidarische Reformpolitik

Der mit der Diagnose der gesellschaftlichen Spaltung ausgezeichneten politischen Verantwortung kommt die bundesdeutsche Gesellschaft bislang noch nicht nach. Trotz des Streites um den »Umbau des Sozialstaates«, einer Verlängerung der im Wahlkampf betriebenen »Standortdebatte«, wird mehrheitlich weniger die Generalinventur der bestehenden sozial- und wirtschaftspolitischen Instrumente betrieben, als vielmehr eine Dogmatisierung der überlieferten Verfahren und Institutionen. Bestehende Finanzierungsprobleme sollen allerdings - und wie gehabt - durch gleichzeitigen Abbau von Sozialleistungen oder durch zusätzliche Einnahmen vor allem bei denjenigen bewältigt werden, die als Wahlbürger und -bürgerinnen politisch nicht so ins Gewicht fallen.

Trotz »Sozialabbau« im Detail, in der parlamentarisch zwar nicht erklärten, gleichwohl geführten »großen Koalition« wird die grundlegende Verfassung des bundesdeutschen Sozialstaates kaum ernsthaft in Frage gestellt. Statt einer Generalinventur der bestehenden Wirtschafts- und Sozialpolitik droht daher für die nächste Zukunft eher deren Fortsetzung - und in der Folge auch eine Fortsetzung der bundesdeutschen Armutsentwicklung.

(a) Im internationalen Vergleich steht die Bundesrepublik mit ihren Sicherungssystemen zweifelsohne recht gut dar. Gewoben wurde dieses »soziale Netz« in einer Situation dauerhaften Wachstums und der Vollbeschäftigung. Entsprechend ging es in der jungen Bundesrepublik darum, die Beschäftigten und ihre Familien vor sozialen Risiken (vor allem Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter) abzusichern und dabei ihren durch Erwerbsarbeit erreichten Lebensstandard zu sichern. Gute Gründe sprachen deshalb dafür, die sozialstaatlichen Instrumente auf die Erwerbsarbeit hin zu konzentrieren und für familienförmig organisierte Haushalte einzurichten. Dabei wurden die komfortablen Sicherungssysteme mit Hinsicht auf ihre Leistungen nach dem Prinzip der Lebensstandardsicherung und der Besitzstandswahrung eingestellt, so daß Familienhaushalte im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter ihre Lebensformen durchhalten können, die sie sich zuvor durch Erwerbsarbeit ermöglicht haben. Neben Solidaritätsaspekten, daß die Kosten für diese Sozialleistungen auf die Haushalte je nach ihrer Leistungsfähigkeit verteilt werden, und folglich die Sicherungssysteme - in bescheidenem Maße - zwischen Beziehern unterschiedlicher Lohn- und Gehaltseinkommen sowie zwischen den Generationen den gesellschaftlich verfügbaren Wohlstand umverteilen, ist damit dem bundesdeutschen Sozialstaat eine bestimmte Gerechtigkeitsvorstellung, nämlich die der Leistungsgerechtigkeit, zu eigen: Ansprüche erwachsen aus »eigener Arbeit«, wobei Kinder und nicht erwerbstätige EhepartnerInnen abgeleitete Ansprüche erwerben, die durch den gesellschaftlichen Wert familiärer

Lebensformen gerechtfertigt sind. Lediglich für atypische Lebensbiographien wurde mit der Sozialhilfe ein untergründiges Auffang- und Hilfeinstrumente geschaffen, um auch Menschen »in besonderen Lebenslagen« zu unterstützen bzw. in Fällen außergewöhnlicher Not »Hilfe zum Lebensunterhalt« zu gewähren. Die Sozialhilfe sieht vom Prinzip der Leistungsgerechtigkeit ab und soll auf ihrem niedrigen Niveau die Bedarfsgerechtigkeit gesellschaftlicher Verteilung sichern helfen.

Diese Grundstruktur der bundesdeutschen Sicherungssysteme hat sich in der zweiten deutschen Republik offenkundig bewährt. Lebensbiographien, die zu den Unterstellungen dieser Struktur passen, die also auf »geordneter Arbeit« basieren und in einer »ordentlichen« Familie eingefügt sind, hatten am gesellschaftlichen Wohlstand auch im Fall der vorgesehenen Standardrisiken Anteil. Zwar wurden in der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte soziale Differenzen nicht abgebaut; sie wurden aber dadurch relativiert, daß nicht zuletzt durch die sozialstaatlichen Sicherungssysteme alle Bevölkerungsteile an dem kontinuierlich wachsenden Wohlstand beteiligt wurden. Diese Entwicklung faßt Ulrich Beck in seinem bekannten Bild des Fahrstuhls:⁶ Ohne die Differenzen in der Kabine zwischen »oben« und »unten« abzubauen, bedeutet »unten« im fünften Stock offenkundig etwas ganz anderes als »unten« im Erdgeschoß. Auf ihrer Fahrt in die höheren Etagen hat die bundesdeutsche Wohlstandsgesellschaft (mehr oder weniger) alle Bevölkerungsteile mit nach »oben« genommen, so daß alle - wenn gleich unterschiedlich - an den Wohlstandsgewinnen partizipieren konnten. Gegen Ende der 70er Jahre war der Anteil der Ausgaben, den Haushalte durchschnittlich für das Lebensnotwendige ausgeben mußten, auf gut zwei Fünftel des Haushaltseinkommens gesunken; entsprechend haben sich ihre Möglichkeiten poten-

ziert, eigene Ziele jenseits des bloßen Überlebens zu wählen und zu realisieren.⁷

