

Umbau des Sozialstaates - eine Notwendigkeit

Matthias Möhring-Hesse

Der Umbau des bundesdeutschen Sozialstaates ist notwendig!

In den letzten zwei Jahrzehnten ist der Anteil der Armen in der Bundesrepublik drastisch angestiegen, um sich auf einem in der Geschichte dieser Republik einmalig hohen Niveau zu stabilisieren (vgl. Themenschwerpunkt Reichtum - Armut). Dennoch findet die viel beschworene »Krise des Sozialstaates« nur auf dem Papiere statt. Obgleich Parteien, Gewerkschaften und Verbände davon häufig reden, sind die Instrumente des bundesdeutschen Sozialstaates tatsächlich in ihrem Bestand keineswegs gefährdet. In seiner grundlegenden Verfassung wird der Sozialstaat von keinem der verschiedenen politischen Lager ernsthaft in Frage gestellt. Trotz Finanzierungsproblemen im einzelnen: Der bundesdeutsche Sozialstaat steckt politisch in keiner Krise - und genau das ist das Problem!

Im internationalen Vergleich steht die Bundesrepublik mit ihrem »sozialen Netz« zweifelsohne recht gut dar. Gewoben wurde dieses 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. In der Folge wurden die sozialstaatlichen Instrumente auf die Erwerbsarbeit hin konzentriert: Die Rechte auf alle attraktiven Sozialleistungen werden durch »geregelter Arbeit« erworben. Lediglich für atypische Lebensbiographien wurde mit der Sozialhilfe ein untergründiges Auffang- und Hilfeeinstrument geschaffen, um auch Menschen »in besonderen Lebenslagen« zu unterstützen bzw. in Fällen außergewöhnlicher Not »Hilfe zum Lebensunterhalt« zu gewähren. An dieser Grundstruktur der bundesdeutschen Sicherungssysteme hat sich über die Jahrzehnte nichts geändert. Entsprechend werden Lebensbiographien, die zu den Unterstellungen dieser Struktur passen, die also auf »geregelter Arbeit« basieren und in einer »ordentlichen« Familie eingefügt sind, bis heute gut abgesichert.

Seit Ende der 70er Jahre hat sich die gesellschaftliche Situation in der Bundesrepublik jedoch grundlegend geändert, ohne daß die sozialpolitischen Instrumente auf diese Veränderungen eingestellt wurden. In der Folge verweigert der bundesdeutsche Sozialstaat vielen Menschen Unterstützung in dem notwendigen Umfang. Sozialpolitisch sind vor allem zwei *Trends* bedeutungsvoll:

- Die Massenarbeitslosigkeit prägt bereits seit Ende der 70er Jahre die bundesdeutsche Gesellschaft, dabei sind zunehmend Menschen auf Dauer vom Schicksal der Arbeitslosigkeit betroffen (vgl. Themenschwerpunkt Arbeit). Weil aber der bundesdeutsche Sozialstaat weiterhin »geregelte Arbeit« als Normalität unterstellt, verfehlen relevante Bevölkerungsteile die Zugangs- und Leistungsbedingungen der komfortablen Sicherungssysteme und fallen in die kommunale Sozialhilfe. Die Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt verlängert sich derart in Armutslagen, also in Lebenslagen einer - für die Bevölkerungsmehrheit mit »geregelten Einkommen« unbekanntem - dauerhaften Unterversorgung. Die kommunale Sozialhilfe, als Ausfallbürge für seltene Fälle geplant, ist so für viele Menschen zum Normaleinkommen geworden.
- Von kirchlicher Seite wird die in der Bundesrepublik seit den 60er Jahren zurückgehende Geburtenrate, die sinkende Heiratsneigung und der Anstieg der Scheidungsrate skeptisch beobachtet. In diesen Daten dokumentiert sich ein langfristiger Trend, nämlich der Bedeutungsverlust der die junge Bundesrepublik prägenden Kleinfamilie sowie der ihr entsprechenden Lebensformen (vgl. Themenschwerpunkt Lebensformen). An deren Stelle tritt aber nicht *eine* neue oder alte, sondern vielmehr eine *Vielzahl* neuer und alter Lebensformen, deren Träger die einzelnen Individuen zunehmend selbst sind. Während sich also die Lebensformen in der Bundesrepublik vervielfältigen, rechnet der bundesdeutsche Sozialstaat immer noch mit der Kleinfamilie als gesellschaftlicher Normalität - und scheitert an der Wirklichkeit: Einerseits bestehen immer weniger verlässliche Zusammenhänge spontaner und unbezahlter Solidarität, weswegen die Einpersonenhaushalte und die - im Vergleich zur Kleinfamilie - »unvollständigen« Haushalte durch soziale Risiken verwundbarer sind. Andererseits verpassen viele Menschen - in Folge ihrer »abweichenden« Lebensformen - die weiterhin an der Institution Ehe haftenden Leistungsansprüche. Gerade kinderreiche Familien und Alleinerziehende werden durch die wirklichkeitsfremden Normalitätsunterstellungen des Sozialstaates und entsprechend durch unzureichende Unterstützung betroffen, so daß gerade diese Haushalte überdurchschnittlich in der bundesdeutschen Armutsbevölkerung »vertreten« sind.

