

SOZIALPOLITIK UNTER ANPASSUNGSDRUCK

WOHLFAHRTSSTAAT, WIEDERVEREINIGUNG UND WELTMARKTENTWICKLUNG

von Prof. Dr. Christoph Butterwegge,
Fachhochschule Potsdam

Sozialpolitik ist ein Politikfeld, das zwischen den Existenzsorgen der Bürger/innen „vor Ort“ sowie den globalen, supranationalen und gesamtgesellschaftlichen Ursachen der Prozesse vermittelt, die dafür verantwortlich sind, daß Arbeitslosigkeit, Armut und Angst vor sozialem Abstieg um sich greifen. Auf der kommunalen und auf der Landesebene gibt es jedoch schon wegen fehlender Mittel nur geringe Handlungsmöglichkeiten, obwohl die sozialen Probleme nirgends massiver zutage treten. Die deutsche Wiederverei-

nigung und die verschärfte Weltmarktkonkurrenz bilden ein Spannungsfeld für den Wohlfahrtsstaat, der sich gegenwärtig im Umbruch befindet. In den östlichen Bundesländern mit ihren aus der Transformation erwachsenden Anpassungsproblemen löst dieser Prozeß bei einem Großteil der Bevölkerung tiefe Verunsicherung aus. Im folgenden soll die Frage beantwortet werden, ob es sich nur um einen Formwandel oder um das Ende, die bloße Zerstörung oder eine umfassende Restrukturierung des Sozialstaates handelt.

Wiedervereinigung: Belastungsprobe oder Leistungsbeweis des Wohlfahrtsstaates?

Die DDR war durch mehr Egalität auf einem niedrigeren Niveau als ihr westdeutscher Nachbarstaat gekennzeichnet. Es wäre daher falsch, die DDR-Sozialpolitik in Bausch und Bogen zu verdammern, auch wenn ältere Menschen benachteiligt wurden, die Mindestrente kaum über der Armutsgrenze lag und die Wohnverhältnisse in den Altstädten katastrophal waren. Charakteristisch für die Sozialpolitik der SED-Führung waren ihre ökonomistisch-funktionalistische Produktivitätsorientierung (besonders gefördert wurden Fabrikarbeiter, erwerbstätige Frauen und Familien mit Kindern) sowie die systematische Heruntersubventionierung der Preise entsprechender Konsumgüter/Dienstleistungen (Grundnahrungsmittel und Kinderbekleidung). Die wenig zielgenaue Subventionspolitik konnte das Auftreten relativer Armut jedoch nicht verhindern. Außerdem verband sich mit der Gewährung eines vergleichsweise hohen Maßes sozialer Sicherheit ein genauso engmaschiges Netz sozialer Kontrolle.

Nach dem Zusammenbruch des Real-

sozialismus wurde das westdeutsche Sozialsystem nahezu ohne Übergangs- und Schonfristen auf Ostdeutschland übertragen. Die früheren DDR-Bürger/innen hatten in kürzester Zeit eine Fülle schwieriger Anpassungsprobleme zu meistern, bei denen ihnen kaum Hilfestellung geboten wurde. Mit ihrem Beitritt zur Bundesrepublik gemäß Artikel 23 GG unterwarf sich die DDR westdeutschen Politikmustern und verzichtete implizit auf eine Revision jenseits der Elbe üblicher Sozialstandards. Selbst vorbildliche Institutionen der DDR-Sozialpolitik (betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen; Polikliniken, Ambulatorien und Dispensaires) wurden nach dem 3. Oktober 1990 liquidiert, auch wenn sich Brandenburg bemühte, weniger rücksichtslos zu verfahren.

