

Ohne Reformen keine Sicherung des Sozialstaates

Menninger, Oswald

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Menninger, O. (2005). Ohne Reformen keine Sicherung des Sozialstaates. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 28(2), 321-326. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44420>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Ohne Reformen keine Sicherung des Sozialstaates

Oswald Menninger

Im Paritätischen Wohlfahrtsverband haben wir bereits Ende der 1990er Jahre – lange vor der Ankündigung der Agenda 2010 in Schröders Regierungserklärung vom 14. März 2003 – Reformen diskutiert und angemahnt. Kern der Reformagenda 2010 ist Hartz IV, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Dies war ein überfälliger Schritt und zudem eine alte Forderung unseres Verbandes. Damit wurde der Verschiebebahnhof zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe beseitigt. Die kommunale Zuständigkeit wäre aus meiner Sicht jedoch sinnvoller gewesen. Es gab aber den politisch faulen Kompromiss: das Fortbestehen der Arbeitsagenturen und der Sozialämter unter einem Dach als Arbeitsgemeinschaften.

Die richtige Leitidee der Agenda 2010 ist ein aktivierender Sozialstaat als Gegenmodell zum fürsorgerischen Sozialstaat. Denn der fürsorgerische Sozialstaat wird den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht. Der Staat mit seinen Institutionen als alleiniger Adressat hat sich überfordert. Notwendig ist deshalb eine neue Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortung der Bürger. Einerseits muss dem Bürger mehr Eigenverantwortung abverlangt werden, andererseits braucht er Freiräume, um selbst zu entscheiden, welche Leistungen und Sicherheiten er für notwendig hält. Dass es Einzelne gibt, die ihre Eigenverantwortung nicht wahrnehmen können, kann kein Gegenargument gegen mehr Eigenverantwortung sein.

Begrüßenswert an der Agenda 2010 ist, dass sie einen notwendigen gesellschaftlichen Diskurs über die Frage entfacht hat, wie wir Gerechtigkeit in einer veränderten Welt schaffen: Wie kann unter veränderten Rahmenbedingungen ein moderner Sozialstaat mit einem neuen Gleichgewicht zwischen Selbstverantwortung und Solidarität verwirklicht werden? Es zeugt ja nicht von Selbstverantwortung, wenn jährlich ca. 12% der verordneten Medikamente und damit Millionenwerte im Müll landen. Dies sind mehr Medikamente als in ganz Afrika zur Verfügung stehen. Gleichzeitig werden Alzheimer-Patienten nicht mit modernsten Medikamenten behandelt, weil die Budgets erschöpft sind.

Der fürsorgerische Sozialstaat schafft vielfältige Probleme, wie z.B. Sozialhilfekarrieren über Generationen hinweg. Dies lässt sich hier in Berlin sehr genau verfolgen; im Bezirk Kreuzberg ist dieser Effekt mittlerweile auch bei den Migranten zu beobachten. Hier lässt sich studieren, was Prof. Nolte meint, wenn er konstatiert, dass die Gesellschaft sich durch Transferleistungen von der Verantwortung freikaufte und damit einer „fürsorglichen Vernachlässigung“ Vorschub leistet. Die Folge dieser „fürsorglichen Vernachlässigung“ zeigt ein Beispiel aus dem Bezirk Neukölln. Die Arbeitsgemeinschaft hatte dort 4500 jugendliche Hartz-IV-Bezieher geladen, aber nur 1 500 sind der Einladung gefolgt, obwohl sie Leistungskürzungen riskieren.

Trotz der gewaltigen Probleme, die gelöst werden müssen, ist die Debatte um die Konzeption eines zukunftsfähigen Sozialstaates in den parteipolitischen Debatten bis heute eigentlich ohne klare Konturen geblieben – Agenda 2010 hin oder her.

Die Agenda 2010 hätte aus meiner Sicht drei zentrale Fragen beantworten müssen:

1. Wie organisiert man finanzierbar und nachhaltig soziale Sicherung?
2. Wie entstehen genügend neue Arbeitsplätze?
3. Wie schafft und sichert man allen einen Zugang zu Bildung und Arbeit?

