



Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster

Kinder und Jugendliche in Armutslebenslagen – aber der Staat kürzt die finanziellen Mittel

Referat bei der Veranstaltung „Jugendhilfesystem vor dem Kollaps – und die Beschäftigten beißen die Hunde?“ von ver.di Bochum Herne, Fachgruppe Soziales-Kinder- und Jugendhilfe am 25. April 2007 in Bochum

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

die – einige Jahre zurückliegenden - politischen Auseinandersetzungen um den damaligen 10. Jugendbericht¹ hatten erneut das Unvermögen in unserer Gesellschaft beim Umgang mit sozialen Problemlagen gezeigt. Doch sind die statistischen Daten nunmehr auch in der öffentlichen Diskussion – etwa auch im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung² - angekommen: Die Sozialhilfequote, also der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung liegt bei der Gruppe der bis 7-jährigen fast dreimal so hoch wie die aller Sozialhilfebezieher, bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren fast doppelt so hoch wie beim Durchschnitt aller. Bezogen auf Haushaltstypen ist das Armutsrisiko von Ehepaaren ohne Kinder niedrig, auch bei Ehepaaren mit Kindern nur unterdurchschnittlich. Die höchste Abhängigkeit von der Sozialhilfe ist bei den alleinerziehenden Frauen anzutreffen: Mehr als jeder 4. Haushalt ist hier auf Hilfen des Sozialamtes angewiesen; bei weiblichen Alleinerziehenden mit drei und mehr Kindern waren es knapp die Hälfte aller Haushalte.³

Nachdem die Sozialhilfestatistik seit 1994 auf die Jahresendzahlen umgestellt wurde, ist eine differenzierte Langfristbeobachtung auf diesen Zeitraum begrenzt. Doch auch dieser erneute Versuch der Politik, durch Veränderung der statistischen Erhebungsmethoden 'kleinere' Zahlen zu präsentieren, nützt wenig: Von 1994 bis 2004 ist - entsprechend dieser jeweiligen Jahresendzahlen - die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen des BSHG insgesamt um 29,7 Prozent gestiegen, bei den deutschen Empfängern war ein Plus von 26,2 Prozent und bei den ausländischen von 44,2 Prozent zu verzeichnen. Stärker als der Anstieg bei allen Hilfeempfängern war der Zuwachs bei den 18 - 21-jährigen (+ 74,0 Prozent) und bei den 21 - 25-jährigen (+49,6 Prozent). Bei den 18 - 21-

¹ Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission. Bericht der Sachverständigenkommission. Hg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bonn 1998

² Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5015, Berlin 2005

³ Statistisches Bundesamt. Sozialleistungen. Fachserie 13, Reihe 2.1: Sozialhilfe - Hilfen zum Lebensunterhalt 2004

jährigen war der Anstieg bei den deutschen Hilfeempfängern sogar größer als bei den ausländischen. Insgesamt bezogen 2004 744.389 Kinder unter 11 Jahren und 376.565 Kinder bzw. Jugendliche zwischen 11 und 18 Jahren, damit insgesamt mehr als 1,12 Mio. Kinder und Jugendliche bis 18 Jahren Hilfen zum Lebensunterhalt.

Die Neuregelungen seit 2005 für den Bereich der Langfristarbeitslosen, die Einführung des Arbeitslosengeldes II einschließlich Sozialgeld haben dazu geführt, dass die Sozialstatistik ehrlicher geworden ist. Wenn Berechnungen des Paritätischen einen Anstieg der Anzahl der von Armut betroffenen Kinder und Jugendlichen um ca. 500.000 auf über 1,5 Mio. ergeben, so sind damit Teile der Dunkelziffer in der Armutssstatistik angekommen, wenngleich immer noch ein Feld verschämter Armut bleibt. Hinzu kommen gesetzliche Regelungen, etwa die Absenkung des Arbeitslosengeldes II auf Sozialhilfenebene, die diesen Anstieg bewirkt haben und bewirken.

Zahlen von UNICEF und EUROSTAT zeigen, dass Deutschland – wie fast immer – sozialstatistisches Mittelmaß ist, dieses meint: Deutschland liegt mit einer Armutssquote bei Kindern mit 10 Prozent im Mittelfeld der entwickelten Staaten, während beispielsweise die skandinavischen Staaten Quoten deutlich unter 5 Prozent ausweisen, Staaten wie die USA, Irland und Großbritannien hingegen deutlich höher liegen, die USA mit einem Spitzenwert von 22 Prozent.⁴ Immerhin hat es in Großbritannien in den vergangenen Jahren große Anstrengungen gegeben, die Kinderarmut erfolgreich zu verringern.