Sozialpolitik erhielt im Transformationsprozeß eine Puffer- und Systemsicherungsfunktion. Mittels aktiver Arbeitsmarktpolitik und Sozialzuschlägen in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung half sie, die Marktwirtschaft ohne einen Aufschrei oder Aufstand von Massenentlassungen (potentiell) Betroffener einzuführen. Zu nennen sind Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung, Lohnkostenzu-

schüsse für die Einstellung von Arbeitslosen, berufliche Fortbildung und Umschulung, Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, „Kurzarbeit null“, Vorruhestands- und Altersübergangsgeld. Die aus der Vereinigung von DDR und Bundesrepublik erwachsende Chance einer Totalrevision und völligen Reorganisation des Sozialsystems beider Staaten im Sinne einer grundlegenden Reform blieb aber weitgehend ungenutzt.

Armut in Ostdeutschland: Erblast des DDR-Regimes, Randerscheinung des Vereinigungsprozesses oder Folge einer verfehlten Sozialpolitik?

Nach der Vereinigung drohten Ostdeutsche zu Bürger(inne)n „zweiter Klasse“ zu werden. Auch blieben die „Sozialunion“ und der „Wohlstand für alle“ schnell auf der Strecke: Die einschlägigen Werbebotschaften im Westfernsehen und gleichlautende Wahlversprechen führender Politiker der CDU/CSU-FDP-Koalition erwiesen sich als bloße Propagandamärchen. Gleichzeitig wuchs die Einkommensungleichheit zwischen den Ostdeutschen im Gefolge der Vereinigung stark, ohne die zwischen den Westdeutschen sofort zu erreichen. Nur wer die

Schattenseiten des kapitalistischen Wirtschaftssystems (Arbeitslosigkeit, Armut, Obdachlosigkeit) nach der Vereinigung nicht am eigenen Leib zu spüren bekam, konnte auch seine Vorzüge ohne Wehmut genießen: Reisefreiheit, Konsummöglichkeiten und privaten Luxus.

Die „neue Armut“ in Ostdeutschland war eine strukturelle Folge der Transformation des Wirtschafts- und Sozialsystems. Sie hat alte Ursachen, die nicht allein in der DDR-Vergangenheit liegen. Die Rekonstruktion der marktwirtschaftlich-kapitalistischen Produktionsweise gleicht vielmehr einer ursprünglichen Akkumulation. An die Stelle der extremen Nivellierung sozialer Unterschiede im Staatssozialismus tritt eine Tendenz zur Pauperisierung und zur Polarisierung der Sozialstruktur: Neben einer „neuen Bourgeoisie“, die – von der Steuerpolitik, Sonderabschreibungen und vielen Förderprogrammen im „Beitrittsgebiet“ begünstigt – zu Wohlstand und Reichtum gelangt, gibt es größere Teile der Bevölkerung, die von Arbeitslosigkeit, Verarmung und Verelendung betroffen sind. Biographische Brüche und soziale Abstiegsprozesse ehemaliger DDR-Bürger/innen tragen deutliche Züge traditionel-

ler wie moderner Armutslagen. Pauperisierung im klassischen Sinne, verbunden mit Resignation, Apathie, Isolation, Alkoholismus und Defätismus scheint bei denjenigen Ostdeutschen zu überwiegen, die den Sprung in die kapitalistische Leistungs- und Konkurrenzgesellschaft nicht bewältigen. Man beschönigt m.E. die Situation in den ostdeutschen Bundesländern, mißt man sie am niedrigeren materiellen Wohlstand vor der Vereinigung und/oder am westdeutschen Lebensstandard, ohne die für Bewohner/innen eines postsozialistischen Landes andere Qualität von Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung zu berücksichtigen.

Transformationsarmut kann sich verfestigen und zu einer dauerhaften Unterversorgung/Ausgrenzung von Ostdeutschen führen, sofern nicht seitens der (Bundes-)Politik gegengesteuert wird. Schließlich ist „genug Geld da“, es befindet sich nur in den „falschen Taschen“. Trotz hoher Sozialtransfers nach Ostdeutschland war der Vereinigungsprozeß für westdeutsche Kapitaleigentümer, Bankiers und Großgrundbesitzer ein glänzendes Geschäft. Während die westdeutschen Unternehmen, denen die Einheit hohe Zusatzprofite brachte (zum Beispiel Au-

tohändler, Baumärkte, Banken, Versicherungen, Handelsketten und Versandhäuser), immer weniger Steuern zahlten, stieg die Steuerbelastung der Arbeitnehmer/innen ständig. Wie es treffend auf einem Graffiti heißt: Die sozialen Grenzen verlaufen nicht zwischen Ost und West, sondern zwischen Oben und Unten!

