

Arm und krank gemacht?

Die soziale Entsicherung durch den Staat

von Friedhelm Hengsbach SJ¹

ABSTRACT

In Deutschland werden Armut, gesundheitliche Beeinträchtigungen und Arbeitslosigkeit vorschnell als Folge individuellen Versagens gedeutet. Sie sind jedoch in modernen, funktional ausdifferenzierten Gesellschaften überwiegend durch gesellschaftliche Verhältnisse bedingt oder verursacht, sodass sie den Individuen nicht in erster Linie zugerechnet werden können. Zur Abwehr gesellschaftlicher Risiken ist eine solidarische Sicherung angemessen. Seit Anfang der 80er Jahre haben staatliche Entscheidungsträger sich die betriebs- und einzelwirtschaftlichen Deutungsmuster ökonomischer Experten angeeignet und ausschließlich die Arbeitsmärkte als Stellgröße der Krisendiagnose und -therapie in den Blick genommen. Sie haben die Kritik bürgerlicher Eliten an den solidarischen Sicherungssystemen übernommen, dass diese zu teuer, auf Dauer nicht finanzierbar und fehlgeleitet seien. Sie haben ihre steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen an den Interessen der Finanzunternehmen ausgerichtet und selbst die Deformation der Solidarität aktiv betrieben. Nun sollte der Staat neben der Revision steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Optionen die solidarische Sicherung offensiv festigen – durch eine „demokratische“ Grundlage und ein wirtschaftspolitisches Makro-Regime, das die Wachstums-, Beschäftigungs-, Einkommens- und Finanzpolitik aufeinander abstimmt und die Lebenslage der Armen und gesundheitlich Beeinträchtigten verbessert.

Schlüsselwörter: Gesellschaftliche Risiken, individuelle Risiken, Armutsrisiko, Gesundheitsrisiko, solidarische Sicherung, demokratische Solidarität

In Germany, poverty, health impairments and unemployment are hastily regarded as a result of individual failure. However, in modern, functionally differentiated societies, they are mainly caused by social conditions, so that individuals cannot be held responsible in the first place. An adequate way to diminish social risks is a social security system based on the solidarity principle. Since the early '80s, state decision-makers have adopted the micro-economic analytic patterns of economic experts and exclusively identified the labour markets as a variable of crisis diagnosis and therapy. Moreover, they have acquired the critique of bourgeois elites that social security systems were too expensive to maintain and financially misguided. As a result, they aligned their fiscal, social, and labour market reforms with the financial interests of companies and even actively pursued the deformation of solidarity. Instead, the state should not only revise its tax, social, and labour market policy options but emphatically strengthen the social security system based on democracy and a macro-economic policy regime which coordinates growth, employment, income, and financial policies and thus improves the situation of the poor and of people with poor health.

Keywords: Social risks, individual risks, risk of poverty, health risks, solidarity principle, democratic solidarity

1 Einleitung

Seit Heiner Geißler Mitte der 1970er Jahre eine Armut der Frauen, Rentnerinnen und Pflegebedürftigen entdeckt hatte (Geißler 1976), wurde in zeitlichen Abständen jeweils eine „neue“ Armut identifiziert. Während der 80er Jahre waren die Arbeitslosen die größte Gruppe unter den Armen. In den

90er Jahren wurde man auf die „Armut der Erwerbstätigen“ aufmerksam, zu Beginn des Jahrhunderts auf die Gruppe der Kinder. Man sprach auch von der „Infantilisierung“ der Armut (Butterwegge et al. 2008). Und 2006 identifizierte eine Milieustudie der Friedrich-Ebert-Stiftung ein „abgehängtes Prekariat“ (Neugebauer 2007, 82; Klinger und König 2006). Die vielfältigen und wechselnden Gesichter der

¹em. Prof. Dr. oec. Friedhelm Hengsbach SJ, Offenbacher Landstraße 224, 60599 Frankfurt am Main · Telefon: 069 6061-230
Telefax: 069 6061-559 · E-Mail: hengsbach@sankt-georgen.de

Armut – keine Arbeit zu haben, erwerbstätig zu sein mit einem Niedriglohn, Kinder zu haben, sie allein zu erziehen, oder Kind zu sein – verweisen auf deren Ursachen, nämlich auf Langzeitarbeitslosigkeit, Niedriglöhne, ein Leben mit Hartz IV, Kinder und brüchige Partnerschaften.

Armut in Europa hat seit 1984 einen neuen Namen: „Ausschluss“ (Kronauer 2002, 9). Damals definierte der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft diejenigen Personen, Familien und Personengruppen als arm, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991, 4). Der Begriff des Ausschlusses meint erstens den doppelten Verlust wirtschaftlicher Einbindung und gesellschaftlicher Beteiligung. Zweitens bekräftigt er die Vorstellung eines „Drinnein“ und „Draußen“ und zugleich die Frage, wer für die Lebenslage derer verantwortlich sei, die sich selbst ausgeschlossen haben beziehungsweise die von anderen ausgeschlossen worden sind. Drittens weist er auf einen Prozess stufenweiser Ausgrenzung hin, deren Extreme ein Leben am Rand des Existenzminimums oder ein Leben im Wohlstand sind. Viertens beginnt die Erosion der Ausgrenzung in der „Zone der Verwundbarkeit“ (Castel 2000, 360), wo sich eine prekäre Beschäftigung breit macht. Um eine Kernbelegschaft mit angemessenem Einkommen und sicherem Arbeitsplatz legt sich ein Kranz von Teilzeitbeschäftigten, Leiharbeitern, befristet Eingestellten, aber auch Vollzeitbeschäftigten, deren Lohn durch das Arbeitslosengeld II aufgestockt wird, von Scheinselbstständigen, freien Mitarbeitern, Minijobs und Ein-Euro-Jobs. Von dort aus verläuft eine Abwärtsspirale, die sich zunächst in Geldmangel und Überschuldung äußert. Es folgen der Umzug in ein anderes Wohnumfeld, mangelhafte Ernährung, psychosomatische Störungen, aufgeschobene Arztbesuche, Schuldgefühle und die Erosion sozialer Netze im Nahbereich. Arme Kinder, derzeit die größte Gruppe der von Armut Betroffenen, sind Kinder von armen Eltern. Sie kommen häufig mit leerem Magen zur Schule, sind vom Essen in der Schulmensa ausgeschlossen und stigmatisiert, was die Kleidung, die Freizeitgestaltung und die Einladung zu Partys angeht. Fünftens indiziert der Begriff des Ausschlusses eine politische Dimension: Armut und gesundheitliche Schäden inmitten eines Wohlstands, an dem die Mehrheit teilnimmt, eine Minderheit jedoch nicht, sind hausgemacht. Damit steht die Verantwortung des Staates auf dem Prüfstand.