Lebenslage - Lebensperspektive von Kindern

Armut bedeutet nicht nur das Fehlen monetärer Ressourcen, wenngleich dieses eng damit zusammenhängt. Nimmt man weitere Indikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung aus den Bereichen Schule, Bildung, Freizeit, soziale Kontakte, Wohnen und Gesundheit hinzu, so zeigt sich in Deutschland insgesamt ein großes Armutssrisiko gerade bei Kindern und Jugendlichen, deren individuelle und soziale Langfristwirkung der Forschung erst in Anfängen und der Politik bislang überhaupt noch nicht in den Blick geraten ist. Der von der Europäischen Union in ihren sozialpolitischen Initiativen und den von ihr installierten Observatorien propagierte Begriff von der „Multidimensionalität von Armut“⁵ macht deutlich, dass Armut nicht nur verschiedene Ursachenzusammenhänge und Auswirkungen hat, sondern auch komplexe Interventionsmuster erheischt. Sozial- und Armutsbücher wie etwa die von Hannover und Essen zeigen sozialstrukturell und sozialräumlich, wie Unterversorgungstatbestände bei diesen Dimensionen der Lebenslage gerade bei bestimmten Familientypen kumulieren. Doch auch bei diesen Studien bestimmt der Haushaltkontext weitestgehend noch die Zuordnung der Kinder zu „arm“ und „nichtarm“.

- Kinder, das wissen wir inzwischen aus zahlreichen empirischen Erhebungen, leiden unter Arbeitslosigkeit und unter Verarmung in gleicher Weise wie die davon betroffenen Eltern selbst. Folglich treffen Kürzungen bei den Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit und Verschärfungen bei Maßnahmen der beruflichen Integration gerade auch die Kinder! Konzentrationsschwäche, Depressionen, Schulversagen, Auffälligkeiten im So-

⁴ Fertig, Michael und Tamm, Marcus: Kinderarmut in reichen Ländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 26/2006 vom 26. Juni 2006, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Seite 18 ff.

⁵ Vgl. Huster, Ernst-Ulrich: Armut in Europa. Opladen 1996

zialverhalten u.v.a.m. beeinträchtigen den weiteren Entwicklungsprozess dieser Kinder in einem so starken Maße, dass sich die Armut im weiteren Leben oftmals fortsetzt⁶.

- Dort, wo das Leben von der Hand in den Mund zur Norm wird, fällt perspektivisches Denken fort, handele es sich um die gesundheitliche Vorsorge bei den Kindern und bei den Erwachsenen selbst, um die schulische Ausbildung oder um berufliche Qualifikation. Umgekehrt sind die Einrichtungen des Gesundheitswesens, der Schule und in weiten Bereichen der beruflichen Ausbildung letztlich mittelschichtenorientiert und nicht auf die emotionalen und kulturellen Standards von Personen eingestellt, die dieser Mittelschichtorientierung nicht entsprechen. Einschnitte bei gesundheitlichen Leistungen und schulergänzenden Hilfen treffen deshalb insbesondere diese Kinder!⁷
- Weitere gesundheitliche Risiken kommen hinzu: Bewegungsarmut, Adipositas, insgesamt ein deutlich geringeres positives Verhältnis zum eigenen Körper, verstärkte psychische Auffälligkeiten insbesondere bei Mädchen, Suchtverhalten und eine stärker konsumtive Freizeitgestaltung finden sich insgesamt stärker bei Kindern aus sozial benachteiligten Schichten und solchen mit Migrationshintergrund.
- Aus dem Zusammentreffen des tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandels, dem Fortfall bestimmter Typen weniger qualifizierter Arbeitsplätze und der Tatsache, dass beispielsweise von zahlreichen Geburtsjahrgängen viele junge Menschen ohne jeglichen beruflichen Ausbildungsabschluss geblieben sind, ist ein neues, starkes Armutspotential in unserer Gesellschaft entstanden⁸. Junge von Arbeitslosigkeit betroffene Menschen erfahren nicht die positive soziale Platzierungs- und Sozialisationsfunktion von Erwerbsarbeit, sondern werden auf subsidiäre Hilfeleistungen verwiesen. Angesichts hoher Massenarbeitslosigkeit werden ganz offensichtlich Personen in das Arbeitslosengeld II und vermutlich bald auch wieder in die Sozialhilfe abgedrängt, die keine Chance haben, unter den gegebenen Bedingungen eine berufliche Ausbildung und im Anschluss daran einen Arbeitsplatz zu finden. Wenn selbst hochqualifiziert Ausgebildete den Übergang von der Berufsausbildung zur Beschäftigung oft nur schwer schaffen, bleiben schlecht oder gar nicht Ausgebildeten im Regelfall nur gelegentliche Jobs, Aushilfstätigkeiten und leider auch Tätigkeiten am Rande oder gar in der Illegalität. Aktuelle Daten des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass 43 Prozent der unter 25-Jährigen Arbeitslosengeld II – Empfängerinnen und Empfänger lediglich über einen Sonder- oder Hauptschulabschluss und 73 Prozent über keine Berufsausbildung verfügen.
- Belastbare Schätzungen belegen, dass sich ca. 10 Prozent der Kinder und Jugendlichen ganz oder teilweise der Schulpflicht entziehen. Dabei zeichnet sich insbesondere in den Großstädten ein weiteres Phänomen ab, das der Straßenkinder. Kinder ohne feste Bleibe und haushaltsmäßige Bezugspunkte, die sich sozialen Zwängen einschließlich der Schul-