Globalisierung, Weltmarktkonkurrenz und „Standortsicherung“: Steht der moderne Sozialstaat zur Disposition?

Maßnahmen gegen die Transformationsarmut in Ostdeutschland fielen einem wirtschaftspolitischen Konzept zum Opfer, das soziale Sicherheit als Wettbewerbsnachteil „unserer“ Volkswirtschaft im internationalen Konkurrenzkampf betrachtet. Basis dieser Ideologie sind (Fehl-)Entwicklungen der Weltwirtschaft, die man als „Globalisierung der Ökonomie“, „Liberalisierung der Finanzmärkte“, „Privatisierung von Unternehmen und Dienstleistungen“, „Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse“ und „Deregulierung sozialstaatlicher Schutzbestimmungen“ charakterisiert.

Im historischen Rückblick scheint es fast

so, als sei dem westlichen Sozialstaat nach dem Sieg über den östlichen Staatssozialismus der Krieg erklärt worden. Offenbar stellte der Wegfall einer gewiß nicht attraktiven Systemalternative die wohlfahrtsstaatliche Entwicklungsvariante des Kapitalismus zur Disposition. Aufgrund der veränderten Weltlage und Kräfteverhältnisse bestand ab 1989/90 die Möglichkeit wie auch – nach allgemeiner Auffassung – die Notwendigkeit, soziale Leistungsgesetze anzutasten. Die bis dahin im Vergleich zu liberalkonservativen Regierungen in anderen Ländern (Reagonomics, Thatcherism) eher vorsichtig taktierende CDU/CSU-FDP-Koalition ging nach der Bundestagswahl am 2. Dezember 1990 zum Frontalangriff auf den Wohlfahrtsstaat über und stellte die Sozialfunktion des Staates teils offen in Frage.

Eine weitere Stärkung und die Einführung der Marktmechanismen in fast alle Gesellschaftsbereiche gleicht der Methode des „Lügenbarons“ von Münchhausen, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen: Ausgerechnet das neoliberale Prinzip, dem sich die Massenarbeitslosigkeit verdankt, soll deren Beseitigung oder Halbierung bis zur Jahrtausendwende

bewirken können?! Ignoriert wird, daß Arbeitnehmer/innen die gesellschaftlichen Werte schaffen und auch als Konsument(inn)en für das Kapital unentbehrlich sind, die Sozialpolitik durch dessen Verwertungsdrang entstandene Schäden (z.B. der Volksgesundheit) lindert und der Nationalstaat eine gesamtgesellschaftliche Schutzfunktion erfüllt, ohne die sich der Marktmechanismus selbst zerstören würde.

Wenn es nach den Wünschen einflußreicher Kräfte im Arbeitgeber- und im Regierungslager ginge, würde die sozialstaatliche Demokratie auf dem Altar einer angeblich bedrohten Konkurrenzfähigkeit der Bundesrepublik geopfert. Daß der soziale Grundkonsens – die politische Stabilitätsgarantie der Bundesrepublik schlechthin – aufgekündigt wurde, war jedoch keine zwangsläufige Konsequenz der Weltmarktkonkurrenz, allerdings integraler Bestandteil der neoliberalen Konfrontationsstrategie. Konkurrenzdenken, Marktkräfte und Leistungsdruck zersetzen das Soziale, also jene Substanz, die eine moderne Gesellschaft im Kern zusammenhält. Nie war der Wohlfahrtsstaat notwendiger als heute; gleichzeitig war er nie gefährdeter, weil