Nicht zuletzt der Erfolg bundesdeutscher Wirtschafts- und Sozialpolitik macht nun die reformpolitischen Anstrengungen notwendig: Der in den 50er Jahren eingeschlagene Weg der volkswirtschaftlichen Wachstumspolitik hat nicht nur säkulare Wohlstandsgewinne ermöglicht, sondern daneben auch zu Produktivitätsfortschritten sowie zur Abhängigkeit der bundesdeutschen Volkswirtschaft von der Exportnachfrage geführt, was den seit Ende der 70er Jahre ständig wachsenden Sockel an Massenarbeitslosigkeit mit verursacht hat. Die nicht zuletzt durch die sozialstaatlichen Sicherungssysteme ermöglichte Beteiligung an den Wohlstandszuwächsen hat schließlich wesentlich jene Individualisierung und Pluralisierung von Lebenslagen erfordert bzw. ermöglicht, die in den Normalitätsunterstellungen des bundesdeutschen Sozialstaates nicht mehr erfaßt werden können. Mit der verfestigten Massenarbeitslosigkeit sowie der Pluralisierung von Lebenslagen hat sich die gesellschaftliche Situation in der Bundesrepublik grundlegend verändert, ohne daß aber die sozialpolitischen Instrumente auf diese grundlegenden Veränderungen eingerichtet wurden. In der Folge verweigert der bundesdeutsche Sozialstaat - wie im vorherigen Abschnitt angezeigt - zunehmend mehr Menschen seine komfortablen Sicherungssysteme und damit Unterstützung im notwendigen Umfang. Die Zahl der Menschen, die von den Sozialämtern ihrer Kommune »Hilfe zum Lebensunterhalt« erhalten, hat sich seit den siebziger Jahren mehr als verdreifacht und liegt inzwischen bei drei Millionen. Insgesamt zahlen die bundesdeutschen Gebietskörperschaften über 4,85 Millionen Menschen Sozialhilfen aus. Was als letztes Auffangbecken für atypische Lebens-

⁶Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/M. Suhrkamp 1986, 124f.

⁷Die Probleme, die sich aus diesem Wohlstand für die individuellen Akteure ergeben, sowie die Topographie der sich damit einstellenden Wohlstandsgesellschaft ist das Thema von Gerhard Schulze: Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart, Frankfurt/M.: Campus 1992.

biographien gedacht war, ist inzwischen für zunehmend mehr Menschen zum Normaleinkommen - und für viele unter ihnen auch zum Dauereinkommen geworden.

Probleme sozialstaatlicher Versorgung ergeben sich also nicht aus fehlenden finanziellen Ressourcen, sondern resultieren aus einer falschen Verteilung des gesellschaftlich, ja weitgehend sogar des sozialstaatlich bereits verfügbaren Reichtums. Daher geht es - in der Sprache der Pharmazie - auch nicht darum, größere Dosen der bislang üblichen Arzneimittel zu verabreichen; vielmehr ist die zu verabreichende Medizin auf die veränderten Bedingungen neu einzustellen. Ohne Zweifel ist die Stabilität und damit Verlässlichkeit gesellschaftlicher Institutionen ein Wert - gerade auch bei den Sicherungssystemen, auf deren Leistungen sich Menschen in ihrer langfristigen Lebensplanung verlassen müssen können. Der bundesdeutsche Sozialstaat wird aber seiner gesellschaftlichen Bedeutung durch Stabilität allein nicht gerecht werden können. Vielmehr ist eine grundlegende Reform seiner Verfahren und Institutionen angesagt, steht also der - im wortwörtlichen Sinne - »Umbau« der sozialstaatlichen Instrumente an.