Der bundesdeutsche Sozialstaat scheitert also an den gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte: an der verfestigten Massenarbeitslosigkeit sowie an der Vervielfältigung der Lebensformen. Für eine zukunftsorientierte Reformpolitik sind aber auch zwei andere Trends bedeutungsvoll, nämlich der demographische Wandel sowie der europäische Einigungsprozeß bzw. die globale Integration der Volkswirtschaften.

- Ohne Zuwanderung in bedeutendem Ausmaß wird die deutsche Gesamtbevölkerung deutlich schrumpfen, weswegen sich schrittweise auch das Verhältnis

zwischen den Personen im erwerbsfähigen Alter zu den Älteren verschiebt. In der Folge werden die Belastungen nicht nur der gesetzlichen Rentenversicherung kontinuierlich steigen. Für die bestehenden Sicherungssysteme entstehen Finanzierungsprobleme, die weder durch offizielle Dementis noch durch Privatisierung der bislang sozialen Sicherungssysteme bewältigt werden können.

- Die europäische Einigung ist durch die Herstellung eines einheitlichen Binnenmarktes erheblich vorangetrieben worden: In der Europäischen Union ist »der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital« gesichert. Eine begleitende europaweite Sozialpolitik ist jedoch weitaus weniger entwickelt. Obgleich die wirtschaftliche Einigung Europas für die Lebenslagen der Menschen bedeutungsvoll ist und darüber hinaus auch die politischen Spielräume der nationalen Regierungen begrenzt, steht die Sozialpolitik weiterhin fast ausschließlich unter nationaler Regie. Entsprechendes gilt erst recht auf globaler Ebene: Die Volkswirtschaften werden zunehmend durch ihren weltwirtschaftlichen Zusammenhang bestimmt, weswegen die nationalen Regierungen Gestaltungskompetenzen vor allem im Bereich ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik verlieren. Dennoch werden politische Schritte in Richtung einer globalen Sozialpolitik kaum und nur gänzlich unzureichend gegangen.

Die Probleme sozialstaatlicher Versorgung ergeben sich nicht aus fehlenden finanziellen Ressourcen, sondern resultieren aus einer falschen Verteilung des gesellschaftlich,* ja weitgehend sogar des sozialstaatlich bereits verfügbaren Reichtums. Ohne Zweifel ist die Stabilität und damit Verlässlichkeit gesellschaftlicher Institutionen ein Wert. Der bundesdeutsche Sozialstaat wird aber seiner gesellschaftlichen Verantwortung durch Stabilität allein nicht gerecht werden können. Vielmehr ist eine grundlegende Reform seiner Verfahren und Institutionen angesagt. Dabei geht es zuvorderst um eine neue Prioritätenskala sozialstaatlicher Leistungen: Vor den *Schutz vor sozialen Risiken* und der *Sicherung des erreichten Lebensstandards und des erworbenen Besitzstandes* muß an die erste Stelle die *Sicherung des zum Leben und zur gesellschaftlichen Beteiligung notwendigen Minimus* treten. Entsprechend muß das bislang für die Sicherungssysteme maßgebliche *Leistungsprinzip* zu Gunsten des *Bedarfsprinzips* aufgeweicht und die starre Fixierung sozialstaatlicher Instrumente auf die Erwerbsarbeit und die Ehe/Kleinfamilie aufgegeben werden. In der Konsequenz muß in das bestehende »soziale Netz« eine Soziale Grundsicherung eingewoben werden, die jedem Bürger und jeder Bürgerin - ohne an Erwerbsarbeit oder bestimmten Lebensformen ansetzende Zugangsvoraussetzung - ein Einkommen gewährt, das ihnen ein Leben *in* der bundesdeutschen Wohlstandsgesellschaft ermöglicht. In diesem Sinne geht es tatsächlich um einen »Umbau des Sozialstaates« - nicht aber um die Weiterführung des seit der Ära Schmidt kontinuierlich betriebenen »Sozialabbau« bei den sozial Schwachen, denen doch eigentlich die Aufmerksamkeit aller SozialpolitikerInnen gelten sollte.