Kern meiner Kritik an der Agenda 2010 ist die Reihenfolge der Reformen. Hartz IV hätte am Ende einer Reformkette stehen müssen. Denn „Fordern und Fördern“ funktioniert nur, wenn das Arbeitsplatzangebot ausreichend ist. Die Bundesrepublik muss sich seit 1990 mit dem niedrigsten Beschäftigungszuwachs aller EU-Ländern zufrieden geben.¹ Auch Hartz IV schafft keine neuen Arbeitsplätze. Durch öffentlich geförderte Beschäftigung kann nicht dauerhaft Massenarbeitslosigkeit beseitigt werden; sie ist nur ein unverzichtbarer Notbehelf, da die Vermittlungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen verbessert wird und die individuellen Einstiegschancen in den ersten Arbeitsmarkt steigen.

Die *zentrale Frage* lautet daher: Warum schaffen wir keine neuen Arbeitsplätze? Was machen wir falsch im Gegensatz zu vielen anderen Industrieländern, zu unseren Nachbarn? Zur Erklärung will ich vorweg die zentrale ökonomische Größe, das Wirtschaftswachstum ins Blickfeld rücken. Dekade für Dekade sinken die Wachstumsraten des BIP. Wir hatten in den 1950er Jahren durchschnittlich 8%, in den 1960ern 4,5%, in den 1980ern 2,5%, in den 1990ern 1,5% und ab 2000 nur noch durchschnittlich 1% Wirtschaftswachstum.

In dem Verhältnis, wie die Wachstumsraten gesunken sind, stiegen die Arbeitslosigkeit, die Sozialausgaben und am Ende die Staatsverschuldung. Verstärkt wurde diese negative Entwicklung durch die Finanzierung der Wiedervereinigung hauptsächlich über die Sozialversicherungssysteme. Doch war dies lediglich ein Katalysator, nicht aber die Hauptursache für die Wachstumsmisere.

Es müssen daher andere Ursachen wirken. Wir brauchen z.B. ca. 2% Wirtschaftswachstum zum Entstehen neuer Arbeitsplätze; andere OECD-Länder haben Arbeitsplatzzuwächse bei viel geringeren Wachstumsraten. Gleichzeitig lässt sich beobachten, dass in anderen Volkswirtschaften eine höhere Erwerbsquote mit einer geringeren Arbeitslosenquote einhergeht.

Es ist deshalb reine Selbsttäuschung, wenn die Weltkonjunktur für die wirtschaftlichen Probleme allein verantwortlich gemacht wird. Früher verkraftete der robuste Zustand unserer Volkswirtschaft Konjunkturkrisen, ohne dass gleich die sozialen Sicherungssysteme aus dem Ruder liefen. Man muss kein eingefleischter Neoliberaler sein, um zu begreifen, dass sozialstaatliche Leistungen von einer leistungsfähigen Ökonomie abhängen. Es kann immer leichter und mehr umverteilt werden, wenn der Kuchen groß genug ist und wächst. Diese Binsenweisheit ist leider in Vergessenheit geraten. Sicher lassen sich durch Wirtschaftswachstum nicht alle gesellschaftlichen Probleme lösen – aber viele leichter, wie z.B. die demographische Entwicklung oder die Staatsverschuldung.

Anstatt mit Sorge zu registrieren, dass seit 1993 in Deutschland das Wachstum ununterbrochen unter dem Europäischen Durchschnitt geblieben ist, haben wir lieber der Mär vom Ende der Arbeitsgesellschaft geglaubt und eine falsche Politik der Verknappung des Arbeitskräfteangebots verfolgt. Frühverrentung, überlange Ausbildungszeiten und die

1 So hat die BRD 3%, Irland und Luxemburg haben z.B. 50% mehr Arbeitsplätze geschaffen.

Frauen möglichst lange am Herd halten sollte das Arbeitskräfteangebot reduzieren. Wie sich gezeigt hat, waren dies falsche Ansätze.

Ebenso war das hilflose Konzept einer bezahlten Bürgerarbeit der untaugliche Versuch, die Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen. Diesem lag die naive Vorstellung zugrunde, ein leistungsloses Grundeinkommen würde emanzipatorische Potentiale entfalten. Die Empirie zeigt ganz andere Ergebnisse: Langzeitarbeitslose engagieren sich am geringsten gesellschaftlich; ebenso wenig hat die Frühverrentung zusätzliche bürgerschaftliche Potentiale ergeben.