Angesichts der im vorherigen Abschnitt skizzierten Problemlagen geht es zuvorderst darum, die das in den bestehenden Sicherungssystemen hervorragend vertretene Prinzip der Lebensstandardsicherung und der Besitzstandswahrung zu Gunsten einer Grundsicherung zurückzunehmen. Statt auf Ansprüche aus »geregelter Arbeit« und von »ordentlichen Familien« sowie ausschließlich nach dem Äquivalenzprinzip zu reagieren, müssen die sozialstaatlichen Sicherungssysteme allen Menschen das zum Leben in der Wohlstandsgesellschaft notwendige Minimum an Gütern und Dienstleistungen sichern. Anspruch und Höhe einer solchen Grundsicherung müssen ebenso von einer vorgängigen Erwerbsbiographie abgekoppelt werden, wie die Individuen unabhängig von ihren familiären Beziehungen und Positionen als AnwärterInnen auf eine solche Grundsiche-

rung angesprochen werden müssen. Lediglich die Lasten, die aus der Kindererziehung erwachsen, sollten als zusätzliche Leistungen den Erziehungsberechtigten zugesprochen werden, die auch die mit der Kindererziehung verbundenen Zumutungen alltäglich zu tragen haben. Das Prinzip der Grundsicherung ähnelt dem aus der Sozialhilfe bekannten Bedarfprinzip, insofern es von den Menschen, die staatlicherseits als BürgerInnen anerkannt werden (»citizen's income«), aus Bedürftigkeit in Anspruch genommen werden kann, insofern sie - aus welchen Gründen auch immer - das sozialstaatlich definierte Minimum an Gütern und Dienstleistungen unterschreiten. Vom Bedarfprinzip dagegen unterscheidet sich die Grundsicherung, daß ihre Leistungen sich nicht am Bedarf der Individuen orientieren, sondern ausschließlich das Einkommensminimum garantieren, das »man« zum Leben in der Wohlstandsgesellschaft benötigt. Gesichert wird also ein Budget, auf das sich alle Menschen mit BürgerInnenstatus verlassen und das sie ihrer individuellen Lebensplanung entsprechend, also individuell verwenden können. Weil die Grundsicherung ihr Klientel nicht eindeutig als Angehörige einer bestimmten Gruppe (etwa der abhängig Beschäftigten), sondern im Gegenteil als Individuen mit BürgerInnenstatus anspricht, wird sie hinsichtlich ihrer Einnahmen nicht als Versicherung organisiert werden können, sondern verlangt vielmehr ihre steuerliche Aufbringung.

Daß es bei der Grundsicherung politisch um die Reintegration bislang aus der bundesdeutschen Wohlstandsgesellschaft bzw. präventiv um die Integration der von Ausschluß bedrohten Bevölkerungsteile geht, muß auch organisatorisch in ihren Verfahren und Institutionen ausdrücken. Prinzipiell können Grundsicherungssysteme nämlich auch als Medien der gesellschaftlichen Spaltung eingesetzt werden, indem durch Grundsicherung abgespaltene Armutszonen lediglich verwaltet und die kommunalen Gebietskörperschaften von teuren Sozialhilfebürokratien entlastet werden, oder gesellschaftliche Spaltungsprozesse sogar noch einmal verschärft werden.

Bei der Einführung einer soliden Grundsicherung muß deshalb mindestens die drei folgend ausgezeichneten Ansprüche erfüllt werden.

In der Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« wird erstens die Verzahnung von Sozial- und Wirtschaftspolitik eingefordert: Mit der Einführung einer soliden Grundsicherung müssen zugleich beschäftigungspolitische Anstrengungen unternommen werden, damit durch das sozialstaatlich garantierte Mindesteinkommen Ausgrenzungen auf dem Arbeitsmarkt nicht verstetigt werden. Durch Ausbau von Beschäftigungsmöglichkeiten hat auch staatliche Wirtschaftspolitik ihren Beitrag zu leisten, daß diejenigen, die ein Einkommen aus »geregelter Arbeit« wünschen, auf dem Arbeitsmarkt ihre Chance erhalten. In eine eher angebotsseitige Richtung geht dagegen der Vorschlag von Claus Offe, der die Grundsicherung als eine Prämie für den freiwilligen Verzicht auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt bestimmt und derart das Beschäftigungsdefizit auf dem Arbeitsmarkt durch Verminderung des Arbeitsangebotes beseitigen will.⁸ Das durch den Sozialstaat garantierte Mindesteinkommen soll Menschen ermutigen, ihr Arbeitsvermögen in einer anderen Weise als durch »Verkauf« gegen Lohn- oder Gehaltseinkommen zu nutzen, sie aber nicht vom Arbeitsmarkt verbannen. Deswegen müssen sie ihren Verzicht auf Teilnahme am Arbeitsmarkt jederzeit rückgängig machen, also in selbstbestimmter Weise zwischen Erwerbsarbeit und anderen Tätigkeiten »rotieren« können.