2 Gesellschaftliche Risiken

Armut und Krankheit sind überwiegend gesellschaftlichen Risiken zuzuordnen. Ulrich Beck charakterisiert die moderne Gesellschaft als „Risikogesellschaft“ und hat dabei

Risiken im Blick, deren Eintritt nicht auf individuelles Versagen oder Fehlverhalten zurückzuführen, sondern durch gesellschaftliche Verhältnisse bedingt oder verursacht ist (Beck 1986). Neben der Umweltgefährdung identifiziert er als Risiken das Herauslösen der Individuen aus den Bindungen der Klasse, der Familie und der Normalarbeit sowie die Ablösung politischer Macht von den staatlichen Hohheits-trägern.

Es können weitere gesellschaftliche Risiken identifiziert werden: Moderne Gesellschaften können nicht auf gemeinsame religiöse und moralische Überzeugungen zurückgreifen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt gewährleisten. Sie sind durch eine Pluralität funktional ausdifferenzierter Teilsysteme organisiert, die sich „selbstreferenziell“ steuern. Eine teilautonome Selbstorganisation kann jedoch in anderen Teilsystemen negative Wirkungen hervorrufen. Ein Teilsystem kann die Risiken der eigenen Operation auf andere Teilsysteme abwälzen. Es kann „imperial“ beanspruchen, dass die eigenen Funktionsregeln von anderen Teilsystemen übernommen werden, wenn beispielsweise wirtschaftliche Eliten auf die Kommerzialisierung aller Lebensbereiche, auch der Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen drängen. Was Niklas Luhmann für die moralische Kommunikation unterstellt, dass sie in den gesellschaftlichen Teilsystemen eine dysfunktionale Alarmstimmung auslöst (Luhmann 1990, 41), trifft für die zunehmende Marktsteuerung in der öffentlichen Gesundheitsversorgung zu: Sie erzeugt ein gesellschaftliches Risiko, das den reibungslosen Ablauf dieser Funktionssysteme stört.

Abhängige Arbeit ist ein gesellschaftliches Risiko, das durch eine kapitalistische Marktwirtschaft erzeugt wird. Deren Machtverhältnis ist durch jene Asymmetrie bestimmt, die einer Minderheit das Eigentum an den Produktionsmitteln sichert, der Mehrheit der Bevölkerung jedoch abhängige Beschäftigung zuweist (Nell-Breuning 1986, 56f.). Die produktive Kooperation beider Gruppen erfolgt über den freien Arbeitsvertrag. Dieser wird zwar im beiderseitigen Interesse vereinbart, ist aber nur im günstigen Fall eine Vereinbarung auf gleicher Augenhöhe. Ansonsten werden „ungleiche Verträge“ abgeschlossen. Mit diesen sind die Risiken der Arbeitslosigkeit, der Altersarmut und Gesundheitsrisiken aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen verbunden.

Die Zugehörigkeit zum weiblichen Geschlecht wird in einer patriarchal-kapitalistischen Wirtschaft zu einem doppelten gesellschaftlichen Risiko. Die Unternehmen nutzen das Gesellschaftsvermögen, das ihnen neben dem Bildungs- und Gesundheitswesen vor allem in der unentgeltlich geleisteten privaten Erziehungs- und Pflegearbeit der Frauen zur Verfügung steht. Mit der privaten Dienstverpflichtung der Frauen sind diskriminierende Lebensrisiken des Einkommens und der Ausbildung, der Erwerbsarbeit und Alters-

sicherung verbunden. Vor allem wird ausschließlich ihnen die sie überfordernde Doppelbelastung abhängiger Erwerbsarbeit und Kindererziehung zugemutet.