ihn das Projekt der „Standortsicherung“ grundsätzlich in Frage stellt. Mit der Behauptung, aufgrund leerer Staatskassen und der wachsenden ökonomischen bzw. Weltmarktwänge sei überhaupt keine (Sozial-)Politik mehr zu machen, wird paradoxerweise kräftig Politik gemacht - zugunsten mächtiger Interessengruppen. Der globalisierte Kapitalismus verschärft die sozialen Probleme, indem er alle Wirtschaftssubjekte einem permanenten Verdrängungswettbewerb um „Standortvorteile“, Ressourcen und Arbeitsplätze unterzieht. Miteinander um die Gunst der Großinvestoren buhlende Nationalstaaten, Regionen und Kommunen neutralisieren sich gegenseitig. Der intensivierte Wettbewerbsdruck lastet gleichermaßen auf Individuen und staatlichen Institutionen („Bürgermeisterkonkurrenz“), die sich aus dem kleineren Kuchen ein größeres Stück herauszuschneiden suchen, obwohl es sich dabei um ein Nullsummenspiel handelt, das letztlich der Ökonomie, der Ökologie, der Demokratie und dem Weltfrieden schadet.

Anders sieht es bezüglich der Konzernbilanzen aus: Exzessiv betriebener Wettbewerb rentiert sich für den Stärksten, ruiniert aber die Schwächeren. So wurde

„Standortsicherung“ zu einem Synonym für die Steigerung der Gewinne „vaterlandsloser“, transnational operierender Unternehmen durch die Senkung des Lebensstandards der arbeitenden Bevölkerung einerseits und die weitgehende Erosion des Mittelstandes andererseits. Eine aktive Sozialpolitik, die nicht Arbeitslose und Arme, sondern Arbeitslosigkeit und Armut bekämpft, ist unter der fragwürdigen Prämisse einer „Standortsicherung“ um jeden Preis überflüssig, wahrscheinlich sogar schädlich.

Steht die Frage im Mittelpunkt, ob die soziale der Standortsicherung dient, wird der Wohlfahrtsstaat zur wirtschaftspolitischen Manövriermasse herabgewürdigt. Diese ökonomistisch-funktionalistische Sichtweise vernachlässigt den humanitären Eigenwert des Sozialstaates, der eher noch an Bedeutung gewinnt, wenn Arbeitslosigkeit und Armut wachsen. Fast alle Politikfelder unterwirft man heute den Verwertungsimperativen der Industrie, meist als Sicherung des „Wirtschaftsstandortes Deutschland“ verbrämt. Schaden nahm die (sozial)politische Kultur des Landes vor allem durch die Art und Weise, wie seine Öffentlichkeit die Standortdebatte führte. Sie bildete das

Einfallstor für eine neue Spielart des Chauvinismus, die ich „Standortnationalismus“ nenne, sowie das ideologische Feigenblatt für die Kürzung von Sozialleistungen und die Spaltung der Gesellschaft (Tendenz zur „Amerikanisierung“, wenn nicht „Brasilianisierung“ der Bundesrepublik).

Dazu tragen die Haushalts-, Steuer- und Finanzpolitik der liberal-konservativen Bundesregierung maßgeblich bei. Dies gilt auch und gerade hinsichtlich der gestoppten (Einkommen-) Steuerreform, die erneut Spitzenverdiener und Vermögende begünstigt hätte, wohingegen Arbeitnehmer/innen vor allem der mittleren Einkommensgruppen, Rentner/innen, Arbeitslose und Sozialhilfebezieher/innen durch ihre „Gegenfinanzierung“ über die (höhere) Besteuerung der Renten und Lohnersatzleistungen, die geplante Mehrwertsteuererhöhung, die Umwandlung der Kilometerpauschale für Fahrten von der Wohnung zur Arbeitsstätte in eine (niedrigere) verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale sowie die Besteuerung der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit zum Teil stärker belastet würden als bisher. Wenn sie den Vermittlungsausschuß von Bun-

destag und -rat doch noch passiert, dürfte die „Große Steuerreform“ nach der Vereinigung von DDR und Bundesrepublik zum zweiten gigantischen Umverteilungsprozeß „von unten nach oben“ führen, den die CDU/CSU/FDP-Koalition in diesem Jahrzehnt eingeleitet hat.