Trotz ihrer Verzahnung mit einer offensiven Beschäftigungspolitik wird durch Einführung einer soliden Grundsicherung der in den kapitalistischen Gesellschaften bestehende »Zwang« zur Erwerbsarbeit relativiert. Unter Bedingungen zunehmender Individualisierung und Pluralisierung von Lebenslagen wirkt eine solche Grundsicherung nur dann integrativ, wenn sie

zweitens nicht mit Anforderungen an bestimmte Tätigkeits- oder Lebensformen verknüpft werden, wenn also der »Zwang« zur Erwerbsarbeit nicht durch die Nötigung zu bestimmten Lebensformen ersetzt wird. Prominente Kandidatin für diese Nötigung wäre eine an die Kindererziehung gebundene Grundsicherung, indem etwa diejenigen, die »Familienarbeit« leisten, ein an das Erwerbseinkommen angehängtes und sozialversicherungsrechtlich gleichgestelltes Familieneinkommen erhalten. Ohne Zweifel ist Kindererziehung eine gesellschaftlich notwendige Tätigkeit, weswegen das damit verbundene Risiko weder privat noch familiär geregelt werden darf. Gleichwohl wird den privaten Haushalten immer noch eine bloß inverse Solidarität zugemutet. Trotz eines bunten Lastenausgleichs, einem wenig koordinierten Mix aus Erziehungsgeld, Kindergeld, Kindergeldzuschlag etc., haben kinderlose Haushalte deshalb durchschnittlich ein frei verfügbares Einkommen, das zehnmal so hoch ist wie das einer Familie mit drei Kindern. Angesichts dieser Diskriminierung von Haushalten mit Kindern besteht offenkundig Handlungsbedarf, der allerdings durch Einführung einer auf Kindererziehung spezialisierten Grundsicherung nicht erfüllt wird. Über die gesellschaftliche Relevanz von Tätigkeiten läßt sich nämlich unter Bedingungen gesellschaftlicher Individualisierung und Pluralisierung kaum mehr ein gesellschaftsweiter Konsens erzielen, weswegen auch die besondere sozialstaatliche Hervorhebung von Kindererziehung und familiärer Lebensformen z.B. vor politischen Tätigkeiten und alternativen Lebensformen nicht legitimiert werden kann. Moderne Gesellschaften müssen vielmehr die soziale Bewertung von Tätigkeiten und Lebensformen ihren BürgerInnen selbst über-, zumindest aber für unterschiedlichste Bewertungen einen ausreichend großen Spielraum lassen. Entsprechend ungebunden muß auch die Grundsicherung sein, die folglich auch Lebensformen jenseits von Familie und Kindererziehung zuläßt. Um die Symmetrie zwischen Eltern, die sich für Kinder entscheiden und die erziehen, und denjenigen, die keine Kinder haben (wollen oder können), herzustellen

⁸Vgl. etwa Offe, Claus: Vollbeschäftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 45 (1994), 796-806.

len, bedarf es anderer Reformschritte, etwa ein einkommensabhängiges Kindergeld, Ansprüche auf Arbeitszeitverkürzung zur Kindererziehung bei vollem Lohnausgleich sowie Rentenanswartschaft sowie Beitragssätze zu den Sozialversicherungen, die nach der Kinderzahl gestaffelt sind, aber auch eine flexible kinderbezogene Arbeitszeitgestaltung sowie ein ausreichendes Angebot öffentlicher Kindertagesstätten.

Integrativ wirken die zu schaffenden Grundsicherungsinstrumente dann, wenn sie *drittens* innerhalb der für die Bevölkerungsmehrheit zuständigen Sicherungssysteme angesiedelt, statt als eigen- und dann wahrscheinlich auch randständige Leistungssysteme eingerichtet werden. Deshalb fordert die Erklärung, die Grundsicherung - soweit wie möglich - in die bestehenden Sozialversicherungen in Form bedarfsbezogener und steuerfinanzierter Mindestsicherungsregelungen einzuführen. Auch diejenigen Erwerbslosen, die noch keine hinreichenden Anrechte auf Versicherungsleistungen erworben haben, oder deren erworbene Versicherungsansprüche unterhalb des notwendigen Minimums liegen, beziehen dann von der Arbeitslosenversicherung ihr Mindesteinkommen, das allerdings durch steuerliche Einnahmen aufgebracht wird; die Arbeitslosenversicherung ist ohne Ausnahmen für diejenigen BürgerInnen zuständig, die sich - so die amtliche Sprache - zur Verfügung des Arbeitsmarktes halten. In analoger Weise lassen sich auch in die Rentenversicherung wirksame Mindestsicherungsregelungen einbauen, so daß alte Menschen durch ihre Versicherung ausreichende Renten beziehen, auch wenn sie zuvor keine entsprechenden Versicherungsansprüche erworben haben - und bislang auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind. Lediglich für die Personengruppen, die für eine Übergangszeit oder auf Dauer keine Erwerbsarbeit nachsuchen, muß ein eigenständiges Grundsicherungssystem geschaffen werden - und zwar in Abstand zur kommunalen Sozialhilfe, damit diese ihre ursprünglichen Aufgaben (wieder) erfüllen kann, Menschen »in besonderen Lebenslagen«

und in außergewöhnlicher Not zu unterstützen.