Die skizzierten Hinweise auf gesellschaftliche Risiken moderner Gesellschaften kann verständlich machen, dass auch das Gesundheitsrisiko überwiegend ein gesellschaftliches Risiko ist. In der medialen Öffentlichkeit sind Tendenzen zu erkennen, die gesellschaftliche Dimension gesundheitlicher Risiken herunterzuspielen. Beispielsweise wird mit dem Appell „Ernähre dich richtig und gesund“ der Eindruck erweckt, dass sich die Gesundheitsrisiken durch eine individuell bewusste Ernährung erheblich verringern ließen. Wenn jedoch zwei Drittel der deutschen Bevölkerung Ernährungsweisen mit erheblichen Gesundheitsrisiken bevorzugen, können sie für ihre Ernährungsweise nicht individuell verantwortlich gemacht werden. Das signifikant häufige Auftreten von Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Beschwerden des Bewegungs- und Stützapparats, Erkrankungen der Atemwege, Diabetes und Krebs streuen nach Regionen und Epochen. Krankheitsbilder treten einkommens- und schichtenabhängig auf, Chemiarbeiter und Schweißer sind anderen gesundheitlichen Risiken ausgesetzt als Krankenschwestern, Ärzte oder Verwaltungsbeamte. Dass die Erkrankungsquote bei Arbeitern doppelt so hoch ist wie bei Beamten und die bei Niedrigverdienern doppelt so hoch wie bei Höherverdienenden, dass Arbeitslose deutlich mehr als Erwerbstätige von Ängsten, Schlaflosigkeit und depressiven Symptomen geplagt werden, dass Überschuldete an psychischen Störungen sowie Gelenk- und Wirbelsäulenerkrankungen leiden, und dass Langzeitarbeitslose gegenüber kurzfristig Arbeitslosen wesentlich häufiger an Herz-Kreislauf- und Atemwegserkrankungen leiden, ist durch Studien belegt (*Böhler und Letzel 2007; Mielck 2005; Trabert 1999*). Für Kinder gilt die Formel: Armut macht körperlich und seelisch krank (*Lampert und Hagen 2008; Trabert 2002*). Selbst das wachsende Interesse an privaten Krankenversicherungen ist ein Hinweis darauf, dass bestimmte Krankheitsbilder einkommens- und lebenslagenabhängig auftreten (*Deppe und Burkhardt 2002*).

3 Gesellschaftliche Risiken und solidarische Sicherung

Da gesellschaftliche Risiken in erster Linie durch gesellschaftliche Verhältnisse bedingt oder verursacht sind, liegt es nahe, deren Eintritt nicht durch eine private Vorsorge, sondern solidarisch abzuwehren.

Unter „Solidarität“ wird hier eine gesellschaftliche Steuerungsform (*Kaufmann 1984, 158–184*) verstanden, die der Liebe in der Partnerschaft, dem Geld in der Wirtschaft oder

der Macht in der politischen Sphäre vergleichbar ist. Gegenüber der Marktsteuerung ist sie dadurch gekennzeichnet, dass eine abgrenzbare Gruppe von Menschen eine gemeinsame Grundlage ihres Handelns – etwa der Klasse, des Geschlechts, der Sprache, Kultur oder Geschichte – anerkennt, die sie verbindet. Trotz dieser gemeinsamen Bindung sind die einzelnen Gruppenmitglieder von den großen Lebensrisiken sehr unterschiedlich betroffen. Aber diese Differenzen werden als geringer gewichtet als die gemeinsame Grundlage. So kommt es zu einer rechtsverbindlichen, vertraglichen Vereinbarung, die auf einer asymmetrischen Gegenseitigkeit beruht, dass nämlich die Solidaritätsbeiträge gemäß der individuellen Leistungsfähigkeit entrichtet, die Solidaritätsansprüche jedoch gemäß der individuellen Notlage angemeldet werden (*Hondrich und Koch-Arzberger 1994*). Die Beitragsverpflichtungen entsprechen dem Grundsatz der Leistungsgerechtigkeit, die Rechtsansprüche in der Notlage dem Grundsatz der Bedarfsgerechtigkeit.

Die Grenze zwischen gesellschaftlichen und privaten Risiken kann ebenso wenig trennscharf gezogen werden, wie die gesellschaftliche Option für eine solidarische Risikoabwehr an Stelle einer privaten Vorsorge objektiv zwingend ist. Denn zum einen ist eine private Vorsorge für wohlhabende Haushalte durchaus tragbar, nicht jedoch für den großen Teilerer, die arbeitslos, arm, krank oder pflegebedürftig sind und nicht über ein Einkommen verfügen, aus dem die private Vorsorge finanziert werden könnte. Zum anderen neigen demokratische Gesellschaften dazu, die Grenzen zwischen persönlichen Schwächen, psychosomatischen Beeinträchtigungen und Behinderungen einerseits und gesellschaftlichen Diskriminierungen andererseits flexibel zu ziehen. Und außerdem neigen sie angesichts dieser fließenden Grenzen dazu, scheinbar individuelle Risiken im Zweifelsfall den gesellschaftlichen Risiken zuzuordnen und solidarisch abzusichern.

4 Deformation der solidarischen Sicherung durch den Staat

Dass der Wandel gesellschaftlicher Verhältnisse die Grundlagen solidarischer Sicherungssysteme hat erodieren lassen, die dazu eingerichtet worden waren, gesellschaftliche Risiken wie Arbeitslosigkeit, Armut, schwere Krankheit und Pflegebedürftigkeit abzufedern, soll nicht bestritten werden. Den zerbrochenen Erwerbsbiografien und Normalarbeitsverhältnissen, der von den Frauen aufgekündigten sexistischen Arbeitsteilung und dem Nebeneinander von Haushalten ohne Kinder und solchen mit mehreren Kindern sind erhebliche Finanzierungs-, Leistungs- und Gerechtigkeitsdefizite der solidarischen Sicherungssysteme gefolgt (*Lesse-nich und Möhring-Hesse 2004*). Im Folgenden soll aber die

Aufmerksamkeit darauf gelenkt werden, dass die staatlichen Entscheidungsträger unter dem Druck wissenschaftlicher Experten und bürgerlicher Eliten das Selbstverständnis ihres politischen Mandats verbogen und selbst die Deformation der solidarischen Sicherungssysteme betrieben haben.