Wir müssen es endlich zur Kenntnis nehmen: Wir haben keinen Mangel an Arbeit schlechthin, sondern es fehlt uns an rentabler Arbeit. Schwarzarbeit, geringfügige Beschäftigung als Indikatoren für vorhandene Arbeit zeigen seit Jahren erhebliche Zuwachsraten. Die Summe an rentabler Arbeit ist in einer Marktwirtschaft keine feststehende Größe oder gar schicksalhaft, sondern wird von den unternehmerischen Rahmenbedingungen bestimmt. Die Reformverweigerung in den 1990er Jahren beschleunigte den Teufelskreis der Massenarbeitslosigkeit, denn die steigende Massenarbeitslosigkeit führte zu steigenden Sozialausgaben, die wiederum die Arbeitskosten erhöhten. Und dieser Teufelskreis wurde verschärft durch eine Tarifpolitik, die für gering- und unqualifizierte Arbeitskräfte stetig höhere Löhne durchsetzte.

Die Ausrichtung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik an den Möglichkeiten von Groß- und Exportunternehmen war fatal. Diese konnten durch höhere Produktivität oder Arbeitsplatzverlagerung auf Lohnsteigerungen reagieren, während die standortabhängigen Kleinbetriebe und mittelständischen Unternehmen, die die Masse der Arbeitsplätze anbieten, in Zwänge geraten sind, die zu Lasten der Arbeitsplätze gingen. In der Folge wurden immer mehr Arbeitsplätze unrentabel und gingen verloren, bzw. es entstanden zu wenig neue. Dies galt insbesondere für personalintensive Dienstleistungen.

Statt grundsätzlich alle staatlich gesetzten Rahmenbedingungen, die sich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hinderlich auswirken, auf den Prüfstand zu stellen, wurde mit Hartz IV ausschließlich bei den Langzeitarbeitslosen angesetzt. Den anderen konfliktreichen Weg ist die rot-grüne Bundesregierung deshalb nicht gegangen, weil sie sich mit der mächtigen Lobby der Gewerkschaften noch direkter hätte anlegen müssen. Die verbale Unterstützung der Arbeitslosen durch die Gewerkschaften verschleierte nur deren wahre Interessen: *die Besitzstandswahrung bei den Kernbelegschaften*. Die gewerkschaftliche Besitzstandswahrung bei den Arbeitsplatzbesitzern und die Bekämpfung der Agenda 2010 sind legitim; allerdings kann man dann nicht mehr glaubwürdig den Alleinvertretungsanspruch für soziale Gerechtigkeit erheben.

Die Reformgegner in den Gewerkschaften werfen ohne Unterschied alles in einem Topf: die Rentner und die Arbeitnehmer mit den Arbeitslosen, Familien und Alleinerziehenden als sozial Schwache. *Als ob hier keine Differenzierung angebracht wäre:* Wer bei über 5 Millionen Arbeitslosen einen Arbeitsplatz hat, ist privilegiert. Und unter den heutigen Rentnern sind jene, die in Armut leben, zum Glück in der Minderheit. Hier ist der Verdacht begründet, dass die wirklich Schwachen nur benutzt werden, um die Interessen der Starken in der Gesellschaft durchzusetzen. Von den Gegnern der Reformen wird häufig der Eindruck vermittelt, hier würde die letzte Schlacht um die Solidarität in unserer Gesellschaft geschlagen. Den Reformgegnern muss man zudem vorwerfen, dass sie keine Antwort darauf haben, warum wir – trotz der guten Absichten – in eine tiefe Krise der öffentlichen Finanzen und der sozialen Sicherungssysteme geschlittert sind. Nur die alte Umvertei-

lungsrhetorik aus dem Hut zu ziehen, reicht als Antwort nach über 20 Jahren Massenarbeitslosigkeit und zerrütteten Staatsfinanzen einfach nicht mehr aus. Und der Hinweis, dass die Probleme aus 20 Jahren neoliberaler Politik von Kohl und Schröder rühren, ist in seiner Einfalt nicht mehr zu überbieten.

Nun aber zu Gretchenfrage: Wie schaffen wir nachhaltig neue Arbeitsplätze und wie halten wir die vorhandenen?