Eine demokratische Gesellschaft braucht einen funktionierenden Sozialstaat!

Mit seinen unterschiedlichen Traditionen war das Christentum in beiden Konfessionen an der Entstehung und Ausgestaltung des bundesdeutschen Sozialstaates beteiligt. Dabei verstanden die entsprechend engagierten Christen den Sozialstaat nie als Instanz, an die individuelle Verantwortung zu spontaner Hilfe oder auch die kirchliche Verpflichtung zur Caritas abgegeben werden könnte. Der Sozialstaat erschien ihnen vielmehr als eine für moderne Gesellschaften notwendige Institution, gesellschaftliche Solidarität auch weitflächig sicherzustellen.

Diese traditionelle Auffassung läßt sich demokratietheoretisch und damit auch ohne Rückgriff auf die spezifischen und daher nicht verallgemeinerbaren Überzeugungen von Christen bestätigen. Die Bundesrepublik definiert sich in ihrer Verfassung als eine demokratische Gesellschaft; zumindest die überwältigende Bevölkerungsmehrheit weiß sich diesem Verständnis verbunden. Demokratisch organisiert sich eine Gesellschaft aber nur dann, wenn sie allen ihren Mitgliedern zumindest vergleichbare Chancen einräumt, sich in den gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen selbst zu vertreten. Um sich derart selbst vertreten zu können, bedürfen die Menschen aber eine hinreichende, nur in Relation zu allen anderen definierbare Ausstattung mit Gütern und Dienstleistungen, eine Grundsicherung also. Diese müssen demokratische Gesellschaften über ihre sozialstaatlichen Verfahren und Institutionen garantieren - gerade dann, wenn zunehmend mehr Menschen durch Erwerbsarbeit und Familie nicht bzw. nicht hinreichend abgesichert werden.

Literaturhinweise

- Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Negele, Gerhard: Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik (Bd. 1: Arbeit - Einkommen - Qualifikation; Bd. 2: Gesundheit - Familie - Alter - Soziale Dienste), 2. Aufl., Köln: Bund (1989).
- Becker, Joachim: Der erschöpfte Sozialstaat. Neue Wege zur sozialen Gerechtigkeit, Frankfurt/M.: Eichborn (1994).
- Döring, Dieter/Hanesch, Walter/Huster, Ernst-Ulrich (Hrsg.): Armut im Wohlstand, Frankfurt/M.: Suhrkamp (1990).
- Döring, Dieter: Umrisse einer künftigen Sozialpolitik, in: Nachdenken über Deutschland, Frankfurt/M.: Suhrkamp (1993), 385-408.
- Hengsbach, Friedhelm: Die Zukunft des Sozialstaats, Caritas 95 (1994), 196-212.
- Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian (Hrsg.): Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt: Suhrkamp (1985).
- Opielka, Michael/Ostner, Ilona (Hrsg.): Umbau des Sozialstaats, Essen: Klartext (1987).

- Riedmüller, Barbara (Hrsg.): *Wie sozial ist die soziale Sicherung?*, Frankfurt/M.: Suhrkamp (1989).
- Schneider, Ulrich: *Solidarpakt gegen die Schwachen*, München (1993).
- Solidarität am Standort Deutschland. Eine Erklärung von Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern*, hrsg. von Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik, Frankfurt (1994) [Bezug: Nell-Breuning-Institut, Offenbacher Landstr. 224, 60599 Frankfurt am Main].
- Vobruba, Georg (Hrsg.): *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung*, Frankfurt/M.: Suhrkamp (1990).