4.1 Distanzlose Aneignung des Mikroblicks

Die staatlichen Entscheidungsträger haben sich den dominanten Mikroblick der wirtschaftswissenschaftlichen Eliten in Deutschland ziemlich distanzlos angeeignet. Diese bedienen sich vorrangig einer individualistischen Perspektive, um die verfestigte Massenarbeitslosigkeit zu deuten. Sie meinen, dass den Arbeitslosen der Anreiz und die Motivation fehle, eine niedrig entlohnte Erwerbsarbeit anzunehmen; sie seien also selbst für ihre Lage verantwortlich (Franz 2002; Sinn 2003; Berthold 2005). In der Folge ging auch politischen Entscheidungsträgern das Wort von den Sozialschmarotzern und Parasiten relativ leicht über die Lippen.

Führende Ökonomen in Deutschland haben sich angewöhnt, komplexe wirtschaftliche Vorgänge in erster Linie aus der einzel- und betriebswirtschaftlichen Unternehmerperspektive zu deuten. Die Unternehmen müssten von Steuern, Lohnnebenkosten und Lohnkosten entlastet werden. Was für die Unternehmen vorteilhaft ist, gereiche auch dem Land zum Besten. Lohnverzicht in einzelnen Unternehmen sei modellhaft für Deutschland, applaudierte daraufhin Bundeskanzler Schröder.

Die Sachverständigen zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben jahrzehntelang fast ausnahmslos die Mikrodimension des Arbeitsmarkts zur ausschließlichen Stellgröße wirtschaftlicher Belebung erklärt, während sie der Dynamik der weltwirtschaftlichen Nachfrage eine nur nachrangige Rolle für die Entlastung des Arbeitsmarkts zubilligten. Weder den Konjunkturzyklus noch den Einsatz neuer Technologien lassen sie als nennenswerte Ursache der Arbeitslosigkeit gelten. Die überdurchschnittlich hohe Kapitalintensität der deutschen Wirtschaft deuten sie als eine Folge überzogener Lohnforderungen. Somit können sie den Arbeitsmarkt als Ursache einer „strukturellen“, „natürlichen“ oder „inflationstabilen“ Arbeitslosigkeit identifizieren. Diese lasse sich zwar durch einen Anstieg der Güternachfrage oder der Inflationsrate verringern. Da diese Stellgrößen jedoch außer Acht bleiben, kämen nur noch die institutionelle Starrheit des Arbeitsmarkts, etwa das komfortable Arbeitslosengeld, die Gewerkschaftsmacht, der Flächentarifvertrag und das individuelle Arbeitsrecht als Erklärungsgrößen in Frage. Eine „Mindestlohnarbeitslosigkeit“ ergebe sich dadurch, dass die komfortablen Sozialleistungen wie das Arbeitslosengeld II – weil sie oberhalb des Marktlohns liegen – dem Tariflohniveau eine untere Grenze setzen und folglich zu einer Sozial- bezie-

ungsweise Arbeitslosenfalle werden. Der Arbeitslose kalkuliere äußerst vernünftig, indem er die Freizeit, die Sozialleistungen und die Möglichkeit einer Schattenarbeit gegen die Beteiligung an der Erwerbsarbeit und das Erwerbseinkommen abwägt. Damit fehle ihm der Anreiz, seine überzogenen Ansprüche an den Arbeitsplatz zu senken und einfache, niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen (Sachverständigenrat 2002; Sachverständigenrat 2006; Sachverständigenrat 2007; Løgeay 2006).

Der Erklärungswert solcher Mikromodelle wird von den komplexen Regelkreisen des Makrosystems Wirtschaft durchkreuzt. Schon jene 1,2 Millionen Vollerwerbstätigen, die wegen niedriger Löhne das Arbeitslosengeld II beanspruchen können und es zur Hälfte auch tun, belegen, wie realitätsfremd solche idealtypischen Modelle sind. Das Arbeitskräfteangebot ist offensichtlich nicht bloß von zwei Variablen bestimmt. Faktisch lenkt ein ganzes Motivationsbündel die Absicht der Arbeitslosen, an der gesellschaftlich organisierten Arbeit beteiligt zu sein. Ähnlich realitätsfremd ist die Annahme, dass der Unternehmer einen Arbeiter nur dann einstellt, wenn der Wert des Grenzprodukts seiner Arbeit den zu zahlenden Lohn übersteigt. Faktisch werden Löhne und Gehälter in Verhandlungen, nicht unter den Bedingungen vollständiger Konkurrenz bestimmt. Arbeitsmärkte sind abgeleitete Märkte: Sobald auf den Gütermärkten eine kaufkräftige Nachfrage anhaltend wirksam wird, kommt es zeitlich verzögert zu einer Belebung auf den Arbeitsmärkten.

4.2 Beeinflussung durch bürgerliche Kampagnen

Bundespräsident Köhler hat die Agenda 2010 von Bundeskanzler Schröder mit dem Lamsdorff-Papier von 1982 verglichen (Köhler 2004). Beides hätte großen politischen Mut bewiesen, eine massive politische Kurskorrektur eingeleitet und eine historische Signalwirkung ausgelöst. Der nachgezeichnete geschichtliche Bogen über mehr als 20 Jahre umschließt in der Tat eine öffentliche marktradikale Sozialstaatskritik, die als Teil der angeblich geistig-moralischen Wende darauf gerichtet war, das Arbeitsrecht, die Tarifautonomie und die solidarischen Sicherungssysteme zu diffamieren. Der Sozialstaat sei zu teuer und ruiniere die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft auf den globalen Märkten, sei aufgrund der demografischen Entwicklung langfristig nicht finanzierbar und überhaupt fehlgeleitet. Seit der Jahrhundertwende haben bürgerliche Eliten versucht, die Bevölkerung darüber aufzuklären, wie dringlich radikale Reformen der solidarischen Sicherungssysteme seien. Eine Initiative „Neue soziale Marktwirtschaft“ warb für eine Revision der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Ein Bürgerkonvent suchte zu beweisen, dass eine private, kapitalgedeckte Altersvorsorge rentabler, kostengünstiger und demografiefester sei als die solidarischen, umlagefinanzierten Systeme der gesetzlichen Renten- und Krankenversiche-

rung (Heise 2003). Und prominente Katholiken stimmten in die Kritik am Sozialstaat ein, nämlich dass er eine Mentalität der Selbstbedienung zum Nulltarif begünstige, den Leistungsmissbrauch fördere, die Betroffenen entmündige, die familiäre Solidarität verdränge und den Willen zum Kind untergrabe (Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2003).