Entwicklungsalternativen der Sozialpolitik: Um-, Rück- oder Ausbau des Wohlfahrtsstaates?

Der moderne Sozialstaat befindet sich in einer Krise, aber es ist nicht die Krise des Sozialstaates, sondern seiner wirtschaftlichen Basis, nämlich eines kapitalistischen Erwerbssystems, das nur noch langsam wächst, ohne genügend Ersatz für jene Arbeitsplätze zu schaffen, die es – meist zur Freude der Börsianer – wegrationalisiert oder in sogenannte Billiglohnländer exportiert. Wenn der Wohlfahrtsstaat selbst als Problemauslöser identifiziert statt als Problemlöser thematisiert wird, gehen sowohl die Sensibilität für das Armutsproblem wie auch die Solidarität gegenüber davon Betroffenen verloren. Mitgefühl gegenüber den sozial Schwächeren, Bedürftigen und Benachteiligten weicht Vorurteilen, z.B. den angeblich massenhaften Mißbrauch von

Sozialleistungen betreffend.

Im Zuge des Vereinigungsprozesses wurde der Solidaritätsbegriff, bislang eine Schlüsselkategorie der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung, nationalistisch umgebogen und diese gewissermaßen semantisch „enteignet“. Beispielsweise gab das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung eine schwarzrotgold umrandete Broschüre „Nationale Solidarität mit den Menschen in der DDR“ heraus, die das Versprechen enthielt: „Unser soziales Netz bleibt dichtgeknüpft. Kein Rentner, kein Kranker, kein Arbeitsloser, kein Kriegsoffer, kein Sozialhilfeempfänger braucht Leistungskürzungen zu befürchten. Im Gegenteil: Die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung wird auch künftig den sozialen Sicherungssystemen zugute kommen.“ (Helmut Kohl 1990) Semantisch geschwächt wurde der Wohlfahrtsstaat überdies dadurch, daß Leistungskürzungen als „(Sozial-)Reformen“, erzwungene Arbeitszeitverlängerungen im öffentlichen Dienst als Resultate von „Solidarpakten“ und weitere Kostenbelastungen für Versicherte, Kranke oder sozial Benachteiligte als „Sparprogramme“ bzw. „-operationen“ firmieren, ohne daß

sich massiver Widerstand in der veröffentlichten Meinung regt.

Würde nur eine Kürzung staatlicher Geld-, Sach- und Dienstleistungen stattfinden, könnte man von einem „Abbau“ des Sozialstaates sprechen, wie dies Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände häufig tun. Der staatliche Sektor wird jedoch zugunsten des privaten, marktwirtschaftlich organisierten und des „dritten“, informellen Sektors zurückgedrängt, wodurch sich die Organisation und Modalitäten der Leistungserbringung auch qualitativ verändern. Neben zum Teil drastischen Einschränkungen von Sozialleistungen umfaßt der liberalkonservative Umbau des Wohlfahrtsstaates auch Momente der Erweiterung: Die Einführung moderner Managementmethoden und Konkurrenzmechanismen in Sozialpolitik und Soziale Arbeit (Diskussion über sog. Neue Steuerungsmodelle) verbietet es, den Restrukturierungsprozeß als bloßen „Rückbau“ zu charakterisieren. Vorbild sind die Vereinigten Staaten von Amerika, wo ein demokratischer Präsident zuließ, daß wichtige Sozialprogramme für die Armen gestrichen, zeitlich befristet und dem Kompetenzbereich der Bundesregierung entzogen wurden.