⁶ Zenke, K.G., Ludwig, G.: Kinder arbeitsloser Eltern. Erfahrungen, Einsichten und Zwischenergebnisse aus einem laufenden Projekt. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1985, Seite 265 ff.

⁷ Hess, Doris, Hartenstein, Wolfgang, Smid, Menno: Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die Familie. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1991, Seite 178 ff.; Mielck, Andreas (Hg.): Krankheit und soziale Ungleichheit. Sozialepidemiologische Forschungen in Deutschland, Opladen 1993

⁸ Berufsbildungsbericht 2002. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode. Drucksache 14/8950 vom 26.04.2002

pflicht etc. entziehen. Junge Menschen koppeln sich - nicht nur hier - von den Normen dieser Gesellschaft weitestgehend ab, Recht ist dann, was ihr schlichtes Überleben ermöglicht.⁹

Damit aber kommt nur in besonders krasser Weise zum Ausdruck, was allen genannten sozialen Ausgrenzungsprozessen letztlich gemein ist: Die Gesellschaft verspricht bei normenkonformem Verhalten positive soziale Gratifikationen und Partizipation am gesellschaftlichen Wohlstand. De facto aber ist das Scheitern einer zunehmenden Anzahl gerade junger Menschen vorprogrammiert: Trotz normenkonformen Verhaltens bzw. trotz des Versuchs, sich normenkonform zu verhalten, kommt es immer wieder zu negativen Sanktionen, zumindest aber zur Verweigerung positiver Gratifikationen. Meine Beobachtung ist: Während die funktionale Zielsetzung dieser sozialen Ausgrenzungsprozesse, „Versagen“ in der Schule, im Ausbildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt als „Schuld“ bei den Betroffenen zu internalisieren, in den 1980er Jahren noch erreicht werden konnte, wächst seitdem in der heutigen Kinder- und Jugendgeneration – erst recht bei bestimmten Migrantengruppen - ein Potential heran, das sich diesem Selbststigmatisierungsprozess nicht mehr zu unterwerfen bereit ist: Ausstieg, Untertauchen, Bildung von Gegenkulturen etc. und damit auch kriminelles Verhalten sind häufig die Folge. Expertinnen und Experten der Jugendhilfe bekräftigen: Die Einzelfälle werden immer „härter“, komplizierter und letztlich finanziell betrachtet: immer kostspieliger!