Die politischen Entscheidungsträger haben sich von solchen bürgerlichen Kampagnen beeinflussen lassen und es versäumt, deren Inhalte kritisch zu prüfen. Die deutsche Wirtschaft steht nämlich nicht unter einem bedrohlichen Globalisierungsdruck. Sie ist nicht Opfer, sondern treibender Motor der Globalisierung, sonst gäbe es nicht den strukturellen anhaltenden Exportüberschuss, der zu zwei Drittel mit anderen westeuropäischen Ländern abgewickelt wird. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hängt auch nicht in erster Linie von der biologischen Zusammensetzung der Bevölkerung ab, sondern von ihren Wachstumserwartungen, dem Beschäftigungsgrad und der Produktivität der Erwerbstätigen. Das Kapitaldeckungsverfahren ist nicht weniger anfällig für Veränderungen der Erwerbstätigenstruktur als das Umlageverfahren, wie die wiederholten Banken-, Währungs- und Finanzkrisen belegen. Denn unabhängig von finanziellen Forderungen und Verbindlichkeiten müssen die Erwerbstätigen in jeder Periode eine reale Gütermenge bereitstellen, die ausreicht, um den eigenen Lebensunterhalt und den Lebensunterhalt der nicht Erwerbstätigen zu gewährleisten. Die Finanzrechnung täuscht einen strengen Zusammenhang zwischen monetärer und realwirtschaftlicher Sphäre vor. Realwirtschaftlich gibt es nur die Umlage.

4.3 Aktivierender Wettbewerbsstaat

Der frühere Vorstandssprecher der Deutschen Bank, Rolf E. Breuer, hat zu Beginn des Jahrhunderts erklärt, die Finanzmärkte seien quasi die fünfte Gewalt in der Demokratie. Sie würden sensibler als vierjährige Parlamentswahlen nationale Regierungen prüfen, ob sie vernünftige Entscheidungen treffen, etwa die Lohnentwicklung moderat halten, Steuersätze senken und solidarische Sicherungssysteme durch eine private, kapitalgedeckte Risikoversicherung ergänzen (Breuer 2000). Inzwischen hat sich in der pluralistischen Klassengesellschaft ein relativ geschlossenes Beziehungsnetz von Funktionseleiten aus staatlichen Organen, Führungskräften der Konzerne und wissenschaftlichen Experten gebildet. Kritische Intellektuelle bezeichnen eine solche Konstellation auch als „postdemokratisches Regieren gegen das Volk“ (Hartmann 2007; Patzelt 2006; Jörke 2005).

Die zugespitzte Formel bündelt verstreute Beobachtungen: Nationale Regierungen wirken wie Getriebene wirtschaftlicher und finanzieller Interessen, um den nationalen Standort im rauen Wind globaler Märkte wettbewerbsfähig

zu halten. Der Sozialstaat mutiert in einen „Wettbewerbsstaat“ (Hirsch 1998), die politische Klasse gebärdet sich als „Territoriumsunternehmer“ (Lessenich und Nullmeier 2006, 20). Die Bevölkerung soll fit gemacht, ihr Arbeitsvermögen veredelt werden, damit sie aus dem globalen Wettlauf als Siegerin hervorgeht. Spitzenpolitiker fordern „mehr Markt“ im Gesundheits- und Sozialwesen. Sie drängen darauf, öffentliche Einrichtungen und Dienste zu privatisieren sowie gemeinnützige Wohlfahrtsverbände und kommunale Krankenhäuser dem Spiel des Marktes und einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation zu unterwerfen, deren vermeintliche Effizienz mit Leistungsdefiziten, schlechten Arbeitsbedingungen und einer Verletzung des Berufsethos medizinischer und therapeutischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erkaufte wird (Rügemer 2006; Kühn 2004). Gewählte Volksvertreter verlagern ihr Mandat auf Kommissionen und Experten, berufen Beauftragte und Runde Tische.

4.4 Systemsprengende „Reformen“

Die politischen Entscheidungsträger haben nicht nur dem Außendruck nachgegeben. Sie haben auch selbst aktiv eine systemsprengende Deformation solidarischer Sicherungssysteme betrieben. Die rot-grüne Koalition unter Gerhard Schröder hat gesellschaftliche Risiken, für deren Eintritt die Individuen nicht verantwortlich gemacht werden können, tendenziell individualisiert, solidarische Sicherungen tendenziell privatisiert und damit wirtschaftlich-soziale Grundrechte tendenziell kommerzialisiert. Die beschlossenen Einschnitte hatten eine Schiefelage zur Folge, die das Niveau der relativen Sicherung eines erarbeiteten Lebensstandards tendenziell auf das Niveau von Fürsorgeleistungen und eines soziokulturellen Existenzminimums absinken lassen (Paquet 2007; Schmähl 2006). Sie haben bewirkt, dass die Armutsrisikoquote weiter gestiegen ist und die Spreizung der Einkommen im unteren Bevölkerungssegment weiter zugenommen hat (Becker und Hauser 2006, 67-97). Die Umstellung und Anpassung der Rentenformel nach unten, der Nachhaltigkeitsfaktor sowie die „Rente mit 67“ sind eine Aufkündigung verbindlicher Leistungsansprüche. Gesetze, die Leiharbeits- und befristete Arbeitsverhältnisse deregulieren sollten, haben eine Lawine sozialer Entsicherung losgetreten und ein Klima der Angst im Niedriglohnsektor verbreitet (Kalina und Weinkopf 2006; Rhein und Stamm 2006).