(b) Das gerade skizzierte Reformprojekt einer sozialen Grundsicherung ist offenkundig wenig originell - und seit Mitte der 80er Jahre auch gut begründet. Gleichwohl hat es bislang nicht die notwendigen politischen Mehrheiten gefunden. Im Gegenteil: Die sozialpolitischen Debatten werden seit einigen Jahren durch ganz andere »Umbau«-Pläne dominiert, die einerseits die Grundstruktur des bundesdeutschen Sozialstaates dogmatisieren, gleichzeitig aber auch vermeintlich überflüssigen Ballast sozialstaatlichen »Rund-um-Versorgung« abwerfen und so die bundesdeutsche Volkswirtschaft auf globalen Märkten »wettbewerbsfähig« halten wollen. Damit steht die einst rot-grüne Rede vom »Umbau des Sozialstaates« in der öffentlichen Aufmerksamkeit inzwischen für ein konservatives Unternehmen, die bestehenden Sicherungssysteme strukturell einzufrieren und sie zugleich auf eine staatliche Basisversorgung abzuschmelzen, während alle gehobenen Sicherheitsansprüche der privaten Vorsorge überlassen werden sollen. Dieser »Umbau des Sozialstaates« macht die gesellschaftliche Spaltung zum sozialpolitischen Prinzip, während die »große Koalition« gegen diesen »Sozialabbau« durch bloße Verteidigung der bestehenden Sicherungsinstrumente die gesellschaftlichen Spaltungsprozesse »nur« ohnmächtig in Kauf nimmt.

Vertraut man - mit der im zweiten Abschnitt bemühten Vorsicht - der Diagnose gesellschaftlicher Spaltung, widersteht man nicht nur den Plausibilitäten der konservativ-liberalen Umbaupläne, sondern kann auch deren Hegemonie in den sozialpolitischen Debatten verstehen. In dem Maße nämlich, wie sich Mängellagen verstetigen und auf bestimmte Bevölkerungsteile konzentrieren und derart Armutszonen von der Normalität der bundesdeutschen Wohlstandsgesellschaft abgesondert werden, schwinden nämlich bei der Bevölkerungsmehrheit die Bereitschaften, die finanziellen Lasten für sozialstaatliche Instrumente zu tragen, derer sie selbst -

so zumindest ihrer subjektiven Wahrnehmung nach - nicht bedürfen. Mit dem aufregenden, gleichwohl aber auch ungemain riskanten Leben im Wohlstand vollauf beschäftigt, erscheint ihnen ihr eigener Wohlstand als das Ergebnis eigener Leistung. Im Umkehrschluß kann schnell unterstellt werden, daß diejenigen, die aus dem Wohlstand und entsprechenden gesellschaftlichen Zusammenhängen herausfallen, das nicht ohne eigene Schuld tun. Was immer an dieser Schuldzuschreibung im Einzelfall auch »wahr« sein mag, mit dieser Haltung wird jedoch die Armutsentwicklung als Problem den von Armut Betroffenen überlassen und deren Ansprüche auf Solidarität von vornherein abgewehrt. Darüber hinaus ist die gesellschaftliche Spaltung für die Bevölkerungsmehrheit auch funktional: Indem die von Armut betroffenen Menschen in die Unterversorgung abgedrängt und aus dem herrschenden Bewußtsein der Gesellschaft ausgeschlossen werden, bleibt ihr Anteil am gesellschaftlichen Wohlstand - angesichts schrumpfender Verteilungsspielräume - unangetastet. Derart kommen selbst die etablierten Sicherungssysteme unter Druck, wenn nämlich in der individuellen Soll-Haben-Bilanz die Leistungen des Sozialstaates zu eigenen Gunsten unterhalb der für ihn aufgebrauchten Einzahlungen bleiben.

An diesem Befund wird sich auch wenig ändern, wenn man das in den vorgestellten Langzeituntersuchungen erkundete Ausmaß von Armutserfahrungen in Rechnung stellt. Zwar gilt: »Wer sich einmal, und sei es auch nur kurz, unterhalb der Armutsgrenze befunden und sich dabei auch als arm empfunden hat, mußte eine Erfahrung machen, die zwar u.U. kompensiert oder verdrängt, jedoch als Armutserfahrung mit denkbaren objektiven und subjektiven Spätfolgen nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.«⁹ Diese Armutserfahrungen, die in der Wohlstandsgesellschaft als Erinnerungen gespeichert sind, führen jedoch

nicht, zumindest nicht automatisch zu größerer Solidaritätsbereitschaft gegenüber denjenigen, die »jetzt« in Armut leben müssen. Vielmehr können sie selbst Entsolidarisierungsprozesse antreiben: Armutserinnerungen belehren darüber, daß erworbene Wohlstandspositionen fragibel sind, und machen damit die Verteidigung des jeweils verfügbaren Wohlstandes dringlich. Darüber hinaus werden diejenigen, die den Wiedereinstieg in die Wohlstandsgesellschaft aus eigener Kraft geschafft haben, wenig Bereitschaften aufbringen, auch noch die Belastungen für den Ausstieg anderer zu tragen. Andererseits bieten jedoch diese Armutserinnerungen auch einen seltenen Anknüpfungspunkt für Reformpolitik, die Situation der vom Wohlstand ausgeschlossenen Menschen in der Wohlstandsgesellschaft als Thema einzuführen.