Der zunehmenden Armut steht ein immens steigender Reichtum gegenüber. Trotz diesen privaten Wohlstandes sorgt die Steuerpolitik darüber hinaus für wachsende öffentliche Armut. Insbesondere auf der kommunalen und der Landesebene sind die Behörden immer weniger in der Lage, ihre aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes erwachsenden Pflichten zu erfüllen. Hieraus ergeben sich die Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung des Bundes, nach einer anderen Mittelverteilung und nach mehr sozialer Gerechtigkeit. Die deutsche Teilung läßt sich, was ihre soziale Seite betrifft, bloß durch massive Umverteilung „von oben nach unten“ überwinden. Regelmäßige, offizielle und institutionalisierte Sozial-, Armut- und Reichtumsberichte auf allen Ebenen könnten das öffentliche Bewußtsein dafür schärfen.

In unserem erwerbsarbeitszentrierten, lohn- und beitragsbezogenen Sozial-(versicherungs)system, das grundlegend reformiert und um eine bedarfsorientierte Grundsicherung ergänzt werden muß, bildet die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit den zentralen Hebel zur Beseitigung von Funktionsstörungen, und zwar sowohl auf der Kosten- wie auf der

Einnahmeseite. Sozialpolitik in Brandenburg unterliegt einer Zangenbewegung: Sie ist einerseits dem Globalisierungs-, Leistungs- und Konkurrenzdruck ausgesetzt, der ihre Handlungsmöglichkeiten beschneidet, andererseits mit einer Bundesregierung konfrontiert, die den Folgeproblemen gesellschaftlicher Krisen- und Umbruchprozesse (Massen-, Mehrfach- und Langzeitarbeitslosigkeit; Verarmung von Asylbewerbern, Alleinerziehenden und kinderreichen Familien) nur noch rhetorisch begegnet.

Je mehr sich die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auf Bundesebene der Verantwortung für humane Arbeits- und Lebensbedingungen entziehen, um so mehr gefordert sind Land und Gemeinden (diskutiert unter dem Stichwort einer „solidarischen Stadt“), obwohl ihnen die nötigen Ressourcen fehlen. Die ständigen Debatten über eine Senkung der Bundesmittel für den „Aufbau Ost“ sowie Kürzungen im AFG-Bereich (ABM, Fortbildung und Umschulung) bergen die Gefahr in sich, daß Brandenburg seine Vorreiterrolle auf diesem Gebiet verliert. Wenngleich es Brandenburg immer schwerer fällt, die Einschränkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auszuglei-

chen, liegt hier eine Hauptaufgabe der Landespolitik. Bildung, Arbeit, Gesundheit und Soziales sind jene Politikfelder, die sich am wenigsten für Sparoperationen und Leistungskürzungen eignen.

Genauso wie ihre Kolleg(inn)en in anderen Bundesländern setzen Kommunal- und Landespolitiker in Brandenburg zu häufig auf Wirtschaftsförderung. Fast um jeden Preis sucht man private Investoren anzulocken, wenngleich diese nur selten genug Arbeitsplätze schaffen: „Weniger soziale Wohltaten, mehr Marktwirtschaft“ lautet gleichwohl die Devise. Standort- und Ansiedlungspolitik bieten jedoch keine Lösung des Beschäftigungsproblems. Es geht nicht darum, Brandenburg oder

seine Gemeinden durch Subventionen und Steuergeschenke für Unternehmer zum attraktiven Wirtschaftsstandort zu machen, sondern um einen gezielten Ausbau der bewährten Sonderprogramme zur Arbeitsförderung. Damit kann vermieden werden, daß die Erwerbslosigkeit noch weiter steigt, und Angehörigen von „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes die Rückkehr ins Berufsleben erleichtert werden. Der sozialen Sicherung gebührt absolute Priorität gegenüber der „Standortsicherung“, nicht umgekehrt!

Dr. Christoph Butterwegge ist Professor für Sozialpolitik/Politikwissenschaft an der FH Potsdam