Politische bewirkte Selektion

Dass diese Selektion Methode hat, möchte ich an einem aktuellen Beispiel belegen: Das SGB II legt das Sozialgeld für Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr auf 60 Prozent und für Jugendliche ab dem 15. Lebensjahr auf 80 Prozent des Eckregelsatzes in Höhe von 345 Euro fest. Dieses bedeutet für Kinder unter 15 Jahren einen Geldbetrag in Höhe von 209 €, damit einen täglichen Geldbetrag in Höhe von 2,38 € für Ernährung und Getränke. Dies bedeutet je nach Gewichtung der einzelnen Mahlzeiten für ein Mittagessen zwischen 1,31 und 1,05 €. Die realen Beiträge nun für ein Mittagessen in einer Ganztageseinrichtung, also etwa einer Kindertagesstätte oder in einem Kinderhort, liegen zwischen 1,80 und 3,20 €. Im SGB II ist die Teilnahme an einem zubereiteten Mittagessen offensichtlich nicht vorgesehen! Wenn der Besuch einer vorschulischen Tagesstätte für Kinder schon an den Essenskosten scheitert, um wie viel mehr sind diese Kinder in anderen Bereichen kindlichen Lebens abhängt: bei Kontakten zu Freunden, Mitgliedschaften in Vereinen, Arbeitsmaterialien im Kindergarten und in der Schule etc.. Wohlhabendere Haushalte hingegen können Nachhilfestunden, Musikunterricht, Aufenthalte im Ausland, Freizeitaktivitäten finanzieren. Kinder von Hartz IV haben oftmals Schwierigkeiten, am Ausflug im Kindergarten oder der Schule teilzunehmen. Jede Kommune kann das selbst entscheiden! Und es fehlt nicht nur an Geld, sondern vor allem an Hilfen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz. Erst in letzter Zeit ist die Bedeutung von Ganztageseinrichtungen gerade für Kinder aus sozial benachteiligten Schichten zum politischen Thema geworden. Schulreformen in den letzten Jahrzehnten waren hier

⁹ Vgl. hierzu Hinweise etwa des Senats von Berlin sowie Berichte in verschiedenen Tageszeitungen. Butterwegge, Christoph u.a.: Armut und Kindheit. Ein regionaler, nationaler und internationaler Vergleich. Opladen 2003, S. 127 ff.

zu zaghaft. Viele derjenigen, die in der Vergangenheit Hilfen gebraucht hätten, gehören nun zum „Prekariat“. Nachträglich kann man das kaum kompensieren. Immerhin hat man in den 1970er Jahren noch von kompensatorischer Erziehung gesprochen und aus diesem Grunde Gesamtschulen eingerichtet. Aber dieser Reformansatz ist in vielen Fällen schlicht mangels angemessener finanzieller und personeller Ausstattung gescheitert, selbst wenn engagierte Pädagogen und Eltern dem Gesamtrend entgegensteuern wollten und haben.

Arme Kinder benötigen mehr und nicht weniger Geld als die Erwachsenen, vor allem aber benötigen sie soziale Unterstützung in der Familie und außerhalb der Familie. Und dieses kostet nun mal Geld. Internationale Vergleichszahlen etwa von UNICEF belegen, dass unser System des Familienlastenausgleichs keineswegs besonders wirksam ist. Während es beispielsweise den skandinavischen Ländern gelingt, ihre zwischen 18 – 12 Prozent liegenden Armutsraten bei Kindern durch Steuern und Transfers auf 2 – 4 Prozent zu senken, schafft es Deutschland nur, die ebenfalls bei 18 Prozent liegende ursprüngliche Armutsrate auf lediglich 10 Prozent zu verringern! Es liegt in Deutschland – im Vergleich etwa zu Schweden und Finnland – also nicht an der primären, sondern an der sekundären Verteilung, wenn Kinderarmut derartig verbreitet ist.¹⁰

Welche Kinder und Jugendliche aber meinen wir?

In den letzten Monaten hat sich bei mir mehr und mehr die Frage zugespitzt, angestoßen etwa durch den Kriminologen Christian Pfeiffer¹¹ und aufgenommen in der AWO/ISS-Studie: Über welche Kinder und Jugendlichen reden wir überhaupt? Sind wirklich „die“ Kinder bzw. Jugendliche diejenigen, um die man sich Sorge machen muss? Kinder als Humanressource unserer Gesellschaft – wirklich? Ingrid Langer-EI Sayed zeigte als Ziel konservativer Familienpolitik in den 1950er Jahren u.a. die Förderung der „kulturtragenden Mittelstandsschichten“ auf, womit der erste Familienminister Wuermeling die Einführung der höhere Einkommen begünstigenden Steuerfreibeträge rechtfertigte¹². Familienpolitik zielte also bewusst auf eine Verstärkung schon vorhandener sozialer Ungleichheit, auf eine stärkere Förderung der Mittel- einschließlich der bildungsbürgerlichen Schichten. Als vor einigen Jahren die Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland ihr 25-jähriges Jubiläum beginnen, beantwortete auf einer der vielen Feierlichkeiten der damalige Chef des hiesigen Opel-Werkes die Frage, was die Wirtschaft von den Absolventinnen und Absolventen der Fachhochschulen erwartet, kurz und knapp: Mobilität - inhaltlich und räumlich. Es werden also offensichtlich nur noch solche Kinder und Jugendliche gebraucht, die diesem Flexibilitätserfordernis genügen, und auch dies lebensbiographisch nur so lange, wie sie diesem Erfordernis entsprechen. Und hier fängt – so AWO/ISS, PISA¹³ – die Auslese sehr frühzeitig und lebensbiographisch betrachtet immer härter an. Auch bei den – unter demographischen Gesichtspunkten durchaus