Die gesellschaftlichen Spaltungsprozesse hinterlassen bereits ihre Spuren in den politischen Arenen: Während diejenigen, die die gesellschaftliche Öffentlichkeit dominieren können, »von Hause aus« wenig Interesse aufbringen, sich für sozialpolitische Reformen zu Gunsten der von Armut Betroffenen zu engagieren, können diese wiederum ihre Interessen nur schwerlich in einer Öffentlichkeit zur Geltung bringen, die in ihren Themen wie auch in deren Präsentation durch den Wohlstand der Bevölkerungsmehrheit geprägt wird. Die politische Klasse jedenfalls hält sich vor allem für Signale seitens dieser Mehrheit sensibel, von deren Stimmverhalten ihre Einfluß- und Machtpositionen abhängig sind. Angewiesen auf ein Wahlpublikum, das wenig Bereitschaft zeigt, erworbene Wohlstandsanteile zu Gunsten anderer abzugeben, werden die politischen Akteure kaum zu Reformschritten motiviert, die - wie die Einführung einer sozialen Grundsicherung - für die Wohlstandsbevölkerung nicht umsonst sind, von der sie gleichwohl nur recht bescheiden, wenn überhaupt profitieren wird. Umso weniger, wenn sie - die Erfolgsgeschichte des bundesdeutschen Sozialstaates im Rücken - den bestehenden Instrumenten zutrauen, die anstehenden Zukunftsaufgaben zu bewältigen. Gerade in

⁹Berger, Peter A.: Individualisierung und Armut, in: Zwick (Hrsg.), a.a.O. 1994, 21-46, Zitat S. 34.

den letzten Jahren haben die konservativ-liberale Bundesregierung und die sie tragenden Parteien einiges unternommen, um auf die nachlassende Solidaritätsbereitschaft von Steuer- und Beitragszahlern mit symbolischer Politik zu reagieren, - und dabei zur Erosion gesamtgesellschaftlicher Solidarität wesentlich beigetragen: Indem - parallel zur Diskriminierung von MigrantInnen in der Asyldebatte - Sozialhilfeempfänger pauschal unter den Verdacht des »Sozialmißbrauchs« gestellt wurden, sowie ein größerer Abstand zwischen Sozialhilfe und Niedriglöhnen angemahnt wurde, wurde den Opfern der gegenwärtigen Strukturkrise die Verantwortung für ihre Situation zugewiesen, deren Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt sowie aus dem komfortablen Sicherungssystemen mental eingeübt und legitimiert.

Ohne die politische Klasse aus ihrer Verantwortung für den anstehenden »Umbau des Sozialstaates« zu entlassen, wendet sich die Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« deshalb - und nicht zuletzt aus den Erfahrungen mit der sogenannten »Standortdebatte« - weniger an die Bonner, sondern zuvorderst an die zivilgesellschaftlichen Akteure. In den öffentlichen Meinungs- und Willenbildungsprozessen muß der anstehende »Umbau des Sozialstaates« vorbereitet und insbesondere die notwendigen Solidaritätsbereitschaften bei der Bevölkerungsmehrheit mobilisiert werden. In diesem Zusammenhang steht die Forderung der Erklärung nach einem »neuen Gesellschaftsvertrag«, in der alle BundesbürgerInnen durch freiwillige Übereinkunft ihre wechselseitigen Verpflichtungen und Ansprüche festlegen, die gesellschaftlichen Spaltungsprozesse »gemeinsam und nach persönlichem Leistungsvermögen anzugehen und zu überwinden«.

Für moderne Gesellschaften ist ein Grundbestand an intersubjektiven Selbstverständlichkeiten, ein von allen BürgerInnen - mehr oder weniger - freiwillig akzeptierter »Gesellschaftsvertrag« erforderlich. Der für die Bundesrepublik über Jahrzehnte konstitutive Gesellschaftsvertrag ist inzwischen - vor allem hinsichtlich des Naturver-

hältnisses und der Geschlechterbeziehungen - gekündigt, an vielen Stellen aber auch schon revidiert worden. Um auf die zunehmende Spaltung der bundesdeutschen Gesellschaft adäquat reagieren zu können, muß der vormals selbstverständliche Gesellschaftsvertrag nun auch hinsichtlich seiner Regel zur gesellschaftlichen Wohlstandsverteilung korrigiert, muß nämlich das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit relativiert werden. Zu einer Zeit, als Verteilungsfragen durch scheinbar immerwährende Wachstumszuwächse gelöst schienen, wurden die Kernsysteme des bundesdeutschen Sozialstaates von einer normativen Vorstellung von Verteilungsgerechtigkeit orientiert, nämlich die vom Arbeitsmarkt auf das System der sozialen Sicherung übertragende Vorstellung der *Leistungsgerechtigkeit*, die in den sozialstaatlichen Leistungszielen der Lebensstandardsicherung und Besitzstandswahrung operationalisiert werden konnte. Auf Grund der - natürlich äußerst problematischen - Untersellung, daß auf dem Arbeitsmarkt erzielte Einkommen eine angemessene Bewertung der individuell erbrachten Leistungen sind, wird für den Fall, daß Risiken von Arbeitslosigkeit, Alter und Krankheit eintreten und die Individuen an der weiteren Erbringung ihrer Leistungen hindern, der sozialstaatliche Ersatz für die zuvor auf dem Arbeitsmarkt erzielten Einkommen gefordert. Die ungleiche Versorgung im Risikofall wird also als Folge der ungleichen Entlohnung auf dem Arbeitsmarkt und damit als Ergebnis verschiedener Leistungen legitimiert.

Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit wurde spätestens in dem Augenblick zum Problem, seit *erstens* in Folge einer verfestigten Massenarbeitslosigkeit relevante Bevölkerungsteile auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt oder sogar ganz aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, so daß sie dort weder Leistungen erbringen, noch entsprechende Einkommen erzielen können, und seit *zweitens* in Folge der Pluralisierung von Lebensformen und Lebensstilen über die Qualität und Relevanz von erbrachten Leistungen eine gesellschaftliche Übereinkunft nicht mehr erzielt werden kann, dann aber

auch das allgemeine Vertrauen auf monetäre Bewertungen durch den Arbeitsmarkt brüchig wird. Wie sehr ein nach dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit organisierter Sozialstaat in dieser Situation Menschen aus komfortablen Sicherungssystemen ausschließt, sollte bereits deutlich geworden sein. Mit dieser Gerechtigkeitsvorstellung läßt sich heute kein Sozialstaat mehr machen, gleichwohl steht bislang keine alternative Gerechtigkeitsvorstellung zur Verfügung, die - wie vormals das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit - in operationalen Zielmargen sozialer Sicherungssysteme ausgedrückt werden und zugleich die Zustimmung mehr oder weniger aller Gesellschaftsmitglieder finden kann. Insbesondere für eine soziale Grundsicherung, mit der gesellschaftliche Spaltungsprozesse aufgefangen und überwunden werden können, findet deshalb auch noch keine gesellschaftliche Akzeptanz. Entsprechende Reformprojekte stoßen statt dessen auf den Widerspruch politischer Mehrheiten, deren normative Vorstellung noch wesentlich durch das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit geprägt werden, und für die deshalb ein Sozialeinkommen unerträglich ist, das sichere Anteile am gesellschaftlichen Wohlstand gewährt, dennoch von zuvor erbrachten Leistungen auf dem Arbeitsmarkt absieht und daher - so der Einwand - die tätige Teilnahme an der Produktion des zu verteilenden Wohlstandes »bestraft«.

Mit der Erklärung »Solidarität am Standort Deutschland« wird unter dem Stichwort der sozialen Demokratie ein Versuch unternommen, eine alternative Gerechtigkeitsvorstellung zu plausibilisieren. Dabei setzt die Erklärung beim demokratischen Selbstverständnis der bundesdeutschen Wohlstandsgesellschaft an. Über die Form staatlicher Herrschaft hinaus meint »Demokratie« eine bestimmte Form der gesellschaftlichen Integration, die auf einer gleichberechtigten Beteiligung der BürgerInnen basiert, die sich selbst und ihre eigenen Interessen in den für sie relevanten gesellschaftlichen Entscheidungen vertreten. In demokratischen Gesellschaften werden soziale Konflikte in öffentlichen Mei-

nungs- und Willenbildungsprozessen verflüssigt; Protest, Opposition und Engagement halten gesellschaftliche Kommunikations- und Entscheidungsprozesse dynamisch und binden gesellschaftliche Entwicklung an die Interessen der BürgerInnen. Um aber an der öffentlichen Meinungs- und Willenbildung selbstbewußt und gleichberechtigt teilnehmen zu können, bedürfen alle BürgerInnen eine hinreichende, in Relation zu allen anderen definierbare Ausstattung von Gütern und Dienstleistungen. Als Funktionsvoraussetzung öffentlicher Meinungs- und Willensbildung müssen demokratische Gesellschaften diese zivile Grundausstattung über sozialstaatliche Verfahren und Institutionen garantieren. »Demokratische Gesellschaften ruhen also auf einer *grundlegend* egalitären und im Zweifel sozialstaatlich garantierten Verteilung der gesellschaftlichen Reichtums«, heißt es deshalb in der Erklärung. Erst auf der Basis dieser egalitären Verteilung lassen sich im Interesse einer effizienten Wohlstandsproduktion nichtegalitäre Verteilungsformen, wie etwa leistungsbezogene Einkommensdifferenzen, legitimieren. Denn demokratisch können unterschiedliche Wohlstandspositionen im Sinne der Leistungsgerechtigkeit nur ausgehandelt werden, wenn zuvor allen BürgerInnen durch ausreichende Anteile am gesellschaftlich verfügbaren Wohlstand ermöglicht wurde, sich in diesen Aushandlungsprozessen selbst zu vertreten. Unter dem Leitbild der sozialen Demokratie betrifft also die Verteilung des gesellschaftlich erzeugten Wohlstandes *zuvorderst* die Bestandsvoraussetzungen demokratischer Kommunikations- und Entscheidungsprozesse.