1. *Generell muss die Finanzierung der Sozialsysteme vom Faktor Arbeit entkoppelt werden und über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer gegenfinanziert werden.* Nicht die Nettolöhne sind das Problem, sondern die Bruttoarbeitskosten. Diese müssen gesenkt werden. Bei einer höheren Mehrwertsteuer tragen auch die Importgüter stärker zur Finanzierung der Sozialsysteme bei und begünstigen die inländische Produktion und den Erhalt oder die Ansiedlung von Arbeitsplätzen hier.
2. *Im Tarif- und Arbeitsrecht muss der Grundsatz „Erhalt der Arbeitsplätze vor Besitzstandswahrung“ verankert werden.* Es ist erkennbar, dass sich hier im Tarifbereich einiges vollzieht, aber noch nicht im ausreichenden Maße: Das Günstigkeitsprinzip orientiert sich am Besitzstand und nicht am Erhalt der Arbeitsplätze. Im Kündigungsschutzrecht gilt ebenfalls weiterhin, dass die Substanz eines Unternehmens verzerrt sein muss, bevor Änderungskündigungen durchgesetzt werden können. Derartige Fälle sind Alltag bei Trägern in unserem Verband. Vielfach wird deswegen direkt die Insolvenz angestrebt, weil es vorher keine Lösung gibt, ein Unternehmen wettbewerbsfähig zu halten, bei Erhalt möglichst vieler Arbeitsplätze.
3. *Der Umbau der sozialen Sicherungssysteme muss in Richtung Grundsicherungssysteme gehen.* Die bisherigen Ziele der Lebensstandardsicherung im Verhältnis zum Lohn-einkommen und der Beitragsäquivalenz sind bereits ausgehöhlt, die Entwicklung unseres Rentensystems ist dafür das beste Beispiel. Die wirtschaftlich erfolgreichen Länder, insbesondere unsere Nachbarn, haben den Systemwechsel von den lohnbezogenen, beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystemen hin zu einem steuerfinanzierten Grundsicherungssystem längst vollzogen – ohne dass dabei der Sozialstaat unter die Räder geraten ist.

Damit komme ich nun zu der Frage: Welche Reformen sind in den einzelnen Sozialversicherungszweigen – Rentenversicherung, Gesundheits- und Beschäftigungssystem – notwendig?

Rentenversicherung

Im Hinblick auf die demographische Entwicklung ist die Einführung einer steuerfinanzierten staatlichen Grundrente unvermeidlich.

Sie muss natürlich ergänzt werden um betriebliche und private Vorsorge. Mit der Einführung der Grundsicherung im Alter ab 2003 ist in der Rentenversicherung das Element der Grundsicherung bereits eingeführt, und mit der Riester- und Rürup-Rente erfolgt schon die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge. Zudem ist der enorme Bundeszuschuss in die Rentenkassen schon heute steuerfinanziert. Des Weiteren führt die demographische Entwicklung in den nächsten Jahren zu einem jährlichen Mehrbedarf von 22 Milliarden Euro, der nicht mehr über steigende Beiträge zu finanzieren sein wird. Das Rentenniveau

wird sich schon deshalb auf eine Grundrente einpendeln und zur Lebensstandardsicherung nicht mehr reichen.

Gesundheitssystem

Die Finanzierung des Gesundheitssystems muss über eine Pauschale geregelt werden, ganz gleich ob diese Gesundheitsprämie oder Kopfpauschale genannt wird.

Dieses Modell führt zu einer dauerhaften Entlastung des Faktors Arbeit, weil der Sozialausgleich über das Steuersystem finanziert wird. Bei Lichte betrachtet ist es allemal besser, wenn der Sozialausgleich über die unterschiedliche steuerliche Belastung der Bürger organisiert wird, sei es über die Mehrwertsteuer oder über die Einkommensteuer, die nach der individuellen Leistungsfähigkeit gestrickt ist und keine Bemessungsgrenze kennt.

Die Steuerfinanzierung ermöglicht gleichzeitig die nötige Transparenz über die Transferleistungen für die Sozialsysteme. Statt diese Transparenz anzusteuern, wird mit dem Konzept der Bürgerversicherung nur den Interessen der gewaltigen sozialstaatlichen Umverteilungsapparate gedient: Eine ausgeklügelte Umverteilung im Gesundheitswesen braucht eine ausufernde Krankenkassenbürokratie, weil die Kassen dann auch die sonstigen Einnahmen der Versicherten prüfen dürfen und dies gibt wieder viele neue Jobs im Staatsdienst. *Hartz IV lässt grüßen.*

Dass neben einer Reform der Finanzierungsstrukturen durch mehr Wettbewerb, durch die Aufhebung der kostentreibenden Trennung zwischen der ambulanten und der stationären medizinischen Versorgung die Effizienz des Gesundheitssystems verbessert werden kann, ist unter Fachleuten unbestritten.