¹⁰ Fertig, Michael und Tamm, Marcus: Kinderarmut in reichen Ländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. 26/2006, Seite 21

¹¹ Pfeiffer, Christian, Ohlemacher, Thomas: Anstieg der (Gewalt-) Kriminalität und der Armut junger Menschen,. In: Lamnek, Siegfried (Hg.): Jugend und Gewalt. Devianz und Kriminalität in Ost und West, Opladen 1995

¹² Langer – EI Sayed, Ingrid: Familienpolitik. Tendenzen, Chancen, Notwendigkeiten. Frankfurt am Main 1980

¹³ OECD PISA, Programme for International Student Assessment: Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Im Auftrag der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung. Internet: www.mpic-berlin.mpg.de/pisa

erwünschten – Migrantinnen und Migranten geht es nicht besser. Nicht wenige Maßnahmen der aktuellen Kinder- und Jugendlichenpolitik, vor allem der Schulpolitik forcieren diesen Selektionsvorgang in mitunter nur noch als zynisch zu bezeichnender Weise und setzen an die Stelle der konservativen Verklärung der Mittelschichtenkultur der 1950er Jahre das Idealbild des instrumentell-leistungsstarken und von privaten Verantwortlichkeiten unabhängigen Individuums, dass sich immer weiter flexibilisieren lässt – lebenslang. Wer diesem Idealbild nicht zu entsprechen scheint, nicht oder nicht mehr entspricht, wer die notwendige, in immer kürzeren Phasen erforderliche Anpassungsleistung nicht oder nicht mehr erbringen kann, wird sozial ausgegrenzt und sozialpolitisch sanktioniert.

Wir benötigen gründliche Studien zum Zusammenhang von Europäisierung, Globalisierung und sozialer Ausgrenzung gerade auch bei Kindern und Jugendlichen, und damit eine Bearbeitung der umfassenden Kontextualität von Kinderarmut und allgemeinen weltwirtschaftlichen Entwicklungen. Mit der engen Verzahnung der Volkswirtschaften im Rahmen von WTO bzw. innerhalb der Triade aus Westeuropa, Nordamerika und Südostasien verfestigt sich auch ein Sozialraum, in dem auf lokaler Ebene in Erscheinung tretende soziale Problemlagen letztlich global induziert sind und umgekehrt¹⁴. Diese, charakterisiert durch Schlagworte wie Deregulierung, Flexibilisierung und Umbau der Sozial- zu Wettbewerbsstaaten¹⁵, gehen über individuelle Brüche in Lebensbiographien weit hinaus: Denn die wirtschaftlichen, sozialen und sozio-kulturellen Umbrüche in unserer Gesellschaft schlagen sich zwar einerseits in unterschiedlichen Formen von Individualisierung und Pluralisierung von Lebensstilen nieder, sie eröffnen z.T. mehr Chancen und Perspektiven gerade für Kinder und Jugendliche, der Einzelne ist aus traditionellen Zusammenhängen gelöst. Ihre Gestaltungs- und Wahlmöglichkeiten vergrößern sich¹⁶. Gleichzeitig aber lassen diese Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft die Risiken unserer Gesellschaft sehr viel direkter auch auf Kinder und Jugendliche durchschlagen.

Deutschland ist ein reiches Land!