Die durch „Hartz IV“ angestoßenen negativen Verteilungswirkungen treffen besonders die Grundsicherung für arbeitssuchende Paarhaushalte mit Kindern. Die Regelsätze spiegeln nicht das veränderte Verbrauchsverhalten und die gestiegenen Lebenshaltungskosten wider, sind mit undurchsichtigen und willkürlichen Abschlägen versehen und bleiben erheblich unter dem Niveau der Konsumausgaben von Vergleichsgruppen. Vor allem Kinder und Jugendliche werden in kumulierte Problemlagen der Armut und ungesunder

Ernährung gedrängt, zumal die Zuzahlungen für Gesundheitsdienste aus dem Regelsatz zu bestreiten sind (Becker 2007, 21 f.; Kirchenamt der EKD 2006, 24–29).

„Hartz IV“ ist im Bewusstsein breiter Bevölkerungsgruppen zum Symbol für den Verlust wirtschaftlicher Einbindung und gesellschaftlicher Beteiligung geworden (Wagner 2008). Die gesetzlichen Regelungen orientieren sich an einem Reiz-Reaktions-Mechanismus, der positiv oder negativ die finanziellen und psychischen Einstellungen Arbeitssuchender steuert, damit sie passende, nützliche und verfügbare Marktsubjekte werden. Die Pädagogik des Zwangs, der Sanktion und des Leistungsentzugs wird mit einer Rhetorik der Eigenverantwortung übertüncht. Die Segmentierung der „Kunden“ folgt betriebswirtschaftlichen Kriterien. Die administrative Durchführung der Hartz-IV-Beschlüsse erzeugt Wut und Resignation bei vielen Betroffenen und beschäftigt zahlreiche Gerichte. An der Nahtstelle der Einbindung in die Erwerbsarbeit und der Garantie wirtschaftlich sozialer Grundrechte werden die Betroffenen gleichzeitig als Erwerbspersonen und als Staatsbürger verwundet (Reis 2007). Die Ein-Euro-Jobs treiben den sozialen Ausschluss auf die Spitze. Dem Langzeitarbeitslosen mag die Chance, irgendwie zu arbeiten, im Vergleich zum Nichtstun und zum Verlust eines strukturierten Zeitempfands wohltuend vorkommen. Doch die Erwartung, dass die Ein-Euro-Jobs eine Brücke zu regulären Arbeitsverhältnissen darstellen, hat sich als Illusion erwiesen.

Das „GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz“, das am 1. April 2007 in Kraft trat, lässt schon aufgrund seines Namens vermuten, dass solidarische Bausteine des öffentlichen Gesundheitswesens weiter abgetragen wurden. Wenn beispielsweise Krankenkassen mit einzelnen Leistungsanbietern verhandeln, sind Vereinbarungen auf „gleicher Augenhöhe“ unwahrscheinlich. Wenn Ärzte leistungsorientiert honoriert werden, sind Verdrängungswettbewerb und Kampf um „bessere“ Risiken naheliegend. Wahltarife gleichen die Geschäftspraxis der gesetzlichen Versicherungen an die der privaten an. Zusatzprämien bedrängter Kassen, die allgemeine Budgetkürzung der Krankenhäuser sowie die länderbezogene Deckelung des Risikostrukturausgleichs indizieren eine tendenziell marktbezogene Äquivalenz angebotener Leistungen und eingeforderter Beiträge (Stapf-Finé 2006).

5 Fazit

Die skizzierten Folgen der sozialen Entsicherung durch die rot-grüne und die Große Koalition legen wirksame Korrekturen ihrer steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nahe. Eine Festigung der solidarischen Sicherung ist aus sieben Gründen möglich und wahrscheinlich:

Erstens ist eine sozialpolitische Klimaveränderung in der Bevölkerung und im öffentlichen Bewusstsein eingetreten. Die Gerechtigkeitsfrage ist in die Gesellschaft zurückgekehrt, zum einen als Unwille über die wachsende Schieflage der Einkommens- und Vermögensverteilung (Heuser 2008) und zum anderen als Erwartung, dass Arbeit und Gesundheit als Vertrauensgüter und Grundrechte keine Ware sind, also nur nachrangig der Marktsteuerung unterliegen (Hengsbach 2008, 5).

Diese normativen Veränderungen des öffentlichen Bewusstseins haben zweitens die Selbstbehauptung der Gewerkschaften gestärkt. Die streikbewehrten Tarifauseinandersetzungen der letzten zwei Jahre im Kontext der wirtschaftlichen Belebung waren von einer ungewohnten Zustimmung der Bevölkerung begleitet. Gleichzeitig wird das Drängen der politischen Entscheidungsträger auf eine weitere Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Güter zunehmend kritisch beurteilt (Rügemer 2008).

Eine Folge der veränderten Bewusstseinslage ist drittens die Transformation der Anti-Hartz-Protestbewegung in eine neue Partei, nämlich die Linke. Sie hat relativ schnell den Eintritt in die Parlamente gefunden und die Konstellation der Agenda-Parteien aufgesprengt. Die SPD wurde zu turbulenten Prozessen der Selbstfindung gedrängt, während Teile der CDU mit einem behutsam inszenierten sozialpolitischen Profil reagierten.