Beschäftigungssystem

Um das Beschäftigungsproblem der größten Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt, der Wenig- und Unqualifizierten zu lösen, geht es nicht ohne die Einführung eines Niedriglohnsektors.

Schulische und berufliche Qualifizierung schafft sicher für einen Teil den Einstieg in anspruchsvollere Tätigkeiten, es wird aber dauerhaft einen großen Rest geben, für den einfache Tätigkeiten gebraucht werden. Ein-Euro-Jobs sind für diesen Personenkreis keine Dauerlösung, sondern Niedriglöhne im ersten Arbeitsmarkt, die von Sozialabgaben und der Lohnsteuer befreit sind. Bleibt der Lohn unterhalb des Existenzminimums, dann muss der Lohn systematisch über ein Kombilohn- oder Negativsteuermodell aufgestockt werden. Dass die bisherigen Modellversuche mit Kombilohn-Modellen nicht erfolgreich waren, lag an den fehlenden Anreizen und somit an den Rahmenbedingungen.

Hier ist auch das Modell von Magdeburger Sozialwissenschaftlern interessant, die sich mit Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor beschäftigen. Nach ihrer Theorie könnten bis zu 1,8 Millionen neue Arbeitsplätze entstehen, wenn die Löhne von Geringqualifizierten wie folgt subventioniert werden: Stellt ein Unternehmen einen Hartz-IV-Bezieher ein, ohne dass ein anderer entlassen wird, erstattet der Bund dem Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge. Damit fallen die Arbeitskosten um 35%.

Insgesamt muss das Beschäftigungssystem weiter flexibilisiert werden, weil kleine und mittlere Unternehmen mehr Flexibilität brauchen. Sie sind die Stützen des Beschäftigungssystems und nicht die Großunternehmen.

Wenn diese von mir skizzierten wesentlichen Reformschritte umgesetzt werden und zu mehr Arbeit führen, dann kann man trotzdem nicht verschweigen, dass bei einer höheren Eigenverantwortung der Bürger *die Frage der Teilhabegerechtigkeit neu buchstabiert werden muss*. Für diese *Teilhabechancen* wird die Bildungs- und die Kinderbetreuungspolitik von ausschlaggebender Bedeutung sein. Und auch in diesem Feld besteht unabsehbarer Reformbedarf.

In der Pleitestadt Berlin – aber nicht nur hier – werden die dringend nötigen Zukunftsinvestitionen in Bildung und Betreuung von den Schuldenlasten aufgefressen: Die jährlichen Zinsausgaben Berlins mit 2,5 Milliarden Euro übertreffen bereits den gesamten Sozialetat mit 2,1 Milliarden Euro.

Hier stehen schon lange die weiter steigenden Pensionslasten des Öffentlichen Dienstes in direkter Konkurrenz zu den Investitionen in die Schulen und die Kindertagesstätten und damit in die Zukunft unserer Gesellschaft. Berlin – als Spitze des Eisberges einer horrenden Staatsverschuldung, eines überbordenden Öffentlichen Dienstes und politischer Kräfte, die zu spät die dringenden Reformen angepackt haben – zeigt, wohin die Reise gehen wird, wenn weiterhin ohne schlüssiges Gesamtkonzept auf der Bundesebene herumgeschustert wird.

Oswald Menninger
PARITÄTISCHER Wohlfahrtsverband Berlin
Brandenburgische Str. 80
10 713 Berlin
Tel.: +49 30 85001104
eMail: menninger@paritaet-berlin.de

Oswald Menninger, Jg. 1952, Studium der Betriebswirtschaft FH, Studium der Volkswirtschaft FU Berlin, seit 1997 Geschäftsführer des PARITÄTISCHEN Landesverbandes Berlin und Geschäftsführer des PARITÄTISCHEN Unternehmensverbundes (ein Gesundheitsunternehmen mit ca. 3000 Mitarbeitern und 200 Millionen Euro Umsatz). Arbeitsschwerpunkte: strategische Ausrichtung der Wohlfahrtspflege, Organisations- und Finanzierungsstrukturen.