Folgt man den neoliberalen Traueransprachen, die das Weinen des Volkes Israel in der Babylonischen Gefangenschaft weit in den Schatten stellen, dann scheint die Sahel-Zone zwischen Maas und Memel, Etsch und Belt zu liegen. Dabei gibt es eine simple Überlegung. In der Bundesrepublik Deutschland leben derzeit ca. 82 Mio. Menschen und erwirtschaften ein Bruttoinlandsprodukt in Höhe von ca. 2.000 Milliarden Euro. Dieses Land ist reich – Folge von Fleiß und Kreativität aller im Wirtschaftsprozess Stehenden und derjenigen, die diesen durch ihre privaten Dienste - wie etwa Kindererziehung - erst möglich machen! Bei einer - zu erwartenden - weiteren Steigerung dieses BIP und einer - ebenfalls plausibel erscheinenden - Abnahme der Bevölkerung, nimmt die Verteilungsmasse pro Kopf und Nase in Zukunft zu

¹⁴ Benz, Benjamin, Boeckh, Jürgen, Huster, Ernst-Ulrich: Sozialraum Europa. Ökonomische und politische Transformation in Ost und West. Opladen 2000

¹⁵ Butterwegge, Christoph u.a.: Armut und Kindheit. a.a.O.; Butterwegge, Christoph (Hg.): Kinderarmut in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen und Gegenmaßnahmen. Frankfurt/New York² 2000

¹⁶ Ferchhoff, Wilfried: Pluralisierte Lebensstile von Jugendlichen zwischen Armut und Reichtum, in: Huster, Ernst – Ulrich (Hg.): Reichtum in Deutschland. 2. erweiterte und aktualisierte Auflage. Frankfurt/M, New York 1997

und nicht ab. Die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt erhöht den Verteilungsspielraum ebenfalls.

Wo liegen denn nun die Ursachen für die heutige Verteilungsproblematik? Öffentlich organisierte Sozialeinkommen kommen – so die Logik des „Steuerstaates“ - aus den Taschen der Beitrags- und Steuerzahler! Wenn in der öffentlichen Debatte darüber gestritten wird, wie wettbewerbsfähig die deutsche Wirtschaft ist, dann werden meist die – im weltweiten Maßstab – recht hohen Lohnkosten angeführt. Tatsächlich aber fällt als Folge der hohen Arbeitsproduktivität die Entwicklung der Lohnstückkosten im weltweiten Maßstab eher moderat aus. Doch daraus entsteht durchaus auch ein strukturelles Problem für den Sozialstaat. Steigende Arbeitsproduktivität bedeutet eben auch: Immer weniger Menschen produzieren immer mehr; immer weniger Menschen haben ein Erwerbseinkommen, von dem Sozial- und Steuerabgaben abgeführt werden. Daneben entwickeln sich „billige“ Dienstleistungen häufig auf der Grundlage ungesicherter Beschäftigungsverhältnisse, für die stets von Neuem niedrigere Löhne etc. eingeklagt werden, mit der Folge: weniger Steuern, weniger Sozialabgaben! In den letzten Jahren ist das System der sozialen Sicherung von allen Parteien genutzt worden, diesen betriebs- und volkswirtschaftlichen „Anpassungsprozess“ sozial aufzufangen, durch Frühverrentung, durch eine stärkere Belastung der Familienversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung bei Arbeitslosigkeit etc. Bei gleichzeitigem Anstieg der Kosten im System der sozialen Sicherung müssen folglich immer weniger Personen immer höhere Beiträge leisten, verbunden mit der nun wahrlich nicht entzückenden Perspektive, dass – sic rebus stantibus – sie später auch noch ungünstigere Leistungen hinzunehmen haben, etwa im Bereich Renten! Die deutsche Einheit ist in einem ganz hohen Maße durch die Beitragszahler in der Gesetzlichen Sozialversicherung finanziert worden. Ähnliches gilt für die Finanzierung der Integration der deutschstämmigen Migrantinnen und Migranten aus Osteuropa.