Die sozialpolitischen Klimaveränderungen haben viertens die Große Koalition zu finanz-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Korrekturen veranlasst. Mit der Verlängerung des Arbeitslosengelds I für Ältere, der Festlegung branchenbezogener Mindestlöhne, der Vorschläge zur Anhebung des Kinderzuschlags, den Plänen zur Kindergelderhöhung, der Überprüfung der Regelsätze und der Gesetzesnovelle zur Pendlerpauschale geben die politischen Entscheidungsträger scheinbarweise zu, dass die sogenannten rot-grünen Reformen keine Jahrhundertwerke waren und die eigenen finanzpolitischen Maßnahmen revisionsbedürftig sind.

An die sozialpolitischen Reparaturen ist fünftens eine offensive Festigung der solidarischen Sicherung anschlussfähig. Das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz enthält Weichenstellungen zum Vorrang der Solidarität gegenüber der Marktsteuerung: die allgemeine Versicherungspflicht, den einheitlichen Beitragssatz, den aus Beiträgen und Steuermitteln gespeisten Gesundheitsfonds, den erweiterten Risikostrukturausgleich und die Auflagen, die den Privatversicherungen für den Basistarif gemacht werden. Allerdings ist die unterschwellige Tendenz, die Kompetenz der Selbstverwaltung einzuschränken und die des Staates auszubauen, ziemlich widersprüchlich. Die Regierung sollte nicht die Höhe des Beitragssatzes, die Steuermittel, die für den Gesundheits-

fonds jährlich bereitgestellt werden, sowie die Finanzmittel, die den Kassen aus dem Fonds zufließen, festsetzen.

Sechstens sollte die brüchig gewordene Grundlage der erwerbswirtschaftlichen Solidarität zu einer „demokratischen“ Solidarität erweitert werden: Alle Personen, die ihren Lebensmittelpunkt im Geltungsbereich der Verfassung haben, werden in die Solidargemeinschaft einbezogen und alle Einkommen, die in diesem Gebiet entstehen, werden beitragspflichtig. Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenzen werden aufgehoben. Die solidarischen Leistungen werden von unten her gesockelt und nach oben hin gedeckelt. Die Sockelung bewirkt, dass alle im Geltungsbereich der Verfassung Lebenden, auch diejenigen, die über kein eigenes Einkommen verfügen, in die Solidargemeinschaft einbezogen sind. Und die Deckelung bietet den Wohlhabenden die Möglichkeit, wenn die Standardleistungen ihren Ansprüchen nicht genügen, sich zusätzlich privat abzusichern (*Hengsbach 2008, 7*).

Eine robuste Staatlichkeit sollte siebte daran ablesbar sein, dass sich die politischen Entscheidungsträger von den bisherigen Verschlangungs- und Steuersenkungsoptionen sowie von den einzel- und betriebswirtschaftlichen Präferenzen verabschieden. Um die Kohäsion und die Solidarität der Gesellschaft zu gewährleisten sowie das demokratische Recht gleicher Zugangschancen zu sinnvoller Arbeit und Ausbildung, zu Bildungs- und Gesundheitsgütern einzulösen, ist der staatliche Zugriff zu angemessenen Finanzmitteln notwendig. An die Stelle einer repressiven Arbeitsmarktpolitik sollte eine offensive Beschäftigungspolitik treten. Die Regierenden sollten ihre innovative Energie und Entschlossenheit auf ein Makroregime koordinierter Geld-, Finanz-, Wachstums- und Beschäftigungspolitik sowie politischer Architektur der internationalen Finanzmärkte konzentrieren (*Heine et al. 2006*).

Literatur

- Beck U (2001):** Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Becker I (2007):** Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Empirische Ergebnisse für Paarhaushalte mit einem Kind vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Grundsicherungsniveaus. Arbeitspapier Nr. 4 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, Frankfurt am Main: J.W. Goethe Universität
- Becker I, Hauser R (2006):** Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Berlin: Edition Sigma
- Berthold N, von Berchem S (2005):** Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – seit Jahrzehnten in der Sackgasse. Berlin : Stiftung Marktwirtschaft
- Böhler E, Letzel S (2007):** Armut, Schulden und Gesundheit – Ergebnisse der ASG-Studie. Potsdam: Bund-/Ländertreffen in der Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenz
- Breuer RE (2000):** Die fünfte Gewalt. Die Zeit, Ausgabe vom 24.4.2000, 21 f.
- Butterwegge C, Klundt M, Zeng M (2008):** Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland. Wiesbaden: VS-Verlag
- Castel R (2000):** Die Metamorphosen der sozialen Frage. Konstanz: UVK
- Deppe HU, Burkhardt W (Hrsg.) (2002):** Solidarische Gesundheitspolitik: Alternativen zur Privatisierung und Zwei-Klassen-Medizin. Hamburg: VSA
- Franz W (2002):** Flexibilitätserfordernisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 51, 179–188
- Geißler H (1976):** Die neue soziale Frage. Freiburg: Herder
- Hartmann M (2007):** Eliten und Macht in Europa. Frankfurt am Main: Campus
- Heine M, Herr H, Kaiser C (2006):** Wirtschaftspolitische Regime westlicher Industrienationen. Baden-Baden: Nomos
- Heise A (2003):** Dreiste Elite. Hamburg: VSA
- Hengsbach F (2008):** „Mehr Markt“ macht nicht gesund – Gesellschaftliche Risiken und solidarische Sicherung entsprechen einander. Das Gesundheitswesen, Jg. 70, 1–11
- Heuser J (2008):** Ungleichheit ist nicht immer schlecht ... Die Zeit, Ausgabe vom 24.1.2008, 23
- Hirsch J (1998):** Vom Sicherheits- zum nationalen Wettbewerbsstaat. Berlin: ID-Verlag
- Hondrich KO, Koch-Arzberger C (1994):** Solidarität in der modernen Gesellschaft. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch
- Kalina T, Weinkopf C (2006):** Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report 03
- Kaufmann FX (1984):** Solidarität als Steuerungsform – Erklärungsansätze bei Adam Smith. In: Kaufmann FX, Krüsselberg HG (Hrsg.): Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith. Frankfurt am Main: Campus
- Kirchenamt der EKD (Hrsg.) (2006):** Gerechte Teilhabe – Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Eine Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland. Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus
- Klinger N, König J (2006):** Einfach abgehängt. Berlin: Rowohlt Taschenbuch