Eine soziale Grundsicherung verletzt also nicht das normative Gerechtigkeitsverständnis demokratischer Gesellschaften, sondern sichert vielmehr deren materielle Voraussetzungen, indem sie die zur gesellschaftlichen Partizipation notwendigen Einkommen für alle BürgerInnen unabhängig von ihren ökonomischen Positionen garantiert. Eine durch sozialstaatliche Instrumente geleistete Grundsicherung wird darüber hinaus erforderlich, wenn es relevanten Bevölkerungsteilen struktu-

rell nicht gelingen kann, die zu ihrer gesellschaftlichen Partizipation notwendigen Einkommen privat, also über ihre Positionen auf den Märkten oder durch familienbezogene Alimentation zu sichern. In dem Maße, wie die beiden Normalitätsunterstellungen des bundesdeutschen Sozialstaates zerfallen, wird die Einführung einer soliden Grundsicherung also zu einem demokratischen Erfordernis.

Dies macht die Erklärung auch in negativer Weise deutlich, indem sie vor der Gefahr warnt, daß die Bundesrepublik in Folge der wachsenden gesellschaftlichen Spaltung ihre nach 1945 mühsam erworbenen demokratischen Standards verliert und in ihrer zivilen Entwicklung blockiert wird: »Obwohl stark in der Bearbeitung sozialer Konflikte, können demokratische Gesellschaften an sozialen Problemlagen auch scheitern, vor allen dann, wenn diese die Voraussetzungen demokratischer Konfliktbewältigung betreffen. Und genau diese Situation besteht gegenwärtig durch die zunehmende Spaltung der bundesdeutschen Gesellschaft! Wenn Armutszonen von der normalen Gesellschaft abgespalten und Bevölkerungsteile dauerhaft ausgegrenzt werden, nehmen auf der einen Seite die Konfliktthemen zu, wobei die Konflikte zugleich an Schärfe gewinnen. Auf der anderen Seite werden die Voraussetzungen ihrer demokratischen Bearbeitung schleichend abgetragen: In einer gespaltenen Gesellschaft brechen jene Gemeinsamkeiten zusammen, auf deren Basis öffentliche Meinungs- und Willensbildung ausgeglichen und gesellschaftlich ausgehalten werden können. Zudem wird die Armutsbevölkerung von den gesellschaftlichen Entscheidungen abgeschnitten, nicht zuletzt weil sie auf Grund ihrer minderen Einkommen an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung nicht oder zumindest nicht gleichberechtigt teilnehmen kann. Den ausgegrenzten Bevölkerungsteilen werden also nicht nur Lebenschancen, sondern darüber hinaus auch die in der normalen Gesellschaft üblichen Teilhaberechte verwehrt. In dem Maße

aber, wie die Lebenslagen der Bevölkerungsmehrheit durch eine Politik der inneren Sicherheit, also durch Kontrolle ausgegrenzter und deshalb auch zunehmend unberechenbarer Bevölkerungsteile gesichert werden müssen, werden schließlich auch die Teilhaberechte und -chancen der wohlhabenden Bevölkerungsteile entwertet. Die zynische Beschränkung der Demokratie auf die Bevölkerungsmehrheit wird deshalb kaum gelingen.«

Das »Superwahljahr 1994« ist gelaufen, und auf der Bonner Bühne wird der politische Wechsel nicht stattfinden, den die Erklärung »Solidarität am Standort« mit vorzubereiten suchte. Allerdings lassen sich aus dem Ergebnis der Bundestagswahlen nicht nur die Bedürfnisse nach Stabilität, sondern auch eine hohe Bereitschaft zu Reformen ablesen. Mit einer hauchdünnen Mehrheit wurde die konservativ-liberale Regierungskoalition zwar noch einmal bestätigt, gleichwohl wird die Regierung mit Kohl/Kinkels »Weiter so ... « kaum lange bestehen können. Vorerst verbleibt jedoch die Hauptverantwortung für die anstehende Generalinventur bundesdeutscher (Sozial-) Politik bei den gesellschaftlichen Akteuren und der politischen Öffentlichkeit. In den nächsten Jahren haben sie damit aber auch die Chance, den politischen Reformbedarf auszuloten, Reformprojekte zu skizzieren und politische Akzeptanz zu organisieren - und auf Wege zivilgesellschaftlicher Einmischung auch dem »Umbau des Sozialstaates« den Stempel der sozialen Demokratie aufzudrücken.

Matthias Möhring-Hesse ist Mitarbeiter am Oswald von Nell-Bräuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik, Frankfurt/Main.