Die aktuellen Probleme in den Zweigen der Sozialversicherung haben nichts, aber auch wirklich nichts mit der Verschiebung der Relation von Jung und Alt zu tun, sondern sind das Ergebnis dieser soeben beschriebenen Prozesse: der sozialpolitischen Flankierung des wirtschaftlichen Strukturwandels seit Beginn der 1970er Jahre, der Herstellung der deutschen Einheit und der Eingliederung deutschstämmiger Migrantinnen und Migranten! Dabei hat der Ökonom Gerhard Mackenroth schon 1952 kurz und bündig formuliert: „*Das Versicherungsprinzip ist geeignet, den einzelnen zu sichern gegen die Abweichung seines Falles von der sozialen Norm, es kann aber nicht die Volkswirtschaft sichern gegen eine Änderung der sozialen Norm, gegen eine soziale Katastrophe.*“ Nimmt man die registrierten Arbeitslosen, die Stille Reserve auf dem Arbeitsmarkt, die Unterbeschäftigen und die in Warteschleifen des Ausbildungs- und Bildungssystems Versteckten zusammen, dann zeigt sich, dass die soziale Norm, die unseren Sozialversicherungen seit Bismarck inhärent ist, nämlich sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit für größte Teile der Bevölkerung, nicht mehr gegeben ist: Tatsächlich fehlen sicher mehr als 7 Millionen Arbeitsplätze, bei just dieser Zahl kippte die Demokratie der Republik von Weimar. Doch im Unterschied zum Ende der Weimarer Republik haben wir gleichwohl eine enorme Wirtschaftskraft und Wohlstandsposition. Verteilungsmasse ist da, aber deren Verteilung im Sozialen vor allem über Sozialabgaben ist angesichts dieser massiven Infragestellung der den Sozialversicherungen zu Grunde liegenden Norm, nämlich dem Vorhandensein von genügend sozialversicherungspflichtiger Erwerbsarbeit, an

Grenzen gestoßen. Nicht der Sozialstaat ist am Ende, sondern eine Sozialpolitik, die vor allem auf deren Finanzierung über Sozialabgaben setzt, befindet sich in einer Krise! Dabei hat Gerhard Mackenroth bereits 1952 deutlich herausgestellt, dass eine Zuflucht zu Kapitaldeckungsverfahren im Sozialbereich keine Lösung darstellt. Mackenroth wieder wörtlich: „Nun gilt der einfache und klare Satz, daß *aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß*. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein ‚Sparen‘ im privatwirtschaftlichen Sinne - es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand. Das ist auch nicht eine besondere Tücke oder Ungunst unserer Zeit, die von der Hand in den Mund lebt, sondern das ist immer so gewesen und kann nie anders sein.“ Auch kapitalgedeckte Sicherungssysteme können nur dann greifen, wenn ihnen pro Wirtschaftsjahr eine angemessene Wertschöpfung entspricht!

Es braucht Reformen, aber nicht vorrangig, indem die Leistungen drastisch beschnitten werden, auch wenn dieses im Einzelnen nicht ausgeschlossen werden kann. Eine Reformpolitik muss insbesondere auf folgende fünf Punkte zielen:

1. Man kann die tatsächlichen demographischen Verschiebungen und die daran gekoppelten unterschiedlichen Verteilungsvorgänge: Renten etwa werden überwiegend öffentlich-rechtlich, Kinder dagegen überwiegend privatrechtlich finanziert, nicht jeweils im eigenen System ausgleichen, sondern muss umfassendere Verteilungskorrekturen vornehmen.
2. Basis der Steuer- und der Sozialabgaben müssen alle Einkommensarten sein. Es kann nicht sein, dass Einkommen aus abhängiger Erwerbsarbeit mehr oder weniger 100-prozentig besteuert und mit Sozialabgaben belegt wird, während dagegen Kapitaleinkommen und Einnahmen etwa aus selbständiger Tätigkeit entsprechend dem „Gestaltungsprivileg“ nur höchst unzureichend erfasst werden.
3. Es muss – drittens – darum gehen, dass dem Grundsatz des Theoretikers des frühen Kapitalismus, Adam Smith, Rechnung getragen wird, dass jeder entsprechend seinem „Vermögen“ einen Beitrag zu den staatlichen Ausgaben leisten muss. Genau dieser Grundsatz ist stärker in die öffentliche Diskussion und politische Entscheidung einzubringen.
4. Eine Gesellschaft braucht einen stabilen Boden und ein schützendes Dach, so Ralf Dahrendorf schon in den 1960er Jahren. Eine Gesellschaft braucht soziale Differenzierung, auch soziale Hierarchien, aber dieses ist nur vertretbar auf der Grundlage eines bedarfsoorientierten Mindestsicherungssystems und der Heranziehung der gesellschaftlichen Mitglieder entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit. Doch dieses kann nicht mehr isoliert von den Kommunen, den Ländern, dem Bund aus betrachtet werden, es bedarf vielmehr einer bewussten Perspektive hin auf Europa, schon alleine deshalb, weil entgegen der allgemeinen These von einer Globalisierung der Wirtschaft zumindest die westeuropäische Wirtschaft vor allem westeuropäisch ausgerichtet ist: Im Schnitt sind 60 Prozent des jeweiligen nationalen Außenhandels der Mitgliedsländer der EU Handel innerhalb der EU.