Köhler H (2004): „Offen will ich sein – und notfalls unbequem“. Ein Gespräch mit Hugo Müller-Vogg. Hamburg: Hoffmann und Campus

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991): Schlussbericht des Zweiten Europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985–1989. Brüssel

Kronauer M (2002): Exklusion. Frankfurt am Main: Campus

Kühn H (2004): Die Ökonomisierungstendenz in der medizinischen Versorgung. In: Elsner G, Gerlinger T, Stegmüller K (Hrsg.): Markt versus Solidarität – Gesundheitspolitik im deregulierten Kapitalismus. Hamburg: VSA, 25–41

Lampert T, Hagen C (Hrsg.) (2008): Armut und Gesundheit: Theoretische Konzepte, empirische Befunde, politische Herausforderungen. Wiesbaden: VS Verlag

Lampert T (2005): Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit: Expertise des Robert Koch-Instituts zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin: Robert-Koch-Institut

Lampert T (2005): Schichtspezifische Unterschiede im Gesundheitszustand und Gesundheitsverhalten. Berlin: Berliner Zentrum Public Health

Lessenich S, Nullmeier F (2006): Deutschland zwischen Einheit und Spaltung. In: Lessenich S, Nullmeier F (Hrsg.): Deutschland – eine gesplante Gesellschaft. Frankfurt: Campus, 7–27

Lessenich S, Möhring-Hesse M (2004): Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Berlin: Otto Brenner Stiftung

Looney C (2006): Die „natürliche Rate“-Hypothese und ihre Stichhaltigkeit für die Europäische Währungsunion. Marburg: Metropolis

Luhmann N (1990): Paradigm lost: Über die ethische Reflexion der Moral. Rede von Niklas Luhmann anlässlich der Verleihung des Hegel-Preises 1989. Frankfurt am Main: Suhrkamp

Mielck A (2005): Soziale Ungleichheit und Gesundheit, Einführung in die aktuelle Diskussion. Bern: Huber

Nell-Breuning O von (1986): Kapitalismus – kritisch betrachtet. Freiburg: Herder

Neugebauer G (2007): Politische Milieus in Deutschland – die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Dietz

Paquet R (2007): Der „vorsorgende Sozialstaat“ beginnt mit dem Abschied von der Sozialversicherung. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 56, 263–269

Patzelt WJ (2006): Warum regieren Politiker gegen die Bürger? In: Riedl R, Gehmacher E, Hingst W (Hrsg.): Regieren gegen den Bürger? Frankfurt am Main: Lang, 273–302

Reis C (2007): Fallmanagement – ein Mythos? Erfahrungen mit Case Management in unterschiedlichen Feldern kommunaler Sozialpolitik.

In: Rudolph C, Niekant R (Hrsg.): Hartz IV. Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster: Westfälisches Dampfboot, 178–192

Rhein T, Stamm M (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Forschungsbericht, Nürnberg, 12

Rügemeier W (2008): Ein dritter Weg. Die Tageszeitung, Ausgabe vom 6.3.2008, 11

Rügemeier W (2006): Privatisierung in Deutschland. Münster: Westfälisches Dampfboot

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Jahresgutachten 2003/2004. „Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren.“ Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 205–215

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Jahresgutachten 2006/2007. „Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen.“ Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, Seiten: 2, 50 f.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Jahresgutachten 2007/2008. „Das Erreichte nicht verspielen.“ Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, Seiten: 1, 49, 63–68

Schmähl W (2006): Das Soziale in der Alterssicherung – Oder: Welches Alterssicherungssystem wollen wir? Deutsche Rentenversicherung, Heft 11–12, 676–690

Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (2003): Die Deutschen Bischöfe / Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, Heft 28: Das Soziale neu denken. Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz

Sinn W (2003): Ist Deutschland noch zu retten? München: Econ

Sombart W (1928): Der moderne Kapitalismus III/1. München:

Duncker & Humblot

Stapf-Finé H (2006): Gesundheitsreform 2006/2007 – Anspruch und Wirklichkeit. Soziale Sicherheit, Jg. 55, 372–377

Trabert G (1999): Armut und Gesundheit: Soziale Dimension von Krankheit vernachlässigt. Deutsches Ärzteblatt, Heft A12, 756–760

Trabert G (2002): Kinderarmut: Zwei-Klassen-Gesundheit. Deutsches Ärzteblatt, PP 2, 61–63

Wagner T (2008): Draußen. Leben mit Hartz IV. Freiburg im Breisgau: Lambertus

DER AUTOR



em. Prof. Dr. oec. Friedhelm Hengsbach SJ, Jahrgang 1937, Mitglied des Jesuitenordens, Studium der Philosophie, Theologie und Wirtschaftswissenschaften in München, Frankfurt und Bochum. Bis 2005 Professor für Christliche Gesellschaftsethik an der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt am

Main. Bis 2006 Leiter des Oswald von Nell-Breuning Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik. Arbeitsschwerpunkte: Theorie demokratischer Marktwirtschaften, Zukunft der Arbeit und der sozialen Sicherungssysteme, Wirtschafts- und Arbeitsethik.