Doch diese politische Option muss über die Gewährleistung wirtschaftlicher und politischer Rechte hinaus auch die von sozialen Rechten als Beitrag zur Verwirklichung von Bürgerrechten zum Inhalt haben. Denn der Staatsbürgerstatus muss, wie Jürgen Habermas es formulierte, „einen Gebrauchswert haben und sich in einer Münze sozialer, ökologischer und kultureller Rechte auszahlen (...)“ Dies knüpft an Überlegungen innerhalb der EU an die Gewährung von Mindeststandards im System der sozialen Sicherung an. Gefordert ist eine ordnende Politik, zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union.

5. Neben monetäre Leistungen treten immer mehr soziale Dienstleistungen: der Arbeitsmarkt mit seinen Beratungs- und Vermittlungserfordernissen gerade auch für soziale Gruppen mit besonderen Problemen, der Gesundheits- und Pflegebereich sowie die Dienste zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Jugendhilfe. Es ist der politischen Diskussion gelungen, Fragen der Reduktion der Mittel für soziale Dienstleistungen überhaupt nicht mehr als ein materielles Umverteilungsproblem der Gesellschaft zu diskutieren, sondern als nicht hinterfragbaren Nebeneffekt globaler bzw. europäischer ökonomischer Entwicklungen erscheinen zu lassen. Damit aber geht etwas verloren, was bislang soziale Dienstleistung trug, nämlich die ethische Dimension. Wer wenn nicht soziale Leistungsanbieter müssen die Folgen sozio-struktureller Veränderungen in unserer Gesellschaft auffangen und zwar unter den genannten nationalen und internationalen Rahmenbedingungen? Die insgesamt richtige stärkere Koppelung sozialer Dienstleistungen an ein stärkeres Wirtschaftlichkeitsdenken und an Effizienzüberprüfung kann deren faktische sozialethische und damit letztlich politische Qualität aber nicht aufheben. Unterlassen die Anbieter sozialer Dienstleistungen eine Reflexion dieser Zusammenhänge und beziehen sie diese in ihre Konzeptionen nicht mit ein, dann werden vor allem sie es sein, denen das angesichts immer knapper werdender finanzieller Ressourcen für diese Zwecke abzusehende Scheitern ihrer Arbeit angelastet werden wird. antideokratischen Bewegungen europaweit zeig, neue Konfliktpotentiale zu Wort melden.

Dort, wo ein knappes Drittel des Bruttoinlandsproduktes durch staatliche Politik umverteilt wird, sind stete Korrekturen unabdingbar, zugleich ist einsichtig, dass es hierbei nicht nur Win-win-Situationen geben kann. Soziale Rechte und daraus abgeleitete Besitzstände stehen zur Disposition, erst Recht dann, wenn sich neue Problemlagen auftun. Gleichwohl können die Folgen einer stärker europäisierten und in Teilbereichen globalisierten Ökonomie nicht sozial polarisierend zugeteilt werden, den einen in Gestalt exorbitanter Gewinne, Nachlässe beim Steuerrecht und öffentlichen direkten und vor allem indirekten Subventionen, den anderen in Gestalt sinkender Primäreinkommen, steigender Belastungen durch Sozialabgaben und privater Zuzahlungen sowie dem Streichen von Mitteln gerade bei den immer wichtiger werdenden sozialen Dienstleistungen. Auch ist eine Polarisierung zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut nicht hinnehmbar: Die der öffentlichen Jugendhilfe anbefohlenen Schutzsuchenden zumindest können sich einen armen Staat nicht leisten! Eine Gesellschaft benötigt ein schützendes Dach und einen verlässlichen Boden: Die Politik – Regierung wie Opposition – muss sich wieder stärker an diesem in den 1960er Jahren von Ralf Dahrendorf entfalteten Grundsatz ausrichten.

Literatur: Jürgen Boeckh, Ernst-Ulrich Huster, Benjamin Benz: Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, 2. Auflage Wiesbaden 2006

Ernst-Ulrich Huster, Jürgen Boeckh, Hildegard Mogge-Grotjahn (Hrsg.): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden 2008